



Università
Ca' Foscari
Venezia

Corso di Laurea magistrale
(*ordinamento ex D.M. 270/2004*) in
Storia dal Medioevo all'Età
Contemporanea

Tesi di Laurea

—
Ca' Foscari
Dorsoduro 3246
30123 Venezia

L'evoluzione delle politiche di
welfare: il caso britannico dal
governo Attlee al *New Labour*

Relatore

Ch. Prof. Rolf Petri

Laureando

Michele Mioni

Matricola 834441

Anno Accademico

2011 / 2012

Indice

| | |
|---|-------|
| Introduzione | p. 6 |
| 1. Le premesse: dalla Grande guerra al Piano Beveridge (1919-1945) | p. 13 |
| 1.1. Le politiche sociali tra la Grande Guerra e la Grande Crisi | p. 15 |
| 1.2. La crisi del '29 e le sue conseguenze. Il pensiero keynesiano e il nuovo ruolo dello Stato in economia | p. 17 |
| 1.3. Il "Piano Beveridge". Protezione sociale, servizio sanitario e piena occupazione | p. 21 |
| 1.4. Verso il <i>welfare state</i> | p. 28 |
| 2. Il governo Attlee e la nascita del <i>welfare state</i> (1945-1951) | p.32 |
| 2.1. Il dopoguerra tra crisi e ricostruzione | p. 33 |
| 2.2. Il governo Attlee: i provvedimenti in materia sociale | p. 37 |
| 2.3. Il governo Attlee: pianificazione e nazionalizzazioni | p. 45 |
| 2.4. Un compromesso condiviso | p. 49 |
| 3. Un ventennio di crescita economica e benessere sociale (1951-1970) | p. 53 |
| 3.1. Gli anni '50 e '60: crescita economica e società dei consumi | p. 54 |
| 3.2. I governi conservatori e le politiche sociali (1951-1964) | p. 61 |
| 3.3. Il dibattito sul <i>welfare</i> : Crosland, Titmuss, Marshall | p. 72 |
| 3.4. Gli anni '60: conflitto sociale, lotte operaie e crisi economiche | p. 83 |
| 3.5. Ancora i laburisti al governo: i provvedimenti nel <i>welfare state</i> | p. 88 |
| 3.6. <i>Welfare state</i> e società dei consumi: un'ideologia del benessere? | p. 94 |

| | |
|--|--------|
| 4. Un decennio di crisi e trasformazioni (1970-1979) | p. 100 |
| 4.1. I mutamenti mondiali del capitalismo e il declino dell'economia britannica | p. 102 |
| 4.2. L'alternanza di conservatori e laburisti al governo: il <i>welfare state</i> e la tempesta | p. 112 |
| 4.3. Soffia il vento del neoliberalismo: von Mises, von Hayek, Friedman | p. 130 |
| 4.4. La fine di un'epoca? | p. 148 |
| | |
| 5. L'“onda lunga” del Thatcherismo (dal 1979 ai giorni nostri) | p. 155 |
| 5.1. Nella società contemporanea: le trasformazioni in atto | p. 156 |
| 5.2. I governi conservatori: le politiche economiche, industriali e sindacali | p. 172 |
| 5.3. I governi conservatori: il <i>welfare state</i> | p. 187 |
| 5.4. La risposta laburista: il <i>New Labour</i> e la “Terza Via” | p. 200 |
| 5.5. Le riforme del <i>New Labour</i> : mercato del lavoro e <i>workfare</i> | p. 209 |
| 5.6. Verso un nuovo compromesso? | p. 223 |
| | |
| Conclusioni | p. 229 |
| Il sistema politico-economico internazionale | p. 234 |
| L'economia del <i>welfare state</i> | p. 237 |
| Il <i>welfare state</i> e il “Patto sociale” | p. 243 |
| | |
| Bibliografia | p. 248 |

Indice delle tabelle

| | |
|---|--------|
| Tabella 1: Medie percentuali di crescita del Pil (fra parentesi i valori pro capite) nei Paesi dell'Europa occidentale, Stati Uniti, Canada e Giappone (1870-1979) | p. 58 |
| Grafico 1: Tassi di crescita reale annuale del Pil e della spesa sociale (1951-1960) | p. 62 |
| Grafico 2: Tassi di crescita reale annuale del Pil e della spesa sociale (1961-1970) | p. 63 |
| Grafico 3: Totale della spesa a prezzi costanti (1975, anni 1950-1980) | p. 64 |
| Tabella 2: Salari reali e nominali pro capite in alcuni Paesi occidentali (numero indici 1970=100, anni 1953-1982) | p. 110 |
| Grafico 4: Tassi di crescita reale annuale del Pil e della spesa sociale (1971-1980) | p. 114 |
| Tabella 3: Ammontare complessivo delle spese sociali (in milioni) in Europa occidentale, Stati Uniti, Giappone, Australia e Nuova Zelanda, e ripartizione percentuale per settori della sola sicurezza sociale (1975) | p. 115 |
| Tabella 4: Numero di scioperi, lavoratori coinvolti e giorni di lavoro persi sotto il governo Heath (1970-1973) | p. 119 |
| Tabella 5: Rapporto tra tasso reale di crescita del Pil e tasso reale di crescita delle spese sociali (nel 1960 e nel 1975) | p. 152 |
| Tabella 6: Percentuale di spesa pubblica in rapporto al Pil in alcuni Paesi OCSE (nel 1950, 1960 e 1975) | p. 153 |
| Tabella 7: Rapporto fra il reddito disponibile del 10% più ricco della popolazione e del 10% più povero in alcuni Paesi OCSE (nel 1980 e nel 2000) | p. 164 |
| Tabella 8: Percentuale di crescita del Pil in alcuni Paesi Ocse (1984-2006) | p. 165 |

| | |
|---|--------|
| Tabella 9: Percentuale del Pil, dell'inflazione dei prezzi al consumo e della disoccupazione (1973-1994) | p. 174 |
| Tabella 10: Numero di scioperi, lavoratori coinvolti e giorni di lavoro persi durante i governi Thatcher (1979-1992) | p. 178 |
| Tabella 11: Numero di iscritti alle <i>Trade Unions</i> e percentuale sulla forza lavoro complessiva (1979-1991) | p. 179 |
| Tabella 12: Voci di spesa sociale in percentuale del Pil in Gran Bretagna (1980-1990) | p. 188 |
| Tabella 13: Spesa sociale in percentuale del Pil in alcuni Paesi OCSE (1980-1990) | p. 189 |
| Tabella 14: Spesa sociale in percentuale rispetto al Pil in alcuni Paesi OCSE (nel 1980 e nel 2001) | p. 224 |
| Tabella 15: Percentuale di popolazione sotto la soglia della povertà in alcuni Paesi OCSE, ed effetto delle misure di redistribuzione | p. 225 |

Introduzione

La costruzione e l'ampliamento del *welfare state* nell'Europa occidentale è stato uno degli aspetti caratterizzanti la vita politica, economica e sociale del continente europeo all'indomani della seconda guerra mondiale, fino almeno alla seconda metà degli anni '70. L'epoca di maggior sviluppo delle politiche di intervento sociale può essere fatta grosso modo coincidere con quella che lo storico britannico Hobsbawm ha definito "l'Età dell'Oro", i cui limiti temporali vanno dal 1945 fino ai primi anni '70¹. A partire dalla fine di questo decennio, infatti, la progressiva messa in discussione dell'ordine politico ed economico uscito dalla seconda guerra mondiale, assieme ai mutamenti in atto nel capitalismo industriale occidentale e ad un'aggressiva ripresa di posizioni liberiste in materia economica e sociale, avrebbero portato a sostanziali cambiamenti in materia di legislazione sociale, specie nei Paesi anglosassoni.

In questo lavoro verrà presa in esame proprio l'evoluzione delle politiche sociali in Gran Bretagna, a partire dall'edificazione del *welfare state* durante il governo Attlee del 1945-1951, per poi soffermarsi sui suoi successivi ampliamenti durante gli anni '50 e '60 sotto la spinta delle rivendicazioni di gruppi sociali come la classe operaia, o di quelle di genere, come nel caso del movimento femminista. Si cercherà poi di analizzare le cause che avrebbero portato alla messa in discussione di quel modello di *welfare*, fino ad arrivare agli anni di duro scontro sociale e politico durante il governo della "Lady di ferro" Margareth Thatcher. L'esperienza thatcheriana ha segnato di fatto non solo una dura sconfitta per il movimento operaio organizzato, ma ha anche rimesso in discussione quell'idea di "Patto sociale" che è stata alla base della "rifondazione" della democrazia occidentale nell'immediato secondo dopoguerra.

Si cercherà pertanto di dare ampio risalto all'elaborazione politica ed intellettuale che ha definito le politiche di *welfare* in Gran Bretagna, a partire dalla fondamentale importanza che hanno avuto in questo senso le politiche economiche keynesiane e l'impostazione - ideale, prima ancora che economico-sociale - che sta alla base del

¹ E. Hobsbawm, *Il secolo breve 1914/1991*, Rizzoli, Milano 2006, cfr. in particolare pp. 303- 404, e *passim*.

Piano Beveridge del 1942, che ridisegnava in maniera sostanziale il rapporto tra Stato e cittadini e ampliava i diritti sociali dei lavoratori britannici.

Queste idee, peraltro, si svilupparono in stretta relazione con l'impatto della Grande Crisi del 1929, con lo scontro ideologico e militare con il nazismo, e ovviamente non possono essere slegate dal successivo confronto ideologico tra l'Occidente e l'Unione Sovietica. Esso, infatti, può anche essere inteso molto concretamente come un confronto tra il modello di sviluppo economico delle democrazie del *welfare state* in Europa occidentale e quello delle democrazie popolari dell'Est europeo. In questo senso, come si vedrà, il *welfare* è stato anche un terreno di scontro tra gli obiettivi e le realizzazioni storiche della socialdemocrazia rispetto a quelli del comunismo.

I due piani, quello politico-ideologico e quello economico-sociale, sono strettamente intrecciati tra di loro; anche durante il progressivo smantellamento del *welfare state* negli anni '80 si assistette infatti a una profonda crisi economica, caratterizzata inoltre da radicali trasformazioni della produzione industriale e dello stesso capitalismo per come si era formato in Occidente, a cui si è accompagnata allo stesso tempo l'offensiva politica e culturale dei partiti politici conservatori e dei grandi gruppi economici e finanziari.

I fattori sommariamente elencati avrebbero infine portato alla crisi del cosiddetto "compromesso keynesiano" alla base delle politiche di *welfare* in Gran Bretagna, un compromesso che si è formato sul modello di produzione industriale fordista, e grazie alla condivisione di fondo dei principi del nuovo patto di solidarietà sociale da parte dei sindacati e delle imprese, così come dai partiti politici di sinistra e di destra. È però necessario sfumare il concetto di "compromesso keynesiano", o perlomeno limitarlo proprio alla specifica esperienza britannica. Il suo utilizzo è probabilmente riferibile alla sola politica di piena occupazione e gestione della domanda per come fu esposta da Beveridge, appoggiandosi fortemente proprio sulla teoria economica di Keynes. È più corretto forse parlare del keynesismo come parte di un più ampio "clima culturale", che si è inserito in una nuova ideologia economica fatta di interventismo statale nell'economia, crescita economica, espansione dei consumi e *welfare state*, tutti fattori che insieme costituirono quella che è stata definita "economia mista"², declinata

². Van Der Wee, *L'economia mondiale tra crisi e benessere (1945-1980)*, Hoepli, Milano, 1989, cfr. pp. 27-30.

secondo diverse “vie nazionali”. Si è anche parlato riferendosi in generale agli anni del dopoguerra di *embedded liberalism*, nella misura in cui “Il liberalismo era *embedded* nell’accezione di un vasto ruolo dello stato sia nella guida dell’economia che nel garantire un dignitoso tenore di vita ai cittadini.”³

Tuttavia, non è possibile identificare in maniera troppo generica l’economia del dopoguerra con il keynesismo tranne, forse, nel caso britannico. Questo perché i singoli Stati intrapresero varie forme di politica economica e sociale, in cui semmai è possibile rintracciare elementi più o meno forti della dottrina keynesiana⁴.

Si può però parlare di un modello di sviluppo economico in cui proprio il *welfare state* ha giocato un ruolo fondamentale. Questo perché i singoli Paesi europei, avviando politiche economiche di vario tipo, da quella di programmazione keynesiana a quelle di stampo più neocorporativo, socialdemocratico o dirigista, ebbero un minimo comun

³ R. Keohane, *Il sistema economico-politico mondiale e la crisi del liberalismo “embedded”*, in J. Goldthorpe (a cura di), *Ordine e conflitto nel capitalismo moderno*, Il Mulino, Bologna 1989, pp. 31-71, cit. p. 38.

⁴ Come detto, non è corretto applicare indistintamente l’etichetta di “keynesismo” alle esperienze attuate dai vari governi nazionali in Europa nel secondo dopoguerra, le quali spesso si innestano anche su esperienze precedenti. La Germania abbandonò, non senza accese discussioni politiche, le ipotesi di direzione politica dell’economia, anche per motivazioni ideologiche collegate alla passata esperienza nazista. Sotto la guida del ministro dell’economia conservatore Ludwig Erhard il modello sarebbe stato quello dell’ “economia sociale di mercato”, in cui lo Stato ha lasciato ampie libertà al mercato in termini di definizione dei redditi e della produzione. Il controllo dell’inflazione, una costante della politica economica tedesca, sarebbe spettata alla *Bundesbank*, che ha avuto un’ampia autonomia rispetto al governo. Allo Stato sarebbe spettato il compito di fissare alcuni principi indicativi di politica economica in materia di regolamentazione della concorrenza (contro la creazione di monopoli), di rigore monetario e di redistribuzione. Si veda gli scritti di L. Erhard, *Economia libera ed economia pianificata*, e *I cartelli nella politica economica*, entrambi in Id., *La politica economica della Germania*, Garzanti, Milano 1962, pp. 12-15 e 69-75. Si veda inoltre Id., *Benessere per tutti*, Garzanti, Milano 1957, cfr. pp. 84-123. Il dirigismo economico francese si è incentrato sulle necessità della ricostruzione, della modernizzazione e della pianificazione. Vi si possono rintracciare alcuni elementi di keynesismo nell’ uso del bilancio pubblico per stimolare le imprese private, laddove invece ci fu molta meno attenzione verso una politica macroeconomica di gestione della domanda, e lo stesso interventismo statale per creare un’economia “mista” fu incentrato su pragmatismo, dirigismo e modernizzazione piuttosto che sulle teorie keynesiane. Si veda F. Bédarida, *La Francia di Monnet e Schuman*, in V. Castronovo (a cura di), *Storia dell’economia mondiale. Vol. 5. La modernizzazione e i problemi del sottosviluppo*, Laterza, Roma-Bari 2000, pp. 251-264. Ancora differente è il caso della Scandinavia, dove, con una certa semplificazione, le origini di un’economia “mista” ha importanti antecedenti prebellici, ma si sarebbe sviluppata su basi “neocorporative”, forte Stato sociale e un’industria orientata alle esportazioni. Si veda L. Mjøset, *Le economie nordiche*, in V. Castronovo (a cura di), *Storia dell’economia mondiale. Vol. 5. La modernizzazione e i problemi del sottosviluppo*, cit., pp. 299-318. Infine, per l’Italia, è stata ipotizzata una continuità nell’opera di industrializzazione del Paese dall’epoca liberale fino ai primi anni del centro-sinistra. Tale continuità sarebbe rintracciabile in un’impostazione di fondo “neomercantilista” guidata da tecnocrazia e Banca d’Italia, che fece convivere politiche di risparmio e sviluppo tecnologico a protezionismo e interventismo a sostegno delle industrie ritenute strategiche per lo sviluppo industriale italiano. Si veda R. Petri, *Storia economica d’Italia*, Il Mulino, Bologna 2002, cfr. in particolare pp. 291-326, in cui l’autore si sofferma proprio sul “monopolio” del dibattito economico da parte di “keynesiani” e “neoclassici”, che mise a margine altre interpretazioni e scuole di pensiero.

denominatore proprio nell'avviare nello stesso periodo programmi di *welfare* i quali furono anche strumenti di politica economica⁵.

Da questo punto di vista, il caso britannico è “esemplare”, perché il sistema di *welfare state* edificato negli anni 1945-51 dal governo Attlee è stato forse uno dei più coraggiosi sforzi di programmazione economica, di rilancio industriale e di riforme sociali che sia stato fatto in Europa, sebbene non certo isolato rispetto al resto del continente, né totalmente indipendente dagli aiuti americani e dalle esigenze di ricostruzione e di risanamento dell'economia post-bellica. La Gran Bretagna può quindi essere considerata un laboratorio privilegiato per quel che ha riguardato l'attuazione di politiche di tutela sociale di stampo tendenzialmente universale e di redistribuzione della ricchezza, legate a un'impostazione keynesiana in campo economico, dilatando la spesa pubblica per i servizi sociali e per politiche di opere pubbliche, come ad esempio quella abitativa.

La Gran Bretagna è stata allo stesso tempo uno dei Paesi in cui, negli anni '70, si è rivelata più profonda la crisi industriale ed economica, e in cui, quasi come per contrappasso rispetto ai decenni immediatamente precedenti, sono state intraprese severe misure di tagli alle politiche sociali, condotte dai governi conservatori dal '79 in avanti. Una nuova stagione di riforme è stata poi intrapresa con il ritorno al governo dei laburisti nel 1997; l'impostazione del cosiddetto *New Labour* non avrebbe segnato, però, una rottura radicale con gli anni '80, e non può essere compresa senza tenere conto del fenomeno della globalizzazione - e soprattutto di una sua determinata *interpretazione* da parte degli intellettuali vicini al partito laburista - oltreché del ruolo giocato dalla City londinese nella nuova economia finanziaria. Proprio questo percorso storico, per certi aspetti esemplificativo di tendenze sicuramente più generali che hanno investito l'economia e le società europee, rende l'analisi delle politiche sociali britanniche particolarmente utile per comprendere in che direzione si siano mossi gli Stati nell'ambito del *welfare* dall'immediato dopoguerra ad oggi.

Questo è l'arco di tempo che verrà qui preso in considerazione, provando a ricostruire la nascita, l'espansione e la successiva evoluzione (o involuzione, a seconda dei punti di vista) delle politiche britanniche in materia di *welfare* nella seconda metà del '900. Le

⁵ Sulle diverse politiche sociali intraprese dai maggiori Paesi europei nella seconda metà del '900 si veda I. Masulli, *Welfare State e patto sociale in Europa. Gran Bretagna, Germania, Francia, Italia 1945-1985*, CLUEB, Bologna 2003.

periodizzazioni adottate per delimitare le diverse fasi di questi mutamenti sono funzionali allo svolgimento del lavoro, ma è necessario precisare che determinate tendenze economiche e sociali si sono sviluppate sul lungo periodo e che precise scelte politiche non sono nate dall'oggi al domani, né sono ovviamente indipendenti rispetto al contesto storico in cui hanno operato i partiti e le personalità politiche.

Il punto di vista con cui si intende affrontare l'argomento cercherà di privilegiare anzitutto lo sviluppo storico del *welfare*, sia per quanto riguarda il dibattito politico in senso stretto, sia per quel che concerne le misure effettivamente attuate dai partiti politici che si sono susseguiti al governo; tuttavia non è forse possibile provare a ricostruire una storia del *welfare state* senza tenere conto anche del contesto sociale, economico e culturale in cui storicamente esso si è realizzato ed evoluto.

Inoltre, un'ulteriore difficoltà nel trattare questi temi è data sia dall'effettiva ambiguità del termine *welfare state*, sia dalla possibile vaghezza dell'espressione "misure di politica sociale".

Per quel che riguarda la prima questione, l'uso del *welfare state* come sinonimo di "Stato sociale", può riferirsi compiutamente e correttamente proprio alle esperienze di sviluppo dei programmi di protezione sociale che sono state avviate con il governo Attlee nel 1945-46. Da quell'esperienza storica, i benefici del *welfare* si sarebbero in seguito ampliati ad ampi strati della società, attraverso l'universalizzazione di servizi e assicurazioni⁶. La seconda questione è in qualche modo collegata proprio a questo; riguarda, nello specifico, cosa s'intende per *welfare state*, e quali siano quindi i suoi confini. Genericamente, si potrebbe delimitare il concetto a tutti quegli interventi riguardanti assistenza, previdenza e sanità, da un lato, politiche occupazionali ed erogazioni di servizi sociali dall'altro⁷.

In generale, obiettivi del *welfare* sono stati quindi la garanzia di un reddito minimo in ogni momento della vita di tutti i cittadini, l'ampio intervento dello Stato nel settore dei servizi sociali e le politiche di sostegno fiscale, quando non di redistribuzione del reddito⁸.

⁶ P. Flora, A. Heidenheimer, *Introduzione*, e Id., *Il nucleo storico e il cambiamento dei confini del "welfare state"*, in P. Flora, A. Heidenheimer (a cura di), *Lo sviluppo del welfare state in Europa e in America*, Il Mulino, Bologna 1983, pp. 11-22 e 25-49.

⁷ F. Conti, G. Silei, *Breve storia dello Stato sociale*, Carrocci, Roma 2005, cfr. pp. 9-12.

⁸ P. Flora, A. Heidenheimer, *Il nucleo storico e il cambiamento dei confini del "welfare state"*, cit., pp. 38-39.

Quindi è per certi aspetti necessario sottolineare come *welfare state* non sia di per sé sinonimo di Stato sociale, fino almeno al 1945, e di come l'esperienza del *welfare state* sia delimitabile al mondo occidentale – con qualche cautela per il caso statunitense – del dopoguerra. La questione terminologica è in questo caso particolarmente “delicata”, e necessita di essere specificata. Diversi studiosi dei sistemi sociali hanno usato spesso i due termini “Stato sociale” o “*welfare state*” come sinonimi, oppure hanno usato esclusivamente l'uno o l'altro dei due riferendosi all'intero arco evolutivo delle politiche sociali “moderne”, rispetto a cui si potrebbe rintracciare una certa convergenza riguardo alla primogenitura “bismarckiana” in merito alla creazione di assicurazioni sociali obbligatorie e stabilite per legge⁹. Il sociologo danese Gøsta Esping-Andersen ha invece sottolineato come non sia possibile individuare nelle assicurazioni sociali “bismarckiane” la genesi del contemporaneo *welfare state*. L'ipotesi di Esping-Andersen è che il *welfare* sia stata “una costruzione storicamente unica”, da identificare nella sostanza “con il capitalismo del dopoguerra.”¹⁰ Questi sarebbero i presupposti per una definizione del *welfare state* come “Patto sociale”, che andrebbe contestualizzato storicamente come la promessa del riconoscimento dei diritti sociali in un'epoca in cui, prosegue Esping-Andersen, “gli antagonismi della Guerra fredda richiedevano che a eguaglianza, piena occupazione e stato sociale venisse prestata una chiara attenzione.”¹¹ Anche gli storici britannici del *welfare state* hanno inteso generalmente separare quello che è stato definito il “classic welfare state” rispetto alle esperienze precedenti in materia di politiche sociali in Gran Bretagna. Secondo lo storico Keith Laybourn, il *welfare state* moderno a cui generalmente ci si riferisce è nato nel 1948, quando il governo laburista rese effettivi i provvedimenti del *National Insurance* e del *National Health Service*. È stata anche rilevata l'importanza primaria del ruolo dello Stato nella gestione e nel coordinamento delle politiche sociali come altra caratteristica del *welfare state* “classico”. Secondo altri studiosi, questo sistema sociale avrebbe subito una

⁹ Lo storico Ritter per esempio nel suo lavoro comparato sullo sviluppo e l'evoluzione dei sistemi di *social security* e di legislazione sindacale (e in cui egli non prende in considerazione i settori della sanità, dell'istruzione, delle politiche abitative e dei servizi sociali) non usa mai il termine *welfare state*. Si veda G. Ritter, *Storia dello Stato sociale*, Laterza, Roma-Bari 1996. Proprio Flora e Heidenheimer, nell'opera collettanea da loro curata, invece usano il termine *welfare state* comprendendovi indistintamente anche le legislazioni sociali degli ultimi tre decenni del XIX secolo. P. Flora, A. Heidenheimer, *Il nucleo storico e il cambiamento dei confini del “welfare state”*, cit., pp. 25-32 e *passim*.

¹⁰ G. Esping-Andersen, *I fondamenti sociali delle economie postindustriali*, Il Mulino, Bologna 2000, cit. p. 64.

¹¹ Ivi. p. 65.

sostanziale trasformazione nella sua natura attraverso l'intervento del settore privato nelle politiche di *welfare* con l'avvento della Thatcher al governo, che avrebbe segnato la più profonda cesura nel paradigma sociale, politico ed economico che ha caratterizzato la Gran Bretagna dal 1945¹².

Di seguito, senza voler entrare nel merito “semantico”, “metalinguistico” o anche solo “tecnico” del termine¹³, ci si riferirà al *welfare state* britannico proprio come ad un modello peculiare dal punto di vista politico, inteso come “universalismo” dei “diritti sociali” di cittadinanza per quel che riguarda l'accesso alle coperture assicurative pubbliche e ai servizi come la sanità e l'istruzione. In aggiunta, altro tratto distintivo delle politiche sociali dopo il 1945, è stato il crescente peso che esse assunsero nelle scelte di politica economica della Gran Bretagna, e più in generale in Europa, tanto che si potrebbe forse parlare di un periodo di “economia del *welfare state*” in molti Paesi europei. In questo senso ci si riferirà al *welfare state* piuttosto che allo Stato sociale come esperienza storica peculiare, tra altre possibili nell'ambito delle politiche sociali.

Sarebbero state proprio la natura, le finalità e l'estensione delle *social policies* a costituire il “campo di battaglia” tra i partiti politici – nel nostro caso, britannici – e tra i diversi settori della società.

Come detto, il periodo preso in esame va dal 1945 fino alla fine degli anni '90; è però utile analizzare anche il periodo immediatamente precedente, proprio perché il *welfare state* per come si è sviluppato in Gran Bretagna è figlio anche degli avvenimenti eccezionali, dalla Grande Crisi del 1929 passando per la seconda guerra mondiale, che hanno imposto nuove decisioni politiche e nuove idee in materia sociale ed economica.

¹² Si veda K.. Laybourn, *The Evolution of British Social Policy and the Welfare State*, Keele University Press, Keele 1995, cfr. pp. 9-12, dove viene tracciata anche una veloce rassegna sulle maggiori correnti interpretative in merito all'evoluzione delle politiche sociali e del *welfare state*. Una chiave di lettura maggiormente incentrata sul ruolo dello Stato per comprendere le politiche di *welfare* contemporanee è quella offerta in D. Gladstone, *The twentieth-century welfare state*, Macmillan, London 1999, cfr. pp. 1-51. Lo storico Lowe ha definito la svolta imposta dalla Thatcher sul *welfare state* il “major break in postwar political assumptions and attitudes”. R. Lowe, *The Welfare State in Britain since 1945*, Palgrave MacMillan, London 2005, cit. p. 2.

¹³ Lo stesso Esping-Andersen in realtà preferisce il termine *welfare state* a quello di Stato sociale perché quest'ultimo termine sottolineerebbe una preminenza dello Stato nelle politiche di *welfare*. Egli invece intende tali politiche l'interdipendenza e la compartecipazione nella gestione pubblica del rischio sociale tra le istituzioni di Stato, famiglia e mercato. Più che la definizione di un modello storico, il *welfare state* designerebbe una struttura economico-politica regolamentata da queste tre istituzioni. Ivi. pp. 61-85.

1. Le premesse: dalla Grande crisi al Piano Beveridge (1929-1945)

La storia delle “moderne” politiche sociali in Gran Bretagna può essere fatta risalire ai primi anni del XIX secolo, quando gli sconvolgimenti sociali della rivoluzione industriale posero la necessità di un rinnovato intervento da parte dello Stato. Originariamente furono anzitutto uno strumento di mantenimento dell’ordine da tumulti, disordini e criminalità diffusa nelle città industriali. Già nell’Ottocento inoltrato, però, le organizzazioni del movimento operaio, abbandonato il Cartismo, si rivolsero su posizioni rivendicative per una riduzione delle ore di lavoro, per alcune tutele minime e per una regolamentazione almeno parziale del lavoro minorile. Queste richieste si incontrarono paradossalmente con le componenti più paternalistiche della società e della politica inglese dell’epoca, in una graduale estensione dell’intervento “minimalista” dello Stato e delle associazioni filantropiche contro la povertà, intesa generalmente come la miseria totale degli emarginati dal processo di produzione del capitalismo. Il progressivo, ancorché disorganico, incremento della legislazione sociale fu evidente già prima della Grande guerra, tramite l’introduzione di leggi a tutela dei lavoratori, e di un sostegno minimo in ambito pensionistico, di povertà infantile, di infortuni sul luogo di lavoro da parte dei governi liberali del periodo 1905-1914¹⁴.

Il periodo interbellico risulta però essere fondamentale per comprendere in quali direzioni si sarebbero mosse le politiche di intervento dello Stato nell’economia e nella società, e per rendere evidenti delle tendenze cominciate già con la fine della Grande guerra. Nei vent’anni dal 1919 al ’39, infatti, i governi britannici dovettero fronteggiare dapprima gli effetti distruttori della guerra sul piano materiale e umano, e poi le conseguenze della Grande crisi.

Durante la guerra lo Stato ha dovuto farsi carico della razionalizzazione dei prodotti di consumo primari e della pianificazione dell’economia nazionale a fini bellici, e ha dovuto adottare una politica fiscale più equa, efficace ed estesa. La guerra ha anche accelerato dei processi già in atto dalla fine del XIX secolo per quel che riguardava i rapporti economici e sociali. Si assistette infatti alla creazione di grandi comparti

¹⁴ Per l’evoluzione delle politiche britanniche dal XIX secolo fino alla nascita del *welfare state*, sempre con un’attenta analisi delle diverse interpretazioni su tale processo, si veda K. Laybourn, *op. cit.*, pp. 37-178.

industriali¹⁵, contemporaneamente ad un aumentato potere contrattuale delle *Trade Unions* e alla rivendicazione da parte di ampi strati della società di più diritti e di un ruolo di più attiva partecipazione alla vita politica dello Stato. È questo il caso della lotta femminile per l'emancipazione o di quella per il suffragio universale, che inevitabilmente – allargando l'elettorato anche ai ceti più bassi – avrebbe portato le politiche sociali nelle agende programmatiche dei partiti.

È stata l'estensione dei diritti politici (premessa fondamentale per l'ottenimento di quelli sociali) nel 1928, ma soprattutto la Grande crisi sistemica del 1929 ad aver posto d'urgenza la necessità di nuovi modi di intervento sociale, con modalità e finalità completamente differenti rispetto al passato. Secondo lo storico Laybourn, “the years between 1914 and 1939 saw the end of the policies on destitution that had dominated Victorian thinking and the development of selective policies to deal with the problems of specific social groups”¹⁶, e costituirono quindi uno spartiacque tra due diverse “filosofie” di intervento sociale.

Altro passaggio fondamentale fu in seguito il confronto ideologico tra le democrazie ed il nazismo, che rese ineludibile la questione di una ridefinizione del rapporto tra Stato e cittadini, e del significato di cittadinanza sociale. Allo stesso tempo, la fine della seconda guerra mondiale impose ancora una volta l'intervento dello Stato per guidare la ripresa economica e industriale del Paese.

In questo percorso risultarono fondamentali, sul piano teorico, il nuovo ruolo dello Stato in economia propugnato da Keynes e soprattutto l'opera politica e intellettuale di un grande riformatore sociale, Lord William Beveridge. I loro contributi si collocavano peraltro in un più ampio dibattito sul rapporto tra economia, Stato e società, che coinvolse tra gli altri economisti come per esempio Polanyi¹⁷, e soprattutto come Titmuss, sulle cui idee e proposte si ritornerà in seguito.

¹⁵Per le conseguenze della Grande Guerra sull'economia, e sulle politiche dei governi inglesi in materia, si veda A. Milward, *The economics effects of the World Wars on Britain*, MacMillan, London 1970, cfr. in particolare pp. 24-44.

¹⁶ K. Laybourn, *op. cit.*, p. 183.

¹⁷ Si veda soprattutto K. Polanyi, *La grande trasformazione*, Einaudi, Torino 2000, in particolare pp. 281-320. La sua analisi sulla crisi “istituzionale” del capitalismo si soffermava sulla soluzione fascista all'impasse ormai evidente del sistema di libero mercato per come si era andato realizzando nel XIX secolo. Il fascismo sarebbe così stato la risposta della società alla distruttività insita nel mercato autoregolato. È stata una risposta che però non ha distrutto solo il mercato, ma anche le istituzioni politiche liberali ottocentesche ad esso collegate. Sull'analisi di Polanyi della crisi del capitalismo liberale e sulla necessità di un suo ritorno sotto il controllo della politica, ma nell'ambito di una società democratica e libera (anche da un punto di vista “sociale”, si veda anche M. Cangiani, *Il “posto*

1.1. Le politiche sociali tra la Grande Guerra e la Grande Crisi

In Gran Bretagna, la tendenza negli anni 1918-1929 fu quella dell'espansione in modo disorganico dei sistemi di sicurezza sociale, attraverso misure contro la disoccupazione, la malattia, gli infortuni e l'invalidità/vecchiaia, che ampliavano le coperture assicurative precedenti in senso più universalistico. Questa politica episodica di intervento, che nello specifico caso inglese conviveva con un'intensa attività di associazionismo caritativo e filantropico, non si dimostrò però in grado di rispondere efficacemente al problema strutturale e prolungato – che si sarebbe rivelato centrale tra gli anni '20 e '30 – della disoccupazione di massa¹⁸. Queste misure furono prese quasi per necessità dai governi inglesi, incapaci di scegliere una direzione precisa tra la volontà di un ritorno al *laissez faire* delle élite economiche e la rinnovata conflittualità sociale degli anni '20, un decennio di sostanziale stagnazione economica per la Gran Bretagna, caratterizzato da una forte disoccupazione e da una crisi delle industrie del carbone, del tessile e delle industrie pesanti dell'acciaio oltreché dell'edilizia. Inoltre, per tutti gli anni '20 i governi britannici attuarono politiche economiche deflazionistiche, al fine di mantenere intatto il rapporto di cambio della sterlina con l'oro, e di riuscire a conservare il ruolo della sterlina come moneta internazionale di riferimento. L'obiettivo di tornare al *gold standard* prebellico fu raggiunto nel 1925 ma a costo di un calo generale dei prezzi e dei salari, danneggiando le industrie esportatrici britanniche e causando un nuovo periodo di scioperi e conflitti sociali per il mantenimento dei salari esistenti¹⁹. Essi riguardarono dapprima i minatori, in seguito alla decisione dei proprietari di ridurre i salari e di tornare alla giornata di otto ore lavorative. Dopo il fallimento di una mediazione, le tensioni con il governo conservatore si accumularono, e il 3 maggio 1926 si giunse ad uno sciopero generale di vastissima scala. Ai minatori si unirono infatti un milione e mezzo di lavoratori del settore dei trasporti (ferrovieri *in primis*), dell'energia, della chimica, della siderurgia,

dell'economia": la prospettiva istituzionale di Karl Polanyi, in J. L. Laville e M. La Rosa (a cura di), *Ritornare a Polanyi*, Franco Angeli, Milano 2008, pp. 129-148, cfr. in particolare pp. 143-148.

¹⁸ Per un'analisi più dettagliata e precisa delle misure prese dai governi britannici tra il 1919 ed il 1929, si rimanda a G. Montroni, *Lo Stato sociale in Gran Bretagna tra le due guerre* in "Studi storici: rivista trimestrale dell'Istituto Gramsci", n. 2 aprile-giugno 2003 (anno 44), pp. 373-397, in particolare cfr. pp. 376-392.

¹⁹ V. Zamagni, *Dalla rivoluzione industriale all'integrazione europea*, Il Mulino, Bologna 1999, cfr. pp. 150-152.

dell'edilizia, della meccanica, dei cantieri marittimi, dell'edilizia e della tipografia. Furono "autorizzati" a lavorare solo i lavoratori del tessile e della posta²⁰. Dopo nove giorni di sciopero, che passò alla storia come "lo sciopero generale", gli scioperanti ripresero a lavorare, mentre i minatori avrebbero continuato altri sei mesi di lotta.

Dal punto di vista dei provvedimenti sociali, le misure più rilevanti furono prese dai conservatori Chamberlain e Churchill tra il 1925 ed il 1929²¹. Nel '25 fu approvato il *Widows' and Old Age Pensions Act*, che stabiliva i 65 anni come età pensionabile, anticipando il tetto di dieci anni rispetto alle precedenti normative, e prevedendo una pensione contributiva per i lavoratori e le loro vedove. Tra il 1928 ed il '29 si passò invece ad una riorganizzazione degli enti locali, con il *Derating and Local Government Acts*, che andò anche ad incidere sulla gestione delle *Poor Laws*²²; i comitati che monitoravano l'erogazione dei sussidi agli indigenti e ai disoccupati furono inglobati nelle nuove amministrazioni, e lo stesso destino venne riservato alle vecchie strutture per gli anziani più poveri, le *almshouses*.

Bisogna inoltre ricordare – per tornare ad uno sguardo complessivo sul periodo - che l'intervento dello Stato nella società e nelle vite dei suoi cittadini aveva delle finalità ben diverse rispetto ai presupposti su cui si sarebbe basato il futuro *welfare state* britannico. La Gran Bretagna non sfuggì all'idea dominante nell'Europa tra le due guerre che la Nazione fosse un "corpo malato". Molti provvedimenti in materia sociale furono presi con l'esplicito obiettivo di rigenerare e depurare il corpo sociale dagli organismi nocivi al suo interno²³. Anche in Gran Bretagna furono propagate o adottate politiche sociali di eugenetica, soprattutto negativa, come la sterilizzazione degli individui considerati pericolosi per la società e per lo Stato, e la loro esclusione da ogni forma di tutela. I dibattiti e le ricerche "scientifiche" anche in Gran Bretagna furono incentrati sulla richiesta di politiche di controllo delle nascite, di riduzione delle

²⁰ Sul sindacalismo inglese negli anni '20 e sui rapporti tra governi e sindacati, H. Pelling, *Storia del sindacalismo inglese*, Palazzi, Milano 1972, cfr. pp. 192-206; sullo "sciopero generale" si veda anche R. Miliband, *Il laburismo. Storia di una politica*, Editori Riuniti, Roma 1968, cfr. pp. 150-171.

²¹ P. Clarke, *Speranza e gloria. L'Inghilterra nel XX secolo*, Il Mulino, Bologna 2000, cfr. pp. 175-177.

²² Le *Poor Law* erano leggi introdotte sin dall'epoca di Elisabetta I, e prevedevano una forma caritativa di sostegno per coloro che non erano in grado di provvedere da sé al proprio sostentamento. Nel 1834 fu però cancellata qualsiasi forma di assistenza verso coloro i quali erano in grado di lavorare. Per un breve *excursus* storico delle *Poor Law* e della lotta al pauperismo in generale, si rimanda a F. Conti, G. Silei, *op. cit.*, pp. 13-37; si veda anche K. Laybourn, *op. cit.*, pp. 15-33.

²³ Su questo argomento si rimanda a M. Mazower, *Le ombre dell'Europa*, Garzanti, Milano 2006, cfr. pp. 94-112.

malattie infettive veneree e dell'abuso di alcool. Queste politiche di eugenetica furono rivolte verso quello che fu definito un "gruppo sociale problematico", che coincideva a grandi linee con i ceti sociali più bassi ed emarginati delle grandi città industriali inglesi, con i portatori di handicap e disabilità mentali e con le giovani donne povere e nubili. Lo stesso spirito animava anche altre misure prese dallo Stato, come per esempio in materia igienico-sanitaria, urbanistica e previdenziale; lo storico Mazower ha scritto che questo tipo di politiche sociali nei Paesi europei dell'epoca per "accrescere la popolazione e a migliorarne la salute riflettevano le ansie di stati nazionali decisi a difendere o riaffermare sé stessi in un mondo di nemici."²⁴

Tra le due guerre vi fu quindi un intreccio ambiguo e talvolta sinistro tra politiche di promozione dello Stato sociale, che potevano non raramente passare dal sostegno alle famiglie e agli indigenti tramite assegni alla selezione degli stessi aiuti economici in base a parametri razziali, classisti ed eugenetici.

1.2. La crisi del '29 e le sue conseguenze. Il pensiero keynesiano e il nuovo ruolo dello Stato in economia

Come accennato in precedenza, è però la Grande crisi del '29 - che si sarebbe di fatto globalmente risolta solo con lo scoppio della Seconda guerra mondiale - a imporre un cambiamento radicale di tutte le vecchie certezze sia in ambito economico che sociale. La Gran Bretagna risentì in maniera particolarmente forte della crisi finanziaria, in termini di crolli di borsa, crisi della sterlina, calo della produzione e dei prezzi, fallimenti di banche e industrie, e un ulteriore aumento della disoccupazione. Nel 1931 la Gran Bretagna decise infine di abbandonare la convertibilità aurea della sterlina, riottenuta a tutti i costi da soli sei anni, e imporre misure protezionistiche per difendere le proprie industrie esportatrici, rafforzando i rapporti commerciali all'interno del Commonwealth.

Per quanto ha riguardato le misure di *social security* intraprese negli anni precedenti, rivolte perlopiù verso i casi di estrema povertà, esse si dimostrarono incapaci di reggere la disoccupazione di massa negli anni più duri della crisi (1929-32). Pur nella confusione delle politiche sociali e nell'indecisione tra intervento o meno in campo

²⁴ M. Mazower, *op. cit.*, p. 112.

assistenziale, uno tra gli effetti della crisi fu senza dubbio la nazionalizzazione e la centralizzazione dei servizi di assistenza, che in Gran Bretagna erano stati storicamente più materia delle iniziative dei privati o degli enti locali che non dello Stato²⁵.

A fronte di una media di disoccupazione intorno al 20%, il governo di coalizione con a capo il laburista MacDonald non riuscì però ad adottare misure particolarmente incisive che non fossero una diminuzione dei parametri restrittivi per l'accesso ai sussidi e un loro prolungamento nel tempo, che alla lunga finirono per stravolgere il bilancio pubblico²⁶.

Ciò che mancò ai governi - liberali, laburisti o di coalizione - fu, secondo lo storico Giovanni Montroni, la capacità di pianificare interventi sul lungo periodo e l'inadeguatezza del sistema sociale inglese (di matrice liberale) di fronte all'emergenza²⁷. Questo anche perché era un sistema che non puntava a garantire la libertà dal bisogno e l'uguaglianza sociale, bensì la semplice soglia minima di sussistenza, offrendo modesti benefici assicurativi e pensionistici, per di più avendo una natura discriminatoria, basata sui *means tests*²⁸.

La depressione economica post-'29 si arrestò però in Gran Bretagna già nel 1933, anno in cui il prodotto nazionale lordo ricominciò ad aumentare e si registrò addirittura un calo della disoccupazione, problema di lungo periodo nella storia britannica, anche in seguito ad alcuni interventi economici del governo che incisero sull'aumento della spesa pubblica per beni, servizi e investimenti, e su politiche di sostegno ai settori industriali e alle aree del Paese più depresse economicamente²⁹.

Un'altra conseguenza dell'insicurezza fu la diffusione di idee nuove in merito al ruolo dello Stato nell'economia, e in questo senso il nome che viene generalmente associato a

²⁵ G. Montroni, *Lo Stato sociale in Gran Bretagna tra le due guerre*, cit., pp. 392-397.

²⁶ P. Clarke, *op. cit.*, pp. 194-197.

²⁷ G. Montroni, *Lo Stato sociale in Gran Bretagna tra le due guerre*, cit., p. 395.

²⁸ Un'indagine per molti aspetti intrusiva ed inquisitoria sulle risorse economiche del richiedente benefici, per limitare eventualmente l'assegnazione di assistenza al minor numero di casi possibile. Ad essi furono affiancati i *genuinely seeking work test*, con cui il richiedente doveva dimostrare di essere effettivamente in cerca di lavoro. Ivi. Cfr. rispettivamente p. 380 e pp. 389-390.

²⁹ Una sintetica ma esaustiva ricostruzione della depressione economica del 1929, nelle sue cause e nei suoi effetti nei vari Paesi occidentali si veda L. De Rosa, *La crisi economica del 1929*, in L. De Rosa (a cura di), *La crisi economica del 1929*, Le Monnier, Firenze 1979, pp. 1-28. Sulla ripresa britannica dalla crisi, si veda P. Bairoch, *Storia economica e sociale del mondo. Vol. II.*, Einaudi, Torino 1999, cfr. pp. 963-966.

queste idee è quello dell'economista inglese John Maynard Keynes³⁰. La sua analisi della crisi può sinteticamente definirsi incentrata su una critica della teoria macroeconomica neoclassica³¹. Keynes sostenne che la crisi fosse la dimostrazione di come il sistema economico capitalistico lasciato a sé stesso non si riequilibri verso la piena occupazione, ma anzi tenda ad assestarsi su bassi livelli di consumo e di produzione e, quindi, di sottoccupazione cronica³².

A questo dato intrinseco nella natura del capitalismo si aggiunse quel momento particolare che egli definì “disoccupazione tecnologica”³³, ossia una fase economica transitoria dovuta allo squilibrio tra lo sviluppo di nuove tecnologie produttive che crearono nuova, ulteriore, disoccupazione non assorbibile nell'immediato in altri impieghi.

In questo senso, perciò, si chiariva la proposta di Keynes dell'intervento pubblico per sostenere il sistema economico nel suo complesso, anzitutto nelle attività improduttive in un'ottica strettamente capitalistica, e nell'attuazione di una politica redistributiva dei redditi³⁴.

Un aspetto risulta però particolarmente interessante per comprendere meglio il mutamento dell'opinione pubblica, degli economisti e dei governi rispetto al tema dell'intervento dello Stato in economia. Keynes fu un convinto sostenitore della pianificazione statale, che era intrapresa all'epoca dall'URSS e dall'Italia fascista, anche se egli la vedeva non come strumento ideologico di palingenesi sociale, ma come governo e disciplinamento dell'”anarchia” finanziaria ed economica³⁵. Egli riteneva che

³⁰ Come riporta Pierluigi Sabbatini, Keynes si presenta addirittura come ”l'economista della “grande crisi” per eccellenza”. Si veda P. Sabbatini, *Keynes e la “grande crisi”*, in J. M. Keynes, *Come uscire dalla crisi*, (a cura di) P. Sabbatini, Laterza, Roma-Bari 2009, pp. VII-XLIV, cit. p. VII.

³¹ La macroeconomia studia il sistema economico nel suo complesso e nei suoi legami tra investimenti, livelli occupazionali, livelli dei prezzi, consumi delle famiglie. Per una semplice definizione della macroeconomia, si veda B. Jossa, *Economia keynesiana*, ETAS LIBRI, Milano 1983, cfr. pp. 13-16.

³² Tra le diverse interpretazioni del pensiero economico keynesiano, sull'equilibrio di sottoccupazione, si veda M. Tonveronachi, *J.M. Keynes. Dall'instabilità ciclica all'equilibrio di sottoccupazione*, La Nuova Italia Scientifica, Roma 1983, cfr. in particolare pp. 195-217.

³³ J. M. Keynes, *Prospettive economiche per i nostri nipoti*, in Id., *La fine del laissez-faire e altri scritti*, (a cura di) Giorgio Lunghini, Bollati Boringhieri, Torino 2002, pp. 57-68.

³⁴ J. M. Keynes, *Povertà nell'abbondanza: il sistema economico è in grado di riequilibrarsi da solo? e Note conclusive sulla filosofia sociale verso la quale la teoria generale potrebbe condurre*, entrambi in Id., *La fine del laissez-faire e altri scritti*, cit., pp. 101-108 e 109-120.

³⁵ Per la proposta keynesiana in materia di pianificazione economica, si veda J. M. Keynes, *La pianificazione statale*, in Id., *Come uscire dalla crisi*, cit., pp. 59-68, *passim*; e Id., *Laissez faire e comunismo*, (a cura di) Giorgio Lunghini e Luigi Cavallaro, Deriveapprodi, Roma 2010, cfr. in particolare pp. 29-55.

quella della pianificazione fosse una tendenza inevitabile, che andava ampliata dal settore economico e fiscale anche alle infrastrutture, all'urbanistica, alle politiche ambientali, ai servizi pubblici e a tutti quei "casi nei quali è impossibile per l'individuo, anche se lo volesse, intraprendere le iniziative opportune [...]".³⁶ Nel contesto degli anni '30, la pianificazione doveva così essere l'intervento nella crisi industriale, per mantenere il livello della produzione e delle attività economiche, e per diminuire la disoccupazione di massa. La pianificazione era per Keynes anche uno strumento conciliabile con il consenso; la sfida lanciata dai totalitarismi poteva essere vinta dalle democrazie facendo convivere la "tecnocrazia" e le istituzioni parlamentari.

Era altresì compito dello Stato, secondo Keynes, anche la spesa per mantenere elevato il livello dell'occupazione, spesa che poteva sostanzialmente essere rivolta in due direzioni: in beni di consumo, che avrebbero creato direttamente occupazione, e in investimenti, cioè nel capitale materiale alla base dello sviluppo industriale. In questo senso, un regime di piena occupazione poteva essere mantenuto "artificialmente" elevato attraverso un intervento dello Stato in attività economiche come quelle già citate, con il fine per l'appunto di regolare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, un processo tutt'altro che armonico e pacifico nel libero mercato. Nella teoria economica keynesiana, la "chiave" attraverso cui lo Stato doveva perseguire politiche di piena occupazione era anzitutto la spesa pubblica laddove invece la propensione dei privati, come singoli o come imprese, era il massimo profitto o il massimo risparmio possibile. Tale comportamento, di per sé completamente giustificabile in una logica di libero mercato capitalistico, proprio per questo richiedeva un necessario intervento pubblico, che avrebbe operato secondo logiche politiche e non economiche. In secondo luogo, doveva essere attuata una redistribuzione dei redditi tramite imposte dirette e progressive (vista l'alta propensione al risparmio da parte dei redditi più alti). La tassazione, nella teoria economica keynesiana, non è considerata una riduzione del risparmio privato, bensì un modo per aumentare la propensione al consumo privato³⁷. Il reddito "prelevato" dallo Stato tramite imposte, verrebbe reinserito nel flusso circolare del reddito nazionale tramite investimenti per le imprese e spesa pubblica. L'equilibrio

³⁶J. M. Keynes, *La pianificazione statale*, cit., p. 64.

³⁷ Il consumo privato è definibile come il consumo delle "famiglie", ossia l'insieme degli individui del sistema macroeconomico intesi come percettori di redditi, e consumatori. Si veda B. Jossa, *op. cit.*, pp. 31-35.

nel flusso circolare del reddito sarebbe stato infine raggiunto attraverso tre voci di “immissioni” alle attività delle imprese: investimenti, spesa pubblica e un terzo elemento che alimenta la domanda, cioè le esportazioni con l'estero. In un regime di capitalismo di libero mercato in cui Keynes ha dimostrato esserci un equilibrio di “sottoconsumo”, l'intervento a sostegno della domanda da parte dello Stato sarebbe stato fondamentale per incrementare gli investimenti alle imprese, per incentivare la piena occupazione, e per riequilibrare il sistema verso più alti livelli di produttività³⁸.

La teoria economica keynesiana basata sulla domanda effettiva (o aggregata), che, in un periodo di sotto-occupazione, deve essere sostenuta attraverso un aumento della spesa pubblica per stimolare i consumi e gli investimenti, avrebbe avuto fortuna nell'immediato, ma soprattutto nel secondo dopoguerra³⁹, quando i vari governi britannici sono stati in grado di ampliare il *welfare state* anche attraverso una dilatazione della spesa pubblica, peraltro in periodi di crescita economica.

1.3. Il “Piano Beveridge”. Protezione sociale, servizio sanitario e piena occupazione

Furono però le idee e l'azione politica di un riformatore liberale inglese, Lord Beveridge, a fornire un contributo fondamentale sulla strada della costruzione del *welfare state*. Beveridge, sin dall'epoca dell'università, si interessò ai problemi sociali e del lavoro, entrando anche in contatto con gli ambienti della *Fabian Society* e del riformismo di ispirazione laburista. Successivamente, collaborò come “tecnico” con compiti di primo piano nei governi britannici durante la Grande Guerra, e dal 1919 al 1937 fu direttore della London School of Economics.

Lord Beveridge era quindi un profondo conoscitore sia dell'amministrazione statale sia delle questioni sociali, quando il governo di unità nazionale presieduto da Winston Churchill gli affidò nel 1942 il compito di presiedere una Commissione creata ad hoc per esaminare e proporre un'ampia riforma dei servizi sociali dello Stato. Questa Commissione ha così avuto modo di elaborare le linee programmatiche per un nuovo

³⁸ J.M. Keynes, *Teoria generale dell'occupazione, dell'interesse e della moneta e altri scritti*, UTET, Torino 1971, cfr. pp. 543-554. Si veda anche B. Jossa, *op. cit.*, cfr. pp. 61-72 e pp. 116-126.

³⁹ L'impatto del pensiero keynesiano avrebbe in effetti influenzato il dibattito degli economisti dagli anni '30 in poi. Si veda M. Eyskens, *L'influenza della Grande depressione sulla teoria economica*, in L. De Rosa (a cura di), *La crisi economica del 1929*, cit., pp. 88-103, in cui l'autore sottolinea come la stessa diffusione dell'idea di “economia del benessere” sia in parte dovuta alle conseguenze della crisi e alla diffusione di nuove teorie economiche.

Stato sociale, compito tanto più importante nel pieno svolgersi della Seconda guerra mondiale.

Proprio in questo contesto, il “Piano Beveridge”⁴⁰ è stato fondamentale non solo come arma di propaganda e mobilitazione contro il nemico nazista, ma anche come dichiarazione programmatica di riforma sociale radicale, compatibile però con il rafforzamento delle istituzioni liberaldemocratiche inglesi. In antitesi al modello di Stato sociale totalitario e razziale tedesco, Beveridge propose uno Stato che liberasse i propri cittadini dal bisogno all’interno di una società libera. Il principio alla base del Piano Beveridge del 1942 era la creazione di un sistema di protezione sociale che esistesse per il cittadino, e il cui scopo avrebbe dovuto essere “abolire il bisogno, assicurando a qualsiasi momento della vita ad ogni cittadino che voglia lavorare in misura della propria capacità un reddito sufficiente per far fronte alla responsabilità che gli incombono”⁴¹.

L’abolizione del bisogno sarebbe stata raggiungibile attraverso la distruzione di quei “Cinque Giganti” che affliggevano la società inglese, identificati nel Rapporto con “la Miseria [...], la Malattia, l’Ignoranza, lo Squallore e l’Ozio.”⁴². Il mezzo per sconfiggere la povertà assoluta doveva invece essere l’assunzione da parte dello Stato di un ruolo attivo di politica sociale e allo stesso tempo di programmazione economico-industriale, con l’istituzione di un vasto programma di protezione sociale, la creazione di un servizio sanitario nazionale e l’incentivo alla piena occupazione.

Le proposte avanzate dalla Commissione in questo senso prospettavano l’unificazione e la revisione generale dell’irrazionale sistema previdenziale britannico. Tale riforma si basava su un allargamento delle assicurazioni sociali all’intera cittadinanza. Dovevano così essere ampliate le coperture assicurative e previdenziali statali a tutti i lavoratori, i sussidi per l’infanzia e le forme di prevenzione della disoccupazione di massa. Doveva inoltre essere costituito un servizio sanitario universale e nazionale. Le misure di protezione sociale (che coprivano i casi di disoccupazione, malattia, infortuni sul lavoro,

⁴⁰ È disponibile un breve compendio del rapporto della commissione, tradotto in italiano dal Governo britannico ancora durante la guerra, si veda W. Beveridge, *Il Piano Beveridge: Compendio Ufficiale della relazione di Sir W. Beveridge al Governo britannico*, Londra presso la Stamperia Reale, 1943. In questo lavoro si riporta in nota il testo ripubblicato con saggi a commento, si veda W. Beveridge, *Il Piano Beveridge: Compendio Ufficiale della relazione di Sir W. Beveridge al Governo britannico*, in Id., *Alle origini del welfare state. Il rapporto su Assicurazioni sociali e servizi assistenziali*, (a cura di) David Benassi, Ugo Ascoli ed Enzo Mingione, Franco Angeli, Milano 2010, pp. 41-135.

⁴¹ Ivi. p. 125.

⁴² Ivi. p. 48.

invalidità e vecchiaia) e i sussidi familiari furono ambedue rivolte a sostenere “keynesianamente” la domanda, garantendo un reddito minimo universale, ma ponendo allo stesso tempo al centro dell’azione sociale il lavoro e la piena occupazione. Il Piano di protezione sociale si articolava su tre fronti: assicurazione sociale per i casi di povertà assoluta, assistenza nazionale per i “casi speciali” (morte di terze persone, figli, matrimonio) e infine assicurazione integrativa volontaria (quest’ultima però non pubblica ma lasciata ai privati). Le assicurazioni sociali erano nell’idea originaria di Beveridge pagate in contanti, su base contributiva fissa ed obbligatoria per tutti i cittadini. Erano ritenute l’aspetto più importante del Piano, ma da integrare necessariamente con le assicurazioni nazionali, anch’esse in contanti, ma sganciate dai contributi versati, essendo dedicate a quei casi di necessità non previsti, coperti dall’Erario nazionale. Caratteristica fondamentale di questi due schemi assicurativi era la loro non progressività, in quanto la quota di contributo versata doveva essere fissa, non tenendo così conto delle differenti condizioni economiche a fronte di uguali contributi. Erano inoltre obbligatorie, poiché esse dovevano costituire il minimo che lo Stato avrebbe garantito ai propri cittadini.

Diverso era il discorso delle assicurazioni volontarie, che necessariamente dovevano essere private poiché “se le assicurazioni sociali e l’assistenza nazionale organizzata dallo Stato sono destinate a garantire una base di reddito per sussistenza, con la condizionale di lavoro, [...] il provvedere un tenore di vita più elevato è una funzione dell’individuo, e una questione di scelta personale e di assicurazione volontaria.”⁴³

Il principio universalistico della protezione sociale era evidenziato dalle stesse modalità di finanziamento delle assicurazioni, tramite il già citato tasso fisso di contribuzione dalla fiscalità generale, valida per tutti i lavoratori e per tutte le casistiche, cui corrispondeva una quota altrettanto fissa di benefici assicurativi, nel loro ammontare e nella loro durata (eccetto ulteriori benefici temporanei per gli infortuni o la maternità). Un minimo principio redistributivo venne sottolineato da Beveridge nel fatto che sebbene lavoratori con redditi differenziati avrebbero pagato la stessa quota contributiva, chi guadagnava di più sarebbe stato soggetto ad un maggiore carico

⁴³ Ivi. p. 92.

fiscale, che sarebbe andato indirettamente a finanziare il Fondo delle Assicurazioni sociali⁴⁴.

La creazione di un sistema sanitario nazionale – gratuito e universale – era ritenuto il secondo perno fondamentale per poter intraprendere politiche di prevenzione e assistenza sanitaria, e di tutela per i lavoratori malati o infortunati, finalizzate alla riabilitazione al lavoro. La direzione di questo servizio, sebbene intrinseco al sistema di protezione sociale, nelle intenzioni di Beveridge doveva essere gestito da Ministeri separati, anche se spesso la sfera della sanità, quella del lavoro e quella dei servizi sociali si sarebbero sovrapposti. Infatti, come riportato in seguito, si sarebbe dovuto aspettare gli anni '70 per avere, in Gran Bretagna, una netta separazione per legge dei compiti del *National Health Service* da quelli dei servizi sociali.

Altra problematica affrontata nella relazione riguardava poi il problema del finanziamento del servizio sanitario che si articolava nei servizi di assistenza a domicilio, nelle cure presso le strutture ospedaliere e nelle visite specialistiche. Sebbene in essa venisse esplicitamente detto che il problema dei costi del servizio sanitario dovesse essere demandato ad altre più competenti commissioni, venivano comunque proposte due possibili soluzioni in tal senso. La prima era l'inserimento di una quota fissa all'interno dei contributi delle assicurazioni, la quale ipotesi significativamente nella relazione era ritenuta rischiosa per il settore dell'assistenza medica e ospedaliera privata. In alternativa era proposto il mantenimento dell'attuale pagamento anteriore per il servizio a domicilio o – nel caso dell'assistenza in ospedali - attraverso un contributo proporzionato al reddito. Questa seconda soluzione però, essendo di tipo progressivo, avrebbe mantenuto da un lato inalterate le disuguaglianze di trattamento tra chi può permettersi determinate cure e chi invece no, e avrebbe contraddetto dall'altro l'affermazione per cui “il progetto ideale è quello che provvede un sistema di cure e di servizi sanitari completi per tutti i cittadini senza eccezione, senza stabilire limiti di remunerazione o barriere economiche [...]”⁴⁵. Oltretutto, cosa ben più importante, questa soluzione sarebbe stata incongruente con l'intero impianto universalistico di contributi flat-rate della riforma entro cui era inserita l'assistenza sanitaria.

⁴⁴ Ivi. pp. 91-95.

⁴⁵ Ivi. p. 121. Sul servizio sanitario nella relazione cfr. pp. 116-122.

Ancora più sintetica nella relazione era la trattazione del terzo pilastro del Piano, cioè la piena occupazione, per evitare la deriva assistenzialistica dello Stato sociale e per rendere sostenibile dal punto di vista contributivo l'intero sistema delle assicurazioni. L'idea di un sistema di protezione sociale universale integrabile con un'economia di mercato fu difatti ripresa in un altro lavoro di Beveridge⁴⁶, in cui la riflessione si spostava per l'appunto sulla necessità di una politica volta a contrastare la disoccupazione di massa, finalizzando l'occupazione verso il consumo, la produzione ed il progresso, all'interno di un sistema democratico e di libero mercato. Le politiche di piena occupazione non potevano essere oggetto di una pianificazione "codificabile" tramite legge, ma dovevano piuttosto essere un corretto bilanciamento tra obiettivi politici ed economici e, soprattutto, "l'accettazione da parte dello Stato di una nuova responsabilità verso l'individuo – e l'istituzione di un organo statale con poteri adeguati per assolvere tale responsabilità."⁴⁷

Tuttavia, bisogna sottolineare come Beveridge nel testo sia tornato più volte sul tema delle falle dell'economia di mercato non regolata così come si era storicamente realizzata, tanto che se "l'esperienza o la logica dimostrassero che l'abolizione della proprietà privata dei mezzi di produzione fosse necessaria per assicurare la piena occupazione, questa abolizione dovrebbe essere intrapresa."⁴⁸ Aldilà di questa ipotesi, probabilmente paradossale per lo stesso Beveridge, era comunque delineato nel complesso un insieme di politiche di intervento pubblico di spesa pianificata dallo Stato per beni e servizi, e di intervento anche nel settore degli investimenti privati, per garantire il più alto numero possibile di impiegati. La spesa complessiva dello Stato doveva mantenersi adeguata per favorire l'occupazione attraverso le politiche di bilancio e della tassazione. Il bilancio, nelle parole di Beveridge, doveva essere compilato "con riferimento al potenziale umano disponibile"⁴⁹, pianificando cioè una spesa annuale bilanciata con le esigenze dell'occupazione, non necessariamente con l'equilibrio entrate/uscite basato sul contenimento di queste ultime. La tassazione invece, doveva essere pianificata "non sotto l'angolo della finanza pubblica, ma sotto

⁴⁶ W. Beveridge, *Relazione su l'impiego integrale del lavoro in una società libera*, Einaudi, Torino 1948.

⁴⁷ Ivi. p. 35.

⁴⁸ Ivi. p. 13.

⁴⁹ Ivi. p. 183.

quello della politica sociale”⁵⁰, variando in maniera pragmatica in base alle esigenze economico-sociali del momento.

A corollario erano proposte misure per il controllo e la razionalizzazione dell’ubicazione territoriale delle industrie, per favorire la domanda di lavoro nelle zone in cui vi fosse stata disoccupazione endemica, e per l’organizzazione della mobilità del mercato del lavoro a livello nazionale, con le finalità anche in questo caso di riequilibrare le situazioni di eccesso o di carenza di manodopera sul territorio⁵¹.

Tra le conseguenze di una politica di piena occupazione, già Beveridge era consapevole del rischio di agevolare l’inflazione causando la perdita del valore dei salari nominali, e ponendo così le basi per nuovi cicli di crisi. Due rimedi erano proposti in questa direzione. Il primo era l’affidamento sul senso di responsabilità dell’intera organizzazione sindacale, attraverso una politica salariale collettiva e unificata che evitasse aumenti dei prezzi per singoli settori a svantaggio di altri. Il secondo era invece una politica attiva dei prezzi, collegata necessariamente alle contrattazioni sindacali sui salari. Se da parte sindacale doveva esserci in futuro la responsabilità delle *Trade Unions* – speranza giustificata, dice Beveridge, dal suo storico “senso di civismo e responsabilità”⁵² – da parte governativa vi doveva essere l’impegno a mantenere una politica dei prezzi stabili, specie sui beni di prima necessità, nella previsione che poi una politica di sviluppo industriale avrebbe di per sé portato alla stabilizzazione dei prezzi attraverso l’aumento di produttività. Compito del governo doveva essere così anche una politica industriale adeguata, attraverso tre differenti gradi di controllo: vigilanza delle imprese private da parte dei governi, disciplinamento delle imprese private alle politiche economiche statali e infine proprietà pubblica diretta per i grandi gruppi monopolistici⁵³. Tutti questi provvedimenti costituivano nel loro complesso quello che Beveridge ha definito “una politica di socializzazione della domanda piuttosto che della produzione.”⁵⁴, e che perciò avrebbero sostenuto un sistema economico in cui venisse garantita l’iniziativa privata, subordinata però ad esigenze generali.

⁵⁰ Ivi. p. 202.

⁵¹ Anche questi due interventi rientrano comunque nella pianificazione generale della spesa pubblica. Ivi. Cfr. in particolare pp. 165-268.

⁵² Ivi. p. 279.

⁵³ Ivi. pp. 271-289.

⁵⁴ Ivi. p. 286.

Anche il Piano di Protezione Sociale, d'altronde, come è stato fatto notare, era nella sua impostazione generale “interclassista”, in quanto, da un lato, garantiva l'estensione dei benefici e delle coperture assicurative anche alla classe operaia, superando la logica selettiva precedente, ma dall'altro, con un sistema fiscale di quote contributive fisse, garantiva anche il ceto medio da qualsiasi ipotesi redistributiva del reddito,⁵⁵; il principio ispiratore è stato infatti rivolto a garantire uguali prestazioni in cambio di un'uguale contribuzione. Tuttavia, un meccanismo di redistribuzione – assente a livello di contribuzione sociale – era implicitamente esistente perché la gran parte delle assicurazioni sarebbero state finanziate dallo Stato attraverso la fiscalità generale progressiva, e perché la copertura era rivolta anzitutto verso gli infortuni sul lavoro e la disoccupazione, eventi che riguardavano anzitutto le classi lavoratrici⁵⁶.

In un certo senso, non si possono comprendere le proposte di Beveridge senza ricordarsi della situazione di guerra che la Gran Bretagna stava attraversando; come ha scritto lo storico Ignazio Masulli, “le riforme di politica sociale, cui si stava pensando, dovevano essere il collante di un nuovo patto tra governo e paese per vincere la guerra ed affrontare la ricostruzione.”⁵⁷ Lo stesso Beveridge era perfettamente consapevole di come la guerra fosse l'occasione per ridefinire le politiche tra Stato e individuo, avendo appianato la conflittualità sociale e aumentato il senso di responsabilità tra i cittadini, mettendo nello stesso tempo il governo in condizione di agire efficacemente⁵⁸.

Un ultimo aspetto che, sebbene collaterale, è utile brevemente riportare, riguarda la prospettiva internazionale in cui Beveridge intendeva collocare il Piano del 1942. Egli era pienamente consapevole della precisa caratterizzazione ideologica tra due visioni del mondo insita nella guerra contro la Germania nazista⁵⁹. Il Sistema di Protezione Sociale

⁵⁵ G. Ritter, *op. cit.*, pp. 142-146.

⁵⁶ D. Benassi, *William Beveridge e il Piano del 1942: alle origini del welfare state*, in W. Beveridge, *Alle origini del welfare state. Il rapporto su Assicurazioni sociali e servizi assistenziali*, cit., pp. 7-39, cit. p. 31.

⁵⁷ Masulli porta come riprova di questa connotazione delle riforme sociali progettate durante la guerra i *White Papers* del governo, in cui si sottolinea in apertura come le misure di protezione sociale rappresentassero la continuazione dello sforzo patriottico di solidarietà e unità dimostrato durante la guerra. I. Masulli, *op. cit.*, pp. 36-37.

⁵⁸ W. Beveridge, *Il Piano Beveridge: Compendio Ufficiale della relazione di Sir W. Beveridge al Governo britannico*, cit., cfr. p. 48 e *passim*.

⁵⁹ Giudizio ricorrente in tutta l'opera di Beveridge, ma in particolare si veda W. Beveridge, “*Il prezzo della pace*”, in Id., “*La Libertà solidale*”, (a cura di) Michele Colucci, Donzelli, Roma 2010, pp.179-191.

di fatto era volto a delineare l'idea di un *welfare state*⁶⁰ al servizio dei cittadini, in contrapposizione ad un *warfare state* che, si sosteneva stesse impiegando enormi risorse economiche e sociali avendo come unica finalità la guerra e la politica di potenza⁶¹. Al contrario, il Piano era ideato come un mezzo per il progresso della Gran Bretagna, intesa come comunità di cittadini con determinati diritti/doveri anche sociali, ma in un contesto internazionale di pacifica cooperazione tra gli Stati, ribaltando in un certo senso l'ottica con cui venivano prese le politiche sociali in precedenza⁶².

1.4. Verso il *welfare state*

Queste nuove proposte di politiche sociali ed economiche si diffusero durante un periodo tragico e molto denso di avvenimenti storici che sarebbero infine culminati nella Seconda guerra mondiale e nella sconfitta del nazismo. È stata anche la sconfitta di un ben preciso modello di legislazione sociale su base razziale che sarebbe un'illusione relegare alla sola ideologia nazista, dimenticandosi i suoi diversi estimatori anche all'interno delle democrazie occidentali dell'epoca. Guardando alle politiche

⁶⁰ David Benassi riporta come paradossalmente Beveridge non apprezzasse il termine *welfare state*, preferendogli il termine di *social service state*, insistendo sull'aspetto dei doveri rispetto a quello dei diritti. Si veda D. Benassi, *William Beveridge e il Piano del 1942: alle origini del welfare state*, cit., p. 33. Fu invece l'Arcivescovo Temple il primo ad utilizzare la parola *welfare state* proprio con questa sua esplicita caratterizzazione contro lo Stato di "potenza" e l'economia bellica nazista. P. Flora, A. Heidenheimer, *Il nucleo storico e il cambiamento dei confini del "welfare state"*, cit., p. 28.

⁶¹ Charles Maier ha sostenuto che per le Potenze dell'Asse "I preparativi bellici furono impressionanti ed evidentemente superarono quelli delle democrazie." Tuttavia, egli ha riconosciuto come sia difficile una valutazione sugli sforzi economici fascisti e nazisti. Nel 1939 la Germania impiegava circa il 32% del PNL in spese militari, e tuttavia, durante la guerra, proprio la Gran Bretagna riuscì a riconvertire le proprie spese civili in militari molto più velocemente di quanto non fosse riuscita a fare la Germania, tanto che entrambi i Paesi coprirono con le spese militari ben il 60% del PNL al termine della guerra. La politica bellica tedesca fu in definitiva contraddittoria, con un massiccio riarmo tra 1935 e 1940, un rallentamento nel biennio '40-42 (quando la Gran Bretagna raggiunse la massima capacità produttiva bellica) e infine un'espansione negli ultimi anni della guerra, senza mai però arrivare ad un impiego totale delle strutture produttive e della forza-lavoro (specie femminile) per la guerra. Si veda C. Maier, *Alla ricerca della stabilità*, Il Mulino, Bologna 2003, cfr. pp. 103-175. Le cifre riportate da Mark Harrison sono diverse, ma riflettono nella sostanza lo stesso giudizio di una precoce mobilitazione della Germania per la guerra, che comunque sarebbe stata maggiore in termini di percentuale del PIL, ma di una più veloce capacità britannica di espandere la propria economia di guerra. I motivi furono una più alta autosufficienza determinata da migliori infrastrutture, e dalla possibilità di approvvigionamenti costanti di cibo e materie prime grazie alle colonie e agli aiuti americani. Si veda M. Harrison, *The economics of World War II: an overview*, in M. Harrison (a cura di), *The economics of World War II. Six great powers in international comparison*, Cambridge University Press, Cambridge 1998, pp. 1-40, cfr. in particolare pp. 18-27. Nello stesso volume, si veda inoltre S. Broadberry, P. Howlett, *The United Kingdom: "Victory at all costs"*, pp. 43-73, e W. Abelshauser, *Germany: guns, butter, and economic miracles*, pp. 122-170.

⁶² W. Beveridge, *Il Piano Beveridge: Compendio Ufficiale della relazione di Sir W. Beveridge al Governo britannico*, cit., pp. 125-134.

sociali da questa prospettiva, la guerra contro il nazismo è stata un punto di svolta, se è vero che, come ha efficacemente scritto lo storico Mazower, “la Seconda guerra mondiale divenne una lotta tesa a definire il rapporto esistente tra la comunità nel suo complesso, il singolo cittadino e la politica sociale, spianando così la strada alle forme estremamente variegata di Stato sociale che sarebbero emerse dopo il 1945. [...] concedere le libertà individuali non basta a garantirsi la fedeltà della gente in un’epoca di politica di massa.”⁶³

Tuttavia, questa è solo un punto di vista attraverso cui analizzare l’evoluzione delle politiche sociali verso il *welfare state*. In retrospettiva, la svolta più importante riguardò il modo di intendere l’approccio contro la povertà e l’insicurezza sociale e la ridefinizione di quali sarebbero dovuti essere gli attori della lotta contro queste condizioni di disagio. Infatti, le fondamenta della legittimità *morale* del *welfare* in Gran Bretagna si sarebbero nel tempo identificate nella lotta a quelli che Beveridge definì “sei mali non necessari”⁶⁴. La “rivoluzione” di Beveridge forse è stata proprio questa. Le cause di disagio sociale, i famosi “Cinque Giganti” non vennero più intesi come delle situazioni “intrinseche” alla società capitalistica a lui contemporanea, né si sarebbe più potuto imputare ai poveri la loro condizione. C’erano precise cause alla base della povertà nella società britannica, tanto più inaccettabile in quanto le capacità economiche del Paese avrebbero potuto garantire una base di sicurezza sociale a tutte le fasce della propria popolazione. Sarebbe stato compito della politica e delle istituzioni pubbliche, non più solo della benevolenza di qualche filantropo, sradicare la miseria assoluta e il disagio sociale della povertà. Questo ruolo dello Stato per Beveridge non si sarebbe dovuto attivare solo nelle situazioni di emergenza economica o di guerra, il sesto gigantesco male che ha afflitto l’umanità, ma sarebbe dovuto diventare parte integrante dei programmi politici dei partiti e della solidarietà all’interno della società anche in tempo di pace.

D’altronde, la possibilità di intervento diretto dello Stato nella vita economica è stata anche resa possibile dalla presa d’atto dell’impossibilità di un’autoregolamentazione del capitalismo e dell’incapacità del mercato di riassorbire da solo la disoccupazione creata dalla Grande crisi del ’29. Pure in questo caso, la nuova strada intrapresa in Occidente

⁶³ M. Mazower, *op. cit.*, p. 89.

⁶⁴ W. Beveridge, *Guerra a sei mali non necessari*, in Id., *La libertà solidale*, cit., pp. 141-157.

dopo il 1945 sarebbe stata figlia del confronto anche ideologico tra due visioni di società, in quanto la crisi strutturale del capitalismo liberista metteva in discussione le democrazie tradizionali rispetto alle soluzioni tentate dai modelli corporativi fascisti e rispetto anche ai contemporanei successi, in termini di aumento delle capacità industriali, dei Piani quinquennali sovietici. Sotto questo punto di vista, le teorie keynesiane sono state forse anche il prodotto di un'epoca che non vedeva più il *laissez faire* come un mito intoccabile.

La scelta qui fatta di privilegiare – quasi come in un “antefatto” alla nascita del *welfare state* in Gran Bretagna – le idee di Keynes e di Beveridge in materia di programmazione economica e di politiche sociali, si giustifica anche con il fatto che i successivi interventi postbellici nel Regno Unito possono essere riassunti nella formula “Keynes + Beveridge”. Storicamente è alle loro idee che sono state fatte risalire le successive realizzazioni britanniche in materia di *welfare*. Tuttavia è utile ricordare che anch'esse si svilupparono all'interno di un dibattito più ampio, che vide anche i contributi di altri economisti e politici di diverso orientamento, come i già citati Polanyi e Titmuss. Peraltro, i programmi di realizzazione del *welfare state* in Gran Bretagna si sarebbero sviluppati distanziandosi sempre più sia dalla filosofia sociale ambigualmente “aristocratica” di Keynes⁶⁵, sia dall'idea di Beveridge di un piano di protezione sociale che si limitasse a garantire un minimo di sussistenza. La direzione intrapresa sin dal 1945 sarebbe stata infatti quella di un ampliamento progressivo della democrazia attraverso un programma di riforme sociali tendenzialmente universali, ma molto più articolate e selettive rispetto allo schema originario del Piano Beveridge. Inoltre, tali politiche furono sempre più volte non solo a garantire una soglia di sussistenza, ma anche un incremento progressivo del benessere, specie per le classi lavoratrici⁶⁶. A riprova di questa impostazione, bisogna considerare che anche per quel che ha riguardato il finanziamento del programma di Beveridge vi furono delle differenze sostanziali e “programmatiche”. Come ha notato lo storico Gerhard Ritter, il Piano Beveridge “lasciava poco spazio a logiche redistributive”⁶⁷ perché si basava su un

⁶⁵ Si veda ad esempio J. M. Keynes, *Sono un liberale?*, in Id., *La fine del laissez-faire e altri scritti*, cit., pp. 45-56, in cui Keynes, nello stesso articolo, si lamenta di come, in una democrazia, ogni partito debba dipendere da una massa di elettori ignoranti, per poi riaffermare la necessità di un controllo dell'anarchia delle forze economiche e finanziarie.

⁶⁶ D. Benassi, *William Beveridge e il Piano del 1942: alle origini del welfare state*, cit., p. 37.

⁶⁷ G. Ritter, *op. cit.*, p. 144.

insieme di contributi generali, stabili e unitari, e prevedeva delle prestazioni anch'esse uniche per tutti i cittadini. Inoltre prevedeva, e incoraggiava, imprese e privati a integrare le pensioni-base con un sistema assicurativo privato, come pensioni aziendali o assicurazioni aggiuntive⁶⁸. Vedremo in seguito come il governo Attlee, anche di fronte alle esigenze economiche della ricostruzione, avrebbe cercato invece di piegare il sistema fiscale a logiche prettamente redistributive, anche come strumento primario per finanziare la protezione sociale.

Le proposte formulate da Keynes e da Beveridge furono comunque alla base delle politiche intraprese sia dai laburisti che dai conservatori, e furono sostenute da ampi settori dello stesso partito liberale, con cui Beveridge si sarebbe candidato. Uno dei motivi principali di questo compromesso è stato forse – sulla scorta dell'interpretazione di Hobsbawm - da rintracciare nel confronto epocale che si era aperto tra il capitalismo occidentale e il comunismo⁶⁹. Per i conservatori e i liberali si è trattato anzitutto di arginare l'indubbio fascino che l'Unione Sovietica esercitava non soltanto sul proletariato. I laburisti, invece, - se non si può condividere il giudizio certamente troppo *tranchant* dello storico inglese, secondo cui essi, come gli altri partiti del movimento operaio non-comunista “non avevano una propria politica economica”⁷⁰ - probabilmente riuscirono a vedere nell'impostazione di fondo del keynesismo e del Piano Beveridge gli strumenti per poter promuovere un blocco di riforme in grado di migliorare le condizioni dei lavoratori e allo stesso tempo di rafforzare il potere del partito e dei sindacati. Nell'uno e nell'altro caso, quindi, la cornice condivisa entro cui operare sarebbe stata quella di una democrazia sociale che potesse convivere con un capitalismo ancora liberista ma allo stesso tempo profondamente riformato, nel senso di un'economia mista tra settore privato e pubblico, di un interventismo dello Stato per garantire la piena occupazione, la protezione sociale e la modernizzazione delle industrie, e infine di un'espansione dei mercati e dei consumi.

⁶⁸ W. Beveridge, *Il Piano Beveridge: Compendio Ufficiale della relazione di Sir W. Beveridge al Governo britannico*, cit., cfr. p. 50 e 92.

⁶⁹ E. Hobsbawm, *op. cit.*, pp. 303-322.

⁷⁰ *Ivi.* p. 320.

2. Il governo Attlee e la nascita del *welfare state* (1945-1951)

Si è fin qui visto quali fossero i principali ispiratori del nuovo ruolo dello Stato riguardo alle politiche sociali ed economiche, e quali i motivi che portarono all'emergere delle loro idee.

Si è anche sottolineato come l'ipotesi di Beveridge si differenziasse in linea di principio dalle prospettive socialiste gradualiste di superamento progressivo del capitalismo attraverso le riforme. Egli si sarebbe candidato alle elezioni del 1945 con il partito liberale, ritenendolo l'unico in grado di poter effettivamente attuare le riforme, da lui definite "radicali", proposte nel Piano. I conservatori, che governarono dal 1922 al 1939, sarebbero stati, secondo Beveridge, "costituzionalmente" incapaci di attuare nella sua interezza il programma di riforme sociali. Del partito laburista, nonostante una sorta di "convergenza culturale" verso alcuni settori del variegato movimento operaio britannico, Beveridge non condivise invece il programma definito "socialista" di nazionalizzazioni e controllo pubblico né la predominanza degli interessi settoriali rappresentati dalle *Trade Unions* in seno al partito⁷¹.

Sarebbero stati però proprio i laburisti di Attlee, avversari politici del partito di Beveridge alle elezioni del '45, a mettere in pratica gran parte delle sue riforme. In quanto alla realizzazione politica del Piano del 1942, non si può difatti prescindere dalle grandi riforme "strutturali" varate dal governo laburista di Attlee, rese peraltro possibili dal nuovo orientamento degli Stati usciti vincitori dalla Seconda guerra mondiale. L'insieme delle riforme attuate dal governo laburista infatti non rispondeva solo al programma politico del partito e alle rivendicazioni delle *Trade Unions*, ma si collocava anche in un contesto di ricostruzione industriale ed economica di tutto il continente europeo, in cui cresceva la polarizzazione tra il mondo comunista e quello occidentale, ovvero tra gli alleati vincitori della guerra.

⁷¹ W. Beveridge, *Perché sono un liberale*, in Id., *La libertà solidale*, cit., pp. 159-178. La discriminante fondamentale indicata da Beveridge nel testo rispetto al partito laburista era comunque quella che riguardava il suo fine ultimo di "far trionfare il socialismo". A tal proposito, Beveridge ha scritto che "Ora io non sono più socialista oggi di quanto non fossi al tempo in cui, nonostante la mia amicizia con i Webb, non m'ero sentito di entrare nella *Fabian Society* o di essere qualcosa di più che uno spettatore interessato a quello che andavano facendo." Ivi. p. 168.

L'esperienza riformista del governo Attlee è stata perciò, come ha scritto lo storico Leonardo Paggi, “il momento più emblematico di tutta l'esperienza europea.”⁷², perché ha fatto della Gran Bretagna il primo e forse più evidente laboratorio di attuazione di politiche economiche keynesiane e di *welfare*.

In generale, il governo laburista si sarebbe mosso in due direzioni: attuazione di un programma di protezione sociale e sostanziose nazionalizzazioni di interi settori industriali. Questi due obiettivi sarebbero stati cercati anche attraverso un intervento sulla spesa pubblica per garantire la piena occupazione, e con il decisivo apporto delle *Trade Unions*.

2.1. Il dopoguerra tra crisi e ricostruzione

Gli obiettivi del governo britannico appena uscito dalla guerra furono dirigere la ricostruzione, la riconversione delle industrie e l'approvvigionamento dei beni di prima necessità sul piano interno, e continuare a mantenere un esercito mobilitato sul continente (circa un milione e mezzo di soldati) e un Impero in un clima internazionale che sarebbe rapidamente deteriorato tra gli ex Alleati.

Uno fra i *trend* europei che coinvolsero anche la Gran Bretagna negli anni immediatamente successivi la guerra fu l'incremento dei tassi di natalità, quando ci furono più di mezzo milione di nascite in più rispetto al periodo precedente; questo “*baby boom*” avrebbe avuto alcune evidenti conseguenze in termini di aumento della domanda complessiva di beni di consumo essenziali, con inevitabili conseguenze anche sulla produzione e sull'economia in generale, per soddisfarne la richiesta⁷³. Nell'immediato, inoltre, anche larghi strati della popolazione avevano la necessità di accedere a beni di consumo essenziali e non solo. Non va dimenticata infine una forte domanda di lavoro favorita dall'impegno per la ricostruzione.

Economicamente, la Gran Bretagna usciva vittoriosa dalla guerra essenzialmente grazie agli aiuti americani nell'ambito del programma “Affitti e prestiti”, interrotto al termine del conflitto nel '45. A una caotica ripresa nell'immediato, seguirono ben presto due

⁷²L. Paggi, *Strategie politiche e modelli di società nel rapporto Usa-Europa (1930-1950)*, in Leonardo Paggi (a cura di), *Americanismo e riformismo* Einaudi, Torino 1989, pp. 3-127, cit. p. 80.

⁷³Per una breve ricapitolazione dei *trend* demografici britannici da inizio secolo al 1945, si veda P. Clarke, *op. cit.*, pp. 279-283.

crisi. La prima si diffuse su scala europea nel 1947, e consistette in una penuria degli approvvigionamenti energetici e di materie prime. La seconda fu una crisi finanziaria nel '49 che ebbe l'epicentro proprio in Gran Bretagna, quando il governo fu costretto a svalutare la sterlina del 30%. Soprattutto quest'ultima decisione impose un rigido programma di austerità con inevitabili ricadute sul programma del governo Attlee, che coinvolse però soprattutto la sua politica economica⁷⁴. Le pesanti misure di austerità varate dal governo avrebbero provocato anche le prime fratture tra governo laburista e sindacati, in quanto, tra i provvedimenti presi nel '48 vi furono – oltre alle già conosciute razionalizzazioni di beni di consumo primari (come il pane nel 1946) – anche i congelamenti dei salari per mantenere accettabili i prezzi delle esportazioni⁷⁵.

Si può quindi rilevare come, da parte del governo, si sia cercato in ogni modo di salvaguardare le recentissime conquiste sul piano della protezione sociale, anche a costo di una politica di contenimento dei salari all'interno, e di “protezionismo” economico verso l'estero; i finanziamenti al *welfare state* non avrebbero subito infatti particolari riduzioni, se non in misura marginale per quel che riguarda il servizio sanitario.

In seguito alla crisi del '47, e alle sue conseguenze economiche e finanziarie, anche la Gran Bretagna dovette ricorrere agli aiuti americani del Piano Marshall. Tuttavia, non va forse sopravvalutato l'impatto degli aiuti americani – sebbene considerevoli⁷⁶ – sull'attuazione di politiche di *welfare* per almeno due motivi: gli aiuti del Piano Marshall furono disponibili in Gran Bretagna solo dal '48 e fino al 1950, quando cioè le riforme più importanti erano già state fatte; gli aiuti economici che servirono alla ricostruzione furono inoltre usati attuando politiche nella sostanza keynesiane, molto distanti dagli interventi di riduzione della spesa e pareggio di bilancio per cui spingevano gli americani⁷⁷.

⁷⁴ In particolare, nell'inverno 1946-'47 la Gran Bretagna si trovò ad affrontare uno tra gli inverni peggiori del secolo, che consumò in breve le riserve energetiche e di combustibile del Paese. La crisi del '49 rientra in quella crisi europea di penuria di dollari (il *dollar gap*) da parte degli Stati in Europa per pagare le importazioni di beni americani, per finanziare la ripresa industriale e per ridurre i debiti contratti. Ivi, pp. 287-295.

⁷⁵ Tra le cause di questa conflittualità strisciante tra governo e sindacati, Pelling ha ricordato anche l'alta percentuale di militanti comunisti tra i sindacalisti, che promossero scioperi di natura politica contro il governo di Attlee e Bevin, accusati, nella propaganda comunista, di “avvelenare il futuro” della classe operaia. H. Pelling, *op. cit.*, cfr. pp. 262-274.

⁷⁶ Landes ha scritto che la Gran Bretagna ricevette circa il 25% del totale degli aiuti, usati in gran parte per estinguere i debiti a breve scadenza, per stimolare la ripresa e per revocare le misure di controllo di prezzi e importazioni. D. Landes, *Prometeo liberato*, Einaudi, Torino 1978, cfr. pp. 652-653.

⁷⁷ I. Masulli, *op. cit.*, cfr. pp. 37-39.

Inoltre, come ha notato sempre Paggi, paradossalmente un vero e proprio intervento in materia sociale s'impose in Gran Bretagna proprio in concomitanza con un relativo declino economico evidente già dagli anni '20, che avrebbe spinto sempre più i governi britannici a concentrarsi sull'economia interna del Paese e sulle politiche di protezione sociale, e a ricercare conseguentemente una forma di mediazione con le istanze del movimento operaio⁷⁸. Aodttando questa prospettiva è possibile comprendere l'estrema importanza che l'edificazione dello Stato sociale assunse per il governo Attlee nonostante la difficile situazione dell'economia internazionale nell'immediato dopoguerra.

Questo nuovo "isolazionismo" economico inglese si sostanziò nel tentativo in qualche modo di resistere alle politiche di aperta liberalizzazione del commercio internazionale e degli scambi voluta dagli americani. Le maggiori preoccupazioni del governo sotto questo punto di vista risultarono essere il mantenimento di privilegi commerciali legati all'Impero e del ruolo egemone della sterlina nel Commonwealth, contemporaneamente al sostegno verso politiche di piena occupazione per i lavoratori britannici. È stato fatto notare, insomma, come "Londra resisteva, infatti, al multilateralismo e cercava di mantenere un'indipendenza capace di servire le proprie ambizioni ad un tempo di grande potenza e di *welfare state*: perseguiva, cioè, una politica socialista in casa e conservatrice all'estero."⁷⁹

Segnali di ripresa nelle maggiori economie europee erano evidenti già a partire dalla fine del 1949, in un contesto di intenso attivismo americano per rilanciare le esportazioni tra i Paesi europei e verso gli Stati Uniti. I diversi programmi di integrazione e cooperazione commerciale stavano dando i propri frutti tra Paesi europei, ma non verso l'altra sponda dell'Atlantico. Il Piano Marshall, è stato scritto, venne concepito come incentivo alla ripresa della produttività e soprattutto ad una maggiore integrazione europea sotto l'egida americana. Gli obiettivi di lungo periodo erano la crescita economica, la riduzione della conflittualità sociale all'interno dei singoli Paesi e il riequilibrio del commercio mondiale, prerequisito fondamentale per quel sistema

⁷⁸ L. Paggi, *Strategie politiche e modelli di società nel rapporto Usa-Europa (1930-1950)*, cit., pp. 80-91.

⁷⁹ Maier, si riferisce alle resistenze britanniche in merito alla liberalizzazione del commercio atlantico ed europeo, e al sistema di pagamenti multilaterali in Europa, un sistema di crediti tra Paesi europei per favorire la ripresa di importazioni ed esportazioni. C. Maier, "*Voi Europei*". *Concetti regionali e ruoli nazionali nel quadro del Piano Marshall*, in E. Aga Rossi (a cura di), *Il Piano Marshall e l'Europa*, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma 1983, pp. 39-58, cit. 52.

multilaterale di scambi e pagamenti che era alla base delle politiche americane per il dopoguerra. In retrospettiva, in questo quadro lo stesso *welfare state* nascente avrebbe *potenzialmente* potuto avere un ruolo di stabilizzazione⁸⁰, una “via europea” al benessere economico e al “compromesso” sociale.

Un punto di svolta sia per il rilancio della produttività sia per la legittimazione di questo modello economico-sociale fu però dato dalla guerra di Corea scoppiata nel giugno del 1950, nel nuovo clima della “guerra fredda”. L’impatto di questo conflitto sulla politica interna e internazionale degli Stati Uniti e sullo stesso assetto del Patto Atlantico è stato estremamente rilevante, sebbene spesso sottovalutato, per definire la politica mondiale negli anni successivi⁸¹. Gli Stati Uniti richiesero ai propri alleati, Gran Bretagna e Francia *in primis*, un impegno per il riarmo che significò anche politiche economiche per incrementare la produttività. Nel Regno Unito, che aveva ricevuto 2,7 miliardi di dollari di aiuti del Piano Marshall oltre ad altri 4,4 miliardi di prestiti tra il 1945 ed il 1947, la spesa per il riarmo costituì il volano per la ripresa industriale. La condizione da economia di guerra degli anni 1950-52 terminò l’anno successivo, quando furono definitivamente aboliti i controlli sui prezzi e i razionamenti dei generi alimentari, e l’economia avrebbe ricominciato a espandersi dal punto di vista commerciale. Secondo l’economista Cairncross lo sforzo “eccessivo” per il riarmo avrebbe però danneggiato irrimediabilmente l’industria manifatturiera britannica. Sul breve termine si determinò un calo delle esportazioni rispetto ad altre economie come quella tedesca occidentale, che proprio dagli ordinativi nel settore siderurgico e chimico per la guerra di Corea realizzò un passo decisivo nel suo rilancio economico, già comunque avviato dal 1948. Sul lungo termine, la Gran Bretagna avrebbe inoltre pagato le richieste dell’impegno americano per la difesa europea contro i sovietici e per la guerra coreana con la cronica debolezza delle proprie industrie manifatturiere rispetto alle più dinamiche economie continentali⁸². Tuttavia, secondo Ellwood, la guerra di Corea ha anche rappresentato un

⁸⁰ D. Ellwood, *L’Europa ricostruita. Politica ed economia tra Stati Uniti ed Europa occidentale*, Il Mulino, Bologna 1994, cfr. pp. 111-131 e 117-230. Si veda inoltre A. Milward, *The Reconstruction of Western Europe*, Methuen, London 1984, cfr. pp. 1-125 e 212-230. Milward peraltro ha sostenuto che non sia totalmente corretto affermare che l’ordine passato alla storia come “sistema di Bretton Woods” sia stato propriamente quello effettivamente definito nel 1944, che sarebbe collassato già nel 1947, quando la crisi in Europa rese necessari ulteriori sforzi statunitensi per rilanciare la produttività e la cooperazione tra i Paesi europei. Cfr. pp. 43-55.

⁸¹ *Ivi.* pp. 233-236.

⁸² A. Cairncross, *Years of recovery. British economic policy 1945-51*”, Methuen, London-New York 1985, cfr. pp. 212-233.

primo momento di legittimazione del *welfare state* britannico. Da parte europea, la richiesta americana di una corsa al riarmo in chiave anticomunista non sarebbe stata facilmente accettata dall'opinione pubblica e dai lavoratori senza una contemporanea politica che avesse aumentato il grado di giustizia sociale nei propri Paesi. Per questo, conclude Ellwood, “la versione britannica del socialismo del *welfare state*, che per molto tempo era stata guardata con sospetto, ora cominciava a godere del favore degli americani.”⁸³ Con la guerra di Corea gli Stati Uniti, che si erano in precedenza dimostrati restii ad avallare l'interventismo di molti Paesi europei nella vita economica e il loro impegno nelle politiche sociali, accettarono infine il nuovo “compromesso” politico che si stava configurando in Europa occidentale.

Questo era in sintesi il contesto economico e politico in cui il governo Attlee, eletto il 26 luglio 1945 con più di 400 seggi, si trovò ad operare. Il bilancio finale può essere considerato positivo perché riuscì a costruire il sistema passato poi alla storia come *welfare state*, e al tempo stesso a proteggerlo dalle ristrettezze dell'economia postbellica. Il *welfare* britannico costituì anche un primo esempio di come una legislazione sociale universalistica avrebbe potuto convivere con un'economia di mercato, nella forma con cui quest'ultima si sarebbe diffusa dal dopoguerra nell'Europa occidentale.

Si analizzeranno di seguito prima gli interventi presi in materia sociale, e successivamente l'aspetto non meno importante – anzi, prioritario per i laburisti – della pianificazione economica e delle nazionalizzazioni, ritenute strumenti per la direzione pubblica dell'economia e per il raggiungimento della piena occupazione.

2.2. Il governo Attlee: i provvedimenti in materia sociale

Il programma con cui i laburisti andarono al governo nel 1945⁸⁴ rivendicava il ruolo svolto dal proprio partito nel *war cabinet*, e si riproponeva retoricamente di “vincere la pace” attraverso un programma pragmatico che rispondesse alle esigenze di un Paese

⁸³ D.W. Ellwood, *op. cit.*, p. 240. Sulle diverse dinamiche economiche dei Paesi europei cfr. pp. 240-266.

⁸⁴ Il programma è interamente disponibile online. Labour Party, *Let us face the future: a declaration of Labour Policy for the consideration of the Nation*, 1945 Labour Party Election Manifesto. URL: <http://www.labour-party.org.uk/manifestos/1945/1945-labour-manifesto.shtml> (ultima visualizzazione 09/05/2012).

che voleva “food, work and homes”⁸⁵. Si prefigurava un sostanziale superamento delle vecchie politiche sociali, facendo proprie le idee del Piano Beveridge per gli aspetti riguardanti il sistema sanitario e la piena occupazione, ma sposandole anche con le parole d’ordine laburiste di tutela del lavoro e aumento del benessere della classe operaia, di intervento nel sistema educativo (con misure contro l’abbandono scolastico e per l’educazione secondaria gratuita), di creazione di un sistema sanitario nazionale, e infine di una politica urbanistica ed abitativa che calmierasse anzitutto i prezzi di affitto e vendita delle case.

Attlee, rappresentante dell’ala riformista del partito laburista, riuscì quindi a vincere presentando un programma al tempo stesso pragmatico eppure molto ambizioso nel voler ridisegnare l’assetto economico e sociale del Paese. In concreto, il governo attuò delle riforme che rispondevano sia alle esigenze immediate di un Paese che usciva dalla guerra, sia a un progetto sociale di ampio respiro⁸⁶.

Il primo provvedimento del governo fu nel 1945 il *Family Allowances Act*⁸⁷, degli assegni familiari di cinque scellini a settimana per le famiglie con più di un figlio. Questo provvedimento era precedente l’istituzione del *National Assistance Board* (l’Ufficio di Assistenza Nazionale) così come del sistema di assicurazioni sociali. L’assegno veniva erogato per i figli entro i limiti di 16 anni di età (la soglia dell’età dell’obbligo scolastico), ed era flat-rate e non *means-tested*, cioè, rispettivamente, a somma fissa e non sottoposto alla prova dei mezzi economici familiari. Ma il cuore degli interventi del nuovo *welfare state* furono, tra il 1946 ed il ’47, il *National Insurance Act*, cioè le assicurazioni obbligatorie e sociali, il *National Insurance Industrial Injuries Act*, la copertura assicurativa per gli infortuni sul lavoro, le *Trade Unions Act*, che estendevano i poteri del sindacato e, sempre nel 1946, il *National Health Service Act*, che sancì la nascita del Sistema Sanitario Nazionale.

Gli schemi assicurativi andavano a coprire tutte le categorie di lavoratori, autonomi o dipendenti, così come i non-occupati. Nel loro complesso costituiscono il famoso sistema di protezione “dalla culla alla tomba”.

⁸⁵ Ivi.

⁸⁶ G. Silei, *Welfare State e socialdemocrazia*, Piero Lacaita Editore, Manduria-Bari-Roma 2000, cfr. pp. 87-89.

⁸⁷ R. Cross, *The Family Allowances Act, 1945*, in “The Modern Law Review”, vol. 9 n. 3 October 1946, pp. 284-289.

Il sistema pensionistico si differenziava nei contributi a seconda delle categorie lavorative, dell'età e del sesso. Da Beveridge veniva mutuato il principio che faceva coincidere le indennità erogate con i contributi versati; non si poteva scendere al di sotto della pensione di base che garantiva 26 scellini a settimana. Questa cifra era il minimo garantito per tutte i casi coperti dall'assicurazione, ma tale quota poteva essere integrata a seconda delle diverse situazioni familiari. Per quanto riguarda le assicurazioni sociali, esse coprivano le seguenti differenti indennità: disoccupazione, maternità, invalidità, infortunio, vecchiaia, oltre a quelle supplementari e a quelle di reversibilità per le famiglie in caso di morte del capofamiglia, uscendo dallo schema universalistico previsto nel Piano Beveridge, nella sola misura in cui furono privilegiate le indennità per invalidità da lavoro rispetto a quelle civili.

Solo le persone qualificate come "occupate" avevano il diritto di accedere agli eventuali sussidi di disoccupazione, mentre sia lavoratori dipendenti sia quelli autonomi potevano accedere all'indennità di malattia. Le indennità di disoccupazione erano fissate al minimo standard di 26 scellini, con le possibilità di supplementi cui ci si riferiva in precedenza. Questa cifra poteva quindi essere assommata ad altri 7 scellini settimanali per il primo o unico figlio, o ulteriori 16 potevano essere assegnati per un'altra persona adulta a carico, mentre per altri figli dopo il primo si rientrava nei casi coperti dal *Family Allowances Act*.

I sussidi per la maternità erano di base fissati a 4 scellini a settimana, a cui potevano essere aggiunti 36 scellini a settimana, per 13 settimane, in caso di una donna lavoratrice, ridotti a 20 per quattro settimane per donne non occupate, ma senza diritti agli assegni familiari. Pure la pensione di reversibilità per le vedove seguiva una casistica complessa che teneva conto anche di eventuali figli piccoli a carico. Sommando diversi criteri, tra cui età della vedova e dei figli, durata della vedovanza, eventuale occupazione della vedova, si poteva accedere a benefici variabili tra i 26 e 36 scellini a settimana, a cui andavano aggiunti ulteriori 7-12 scellini a settimana per gli orfani.

Le pensioni di vecchiaia si adeguarono alle indicazioni del Rapporto Beveridge per la loro universalità, per la garanzia dello standard minimo e per gli incentivi alla prosecuzione del lavoro anche dopo aver maturato la possibilità della pensione. L'età per il ritiro dal lavoro era fissata a 65 anni per gli uomini e 60 per le donne. Laddove

l'avente diritto alla pensione avesse deciso di continuare a lavorare, la pensione sarebbe aumentata di 1 scellino a settimana per ogni 25 di contributi versati nei cinque anni successivi al raggiungimento della pensione. Le donne lavoratrici e sposate avrebbero potuto usufruire della propria pensione-base di 26 scellini, ma nel caso in cui invece fossero coperte dall'assicurazione pensionistica del marito, – non avessero perciò una copertura loro propria - la loro quota sarebbe scesa a 16 scellini (oltre alla pensione del marito). La pensione per una coppia sposata si poteva così essere elevata fino a 42 scellini a settimana.⁸⁸

Gli infortuni sul lavoro venivano invece trattati più diffusamente nell'*Industrial Injuries Act*, che rientrava comunque nell'impianto assicurativo generale, attraverso fondi finanziati da datori di lavoro, lavoratori e dallo Stato. In questo schema assicurativo era poi lo Stato che si assicurava direttamente il pagamento degli indennizzi per infortuni senza causa e malattie derivanti dal lavoro. Questo provvedimento sarebbe stato parzialmente emendato dal *Personal Injuries Act*⁸⁹ del 1948. In questa legge si aboliva il concetto di “common employment” dal diritto del lavoro inglese, il quale tendeva a tutelare il datore di lavoro nel caso in cui l'infortunio sul posto di lavoro di un dipendente fosse stato causato dalla negligenza di un altro.

Per quanto riguarda l'istruzione, nel 1947 fu approvato l'*Education Act* che elevò l'obbligo scolastico a 15 anni (in seguito innalzato a 16), rese gratuite le scuole secondarie e aumentò il numero delle borse di studio universitarie offerte dallo Stato. Esso in realtà si basava su un piano predisposto durante la guerra dal capo della commissione per la riforma dell'istruzione nel 1944, il conservatore Richard Butler⁹⁰. Le condizioni in cui furono presi i provvedimenti da parte dei laburisti furono però pesantemente influenzate dalle difficoltà postbelliche; tra queste, sicuramente il sovraffollamento delle classi (cinquanta e più studenti per classe) e la mancanza di un numero sufficiente di scuole e insegnanti. L'opera del ministro laburista Tomlison si volse anche in direzione di un aumento delle assunzioni e soprattutto nella costruzione di nuovi edifici scolastici (nel 1951 erano previste in costruzione 1.000 scuole per più di

⁸⁸ W. A. Robson, *The National Insurance Act, 1946*, in “The Modern Law Review” vol. 10 n. 2 April 1947, pp. 171-179.

⁸⁹ *Law Reform (Personal Injuries) Act, 1948*, HMSO, c. 41, London 1948.

URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1948/41/pdfs/ukpga_19480041_en.pdf (ultima visualizzazione 09/05/2012); J. Unger, *Law Reform (Personal Injuries) Act, 1948*, in “The Modern Law Review”, vol. 12 n. 3 July 1949, pp. 347-350.

⁹⁰ I. Masulli, *op. cit.*, cfr. p. 37.

400.000 studenti). Per quel che riguarda le scuole primarie, nel 1951 fu stimato dal governo che circa il 91% dei bambini di 5 anni frequentasse la scuola.

Nella riforma dell'istruzione secondaria, invece, il governo decise – sempre seguendo il disegno di legge del *Butler Act* del 1944 – di suddividere i percorsi scolastici in educazione generale (*modern school*), nel corrispondente britannico dei licei (*grammar school*) e negli indirizzi tecnico-lavorativi (*technical school*). Se, tuttavia, uno sforzo in direzione di una maggiore democratizzazione dell'istruzione universitaria venne fatto, per esempio aumentando il numero dei borsisti nelle università nel secondo dopoguerra, è pur vero che ancora sussistevano enormi differenze tra scuole pubbliche e private a qualsiasi livello d'istruzione. Questo probabilmente anche perché il principio ispiratore della riforma si basava non sulla possibilità di un accesso “in massa” agli studi universitari per gli studenti, ma su un significativo aiuto agli studenti “meritevoli” per l'accesso alle università di élite, come Oxford o Cambridge, attraverso consistenti borse di studio. Il carattere sostanzialmente elitario del sistema educativo britannico si esplicava peraltro anche nell'istruzione secondaria, attraverso la dicotomia tra scuole pubbliche e istituti privati (anzitutto i college di tipo residenziale). Questi ultimi, attraverso rette altissime e grazie al loro prestigio, fornivano di fatto un'istruzione nettamente superiore ai propri studenti – provenienti dai ceti più agiati - rispetto ai coetanei che frequentano le scuole pubbliche, contribuendo così di fatto a mantenere intatto il carattere diseguale dell'istruzione britannica⁹¹.

Il Sistema sanitario nazionale, l'altro pilastro del *welfare state*, sarebbe stato gratuito. Sostenuto per la gran parte dalla fiscalità generale, ma secondariamente anche con i contributi di datori di lavoro e lavoratori dal fondo delle assicurazioni nazionali, era gestito dallo Stato. Aveva il compito di garantire su tutto il territorio, e per tutti i cittadini, i servizi medici di base, l'accesso alle strutture ospedaliere e alle strutture locali che integravano servizi sanitari e assistenza sociale. Due differenti uffici alle dipendenze del Ministero della Sanità amministravano sia la gestione delle strutture

⁹¹ Per una breve sintesi sui provvedimenti del governo laburista in materia scolastica, si veda E. Wiskemann, *L'istruzione nell'Inghilterra laburista*, in “Il Ponte” Anno VIII n. 5-6 maggio-giugno 1952, La Nuova Italia, Firenze 1952, pp. 613-621. Per i peculiari caratteri “aristocratici” dell'istruzione inglese, si veda invece la breve appendice all'articolo della Wiskemann da parte di A. Passerin D'Entrèves, *Postilla sull'istruzione*, pp. 622-626, in cui l'autore, che fu anche docente ad Oxford, definisce l'intero sistema educativo inglese come una sorta di “gigantesca scemmatrice intesa a spingere in alto i giovani più intelligenti e promettenti”. Questo carattere di fondo è persistito anche dopo la riforma del *Butler Act*, sebbene essa abbia portato ad un aumento considerevole delle borse di studio, giunte a coprire – sempre secondo l'autore – ben il 70% degli studenti oxfordiani, a fronte del 30% dell'anteguerra.

ospedaliera sia l'organizzazione del servizio dei medici di base. Un'altra misura invece si articolava a livello locale, e prevedeva la creazione di strutture sul territorio a cui erano demandati i compiti di gestire le prestazioni di assistenza sanitaria gratuita a madri e neonati, i servizi sociali territoriali nel loro complesso e l'assistenza sanitaria domiciliare. Inoltre, il governo si preoccupò di ampliare il numero di medici e di strutture ospedaliere sul territorio, creando un distretto ospedaliero ogni due milioni di abitanti, a sua volta divisa in altre sottounità per garantire una capillare rete di strutture sanitarie⁹².

Il ministro della Sanità che si scontrò contro la potente lobby dei medici fu Aneurin Bevan, uno tra i più attivi riformatori del governo laburista. In breve tempo Bevan riuscì a sconfiggere sia la *British Medical Association* sia l'opposizione dei conservatori⁹³, riuscendo a democratizzare il servizio sanitario ed estendendo le prestazioni sanitarie – in precedenza appannaggio dei pochi assicurati – a lavoratori, donne, bambini e anziani. Il carattere completamente universalistico del *National Health Service* è stato per certi aspetti “rivoluzionario”; perché, come ha scritto il sociologo Peter Willmott, “per la prima volta è stato accettato e messo in pratica il principio che le cure che un malato riceve non debbono assolutamente dipendere dalle sue possibilità finanziarie. E quel che è più importante la comunità si assume la responsabilità della protezione del malato, della diagnosi della malattia e della cura”⁹⁴. In altre parole, è stato forse proprio nel servizio sanitario che venne esplicitato in tutta la sua novità e radicalità il principio di assistenza su basi universalistiche – cioè indipendenti dal reddito percepito – e di solidarietà comunitaria e “nazionale”, principi sommamente importanti per Beveridge. Secondo l'interpretazione di Laybourn, però, il *National Health Service* è stato anche il contributo specifico dei laburisti, e del ministro Bevan in particolare, al *welfare state*, specialmente per quel che ha riguardato il suo finanziamento sostanzialmente tramite tassazione (si ricordi che su questo punto Beveridge espresse nel Piano pareri non

⁹² Sulle misure prese dal governo Attlee in materia previdenziale e sanitaria, si veda anche G. Silei, F. Conti, *op. cit.*, pp. 96-108; G. Silei, *op. cit.*, pp. 90-95; e D. Stark Murray, *Il Servizio nazionale di Sanità in Gran Bretagna*, in “Il Ponte”, cit., pp. 557-561.

⁹³ Bevan riuscì a spaccare in due la BMA, facendo leva sulle spaccature tra i medici specialisti e quelli di base. Fu garantito agli specialisti di poter esercitare la professione privata anche all'interno delle strutture pubbliche, e in questo fu garantito il loro appoggio alla riforma, che anche i medici generici finirono per accettare nel 1948. Su questo si veda, P. Clarke, *op. cit.*, pp. 286-287.

⁹⁴ P. Willmott, *Lo Welfare State*, in “Il Ponte”, cit., pp. 540-546, pp. 545-546.

definitivi) e per la centralità che avrebbe assunto rispetto alla sanità privata, in termini di offerta dei servizi⁹⁵.

Tra 1946 e 1947 è stata invece la volta del *Furnished Houses (Rent Control) Act*⁹⁶, che calmierava i prezzi per gli affitti delle case sul mercato immobiliare, fissandoli su standard di affitti per case ammobiliate sotto il controllo della Autorità locali e dei tribunali. Rispettivamente nel 1946 e nel 1947 vennero approvati il *New Towns Act* ed il *Town and Country Planning Act*⁹⁷. Con la prima legge si stabiliva l'attuazione di piani regolatori per l'edilizia, che tra le altre cose istituivano le riserve naturali e i siti di interesse storico e artistico dove era proibito edificare, la possibilità di effettuare espropri dei terreni per esigenze di pubblica utilità e le limitazioni al diritto di proprietà nell'intraprendere modifiche nei propri terreni da parte dei privati. La creazione dei piani regolatori era anche in questo caso demandata a enti amministrativi locali regionali e cittadini, che tuttavia dovevano "obbedire" a criteri generali di pianificazione gestiti e impostati a livello centrale. La seconda legge invece prevedeva l'istituzione di società pubbliche per la pianificazione ed edificazione in alcune aree del Paese delle *new towns*. Questa legge rientrava piuttosto nei piani per la ricostruzione delle comunità cittadine devastate dalla guerra, e in quelli per la rivalorizzazione di aree depresse economicamente, permettendo allo stesso tempo di decongestionare le situazioni più critiche nelle aree urbane per quanto riguarda le questioni abitative e, anche, quelle igienico-sanitarie.

Con il *National Assistance Act*⁹⁸ del 1948 vennero invece finalmente abolite le odiate *Poor Laws*, retaggio di secoli in cui la povertà era considerata una colpa individuale. Era così riconosciuta una rete di protezione anche per chi non era in grado di pagarsi le assicurazioni sociali del *National Insurance*. Si allargava insomma la copertura anche a chi avrebbe dovuto esserne escluso in base al principio dell' "uguale beneficio in

⁹⁵ K. Laybourn, *op. cit.*, pp. 226-235.

⁹⁶ L.C.B.G., *Furnished House (Rent Control) Act, 1946*, in "The Modern Law Review" vol. 9 n. 2 July 1946, pp. 169-172.

⁹⁷ *New Towns Act 1946*, HMSO, c. 68, London 1946.

URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1946/68/pdfs/ukpga_19460068_en.pdf (ultima visualizzazione 09/05/2012); S. A. de Smith, *Town and Country Planning Act, 1947*, in "The Modern Law Review", vol. 11 n. 1 January 1948, pp. 72-81.

⁹⁸ *National Assistance Act, 1948*, HMSO, c. 29 11 and 12 Geo 6, London 1948; URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1948/29/pdfs/ukpga_19480029_en.pdf (ultima visualizzazione 09/05/2012); R. Chambers, *The National Assistance Act, 1948*, in "The Modern Law Review", vol. 12 n. 1 January 1949, pp. 69-72.

cambio di un uguale pagamento (versato)”, considerando l’aiuto dello Stato agli indigenti un diritto connesso alla cittadinanza, piuttosto che un’opera da demandare alla carità privata o ecclesiastica.

L’erogazione di questi aiuti era demandata al *National Assistance Board* il quale, anche in questo caso, a sua volta si appoggiava alle Autorità locali per l’accertamento e il successivo aiuto ai singoli casi. Va specificato però che il loro compito si limitava all’individuazione dei casi di effettivo bisogno, poiché adesso era questo nuovo ufficio centrale ad elargire gli assegni sociali. Gli assegni anche in questo caso erano flat-rate e variavano da un minimo-base di 24 scellini a settimana per un capofamiglia singolo, fino a un massimo, con supplementi, di 40 scellini a settimana per una famiglia composta da marito e moglie, a cui andavano assommati ulteriori 7 scellini per eventuali figli sotto i cinque anni. A queste misure, si aggiunse anche un’indennità per l’alloggio.

Le misure di accertamento per la definizione dello status di bisognoso erano comunque ancora fondamentalmente basate sui *means tests*. Tuttavia, il *National Assistance Act* andava a costituire, assieme a tutti gli altri provvedimenti in materia di protezione sociale e del *NHS*, “the final abolition of the Poor Law and the achievement of the social security”⁹⁹.

Dello stesso anno è stato il *Children Act*¹⁰⁰, che ridefiniva in alcuni dettagli il *National Health Service Act*, prevedendo un insieme di misure volte a garantire una totale copertura sanitaria per i bambini poveri; la misura più interessante prevista in questo senso era quella riguardante la creazione di speciali strutture in cui figure professionali avrebbero lavorato a contatto con le famiglie nel caso di bambini in situazioni disagiate. La legge inoltre si rivolgeva anche ai servizi da organizzare per i bambini “privati di una normale vita”, ad esempio senza genitori o tutori legali. Delle commissioni appositamente preposte avrebbero dovuto prendersi carico di questi bambini fino al raggiungimento della maggiore età, e preoccuparsi del loro inserimento scolastico e nella case-famiglia a cui sarebbero stati affidati

⁹⁹ R. Chambers, *The National Assistance Act, 1948*, cit., p. 69.

¹⁰⁰ E. L. Younghusband, *The Children Act, 1948*, in “The Modern Law Review”, vol. 12 n. 1 January 1949, pp. 65-69.

Infine, nel 1949 e nel 1951 furono presi ulteriori provvedimenti, tra cui il *Landlord and Tenant (Rent Control) Act*¹⁰¹ ed il *National Insurance Act*. La prima delle due tornava sul problema degli affitti; era un provvedimento teso a vincolare legalmente il rapporto tra padrone di casa e affittuario per evitare aumenti incontrollati dei canoni d'affitto, o imposizioni di costi aggiuntivi rispetto a quelli già previsti dai contratti. Il secondo invece era una modifica per l'adeguamento delle pensioni in seguito alle due crisi del '47 e del '49.

Il complesso delle misure prese in questi anni cruciali andarono quindi a costruire quel *welfare state* che sarebbe diventato un modello per gli altri Stati dell'Europa continentale occidentale, e che avrebbe garantito ai cittadini britannici una protezione su basi universalistiche – ma con una garanzia di reddito rivolta in particolare verso i lavoratori attivi¹⁰² – ed un sistema sanitario nazionale gratuito.

Per riuscire a finanziare questo sistema previdenziale e sanitario, il governo provvide essenzialmente a mantenere un alto livello di tassazione, sulla scorta dei provvedimenti presi durante il precedente periodo bellico. I laburisti, anzi, da un lato implementarono il sistema della tassazione diretta e progressiva, e conseguentemente redistributiva, ma dall'altro mantennero un'alta imposizione indiretta su beni di lusso o comunque voluttuari, accettando un relativo aumento dei prezzi dei beni di consumo¹⁰³.

2.3. Il governo Attlee: pianificazione e nazionalizzazioni

Non meno importanti, sebbene maggiormente collegate ai piani di ricostruzione e di emergenza del dopoguerra, risultarono le politiche di piano e di nazionalizzazione di numerosi settori dell'industria, che furono i punti forse più genuinamente socialistici del manifesto del 1945, nonostante essi fossero inquadrati in un progetto di rilancio dell'economia “nazionale” secondo le impostazioni keynesiane piuttosto che su progetti statalisti o “classisti”¹⁰⁴. Esse si basarono quindi sostanzialmente su interventi sul bilancio, influenzando sulla tassazione e sulla spesa pubblica per regolare la domanda e

¹⁰¹ D. Lloyd, *Landlord and Tenant (Rent Control) Act, 1949*, in “The Modern Law Review”, vol. 13 n.1 January 1950, pp. 76-81.

¹⁰² P. Clarke, *op. cit.*, cfr. p. 111.

¹⁰³ Sulla politica laburista in materia fiscale, si veda R. Jenkins, *Politica finanziaria e politica tributaria*, in “Il Ponte”, cit., pp. 573-579.

¹⁰⁴ J. Mitchell, *Pianificazione e ricostruzione*, in “Il Ponte”, cit., pp. 547-556.

l'offerta globale di lavoro, investire in infrastrutture e determinare la domanda complessiva dei consumi. Oltretutto era esplicitamente escluso un mutamento dei rapporti all'interno delle fabbriche, poiché non si puntava al controllo delle fabbriche da parte degli operai, quanto piuttosto ad una "public ownership and management in the direct service of the nation."¹⁰⁵

Nel programma elettorale laburista vi fu un richiamo esplicito alle buone prove dell'efficacia di una gestione statale dell'economia dimostrate durante la guerra. I laburisti rivendicarono anzi nella loro partecipazione al governo il contributo specifico proprio in tal senso¹⁰⁶. Il ricordo dei disastrosi anni del primo dopoguerra spingevano d'altronde anche conservatori e liberali su posizioni sostanzialmente simili¹⁰⁷. Quello che i laburisti volevano evitare era in effetti proprio che si determinasse una situazione di totale anarchia economica dovuta alla fine del controllo pubblico.

Nelle intenzioni del governo, il controllo doveva essere esercitato cercando di contrastare per quanto possibile l'inflazione¹⁰⁸, in specie per i beni di prima necessità, senza però rinunciare agli obiettivi della piena occupazione. Inoltre il governo sarebbe intervenuto sugli investimenti, sulle importazioni, sulle esportazioni (molte industrie furono obbligate ad esportare percentuali fisse della propria produzione), con incentivi mirati per le industrie in base alle esigenze dei piani regionali, e con alcune misure monetarie, come l'abbassamento del costo del denaro¹⁰⁹. Sempre in contingenza con le necessità post-belliche era infine prevista una riforma agraria, per una gestione e pianificazione della produzione agricola in modo da garantire l'accessibilità dei prodotti alimentari per i cittadini¹¹⁰. Tuttavia fu anche ritenuta necessaria una programmazione sul più lungo termine che non si limitasse solo a politiche monetarie e fiscali, ma che comprendesse un programma di concertazione tra governi e parti sociali per gli investimenti nei diversi settori industriali¹¹¹. È importante ricordare che queste misure

¹⁰⁵ Labour Party, *Let us face the future*, cit.; e H. Pelling, *op. cit.*, cfr. p. 263.

¹⁰⁶ Ivi.

¹⁰⁷ A. Cairncross, *op. cit.*, pp. 299-300.

¹⁰⁸ Una delle principali preoccupazioni del governo laburista in tal senso fu di evitare, o perlomeno limitare, un'impennata dell'inflazione simile a quella successiva alla Prima guerra mondiale. L'inflazione non fu domata, ma il controllo sugli affitti e i sussidi per il cibo contribuirono a mantenere i prezzi relativamente stabili, o perlomeno in misura tale da non compromettere il valore dei salari reali. Ivi. pp. 409-426.

¹⁰⁹ Ivi. Cfr. pp. 333-353 e pp. 427-433.

¹¹⁰ Labour Party, *Let us face the future*, cit.

¹¹¹ A. Cairncross, *op. cit.*, cfr. pp. 299-332.

vennero finalizzate a garantire la piena occupazione anche in tempo di pace, una condizione che lo stesso Beveridge aveva ritenuto necessaria per il completamento del programma di protezione sociale.

Anche le nazionalizzazioni rispondevano nel programma laburista alla necessità di evitare una nuova ondata di disoccupazione di massa. L'economista Cairncross tuttavia ha riportato come prima ancora che considerazioni strettamente economiche, fossero motivi politici a spingere verso un programma di riforme generalizzate. Le *Trade Unions* dei minatori e del settore dei trasporti erano estremamente potenti all'interno del partito, e in qualche modo riuscirono a esercitare pressioni sul governo per intervenire nella nazionalizzazione di quei settori. Particolarmente rispondente a queste esigenze "politiche" fu la nazionalizzazione delle industrie dell'acciaio, attorno a cui si creò uno scontro molto acceso, e che non a caso furono tra le poche a ritornare in breve tempo in mano ai privati, insieme al settore degli autotrasporti¹¹².

Furono così nazionalizzati tra il 1945 ed il 1948 una serie notevole di comparti industriali. Tra questi pressoché tutto il settore energetico, come il carbone, il gas, l'elettricità e il settore dei trasporti, che comprese le ferrovie, le linee aeree e in parte le autostrade. Per quanto riguarda le industrie pesanti, furono nazionalizzate quelle dell'acciaio e quelle chimiche, mentre l'industria leggera, come il settore tessile e del cotone, fu di fatto "controllata" dal partito laburista e dai sindacati¹¹³. Sin dal 1945 fu nazionalizzata la Banca d'Inghilterra, rafforzando il potere del governo sulle regole finanziarie. Gli indennizzi agli azionisti per gli espropri furono fissati dal prezzo delle azioni in borsa, attraverso la cessione di titolo di Stato dal valore equivalente o da altri titoli industriali garantiti dallo Stato.

Le nazionalizzazioni furono attuate direttamente dallo Stato oppure da autorità pubbliche locali sotto il suo controllo. In generale, le nazionalizzazioni avvennero tramite l'affidamento della gestione delle industrie a delle *Public Corporation*. Queste erano degli enti giuridici pubblici con una notevole autonomia finanziaria e burocratica, operanti all'interno della logica del mercato, ma che allo stesso tempo avrebbero dovuto rispondere periodicamente del loro operato al Parlamento e sarebbero state indirizzate nel loro programma industriale generale dallo Stato. Se, inoltre, i dirigenti delle

¹¹² Ivi. Cfr. pp. 463-495.

¹¹³ Ivi. Cfr. p. 17.

industrie nazionalizzate erano in genere di nomina governativa, tutti gli altri dipendenti dell'impresa, dai tecnici agli operai, non erano considerati dipendenti pubblici. Altre due importanti novità introdotte nelle industrie nazionalizzate furono la creazione di organizzazioni di consumatori all'interno delle industrie, per sottoporre queste *Public Corporation* al doppio controllo parlamentare e della pubblica opinione, e organismi con poteri solo consultivi tra dirigenti e lavoratori a più livelli, dal consiglio nella singola impresa a quelli nazionali¹¹⁴.

Nel caso invece della Banca d'Inghilterra, delle compagnie telefoniche e dell'aviazione, i precedenti gruppi privati furono incorporati da gruppi di proprietà pubblica, posti però sotto la direzione amministrativa dei ministeri competenti. Se sul breve periodo le nazionalizzazioni risposero a un'esigenza politico-ideologica, sul lungo termine permisero un saldo controllo del governo sull'economia nazionale. Bisogna considerare difatti che una parte non irrilevante delle industrie per il mercato interno (energia, trasporti, comunicazioni, acciaio) era in mano pubblica, e che circa un quinto dell'industria britannica complessiva era controllata direttamente dallo Stato, perlomeno in termini di capitale azionario. Nell'immediato inoltre, le nazionalizzazioni produssero un incremento della produttività generalizzato nei vari settori, con punte particolari nell'industria elettrica¹¹⁵. Inoltre, sicuramente le nazionalizzazioni giocarono un ruolo fondamentale nella regolazione della vita economica nazionale, tale da permettere – assieme ad un'accorta politica di bilancio per incentivare la produzione, i consumi e gli investimenti, e ridurre allo stesso tempo le spinte inflattive – la regolazione della domanda di lavoro in maniera tale da garantire la piena occupazione. Tuttavia, Paolo Sylos Labini ha sottolineato alcune problematiche in merito al complessivo processo di nazionalizzazione dell'industria. Tra queste sicuramente vi era la non diminuita conflittualità all'interno della fabbrica tra lavoratori e dirigenti, non completamente appianata, in quanto – come detto – i consigli tra operai e imprese avevano un ruolo solo consultivo e non decisionale. Inoltre, in una prospettiva più ampia, Sylos Labini ha ricordato come le nazionalizzazioni intraprese dai laburisti non fossero dei veri e propri “piani” volti a regolamentare l'economia nel suo complesso. Sussiste quindi un

¹¹⁴ Su questi aspetti delle nazionalizzazioni, si vedano P. Willmott, *Nazionalizzazioni*, e J.J. Marus, *Struttura e funzionamento delle industrie nazionalizzate*, entrambi in “Il Ponte”, cit., pp. 580-587 e pp. 588-595.

¹¹⁵ P. Willmott, *Nazionalizzazioni*, cit., pp. 584-586.

problema a valutare l'effettiva incisività dell'intervento "pianificatore" dello Stato, che comunque ha portato a un indiscutibile incremento della produzione, nelle dinamiche economiche nazionali. La piena occupazione, infine, nel dopoguerra fu un fenomeno che investì numerosi altri Paesi, Stati Uniti *in primis*¹¹⁶. Non si possono inoltre valutare le *performance* economiche britanniche senza considerare il *boom* economico della Guerra di Corea, che impegnò il governo laburista negli ultimi due anni ad aumentare la produttività dell'industria bellica nazionale. Anche nei primissimi anni del nuovo governo Churchill la produzione industriale britannica avrebbe continuato ad espandersi, sebbene non ai ritmi delle grandi economie continentali; dal 1948 al 1953 la produttività aumentò del 14%, a fronte però del 60% italiano e del 100% della Germania. Tuttavia, la disoccupazione era stabilmente ferma intorno all'1,5%, e la stessa produzione, dopo la corsa al riarmo degli anni immediatamente precedenti, nel 1953 si sarebbe stabilizzata su una crescita del 6%, diversificandosi verso i beni di consumo e agganciandosi ai *trend* europei¹¹⁷.

Ad ogni modo, gli interventi del governo Attlee non andarono a costituire un effettivo progetto di superamento dell'economia di mercato, anche se nel loro complesso ridisegnarono notevolmente l'industria britannica, perché, nei successivi quarant'anni, solo poche industrie sarebbero state privatizzate o, viceversa, nazionalizzate¹¹⁸.

2.4. Un compromesso condiviso

I laburisti furono sconfitti alle successive elezioni politiche del 1951 dai conservatori guidati sempre da Winston Churchill. Era indicativo del nuovo clima culturale, sociale e politico il fatto che neanche una delle misure prese dal governo Attlee fu abolita, in un momento, va sempre ricordato, in cui la produzione era ancora indirizzata dalle esigenze dell'economia di guerra. Il programma del partito conservatore del 1951 si scagliava contro il pacchetto di nazionalizzazioni delle industrie, in particolare per quelle siderurgiche, e contro la tassazione "higher than in any country outside the Communist

¹¹⁶ Si veda P. Sylos Labini, *Le nazionalizzazioni in Inghilterra*, in "Il Ponte", cit., pp. 596-604.

¹¹⁷ D.W. Ellwood, *op. cit.*, pp. 285-290.

¹¹⁸ A. Cairncross, *op. cit.*, pp. 493-495. Cairncross ha scritto che "In the next forty years hardly anything else was nationalized" ma che con i successivi governi conservatori "in 1951 the only denationalization was of iron and steel and road haulage."

world”, ma significativamente non faceva cenni a tagli alla spesa sociale¹¹⁹. Questa pare essere un’ulteriore dimostrazione dello *Zeitgeist*, con un capitalismo largamente screditato e con la condivisione pressoché generale di alcuni principi di riformismo sociale, volti a garantire sicurezza sociale e piena occupazione. Lo storico Sassoon ha sottolineato in particolare come non ci fossero differenze sostanziali tra i programmi sociali dei *tories* e dei laburisti, mentre i liberali furono grandemente penalizzati alle urne¹²⁰. La vittoria laburista fu tuttavia ottenuta nel ’45 perché furono proprio loro a promettere uno Stato sociale completamente nuovo, basato su una serie di servizi che sarebbero stati garantiti su base universale e indipendentemente dal reddito, laddove invece i conservatori si sarebbero forse limitati ad estendere le precedenti misure di assistenza pubblica con la sola esclusione del sistema sanitario universale, considerato ormai da tutti irrinunciabile. Secondo la plausibile ipotesi di Sassoon, se i laburisti trovarono nel Piano Beveridge una bussola per riuscire ad attuare riforme sociali strutturali in un’economia capitalistica, gli stessi conservatori si sarebbero in seguito adattati – magari anche solo tatticamente – al nuovo clima culturale e politico condiviso per un riformato capitalismo sociale¹²¹.

La sconfitta dei laburisti aprì all’interno del partito un confronto ideologico e programmatico, che avrebbe in seguito portato a interessanti riflessioni e ripensamenti sulle finalità di una politica laburista di *welfare*, e che coinvolse più in generale numerosi partiti socialdemocratici e socialisti dell’Europa occidentale¹²². Una volta terminata l’emergenza economica dell’immediato dopoguerra, il *Labour* si sarebbe programmaticamente indirizzato comunque verso una politica tesa all’ampliamento il più largo possibile del sistema di *welfare state* esistente coadiuvato da politiche redistributive, piuttosto che a radicali riforme economiche, volte a cambiare le strutture socio-economiche del Paese¹²³.

¹¹⁹ Conservative Party, *1951 Conservative Party General Election Manifesto*, Conservative Party Manifesto. URL: <http://www.conservative-party.net/manifestos/1951/1951-conservative-manifesto.shtml> (ultima visualizzazione 09/05/2012)

¹²⁰ D. Sassoon, *Cento anni di socialismo*, Editori Riuniti, Roma 1997, cfr. pp. 155-160.

¹²¹ Ivi. pp. 158-160. Masulli riporta in nota come all’interno dello stesso partito conservatore fu respinta la proposta della minoranza liberista di mantenimento di una certa quota di disoccupazione. I. Masulli, *op. cit.*, p. 44 n29.

¹²² G. Silei, *op. cit.*, pp. 77-80 e 127-149.

¹²³ Ivi. p. 135.

Estrapolando dal contesto delle misure emergenziali e di austerità degli anni 1945-51, tra gli aspetti da sottolineare c'è anzitutto il “cambio di paradigma” con cui mutarono sia le modalità d'intervento sociale sia le loro finalità. L'intero arco di riforme in ambito sociale promosso dal governo è stato concepito come un *unicum* che fosse al tempo stesso misura assistenziale, previdenziale e sanitaria *tendenzialmente universale*, e anche garanzia di piena occupazione e rilancio dell'economia, attraverso politiche keynesiane atte a riequilibrare la vita economica. Le riforme si sarebbero d'altronde dimostrate funzionali ad un'economia capitalistica, perché garantivano una classe lavoratrice relativamente “benestante” e quindi anche in grado di spendere e non ostile. Avrebbero inoltre garantito infrastrutture e servizi efficienti in settori come quello dei trasporti e dell'istruzione, e servizi essenziali – come per il settore energetico – che avrebbero favorito lo sviluppo economico e industriale nel suo complesso. Come si sarebbe visto negli anni immediatamente successivi, il *welfare state* in Gran Bretagna si sarebbe bene adattato a tutto il ventennio di crescita generalizzata del benessere, di aumento del peso contrattuale della classe operaia (culminato negli anni '60) e del modello keynesiano di crescita economia, riassumibile sinteticamente come intervento sulla spesa pubblica a favore dello Stato sociale e della piena occupazione.

Queste considerazioni non devono però portare ad un'arbitraria identificazione del *welfare state* con la società dei consumi nata negli anni '50. All'“atto di nascita” del *welfare state* i laburisti avevano molto chiara la consapevolezza di quali fossero i limiti “invalicabili” delle riforme di *welfare*: “Tutti i nostri servizi sociali devono essere pagati [...] con quello che produce la popolazione del nostro paese. Noi non possiamo creare un sistema che dia alla nazione nel suo insieme più di quanto essa non produce, ed è sempre il livello generale della produzione quello che determina il nostro livello di benessere materiale. Soltanto una più alta produzione ci può fornire una maggiore quantità di beni [...]”¹²⁴.

¹²⁴ C. Attlee, A. Bevan, J. Griffiths, *La celebrazione di una vittoria storica*, citato in C.A. Stazzi, *And Now - Win the peace! I laburisti inglesi e il Welfare State (1945-1948)*, in “Diacronie. Studi di Storia Contemporanea” n.9 gennaio 1/2012, p. 8.

URL: http://www.studistorici.com/2012/02/13/stazzi_numero_9/.

Sull' “austerità” come principio ispiratore del governo Attlee, una visione alternativa è offerta dallo storico Mark Gilbert. Egli riporta la particolare interpretazione dello storico e ministro laburista Edmund Dell, che sostiene come il governo laburista in realtà avesse costruito “il socialismo con i soldi altrui”, preferendo indebitarsi con gli Stati Uniti per poter espandere la spesa sociale nell'immediato, piuttosto che impegnarsi in una difficoltosa, ma più lungimirante, politica di lungo periodo volta ad incrementare la produzione industriale e le esportazioni. Le considerazioni di Dell sono interessanti proprio perché

L'identificazione tra *welfare state* e “società del benessere” – sebbene questi due termini in inglese siano poi stati utilizzati quasi come dei sinonimi, l'uno riferito allo Stato che fornisce servizi e sicurezza sociale, l'altro al preciso modello di sviluppo in Europa occidentale nel secondo dopoguerra, incentrato sull'aumento della produttività, sulla crescita economica e sull'accesso in massa ai beni di consumo – sarà fatta solo a posteriori, quasi come una conseguenza collaterale dello Stato sociale nell'incentivare la crescita della ricchezza delle varie fasce della popolazione.

intendono l'esperienza laburista di Attlee come il primo passo del declino relativo dell'industria britannica nel corso del dopoguerra, fondato proprio sulla scarsa competitività internazionale dell'industria britannica. Si veda M. Gilbert, *La politica economica del governo laburista, 1945-1948. Practical or Impractical Socialism*, in M. Cau (a cura di), *L'Europa di De Gasperi e Adenauer. La sfida della ricostruzione (1945-1951)*, Il Mulino, Bologna 2011, pp. 155-172

3. Un ventennio di crescita economica e benessere sociale (1951-1970)

Il periodo che va all'incirca dai primissimi anni '50 fino indicativamente all'inizio dei '70 è unanimemente considerato come un'epoca di crescita economica, di espansione dei consumi, di mutamenti sociali e culturali per molti aspetti radicali. Bisogna comunque precisare che perlopiù queste tendenze sono riferibili specificatamente al mondo occidentale ed industrializzato, e solo parzialmente ai cosiddetti Secondo e Terzo Mondo. Hobsbawm ha definito questi processi nel loro insieme “la più grande, veloce e universale trasformazione della storia umana”¹²⁵.

Restando ancorati al tema preciso di questa ricerca, ci si limiterà di seguito ad analizzare, nel contesto cui si è appena accennato, quali politiche furono adottate in Gran Bretagna per quel che riguarda il *welfare state*, in che modo queste andarono ad incidere sulla vita economica e sociale del Paese e quale dibattito generò tra gli intellettuali e nei partiti politici la riflessione sulle finalità politiche e sociali per cui il *welfare state* esiste e si evolve. Non si può però evitare di riportare la cornice sociale, economica e politica entro cui si svilupparono queste tematiche, proprio perché – come già detto – il *welfare state* va visto nel proprio contesto storico, e non isolatamente da esso.

Questo periodo, che ha coperto quasi un quarto di secolo, può inoltre essere trattato unitariamente anche perché, generalizzando e semplificando, coincise con una sostanziale omogeneità nell'approccio alle politiche di intervento sociale ed economico; si instaurò infatti in questo periodo un intreccio molto stretto tra l'ideologia della crescita economica, l' “economia mista”, la nascente società dei consumi e il *welfare state*. Ognuno di questi aspetti era considerato presupposto per gli altri, e nessuno di questi pareva poter essere realizzabile senza gli altri.

È importante soffermarsi brevemente sugli sviluppi globali di questa interdipendenza, proprio perché è stata parte integrante di un quadro complessivo fatto non solo di benessere materiale e accesso di massa ai consumi, ma anche di ottimismo e speranze

¹²⁵ E. J. Hobsbawm, *op. cit.*, cit. p. 340.

collettive e individuali, che sono ben riassumibili nello slogan elettorale vincente del candidato premier conservatore MacMillan nel 1959: “Non siete mai stati così bene.”¹²⁶ D’altro canto, non è forse del tutto corretto esagerare l’unanimità in merito alle politiche sociali: è vero che i conservatori non andarono a ridimensionare i provvedimenti presi dai laburisti nel 1945-51, ma è altrettanto innegabile che essi non sfuggirono da una logica che tendeva comunque a preferire il settore privato piuttosto che l’azione dello Stato in materia di politiche sociali. Altro aspetto da rilevare – in un certo senso forse scontato – è che per i conservatori, a differenza che per i laburisti, le politiche sociali non si intrecciavano con una visione più generale dell’economia. Essi per così dire si “limitarono” a sfruttare la crescita economica per poter espandere le politiche di *welfare*¹²⁷. Una politica più organica di ampie riforme in materia sociale sarebbe stata ripresa solo con il ritorno al governo dei laburisti di Harold Wilson, tornati al potere dopo una decisa svolta ideologica e un lungo dibattito programmatico che ebbe tra i suoi punti focali proprio il *welfare state* ed il suo ruolo “storico”. Tuttavia, i laburisti governarono anche in un momento, la seconda metà degli anni ’60, in cui l’economia cominciò a registrare segni di rallentamento a livello globale, mentre crebbe l’intensità del conflitto sociale.

3.1. Gli anni ’50 e ’60: crescita economica e società dei consumi

Lo storico dell’economia Van Der Wee ha riportato come negli anni del dopoguerra la crescita non fosse un semplice fenomeno economico, ma anche uno strumento di coesione sociale. Una vera e propria programmazione della crescita fu in cima alle esigenze dei governi occidentali, tanto che “essa divenne una frontiera, se non addirittura un’ossessione: l’obiettivo era non solo crescere, ma crescere in fretta, più in fretta della media storica delle economie occidentali”¹²⁸. Sinteticamente i fattori globali

¹²⁶ Ivi. Citato a pp. 303-304. In realtà, Peter Clarke riporta come sui manifesti elettorali conservatori apparisse la frase: “La vita è meglio coi conservatori. Non lasciare che i laburisti la rovinino”. Cfr. P. Clarke, *op. cit.*, p. 345. Il ministro dell’economia tedesco Ludwig Erhard, soprannominato “il padre del miracolo economico tedesco”, usò l’espressione “Benessere per tutti” come slogan elettorale nel 1957, in termini analoghi a quelli di MacMillan, essendo peraltro entrambi appartenenti a partiti conservatori. Si veda L. Erhard, *Benessere per tutti*, in Id., *La politica economica della Germania*, cit., pp. 197-215.

¹²⁷ I. Masulli, *op. cit.*, pp. 93-95.

¹²⁸ H. Van Der Wee, *op. cit.*, p. 29. Sulla crescita nei singoli Paesi europei, in termini di effettive *performance* economiche e per l’ideologia dello sviluppo che le accompagnò, si veda anche M. Postan, *Storia economica d’Europa 1945-1964*, Laterza, Roma-Bari 1975, cfr. pp. 3-47.

alla base di questa crescita senza precedenti in Europa occidentale furono molteplici, e tra questi anzitutto la ripresa dagli anni di ristagno economico della Grande Depressione e il *boom* della Guerra di Corea dopo la ricostruzione postbellica. La Seconda guerra mondiale aveva portato a consistenti danneggiamenti delle infrastrutture e ad una carenza di materie prime e di valuta estera (soprattutto i dollari) per poterle importare. Tuttavia, nei principali Paesi europei, la capacità produttiva industriale non era andata distrutta e, in certi settori, era superiore ai livelli prebellici. Gli impianti e i macchinari (il capitale fisso) in Germania, Italia, Francia e Gran Bretagna erano rimasti sostanzialmente intatti. Soprattutto in Germania, essi erano oltretutto all'avanguardia dal punto di vista tecnologico grazie agli investimenti bellici degli anni precedenti¹²⁹. Questi fattori avrebbero permesso ben presto ai Paesi europei di riprendere e superare i livelli di produzione pre-'29. Se queste erano le premesse per la futura crescita economica in Europa occidentale, altri fattori si sarebbero accompagnati nel corso degli anni '50 e fino ai primi anni '70.

L'ampio accesso alle materie prime dai Paesi produttori del Terzo Mondo a prezzi competitivi ha garantito la benzina per il motore dello sviluppo industriale e dei consumi nei Paesi occidentali¹³⁰. Questo è stato nello specifico il caso del petrolio che, abbondante e a buon mercato, dal 1958 al 1973 sarebbe divenuto la principale fonte energetica per l'Europa occidentale, surclassando il carbone come produzione e consumo¹³¹. In secondo luogo vanno considerati gli aumenti della domanda e dell'offerta; ad un'espansione dei mercati esteri, dei consumi di prodotti industriali e di beni voluttuari crebbero simultaneamente i salari e le retribuzioni grazie alle rivendicazioni sindacali. Sul versante dell'offerta, la grande disponibilità di manodopera

¹²⁹ Per un quadro d'insieme, si veda V. Zamagni, *op. cit.*, pp. 217-221. Per un'analisi sui singoli Paesi si rimanda a *The economics of World War II. Six great powers in international comparison*, cit., dove sono contenuti i già citati saggi di S. Broadberry, P. Howlett, *The United Kingdom: "Victory at all costs"*, cit., cfr. in particolare pp. 63-73 e W. Abelshauser, *Germany: guns, butter and economic miracles*, cit., cfr. pp. 151-170, e il saggio di V. Zamagni, *Italy: how to lose the war and win the peace*, pp. 177-214, cfr. pp. 207-214.

¹³⁰ Nello specifico caso britannico non va inoltre sottovalutato, fino almeno alla metà degli anni '60, la posizione di vantaggio nell'accesso e nello sfruttamento delle immense risorse e materie prime, non solo energetiche, delle colonie del Medio Oriente e soprattutto dell'Africa. Su un bilancio costi/benefici del mantenimento dell'Impero nel XX secolo inoltrato, anche in relazione ai ritardi nell'ammodernamento dell'industria britannica, le interpretazioni sono tutt'altro che univoche, e tenderebbero piuttosto a conclusioni negative. Si veda P. Wende, *L'Impero britannico*, Einaudi, Torino 2009, cfr. pp. 247-297, in particolare pp. 268-271 e 290-293.

¹³¹ La domanda di petroli sarebbe aumentata di otto volte tra il 1946 ed il 1973, mentre quella di carbone sarebbe solo raddoppiata nello stesso periodo. A. Gauthier, *L'economia mondiale dal 1945 ad oggi*, Il Mulino, Bologna 1998, cfr. pp. 167-170.

favori in maniera fondamentale la crescita. Inoltre, essa permise lo sviluppo dei settori industriali arretrati dal punto di vista tecnologico così come di quelli maggiormente produttivi e all'avanguardia.

Altri fattori di crescita furono anche le politiche economiche dei governi, a seconda dei singoli Stati più o meno interventiste, per favorire la crescita, ad esempio attraverso la “concertazione” tra governi e parti sociali per stabilire investimenti e redditi. Si arrivò così ad un equilibrio tra investimenti nelle infrastrutture e nei servizi, nei settori trainanti la società dei consumi, e negli interventi di rilancio economico e industriale delle aree arretrate. Tutte queste politiche furono rese possibili proprio dalla convergenza degli interessi economici, politici e sociali: alle imprese conveniva investire in quei settori e aree geografiche in cui ci fosse abbondante forza-lavoro con bassi salari; ai governi, una politica economica concertata in tal senso andava bene nella misura in cui poteva garantire una crescita economica uniforme e la piena occupazione; mentre i sindacati si vedevano riconosciuti come controparte all'interno delle fabbriche e avevano ampie libertà in materia assistenziale¹³². Questo era – in termini generali – il nuovo sistema economico e sociale instaurato nel dopoguerra, l’“economia mista” basata sul compromesso fra parti sociali e sull'intervento dello Stato nella vita economica. Questo sistema di capitalismo riformato garantì nel tempo la piena occupazione, l'aumento della produttività e quello generalizzato dei redditi¹³³, e, ben presto, le politiche dello Stato si rivolsero alla redistribuzione dell'aumentata ricchezza attraverso, appunto, le politiche sociali.

Si potrebbe inoltre segnalare in questo quadro generale anche un elemento più “politico” che forse ha influenzato sia l'ideologia della crescita sia quella dell'intervento sociale. Gli anni '50 videro infatti anche un'impetuosa crescita economica nei Paesi dell'Est europeo a economia pianificata. Peraltro, da un punto di vista strettamente tecnico risulta difficile comparare i tassi di crescita delle democrazie popolari con quello delle economie miste occidentali¹³⁴. Ci si limiterà qui a riportare come l'esperimento delle democrazie popolari avesse portato a tassi di crescita molto elevati,

¹³² Per tutti questi aspetti sul ventennio di crescita economica e sugli sviluppi dell'economia mondiale e occidentale nel secondo dopoguerra, si vedano H. Van Der Wee, *op. cit.*, cfr. in particolare pp. 41-54, e P. Bairoch, *op. cit.*, cfr. in particolare pp. 994-1010.

¹³³ H. Van Der Wee, *op. cit.*, pp. 235-241.

¹³⁴ H. Van Der Wee riporta come la misura della crescita economica non tenga conto dell'effettivo benessere raggiunto nei vari Paesi, delle spese militari e da ultimo degli obiettivi della crescita economica. Ivi. pp. 47-49.

perlomeno nell'immediato. In un primo momento si sviluppò un'economia pianificata "ibrida" tra il collettivismo sovietico e programmi più gradualisti di riforme, cui fece seguito una seconda fase di più pesante pianificazione centralizzata, che privilegiò l'industria pesante piuttosto che la produzione per i consumi¹³⁵.

In un'Europa che stava sperimentando, nel suo complesso, modelli più o meno avanzati di economia mista/pianificata, l'impressione che non pochi intellettuali ricavarono dalle democrazie popolari fu quella di una promessa realizzabile di "vera" giustizia sociale e progresso¹³⁶. Non è forse del tutto azzardato ipotizzare che anche la presenza delle democrazie popolari ad Est spinse i Paesi dell'Europa occidentale ad allargare i propri sistemi di protezione sociale.

Andando nuovamente ad analizzare lo specifico caso inglese, è necessario rilevare le grandi differenze, in termini di crescita economica, rispetto a Italia, Francia, Germania occidentale. La crescita economica media negli anni 1950-70, in termini di Prodotto interno lordo, si rivelò essere la metà rispetto a quella registrata negli altri grandi Paesi dell'Europa occidentale. Tuttavia bisogna anzitutto considerare come la Gran Bretagna "partisse" da una situazione – in termini di sviluppo industriale, consumi e tenore di vita – sicuramente migliore rispetto ad un Paese come l'Italia. In secondo luogo, se è vero che la Gran Bretagna arrancò rispetto agli indici di crescita di Italia, Francia e Germania, è pur vero che nel periodo tra il 1950 ed il 1974 essa registrò le più alte percentuali di crescita nel corso del XX secolo, fino almeno agli anni '90. Basti pensare che se nel periodo tra il 1870 ed il 1913 la media di crescita annuale britannica fu del 2,2%, negli anni tra 1913 e 1950 fu dell'1,7%, per assestarsi intorno al 2,8% tra il 1950 ed il 1969. In termini di crescita pro capite, poi, essa quasi raddoppiò prendendo in considerazione i periodi 1870-1950 e 1950-'59, passando dall'1,3 al 2,2% (vedi tabella 1).

¹³⁵ M. Mazower, *op. cit.*, pp. 254-266.

¹³⁶ Mazower cita per esempio il caso di due storici britannici specializzati in storia della Russia e dell'Europa centrale, Seton Watson e Masaryk, che furono affascinati dalle "conquiste" delle democrazie popolari per quel che riguarda ricostruzione, sistema politico e conquiste sociali. Ivi. cfr. pp. 250-251. Più in generale, ci fu un momento in cui si ritenne anche da parte di capi di governo che l'economia socialista avrebbe prima o poi superato quella capitalista in termini di produzione industriale. Questa era, per esempio, l'opinione del premier britannico Macmillan. Cfr. E. J. Hobsbawm, *op. cit.*, p. 441.

Tabella 1

Medie percentuali di crescita del Pil (fra parentesi i valori pro capite) nei Paesi dell'Europa occidentale, Stati Uniti, Canada e Giappone (1870-1979)

| | 1870-1913 | 1913-50 | 1950-59 | 1960-69 | 1970-79 |
|---------------|-----------|-----------|-----------|---------|---------|
| Austria | n.p. | n.p. | 5,8 | 4,7 | 3,7 |
| Belgio | 2,7 (1,7) | 1,0 (0,7) | 2,9 (2,3) | 4,9 | 3,3 |
| Danimarca | 3,2 (2,1) | 2,1 (1,1) | 3,3 (2,6) | 4,8 | 2,4 |
| Finlandia | n.p. | n.p. | 5,0 | 5,1 | 3,6 |
| Francia | 1,6 (1,4) | 0,7 (0,7) | 4,6 (3,5) | 5,8 | 3,7 |
| Germania Fed. | 2,9 (1,8) | 1,2 (0,4) | 7,8 (6,5) | 4,8 | 2,8 |
| Italia | 1,4 (0,7) | 1,3 (0,6) | 5,8 (5,3) | 5,7 | 3,2 |
| Paesi Bassi | 2,2 (0,8) | 2,1 (0,7) | 4,7 (3,6) | 5,1 | 2,9 |
| Norvegia | 2,2 (1,4) | 2,7 (1,9) | 3,2 (2,6) | 5,0 | 4,7 |
| Spagna | n.p. | n.p. | 5,2 | 7,5 | 3,8 |
| Svezia | 3,0 (2,3) | 2,2 (1,6) | 3,4 (2,6) | 4,6 | 2,0 |
| Svizzera | 2,4 (1,3) | 2,0 (1,5) | 4,4 (3,7) | 4,5 | 1,3 |
| Gran Bretagna | 2,2 (1,3) | 1,7 (1,3) | 2,7 (2,2) | 2,8 | 1,8 |
| Portogallo | n.p. | n.p. | 3,9 | 6,2 | 4,9 |
| Grecia | n.p. | n.p. | 5,9 | 7,5 | 4,8 |
| Irlanda | n.p. | n.p. | 1,7 | 3,9 | 4,3 |
| Giappone | 2,4 (1,3) | 1,8 | 9,5 | 10,5 | 4,9 |
| Stati Uniti | 4,3 (2,2) | 2,9 (1,7) | 3,2 (1,6) | 4,3 | 3,0 |
| Canada | 3,8 (2,0) | 2,8 (1,3) | 3,9 (1,2) | 5,6 | 4,2 |

Fonte: H. Van Der Wee, *L'economia mondiale tra crisi e benessere (1945-1985)*, cit., p. 42.

Un'analisi generale della condizione economica e finanziaria della Gran Bretagna non può comunque che essere ambivalente. L'economia nazionale inglese fu difatti afflitta in generale, oltre che da tassi di crescita relativamente bassi per il periodo, anche da problemi di deficit cronico nella bilancia dei pagamenti, da una debolezza del valore della sterlina (che nel 1960-'61 fu anche investita da un attacco speculativo), da una complessiva involuzione dell'apparato industriale sia in termini di produzione che di innovazione e da una politica economica definita di *stop and go* in riferimento alle modalità di intervento dei governi, tra incentivi agli investimenti e all'occupazione e politiche deflazionistiche per difendere la moneta. A tal proposito, si può anche affermare che la difesa della sterlina e il controllo dell'inflazione avessero comunque la priorità sullo sviluppo, e che l'aumento dei prezzi era tollerato nella misura in cui non andava a incidere sulla bilancia dei pagamenti¹³⁷.

¹³⁷ Per un'analisi della situazione economica britannica, riferita agli anni '50 e primi anni '60, si veda anche M. Postan, *op. cit.*, pp. 63-84.

Oltretutto, la Gran Bretagna si ritrovò in grande difficoltà per quel che riguardava il commercio internazionale, stretta tra il mantenimento di un mercato privilegiato con il Commonwealth e l'autoesclusione (provvisoria) dal Mercato comune europeo creato nel 1957, dando anche vita ad un effimero tentativo di creazione di un piccolo spazio di libero scambio concorrenziale, l'EFTA, in breve tempo fallito¹³⁸.

E tuttavia c'era un iato tra la condizione economica comparata del Paese e la sua percezione da parte dei cittadini britannici. Anche in Gran Bretagna la sensazione collettiva fu quella di un periodo di benessere generalizzato, grazie alla piena occupazione e al *welfare state*. Questi fattori rendono almeno in parte contraddittoria un'analisi dell'epoca.

Al livello del benessere individuale difatti è possibile misurare come fosse cambiata la società. I consumi aumentarono di quasi il 50% negli anni 1952-1964, e furono rivolti anzitutto verso i nuovi prodotti che stavano inondando l'Europa in quegli anni: televisioni, lavatrici, radiatori, aspirapolvere, spese per l'intrattenimento come il cinema, o la TV commerciale, e ovviamente cibo, tabacco, alcolici, anche se la maggior parte del reddito era spesa per l'acquisto di beni come gli autoveicoli, che si diffusero in massa, specialmente le motociclette¹³⁹. I cambiamenti coinvolsero per la prima volta la classe operaia inglese, che fornì in questo modo anche un mercato per i prodotti di consumo. I salari reali medi erano aumentati tra il 1950 ed il '55, e poi fino alla metà degli anni '60, rispettivamente del 20% e del 50%. Tutto questo in un regime di piena occupazione, in cui solo in pochi anni la disoccupazione media superò il 2%¹⁴⁰. I benefici dell'economia investirono insomma tutti gli strati della società, in un momento in cui il lavoro era garantito pressoché per tutti, così come la possibilità di accedere a numerosi prodotti a cui in precedenza avrebbero potuto accedere solo i ceti benestanti.

Per quel che riguarda invece le politiche industriali, si può affermare che anche i governi conservatori, abbiano ricercato un vero e proprio consenso nelle relazioni industriali, attraverso la "concertazione" tra le parti. Nel manifesto elettorale conservatore del 1951 si riconosceva esplicitamente alle *Trade Unions* - definite "an

¹³⁸ A. Gauthier, *op. cit.*, pp. 308-311.

¹³⁹ P. Clarke, *op. cit.*, pp. 317-327.

¹⁴⁰ Ivi. p. 326.

essential part of our industrial system”¹⁴¹ - il ruolo di controparte in materia di politica industriale ed economica. Anzi, le proposte e la concertazione sindacale erano ritenute necessarie per garantire una più alta produttività nelle fabbriche. Lo schema programmatico di politica industriale dei conservatori riconosceva il ruolo del sindacato nell’economia nazionale e nello stesso sistema di *welfare*, e si riproponeva di incrementare la collaborazione tra politica e sindacati¹⁴². Ricorda Taylor come il documento segnasse una svolta nelle relazioni tra conservatori e sindacati, dal punto di vista del “conciliatory language used towards organized labour”¹⁴³ ancor prima che sul piano delle proposte, che comunque si inserivano in una tradizione che non era mai stata di aperto conflitto. Anche da parte sindacale ci fu un’iniziale volontà di collaborare, fatte salve le continue rivendicazioni salariali. Prova ne fu il decremento delle ore complessive di sciopero tra il 1951 ed il 1955¹⁴⁴. Il clima tuttavia sarebbe cambiato già nel corso degli anni ’50, in seguito ai primi tentativi dei conservatori di rimettere mano al *Trade Unions Act* per quel che riguardava l’aspetto specifico degli scioperi spontanei o non ufficiali, ossia proclamati a livello locale senza l’approvazione dei comitati organizzativi centrali¹⁴⁵.

Particolarmente dalla seconda metà degli anni ’60, il dibattito si sarebbe poi svolto attorno ad alcuni temi di politica economia, tra cui il (costante) deficit nella bilancia dei pagamenti inglese e il contemporaneo aumento di prezzi e salari non proporzionati all’aumento della produttività, con le loro conseguenze per quel che ha riguardato la piena occupazione, la crescita economica e i programmi di *welfare*. La soluzione prospettata dal premier conservatore Eden fu una contrazione dei salari concertata con i sindacati, come misura anti-inflazionistica¹⁴⁶. I sindacati, per parte loro, insistettero su misure alternative come ad esempio misure protezionistiche per ridurre il divario tra importazioni ed esportazioni, favorendo queste ultime. Una rinnovata stagione di lotte sindacali si ebbe proprio a partire dalla seconda metà degli anni ’50, caratterizzata da una nuova ondata di scioperi in settori sensibili come quello dei trasporti, i quali però,

¹⁴¹ Conservative Party, *Britain Strong and Free*, 1951 Conservative party general election manifesto, p. 6, citato in R. Taylor, *The Trade Union Question in British Politics. Government and Unions since 1945*, Blackwell, Oxford 1993, p. 77.

¹⁴² R. Taylor, *op. cit.*, pp. 66-76.

¹⁴³ Ivi. p. 70.

¹⁴⁴ H. Pelling, *op. cit.*, pp. 275-279.

¹⁴⁵ R. Taylor, *op. cit.*, pp. 90-94.

¹⁴⁶ Ivi. pp. 99-106.

riporta Pelling, ebbero “conseguenze disastrose per la reputazione complessiva del movimento sindacale”¹⁴⁷, mentre per l’opinione pubblica e anche per molti elettori laburisti il governo commise un errore nell’essersi dimostrato così cedevole nei confronti dei sindacati.

3.2. I governi conservatori e le politiche sociali (1951-1964)

Fu il partito conservatore, che governò in Gran Bretagna dal 1951 al 1964, a gestire questa fase di mutamenti nella società e a indirizzare e diversificare il *welfare* britannico, che – come detto - non fu rimesso in discussione nelle sue fondamenta, e anzi fu progressivamente ampliato. Con riferimento al clima politico di “collaborazione” tra i partiti in materia di *welfare*, soprattutto negli anni ’50, è stato coniato il nome di *Butskellism*, dal nome del Cancelliere dello Scacchiere conservatore, Butler, e del suo predecessore – e poi Cancelliere nel governo ombra laburista – Gaitskell. Il termine rimandava appunto a quella condivisione di massima rispetto alle fondamentali politiche economiche e sociali, ma ha indicato anche una sorta di consociativismo tra i due principali partiti politici. È forse però necessario sfumare leggermente l’idea di una piena convergenza tra le due posizioni. Da parte conservatrice, la tendenza maggioritaria del partito era mossa più che altro da considerazioni pragmatiche riguardo ai benefici dell’intervento pubblico in un sistema di libero mercato e capitalista. Da parte laburista, invece, ancora negli anni ’50 si inseriva il *welfare* in una più ampia prospettiva di regolazione del mercato e dell’economia per la creazione di una società più equa e socialista¹⁴⁸. Ad ogni modo, pur con diverse “declinazioni”, nel 1951 cominciò un periodo politico che, proprio in riferimento alle politiche sociali, è stato definito del “consenso”, in quanto il *welfare state* non solo fu considerato un’istituzione fondamentale e centrale della vita democratica britannica, ma fu anche inteso come parte di una più ampia politica di pianificazione e direzione dell’economia da parte dello Stato¹⁴⁹.

¹⁴⁷ H. Pelling, *op. cit.*, p. 282.

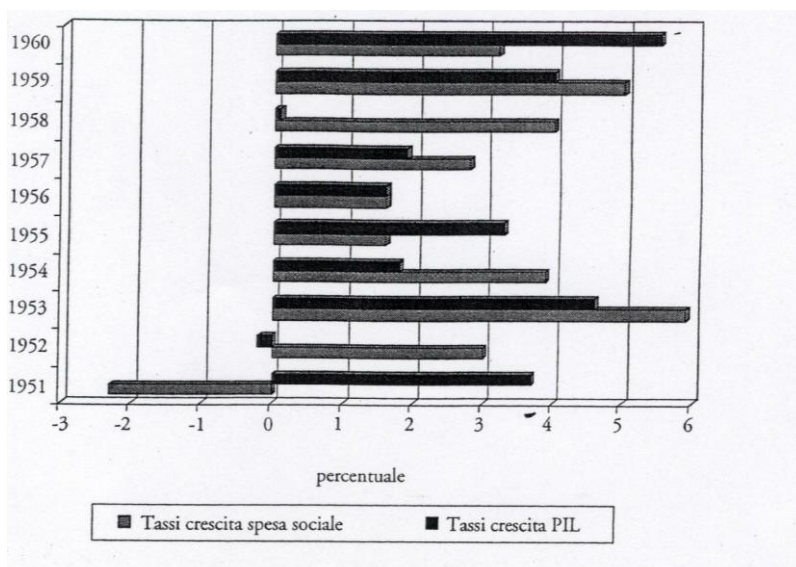
¹⁴⁸ Sulle differenze teoriche tra l’ala maggioritaria del Conservative Party (definita “reluctant collectivist”) e quella del Labour Party, si veda R. Lowe, *op. cit.*, pp. 23-29. Sul *Butskellism*, pp. 126-127.

¹⁴⁹ K. Laybourn, *op. cit.*, pp. 237-245; D. Gladstone, *op. cit.*, pp. 52-72.

Nel corso degli anni '50 e '60 i governi riuscirono a sfruttare il *trend* di crescita economica anche come strumento per incrementare le politiche sociali. Analizzando tuttavia i dati riguardanti l'aumento del Prodotto interno lordo e quelli della spesa sociale tra il 1950 ed il 1970 si possono trarre due considerazioni: la prima è che in generale la crescita della spesa sociale superò i tassi di crescita del Pil per 14 anni sui 20 presi in considerazione, mentre la seconda è che non c'è stata una relazione diretta tra aumento del Pil e aumento della spesa sociale. La percentuale delle spese per la protezione sociale in rapporto al Pil comunque crebbe nel corso del decennio 1950-60 passando dall'8,5% al 10,4% (vedi grafici 1 e 2).

Grafico 1

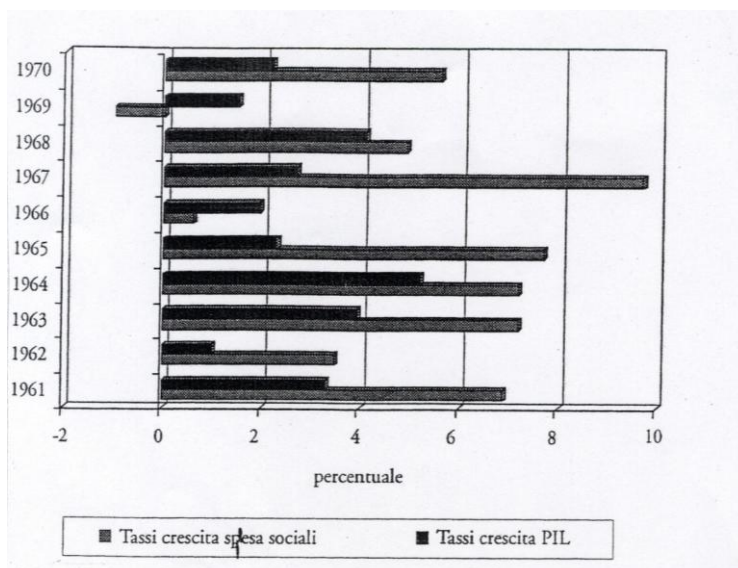
Tassi di crescita reale annuale del Pil e della spesa sociale (1951-1960)



Fonte: Central Statistical Office, *Annual Abstracts of Statistics*, HMSO, London, vari anni, citato in I. Masulli, *Welfare State e patto sociale in Europa. Gran Bretagna, Germania, Francia, Italia 1945-1985*, cit., p. 97.

Grafico 2

Tassi di crescita reale annuale del Pil e della spesa sociale (1961-1970)



Fonte: Central Statistical Office, *Annual Abstracts of Statistics*, HMSO, London, vari anni, citato in I. Masulli, *Welfare State e patto sociale in Europa. Gran Bretagna, Germania, Francia, Italia 1945-1985*, cit., p. 98.

In generale, l'impianto universalistico delle assicurazioni sociali non fu stravolto dai governi conservatori. Si cercò anzi, in concomitanza con il miglioramento degli standard di vita, di aumentare le coperture assicurative minime, lasciando ampia facoltà di integrare con forme previdenziali private e volontarie. D'altra parte fu anche surrettiziamente ventilato un più deciso abbandono dell'universalismo di Beveridge per un ritorno alla selettività dell'intervento basato proprio sui *means test*¹⁵⁰.

L'istruzione e la sanità rimasero gratuite e garantite universalmente, grazie ad un sistema di finanziamento per questi servizi di tipo redistributivo, attraverso la fiscalità generale. Anche la *National Insurance*, i sussidi e altre assicurazioni erano finanziate dalle tasse, ma pure in questi casi con un contributo decisivo dello Stato. Fino almeno agli anni '60, inoltre, stante i bassi livelli di disoccupazione, i sussidi per coprire questa condizione non andarono a incidere in maniera decisiva sulla spesa totale¹⁵¹. L'azione dei governi conservatori negli anni 1951-1964, per quel che ha riguardato le spese di

¹⁵⁰ I. Masulli, *op. cit.*, pp. 93-101. Sulle prime critiche all'universalismo del *welfare state*, in contemporanea anche alla cosiddetta "riscoperta della povertà" in Gran Bretagna soprattutto nel corso degli anni '60, si veda R. Lowe, *op. cit.*, cfr. in particolare pp. 142-162.

¹⁵¹ Ivi. pp. 99-101.

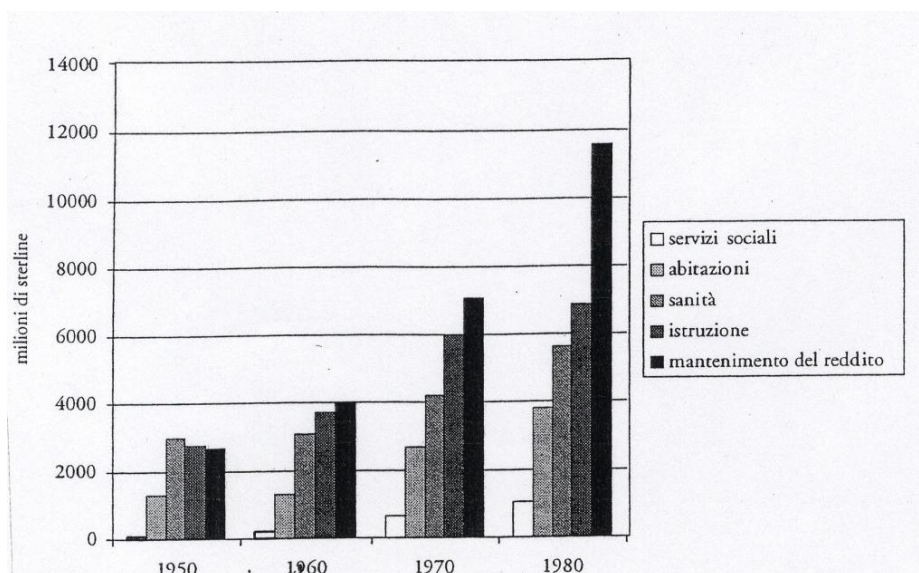
welfare, si rivolse quindi anzitutto verso il finanziamento degli schemi assicurativi e pensionistici, il *National Health Service*, l'educazione e la politiche abitative. Non può essere separata da questi interventi anche la politica di intervento nel mercato del lavoro per la piena occupazione che, come abbiamo visto, sebbene non sia una politica di *welfare state* in senso stretto, è un prerequisito per la sua attuazione.

L'azione diretta contro i casi di povertà e per il mantenimento del reddito minimo in ogni fase della vita dei cittadini è stata svolta dalle assicurazioni sociali, dalle indennità contro malattia e invalidità e dalle pensioni, attraverso assegni flat-rate e altri tipi di benefici, come ad esempio la riduzione dei costi degli affitti. L'erogazione di questi assegni fu originariamente improntata al principio (tendenzialmente) universalistico di garanzia di mantenimento del reddito minimo, prevedendo delle quote contributive fisse di base, cioè flat-rate.

Anche in termini di spesa sociale, il peso degli assegni sarebbe cresciuto nel corso del ventennio preso in considerazione fino a costituire la maggior voce di spesa per i servizi sociali, e continuando ad aumentare negli anni '70 (vedi grafico 3).

Grafico 3

Totale della spesa a prezzi costanti (1975, anni 1950-1980)



Fonte: Department of Health and Social Security, *Social Security Statistics*, HMSO, London, varie tavole ed anni, citato in I. Masulli, *Welfare State e patto sociale in Europa, Gran Bretagna, Germania, Francia, Italia 1945-1985*, cit., p. 102.

Il grande dibattito su cui si scontrarono partiti politici e forze sociali nel corso degli anni '50 riguardò però le pensioni integrative di tipo occupazionale e gli schemi assicurativi privati a integrazione delle pensioni e delle indennità di base. A fronte di un incremento delle pensioni occupazionali contrattate “privatamente” nelle aziende, da circa la metà degli anni '50 si propose la cosiddetta *National Superannuation*, una pensione integrativa pubblica rispetto a quella base per i lavoratori dipendenti, collegata al reddito e obbligatoria, ma con la possibilità di esenzione per quei lavoratori che invece preferivano avvalersi di pensioni private¹⁵². Alla base di questo nuovo orientamento c'erano almeno due motivazioni, una di carattere politico-sociale ed una di carattere finanziario. Le pensioni flat-rate finanziate da contributi a quota fissa esistenti in Gran Bretagna, finalizzate essenzialmente a garantire il *minimo*, non erano evidentemente sufficienti alle categorie professionali e sociali più elevate, e più in generale risultarono già “anacronistiche” in una società che si stava incamminando verso i consumi di massa e la diffusione del benessere. Da un punto di vista finanziario, un ventilato aumento del valore degli assegni avrebbe comportato in proporzione un maggior carico fiscale per i ceti più bassi, oltretutto un dissesto dei conti pubblici¹⁵³.

La proposta del *National Superannuation* fu inserita nella riforma delle pensioni fatta nel 1958, il *Graduated Pension Scheme*, andandone a costituire anzi l'aspetto principale, che sarebbe stato rimesso in discussione solo sul finire degli anni '70. Questo schema pensionistico, che costituì l'ossatura del *National Insurance Act* del 1959, sarebbe stato messo a regime a partire dal 1962.

Questa riforma avrebbe inciso fondamentalmente solo sul versante pensionistico, lasciando nella sostanza invariate le altre prestazioni assicurative. La riforma riguardava nello specifico i soli lavoratori dipendenti, prevedendo un innalzamento delle pensioni minime, sempre considerando le diverse casistiche, di 11 scellini a settimana per gli uomini e di 10 ogni 9 giorni per le donne¹⁵⁴. Le pensioni integrative avrebbero quindi portato in realtà un piccolo beneficio per i pensionati; riportando l'esempio fatto da

¹⁵² Ivi. p. 106.

¹⁵³ Su questo aspetto cruciale dello sviluppo del *welfare state* negli anni '50 si rimanda anche a M. Ferrera, *Modelli di solidarietà*, Il Mulino, Bologna 1993, cfr. pp. 176-197, in cui l'autore propone anche un'interessante comparazione tra le linee di evoluzione dei sistemi di protezione sociale svedese e britannico, incentrandosi anche sulle differenze economiche, politico-ideologiche e nella struttura occupazionale tra i due Paesi, oltretutto sulla differente finalità che veniva data alle politiche sociali in Svezia e Gran Bretagna.

¹⁵⁴ T. Lynes, *The National Insurance Act, 1959*, in “The Modern Law Review” vol. 23 n.1 January 1960, pp. 52-56, cfr. p. 52.

Lynes nel suo articolo, un uomo che sarebbe andato in pensione nel 1971 avrebbe potuto avere al massimo 9 scellini a settimana in più, dopo aver guadagnato almeno 15 scellini a settimana nei 10 anni precedenti al pensionamento. Nota l'autore come questa differenziazione delle pensioni fornisse anche un sostegno fiscale alle pensioni di base: "these figures emphasizes the fiscal aspect of the scheme. The graduated contributions in the early years are to be used almost entirely to finance the existing flat-rate benefits."¹⁵⁵

Altro aspetto da sottolineare era il cosiddetto "contracting out", cioè la facoltà di poter usufruire di schemi assicurativi privati. A determinate condizioni previste per legge, era possibile arrivare ad un accordo tra datore di lavoro e lavoratore per pagare una pensione che fosse esclusa dalla *Superannuation*, soddisfacendo però alcuni parametri, come l'età minima di pensionamento (65 per gli uomini, 60 per le donne), che le rendessero compatibili con le assicurazioni pubbliche, anche nell'eventualità che il lavoratore decidesse di rientrare nello schema statale. Grazie poi alle diverse situazioni coperte dalla legge, per ogni categoria di lavoratore venne garantita un'ampia libertà di decidere di volta in volta quale potesse essere la soluzione più conveniente per datori di lavoro e assicurati¹⁵⁶.

Effettivamente, questa può essere considerata una prima "deviazione" dai principi dello Stato sociale universalistico di Beveridge, in quanto venne affiancato al servizio pensionistico pubblico erogato verso tutti i cittadini un sistema di pensioni integrative o occupazionali anch'esse pubbliche, obbligatorie ma con incentivi vantaggiosi per passare allo schema privato. Si uscì così dalla protezione sociale per garantire unicamente il livello minimo di benessere, verso una frammentazione delle prestazioni pensionistiche.

Oltretutto, queste pensioni integrative erano collegate al reddito e ai salari percepiti, e andarono perciò inevitabilmente a favorire le categorie di lavoratori più privilegiate, incrementando le disparità del trattamento, e incrinando almeno parzialmente l'effetto di redistribuzione del reddito in ambito pensionistico¹⁵⁷.

Un'altra voce di spesa fu costituita dal *National Health Service*, uno degli aspetti del *welfare* che maggiormente vanno a incidere sulle vite delle persone. I governi

¹⁵⁵ Ivi. p. 54.

¹⁵⁶ Ivi. pp. 55-56.

¹⁵⁷ U. Conti, G. Silei, *op. cit.*, p. 124.

conservatori si impegnarono in un'opera di modernizzazione dei servizi medici e ospedalieri, e allo stesso tempo cercarono di non sforare dai budget di spesa per questo settore. Nel 1956 fu istituito il *Guillebaud Committee*, con il compito di monitorare la spesa e i servizi erogati dal *NHS*. Contrariamente a ogni possibile previsione, il report finale di questo comitato in merito ai costi del servizio sanitario rivelò come essi non fossero aumentati, ma anzi diminuiti in termini relativi, passando dal '48 al '54 rispettivamente dal 3,75% al 3,25% del Pil. Le ottime prospettive di finanziamento dei costi crescenti del *NHS* (in relazione anche all'invecchiamento della popolazione) furono giustificate con l'assorbimento di tali costi grazie alla crescita economica prevista in futuro. Semmai, furono riscontrate delle inefficienze nel sistema di gestione e amministrazione del servizio sanitario a tre livelli (medici di base, strutture ospedaliere e servizi sociali)¹⁵⁸.

Nel 1962, il governo conservatore di MacMillan varò l'*Hospital Plan*, anche sulla scorta dei report dei comitati sulla spesa e gestione dei servizi sociali. Questo Piano si proponeva di centralizzare la struttura organizzativa e di pianificare la costruzione di nuove strutture ospedaliere, per un costo complessivo di circa 500 milioni di sterline. S'inseriva insomma in quella tendenza alla pianificazione da parte dello Stato delle infrastrutture e della gestione delle risorse economiche. Furono chiusi ben 1.250 ospedali, mentre ne furono aperti 90 e modernizzati 360; la chiusura e riapertura fu fatta secondo logiche di redistribuzione dei posti-letto in base al numero di abitanti presenti sul territorio¹⁵⁹.

Un altro settore rilevante nella spesa sociale – il secondo, dopo il sistema assicurativo e pensionistico - fu sicuramente quello dell'istruzione, che sostanzialmente si mantenne invariato nella sua struttura complessiva rispetto all'*Education Act* del 1944. Quello dell'istruzione pubblica è da sempre un settore di intervento particolarmente “sensibile”, per le implicazioni che gli obiettivi e le finalità dell'istruzione hanno nell'idea di società. Il sistema educativo inglese, così come previsto dalla riforma del '44, rimase gratuito e obbligatorio dai 5 ai 15 anni, diviso in scuola primaria e secondaria con diversi indirizzi e finanziato abbondantemente dallo Stato e dagli enti locali. Almeno teoricamente, la pubblica istruzione avrebbe dovuto garantire le pari opportunità

¹⁵⁸ R. Lowe, *op. cit.*, pp. 190-192.

¹⁵⁹ R. Lowe, *op. cit.*, pp. 192-195.

attraverso il carattere universale dell'istruzione e un alto livello di standard educativi, sia in termini di qualità che di differenziazione delle capacità¹⁶⁰. Su questo punto, come vedremo meglio in seguito, insistettero particolarmente i laburisti. I governi conservatori, negli anni '50, si impegnarono invece nel rendere effettivi i provvedimenti scritti nel *Butler Act* del '44. Fu così elevata l'età dell'obbligo, e nel contempo si iniziò l'operazione di modernizzazione dell'intero sistema educativo britannico. Tre relazioni governative, uscite nel 1954, nel '58 e nel '63, indicarono le direzioni di intervento. Nella prima, *Early Leaving*¹⁶¹, ci si focalizzava sull'abbandono scolastico calante, ma sempre presente, prima della fine dell'obbligo. Alla base di tale fenomeno si metteva in discussione l'intero sistema dei test attitudinali e di "intelligenza" (come per esempio l'11+), i quali erano in una certa misura vincolanti per la futura scelta delle scuole secondarie (il report si focalizzava particolarmente sulle *Grammar School*, i corrispondenti dei nostri licei che avviavano eventualmente all'università) da parte degli scolari in uscita da quelle primarie. Il *Secondary Education for All: A New Drive*¹⁶² del '58, invece si concentrava sulla modernizzazione delle scuole secondarie, attraverso anche la costruzione di 2.000 nuovi edifici e lo stanziamento di 300 milioni di sterline spalmati su cinque anni sia per la scuola primaria che per quella secondaria, ed ulteriori 15 milioni per finanziare 12.000 posti aggiuntivi per gli insegnanti. L'ultimo, *Half Our Future*¹⁶³ riprendeva la critica dei sistemi di test intellettivi, e si concentrava anche sul sostegno ai ragazzi con problemi di apprendimento, alle difficili condizioni materiali delle scuole nei quartieri più disagiati (riportando i casi di Londra così come delle scuole "di provincia"), e infine alla formazione didattica degli insegnanti, definiti, aldilà di ogni altro incentivo materiale, "the key figure"¹⁶⁴ nell'educazione degli studenti.

Infine, altro settore di intervento fu quello delle politiche abitative e urbanistiche. È stato fatto notare come "in contrast to education, housing policy enjoyed little wartime

¹⁶⁰ Ivi. pp. 204-244.

¹⁶¹ L'intero testo del report è online, in versione digitalizzata, con una formattazione del testo che però non è quella originale della versione a stampa. Central Advisory Council for Education, *Early Leaving*, HMSO, London 1954. URL: <http://www.educationengland.org.uk/documents/gurneydixon/index.html>. (ultima visualizzazione 09/05/2012).

¹⁶² Minister of Education, *Secondary Education For All: A New Drive*, HMSO, Cmnd. 604, London, 1958. URL: <http://filestore.nationalarchives.gov.uk/pdfs/small/-129-95-c-58-239-39.pdf>. (ultima visualizzazione 09/05/2012).

¹⁶³ Central Advisory Council for Education, *Half Our Future*, HMSO, London 1963. URL: <http://www.educationengland.org.uk/documents/newsom/index.html> (ultima visualizzazione 09/05/2012)

¹⁶⁴ Ivi. p. 98.

consensus and remained throughout the postwar years at the heart of party conflict.”¹⁶⁵

Questo probabilmente perché, molto più di altri interventi, la regolamentazione del mercato immobiliare andava a interferire maggiormente con i “valori” del libero mercato e della proprietà privata.

Effettivamente, proprio attorno agli affitti i governi conservatori si sarebbero mossi maggiormente per favorire la liberalizzazione del mercato, salvo poi fare passi indietro in vista della campagna elettorale del 1963. Inoltre, un discorso generale sulla spesa per le abitazioni rischia di rivelarsi abbastanza complicato, vista la sua variabilità nel computo della spesa sociale complessiva a seconda della politica dei governi, della domanda di abitazioni, dei tipi di contratti che venivano stipulati e dei sussidi erogati dallo Stato¹⁶⁶. Ad ogni modo, dal 1951 fino al 1956 i governi conservatori si sarebbero impegnati nella costruzione di 300.000 case all’anno, anche attraverso sussidi per l’edilizia. Tra ’56 e ’57 infatti, una serie di misure liberalizzarono il mercato immobiliare e ridussero i sussidi per le case popolari. Il *Rent Act*¹⁶⁷ del 1957 aveva sbloccato i tetti massimi per i contratti di affitto, facendo evidentemente impennare i prezzi degli appartamenti e delle case. Furono però gli stessi *tories* a creare nel 1964 la *Housing Corporation*, un fondo che avrebbe dovuto erogare capitali a società edilizie non-profit per poter costruire e affittare case. Questa misura, nell’anno delle elezioni politiche, fu motivata anche dalla necessità di costruire almeno 250.000 case popolari nell’arco di due anni.

L’altro aspetto dell’azione statale riguardò le politiche per la piena occupazione. Furono attuati diversi tipi di intervento pubblico nella vita economica, finalizzati alla crescita economica e alla piena occupazione. Ci furono interventi microeconomici di sostegno alle industrie, attraverso incentivi fiscali per gli investimenti e per la redistribuzione delle imprese nelle aree geografiche depresse economicamente, così come attraverso programmi di tirocinio all’interno delle fabbriche per incentivare la creazione di una

¹⁶⁵ R. Lowe, *op. cit.* p. 247.

¹⁶⁶ Lowe ha notato come in Gran Bretagna “[...] that subsidies were not spread [...] through a wide network of agencies, and government itself owned much of the housing stock. [...] only two of the three major types of housing tenure – council housing and owner-occupancy – were subsidized.”, senza dare invece sussidi per quanto riguardava l’affitto tra privati, la forma più diffusa di contratto abitativo. Ivi. p. 248.

¹⁶⁷ *Rent Act, 1957*, HMSO, c. 25, London, 1957.

URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1957/25/pdfs/ukpga_19570025_en.pdf (ultima visualizzazione 09/05/2012); si veda anche D. Lloyd, *The Rent Act, 1957*, in “The Modern Law Review” vol. 20 n.6 November 1957, pp. 627-630.

manodopera maggiormente qualificata (è il caso dell'*Industrial Training Act*¹⁶⁸ del 1964), che si accompagnarono alle misure prese in merito all'istruzione secondaria nelle scuole di avviamento professionale. Per quanto ha riguardato le politiche macroeconomiche, l'abbandono (solo parziale) della politica delle nazionalizzazioni e della pianificazione economica non impedì ai governi conservatori di MacMillan e Douglas-Home all'inizio degli anni '60 di tentare un progetto di piano "indicativo", che avrebbe dovuto programmare la crescita economica nell'arco di cinque anni (in questo caso, prevedendo una crescita del 4%). Furono creati organi precisi, il NEDC, *National Economic Development Council*, ed il NEDO, *National Economic Development Office*. Questi due organismi avevano il compito di collaborare con sindacati, economisti e confederazioni degli industriali sui singoli provvedimenti da prendere in materia di politica industriale, in termini di produzione, investimenti e occupazione. Una volta fissati i target generali da raggiungere nei cinque anni del Piano, veniva lasciata ampia "discrezionalità" sulle misure da prendere per la crescita. Nel 1962 fu anche creato il *National Incomes Council*, con l'intenzione di regolare gli incrementi salariali, sul modello olandese. Tuttavia, è stato rilevato come quest'ultimo istituto avrebbe fallito nei suoi obiettivi per la diffidenza di imprese e sindacati riguardo a ipotesi anche solo vagamente "corporative". Lo stesso NEDC si limitò inizialmente a esporre dei semplici indirizzi nella programmazione della crescita economica e della produttività. Questo perché il NEDC non fu pensato come un organo governativo che potesse imporre "dall'alto" il livello di investimenti nei singoli livelli industriali o la mobilità della manodopera, né venne creato un apparato amministrativo specializzato in tal senso¹⁶⁹. Solo dal 1964, sotto il governo laburista, la programmazione economica avrebbe assunto un carattere più sistematico, anche se in una situazione di incipiente rallentamento dell'economia.

Lo storico Lowe ha indicato alcune problematiche in merito agli obiettivi di queste politiche di sostegno alla domanda aggregata. La ricerca della piena occupazione (fissata convenzionalmente come 3% di disoccupazione) contrastò – considerando anzitutto la debolezza dell'industria britannica verso le esportazioni – con la

¹⁶⁸ *Industrial Training Act, 1964*, HMSO, c. 16, London, 1964.

URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1964/16/pdfs/ukpga_19640016_en.pdf (ultima visualizzazione 09/05/2012).

¹⁶⁹ M. Postan, *op. cit.*, pp. 30-37.

modernizzazione dell'industria (che richiederebbe la presenza del marxiano "esercito salariale di riserva" mobile), e quindi sul lungo periodo con la crescita economica nel suo complesso. In secondo luogo, con le rivendicazioni salariali delle *Trade Unions* gli operai riuscirono a ottenere costanti aumenti salariali che contribuirono a provocare un generale rialzo dei prezzi, favorendo l'inflazione. Tuttavia, il vero problema inglese fu la già accennata scarsa competitività dell'industria esportatrice britannica, che si rifletté nelle ripetute crisi nella bilancia dei pagamenti, e che rese ancora più insostenibile l'inflazione e la modernizzazione delle industrie stesse; l'espansione della domanda aumentò la richiesta di importazioni e diminuì le esportazioni, andando così a creare nuovo deficit di bilancio con l'estero¹⁷⁰.

Questi, in estrema sintesi, sono stati i principali provvedimenti di *welfare* presi dai governi conservatori nel corso dei tredici anni dal 1951 al 1964. Dalla disamina di questi provvedimenti si può delineare in linea di massima la costruzione di un *welfare state* universalistico con alcune caratteristiche occupazionali¹⁷¹, specie nel settore pensionistico. Questa compresenza di due distinti modelli di *welfare* non rimosse tuttavia le diseguaglianze sociali di fondo, avendo dovuto inoltre fare i conti con un incremento delle spesa che a lungo andare non sarebbe più stata sostenibile attraverso la crescita economica.

Nello stesso partito conservatore d'altronde convivevano due anime, l'ala moderata, favorevole in linea di principio persino ad un certo grado di pianificazione economica, e quella liberista che invece si dimostrava insofferente alla regolamentazione del mercato e alla tassazione per le politiche sociali. I moderati, che si rifacevano alla svolta impressa al partito da Butler negli anni '40, ebbero il controllo del partito conservatore fino alla metà degli anni '70, quando nel partito conservatore avrebbe ripreso il sopravvento l'area (neo)liberista della *New Right*. Sempre secondo Lowe, l'azione politica dei conservatori nell'arco di questi anni fu viziata da una contraddizione di fondo, poiché i *Tories*, nella loro ala maggioritaria, non riuscirono mai a introiettare e a far proprio il legame esistente tra *welfare state*, società dei consumi ed economia di

¹⁷⁰ R. Lowe, *op. cit.*, pp. 80-84 e pp. 114-134.

¹⁷¹ Sotto la categoria di *welfare occupazionale* si possono far rientrare le prestazioni assicurative associate al rapporto contrattuale di lavoro, differenti a seconda delle diverse categorie di lavoratori. Ferrera ha riportato come la "scelta" tra un modello occupazionale "puro" ed uno universalistico "puro" sia stata determinata dalla concatenazione di tre fattori: la struttura economico-sociale, l'ambiente di politica pubblica e la competizione tra partiti politici. M. Ferrera, *op. cit.*, cfr. pp. 103-153.

mercato. In altre parole, non riuscirono a fare quel “salto di qualità” ideologico che avrebbe loro permesso di intendere l’espansione del *welfare* come un mezzo per incentivare la crescita economica e i consumi¹⁷².

Anche questa ambiguità di fondo tra l’effettiva azione del governo e la “debolezza ideologica” del partito al potere, avrebbe infine azzoppato l’insieme dei provvedimenti presi. In un’analisi complessiva del modello di *welfare* britannico è stato fatto notare come “l’esperienza inglese, [...], doveva in realtà attestarsi su un modello di stato sociale caratterizzato da una limitata interferenza nell’economia, da una visione quasi “amministrativa” del problema occupazionale e da una debole capacità di redistribuzione [...]”¹⁷³.

La riflessione che accompagnò i provvedimenti presi a cavallo degli anni ’50 e ’60 dovette probabilmente anche essere accompagnata da questa consapevolezza.

3.3. Il dibattito sul *welfare*: Crosland, Titmuss, Marshall

Prima di soffermarci sul dibattito che si sviluppò sul *welfare* durante gli anni ’50 e ’60, bisogna brevemente riassumere quale tipo di *welfare state* si fosse instaurato in Gran Bretagna in quegli anni. Anzitutto, come si può ricavare dalla sintesi degli interventi presi dai governi conservatori, il *welfare* britannico si assestò complessivamente in direzione di un sistema redistributivo, che tuttavia non rimuoveva le sostanziali differenze di trattamento non solo tra ceti, ma anche tra le diverse categorie di lavoratori dipendenti. In questo senso, quindi, il *welfare state* britannico si distinse fortemente dagli ambiziosi progetti intrapresi nel corso degli anni ’50 dalle socialdemocrazie scandinave, anzitutto quella svedese, poiché il loro obiettivo fu quello di eliminare tutte quelle condizioni di subordinazione economica e sociale che hanno storicamente caratterizzato “l’essere” un proletario, elevando il suo tenore di vita a quello del ceto medio.

Concretamente, il tentativo svedese non fu quello di creare un “semplice” sistema di protezione sociale solo parzialmente redistributivo, come in Gran Bretagna, ma piegare questo sistema al fine di elevare le classi lavoratrici agli stili di vita della classe

¹⁷² Ivi. pp. 93-97.

¹⁷³ F. Girotti, *Welfare State*, Carocci, Roma 1998, cit. p. 248.

media¹⁷⁴. Insomma, non è forse una forzatura affermare che il progetto delle socialdemocrazie nordiche sia stato quello di plasmare il *welfare* alle nuove esigenze sociali ed economiche della società dei consumi, estendendo la *stessa* possibilità materiale di accesso ai beni e ai servizi a tutti i livelli della società.

Questo tema sarebbe stato molto importante proprio nel dibattito che investì la sinistra inglese all'opposizione, e che vide coinvolte anche figure di primo piano tra gli studiosi delle politiche sociali, come Richard Titmuss ed il sociologo Thomas H. Marshall.

Il dibattito si aprì nel *Labour* dopo la sconfitta del '51, e avrebbe costituito un elemento dello scontro interno tra la sinistra laburista, capeggiata inizialmente dall'ex ministro della Sanità Bevan, e la destra del partito, il cui leader era Hugh Gaitskell¹⁷⁵. Il conflitto interno al partito, stemperatosi comunque gradualmente verso posizioni riformistiche, riguardò essenzialmente il ruolo che le nazionalizzazioni e il *welfare state* avrebbero dovuto ricoprire nei programmi del partito. In altre parole, se la sinistra tendeva comunque a ritenere quanto fatto dal governo Attlee un primo passo verso un sempre più fumoso e indefinito Stato socialista, la destra arrivò infine a considerare il *welfare state* come un punto di arrivo, come la piattaforma da difendere ed ampliare per il futuro del partito¹⁷⁶. La destra di Gaitskell – vincitrice nel confronto interno grazie all'apporto fondamentale dei delegati sindacali dei minatori, dei trasportatori, e del pubblico impiego¹⁷⁷ - si mosse quindi verso il ceto medio, stemperando sempre più l'intervento verso la tassazione e le nazionalizzazioni, e ponendo l'accento sul potenziamento del *welfare state*. Appunto in questa direzione si aprì la riflessione sul ruolo del *welfare* come "livellatore" delle disuguaglianze. Proprio su questo punto – il rapporto, se esiste, tra *welfare state* e socialismo - risulta fondamentale l'opera del politico ed intellettuale laburista Anthony Crosland, *The future of socialism*¹⁷⁸, pubblicata nel 1956. Nel ricostruire il percorso che aveva portato all'istituzione dei servizi sociali, dalle *Poor Law* al Piano Beveridge, egli ha sottolineato come tutti questi interventi siano stati finalizzati al contrasto o all'abbattimento del bisogno attraverso al garanzia dello

¹⁷⁴ Per una breve ed efficace comparazione dei sistemi di *welfare* britannico e svedese, e per le finalità di quest'ultimo, si rimanda a U. Conti, G. Silei, *op. cit.*, pp. 120-128 e 135-139.

¹⁷⁵ P. Clarke, *op. cit.*, pp. 327-329.

¹⁷⁶ G. Silei, *op. cit.*, pp. 132-149.

¹⁷⁷ P. Clarke, *op. cit.*, p. 328.

¹⁷⁸ A. Crosland, *The future of socialism*, Jonathan Cape, London 1956.

standard minimo¹⁷⁹. Successivamente, è stato merito storico del governo Attlee quello di aver realizzato concretamente questo principio e di aver "largely eliminated"¹⁸⁰ la piaga della povertà primaria, cioè le condizioni di vita sotto la soglia della sussistenza. Ma, ha notato sempre Crosland, "today traditional capitalism has been reformed and modified almost out of existence, and its with a quite different form of society that socialist must now concern themselves. Pre-war capitalism will give us very little help"¹⁸¹. Quindi, nell'ambito di una riflessione sul valore del revisionismo per adattare il socialismo alla società contemporanea, era proprio il *welfare* – secondo Crosland - il tema che avrebbe costituito una tra le ragioni d'essere della politica socialista del dopoguerra. Tale politica non doveva però più essere diretta contro la povertà assoluta, che Crosland riteneva ormai estremamente residuale in Gran Bretagna, bensì contro la povertà secondaria, ossia quella relativa, contro le disparità sociali e contro i servizi scadenti e lo squallore materiale verso cui ancora rischiavano di andare incontro le fasce più deboli della popolazione britannica¹⁸².

Si è visto in precedenza come – nella sostanza – un intervento sociale in qualche modo fosse stato attuato anche da parte dei governi conservatori. Crosland riteneva però che una differenza sostanziale tra un conservatore ed un laburista dovesse riguardare proprio il modo di intervento per portare più equità sociale. Essa doveva essere concretizzata nella parità di condizioni e di opportunità, ossia nell'azione sulla tassazione generale e sul ruolo dello Stato nella redistribuzione del reddito. Quindi, vi era in Crosland una rinnovata identificazione nel socialismo del principio di equità sociale, che però doveva avere la sua ragione d'essere non nell'egalitarismo fine a sé stesso, ma nella compassione e nell'umanitarismo¹⁸³.

Di seguito, Crosland si spendeva in una critica dell'approccio conservatore all'erogazione di servizi sociali, basata secondo lui su una malcelata volontà di ritorno ai *means tests* oltreché sulla centralità data all'intervento il più possibile relegato ai casi di estrema povertà economica, laddove invece egli ha inteso il *welfare state* anche come

¹⁷⁹ Ivi. pp. 119-191.

¹⁸⁰ Ivi. p. 95.

¹⁸¹ Ivi. p. 97.

¹⁸² Ivi. Sulla riflessione del significato di socialismo nella Gran Bretagna dell'epoca, cfr. pp. 97-116. Tra le cause di disparità sociale su cui ancora intervenire, Crosland cita le "ugly towns, mean streets, slum houses, overcrowded schools, inadequate hospitals, understaffed mental institutions, too few homes for the aged, indeed a general, and often squalid, lack of social amenities". Cit. p. 113.

¹⁸³ *Ibidem*.

una misura di equità sociale effettiva. Per converso, una stessa critica poteva essere rivolta a coloro – e tra questi è citato lo stesso Marshall¹⁸⁴ – che evidenziavano l'importanza dell'approccio universalistico ai benefici dello *welfare*. Nuovamente Crosland ha rilevato l'insufficienza delle semplici assicurazioni sociali, o di quelle previdenziali, per realizzare la giustizia sociale, laddove non si fosse intervenuto contemporaneamente anche nell'ambito dei servizi come l'educazione e la sanità, garantendo una qualità di insegnanti, medici, assistenti sociali del settore pubblico comparabile, se non superiore, con quella del settore privato. Inoltre, egli riteneva che anche in materia di finanziamento del *welfare state* una logica universalistica si fosse rivelata inconciliabile con i principi di equità generale sia nel caso di una quota di pagamento uguale per tutti i cittadini sia nel caso del ricorso alla fiscalità generale, tramite la tassazione indiretta sui beni di consumo o quella sul lavoro, che comunque colpiva maggiormente in proporzione le classi lavoratrici¹⁸⁵.

Quindi la critica di Crosland era rivolta sia contro una politica sociale *means-tested* sia contro una posizione semplicemente universalistica, in quanto nessuna delle due avrebbe raggiunto il vero obiettivo di un *welfare state* laburista, cioè l'equità sociale attraverso assicurazioni e soprattutto servizi – particolarmente importanti per l'autore l'istruzione, la sanità e la politica abitativa – che avessero favorito il pubblico invece che il privato attraverso un innalzamento degli standard qualitativi del servizio erogato.

Le proposte conclusive fatte da Crosland in materia di *welfare*, per riuscire ad accompagnarlo con maggiore giustizia sociale, erano favorevoli ad un intervento per la riforma della scuola pubblica come modo per democratizzare la società e per garantire un'effettiva mobilità verso l'alto, perché “if socialism is taken to mean a “classless society”, this is the front on which the main attack should now be mounted”¹⁸⁶. In secondo luogo egli propose di adottare una politica economica e fiscale che potesse riuscire ad innalzare verso l'alto gli standard della classe operaia (sul modello di quella adottata dalla socialdemocrazia svedese) e che non imponesse una “proletarizzazione” dell'intera società. Tuttavia, nel programma stilato da Crosland, era prevista una politica fiscale che effettivamente incentivasse la redistribuzione verticale del reddito, spostando il peso maggiore della tassazione dalle imposte sul lavoro e sui beni di consumo a

¹⁸⁴ Ivi. Cit. p.142 e ssg.

¹⁸⁵ Ivi. pp. 140-147.

¹⁸⁶ Ivi. p. 518.

quello sulle rendite, sulle successioni, e occasionalmente sui grandi patrimoni. Questi provvedimenti avrebbero dovuto costituire l'ossatura per ridefinire in senso maggiormente "socialdemocratico" il *welfare state* britannico, sui cui interventi concreti egli restava d'altra parte volutamente vago, essendo materia di studio delle commissioni del partito laburista¹⁸⁷.

Il contributo di Crosland è stato particolarmente importante nel percorso storico di "messa a fuoco" da parte della sinistra inglese delle finalità del *welfare state*, ed ha avuto oltretutto una rilevanza ideologica e politica non secondaria per l'intero filone riformista della socialdemocrazia europea, di cui ha costituito, come scrive Gianni Silei, "uno dei punti di riferimento ideologici fondamentali"¹⁸⁸. Si può forse azzardare che con il revisionismo di Crosland l'ala maggioritaria del *Labour* abbia provato, almeno dal punto di vista programmatico, ad inserirsi nel filone "scandinavo" per quel che riguarda le politiche sociali.

Non è stata ovviamente solo la dirigenza laburista ad interrogarsi sul *welfare state*, e sui mutamenti cui stava andando incontro. Altri contributi provennero dai sociologi e da altri esperti in materia di politiche sociali, e tra questi una figura di primo piano è stata senza dubbio Richard Titmuss. Insegnante anche lui, come Beveridge, presso la London School of Economics, ha lasciato una serie di opere in cui si è soffermato sull'aspetto della solidarietà sociale, dell'altruismo e dell'uguaglianza che sarebbe stata alla base del "Patto sociale" del *welfare state*, che egli riteneva una conquista da difendere contro eventuali deviazioni dai principi universalistici.

Anzitutto, Titmuss ci ha offerto una sua possibile definizione di *social policy*, individuando tre modelli di intervento. Il primo è definito "Residual Welfare Model of Social Policy", basato su interventi pubblici mirati soltanto laddove mercato privato e famiglia non fossero state in grado di intervenire a sostegno dell'individuo. Il secondo era l'"Industrial Achievement-Performance Model of Social Policy", incentrato sui livelli di produttività e volto appunto a garantire alte prestazioni lavorative, tarando anche il modello di protezione sulle diverse categorie lavorative. Infine c'era l'"Institutional Redistributive Model of Social Policy", che prevedeva l'integrazione al libero mercato di servizi sociali universali, indipendenti da esso, con un effetto

¹⁸⁷ Ivi. pp. 518-520.

¹⁸⁸ G. Silei, *op. cit.*, p. 139.

redistributivo della ricchezza complessiva nazionale¹⁸⁹. Quest'ultimo era il modello presente in Gran Bretagna all'epoca in cui Titmuss propose queste tre definizioni.

Da questa prima categorizzazione, Titmuss passava alla definizione di quelli che egli considerava essere gli obiettivi delle politiche sociali, una questione su cui non potevano essere praticate troppe semplificazioni, trattandosi, secondo lui, anche di elementi etici e perciò soggettivi, sia per il loro campo d'azione sia per i loro confini¹⁹⁰. In Gran Bretagna, comunque, il *welfare state* aveva agito nella disamina di Titmuss su tre livelli: "Social Welfare, Fiscal Welfare and Occupational Welfare"¹⁹¹. Il primo garantiva tutti quei servizi – assicurazioni sociali, pensioni, scuole, servizio sanitario – forniti direttamente dallo Stato, i quali avrebbero dovuto gradualmente coprire sempre più settori della società in un processo di allargamento delle coperture e dei servizi. Il secondo invece agiva attraverso assegni o deduzioni dalla fiscalità generale, ed anche in questo caso, come nel primo, la spinta principale era stata promossa dallo Stato che favoriva, a seconda dei suoi obiettivi, varie categorie o nuclei sociali come i lavoratori, le famiglie, i pensionati. Vi era infine il welfare di tipo occupazionale, sempre più rilevante, basato su assicurazioni e servizi privati i quali andavano a beneficio di determinate categorie di lavoratori (fa notare Titmuss, "mainly, it should be noted, for regularly employed men"¹⁹²) ma che avrebbero pesato alla fine su tutti i contribuenti, essendo stati questi benefits detraibili fiscalmente.

Fin qui, la sua era un'analisi della compresenza di diversi tipi di *welfare*, in deroga di fatto ai principi di universalismo su cui ha tanto insistito Beveridge. Titmuss, però, è entrato anche nel merito dell'evoluzione dal *welfare* universalistico a quello a lui contemporaneo, e soprattutto ha espresso anche un giudizio di valore su questo dato.

¹⁸⁹ R Titmuss, *Social Policy: an introduction*, George Allen & Unwin, London 1979, cfr. pp. 30-32. Il sociologo Maurizio Ferrera considera questa "tripartizione" dei modelli di *welfare* ormai superata e "viziata" per così dire da un'ottica valutativa (dal "male" del modello residuale al "bene" di quello universalistico) dei modelli di sviluppo del *welfare state*. si veda anche M. Ferrera, *op. cit.*, cfr. in particolare pp. 63-76.

¹⁹⁰ Titmuss ha affermato che "There is no escape from value choices in welfare systems" e che "Not only is "policy" all about values but those who discuss problems of policy have their own values". R Titmuss, *Social Policy: an introduction*, cit., pp. 132-137.

¹⁹¹ Ivi. p. 137.

¹⁹² Ivi. p. 139.

La sua riflessione in tal senso prendeva l'avvio dalle politiche intraprese dal governo britannico durante la guerra¹⁹³. La guerra moderna ha infatti implementato gli interessi dei governi in materia igienico-sanitaria per le necessità di creare e mantenere eserciti di leva efficienti, composti per lo più dai ceti popolari. In secondo luogo ha obbligato i governi a provvedere alle pensioni, alle indennità e ai sussidi per i veterani e per le loro famiglie. Ancora più importante è però stato il "salto" qualitativo rappresentato dalla Seconda guerra mondiale. Esso fu infatti un conflitto, ricorda Titmuss, in cui "la Gran Bretagna dovette fare affidamento non sugli sforzi di una frazione della popolazione ma su quelli di praticamente tutti i cittadini [...]"¹⁹⁴. La guerra portò ad una rinnovata coesione sociale della nazione e non sarebbe forse stata vinta se alla fine di questo sforzo non vi fosse stata la promessa di maggiore giustizia sociale e protezione dall'indigenza e dalla povertà¹⁹⁵. Inoltre, il carattere "totale" della guerra impose l'estensione delle misure di protezione riservate in precedenza ai soldati anche ai civili martoriati dalle bombe o agli operai che si infortunavano in fabbrica. La scommessa vinta dallo Stato fu quella di estendere successivamente questo sistema di protezione anche al periodo di pace. Tuttavia non è stata ovviamente solo la guerra con il suo livellamento delle differenze sociali a spiegare "la storia dell'evoluzione della politica sociale" perché "l'uomo non vive di sola guerra."¹⁹⁶

L'aumentata complessità della società contemporanea ha infatti anche per Titmuss – come da un punto di vista più politico-ideologico per Crosland – spostato l'accento dal "bisogno" all' "equità" della politica sociale; o meglio, ha mutato il significato di bisogno e di ineguaglianza¹⁹⁷. Infatti, anche il *welfare state* come la società ha subito un processo di differenziazione, creando una sorta di *welfare* utile per ogni categoria sociale, che in un certo senso ha tradito il principio universalistico del *welfare state* sociale attraverso il già citato "welfare fiscale" e quello che egli ha definito "aziendale"¹⁹⁸, ossia il *welfare* legato al rapporto lavorativo. Essenzialmente quest'ultimo è stato costituito – come detto - dagli schemi contributivi privati e su base

¹⁹³ R. Titmuss, *Guerra e politica sociale*, in Id., *Saggi sul "Welfare State"*, Edizioni Lavoro, Roma 1986, pp. 77-87.

¹⁹⁴ Ivi. p. 82.

¹⁹⁵ Ivi. pp. 82-83.

¹⁹⁶ Ivi. p. 87.

¹⁹⁷ R. Titmuss, *La divisione sociale del welfare: riflessioni sull'equità*, in Id., *Saggi sul "Welfare State"*, cit., pp. 45-60.

¹⁹⁸ Ivi. p. 53.

volontaria che i governi conservatori cercavano di favorire accanto a quelli pubblici; una sorta di estensione di *welfare* privato compresente – o concorrente – con quello pubblico. In essi Titmuss vi ha visto un venir meno del principio di solidarietà garantito dall'intervento dello Stato in campo sociale, per l'emergere di interessi settoriali¹⁹⁹. La preoccupazione di Titmuss era che questa forma di previdenza privata, diffusa soprattutto tra dirigenti, impiegati e professionisti, alla fine potesse provocare “due nazioni di anziani”²⁰⁰, in virtù di un trattamento fiscale più vantaggioso per i fondi pensione privati rispetto a quelli pubblici, che avrebbero potuto quindi creare una classe sociale di privilegiati rispetto a coloro i quali – perlopiù lavoratori dipendenti – accedevano solo alle pensioni di Stato²⁰¹.

L'altro pilastro che Titmuss si propose di difendere fu il *National Health Service*. La sua riflessione si è articolata attorno alla qualità del servizio sanitario offerto dagli ospedali pubblici. Così, da un lato c'è stato un richiamo ai “principi del 1944” per quel che riguardava la centralità della prevenzione delle strutture sanitarie²⁰² e dall'altro al ruolo dei medici generici, e in particolare all'importanza – riconosciuta anche dai laburisti quando nacque l'*NHS* – della loro formazione specifica²⁰³. Anche in questo caso il problema da affrontare riguardava la resistenza da parte di una corporazione della società, quella medica, ad abbandonare i suoi privilegi²⁰⁴.

In definitiva, possiamo affermare che la “linea difensiva” del *welfare* da parte di Titmuss si risolse in una salvaguardia del principio universalistico e dei valori di solidarietà ed altruismo sociali che esso rappresentava, rispetto agli attacchi “settoriali” portati avanti sia in materia assicurativa/previdenziale sia per quel che riguardava l'assistenza sanitaria. Queste riflessioni hanno avuto una certa importanza nel percorso storico che si sta cercando di tracciare in questo lavoro perché il progressivo (e contraddittorio) abbandono dell'universalità delle assicurazioni/pensioni per uno schema più complesso e differenziato è stato, secondo il sociologo Massimo Paci, una

¹⁹⁹ Ivi. pp. 58-60.

²⁰⁰ R. Titmuss, *Sistemi pensionistici e mutamento demografico*, in Id., *Saggi sul “Welfare State”*, cit., pp. 61-75, cit. p. 75.

²⁰¹ Ivi. Cfr. in particolare pp. 70-75.

²⁰² R. Titmuss, *Il Servizio sanitario nazionale in Inghilterra: alcuni aspetti strutturali*, in Id., *Saggi sul “Welfare State”*, cit., pp. 129-143, cfr. pp. 134-135.

²⁰³ R. Titmuss, *Il Servizio sanitario nazionale in Inghilterra: i medici generici*, in Id., *Saggi sul “Welfare State”*, cit., pp. 145-163.

²⁰⁴ Ivi. pp. 147-157.

“breccia apertasi in tal modo nel ‘Welfare State’ inglese” che ne “ha portato ad un progressivo offuscamento dei principi dell’altruismo e dell’uguaglianza sui quali esso è stato costruito negli anni della guerra”²⁰⁵. Sotto la spinta di queste trasformazioni, si può anche comprendere perché fosse stato Titmuss uno tra i capofila, a metà degli anni ’50, della proposta di una *Superannuation* pubblica negli schemi pensionistici, peraltro invisa tanto a laburisti e sindacati quanto a conservatori e imprese²⁰⁶. L’intento di questi “tecnici” della London School of Economics era difatti quello di porre un argine all’aumento delle pensioni “aziendali” *private*, oramai ampiamente utilizzate da circa 1/3 della forza-lavoro complessiva (anzitutto da impiegati e dai lavoratori ad alta qualificazione e retribuzione), tramite uno schema occupazionale *pubblico* “alla tedesca”. Sebbene quest’ultimo costituisse un’indubbia “deviazione” dall’universalismo del Piano Beveridge, nondimeno ne riprendeva paradossalmente lo spirito poiché esso forniva l’argine a quella creazione di due nazioni di pensionati, l’una di privilegiati dalle pensioni private, l’altra di svantaggiati con le pensioni pubbliche, che in qualche modo non avrebbe fatto altro che cristallizzare le tradizionali disuguaglianze sociali.

Un altro sociologo – sebbene eclettico e *sui generis* – che viene comunemente identificato con gli studi sul *welfare state* è Thomas Humphrey Marshall. Nella sua opera più conosciuta, *Cittadinanza e classe sociale*²⁰⁷, egli ha delineato un modello generale di sviluppo dei sistemi di protezione sociale, in stretta correlazione ai concetti di diritti – civili, politici e sociali – e a quelli di cittadinanza e di uguaglianza nella società europea contemporanea. La sua ricostruzione dell’evoluzione storica dei diritti di cittadinanza si riferiva nello specifico proprio al caso inglese, e non era esente – come è stato fatto notare²⁰⁸ - da semplificazioni storiche, essendosi trattato oltretutto di un modello sociologico. Può però essere considerata importante ai fini della ricostruzione storica sul dibattito dell’epoca in merito all’edificazione del *welfare state* e costituire un documento storico per comprendere anche quale fosse il clima culturale dell’epoca.

²⁰⁵ M. Paci, *Richard Titmuss e i valori dell’altruismo e della solidarietà*, in R. Titmuss, *Saggi sul ‘Welfare State’*, cit., pp. 7-17, cit. p. 13.

²⁰⁶ U. Conti, G. Silei, *op. cit.*, cfr. pp. 122-124.

²⁰⁷ Verrà di seguito citata l’edizione italiana dell’opera, T. H. Marshall, *Cittadinanza e classe sociale*, (a cura di) Sandro Mezzadra, Laterza, Roma-Bari, 2002. L’edizione cui si fa riferimento riproduce integralmente il testo pubblicato nel 1976 dalla UTET. Si veda anche il volume completo del 1963, che includeva l’originaria tradizione del testo, insieme ad altri saggi, T. H. Marshall, *Cittadinanza e Classe Sociale*, (a cura di) Paolo Maranini, UTET, Torino 1976, pp. 1-71.

²⁰⁸ S. Mezzadra, *Diritti di cittadinanza e Welfare State*, introduzione a T.H. Marshall, *Cittadinanza e classe sociale*, cit., pp. V-XXXIV. Cfr. in particolare pp. XVIII-XXVII.

Quello che preme ricordare qui è il legame che Marshall sostenne essere esistito tra la cittadinanza ed i diritti sociali. Un esempio lampante di questo scollamento tra i due concetti è stato ben rappresentato dalla riforma delle leggi sui poveri del 1834, cioè la fine del sistema di *Speenhamland*, su cui si concentrò anche l'analisi di Karl Polanyi. Con la *Speenhamland Law* fu sì istituita una forma di "assistenza" che garantisse la sopravvivenza (il "diritto di vivere") nel feroce sistema di libero mercato industriale ottocentesco, ma al tempo stesso fu prevista l'espulsione del povero dalla comunità dei cittadini, attraverso l'internamento nelle case di lavoro forzato e la perdita dei propri diritti politici. Il capitalismo industriale aveva bisogno di un mercato del lavoro completamente liberalizzato, permettendo la trasformazione del lavoro umano in merce e ponendo così fine al paternalismo della società rurale che contrassegnò l'Inghilterra fino al XVIII secolo²⁰⁹.

Lo stesso divorzio tra protezione sociale e *status* di cittadinanza era intravisto da Marshall persino nei provvedimenti di tutela sul posto di lavoro presi verso la fine del XIX secolo, che venivano rivolti verso donne e bambini – i non-cittadini "per eccellenza" – laddove invece gli uomini, proprio in quanto cittadini liberi con dei diritti civili, non dovevano essere privati della "libertà" di stipulare contratti di lavoro senza i lacci delle legislazioni in materia di lavoro²¹⁰. La situazione cambiò agli inizi del '900, con l'estensione dei diritti politici - e l'aumentata consapevolezza delle potenzialità dell'esercizio di questi diritti da parte delle classi lavoratrici – e con il riconoscimento di un diritto sociale fondamentale e collettivo, come quello dell'istruzione. Allargamento della base elettorale e progressivo aumento dell'istruzione sarebbero stati così i "grimaldelli" per l'introduzione dei diritti sociali nel dibattito politico e culturale del '900, perché andarono a costituire i presupposti per nuove istanze di maggiore uguaglianza sociale in un sistema, quello di libero mercato, di per sé congenitamente diseguale. Il "percorso storico" dell'inserimento dei diritti sociali come elemento essenziale del nuovo concetto di cittadinanza affermatosi nel corso del XX secolo è proseguito con la richiesta di un intervento effettivo dello Stato per livellare le condizioni di benessere materiale e di sicurezza sociale. Come ha scritto Marshall, "la

²⁰⁹ Polanyi, *op. cit.*, pp. 99-140. Per una ricostruzione completa e dettagliata della società paternalistica, dei ritmi di lavoro, dell'economia morale e della cultura popolare nell'Inghilterra alle soglie della rivoluzione industriale, si veda anche l'opera di E.P. Thompson, *Società patrizia, cultura plebea*, Einaudi, Torino 1981.

²¹⁰ T. H. Marshall, *Cittadinanza e classe sociale*, (a cura di) Sandro Mezzadra, cit., pp. 26-27.

diminuzione della disuguaglianza rafforzò la domanda per la sua abolizione, almeno rispetto agli elementi essenziali del benessere sociale.”²¹¹ La direzione presa dall’insieme degli interventi e dei servizi sociali sembrava così essere volta verso l’attenuazione delle differenze di classe piuttosto che sulla semplice garanzia di un reddito minimo di sopravvivenza per i casi di povertà estrema. In questo senso, la difesa del *welfare state* da parte di Marshall è stata, come per Titmuss, una difesa dei principi universalistici del sistema di *welfare*. Il livellamento delle disuguaglianze non era inteso da Marshall come una questione di conflitto di classe istituzionalizzato, ma – potremmo dire – come un aspetto essenziale della comune appartenenza ad una comunità. Il *welfare state* è andato quindi concretamente a costituire un capitolo del processo storico di allargamento dei confini di cittadinanza, piuttosto che un semplice intervento di sostegno economico o a determinati interessi settoriali. L’opinione di Marshall era che con il *welfare state* si fosse realizzata un’uguaglianza di *status* sociale - che si andava attuando anche attraverso l’accesso a determinati diritti fondamentali e non necessariamente collegati alla categoria del bisogno materiale, come quello ad avere un’abitazione, un’istruzione gratuita, un accesso gratuito ai servizi sanitari -, e che questa fosse stata una realizzazione ancora più importante dell’uguaglianza economica dei redditi²¹². Tuttavia, l’analisi di Marshall è anche per certi versi riferibile ad un momento storico ben definito, in cui il conflitto “naturale” tra uguaglianza sociale e capitalismo sembrava stemperarsi per arrivare alla ridefinizione di quel nuovo concetto di “socialismo democratico” compatibile con un’economia di mercato regolamentata, di cui l’intellettuale laburista Crosland è stato uno dei rappresentanti a livello europeo²¹³. Inoltre, traspare dalle pagine di Marshall anche la convinzione che il sistema economico a lui contemporaneo degli anni ’50, lungi dal prospettare un qualsiasi superamento delle disuguaglianze sociali e quindi anche della “lotta” tra classi, attraverso la combinazione tra pianificazione economica e *welfare state* agisse però da un lato come incremento del

²¹¹ Ivi. p. 50.

²¹² Ivi. pp. 48-78.

²¹³ Per l’analisi del ruolo di questo “tipo” di socialismo definito tendenzialmente umanitario, riformista e “conservatore” da Marshall, e sul socialismo revisionista di Crosland, si veda T. H. Marshall, *Stato assistenziale e società opulenta*, in Id., *Cittadinanza e classe sociale*, (a cura di) Paolo Maranini, cit., pp. 207-231, cfr. in particolare pp. 212-231.

benessere materiale, e dall'altro come livellamento delle diseguaglianze sociali e ampliamento progressivo dei diritti di cittadinanza²¹⁴.

3.4. Gli anni '60: conflitto sociale, lotte operaie e crisi economiche

Gli anni '60 furono anche in Gran Bretagna un periodo di contestazione profonda di quella società dei consumi che stava vivendo il suo apogeo. Tuttavia nel caso inglese questa contestazione non si palesò con le forme della protesta studentesca che avrebbero reso memorabile il '68 europeo. Si trattò piuttosto di una ben più profonda conflittualità tra le organizzazioni sindacali e i governi, che – caso insolito per la tradizione sindacale inglese, ma destinato a ripetersi con sempre maggior frequenza – assunse anche contorni politici.

Sin dal 1962-'63, in vista di imminenti elezioni politiche, il governo conservatore decise di rilanciare una politica di pianificazione concertata tra governo e sindacati che avrebbe dovuto avere come caposaldo lo sviluppo economico e industriale, in cambio di interventi per il contenimento salariale. Queste misure furono adottate in seguito agli effetti di una pesante speculazione sulla sterlina avvenuta l'anno precedente. Alla base di questi nuovi interventi nell'economia, ancora una volta vi era un congelamento degli stipendi pubblici, e un tentativo di contenimento dell'aumento di quelli privati. In cambio il sindacato avrebbe partecipato al *National Economic Development Council*, il tavolo decisionale tra governo, imprese e sindacati per concertare la politica economica, e che fece ottenere alcune garanzie ai lavoratori, specie in materia di licenziamento²¹⁵.

Tuttavia, i primi anni '60 da un punto di vista economico si aprirono con un incremento della disoccupazione che superò leggermente il 3%, oltre cioè la soglia “di guardia” in epoca di *welfare state* e piena occupazione. Anche se il governo nel '63 decise di favorire una politica di crescita economica stimolando i consumi e facendo arrivare i tassi di crescita al 4% e al 6% rispettivamente nel '63 e nel '64, la ottenne ad un prezzo elevato. L'inflazione infatti subì un'impennata, e si aggravò lo squilibrio nella bilancia dei pagamenti, con la crescita delle importazioni che crebbe del 20%, a fronte del 10% di quella delle esportazioni²¹⁶.

²¹⁴ Id., *Cittadinanza e classe sociale*, (a cura di) Sandro Mezzadra, cit., cfr. in particolare pp. 78-89.

²¹⁵ R. Taylor, *op. cit.*, pp. 113-116; H. Pelling, *op. cit.*, pp. 299-301.

²¹⁶ P. Clarke, *op. cit.*, pp. 375-376.

I conservatori speravano così, dopo anni di *stop and go* dell'economia, di potersi salvare alle elezioni del 1964, ma nonostante questa spinta per un *boom* economico "pre-elettorale" sarebbe stato il candidato laburista Harold Wilson a vincere di misura le elezioni politiche del 1964. L'ascesa di Wilson si basava su un approccio radicalmente revisionista del socialismo. Oltre alle tradizionali promesse di un uso della crescita economica per finanziare nuovi programmi di *welfare*, in Wilson conviveva anche l'idea della modernizzazione e di un rinnovato socialismo "interclassista". In particolare, si fece portatore del legame tra socialismo e "rivoluzione" tecnologica e scientifica. Fece leva sui ceti medi più innovatori e su un'alleanza tra socialisti e tecnici per indirizzare l'economia britannica verso la modernità industriale e verso i nuovi settori dell'economia, nel periodo in cui stava emergendo il "terzo settore" impiegatizio e dei servizi. Come è stato scritto, l'azione di Wilson "puntava a proporre l'azione della sinistra britannica come l'unica in grado di far uscire il paese da quella sorta di apatia nella quale era sembrato piombare durante l'era conservatrice."²¹⁷

Il programma di governo con cui Wilson andò al potere, per quel che riguarda il *welfare state* fu spostato verso il centro. Comunque vennero promessi maggiori fondi per la Sanità, con l'allargamento delle prestazioni e il ritorno alla sua gratuità integrale, una revisione degli schemi pensionistici in termini di valore delle pensioni e dell'età di pensionamento, contestualmente ad un aumento dei sussidi di disoccupazione e delle assicurazioni sociali, una nuova regolamentazione degli affitti e maggiori fondi per la riforma dell'istruzione²¹⁸. Dal punto di vista della politica industriale e salariale, il governo tentò un accordo con le parti sociali per una politica dei redditi, la quale però "divenne molto presto parte dell'arsenale economico impiegato per evitare la svalutazione e difendere la sterlina."²¹⁹ Scenderemo in seguito più nei dettagli per quel che riguarda i provvedimenti presi dal governo Wilson in tal senso, vista anche l'importanza di alcuni di essi.

La congiuntura economica si sarebbe comunque rivelata letale per gli ambiziosi progetti di Wilson; i fronti su cui il governo dovette lavorare riguardarono la crisi della sterlina e il dissesto della bilancia dei pagamenti. Per quel che concerne la crisi della sterlina, le

²¹⁷ G. Silei, *op. cit.*, p. 238; Sull'azione di Wilson, nel partito e nel governo, cfr. anche pp. 234-251; si veda inoltre P. Clarke, *op. cit.*, pp. 374-405.

²¹⁸ Labour Party, *The New Britain*, 1964 Labour Party Election Manifesto. URL: <http://www.labour-party.org.uk/manifestos/1964/1964-labour-manifesto.shtml> (ultima visualizzazione 09/05/2012)

²¹⁹ D. Sassoon, *op. cit.*, p. 433.

misure prese nel '64 furono dazi sulle importazioni e una stretta fiscale, attraverso un aumento della tassazione sui redditi. Ad una seconda, più grave, crisi della sterlina nel '66, però, l'unica soluzione fu la svalutazione, in alternativa ad un salvataggio da parte del Fondo Monetario Internazionale.

Sul versante della bilancia dei pagamenti le misure del governo laburista si rivelarono molto simili a quelle del governo conservatore, con una politica deflazionistica e di controllo dei redditi, alimentando non pochi problemi con il sindacato che pur in un primo momento appoggiò il governo Wilson²²⁰. Il pesante pacchetto di misure di austerità varato dal governo tra il '65 ed il '64, comprendente provvedimenti di controllo dei prezzi e dei salari, di tagli nel settore pubblico, di riduzione delle spese per il *welfare*, di parziale deindicizzazione di salari e pensioni al costo della vita e infine un aumento della tassazione indiretta, portarono però ad un clima di scontro strisciante, continuo e a bassa intensità, tra *Trade Unions* e partito laburista. Le prime avanzavano le tradizionali rivendicazioni salariali e la “golden share” nelle decisioni economiche nel partito, mentre nel gruppo dirigente di quest'ultimo si palesarono le prime serie insofferenze e alcuni tentativi di conquistare maggiore autonomia decisionale rispetto al sindacato, anche attraverso politiche impopolari per quel che riguardava la spesa e i redditi²²¹.

Più in generale però, anche in Gran Bretagna, particolarmente sul finire degli anni '60 e primi '70, si resero evidenti i fenomeni di nuovi conflitti e consapevolezze all'interno delle fabbriche²²². Si moltiplicarono gli scioperi non ufficiali o addirittura “illegali”, cioè proclamati direttamente dai lavoratori e dai delegati di base nelle singole fabbriche, scavalcando direttamente ogni livello di dirigenza sindacale. Anche in Gran Bretagna ci fu inoltre un innalzamento della soglia di violenza, di ampiezza delle rivendicazioni e di diversificazione dei modi di protesta durante gli scioperi. I lavoratori iniziarono spesso a contrattare direttamente con i padroni, e le materie delle vertenze si allargarono rispetto alla semplice questione dei salari che comunque, in linea con una tendenza europea di

²²⁰ Sulla “lotta” dei sindacati inglesi contro l'interferenza governativa sui salari, si veda H. Pelling, *op. cit.*, cfr. in particolare pp. 299-320.

²²¹ R. Taylor, *op. cit.*, pp. 126-173.

²²² Per un'analisi sulla conflittualità operaia in fabbrica negli anni '60, con uno sguardo comparato che tiene conto anche delle conseguenze nei rapporti tra partiti e sindacati, e tra questi ultimi e l'opinione pubblica, si rimanda a D. Sassoon, *op. cit.*, pp. 411-441.

cui tratteremo più avanti, iniziarono a crescere vertiginosamente²²³. A fianco di questi mutamenti “endogeni”, però, il sindacalismo inglese si trovò anche a fare i conti con alcuni fenomeni nuovi, come per esempio l’arrivo di manodopera immigrata scarsamente qualificata, oppure nel crescente numero di cosiddetti sindacati dei “colletti bianchi”, una definizione invero molto ampia che copriva categorie che andavano dagli impiegati nella Pubblica Amministrazione agli insegnanti fino ai piloti delle linee aeree. Anche questo fenomeno era in realtà indice di mutamenti profondi nella struttura produttiva del Paese, che non avrebbe potuto non coinvolgere anche i sistemi di *welfare*. Accanto ad un’accesa conflittualità operaia, anche altri settori della società cominciarono a richiedere con maggior forza maggiori diritti e maggiori tutele. È stato il caso della ripresa del movimento femminista nel corso degli anni ’60²²⁴. Esso ebbe un effetto dirompente, entrando nel dibattito della società e della sinistra con una serie di nuove rivendicazioni che investivano il rapporto tra i sessi sotto ogni punto di vista, non solo politico, ma anche sessuale, familiare, culturale e, ovviamente, economico. Fondamentalmente, la critica femminista al *welfare state* - condivisa sia dalle ali moderate sia da quelle più radicali del movimento - riguardava la sua natura discriminatoria dal punto di vista di genere, riflettendo sin dall’origine la società cristallizzata in ruoli ben definiti.

Le critiche del movimento femminista a questo modello di società si differenziavano però a seconda dell’orientamento politico. Si andava così da una critica che vedeva nel *welfare* solo un modo per rafforzare il ruolo subordinato della donna rispetto all’uomo nella famiglia così come nel lavoro, all’accusa, di matrice marxista, di riservare alle donne il ruolo di “esercito di riserva” come manodopera sottopagata in periodi di scarsa occupazione. Sebbene sia innegabile che il *welfare state* sia stato esplicitamente “tarato” in origine sulla figura del capofamiglia maschio e lavoratore, ha notato Lowe come ci sia stata una profonda differenza programmatica tra le politiche di intervento sociale del periodo interbellico - discriminatorie nei confronti della donna nella società e a volte persino crudeli verso i loro corpi - e il *welfare state* postbellico che “has provided the psychological and material advantages of a guaranteed income and free access to

²²³ I. Masulli, *op. cit.*, pp. 168-177.

²²⁴ Sulla critica femminista al *welfare state*, Lowe, *op. cit.*, pp. 40-43, si veda anche, sempre per un inquadramento generale dell’argomento anche se focalizzato sull’impatto che ebbe il femminismo sulla sinistra, D. Sassoon, *op. cit.*, pp. 492-508.

healthcare, as well as a foremost demand of interwar feminist – family allowances. In addition the maintenance of full employment has offered married women the opportunity of work and thus an independent income, not least in the expanded social services.”²²⁵

Ci sono state almeno altre due critiche al *welfare state* sviluppatesi nel corso degli anni '60, rispettivamente quella – da contestualizzare - del movimento studentesco e soprattutto quella dei marxisti. È stato fatto notare come il movimento di protesta degli studenti fosse stato in un certo senso figlio delle nuove possibilità offerte dall'accesso ai livelli superiori di istruzioni per un numero sempre più ampio di giovani, grazie anche alle nuove politiche di democratizzazione dell'istruzione²²⁶. Le stesse, variegata, forme di protesta contro la società a loro contemporanea nacquero in realtà – con una buona dose di generalizzazione – all'interno della società opulenta. In virtù di questo raggiunto benessere materiale la lotta si spostò da quella per condizioni di vita dignitose (come fu per il vecchio movimento operaio) alla contestazione di altri tipi di disuguaglianza, non più (solo) economica, ma anche politica, morale, di genere o di *status* sociale. La protesta fu inoltre rivolta contro una mentalità, contro il bigottismo della società e contro gli stili di vita, aspetti questi che furono secondari nei programmi dei partiti della sinistra “tradizionale”, subordinati alla battaglia per il socialismo in campo politico ed economico. Nel delineare insomma una critica alla società in polemica con le tradizioni socialiste o comuniste “ufficiali”, il movimento studentesco contestava anche la società del benessere e del *welfare state*.

Di diverso tenore l'analisi marxista, che criticava sostanzialmente il carattere “collaterale” del *welfare* allo sviluppo del tardo-capitalismo. Esso ne sarebbe il puntello, attraverso anche l'economia “mista” keynesiana che ne avrebbe ritardato il necessario collasso attenuando le sue contraddizioni intrinseche. In questa concezione si proponeva perlomeno implicitamente un'identificazione del *welfare state* con i primi sistemi di assicurazioni sociali che nelle intenzioni di Bismarck avrebbero dovuto fare da argine all'avanzata del socialismo. Tuttavia, secondo questo tipo di critica, il *welfare* non sarebbe stato sufficiente ad evitare la fine del capitalismo perché, nelle parole del sociologo marxista britannico Gough, “the welfare state is a product of the

²²⁵ Lowe, *op. cit.*, p. 42.

²²⁶ Su questo, si veda, D. Sassoon, *op. cit.*, pp. 441-468.

contradictory development of capitalist society and in turn as generated new contradictions which every day become more apparent.”²²⁷

Tra queste contraddizioni, due erano particolarmente stridenti: da sinistra, la stessa universalità dei servizi universali si sarebbe rivelata una misura di nuova discriminazione per il proletariato rispetto ai ceti medi. Inoltre, lo stesso meccanismo dei costanti aumenti di spesa per il suo finanziamento avrebbe aggiunto un’ulteriore fattore di contraddizione all’interno del capitalismo, minando il processo di accumulazione del capitale attraverso l’incremento della tassazione e dell’inflazione²²⁸. Quest’ultima critica, in particolare, avrebbe preso piede negli anni ’70, in concomitanza con una crisi economica sulle cui caratteristiche ci si soffermerà nel prossimo capitolo.

3.5. Ancora i laburisti al governo: i provvedimenti nel *welfare state*

Le priorità che il governo Wilson sin da subito si diede nell’intervento sociale furono rivolte al problema degli affitti e delle abitazioni popolari. Le misure furono prese quasi d’urgenza per la questione abitativa, aggravata dalle parziali liberalizzazioni del mercato abitativo avviate dai conservatori con il *Rent Act* del 1957. L’*Housing Act*²²⁹ del 1964 in questo senso voleva dare una prima regolamentazione agli standard abitativi che i padroni dovevano rigorosamente rispettare per legge onde poter affittare abitazioni.

Per quanto riguarda le politiche abitative, l’idea generale era quella di arrivare ad un’ “economia mista del mercato abitativo”, con un programma quinquennale che ogni anno avrebbe dovuto realizzare, tra il 1965 ed il 1970, mezzo milione di nuove unità abitative. Effettivamente, già nel 1968 furono costruite ben 426.000 case. Allo stesso tempo, si provvide al miglioramento delle condizioni abitative esistenti²³⁰.

²²⁷ I. Gough, *The political economy of the welfare state*, MacMillan, London 1979, cit. p. 152. La critica di Gough è posta in relazione alla crisi che lo Stato sociale avrebbe vissuto negli anni ’70, tuttavia nel testo sono riportate anche le critiche riguardo alla funzione “conservatrice” che il *welfare* ha assunto nella sua evoluzione storica rispetto alla lotta di classe, cfr. in particolare pp. 1-15, pp. 55-74 e pp. 128-152.

²²⁸ R. Lowe, *op. cit.*, pp. 37-40; K. Laybourn, *op. cit.*, pp. 252-254.

²²⁹ *Housing Act, 1964*, HMSO, c. 56, London 1964 (ultima visualizzazione 09/05/2012) URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1964/56/pdfs/ukpga_19640056_en.pdf (ultima visualizzazione 09/05/2012); si veda anche D.G. Valentine, *Housing Act, 1964*, in “The Modern Law Review” vol. 28 n.2 March 1965, pp. 200-204.

²³⁰ R. Lowe, *op. cit.*, pp. 259-261.

Sempre nel 1964 fu varato il *Protection from Eviction Act*²³¹, che regolamentava gli sfratti attraverso i tribunali nel tentativo di limitarne l'arbitrio, prevedendo addirittura multe, reclusioni o entrambi per quei padroni che sfrattavano senza un'ordinanza del giudice. Sulla stessa linea di difesa degli affittuari da eventuali abusi era il *Rent Act* del 1966, che invece poneva dei limiti sui prezzi degli affitti, decisi comunque dalle Autorità locali, tornando ad una regolamentazione del costo degli affitti per legge, controllata dai *Rent Tribunals*, e improntata al principio dell'equo canone. Nel 1967 furono invece varati l'*Housing Subsidies Act*²³² ed il *Leasehold Reform Act*²³³, con i quali, rispettivamente, si fissò il tasso d'interesse al 4% per i prestiti concessi per la costruzione di nuove abitazioni, e si incentivò gli affittuari con contratti di locazione a lungo termine all'acquisto della piena proprietà delle abitazioni. Il *Town and Country Planning Act*²³⁴ dell'anno successivo, invece, fissava una serie di norme per deregolamentare i piani urbanistici e territoriali, imponendo anche come primo standard nella pianificazione l'utilità sociale ed economica per lo sviluppo delle aree entro cui si intendeva costruire e la partecipazione delle Autorità locali ai piani edilizi²³⁵. Infine, l'*Housing Act*²³⁶ del 1969 garantiva sussidi e incentivi per la ristrutturazione e l'ammodernamento delle vecchie case popolari.

A fianco di questi provvedimenti, il "cuore" dell'azione laburista – sulla scorta degli scritti di Crosland – si sarebbe comunque rivolto verso la scuola pubblica e i suoi standard qualitativi, giudicati "non adeguati" all'epoca. Proprio con Crosland come segretario di Stato all'educazione, attraverso l'imponente report *Children and their*

²³¹ B. Levy, *Protection from eviction, 1964*, in "The Modern Law Review" vol. 28 n. 3 May 1965, pp. 336-338.

²³² *Housing Subsidies Act, 1967*, HMSO, c. 29, London, 1967.

URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1967/29/pdfs/ukpga_19670029_en.pdf (ultima visualizzazione 09/05/2012).

²³³ *Leasehold Reform Act, 1967*, HMSO, c. 88, London 1967.

URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1967/88/pdfs/ukpga_19670088_en.pdf (ultima visualizzazione 09/05/2012); H.W. Wilkinson, *Leasehold Reform Act, 1967*, in "The Modern Law Review" vol. 31 n.2 March 1968, pp. 193-197.

²³⁴ *Town and Country Planning Act, 1968*, HMSO, c. 72, London 1968.

URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1968/72/pdfs/ukpga_19680072_en.pdf (ultima visualizzazione 09/05/2012).

²³⁵ Su questo si veda il report sul *White Paper* governativo del 1967 di H.W. Wilkinson, *A New Context for Planning*, in "The Modern Law review" vol. 31 n.1 January 1968, pp. 55-57.

²³⁶ *Housing Act, 1969*, HMSO, c. 33, London 1969. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1969/33> (ultima visualizzazione 09/05/2012).

*Primary Schools*²³⁷ il partito laburista si sarebbe voluto impegnare ad aumentare nel corso degli anni del 50% la spesa pubblica per l'istruzione, soprattutto a favore di asili nido e istruzione primaria. Queste risorse sarebbero dovute essere allocate però in maniera più selettiva, secondo una logica definita "positive discrimination"²³⁸, nel senso di una maggiore erogazione di fondi verso le scuole dei quartieri disagiati o delle zone più arretrate con il fine di favorire i bambini capaci ma svantaggiati dalle condizioni economiche sin dall'istruzione primaria. I soldi avrebbero dovuto garantire maggiori standard educativi, attraverso la formazione di insegnanti qualificati, la ristrutturazione o costruzione delle industrie scolastiche e programmi e corsi speciali per l'inserimento dei figli di immigrati o di altre comunità particolari, come ad esempio gli zingari²³⁹.

Inoltre, i laburisti, intenzionati anche a rivedere sovvenzioni e privilegi per le scuole private per favorire quelle pubbliche, alzarono la soglia della scuola dell'obbligo a 16 anni e cercarono di "elevare" gli standard delle scuole tecniche. Diminuirono le discriminazioni sociali tra studenti dei diversi indirizzi attraverso un'omologazione ai corsi di studio di indirizzo generale, le "comprehensive school". Per quel che riguardava l'università, gli sforzi dei laburisti sin dal *Robbins Report*²⁴⁰ del 1963 si indirizzarono verso un'apertura sempre maggiore del sistema universitario britannico, chiuso ed elitario, in funzione delle esigenze di "competitività" della Gran Bretagna verso l'estero. Si impose alle università di permettere l'accesso agli studenti per merito, indipendentemente dal reddito o dal "blasone", e si posero i Politecnici sotto il controllo delle Autorità locali, tramite commissioni miste università-regioni²⁴¹.

Le spese per il servizio sanitario si mantennero costanti e i suoi servizi universali, fatta eccezione per alcune visite specialistiche come quelle odontoiatriche e oftalmiche e per le prescrizioni farmaceutiche extra-ospedaliere. L'unico tentativo laburista di un'estensione dell'universalità del servizio si ebbe nel 1965, con l'abolizione di tutti i tickets, che però in capo a soli tre anni furono reintrodotti con parziali esenzioni.

²³⁷ Central Advisory Council for Education, *Children and their Primary School*, HMSO, London 1967.
URL: <http://www.educationengland.org.uk/documents/plowden/> (ultima visualizzazione 09/05/2012).

²³⁸ Ivi. p. 57.

²³⁹ Ivi pp. 50-74.

²⁴⁰ Report of the Committee on Higher Education under the Chairmanship of Lord Robbins, *Higher Education*, HMSO, Cmnd. 2154, London 1963.

URL: <http://www.educationengland.org.uk/documents/robbins/> (ultima visualizzazione 09/05/2012).

²⁴¹ Ivi. pp. 48-66 e 238-244.

Il governo varò anche alcune riforme nell'ambito della protezione sociale, specialmente attraverso un intervento sulle assicurazioni. Con il *Redundancy Payments Act*²⁴² del 1965 furono incrementati i pagamenti della cassa integrazione per i lavoratori in esubero, mentre l'*Industrial Injuries Act*²⁴³ aumentò gli assegni per gravi infortuni industriali. Quest'ultima misura sarebbe stata completata con il *National Insurance Act* dell'anno successivo.

La prima offriva un supporto legislativo ad una materia che in precedenza era stata lasciata alla contrattazione collettiva tra imprese e sindacati. Fissava alcuni standard minimi per cui un lavoratore con due anni di servizio continuo sullo stesso posto di lavoro avrebbe ricevuto dal proprio datore di lavoro un assegno di cassa integrazione; successivamente, lo stesso datore di lavoro avrebbe potuto avere accesso ad un rimborso tramite un fondo supplementare rispetto a quelli del *National Insurance*. Tuttavia, l'aspetto in questa sede più interessante riguardava quello che secondo l'autore in retrospettiva si sarebbe potuto considerare "as a decisive move towards a system of labour relations more directly structured by the law."²⁴⁴ Questo perché si tentò di fornire un quadro giuridico, seppur minimale, entro cui fissare i limiti della contrattazione collettiva, che si sarebbe ovviamente poi svolta in altre sedi.

Con il *National Insurance Act*²⁴⁵ del 1966, gli schemi assicurativi furono potenziati in termini di spesa e di soggetti assicurati. Agli assegni flat-rate previsti per vedove, disoccupati e per chi non era più in grado di lavorare a causa di malattia o infortunio sul luogo di lavoro, furono infatti integrati altri benefici collegati al reddito. Così, per ogni lavoratore che guadagnava tra i 9 e gli 80 scellini settimanali veniva erogato un supplemento che avrebbe coperto un terzo del settimanale, arrivando così ad un massimo di 27 scellini. Anche in questo caso, al di fuori dello standard fissato, a seconda delle diverse situazioni e condizioni economiche furono poi aggiunti ulteriori benefici che avrebbero portato comunque a coprire lo stipendio/salario non più percepito al massimo per l'85%.

²⁴² K.W. Wedderburn, *Trade Disputes Act 1965 Redundancy Payments Act 1965*, in "The Modern Law Review" vol. 29 n.1 January 1966, pp. 53-67.

²⁴³ *National Insurance (Industrial Injuries) Act, 1965*, HMSO, c. 52, London 1965.

URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1965/52/enacted> (ultima visualizzazione 09/05/2012).

²⁴⁴ Ivi. p. 55.

²⁴⁵ J. Reid, *National Insurance Act, 1966*, in "The Modern Law Review" vol. 29 n.5 September 1966, pp. 537-540.

L'assegno di disoccupazione sarebbe stato erogato dopo 13 giorni dal licenziamento con un periodo di copertura di 6 mesi, considerato sufficiente per riuscire a trovare un nuovo lavoro. L'assegno per malattia o infortunio sarebbe invece stato assegnato dopo 12 giorni. Nel caso di malattia che si fosse prolungata per più di 6 mesi, dal mese successivo l'assicurato sarebbe tornato all'assegno flat-rate di base senza integrazioni. Per i casi di seria malattia o infortunio come conseguenza del lavoro, la casistica rientrava nel *National Injuries Act*. Per quanto riguardava le vedove, il supplemento sarebbe stato erogato in base al reddito percepito dal marito, raddoppiando da 13 a 26 settimane dopo la morte del coniuge il periodo di assegnazione del massimo benefit previsto.

Un altro importante passo nella direzione dell'estensione della protezione sociale fu svolto grazie al *Chronically Sick and Disabled Persons Act*²⁴⁶ del '70. Questo atto prevedeva sia misure di sostegno del reddito che la garanzia di alcuni fondamentali servizi per le persone disabili o malate. Venne imposto alle Autorità locali di organizzare i servizi di assistenza alle persone con disabilità nelle proprie case (ad esempio con la fornitura dei pranzi, o con l'assistenza per le incombenze della vita quotidiana) e di incentivare l'integrazione di queste persone nelle scuole o in altri luoghi educativi, ricreativi e di socializzazione, e di facilitarne gli spostamenti. Nei luoghi pubblici – primi tra tutti gli ospedali, le scuole, gli uffici pubblici – furono imposte misure per l'abbattimento delle barriere architettoniche e contemporaneamente furono rese obbligatorie alcune facilitazioni, come ad esempio nei parcheggi riservati. Un altro importante aspetto di integrazione dei disabili consistette nella loro “cooptazione” nei comitati pubblici in materia di servizi sociali e alla disabilità. In questo modo si fornì loro la rappresentanza in quegli stessi organismi che dovevano organizzare i servizi ai disabili. Furono infine incrementate le pensioni di reversibilità per le vedove degli invalidi di guerra, e gli assegni per invalidità, i quali a loro volta – in caso di morte dell'assicurato – potevano essere incassati dalla vedova.

²⁴⁶ *Chronically Sick and Disabled Person Act*, 1970, HMSO, c. 44, London 1970. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1970/44> (ultima visualizzazione 09/05/2012).

Sempre in direzione di un potenziamento dei servizi verso le fasce di popolazione più indifese andava il *Local Authority Social Services Act*²⁴⁷, il quale fondamentalmente riorganizzava le precedenti disposizioni per i servizi sociali rivolti particolarmente ai minori e più in generale alle famiglie. Questo provvedimento razionalizzava e coordinava i vari servizi sociali locali, ponendo così un limite ben definito tra le competenze del *National Health Service* e quelli dei servizi sociali. Distinguendo legislativamente ciò che è competenza “medica” da ciò che è “sociale”, si riuscì a delineare più chiaramente le competenze dei servizi sociali per quel che riguardava le condizioni abitative e igienico-sanitarie delle famiglie.

Nelle relazioni con i sindacati e più in generale con il mondo produttivo, un primo motivo di conflitto si verificò in occasione del *White Paper* governativo *In Place of Strife*²⁴⁸ della ministra all’Occupazione e alla Produttività Barbara Castle. Il suo progetto si basava su un primo tentativo di giuridificazione del conflitto di fabbrica, che in Gran Bretagna era stato tradizionalmente lasciato “libero”, ma che si stava rivelando sempre più duro e distruttivo anche dal punto di vista della produzione. Tra le misure più scioccanti, perché proposte da un governo laburista, ci fu la pretesa di introdurre l’intervento governativo nelle vertenze sindacali e di imporre per legge l’obbligo del voto sindacale per qualsiasi azione di sciopero. Veniva poi proposta la creazione di un *Industrial Board*, con funzioni giuridiche, per imporre sanzioni alle parti che avrebbero agito in violazione delle norme previste nel *White Paper*.

Negli intenti del governo Wilson questa regolamentazione delle relazioni sindacali avrebbe dovuto rispondere a tre esigenze: anzitutto spuntare la propaganda conservatrice che soffiava sulla crescente – e inusuale - insofferenza dell’opinione pubblica verso i sindacati, in secondo luogo, fermare la tendenza agli scioperi spontanei, non proclamati, prolungati e illegali, alla base dell’incipiente ostilità verso i sindacati, infine, limitare la percezione di una libertà incondizionata dei sindacati nel contrattare le scelte economiche del governo. Quest’ultimo punto era anche legato a valutazioni più

²⁴⁷ *Local Authority Social Services Act, 1970*, HMSO, c. 42, London 1970. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1970/42> (ultima visualizzazione 09/05/2012); J. Harris, *Local Authority Social Services Act*, in “The Modern Law Review”, vol. 33 n. 5 September 1970, pp. 530-534.

²⁴⁸ Si veda il documento preparatorio al *White Paper* del 30 dicembre 1968: Memorandum by the First Secretary of State and Secretary of State for Employment and Productivity, *A policy for Industrial Relations: Draft White Paper*, HMSO, London 1968.

URL: <http://filestore.nationalarchives.gov.uk/pdfs/small/cab-129-139-c-131.pdf> (ultima visualizzazione 09/05/2012); sul *White Paper*, si veda invece R.C. Simpson, *In Place of Strife*, in “The Modern Law Review” vol. 32 n. 4 July 1969, pp. 420-426.

generali di politica economica, perché non sarebbe probabilmente dispiaciuto ai ministri economici del governo indebolire il sindacato per poter imporre quelle misure di austerità nei salari che erano richiesti dalla difficile situazione economica britannica. Questo progetto però fallì sia per la risoluta opposizione della dirigenza sindacale, orientata a sinistra, sia per l'opposizione dei parlamentari laburisti²⁴⁹.

Da questa breve rassegna dei provvedimenti laburisti si può evincere come effettivamente le principali direttrici dell'azione del governo Wilson si fossero mosse nella direzione di far fronte ad un problema contingente – quello abitativo – e di riorganizzare e potenziare i servizi già esistenti. Sicuramente gli ambiziosi progetti di Wilson andarono ad infrangersi contro la difficile situazione della sterlina. Il governo poté comunque intestarsi alcuni successi²⁵⁰, anche se sicuramente non furono mantenute le promesse di “rivoluzione” modernizzatrice né furono attuate grandi riforme complessive del *welfare state*. Tuttavia, fu probabilmente proprio la “battaglia” persa con i sindacati nel 1969 uno dei motivi principali della sconfitta subita nel 1970 alle elezioni. I laburisti infatti si rivelarono incapaci di intervenire nelle relazioni industriali, dopo aver per primi riconosciuto la necessità di una loro riforma. D'altra parte, a fronte di una spesa pubblica per il *welfare state* che si sarebbe mantenuta costante, sarebbero state proprio le politiche economiche, *in primis* le politiche dei redditi e quelle sindacali, a entrare con forza al centro del dibattito pubblico e della politica britannica.

3.6. *Welfare state* e società dei consumi: un'ideologia del benessere?

Il ventennio che stava chiudendosi con gli anni '70 anche in Gran Bretagna rientrava sostanzialmente in quel quadro di benessere sociale e crescita economica su cui si è tanto insistito. Tuttavia, cercando di scendere un po' più in profondità nell'analisi del sistema sociale britannico di quegli anni, è necessario fare alcune considerazioni. Anzitutto, da un punto di vista del “modello” di *welfare state* si assistette ad un abbandono parziale, contraddittorio e mai esplicito, dell'universalismo per come lo

²⁴⁹ Cfr. P. Clarke, *op. cit.*, pp. 402-405; R. Taylor, *op. cit.*, pp. 157-173.

²⁵⁰ Come i laburisti cercarono naturalmente di fare nel loro programma elettorale del 1970, in cui sottolinearono le loro realizzazioni anzitutto in politica economica, e per le politiche sociali, evidenziando le spese stanziare per la riforma della scuola e per l'edilizia pubblica. Labour Party, *Now Britain's Strong – Let's Make it Great to Live In*, 1970 Labour Party Manifesto URL <http://www.labour-party.org.uk/manifestos/1970/1970-labour-manifesto.shtml> (ultima visualizzazione 09/05/2012)

aveva inteso Beveridge. Ciò è stato anche dovuto alla direzione intrapresa dal mondo occidentale nel dopoguerra, che ha elevato gli standard di vita della popolazione senza mai tuttavia estirpare definitivamente lo spettro della miseria e della povertà “assoluta”. Proprio il problema della povertà “con cui la Gran Bretagna ha spesso identificato il problema della sicurezza sociale”²⁵¹, fu al centro del dibattito sulle assicurazioni sociali. È stato tuttavia il concetto stesso di povertà ad essere mutato nel corso degli anni '50, rispetto a soli vent'anni prima: la soglia con cui questa condizione veniva definita si innalzava sempre di più, così da comprendere, oltre a casi-limite di povertà assoluta, anche tutte quelle situazioni di povertà relativa che andavano parametrati agli standard di vita medi. Con questo criterio di valutazione, ad esempio, anche il non possedere una televisione, il non potere accedere tranquillamente ad altri beni voluttuari generalmente posseduti dal resto della popolazione, oppure il non essere in grado di andare in vacanza, rientrarono in questa nuova definizione di “povertà”²⁵². Una rete di protezione nata per eliminare la povertà “primaria”, la pura e semplice soglia di sopravvivenza, dopo aver sostanzialmente compiuto il suo ruolo, sarebbe quindi stata chiamata ad affrontare adesso la povertà “secondaria”. Essa era tanto più insidiosa in quanto non solo più arbitrariamente definibile e difficilmente identificabile, ma anche altrettanto socialmente discriminante, in un'epoca di accesso di massa ai beni di consumo.

In questo senso, un *welfare state* nato per eliminare la povertà avrebbe dovuto continuamente riformarsi in base alle mutate necessità della società, come è stato nel caso inglese per l'introduzione delle pensioni integrative – pubbliche o private – rispetto alla pensione universale, palesemente inadeguata alla società inglese degli anni '50.

Questo risultato fu raggiunto a costo dell'abbandono di alcuni dei principi ispiratori dell'originario Stato sociale pensato da Beveridge. Il sociologo Maurizio Ferrera ha inserito la Gran Bretagna nella categoria dei Paesi a *welfare state universalistico misto*²⁵³; in questo Paese, così come in Canada e Nuova Zelanda, “la frammentazione occupazionale è gemmata da un sostrato e una tradizione universalistica”²⁵⁴. Questo risultato è stato il frutto dell'evoluzione storico-sociale del *welfare* britannico. Da un

²⁵¹ G. Ritter, *op. cit.*, p. 176.

²⁵² Sulla “riscoperta” della povertà negli anni '60 in Gran Bretagna, anche in relazione alle ricerche di Townsend ed Abel Smith, si veda R. Lowe, *op. cit.*, pp. 147-154.

²⁵³ Ferrera ha riportato le maggiori classificazioni di *welfare states* per come si sono sviluppati nel mondo occidentale, proponendo una categorizzazione tra quattro tipi di *welfare states*: occupazionali misti e puri, e universalistici misti e puri. Si veda M. Ferrera, *op. cit.*, pp. 63-153.

²⁵⁴ Ivi. p. 95.

lato si accentuarono le tendenze universalistiche attraverso ad esempio il potenziamento del *National Health Service* così come della Scuola Pubblica e della *National Insurance*. Dall'altro vennero sostanzialmente abbandonati i principi-guida Beveridgiani improntati all'universalismo e non venne nemmeno garantita l'equità "verso l'alto" come tentato in Scandinavia, poiché fu accettata la compresenza di schemi pensionistici/assicurativi pubblici e privati, collegati alle retribuzioni, "cristallizzando" così le diseguaglianze di trattamento tra le diverse categorie di lavoratori.

Provando invece a tirare le somme delle effettive realizzazioni delle politiche sociali attuate in Gran Bretagna in questo periodo, bisogna tenere conto del loro impatto nella società in termini anzitutto di equità ed efficienza, e nel dibattito politico per quel che ha riguardato le alternative che si presentarono ai partiti politici sulla direzione da far intraprendere al *welfare state*, e infine anche della sostenibilità finanziaria del sistema sociale sui conti pubblici e sull'economia nazionale.

Lo stesso riconoscimento per tutti i cittadini di determinati diritti e servizi sociali, proprio in quanto diritti di cittadinanza, furono il risultato di un cammino storico che aveva mutato il concetto di "comunità nazionale", negli anni '50-'60 radicalmente diverso rispetto al passato anche recente della storia britannica, come è stato sottolineato dai sociologi dell'epoca Marshall e Titmuss.

Il *welfare* era diventato così uno dei principali punti nell'agenda dei partiti politici. A tal proposito, l'aspetto forse più interessante riguarda le finalità verso cui venivano declinate le politiche sociali. Proprio il fine dell'intervento in materia sociale, infatti, modificò anche i modi di intervento. A tal proposito, se apparentemente ai laburisti fu dato il compito di costruire il *welfare state*, ai conservatori spettò il difficile compito di amministrarlo. Da parte loro, i *tories* non limitarono i programmi sociali e anzi – come visto – si impegnarono considerevolmente nel campo dell'edilizia, della sanità, dell'istruzione e della *social security*. Tuttavia, è stato sottolineato come essi insistessero anzitutto su un *welfare* delle "opportunità" piuttosto che del "benessere"²⁵⁵, delineando quindi un interventismo dello Stato a garantire servizi minimi e sostegno contro la povertà, e incoraggiando allo stesso tempo l'azione privata quando non la responsabilità individuale, da incentivare attraverso, per esempio, gli sgravi fiscali per la casa, gli assegni familiari o altri interventi in materia di tassazione, e schemi

²⁵⁵ Si veda a tal proposito R. Lowe, *op. cit.*, pp. 93-97 e *passim*.

previdenziali collegati ai redditi. I laburisti, invece, sfruttando anche i lunghi anni di opposizione, affrontarono quel processo di decisa revisione ideologica che ha avuto in Crosland uno dei suoi principali esponenti. Questa svolta li avrebbe portati – perlomeno nella corrente egemone centrista-moderata - a considerare oramai “il mantenimento del *welfare state*, tutt’al più il suo potenziamento, [...] a tutti gli effetti l’obiettivo finale del laburismo”²⁵⁶. E questo approdo ideologico sarebbe anche passato attraverso una prima crepa tra partito e sindacato, storica peculiarità del laburismo; l’esperienza governativa di Wilson finì difatti con uno strappo tra l’ala politica e quella sindacale del movimento laburista. Il tentativo di creare una politica concertata tra governo e parti sociali nelle relazioni industriali e in materia di salari e prezzi “ended in failure as wage-push inflation began to threaten the economic gains achieved by the 1967 devaluation.”, ed è un’ironica fatalità che in quell’anno, così come nel 1951, “Britain’s trade unions found it impossible to sustain a prolonged period of wage restraint for their members in support of a Labour government”²⁵⁷. In altre parole, si rivelò impossibile conciliare gli interessi dei sindacati e dei suoi iscritti con le necessità di politica economica di un governo amico.

In prospettiva, il fallimento di questa politica dei redditi concertata tra governo e sindacati avrebbe avuto delle conseguenze significative nei due decenni successivi. Nell’opinione pubblica britannica si consolidò ormai la convinzione che ci fosse un vero e proprio “problema sindacale” che frenava la crescita. A fronte di tale atteggiamento, il partito laburista avrebbe invece lasciato ai *tories* il difficile compito di giuridificare il conflitto sindacale e le politiche industriali, operazione che portarono a definitivo compimento negli anni ‘80²⁵⁸.

Questo tipo di *welfare state* fu possibile all’interno del modello di produzione industriale fordista che, per come si sviluppò nel dopoguerra, avrebbe coniugato garanzie occupazionali ed espansione generalizzata dei salari e dei consumi ai differenti settori della società. Nel caso britannico, questo modello di *welfare* fece convivere con un certo successo l’universalismo di base delle prestazioni di sostegno dei redditi con un sistema molto differenziato di trattamenti (ad esempio, pensionistici). Tuttavia, il

²⁵⁶ G. Silei, *op. cit.*, p. 251.

²⁵⁷ R Taylor, *op. cit.*, p. 172.

²⁵⁸ Sul fallimento dei progetti laburisti di concertazione nelle relazioni industriali, si veda anche D. Sassoon, *op. cit.*, pp. 433-436.

periodo di crescita prolungata in Occidente – che aveva fatto dimenticare la parola “recessione” – sarebbe ben presto terminato con il susseguirsi di pesanti crisi nel corso degli anni '70, che avrebbero mutato gli stessi modelli industriali e sociali e l'approccio dei gruppi dirigenti alla questione del *welfare state*. I progetti più o meno ambiziosi pensati per le riforme del *welfare state*, in un clima definito di *welfare optimism*, furono resi possibili proprio da quel contesto di crescita economica generalizzata. Essa fu però accompagnata da una vera e propria “ideologia della crescita” e dal ricorso a politiche keynesiane, o comunque di intervento pubblico in un'economia mista, per il sostegno della piena occupazione.

Occorre soffermarsi brevemente su questo legame, e sulle ricadute che esso ha avuto nella vera e propria nuova legittimazione degli Stati europei usciti dalla Seconda guerra mondiale. La tendenza generale continentale fu infatti quella di legittimare la democrazia attraverso un'estensione del benessere dei propri cittadini. Questo obiettivo fu raggiunto sia attraverso vasti programmi di protezione sociale, garantendo cioè nuovi diritti sociali, sia attraverso una “democratizzazione dei consumi”, creando un accesso a nuovi beni materiali, rinsaldando anche in questo modo il nuovo patto sociale post-bellico²⁵⁹. In questo senso si può anche comprendere il “ripiegamento” dei laburisti britannici verso politiche che favorissero gli innalzamenti degli standard di vita – oltretutto la piena occupazione –, laddove la battaglia politica con i conservatori si sarebbe giocata facendo leva su un corpo elettorale sempre meno diviso in classi sociali radicalmente separate e che convergeva, nel suo complesso, sugli stili di vita del ceto medio.

Questo legame, ad un tempo economico, sociale e politico-ideologico, si sarebbe spezzato irrimediabilmente nel corso delle crisi strutturali iniziate negli anni '70, che avrebbero fatto scricchiolare la stessa “base” materiale in grado di consentire l'ampliamento indefinito dei programmi di politiche sociali, così come l'illusione di una crescita infinita dell'economia e dei consumi individuali. Insieme a queste trasformazioni si sarebbe sviluppata una critica al *welfare state* per quel che riguardava i suoi costi, del cui peso si erano convinti di doverne sostenere la massima parte sia i ceti medi che i lavoratori. Inoltre, una critica nata a sinistra, ma ben presto fatta propria dalla

²⁵⁹ Su questo aspetto cruciale del legame tra *welfare state*, società dei consumi e democrazia si veda anche P. Pombeni, *La democrazia del benessere*, in “Contemporanea. Rivista di storia dell'800 e del '900”, anno IV, n.1 gennaio 2001, pp. 19-45.

destra su altre basi e con altri obiettivi, si rivolse contro le effettive realizzazioni del *welfare*. Esso fu accusato di non aver eliminato alle sue basi la disuguaglianza sociale, di non aver cancellato del tutto la povertà e di non aver veramente riformato il capitalismo, avendo anzi contribuito ad arricchire ancora di più capitalisti e ceti medio attraverso proprio il suo carattere universalistico che permise l'accesso di tutti indistintamente ai servizi sociali e alle assicurazioni pagate dall'insieme dei contribuenti²⁶⁰.

²⁶⁰ L. Marrocu, *Il contesto marhsalliano: origini e sviluppo del Welfare State britannico*, in C. Sorba (a cura di), *Cittadinanza. Individui, diritti sociali, collettività nella storia contemporanea (atti del Convegno SISSCO, Padova 2-3 aprile 1999)*, Ministero per i Beni e le Attività Culturali, Roma 2002, pp. 141-158, cfr. pp. 154-155.

4. Un decennio di crisi e trasformazioni (1970-1979)

Tra le diverse interpretazioni e periodizzazioni che vengono date alla storia contemporanea, un punto di sostanziale accordo viene trovato nel contrassegnare gli anni '70 – e più precisamente il ciclo di crisi iniziato con lo “shock petrolifero” del 1973 – come il “punto di rottura” tra un prima e un dopo nell’evoluzione delle tendenze storiche mondiali contemporanee²⁶¹.

Sia che si adotti la prospettiva periodizzante del “secolo breve” sia che si preferisca l’ipotesi del “secolo spezzato” o che, seguendo altri indicatori, si voglia invece parlare di un “secolo lungo”, gli anni '70 hanno reso infatti evidenti alcuni fenomeni che hanno caratterizzato il '900 e che sono tutt’ora operanti su scala globale. Questi fenomeni sono riassumibili sotto la categoria onnicomprensiva di “globalizzazione” con i suoi effetti sull’autonomia degli Stati nazionali, basti pensare a fenomeni incontrollabili per i singoli governi nazionali come l’immigrazione di massa, le catastrofi ecologiche, l’unificazione del mercato del lavoro mondiale, il decentramento degli investimenti e delle industrie in nuove aree “periferiche” rispetto ai centri di sviluppo del capitalismo, la finanziarizzazione crescente dell’economia e i mutamenti demografici.

²⁶¹ Oltre all’interpretazione del “secolo breve” di Hobsbawm, che ha comunque nel 1973 la data-simbolo del passaggio dall’ “Età dell’Oro” all’ “Età della Frana”, ci riferiamo qui soprattutto all’interpretazione del “secolo spezzato” avanzata da Barraclough, così come al “secolo lungo” di Charles Maier. Geoffrey Barraclough avanzava l’ipotesi che gli anni 1890-1960 abbiano segnato una lunga transizione, che ha visto il passaggio da una politica eurocentrica ad una politica mondiale. La fine di questa transizione si sarebbe collocata tra anni '50 e '60, con la fine *de facto* dei vecchi imperi coloniali (intervento anglo-francese a Suez) e con l’invasione dell’Ungheria, entrambi avvenimenti che segnarono il ridimensionamento dell’Europa nel mondo e l’ingresso in una nuova epoca, non più solo europea ma mondiale. Tuttavia il testo di Barraclough è “datato” nel senso che fu scritto proprio negli anni '60 (prima edizione nel 1964), e in questo senso non riporta – ovviamente - le importanti trasformazioni degli anni '70. G. Barraclough, *Guida alla storia contemporanea*, Laterza, Roma-Bari 2001.

È invece particolarmente interessante in questa sede la condivisibile periodizzazione data da Maier di un lungo “secolo delle ciminiere” che è iniziato negli anni 1850/'60, per arrivare al 1970. Questo secolo, caratterizzato dalla grande industria pesante (e fumante) e dalla modifica del paesaggio ambientale e umano, parrebbe essersi concluso – su vasta scala – in Occidente, attraverso la mutazione e diversificazione dei settori industriali. Punti focali di questo passaggio sarebbero stati, per Maier, la fine del sistema di produzione fordista e dell’organizzazione taylorista del lavoro, così come della preminenza degli Stati-Nazione finanche nella loro sovranità interna nelle politiche industriali ed economiche. Le “rivoluzioni” elettroniche ed informatiche – sempre nell’ottica di Maier – avrebbero inoltre sostituito le fabbriche e le ciminiere con i laboratori ed i microchip, andando a cambiare le tradizionali categorie occidentali di “produzione” e “fabbrica”. Si veda C. Maier, *Secolo corto o epoca lunga? L’unità storica dell’età industriale e le trasformazioni della territorialità*, in C. Pavone (a cura di), *'900. I tempi della storia*, Donzelli, Roma 1997, pp.45-78.

In generale, i tratti salienti del '900 possono essere rintracciati nei due fenomeni collegati del declino della preminenza europea (e della “sua invenzione”, ossia gli Stati nazionali) e della progressiva ascesa di nuovi centri di potere in un mondo unificato.

Sia considerando i mutamenti avvenuti nel ruolo degli Stati nazionali sia quelli invece dei regimi economici e produttivi, sono stati proprio gli anni '70 a rendere definitivamente evidente la “fine” di un mondo euro-centrico e la nascita di un nuovo ordine mondiale politico ma soprattutto economico. Tale processo peraltro non si è ancora assestato né è nato all'improvviso in questo decennio, trattandosi di un fenomeno di lungo periodo, avviatosi forse, senza volersi addentrare in “rischiosi” regressi all'infinito, prima del XX secolo²⁶². La stessa “globalizzazione” della storia (o meglio, della percezione della storia da parte degli occidentali) è un processo ancora in atto che ha generato e genera pesanti interrogativi sulla stessa sopravvivenza di un modello di sviluppo, di produzione, di lavoro e, conseguentemente, di *welfare state* come è stato conosciuto.

D'altronde, la consapevolezza dei processi sommariamente accennati non incise in quegli anni in maniera profonda sui programmi sociali dei governi, che anzi continuarono ad incrementare le spese per il *welfare* seguendo le linee generali del finanziamento in *deficit spending*, accompagnato da politiche economiche keynesiane.

I problemi più pressanti furono quelli legati al momento economico contingente piuttosto che una riflessione di più ampio respiro sui cambiamenti strutturali in atto. Solo dalla seconda metà del decennio sarebbe avvenuta una prima inversione di tendenza in materia di *welfare*, che nell'immediato rimase sul piano delle idee politiche, prima di diventare effettiva azione di governo.

Tutte queste trasformazioni sono state infatti accompagnate da un “cambio di paradigma” politico/ideologico essenziale nella ricostruzione del percorso storico del *welfare state* britannico. Caso emblematico, questo, anche perché proprio la Gran Bretagna sul finire degli anni '70 avrebbe costituito uno dei centri di irradiazione, perlomeno a livello ideologico, delle nuove dottrine in merito al ruolo dello Stato nell'economia e nella società, che vanno sotto il nome di “neo-liberismo”. Una dottrina che in realtà si riallacciò in più di un aspetto all'antico *laissez faire* che sembrava

²⁶² È ancora attuale l'analisi di Marx sulla borghesia capitalista che trasforma il mondo in un unico immenso mercato per i suoi prodotti, le sue fabbriche e le sue merci. Si veda K. Marx, F. Engels, *Manifesto del partito comunista*, Editori Riuniti, Roma 1971, cfr. in particolare pp. 57-62.

definitivamente abbandonato dopo la crisi del '29 e che probabilmente ritrovò vigore anche nel momento in cui le tradizionali dottrine keynesiane (altro grande paradigma novecentesco) non riuscivano apparentemente a spezzare i continui cicli di stagnazione economica e inflazione galoppante avviati dal 1973 in poi. Quindi, è forse più corretto parlare di una ripresa di una determinata visione di fondo dell'economia e dei rapporti sociali, che per un certo periodo è stata minoritaria ma sempre presente, per ridiventare in breve tempo la dottrina dominante in Occidente e nel mondo.

Tuttavia, prima di entrare più in dettaglio sulle questioni del *welfare state* negli anni '70 e della ripresa di posizioni liberiste in economia, è necessario riportare brevemente quali furono le trasformazioni sociali e produttive dell'epoca che investirono la Gran Bretagna, e in che misura la crisi economica mondiale andò a colpire un'economia che certo non aveva brillato per "*performance*" travolgenti negli anni precedenti.

4.1. I mutamenti mondiali del capitalismo e la crisi dell'economia britannica

Il ciclo di crisi si aprì in Occidente con lo shock petrolifero del 1973. Tuttavia, senza voler entrare nel complesso dibattito che impegnò all'epoca gli economisti di varia tendenza²⁶³, le cause profonde della crisi vanno ricercate anche in una serie di processi già abbondantemente all'opera nel corso degli anni '60. Tra questi, un ruolo di primo piano lo giocarono l'inflazione e la crisi del sistema monetario internazionale di Bretton Woods istituito nel 1944.

Il sistema internazionale di cambi fissi tra le monete fu basato sulla centralità del dollaro e su tassi di cambio relativamente rigidi tra le monete nazionali, fissati direttamente con la convertibilità aurea oppure attraverso una parità in rapporto ad un'altra moneta convertibile in oro (il dollaro, la cui parità con l'oro fu fissata convenzionalmente a 35 dollari per un'oncia d'oro). Questa stabilità monetaria internazionale, che garantiva un equilibrio di massima tra le diverse monete, fornì la cornice internazionale per la stabilità delle economie occidentali durante l'"Età dell'Oro", favorendo gli obiettivi della piena occupazione, dell'aumento dei redditi all'interno di ogni Paese, e garantendo una notevole ripresa degli scambi internazionali.

²⁶³ Si veda H. Van Der Wee, *op. cit.*, pp. 68-72.

Fu proprio la svalutazione della sterlina decisa dal governo britannico di Wilson nel 1967 a rompere per la prima volta il sistema di cambi fissi con il dollaro. La sterlina era una moneta da lungo tempo sopravvalutata, e questa sopravvalutazione fu tra le cause del deficit nella bilancia dei pagamenti e della scarsa competitività dell'economia britannica. Dal 1964 al 1967 fu inoltre oggetto di ripetuti assalti speculativi. La decisione del governo Wilson fu così quella di svalutare la sterlina del 14,3%, con lo scopo di incentivare le esportazioni e di bloccare la speculazione. Questa decisione ebbe una grande importanza nella futura decisione di "sganciare" il dollaro dall'oro. Tuttavia, le cause più profonde vanno ricercate nell'aumento dell'inflazione in America, nel deficit della bilancia dei pagamenti statunitense e nei costi sempre crescenti dei programmi di spesa pubblica, e soprattutto della guerra del Vietnam, portati avanti dalle amministrazioni Kennedy e Johnson negli anni '60. Gli Stati Uniti si trovarono contemporaneamente in una difficile situazione di carenza di dollari anche per le politiche di alcuni Paesi, come la Germania e il Giappone, che tendevano a mantenere sottovalutate le proprie monete e a non esportare capitali, contrariamente a quanto auspicato dagli americani. La decisione di questi due Paesi di non rivalutare le proprie monete e di praticare politiche monetarie restrittive, costrinsero gli Stati Uniti a svalutare il dollaro, con conseguente aumento dell'inflazione nel Paese²⁶⁴.

In un sistema economico internazionale sempre più connesso e collegato dai cambi fissi un surriscaldamento dell'economia americana non poteva non avere conseguenze anche sui Paesi europei. Dopo un periodo in cui numerosi Paesi europei decisero di svalutare la propria moneta o di optare per un regime di doppi cambi, nel 1971 il Presidente Nixon decise di abbandonare il sistema di Bretton Woods, lasciando che i valori delle varie monete e i tassi di cambio fluttuassero liberi sul mercato. Tra le conseguenze della fluttuazione del dollaro ci fu anche l'indebolimento del valore delle altre monete²⁶⁵.

In parte collegato alla fine del sistema di cambio fisso, nel 1973 scoppiò anche il primo *shock* petrolifero che investì pesantemente le economie occidentali. Gli anni della crescita economica si erano difatti alimentati principalmente attraverso il petrolio a basso prezzo e disponibile apparentemente in misura illimitata, utilizzato nell'industria,

²⁶⁴ B. Tew, *Il sistema monetario internazionale di Bretton Woods*, in V. Castronovo (a cura di), *Storia dell'economia mondiale. Vol. 5. La modernizzazione e il problema del sottosviluppo*, cit., pp. 1-15. Si veda anche M. Guglielmina Tenaglia Ambrosini, *La moneta e l'Europa. Da Bretton Woods a Maastricht, e oltre*, Giappichelli, Torini 1996, cfr. in particolare pp. 16-32.

²⁶⁵ H. Van Der Wee, *op. cit.*, pp. 361-364 e pp. 394-399.

nella produzione di energia, nella produzione di beni di consumo e nella loro fruizione. Le economie dei Paesi occidentali, nella loro impetuosa corsa verso il benessere, si ritrovarono però in una situazione di sostanziale dipendenza dai Paesi produttori di petrolio. Il cartello dell'Opec decise così, in corrispondenza con le svalutazioni del dollaro del '72-'73, di ridiscutere globalmente i prezzi del greggio. Si decise per una diminuzione dell'estrazione e dell'esportazione di petrolio come arma di ritorsione contro gli alleati di Israele, contemporaneamente all'aumento di circa il 70% del costo del prezzo del greggio. Gli effetti di questa decisione furono devastanti soprattutto in Europa, perché ci fu un ulteriore rialzo complessivo dei prezzi per la benzina, ma più in generale nei settori dei trasporti e dell'energia, provocando pesanti perdite anche per l'industria²⁶⁶.

Questi due eventi andarono ad assommarsi ad un altro fenomeno economico che già da tempo, particolarmente dagli anni '60, accompagnava la crescita in Occidente: l'inflazione. Tuttavia durante quel periodo un certo livello di inflazione - peraltro in compresenza con alti livelli di crescita - venne tollerato. In Gran Bretagna tale fenomeno venne anzi per certi aspetti incentivato nell'ambito delle dottrine keynesiane dell'espansione di investimenti e consumi. Altri elementi che in maniera contraddittoria favorirono e allo stesso tempo arginarono l'inflazione furono le politiche economiche e sociali in *deficit spending* che, come visto, incentivarono la creazione di posti di lavoro sostenendo la domanda, contemporaneamente alla redistribuzione del reddito attraverso il *welfare*. Il risultato fu l'aumento dell'inflazione come effetto dell'espansione dei consumi e della crescita economica la quale, finché fu sostenuta, ne annullò almeno in parte alcuni effetti deleteri. Negli anni '70, invece, si presentò un nuovo fenomeno, la "stagflazione", cioè un rallentamento, quando non una recessione, dell'economia, accompagnata da un aumento costante dei prezzi. Le cause della stagflazione vanno ricercate nella crisi del '73 per quanto riguarda il rallentamento dell'economia e il rialzo dei prezzi, con la conseguenza di avere messo in crisi allo stesso tempo il modello di sviluppo economico, le modalità di finanziamento dello Stato sociale e lo stesso patto sociale alla cui base si costruì il *welfare state* "fordista-keynesiano". La crisi infatti pose fine anche al "dogma" della piena occupazione e della solidarietà sociale.

²⁶⁶ Sulla crisi petrolifera del '73, nel quadro della più complessiva crisi degli anni '70, si veda anche S. Guarracino, *Storia degli ultimi cinquant'anni*, Mondadori, Milano 1999, cfr. pp. 313-345.

Uno dei modi con cui si manifestò questa rottura fu anche attraverso la “rivolta fiscale” anzitutto delle classi medie, o di qualsiasi altra categoria privilegiata, verso l’alto livello di tassazione per i servizi del *welfare*²⁶⁷. Tale aspetto si inserisce nella più ampia “crisi fiscale” dello Stato come fu analizzata dal marxista O’Connor. Questa formula andava a descrivere quel processo di crisi nella sostenibilità finanziaria dei conti pubblici degli Stati occidentali a capitalismo avanzato; una crisi dovuta alle innumerevoli spese che i governi dovevano affrontare a sostegno dell’intero complesso capitalista oligopolista pubblico e privato, e più in generale di ogni settore organizzato della società, oltreché delle spese per lo Stato sociale. Le spese crescenti non venivano poi coperte da entrate fiscali adeguate, perché proprio quegli stessi interessi settoriali premevano per una riduzione delle tasse per la proprie categorie e a carico delle altre. Inoltre, la stessa capacità produttiva del capitalismo avanzato era considerata oramai eccedente sia rispetto alla quantità dei beni prodotti, in un mercato ormai saturo, sia rispetto all’offerta di lavoro, non essendo esso riuscito più a creare nuovi posti di lavoro in un’economia che stava mostrando segni di rallentamento e insieme di surriscaldamento²⁶⁸.

Occorre infine citare un ultimo fenomeno di crisi “strutturale” del *welfare state*, ossia i cambiamenti intervenuti nell’ambito della produzione industriale in Occidente. Il *welfare state* così come si è sviluppato è stato infatti costruito anche attorno ad un ben preciso modello di lavoro, incentrato sulla fabbrica e sulla tradizionale divisione del lavoro della società capitalistica industriale, caratterizzandosi per la centralità assunta dal lavoratore dipendente “standard”, capofamiglia, maschio, adulto e stabilmente occupato fino al raggiungimento della pensione. Alla base di questo modello di sviluppo vi fu un “Patto sociale” che garantiva la protezione dello Stato e la crescita economica in cambio della pace sociale e della concertazione per quel che riguardava il conflitto tra

²⁶⁷ Sulla rivolta fiscale si veda anche J. O’Connor, *La crisi fiscale dello Stato*, Einaudi, Torino 1979, cfr. pp. 247-299. L’autore si approccia alla questione della crisi tributaria con un’impostazione marxista, ritenendola uno degli aspetti di una crisi strutturale dello Stato capitalista contemporaneo che non riesce più a sostenere la spesa tra le entrate e le uscite in quello che viene definito un complesso sociale-industriale. Il testo dell’autore peraltro si riferisce nello specifico al caso statunitense, ma, a detta dello stesso autore, tendenze molto simili sono in atto (negli anni ’70) nella maggior parte dei Paesi a capitalismo avanzato.

²⁶⁸ La tesi di O’Connor, anche in questo caso però riferibile allo specifico caso statunitense, è che a questa duplice crisi la risposta dello Stato moderno sia un *warfare-welfare state*, in cui la capacità produttiva eccedente è incanalata nelle spese per l’apparato industriale-militare con politiche espansionistiche (sia militarmente che economicamente) verso l’estero, mentre la disoccupazione tecnologica è sostenuta attraverso i programmi assistenziali. Ivi. pp. 170-196.

lavoro e capitale²⁶⁹. Fu proprio questo modello ad andare in crisi negli anni '70 a causa di importanti trasformazioni nel modello del capitalismo occidentale.

Al centro delle ristrutturazioni tecniche e produttive, vi fu la crisi della quota dei profitti ricavati dalla produzione al termine degli anni '60, a vantaggio dei lavoratori salariati. Una delle conseguenze della piena occupazione fu infatti proprio l'aumentato potere contrattuale dei sindacati in materia di salari. Agli inizi degli anni '70 si giunse un po' in tutta Europa ad una condizione di saturazione del mercato del lavoro, per cui a fronte di una disoccupazione del 2-3% venne praticamente eliminato il marxiano "esercito salariale di riserva". La manodopera "di riserva" non era compensata neanche più dall'immigrazione, regolamentata un po' ovunque nel continente o esauritasi nei suoi caratteri di fenomeno di massa, come ad esempio in Italia²⁷⁰. Questa condizione contribuì notevolmente sia a bloccare ogni possibilità di ristrutturazione e modernizzazione industriale, sia a rendere improponibile abbassare o congelare i salari per contrastare l'inflazione o agevolare la produttività. La conseguenza di questo vicolo cieco in cui si erano infilati i Paesi dell'Europa occidentale fu quella di bloccare lo sviluppo economico di *quel* modello di capitalismo a "economia mista" che fino a pochi anni prima sembrava promettere progresso e benessere all'infinito.

Gli anni '70 segnarono anche la fine degli anni d'oro del fordismo, con la sua centralità del lavoro di fabbrica nella società in termini di capacità produttiva, di occupazione e di ricchezza prodotta. Dalla fine del decennio, infatti, questo processo fino a quel momento virtuoso si sarebbe bloccato. Alla "stagflazione" si affiancò una crisi di sovrapproduzione in Occidente, in concorrenza peraltro con l'emergere di nuove economie ai "margini" del centro propulsore del capitalismo. Le esportazioni occidentali si sarebbero da quel momento in poi trovate sempre più in concorrenza con i prodotti di altri Paesi esportatori.

Uno tra gli effetti della nuova concorrenza internazionale fu la ricerca di modi per rendere più "concorrenziale" il lavoro. In questo quadro va inserita la crisi del modello fordista/taylorista. Invece di una catena di montaggio che produceva a getto continuo, sulle ali dei nuovi postulati del "toyotismo" ci si orientò per una produzione "giusto in tempo" e su ordinazione, in modo da rendere più competitiva la produzione attraverso

²⁶⁹ F. Girotti, *op. cit.*, pp. 222-225.

²⁷⁰ D. Sassoon, *op. cit.*, pp. 513-515.

una riduzione dei costi, compresi quelli del lavoro²⁷¹. Un ulteriore abbattimento dei costi del lavoro fu assicurato anche dall'impiego sempre più massiccio di macchine automatizzate, computer e altri dispositivi tecnologici che poterono sostituire l'operaio non qualificato alla catena di montaggio.

Al posto dei grandi agglomerati di fabbriche che diedero vita alle immense periferie delle città industriali vecchie e nuove, la soluzione all'emergere di economie sempre più competitive fu per le imprese quella di spostare e decentrare la produzione in aree periferiche dello sviluppo, dove era presente una manodopera abbondante, non tutelata e a bassissimi costi. Oltretutto, il decentramento della produzione permise alle imprese anche di esportare e impiegare le tecnologie e le merci prodotte in eccedenza dalle industrie occidentali.

Come conseguenza di questa ristrutturazione globale del capitalismo, ci fu una nuova ondata di disoccupazione "strutturale" e "tecnologica" nei Paesi industrializzati. Un'altra conseguenza importante fu il notevole impulso – già presente da tempo nei Paesi a capitalismo avanzato – alla terziarizzazione dell'economia e all'importanza sempre maggiore del capitalismo finanziario nel "nuovo" mercato capitalista globale²⁷². In questo modo, negli anni '70 entrarono in crisi contemporaneamente le due colonne sui cui si costruì la "società del benessere", cioè il "paradigma keynesiano" e il fordismo. Il primo va inteso soprattutto in termini di un clima culturale che sottintese la centralità dell'intervento economico dello Stato, piuttosto che come un'applicazione pedissequa della pianificazione keynesiana, che fu tale forse solo nel Regno Unito.

Il fordismo invece permise alla classe operaia sindacalizzata di trovare un ruolo centrale nel secondo dopoguerra. La fine di questa centralità economica e sociale, dopo il ritorno della disoccupazione come dato strutturale, si sarebbe concretizzata con la progressiva precarizzazione, flessibilizzazione e de-industrializzazione che avrebbero caratterizzato la società cosiddetta post-fordista fino ai giorni nostri. La fine del fordismo basato sulla "centralità" del lavoro di fabbrica ha quindi portato non solo ad una notevole diminuzione del potere contrattuale dei lavoratori organizzati in termini salariali, ma ha anche comportato un "disimpegno" da parte dei governi verso la ricerca della piena

²⁷¹ Su questi metodi di produzione, e sulle loro ricadute sulla flessibilizzazione e precarizzazione del lavoro, si veda L. Gallino, *Il lavoro non è una merce*, Laterza, Roma-Bari 2009, cfr. pp. 27-45.

²⁷² I. Masulli, *op. cit.*, pp. 287-296.

occupazione che nel caso britannico si sarebbe palesata anche prima dell'avvento della Thatcher nel 1979.

Una trasformazione così sostanziale del capitalismo a noi contemporaneo, che oggi presenta caratteri molto differenti rispetto a quello uscito dalla Seconda guerra mondiale, ebbe quasi la natura di una nuova rivoluzione industriale. Sul lungo periodo ci sarebbero state anche ricadute molto concrete per quel che riguarda le stesse politiche di *welfare*, specie in materia di lavoro, mutando anche i termini stessi del dibattito sullo *welfare state* e la sua riforma.

La Gran Bretagna fu investita in misura maggiore rispetto al resto del continente da tutti questi mutamenti. Anzitutto l'inflazione, un fenomeno che investì con una certa consistenza la Gran Bretagna. Senza analizzare le cause profonde dell'inflazione, ci si limiterà a rilevare la sua importanza nella "crisi" del *welfare state* in quanto andò a compromettere la sua sostenibilità. Rispetto all'inflazione non ci fu unanimità tra gli stessi economisti già all'epoca, e la più giusta prospettiva risulta essere probabilmente quella della multicausalità del fenomeno²⁷³. Alle cause internazionali, infatti, si sommarono quelle intrinseche allo sviluppo economico inglese, rintracciabili anzitutto negli effetti immediati della svalutazione del '67 (che causò un aumento dei prezzi nell'ordine del 14%), dell'inflazione negli Stati Uniti, e probabilmente in una non più sostenibile politica di alti salari portata avanti dai sindacati anche in periodi di scarsa crescita economica²⁷⁴. Altro importante fattore inflattivo furono le politiche intraprese per mantenere la piena occupazione attraverso politiche espansive che portarono ad un aumento dei prezzi a livello generale²⁷⁵. Queste politiche sarebbero state decisamente abbandonate, sia a destra sia a sinistra, al termine del decennio.

²⁷³ Una breve, ma completa e comprensibile anche per chi non è un economista, rassegna delle cause e delle possibili soluzioni dell'inflazione è la pubblicazione degli Atti del Convegno organizzato nel 1974 dall'*Institute of Economic Affairs*, che offre anche un esempio di come iniziasse a cambiare l'approccio alla politica economica. È stato tradotto in italiano come *Inflazione: cause, conseguenze, rimedi*, Franco Angeli, Milano 1976. Per l'approccio globale alla questione, si veda il contributo ivi compreso dello storico A. W. Coats, *L'inflazione in prospettiva: il punto di vista di uno storico*, pp. 30-42.

²⁷⁴ Su quest'ultimo punto, si vedano le interpretazioni divergenti di P. Jay, *Hanno importanza i sindacati?*, pp. 43-63, e di D. Laidler, *La crisi: quando e perché è iniziata?*, pp. 64-80, entrambe contenute in *Inflazione: cause, conseguenze, rimedi*, cit.

²⁷⁵ Su questo aspetto della politica economica complessiva britannica dal dopoguerra fino agli anni '70, si veda la breve ricostruzione fatta dallo storico Gilbert in merito alle politiche economiche dei vari governi, che, nella sua interpretazione - sempre sulla scorta delle considerazioni di Dell - subordinarono la produttività ad una politica di espansione della spesa pubblica di corto respiro, entro cui egli inserisce

In ogni caso, gli effetti dell'inflazione e della crisi risultarono essere molto pesanti. Il tasso d'inflazione viaggiava negli anni 1971-73 al 9%, per arrivare al 20%-25% nel 1975-76, quando i generi alimentari registrarono aumenti record del 40%. A fronte di ciò, gli aumenti salariali, ancora nell'ordine del 15% nel '73, non tennero il passo, arrivando al 23% nel 1975, con un aumento complessivo del costo della vita del 24% in quello stesso anno. Solo dal 1978, dopo anni di politiche dei redditi e dei prezzi, l'inflazione tornò sotto il 10%²⁷⁶.

Le conseguenze furono notevoli per i redditi. Nel 1960 il valore del salario nominale era inferiore di un quarto rispetto a quello reale in relazione ai prezzi al consumo. Nel 1979, invece, il salario nominale risultava essere superiore di tre volte rispetto a quello reale, e di addirittura cinque volte nel 1982 (vedi tabella 2). I dati della tabella 2 rendono l'idea di come il potere d'acquisto fosse stato "divorato" dall'inflazione.

Conseguenze ancora peggiori riguardavano l'economia britannica nel suo complesso. Le esportazioni dell'industria britannica persero ulteriormente competitività, cosicché la bilancia dei pagamenti risultò avere un deficit *monstre* di circa un miliardo di sterline nel '73. Nonostante la svalutazione del '67, infatti, la sterlina continuava ad essere sopravvalutata, venendo scambiata a 2,40 dollari in un mercato valutario mondiale sempre più instabile.

La crescita economica fu ancora di poco superiore al 2% dal 1970 al '72, schizzando quasi all'8% nel 1973, grazie a delle politiche fiscali e monetarie pro-crescita, ma che lasciarono un deficit del bilancio del 6%, causato anzitutto dal crollo delle entrate fiscali. Questo fu anzitutto l'effetto degli sgravi fiscali decisi dal Cancelliere dello Scacchiere Anthony Barber, che ridussero il carico fiscale sui redditi con l'introduzione di una nuova aliquota fiscale di base più bassa. Negli anni dal 1974 al 1979 la crescita si assestò in media attorno all'1,5%, con due anni di recessione, in cui il Pil segnò indici negativi per la prima volta, scendendo di poco oltre il -1%. Questo rallentamento dell'economia avrebbe inoltre aggravato il deficit nei conti pubblici, in cui i costi del

anche i costi dei sempre più ambiziosi programmi di *welfare* e la ricerca di un ormai anacronistico ruolo di grande potenza nel mondo.

Queste politiche di spesa irresponsabile, fatte da laburisti e conservatori nell'arco di trent'anni ma iniziate dal governo Attlee (si veda nota 124), sarebbero state le cause sostanziali del declino relativo britannico, entro cui la ricchezza e il benessere nazionali sono messi in contrapposizione rispetto allo sviluppo del *welfare state*. M. Gilbert, *La politica economica del governo laburista, 1945-1948. Pratical or Impratical Socialism*, cit.

²⁷⁶ Le cifre in merito all'inflazione sono riprese da P. Clarke, *op. cit.*, pp. 420-432 e pp. 442-455.

welfare state costituivano l'aspetto primario. Il debito pubblico, pur restando stabile anzi iniziando a diminuire a partire dalla fine del decennio, superava la metà del Pil, arrivando ad impegnarne il 3% per i pagamenti degli interessi nel 1980²⁷⁷.

Tabella 2

Salari reali e nominali pro capite in alcuni Paesi occidentali (numero indici 1970=100, anni 1953-1982)

| | | 1953 | 1955 | 1960 | 1965 | 1970 | 1973 | 1976 | 1979 | 1982* |
|---------------|----------|------|------|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Germania Fed. | nominale | 27,0 | 30,7 | 44,0 | 66,5 | 100,0 | 139,0 | 181,1 | 215,9 | 253,0 |
| | reale | 41,8 | 46,4 | 55,8 | 76,2 | 100,0 | 115,3 | 126,6 | 135,8 | 140,2 |
| Italia | nominale | 30,0 | 25,5 | 35,5 | 63,5 | 100,0 | 150,0 | 268,4 | 437,3 | 759,7 |
| | reale | 37,5 | 41,3 | 52,5 | 74,0 | 100,0 | 118,6 | 126,3 | 134,8 | 139,7 |
| Belgio | nominale | 36,1 | 36,8 | 47,4 | 68,0 | 100,0 | 143,9 | 228,0 | 286,1 | 360,8 |
| | reale | 53,5 | 54,4 | 64,3 | 78,8 | 100,0 | 123,8 | 144,7 | 156,5 | 168,3 |
| Paesi Bassi | nominale | 21,9 | 26,1 | 36,5 | 59,5 | 100,0 | 147,4 | 214,4 | 264,5 | 304,9 |
| | reale | 40,2 | 44,7 | 54,9 | 73,9 | 100,0 | 115,4 | 126,7 | 134,4 | 131,9 |
| Francia | nominale | 26,3 | 24,9 | 40,6 | 65,0 | 100,0 | 138,4 | 221,1 | 315,6 | 470,5 |
| | reale | 55,5 | 51,2 | 61,9 | 81,7 | 100,0 | 116,0 | 133,8 | 146,2 | 154,4 |
| Regno Unito | nominale | 34,5 | 37,7 | 50,8 | 68,0 | 100,0 | 142,3 | 257,5 | 366,3 | 537,7 |
| | reale | 61,1 | 63,4 | 75,3 | 85,2 | 100,0 | 113,3 | 121,8 | 123,1 | 126,2 |
| Stati Uniti | nominale | 47,7 | 50,4 | 62,9 | 74,7 | 100,0 | 121,6 | 152,6 | 192,7 | 247,6 |
| | reale | 69,0 | 72,0 | 81,0 | 89,5 | 100,0 | 106,7 | 105,9 | 105,8 | 106,9 |
| Giappone | nominale | 19,3 | 21,6 | 29,4 | 52,9 | 100,0 | 158,5 | 261,3 | 325,1 | 383,3 |
| | reale | 38,2 | 40,9 | 50,9 | 68,9 | 100,0 | 129,6 | 146,3 | 154,8 | 169,9 |

Fonte: Banca Dati COMET, basati sugli annuari statistici usati nella CEE e nell'OCSE, citato in H. Wan Der Wee, *L'economia mondiale tra benessere e crisi (1945-1980)*, cit., p. 198.

La crisi che investì l'industria britannica, già strutturalmente debole, rischiò insomma di affossare l'economia nazionale su tutti i fronti, dalla produzione industriale, alla diminuita capacità di esportazione, sino ai consumi e all'erosione dei salari reali. Nel contempo, numerosi settori tradizionali dell'industria britannica si avviarono al declino, e primo tra tutti l'estrazione di carbone, che dal 1960 al 1980 calò da 700.000 a meno di 300.000 lavoratori²⁷⁸. In generale, dal 1973 al 1983 la Gran Bretagna iniziò una vera e

²⁷⁷ Dati in I. Gough, N. Siegel, *Debito pubblico e crisi fiscale dello Stato*, in V. Castronovo (a cura di), *Storia dell'economia mondiale. Vol. 5. La modernizzazione e i problemi del sottosviluppo*, cit., pp. 493-507, cfr. pp. 497-504.

²⁷⁸ P. Clarke, *op. cit.*, p. 424.

propria involuzione della produzione industriale, tanto che arrivò a perdere il 15% della propria capacità industriale²⁷⁹.

Infine, negli anni '70 si assistette anche alla fine della piena occupazione. Sin dal 1971 la disoccupazione viaggiò stabilmente sul milione di disoccupati (arrivando a 1,6 milioni nel 1978), schizzando sopra al 5%, che era, come ha ricordato Clarke, “il doppio del livello di qualsiasi anno nei due decenni precedenti.”²⁸⁰

Sotto i colpi della crisi sarebbe alla fine del decennio caduto il primo dei due pilastri “Beveridge + Keynes” su cui, semplificando, fu edificato il *welfare state* “classico”, ovvero le politiche occupazionali. La piena occupazione fu infatti – secondo le stesse indicazioni di Beveridge – un corollario necessario allo sviluppo di quel determinato modello di *welfare*. Oltretutto un livello di disoccupazione alto comportò una perdita di produzione e di entrate fiscali garantite, in contemporanea ad un aumento dei carichi economici che l’assistenza alle famiglie dei disoccupati comportava per lo Stato. Un circolo vizioso che avrebbe allargato il deficit di bilancio del Tesoro, cominciato con la politica fiscale del governo conservatore Heath, ma ingranditosi ulteriormente sotto i governi laburisti, per tutte le politiche economiche e sociali che il governo si era ripromesso di sostenere. Una nuova crisi del valore della sterlina fu il colpo finale che prospettò l’intervento del FMI, con il prevedibile corollario di tagli sostanziali alla spesa pubblica e a tutti i programmi di assistenza sociale, educazione ed edilizia abitativa nel 1977.

In questo contesto, i due governi conservatori e laburisti che si succedettero tra il 1970 ed il 1979 concentrarono la loro azione anzitutto verso una politica volta a controllare l’inflazione, dovendo cercare costantemente accordi con il sindacato. Da questo punto di vista, fu proprio il lavoro il terreno di maggior mutamento delle politiche sociali, laddove si tentò invece di preservare, nei limiti del possibile, la spesa per il *welfare state*.

²⁷⁹ I. Masulli, *op. cit.*, p. 310.

²⁸⁰ P. Clarke, *op. cit.*, p. 450.

4.2. L'alternanza di conservatori e laburisti al governo: il *welfare state* e la tempesta

Gli anni dal 1970 al 1978 videro alternarsi al governo i conservatori di Heath e i laburisti di nuovo guidati da Wilson. Alle elezioni del 1970 i due partiti si presentarono con programmi elettorali sensibilmente differenti sul *welfare* e la politica economica generale.

I laburisti ovviamente rivendicavano le realizzazioni del governo²⁸¹, specie per quel che riguardava i conti pubblici e gli investimenti nei settori pubblici dei trasporti e delle telecomunicazioni. Un posto di rilievo era anche dato alle politiche attuate attraverso i programmi di formazione per i lavoratori delle industrie, raddoppiando i centri formativi nel corso del proprio governo.

Altro punto qualificante su cui puntarono i laburisti fu l'aumento dei costi per educazione e *social security*. La linea del *Labour*, se fosse tornato al governo, sarebbe stata quella di aumentare le spese per le assicurazioni e le pensioni, e di proseguire nella riforma delle *comprehensive school* con il fine di democratizzare l'educazione secondaria. Infine, si rivendicava il sostanziale successo della politica abitativa laburista in termini di quantità (nel manifesto si parlava di 2 milioni di nuove abitazioni costruite) e di qualità, con la regolamentazione del mercato immobiliare e le nuove responsabilità a carico dei proprietari. Il passo successivo sarebbe dovuto consistere in una nuova azione volta a favorire l'accesso alla proprietà delle abitazioni in affitto. Nel programma insomma era sottolineata la sostanziale correttezza delle politiche attuate ed era delineata un'azione per estenderne ulteriormente i benefici (era il caso delle pensioni di anzianità) e i servizi, come nel caso dell'*NHS* e dell'assistenza ai disabili fisici e mentali, che aveva avuto un primo vero impulso proprio con il *Chronically Sick and Disabled Persons Act* del 1970.

I conservatori, invece, insistettero in particolar modo sugli alti livelli di tassazione necessari per conseguire queste politiche (nell'ordine di 3 milioni di sterline di extra-gettito annuale)²⁸². Accanto a questo aspetto, essi posero l'accento sulla disoccupazione

²⁸¹ Labour Party, *Now Britain's Strong – Let's Make it Great to Live In*, 1970 Labour Party Manifesto URL: <http://www.labour-party.org.uk/manifestos/1970/1970-labour-manifesto.shtml> (ultima visualizzazione 09/05/2012)

²⁸² Conservative Party, *A Better Tomorrow*, 1970 Conservative Party Manifesto URL: <http://www.conservative-party.net/manifestos/1970/1970-conservative-manifesto.shtml> (ultima visualizzazione 09/05/2012)

in costante aumento, “no longer the exception but the rule”²⁸³. L’immagine che i conservatori volevano evidenziare era quella del quindicennio di prosperità economica, di piena occupazione, di controllo dell’inflazione, di funzionamento dei servizi sociali con livelli di tassazione moderati e di espansione economica avuti sotto i governi *Tory* di Churchill, Eden, MacMillan e Douglas-Home. Si potrebbe affermare che rivendicavano ai vecchi governi conservatori “l’Arcadia” perduta di fronte alle difficoltà del presente, acuite dalla svalutazione della moneta decisa dai laburisti. Più concretamente, il programma conservatore verteva su una riforma fiscale e su una politica dei redditi e dei prezzi che liberasse i ceti medi e i lavoratori soffocati dalla tassazione laburista per creare una società e dei servizi sociali che garantissero la più ampia gamma di “libere opportunità”. Il programma abitativo era nelle sue linee generali abbastanza coincidente con quello laburista, a cui veniva imputato peraltro il fallimento del progetto di costruzione di mezzo milione di nuove unità abitative ogni anno. Per quel che riguardava gli altri servizi di *welfare*, i conservatori insistevano sull’aumento della spesa non selettivo da parte del governo Wilson, che aumentò i costi ma non la qualità dei servizi erogati. Era riportato ad esempio il caso della scuola, nel quale i *tories* insistevano sulla qualificazione dei docenti e sui fondi alle scuole primarie, glissando – significativamente – sulle problematiche inerenti all’effettivo accesso ai gradi di istruzione superiore. Anche nel ramo della sanità, piuttosto che continuare sulla strada dei finanziamenti a pioggia per l’amministrazione degli ospedali, l’intenzione era quella di “put more emphasis on community services”²⁸⁴, incentivando il settore privato e le reti associative locali. A tal proposito pare significativa l’affermazione finale del programma sociale *Tory*: “Labour see ‘danger’ in the growth of private provision in health and welfare. We believe it right and proper that people should be free to provide for themselves and their families if they wish.”²⁸⁵

Infine, altro aspetto rilevante del programma era l’intervento previsto nelle relazioni industriali. L’intenzione era di varare da subito un *Industrial Relation Bill*, per trovare un accordo tra governo e parti sociali e per rafforzare la repressione degli scioperi non ufficiali che scavalcavano le deliberazioni dei dirigenti sindacali. Si voleva vincolare così sindacati e imprese attraverso un registro di sindacati e datori di lavoro che avrebbe

²⁸³ Ivi.

²⁸⁴ Ivi.

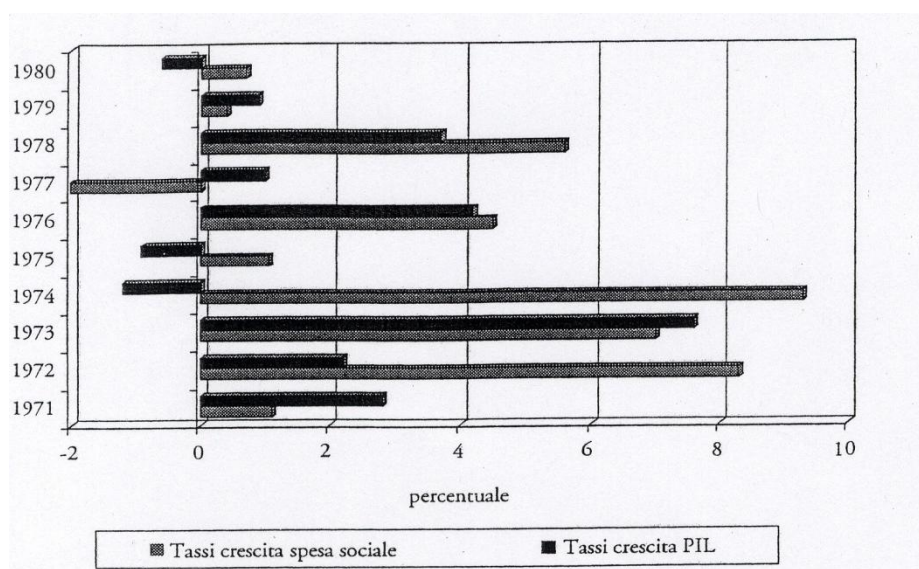
²⁸⁵ Ivi.

dovuto fissare delle regole in materia di scioperi e compensi, subordinandoli agli interessi generali. Venne inoltre prevista l'istituzione di un codice di comportamento a cui avrebbero dovuto sottostare tutte le parti in causa in sede di contrattazione collettiva e sul posto di lavoro.

I programmi laburisti e conservatori divergevano quindi su molti aspetti delle riforme del *welfare*. Tuttavia, nel complesso degli anni 1971-1979 né la crisi né l'alternanza conservatori/laburisti condizionarono in maniera decisiva l'incidenza della spesa sociale rispetto alla crescita del Pil. La spesa per il *welfare* risultarono essere ancora indipendenti rispetto alla crescita, in maniera molto più marcata che nel ventennio 1951-1970. Di fronte a tre recessioni nel biennio 1974-75 e nuovamente nel 1980, la spesa sociale aumentò in maniera notevole nel '74, mentre nel '73, di fronte ad un rilevante aumento del Pil di quasi l'8% dovuto agli sgravi fiscali del governo Heath, la spesa sociale diminuì lievemente rispetto all'anno precedente. Nel corso del decennio comunque il tasso di crescita della spesa sociale superò quello del Pil per 6 anni, e solo nel 1977 – in coincidenza con l'intervento del FMI - vi furono tagli considerevoli a questo capitolo di spesa pubblica (vedi grafico 4).

Grafico 4

Tassi di crescita reale annuale del Pil e della spesa sociale (1971-1980)



Fonte: Central Statistical Office, *Annual Abstract of Statistics*, HMSO, London, vari anni, citato in I. Masulli, *Welfare State e patto sociale in Europa. Gran Bretagna, Germania, Francia, Italia 1945-1985*, cit., p. 98.

Nel 1975, nel bel mezzo della tempesta, a fronte di una recessione economica per il secondo anno consecutivo, e con una crescita della spesa sociale tutto sommato trascurabile in termini percentuali, il governo laburista appena eletto stanziò per le spese della sola sicurezza sociale (esclusi quindi, *NHS*, educazione ed edilizia) 5.633 milioni di sterline, che per circa l'80% andarono a finanziare le pensioni, la cui riforma, non a caso, avrebbe costituito uno degli aspetti di maggior urgenza nelle riforme complessive del *welfare state* (vedi tabella 3).

Tabella 3

Ammontare complessivo delle spese sociali (in milioni) in Europa occidentale, Stati Uniti, Giappone, Australia e Nuova Zelanda, e ripartizione percentuale per settori della sola sicurezza sociale (1975)

| Paese | Malattia maternità | Infortuni sul lavoro e malattie professionali | Pensioni | Disoccupazione | Assegni familiari | Totale delle spese in moneta nazionale (in milioni) |
|---------------|--------------------|---|----------|----------------|-------------------|---|
| Australia | 30,9 | 10,7 | 46,7 | 5,3 | 6,4 | 4.705,4 (dollari) |
| Austria | 22,8 | 3,2 | 56,8 | 4,0 | 13,2 | 92.379 (scellini) |
| Belgio | 32,8 | 5,2 | 33,9 | 11,4 | 16,7 | 395.556,4 (franchi) |
| Danimarca | 19,1 | 1,3 | 55,2 | 13,3 | 11,1 | 22.536,2 (corone) |
| Finlandia | 17,1 | 4,0 | 67,4 | 2,6 | 8,9 | 7.956,3 (markkaa) |
| Francia | 40,1 | 0,1 | 42,1 | 2,6 | 15,1 | 236.703,9 (franchi) |
| Germania Occ. | 32,6 | 3,5 | 48,3 | 7,6 | 8,0 | 179.860 (marchi) |
| Giappone | 64,1 | 4,1 | 22,7 | 7,2 | 1,9 | 5.634.898 (yen) |
| Grecia | 22,6 | - | 69,4 | - | 8,0 | 42.304 (dracme) |
| Irlanda | 14,0 | 3,7 | 46,2 | 22,9 | 13,2 | 357,6 (sterline) |
| Israele | 33,9 | 3,9 | 36,7 | 0,6 | 24,9 | 388,51 (shekels) |
| Italia | 17,1 | 3,7 | 64,4 | 3,3 | 11,5 | 16.930.000 (lire) |
| Lussemburgo | 30,0 | 7,8 | 51,1 | - | 11,1 | 13.992,3 (franchi) |
| Norvegia | 38,5 | 0,5 | 52,6 | 1,5 | 6,9 | 20.134,7 (corone) |
| Nuova Zelanda | 14,7 | 3,4 | 60,3 | 0,7 | 20,9 | 735,2 (dollari) |
| Paesi Bassi | 37,1 | - | 47,0 | 6,4 | 9,5 | 41.659,4 (fiorini) |
| Portogallo | 37,2 | 2,7 | 38,9 | - | 21,2 | 31.443,9 (escudos) |
| Regno Unito | 7,2 | 3,0 | 78,5 | 4,9 | 6,4 | 5.633,0 (sterline) |
| Spagna | 40,4 | 5,3 | 37,9 | 5,3 | 11,1 | 544.158,8 (pesetas) |
| Stati Uniti | 15,1 | 6,3 | 65,9 | 12,7 | - | 99.857 (dollari) |
| Svezia | 33,7 | 1,0 | 52,9 | 1,8 | 10,6 | 39.563,4 (corone) |
| Svizzera | 21,9 | 6,2 | 69,8 | 1,6 | 0,5 | 14.717,5 (franchi) |

Fonte: International Labour Office, *The cost of social security. Eleventh international inquiry, 1978-1980*, Geneva 1985, citato in U. Conti, G. Silei, *Breve storia dello Stato sociale*, cit., p. 168.

I due più significativi provvedimenti del governo conservatore furono per una riforma delle pensioni nel 1973 e per una – contestatissima – del mercato immobiliare nel '72.

Il *Social Security Act*²⁸⁶ del '73 – entrato a regime dal 1975 - era il primo serio provvedimento di riforma dopo la legge del '59. In esso si stabiliva in sostanza una

²⁸⁶ *Social Security Act, 1973*, HMSO, c. 38, London 1973.

sostituzione del vecchio schema assicurativo nazionale con nuove pensioni di carattere più marcatamente occupazionale. Esso era valido sia per i fondi pensionistici pubblici, sia per le pensioni aziendali pagate interamente attraverso i contributi di lavoratori e imprese. Era particolarmente vantaggioso per il settore privato, in quanto prevedeva delle tutele dei diritti maturati in un regime pensionistico privato dopo almeno cinque anni sul posto di lavoro in caso di pensionamento anticipato.

Nel 1971 fu invece prodotto un *White Paper*²⁸⁷ governativo in materia di affitti e sussidi per la proprietà delle abitazioni (le linee-guida di questo *Paper* diventeranno legge nel '72). Di fatto si deregolamentava nuovamente il mercato immobiliare, riducendo i sussidi erogati dai comuni per le abitazioni e cercando di agevolare il mercato privato degli affitti in base al principio dell' "equo canone", con prevedibile impennata dei prezzi degli affitti. Piuttosto che un controllo pubblico sugli affitti e uno stanziamento di fondi alle Autorità locali per la costruzione di nuove strutture, si voleva agevolare gli individui, e anzitutto le famiglie più povere ai livelli di indigenza, nel potersi pagare le abitazioni ai prezzi di mercato. In questi casi il governo avrebbe provveduto con sussidi e assegni direttamente agli inquilini, evitando di dare fondi ai comuni per nuovi programmi abitativi o calmierare direttamente i costi degli affitti.

L'impegno del governo Heath si riversò però sin da subito nell'azione verso i sindacati. Fu anche, in retrospettiva, un primo tentativo di uscire dalle logiche dell' "economia mista" post-bellica verso nuove soluzioni più aperte al mercato e favorevoli anche al versante dell'offerta. In tale tendenza, il governo varò sin da subito l'*Industrial Relation Act*²⁸⁸ nel 1971. La "svolta" del 1971 iniziò in realtà a concretizzarsi nel dibattito interno al partito conservatore durante l'opposizione dal '64 in poi. Lo spostamento verso una più decisa regolamentazione del conflitto in fabbrica attraverso la legge fu incoraggiato da comitati di politici e di esperti del partito²⁸⁹, in un periodo (1969-71) in

URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1973/38/pdfs/ukpga_19730038_en.pdf (ultima visualizzazione 09/05/2012).

²⁸⁷ Si veda il documento preparatorio Memorandum by the Secretary of State for the Enviroment and the Secretary of State fo Wales, *Reform of the Housing Finance In England and Wales. Draft White Paper*, del 12 luglio 1971. URL:<http://filestore.nationalarchives.gov.uk/pdfs/small/cab-129-158-cp-78.pdf> (ultima visualizzazione 09/05/2012).

²⁸⁸ Alla base dell'*Industrial Relations Act*, si veda il *paper* governativo *Industrial Relations Bill* del 25 settembre 1970; R.W. Rideout, *The Industrial Relation Act, 1971*, in "The Modern Law Review" vol. 34 n.6 November 1971, pp. 655-675.

²⁸⁹ Si veda R. Taylor, *op. cit.*, cfr. pp. 177-186.

cui gli scioperi aumentavano per numero, settori coinvolti e intensità²⁹⁰. Partendo dall'assunto che non fosse più possibile garantire la crescita economica e lo sviluppo industriale del Paese senza una decisa regolazione delle relazioni sindacali, ma non volendo tuttavia muoversi in una logica meramente antisindacale, i risultati di questa elaborazione politica sarebbero poi stati convogliati in questa legge del '71. Con l'istituzione di un'*Industrial Relations Court* il governo voleva raggiungere fondamentalmente due scopi: il primo era quello di inibire le proteste "selvagge" attraverso il rischio di essere deferiti a quest'organo (in realtà ben pochi datori di lavoro osarono effettivamente mettere in pratica la minaccia), il secondo era quello di potenziare il controllo della dirigenza sindacale rispetto ai delegati di fabbrica, i temuti *shop-stewards*. Ebbero così un certo rilievo politico l'iscrizione (non obbligatoria, ma volontaria) dei sindacati ad un registro comune con le associazioni dei datori di lavoro, che imponeva anche l'accettazione dei principi-guida del nuovo "codice" industriale, tra cui l'obbligo della votazione sindacale a scrutinio segreto per indire scioperi legali e periodi di "raffreddamento" della conflittualità e delle rivendicazioni sui salari per i sindacati iscritti in momenti di difficoltà economica. Ancora più carica di contenuti politici fu forse l'abolizione del *closed-shop*, cioè dell'imposizione per le aziende di assumere solo iscritti ai sindacati, che da sempre aveva posto i sindacati in una posizione di forza nei confronti delle imprese e dei singoli lavoratori, i quali erano obbligati ad iscriversi ai sindacati se volevano lavorare²⁹¹.

Oltretutto la registrazione entrò anche nel merito dell'organizzazione interna dei sindacati e dei suoi iscritti, imponendo di segnalare quali delegati avessero il compito di verifica e disposizione degli scioperi, e specificando anche il regime contributivo dei membri delle organizzazioni iscritte²⁹². Gli accordi in seguito stabiliti tra sindacati e imprese in questo nuovo contesto avevano infine un valore giuridico solo per gli aderenti a sindacati iscritti al registro. Venivano poi specificate le "unfair industrial practices", una lista molto lunga, ma che può essere riassunta in tutte quelle pratiche sindacali promosse da singoli sindacalisti, singoli lavoratori o gruppi di lavoratori non avallate dal sindacato, in violazione dei principi-guida stabiliti dalla legge in merito a

²⁹⁰ K. Pickshaus, D. Raulf, *L'Inghilterra. Classi, lavoro, sindacati*, Mazzotta Editore, Milano 1974, cfr. pp. 77-86.

²⁹¹ R.W. Rideout, *The Industrial Relation Act, 1971*, cit., cfr. pp. 655-656.

²⁹² Ivi. Cfr. pp. 658-560.

modalità e finalità dello sciopero. Lo stesso discorso era valido per gli appartenenti alle associazioni degli imprenditori, le cui violazioni avrebbero eventualmente riguardato pressioni sugli operai per assunzioni fuori dai contratti collettivi²⁹³.

La giurisdizione della corte avrebbe comunque coperto solo i sindacati che volontariamente avrebbero aderito al registro, cosa che ovviamente numerosi sindacati del TUC si guardarono bene dal fare. Infatti, la regolamentazione giuridica dello status dei sindacati era un aspetto sostanzialmente estraneo alla storia del lavoro inglese, come dovette accorgersi la ministra laburista Castle nel '69. Anche in quest'occasione il governo sarebbe stato umiliato dalla forza dei sindacati. Il 21 febbraio 1971 a Trafalgar Square più di 140.000 mila persone protestarono contro la legge, una delle più grandi manifestazioni della storia del sindacato britannico, nonostante la maggioranza dell'opinione pubblica britannica fosse favorevole alle norme previste nella legge governativa, specie per i contratti collettivi vincolati giuridicamente, per le multe ai sindacati che violavano gli accordi e per lo scrutinio segreto degli scioperi. I dirigenti sindacali, uniti nella protesta, si videro tuttavia scavalcati nella radicalità dell'opposizione da *shop stewards* e quadri intermedi delle organizzazioni. Il risultato fu che il TUC boicottò l'iscrizione al registro, svuotandolo di ogni sua funzione, ed esercitò pressione sui datori di lavoro, che infatti non ricorsero alla *Industrial Relations Court*, e riprese un'attività di sciopero marcatamente politico che raggiunse, nei complessivi anni del governo Heath, cifre impressionanti (vedi tabella 4).

La sconfitta definitiva si ebbe il 21 luglio del 1972, quando furono arrestati cinque capireparto dei *docks* londinesi (i lavoratori portuali, un settore industriale, come quello minerario, relativamente arretrato) per picchettaggio illegale, i quali furono subito assunti a "martiri" di un arresto politico²⁹⁴. Di fronte alla prospettiva di un lunghissimo sciopero nazionale, in meno di due settimane, l'1 agosto, i cinque furono rilasciati, sancendo il fallimento della politica governativa. Un ulteriore, terribile, colpo venne dal *National Union of Mineworkers*, il leggendario (o famigerato, a seconda dei punti di vista) sindacato dei minatori con una tradizionale notevole presenza di militanti comunisti nel gruppo dirigente. Le richieste di aumenti salariali in un settore in crisi come quello del carbone, portarono, nel '72, alla proclamazione di uno sciopero di sei

²⁹³ Per l'ampia casistica coperta dalla legislazione dell'*Industrial Relations Act*, ivi. pp. 670-675.

²⁹⁴ R. Taylor, *op. cit.*, pp. 186-196 e 199-202.

settimane e di un duro picchettaggio concentrato per chiudere gli stabilimenti bersagliati dai sindacati, che causarono ben presto una riduzione notevole delle riserve di carbone.

Tabella 4

Numero di scioperi, lavoratori coinvolti e giorni di lavoro persi sotto il governo Heath (1970-1973)

| Anno | Numero di scioperi | Numero di lavoratori coinvolti | Numero di giornate di lavoro perse |
|------|--------------------|--------------------------------|------------------------------------|
| 1970 | 3.906 | 1.801.000 | 10.980.000 |
| 1971 | 2.228 | 1.178.000 | 13.551.000 |
| 1972 | 2.497 | 1.734.000 | 23.909.000 |
| 1973 | 1.873 | 1.528.000 | 7.197.000 |

Fonte: R. Taylor, *The Trade Union Question in British Politics*, cit., p. 196.

Come conseguenza dovettero chiudere numerose centrali elettriche e fu imposto lo Stato di emergenza, introducendo nelle industrie la settimana lavorativa di tre giorni per risparmiare l'energia centellinata. A queste misure emergenziali si aggiunse il consenso popolare verso una categoria di lavoratori che fu sempre considerata centrale nell'immaginario nazionale in termini di presenza sociale ed economica. La vittoria dei minatori fu totale, con un aumento salariale del 16% (a fronte di un'inflazione dell'8%), concessione di più giorni di vacanze e di ulteriori aumenti per pensioni e straordinari²⁹⁵. La pesante sconfitta del governo fu così dovuta da un lato all'appoggio popolare alle proteste dei minatori, e dall'altro al fallimento di una giuridificazione delle relazioni sindacali, su basi tutto sommato accomodanti, e all'aver dovuto fare ulteriori concessioni ai sindacati sempre più bellicosi.

Oltretutto la resistenza del TUC spinse il governo a fare una marcia indietro di fatto su una misura, l'*Industrial Relations Act*, che fu il cavallo di battaglia con cui i conservatori andarono al governo nell'intento di modernizzare l'economia britannica,

²⁹⁵ Ivi. pp. 196-199. Per un'ampia (e notevolmente acritica) ricostruzione degli scioperi dei minatori e dei portuali negli anni 1971-'72 sia contro la legge del '71 sia per le rivendicazioni salariali, si veda anche K. Pickshaus, D. Raulf, *op. cit.*, pp. 87-135.

per dover tornare alla tradizionale pratica “tripartita” di contrattazione e cooperazione attiva tra governo, sindacato e imprese.

Tuttavia, il fallimento più clamoroso del programma politico con cui i conservatori vinsero le elezioni nel 1970 riguardava la politica economica. Vi veniva infatti criticato il “Labour's compulsory wage control”²⁹⁶ come un errore da non ripetere, un chiaro esempio di come la politica laburista non fosse stata in grado di domare l’inflazione e neanche di incentivare la crescita economica. Tuttavia, nel ’72 la crisi inflattiva impose una politica economica interventista “wilsoniana” di congelamento dei salari e di controllo dei prezzi per cercare di mantenere la crescita economica, tenere a bada la disoccupazione e contenere allo stesso tempo l’inflazione. Anche sotto quest’aspetto, Heath dovette scontrarsi con i sindacati e con quello dei minatori in prima linea, la cui posizione era rafforzata dall’assoluta importanza che aveva assunto il carbone durante la crisi petrolifera del ’73. Il fallimento dei negoziati con i minatori impose nuovamente restrizioni delle giornate lavorative e addirittura un paventato taglio alle forniture energetiche domestiche. In un clima sovraccaricato dalle tensioni sociali che si sarebbe protratto fino al 1974 emersero anche i motivi squisitamente politici alla base del conflitto. I sindacati dei minatori infatti erano pesantemente egemonizzati dai comunisti intenzionati a far cadere il governo, ed anche la segreteria generale del TUC era spostata verso sinistra, mentre nel partito conservatore dominava ormai l’ala che voleva arrivare a tutti i costi alla resa dei conti con le *Trade Unions* tramite le elezioni. Dal canto suo, Heath voleva più probabilmente assicurarsi una maggioranza più ampia, per continuare a contrattare da una posizione di maggior forza con i minatori²⁹⁷.

Le elezioni si svolsero in un clima che aveva al centro proprio il ruolo dei sindacati nella vita economica del Paese; lo slogan elettorale dei conservatori fu “Who governs the country?”, laddove invece i laburisti cercarono di andare nella direzione opposta, con la proposta di un “Social Contract” assieme ai sindacati, incentrato ancora una volta sulla cooperazione al posto del conflitto.

È interessante anche in questo caso comparare i due programmi elettorali, imperniati appunto sulla risoluzione di un conflitto sociale crescente di fronte ad una crisi economica che pure contribuì ad affossare il governo Heath, senza dimenticare

²⁹⁶ Conservative Party, *A Better Tomorrow*, cit.

²⁹⁷ R. Taylor, *op. cit.*, pp. 206-220, e P. Clarke, *op. cit.*, pp. 422-432.

naturalmente le rispettive proposte in merito al *welfare*. Il governo uscente nel suo programma si focalizzava proprio su “the danger from within”²⁹⁸, ossia sull’inflazione a due cifre che era incentivata dalle rivendicazioni salariali che non solo privilegiavano determinati gruppi industriali a scapito di altri, ma facevano anche pesare questi privilegi su tutti i cittadini, su “the old, the weak and those who do not or will not strike,” ovvero gruppi sociali “suffering more at each turn of the inflationary screw.”²⁹⁹. Tra tutti questi sindacati, il “nemico” esplicitamente richiamato era rappresentato dal NUM. In termini ultimativi, la scelta di fronte a cui furono messi gli elettori fu fra una soluzione che avrebbe permesso di contenere l’inflazione e rilanciare l’industria e l’economia, e il riconoscimento della legittimità di abusare “of industrial power to gain a privileged position.”³⁰⁰ attraverso lo strumento di scioperi che mettevano in ginocchio l’intero Paese. A doppio filo con questa prima urgenza (in cima al programma elettorale) si legava l’intervento contro l’inflazione, diminuendo la tassazione indiretta e puntando nuovamente su accordi di congelamento salariale e dei prezzi, oltreché sull’ottenimento dell’autonomia energetica verso le importazioni di petrolio dall’estero, grazie alle nuove piattaforme petrolifere sul Mare del Nord, sull’energia nucleare, sui gas naturali e sull’apertura di nuovi giacimenti di carbone. Il governo uscente si sarebbe inoltre impegnato a proseguire sulla strada della codificazione del conflitto industriale, attraverso emendamenti all’*Industrial Relations Act*, i quali peraltro avrebbero inciso sul funzionamento interno dei sindacati, come nella modifica prevista per le modalità di elezioni degli organi sindacali.

Tuttavia vi era anche un esteso programma di *welfare state*. Il programma pensionistico veniva interamente giocato su ciò che il *Labour non* aveva fatto, e che i conservatori avrebbero fatto. Era previsto un aumento costante delle pensioni ogni anno indicizzato all’aumento dell’inflazione, un bonus sulle pensioni a Natale e agevolazioni varie, come quelli per le pensioni sopra gli 80 anni, o misure antinflattive, come gli sgravi sulle bollette collegate a determinate pensioni minime. Un discorso analogo riguardava gli altri assegni sociali, cui erano dedicate una serie di misure come benefit integrativi a

²⁹⁸ Conservative Party, *Firm Action for a Fair Britain*, February 1974 Conservative Election Manifesto URL: <http://www.conservative-party.net/manifestos/1974/Feb/february-1974-conservative-manifesto.shtml> (ultima visualizzazione 09/05/2012).

²⁹⁹ Ivi.

³⁰⁰ Ivi.

vantaggio di disabili da lavoro e indigenti, estensioni dei casi coperti dalle pensioni di reversibilità e assegni familiari.

Venivano poi promessi degli stanziamenti per opere pubbliche di rimodernamento di case popolari, scuole e ospedali. Nel caso dell'edilizia, era affiancata anche una nuova serie di misure di agevolazioni fiscali per gli affitti o per l'acquisto della casa. Sulla scuola, la promessa dei *tories* era quella di insistere sull'educazione primaria e sugli asili per l'infanzia, investendo sulla formazione e l'inserimento di nuovi insegnanti. Per l'educazione secondaria e universitaria, invece, “the expansion of further and higher education will be less rapid than planned because of the reduced demand for places and the prevailing economic circumstances, [...]”³⁰¹. Ancora meno definito era il programma in merito al *National Health Service*; vi erano proposte una serie di misure per implementare l'assistenza ai disabili, malati di mente, anziani non-autosufficienti anche attraverso l'assistenza domestica e i servizi sociali locali. Gli slogan elettorali finali furono “For extremism divides, while moderation unites”³⁰², con evidente riferimento al programma elettorale laburista, giudicato – si parla pur sempre di un manifesto elettorale – il programma più “left-wing” ed estremista nella storia del *Labour Party*. Effettivamente, uno slittamento verso sinistra, o perlomeno un rinnovato interesse per la questione sindacale si consolidò all'interno del partito. Solo per fare un esempio, più della metà delle amministrazioni comunali a guida laburista si rifiutò di applicare la recente normativa governativa in materia di affitti³⁰³.

Ad ogni modo, consapevoli di cosa potesse significare avere i sindacati contro, i laburisti cercarono un nuovo tipo di collaborazione con essi. Durante l'epoca di Heath, all'interno del partito si trovò una soluzione nel proporre al TUC un “contratto sociale” con cui sostanzialmente si voleva concertare un rinnovato impegno su politiche sociali e industriali per la piena occupazione in cambio di una tregua salariale *volontaria*³⁰⁴. Una commissione mista partito-sindacato delineò i principi-guida di questo accordo. Da parte sindacale era prevista l'effettiva creazione di organi misti tra produttori, con l'esclusione però di interventi legislativi da parte del governo, e un ampliamento delle

³⁰¹ Ivi.

³⁰² Ivi.

³⁰³ Anche su questo aspetto si rimanda a K. Pickshaus, D. Raulf, *op. cit.*, cfr. pp. 136-141.

³⁰⁴ Sulla concertazione negli anni '70, con uno sguardo comparativo su due modelli in tal senso non “neo-corporativi”, si veda M. Regini, *Le condizioni dello scambio politico. Nascita e declino della concertazione in Italia e Gran Bretagna*, in J. Goldthorpe (a cura di), *Ordine e conflitto nel capitalismo moderno*, cit., pp. 191-221, cfr. in particolare pp. 191-197 e 213-217.

libertà sindacali in fabbrica in termini di tutela dei lavoratori (sindacalizzati), per esempio nel caso del lavoro femminile. Allo stesso tempo erano avanzate da parte del partito le proposte di nazionalizzazione delle 25 maggiori industrie private inglesi (le famose “anatre zoppe”, secondo la definizione del ministro conservatore dell’Industria Davies), di organi per la pianificazione industriale e richieste di democrazia industriale dal sapore d’altri tempi. Lo stesso Wilson intervenne a bloccare l’inserimento delle nazionalizzazioni nel programma³⁰⁵.

Il “Social Contract” andò comunque a costituire uno dei punti qualificanti del programma del febbraio ’74, e venne rimarcato in quello dell’ottobre dello stesso anno, ambedue programmi oggettivamente molto spostati a sinistra³⁰⁶. Una prima parte era ovviamente rivolta a demolire la gestione della crisi e le decisioni prese dal governo di Heath, e tra tutte l’ingresso nella CEE. Le soluzioni laburiste per uscire dalla crisi si sarebbero invece basate su una maggior giustizia sociale. Anche qui la soluzione stava tutta nel salvare i sistemi di assicurazioni sociali, pensioni e altri benefici dall’erosione operata dall’inflazione. Per le pensioni venne proposto un aumento immediato di 10 scellini a settimana per il singolo e 16 per le famiglie, agganciando ulteriori aumenti alla crescita del reddito medio nazionale. Più in generale, le misure laburiste si concentrarono maggiormente sull’erogazione di assegni, laddove invece i conservatori si basarono per lo più su sistemi di sgravi e agevolazioni fiscali. Questo era il caso della proposta di uno schema assicurativo per i disabili e della creazione di un sistema di “child cash allowances”³⁰⁷ per i figli di famiglie povere. Per il finanziamento del *NHS* il programma era quanto mai esplicito, nell’affermazione “we shall introduce an annual Wealth Tax on the rich; bring in a new tax on major transfers of personal wealth”³⁰⁸. Una stretta sulle transazioni finanziarie, una tassa sui patrimoni e le proprietà ed una sulle società immobiliari avrebbero completato il quadro di una politica fiscale dalle intenzioni chiaramente redistributive e – si potrebbe dire – socialdemocratiche. Attraverso questa politica fiscale, l’obiettivo era una riforma a tutto campo del *welfare*.

³⁰⁵ R. Taylor, *op. cit.*, pp. 222-227.

³⁰⁶ Labour Party, *Let Us Work Together – Labour’s Way Out of the Crisis*, February 1974 Labour Party Manifesto URL: <http://www.labour-party.org.uk/manifestos/1974/Feb/1974-feb-labour-manifesto.shtml> (ultima visualizzazione 09/05/2012); Id., *Britain Will Win with Labour*, October 1974 Labour Party Manifesto URL: <http://www.labour-party.org.uk/manifestos/1974/Oct/1974-oct-labour-manifesto.shtml> (ultima visualizzazione 09/05/2012).

³⁰⁷ Id., *Let Us Work Together – Labour’s Way Out of the Crisis*, cit.

³⁰⁸ Ivi.

Il Servizio sanitario sarebbe stato ampliato e democratizzato attraverso l'esonero completa dei ticket, l'eliminazione dell'esercizio della professione privata da parte dei medici nelle strutture ospedaliere e addirittura provando a rendere più trasparente e "partecipata" l'intera struttura del *NHS*. La riforma delle scuole si concentrava sull'istituzione di un sistema nazionale di asili nido, su ulteriori costruzioni di edifici scolastici per la scuola primaria e secondaria e sulla creazione di un sistema universale e completamente gratuito della scuola secondaria, basata tra le altre sulla totale abolizione dei test d'ingresso 11+. Per la politica abitativa, il programma si limitava all'abolizione dell'*Housing Finance Act* del 1972.

Dal lato delle politiche industriali, il "Social Contract" si esplicava attraverso l'abolizione immediata dell'*Industrial Relations Act* e l'attuazione concreta di due leggi, una per la protezione dell'occupazione e l'altra per la democrazia industriale, "to increase the control of industry by the people"³⁰⁹. Nel programma si stabiliva anche la creazione di una commissione governativa, con il compito di monitorare le differenze tra posti di lavoro in termini di retribuzioni, e un più importante consiglio di arbitrato e conciliazione, rigidamente non governativo, per affrontare i vari livelli di vertenze sindacali.

Per quanto riguardava le misure economiche, "the British people, both as workers and consumers, must have more control over the powerful private forces that at present dominate our economic life."³¹⁰ Per rendere effettivo questo obiettivo, si proponeva di attuare nuovamente una politica di pianificazione industriale, per esempio "stringendo la presa" in senso più socialista – ovvero compartecipato tra dirigenti e lavoratori – nelle industrie pubbliche e istituendo due differenti autorità, una *public enterprise* con il monopolio sui diritti minerali per l'estrazione di materie prime, ed un *National Labour Board*, una specie di schema nazionale di protezione dei lavoratori, con il compito di riqualificare e indirizzare "automaticamente" a nuovi impieghi i lavoratori in esubero. Altre risposte alla crisi riguardavano una politica per calmierare i prezzi dei beni primari e dei servizi essenziali, oltre alla creazione di una *National Consumers Authority* a tutela dei consumatori da eventuali abusi sui prezzi da parte di venditori, commercianti e produttori. Pochi mesi più tardi il nuovo governo laburista fu costretto a indire nuove

³⁰⁹ Ivi.

³¹⁰ Ivi.

elezioni a causa della sua debolezza, perché di fatto perse le elezioni precedenti, ottenendo una risicata maggioranza parlamentare di 4 deputati per le distorsioni del sistema elettorale inglese, non a scapito dei *Tory* ma a vantaggio dei liberali. Il programma per le elezioni dell'ottobre del '74 non mutava nella sostanza le proposte di sette mesi prima.

Si sottolineava ancora come esse fossero il risultato di un contratto tra partito e sindacato che “covers the whole range of national policies.”³¹¹ Alcune proposte di una certa rilevanza rispetto al programma precedente riguardarono invece uno schema pensionistico nuovo, basato su pensioni “earnings-related”, totalmente protette dall'inflazione, misure che anche in questo caso sarebbero state accompagnate da un regalo natalizio di 10 sterline, e nuovi assegni familiari.

I costi previsti per istruzione, sanità ed edilizia sarebbero stati coperti con un extraggettito proveniente da una patrimoniale sulle ricchezze sopra le 100.000 sterline, in un programma di spesa pubblica che apparentemente sembrava del tutto incurante della situazione economica inglese dell'epoca. Solo a titolo d'esempio, venivano proposti aumenti nelle borse di studio per gli studenti del 25%, con una spesa aggiuntiva per gli stipendi degli insegnanti degli *slums* cittadini di 1,8 milioni di sterline. Ulteriori fondi erano promessi per gli ospedali e per le case popolari, per cui sarebbero stati stanziati 350 milioni di sterline destinati ai comuni per costruire nuove abitazioni e acquistare gli alloggi esistenti, oltre ad altri 500 milioni per gli istituti di credito affinché abbassassero i tassi di interesse dei mutui sulle case³¹².

In riferimento proprio al programma del *Labour Party*, Silei ne ha sottolineato l'importanza, perché – specie nella politica industriale – “il *Social Contract* portava definitivamente anche nella realtà britannica quell'istanza tipica del “corporate state” che già era stata sperimentata in Scandinavia e, con sfumature diverse, nella Repubblica Federale Tedesca.”³¹³

Questo programma pare nel suo complesso delineare una vera e propria proposta di uscita dalla crisi di stampo marcatamente “socialista”. La realtà degli eventi, della crisi irrisolta, della conflittualità perenne con il TUC avrebbero però portato il governo Wilson (cui succedette il più moderato Callaghan nel '76) in una direzione opposta per

³¹¹ Id., *Britain Will Win with Labour*, cit.

³¹² Ivi.

³¹³ G. Silei, *op. cit.*, p. 351.

quel che riguardava le politiche con il sindacato, fermo restando che parte del programma in materia di *welfare state* sarebbe stato effettivamente realizzato.

Era questo il caso dello schema pensionistico pubblico “garantito”, con il *Social Security Pension Act*³¹⁴ del 1975, che dette vita ad uno schema di pensioni correlate al guadagno, il SERPS, acronimo di “State Earnings-Related Pension Scheme”, a regime a partire dal 1978. Questo schema sarebbe stato finanziato in parte dalla tassazione e in parte tramite contributi, specie per i dipendenti pubblici. Lo Stato si impegnava inoltre a difendere questa pensione dall’inflazione attraverso la costante indicizzazione all’aumento del costo della vita. Era anche un sistema generoso, aumentando da un lato gli assegni base flat-rate, e calcolando dall’altro la pensione sui venti anni di maggiori contributi versati dall’assicurato fino a un massimo di 95 scellini a settimana. Altra novità era l’estensione dello schema contributivo anche alle pensioni di reversibilità per la vedovanza; in questo caso, il calcolo sarebbe avvenuto alla data di morte del coniuge. Ad ogni modo, il SERPS intendeva garantire anche alcuni significativi trasferimenti di reddito, perché in proporzione avrebbe favorito i contributi più bassi rispetto a quelli più alti, pur sfavorendo le persone che percepivano un reddito medio, poiché avrebbero avuto una pensione considerevolmente inferiore³¹⁵. Inoltre, il *National Insurance Fund* che erogava le pensioni sarebbe stato finanziato al 18% dalla fiscalità generale. A differenza del precedente *Social Security Act* dei conservatori del ’73, inoltre, vi era applicato il principio del “pay as you go”, che legava cioè i benefit ricevuti in base ai contributi versati anno per anno. In questo modo, se i guadagni fossero aumentati in linea con l’aumento dell’inflazione, si sarebbe ricevuto un contributo percentuale maggiore in termini di soldi.

Come per gli schemi pensionistici del ’59 e del ’73, vi era la possibilità di *contracting out*, a patto che lo schema privato avesse garantito la parità di trattamento rispetto a quello pubblico, laddove comunque lo Stato si sarebbe fatto carico unicamente dell’erogazione della “guaranteed minimum pension”, con condizioni di uscita abbastanza complesse, basate sui calcoli percentuali del salario annuo³¹⁶. Il *contracting*

³¹⁴ *Social Security Pensions Act, 1975*, HMSO, c. 60, London 1975. URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1975/60/pdfs/ukpga_19750060_en.pdf (ultima visualizzazione 09/05/2012); J. Mesher, *The Social Security Pensions Act, 1975*, in “The Modern Law Review” vol. 39 n.3 May 1976, pp. 321-326.

³¹⁵ J. Mesher, *The Social Security Pensions Act, 1975*, cit., cfr. pp. 322-323.

³¹⁶ Ivi. Cfr. pp. 324-325.

out rischiava alla fine di penalizzare il lavoratore che vi voleva far ricorso rispetto al SERPS calcolato sui vent'anni di maggiori contributi.

Un'altra direzione verso cui si mosse il governo britannico nel '74 fu la riorganizzazione del *National Health Service*³¹⁷, con un'unificazione del servizio a livello locale sotto il controllo delle Autorità locali. A questo accentramento delle funzioni faceva da contraltare la creazione di *Community Health Councils*, una specie di comitato degli utenti che avrebbe dovuto avere la funzione di “lobby”, con la facoltà di richiedere informazioni sui servizi nel proprio distretto e di ispezionare le strutture sanitarie, in attuazione a quel principio di maggior partecipazione dei cittadini anche alla “gestione” del servizio.

Il punto cardine delle riforme sociali furono comunque il *Trade Unions and Labour Relations Act*³¹⁸ del 1974 e l'*Employment Protection Act* dell'anno successivo. Nel complesso, da un lato questi interventi avevano il compito di “normalizzare” la situazione che si era venuta a creare dopo il 1971, e dall'altro volevano dare una maggior protezione ai lavoratori come singoli, e ai sindacati come controparte nella contrattazione con le imprese.

Il primo provvedimento si concretizzò anzitutto nell'abolizione della legge del 1971, e assieme ad essa del registro nazionale di imprese e sindacati (sostituito da una “lista” delle associazioni sindacali e imprenditoriali), ma soprattutto della *National Industrial Relations Court*, con tutti i processi pendenti da dopo il 30 aprile 1974. Furono inoltre emanate una serie di disposizioni a tutela del lavoratore contro i licenziamenti senza giusta causa, con particolare riguardo per i lavoratori sindacalizzati, che avrebbero potuto proteggere la propria attività sindacale in fabbrica dal rischio del licenziamento. Anche per quel che riguardava i contratti collettivi ci fu un sostanziale ritorno alle condizioni precedenti il 1971, cioè di un contratto tra lavoratori e datori di lavoro *non giuridicamente vincolante*, lasciando peraltro indefinito, come è stato notato³¹⁹, il limite tra contratto vincolante e contratto “sulla parola” tra datore di lavoro e singolo

³¹⁷ Si veda il *paper* governativo *Democracy in the National Health Service*, del 21 maggio 1974, URL: <http://filestore.nationalarchives.gov.uk/pdfs/small/cab-129-176-c-49.pdf>.

³¹⁸ *Trade Unions and Labour Relations Act, 1974*, HMSO, c. 52, London 1974. URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1974/52/pdfs/ukpga_19740052_en.pdf (ultima visualizzazione 09/05/2012); K.W.Wedderburn, *Trade Unions and Labour Relations Act 1974*, in “The Modern Law Review” vol. 37 n. 5 September 1974, pp. 525-543.

³¹⁹ K.W.Wedderburn, *Trade Unions and Labour Relations Act, 1974*, cit., cfr. pp. 534-536.

lavoratore al momento dell'assunzione. Rimase così ambiguo il confine tra norme valide per i contratti collettivi e quelle per i contratti individuali.

Ci fu in definitiva una “restaurazione” del libero conflitto industriale, riconosciuto anche dall'abolizione dell'elenco di eventuali pratiche “unfair” di lotta, che si limitò ad una legislazione “negativa” rispetto alle libertà sindacali, piuttosto che ad un'azione di effettiva limitazione di esse. L'*Employment Protection Act*³²⁰, invece, riformava le basi del diritto del lavoro britannico da numerosi punti di vista³²¹. Vi erano norme a tutela del lavoratore licenziato (obbligo di dichiarazione scritta di licenziamento, norme contro i licenziamenti senza giusta causa, ad esempio in caso di maternità o di attività sindacale, assegni di cassa integrazione), così come disposizioni per l'obbligatorietà dei contratti collettivi per le aziende. Vi erano poi degli aspetti in questa legge che si accordavano con la politica di limitazione salariale imposta dalla situazione politica³²², nel senso che esse andavano nella direzione prospettata dal “Social Contract” di un'estensione delle tutele dei lavoratori sui luoghi di lavoro per una tregua salariale concertata con governo e imprese. Questo aspetto è indicativo di come le priorità del governo stessero slittando dalla legislazione sul lavoro alla necessità di contrastare la crisi finanziaria, anche a costo di dolorosi tagli alla spesa sociale, che avrebbe infine impegnato il governo in seguito ad un'altra crisi della sterlina verificatasi sul finire del 1976.

In un momento di cruciale difficoltà economica, nelle trattative per il prestito da parte dell'FMI (il più oneroso prestito mai elargito dal Fondo ad un Paese, per una cifra complessiva di 3,9 miliardi di dollari³²³), il governo si trovò seriamente spaccato tra l'ala moderata di Callaghan e la sinistra guidata da Tony Benn. Quest'ultimo avrebbe voluto perseguire politiche alternative per il rientro dei conti pubblici e la stabilità finanziaria, fatta di protezionismo e misure fiscali sulle ricchezze piuttosto che di tagli alla spesa sociale e politiche antinflazionistiche. Il tutto in un clima da “ultimi giorni”, in cui venne ventilata sottobanco addirittura un'eventuale uscita della Gran Bretagna dal

³²⁰ *Employment Protection Act, 1975*, HMSO, c. 71, London 1975. URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1975/71/pdfs/ukpga_19750071_en.pdf (ultima visualizzazione 09/05/2012).

³²¹ K.W. Wedderburn, *The Employment Protection Act, 1975 – Collective Aspects*, in “The Modern Law Review” vol. 39 n.2 March 1976, pp. 169-183.

³²² Freedland, *The Employment Protection Act, 1975 - Individual Aspects*, in “The Modern Law Review” vol. 39 n. 5 September 1976, pp. 561-574, cfr. pp. 561-563.

³²³ A. Gauthier, *op. cit.*, cfr. p. 358.

Fondo Monetario Internazionale per iniziativa della sinistra laburista o di risoluzioni violente – che, con il senno di poi, appaiono veramente improbabili - del conflitto tra lavoro e capitale da parte dell'establishment economico britannico³²⁴. Conflitto incentivato anche dall'atteggiamento di intransigenza delle organizzazioni sindacali rispetto alla politica dei prezzi e dei redditi del governo, che rischiava effettivamente di ridurre notevolmente lo standard di vita dei lavoratori, poiché la realtà era che una politica del genere avrebbe contenuto notevolmente i salari rispetto all'aumento dei prezzi.

I lavoratori per giunta erano sempre più sindacalizzati. Nel 1979, anno di massima espansione dei sindacati come numero di iscritti, essi raggiunsero la cifra di 13 milioni di iscritti, andando a coprire il 51,6% dei lavoratori dipendenti, con circa un quarto delle imprese private totalmente sindacalizzate (cioè sottoposte alla “pratica” del *closed shop*) che saliva all'impressionante percentuale del 90% nelle industrie pubbliche, e con una ripartizione del numero di iscritti di circa due milioni per la TGWU (*Trade and General' Workers Union*), di un milione nella GMWU (*General and Municipal Workers' Union*) e di un milione e mezzo per la AEUW (*Amalgamated Engineering Union*), sigle che nel complesso rappresentavano i trasportatori e lavoratori generici, i lavoratori municipali e il settore edilizio.

Questi tre sindacati non erano però più seguiti da altre organizzazioni dei settori “tradizionali” (minatori e ferrovieri), bensì dal settore dei dipendenti pubblici e degli impiegati nella burocrazia pubblica, la *National Association of Local Government Officers* e la *National Union of Public Employees*, che insieme raggiungevano 1,4 milioni di iscritti. Sindacati, questi, molto combattivi, consapevoli dei propri diritti acquisiti e non necessariamente legati alla sinistra, come il *Labour Party* si sarebbe accorto alle elezioni politiche del 1979³²⁵. Questi dati erano infatti indicatori di due fattori: da un lato rivelarono l'inesorabile declino dell'industria “tradizionale”, con la sua rappresentanza sindacale e le sue tradizionali rivendicazioni di carattere anche politico, dall'altro resero evidente la speculare ascesa delle nuove categorie impiegate, del settore terziario e del pubblico impiego, legate a doppio filo alla spesa

³²⁴ Per queste informazioni, si veda A. Glyn, *Capitalismo scatenato. Globalizzazione, competitività e welfare*, Francesco Brioschi Editore, Milano 2007, cfr. pp. 25-33, il quale cita le testimonianze a proposito di un funzionario del Dipartimento di Stato americano e di un ex ministro della Difesa laburista.

³²⁵ Ivi. pp. 175-178. Le cifre anche in P. Clarke, *op. cit.*, pp. 453-454;

pubblica e alla creazione di una burocrazia del *welfare state*, come realtà organizzata sindacalmente e in grado di fare sentire la propria “pressione” sui partiti politici.

Le difficoltà del governo Callaghan a proseguire una politica conciliante con i sindacati, le mancate realizzazioni delle riforme del *welfare state* e l’aggravarsi della crisi con l’intervento del FMI portarono infine alla delegittimazione di fatto di un intero modo di concepire la politica economica e sociale per come si era affermata dal ’45 in poi.

Questa *impasse* sembra corroborata dal fatto che il governo conservatore del 1970, per superare le difficoltà economiche, si presentò con un programma “liberista” in economia, cercando di contenere le spinte tradunioniste e favorendo il settore privato (come nel caso degli affitti), salvo poi dover tornare sui propri passi e accettare tutte le rivendicazioni sindacali in materia salariale e contrattuale. Viceversa, un governo basato su uno dei programmi più radicalmente socializzatori della storia del partito laburista avrebbe cercato di far convivere austerità economica e politiche pro-occupazionali, e si sarebbe infine gradualmente stemperato fino a dover abbandonare la politica di piena occupazione e ad accettare i tagli richiesti dal FMI nella spesa sociale.

Qualcosa si era insomma rotto in quel “compromesso keynesiano” che caratterizzò lo sviluppo della Gran Bretagna con il suo sistema di *welfare*. L’ideologia che sottostava a questo modello di sviluppo, entrando in crisi, avrebbe lasciato il campo ad altre visioni della società e ad altre “ricette” economiche per risolvere la crisi. Queste idee, che propugnavano una decisa riduzione del ruolo dello Stato nella vita economica e sociale, sarebbero state portate avanti in una prima fase dal partito conservatore, sotto l’influenza di alcuni “patriarchi” del pensiero liberista che andarono a costituire il retroterra culturale della “rivoluzione” che presto sarebbe esplosa nella vita politica britannica.

4.3. Soffia il vento del neoliberismo: von Mises, von Hayek, Friedman

Quello appena delineato era il complesso contesto storico in cui ripresero piede le idee del neoliberismo, una dottrina che non è una semplice teoria economica, ma è una

visione complessiva della società, dello Stato, dei rapporti umani, e, in definitiva, della storia³²⁶.

Al fondo del pensiero neoliberista vi è l'assunto che i valori alla base della civiltà siano la libertà individuale e la dignità umana; valori che sono stati calpestati dal fascismo e dal comunismo, così come in seguito – a un livello più “subdolo” – da qualsiasi tipo di interventismo statale nella vita degli individui. Nel novero delle libertà individuali si segnalano poi le libertà di scambio e di commercio come fulcro non solo della ricchezza individuale ma anche del benessere collettivo, che quindi viene sganciato dall'intervento statale, ad esempio, in materia di *welfare state*. Ci sono però delle motivazioni ben precise per cui fu proprio sul finire degli anni '70 che si affermò definitivamente il neoliberismo. Secondo la teoria del sociologo e politologo David Harvey, il neoliberismo è stato la copertura ideologica per la concreta risposta delle élite economiche alla crisi del compromesso tra capitale e lavoro che ha costituito la cifra della società occidentale europea post-bellica. La radicalizzazione delle classi lavoratrici e di altri movimenti sociali e politici avrebbe potuto far oscillare il pendolo verso soluzioni più radicali della crisi “da sinistra” - come per un momento in Gran Bretagna è parso potesse succedere con il ritorno del *Labour* al governo - laddove invece si risolse con una complessiva ristrutturazione del capitalismo a livello *globale*³²⁷.

In un quadro di trasformazioni materiali molto concrete, ripresero vigore le teorie economiche e sociali della “Società di Mont Pélerin”, l'associazione fondata dal noto economista austriaco Friedrich von Hayek nel 1947. Assieme a von Hayek, furono membri della società anche figure come gli economisti von Mises e Milton Friedman, oltre al filosofo Karl Popper.

È in questo senso che il neoliberismo può ben essere definito quasi come un fiume carsico che si è inabissato per trent'anni, per poi riaffiorare in superficie nel momento in cui la pratica economica keynesiana è entrata in crisi. Una sorta di lunga marcia nel deserto fu preconizzata dallo stesso von Hayek all'atto di nascita della “Società di Mont Pélerin” nel 1947, che sarebbe stata vinta solo attraverso una battaglia di idee sorretta

³²⁶ Ci si riferisce in questo caso ad una “visione” della storia. Tuttavia, alcune riflessioni anche su un'interpretazione storica dello sviluppo del capitalismo sono presenti in F. Von Hayek (a cura di), *Il capitalismo e gli storici*, Bonacci Editore, Roma 1991. Si vedano in particolare Id., *Storia e politica*, pp. 15-34 e, sul tema della storiografia “anti-capitalistica”, T. S. Ashton, *La trattazione storiografica del capitalismo*, pp. 35-57.

³²⁷ D. Harvey, *Breve storia del neoliberismo*, Il Saggiatore, Milano 2007, cfr. pp. 19-29 e *passim*.

dall'azione di *think tank*, grandi aziende, media e politici. I rivoli di questa corrente di pensiero erano molteplici e non tutti riferibili alla semplice scuola monetarista di Chicago o agli ultimi esponenti della “Grande Vienna”, ma comprendeva anche altri filoni intellettuali come quello del libertarianismo e dei teorici delle “scelte pubbliche”. Quest'ultima teoria si presentava quasi come una “controrivoluzione” rispetto alla “rivoluzione” keynesiana di mezzo secolo prima, ritenendo lo Stato un soggetto irrazionale che interveniva nella razionalità del mercato in base agli interessi settoriali della burocrazia pubblica e della politica³²⁸. Nel loro complesso, le dottrine neoliberiste comunque indirizzarono il loro attacco anzitutto verso il *welfare state*. La sua riduzione (non l'eliminazione) era un presupposto fondamentale per poter ripristinare il rigore fiscale e monetario, deregolamentare il mercato del lavoro, ridurre le competenze dei governi in economia e spezzare il potere dei sindacati, ritenuti una delle cause dell'inflazione assieme alle politiche di piena occupazione. Queste ultime due critiche mettevano in discussione il *welfare state* anche sotto il punto di vista di democrazia sociale, poiché la prospettiva neoliberista era lo “sganciamento” della politica economica – e delle pressioni di sindacati, cittadini e interessi organizzati sui partiti politici per nuovi programmi sociali – dalla vita democratica degli Stati e dalle scelte dei governi per come si erano configurate da dopo il 1945.

Si proverà adesso a sintetizzare i punti fondamentali della teoria neoliberista per quanto riguarda, da un lato, l'attacco al *welfare state* e, dall'altro, all'economia keynesiana, l'altro pilastro dell'“Età dell'Oro”, specie in Gran Bretagna. I principali autori cui ci si riferirà sono l'economista austriaco Ludwig von Mises, il suo allievo Friedrich von Hayek, e Milton Friedman, fondatore della scuola monetarista. Specialmente questi ultimi due economisti sono stati forse due delle figure più influenti – al pari di Keynes – nell'indicare gli sviluppi economici del XX secolo e oltre.

L'aspetto dell'opera di von Mises che ha riguardato più da vicino l'intervento dello Stato in economia sono state le riflessioni che l'economista avrebbe sviluppato sin dal 1922 in *Socialismo* e poi riprese nel 1944 in *Lo Stato onnipotente*³²⁹.

L'aspetto forse più importante di *Socialismo* è probabilmente contenuto nell'appendice all'opera, indicativamente intitolata *Caos economico*, e pubblicato una prima volta nel

³²⁸ A. Gamble, *La rivincita del neoliberismo*, in V. Castronovo (a cura di), *Storia dell'economia mondiale. Vol. 6. Nuovi equilibri in un mercato globale*, Laterza, Roma-Bari 2002, pp. 243-258.

³²⁹ L. von Mises, *Socialismo*, Rusconi, Milano 1990, e Id., *Lo Stato onnipotente*, Rusconi, Milano 1995.

1947³³⁰. Von Mises si scagliava contro la tendenza, vincente un po' ovunque, alla pianificazione dell'economia, in particolare nella sua versione denominata "economia mista", che non ha inteso abbattere il capitalismo, ma regolamentarlo attraverso politiche di controllo di prezzi e salari, o nazionalizzazioni di importanti settori dell'economia. Queste politiche nel loro complesso hanno costituito un'indebita intrusione nel meccanismo autoregolantesi del mercato, come ad esempio nel caso dell'imposizione del minimo salariale, che secondo von Mises ha creato solo la disoccupazione strutturale di forza-lavoro. Sembra quasi un indiretto riferimento alla pianificazione keynesiana la critica rivolta alla concezione dell'interventismo statale come un tentativo di preservare, e anzi di rafforzare, il capitalismo assieme al sistema politico democratico e liberale che ha contribuito a creare. In realtà, ogni intromissione nel libero mercato sarebbe stata un preambolo al socialismo, che per von Mises – così come per von Hayek – era inteso come un concetto molto largo che arrivava ad abbracciare la pianificazione socialista-democratica, il comunismo, fino ad arrivare alla Germania nazista e all'Italia fascista.

In quella che si configurava come una vera e propria battaglia per la libertà, von Mises ha inserito anche il conflitto tra lo Stato di diritto e lo Stato definito "assistenziale"; quest'ultimo era considerato una violazione dello Stato di diritto governato dalle leggi perché voleva sancire invece un governo paternalistico la cui autorità statale si arrogava il diritto di decidere quale dovesse essere il benessere della comunità. In questo percorso, le nuove tendenze "pianificatrici", di qualsiasi variante esse fossero, erano in realtà tendenze intrinsecamente autoritarie, perché delegavano al governo la gestione – e la coercizione – nel decidere ciò che era giusto e ciò che era sbagliato. Assumono così una loro coerenza le affermazioni di von Mises per cui "i sostenitori dello Stato assistenziale sono partigiani letteralmente anti-sociali e intolleranti." e di conseguenza "ogni propugnatore dello Stato assistenziale e della pianificazione è un dittatore potenziale."³³¹

Anche *Lo stato onnipotente* proseguiva sulla falsariga di una critica serrata alla pianificazione, come causa della creazione dello Stato totalitario e come sistema economicamente fallimentare. Scritta nel 1944, quest'opera deve evidentemente essere

³³⁰ Id., *Socialismo*, cit., cfr. pp. 573-647.

³³¹ Ivi. p. 623.

contestualizzata nell'ambito dello scontro anche ideologico della Seconda guerra mondiale. Tuttavia, l'impostazione antistatalista ha avuto un valore pure al di fuori di questo contesto. In quest'opera, von Mises tendeva a identificare pianificazione con socialismo, e questi fenomeni con il processo storico della statalizzazione³³². Secondo l'economista, "l'evento più importante nella storia degli ultimi cento anni è la sostituzione del liberalismo con lo statalismo"³³³. Questa tendenza si sarebbe attuata sia attraverso il socialismo sovietico, sia con l'interventismo nei Paesi democratici. È stata proprio la tendenza storica all'ampliamento progressivo delle funzioni dello Stato nella vita economica e sociale del Paese ad avere per paradosso diminuito le libertà individuali non solo in campo economico, poiché lo Stato è per definizione "un apparato di costrizione e di coercizione"³³⁴.

Il nucleo concettuale del pensiero di von Mises non è stato tuttavia l'antistatalismo, bensì una visione utilitaristica dello Stato come mezzo di coercizione in *funzione* del libero mercato; la società capitalista garantiva da sé la pace sociale e lo sviluppo economico, e l'intervento dello Stato doveva limitarsi alla difesa di quest'ordine che si crea e si regola autonomamente. Era da questo principio "universale" da cui poi sarebbe discesa la democrazia, un'istituzione per von Mises inscindibile dal capitalismo solo però nella misura in cui essa fosse stata lo strumento della conservazione del *laissez faire* economico-sociale. Da queste considerazioni si definivano le critiche tanto al socialismo quanto alla pianificazione, definita "un sinonimo popolare di socialismo"³³⁵. La critica al socialismo si è posta come un vero e proprio problema di produzione. Per von Mises, laddove la naturale crescita economica si sviluppava in un regime di dipendenza *esclusiva* della produzione dai prezzi del mercato e dalla richiesta dei consumatori, nei regimi socialisti (nell'accezione ampia di "socialismo" intesa dall'autore³³⁶) era delegata alla burocrazia del partito e dello Stato, i quali però, non ragionando all'interno di logiche di mercato, non avrebbero potuto agire razionalmente dal punto di vista economico, producendo solo corruzione e inefficienza.

³³² Id., *Lo Stato onnipotente*, cit. Per il tema dello statalismo, messo in relazione con il nazionalismo e con "l'economia di guerra", cfr. pp. 69-179.

³³³ Ivi. p. 69.

³³⁴ Ivi. p. 71.

³³⁵ Ivi. p. 78.

³³⁶ Ivi. pp. 84-88.

L'assunto fondamentale da cui partiva von Mises nella critica all'interventismo di stampo keynesiano era invece l'impossibilità di qualsiasi tipo di "Terza Via" tra capitalismo e socialismo. Per dimostrarlo, fece ricorso a motivazioni di ordine prettamente economico, studiando il caso dell'intervento sui prezzi di mercato e quello dell'intervento sui salari.

Nel primo caso, un intervento che avesse tolto i prezzi dei beni dal libero gioco della domanda e dell'offerta sul mercato avrebbe portato ad uno scompensamento in quel determinato settore produttivo in cui un dato bene veniva prodotto. Lo Stato sarebbe stato così indotto ad intervenire a sostegno dell'industria in difficoltà, e tale intervento a sua volta – quasi come in un domino – avrebbe portato alla fine ad un controllo generalizzato dei prezzi di tutti i beni e ad un'irreggimentazione dell'intera economia, ovvero ad una pianificazione di stampo socialista, ossia allo statalismo totalitario.

Il secondo caso, l'intervento sui salari, vedeva invece anche la partecipazione dei sindacati, quasi come un "braccio armato" degli interessi settoriali, alla distorsione dei principi del mercato. L'incremento salariale ottenuto grazie all'intervento governativo o grazie ai sindacati avrebbe avuto l'effetto sul lungo periodo di diminuire il margine del profitto e di elevare la disoccupazione permanente, causando il crollo verticale sia della produzione sia della domanda di lavoro. Togliendo la domanda/offerta di lavoro dal gioco del mercato, l'unico risultato sarebbe stato la disoccupazione strutturale, a cui lo Stato avrebbe infine dovuto porre rimedio attraverso la spesa pubblica e l'inflazione. In questo caso, l'intervento pubblico diventava per von Mises socialismo in modo "indiretto", attraverso il sabotaggio economico del meccanismo capitalista. La soluzione auspicata da von Mises contro questa ipotesi è stata paradossalmente "l'attuazione o la minaccia della violenza"³³⁷ da parte del tanto odiato Stato. L'interventismo era quindi criticato come efficace misura strutturale (un evidente riferimento alla famosa affermazione di Keynes secondo cui "*Sul lungo periodo saremo tutti morti*"³³⁸) e come via – seguendo il filo del suo ragionamento – per una politica economica nazionalistica, attraverso il protezionismo. L'interventismo era considerato quindi una misura

³³⁷ Ivi. p. 97. Per gli esempi concreti contro l'interventismo sui prezzi e sui salari, cfr. pp. 88-97.

³³⁸ La frase, indicativa tra l'altro del ruolo che secondo Keynes doveva avere la teoria economica nel risolvere i problemi contingenti, si trova in J. M. Keynes, *La riforma monetaria*, Feltrinelli, Milano 1975, cit. p. 65.

economica potenzialmente distruttrice, per le implicazioni politiche (e belliche) che essa avrebbe potuto produrre.

La conclusione a cui è giunto von Mises è stata che la pianificazione (in questo caso nella sua variante keynesiana) alla fine non avrebbe potuto non cadere nel socialismo, ossia nel più vasto processo di statalizzazione della società, e che questo processo sarebbe stato del tutto inconciliabile con la democrazia, risultato storico dell'operare del libero mercato capitalista. E d'altronde, la lotta assumeva i contorni di un vero e proprio confronto storico, poiché “non c'è alcun terzo sistema tra un'economia di libero mercato e il socialismo. L'umanità deve scegliere tra questi due sistemi, a meno che il suo caos venga considerato un'alternativa.”³³⁹

Pur essendo queste due opere uscite negli anni '20 e '40, quando cioè il dibattito sullo Stato sociale contemporaneo si stava appena sviluppando, esse sono importanti per il percorso che si sta cercando di tracciare, perché andarono a costituire il retroterra culturale che avrebbe animato – a tutt'altro “livello” intellettuale - anche la battaglia liberista di von Hayek, particolarmente rivolta contro i concetti stessi di giustizia sociale e redistribuzione. È lo stesso Hayek, nelle due differenti prefazioni alle edizioni del 1956 e del 1976 ad avere sottolineato come il suo libro *La via della schiavitù* sia stato figlio anzitutto del dibattito avviatosi in Gran Bretagna sul finire della Seconda guerra mondiale in merito alla regolamentazione dell'economia e al *welfare state*, che egli ha considerato come la nuova definizione del socialismo. Nella prefazione all'edizione del '76, lo stesso Hayek ha ammesso di aver dovuto correggere la sua iniziale definizione di “socialismo”. Pur non negando gli effetti deleteri che il paternalistico sistema di controllo dello Stato sociale ha causato nella mentalità del popolo britannico, l'economista tuttavia riconosceva come il socialismo delle pianificazioni e delle nazionalizzazioni – la via verso la schiavitù totalitaria – fosse stato parzialmente sostituito dal socialismo della redistribuzione e dell'assistenza sociale. Questo nuovo socialismo, affermatosi successivamente alla pubblicazione del suo libro, è stato diverso nei metodi ma non nell'effetto finale, ossia la fine delle libertà individuali³⁴⁰.

³³⁹ L. von Mises, *Lo Stato onnipotente*, cit., p. 94. Per la verità, secondo von Mises neanche il socialismo è una vera alternativa, essendo in questo sistema impossibile qualsiasi calcolo economico. Infatti sempre nello stesso testo, egli ha scritto anche che “La scelta per l'umanità non è fra due sistemi economici. È tra il capitalismo e il caos”. Cit. p. 84.

³⁴⁰ F. von Hayek, *La via della schiavitù*, Rusconi, Milano 1995, cfr. pp. 13-35. Anche per von Hayek, come per von Mises, pure l'esperienza nazista tedesca rientra nell'ambito del totalitarismo socializzatore.

Un aspetto rilevante da sottolineare nell'opera di von Hayek è la critica che egli ha fatto dell'inevitabilità della pianificazione come processo intrinseco di evoluzione del capitalismo dal *laissez faire* al monopolio accentrato. Contro quello che è stato indicato acutamente come un retaggio del marxismo, egli ha riportato il ruolo giocato dalle politiche degli Stati attraverso il protezionismo, gli incentivi e la coercizione nell'indirizzare la produzione e l'economia. Qualcosa di simile si stava sviluppando negli anni '40 con i dibattiti sulla necessità dell'intervento dello Stato come regolatore dell'economia portati avanti dai keynesiani e i programmi di assistenza sociale ritenuti improcrastinabili dai "socialisti di tutti i partiti"³⁴¹. Era proprio contro questo nuovo paradigma sociale ed economico che von Hayek ritenne di dover dimostrare come la pianificazione (che, come detto, per Hayek come per von Mises, andava a coincidere con il socialismo, ossia con lo statalismo, ossia con il collettivismo) con la sua pretesa di stabilire un fine "sociale" o il benessere generale fosse in realtà il preambolo del totalitarismo e dell'intromissione non solo nella libertà economica, ma in ogni sfera delle vite individuali dei cittadini. Un primo punto fondamentale del pensiero di Hayek è stato proprio la sua convinzione che non dovesse essere un unico organismo centralizzatore – come lo Stato – a doversi fare carico del benessere e dei bisogni dei suoi cittadini. Questo perché, come non esisterebbero codici etici universali, non si dovrebbe neanche postulare l'esistenza di bisogni né necessità uniformi all'intera collettività, composta di singoli che agiscono secondo interessi propri e individuali. In questo senso, quando lo Stato è entrato nel libero mercato, di fatto ha annullato la democrazia – definita anche in questo caso "essenzialmente un mezzo, un congegno utile per la salvaguardia della pace interna e della libertà individuale"³⁴² – perché ha imposto in maniera coercitiva una "scala sociale dei valori" da far valere indistintamente per ogni uomo³⁴³.

Si è arrivati così ad un'altra importante critica hayekiana allo Stato interventista, svolta attorno all'uso delle leggi. Il principio della generalità e dell'astrattezza della legge è stato infatti violato da un intervento particolare dello Stato con delle finalità ben precise.

³⁴¹ L'espressione è l'epigrafe contenuta all'inizio dell'opera, una dedica che egli definisce "non ironica", a tutti coloro che, in qualsiasi partito e in qualsiasi università, ritenevano necessaria un cambio nelle politiche economiche e sociali in Gran Bretagna. Ivi.

³⁴² Ivi. p. 121.

³⁴³ Ivi. Sulla critica del processo storico che ha portato all'interventismo in economia e sulle sue conseguenze politiche, cfr. in particolare pp. 79-122.

In questo modo, argomenta Hayek, “lo Stato cessa di essere un pezzo di un meccanismo utilitaristico destinato ad aiutare gli individui a sviluppare più pienamente possibile la loro personalità e diventa un’istituzione “morale” [...]”³⁴⁴, laddove per moralità vi veniva qui inteso un qualche principio di Stato etico che decideva cosa fosse meglio e cosa fosse peggio per i propri cittadini; un principio pericoloso perché, anche senza scivolare verso il totalitarismo, un intervento dello Stato a favore di un settore industriale a discapito di un altro, così come l’intervento a favore di un ceto sociale piuttosto che verso un altro, avrebbe comportato di fatto un intervento politico e parziale all’interno dell’ordine del mercato. Si realizzava così un’autentica violazione della libertà attraverso la politica economica, pur restando all’interno della legalità democratica³⁴⁵.

Anche il tema della sicurezza sociale è affrontato e sottoposto a critica. Anzitutto, bisogna riconoscere come Hayek non fosse contrario ad un intervento *minimale* in materia di protezione sociale, arrivando addirittura a sostenere che “non v’è alcuna incompatibilità di principio fra l’incremento delle prestazioni statali in tema di sicurezza, così intesa, e la conservazione della libertà individuale”³⁴⁶. Vi era infatti una vasta casistica di situazioni per così dire “extraeconomiche” – dagli anziani agli invalidi, dalle catastrofi ambientali alle necessità belliche – in cui un intervento dello Stato si rivelava necessario.

A fianco di questo intervento positivo vi era poi un altro tipo di intervento nocivo invece per una società capitalista. Rientravano in questa seconda categoria tutte quelle azioni che andavano a influire sulla normale economia di mercato, come ad esempio le politiche di concertazione, di aumenti salariali, di piena occupazione. In tutti questi casi, infatti, l’intervento era considerato parziale e politico, in quanto rivolto contro la concorrenza che, per quanto dura e a-morale, è considerata comunque di per sé neutra. Secondo Hayek anzi agisce generalmente per favorire “i migliori”, che sarebbero riusciti a emergere grazie alla selezione operata naturalmente da essa. L’intervento pubblico era visto così come un elemento di ingiustizia, perché avrebbe favorito alcuni rispetto ad altri, operando non secondo logiche di mercato ma secondo criteri “moralistici”, e perciò parziali. Per quanto riguarda i mutamenti nelle relazioni sociali in seguito ad un

³⁴⁴ Ivi. p. 128.

³⁴⁵ Ivi. Per l’aspetto sulla natura politica della pianificazione, e sullo scivolamento verso il totalitarismo attraverso il controllo “dei mezzi per tutti i nostri fini”, cfr. pp. 123-154.

³⁴⁶ Ivi. p. 177.

intervento nel sistema economico, von Hayek sostenne che “non c’è mai stato sfruttamento peggiore e più crudele da parte di una classe sull’altra che quello messo in atto ai danni dei membri più deboli o meno fortunati di un gruppo di produttori da parte di quelli che godono di una posizione stabile, resa possibile dalla “regolazione” della concorrenza.”³⁴⁷

Insomma, l’intervento dello Stato a garantire la piena occupazione non è stato solo deleterio in termini economici, perché ha bloccato il mercato del lavoro e la ristrutturazione industriale, e per la spinta inflazionistica che ha generato, ma era ritenuto anche inaccettabile da un punto di vista morale, in quanto era considerato la causa della creazione di innaturali e illiberali rendite di posizione e differenziazioni tra categorie privilegiate e non-privilegiate; sottrarre quindi fette crescenti di economia dal libero mercato, avrebbe incrementato l’ingiustizia e la disuguaglianza nella società.

Questo stesso tema è stato svolto e ampliato da von Hayek in un saggio del 1976, *Il miraggio della giustizia sociale*³⁴⁸. La sua analisi sull’inesistenza stessa di un concetto di “giustizia sociale” si fondava sia su basi economiche, sia su basi “moralì”. Alla radice dei profondi mutamenti sociali a lui contemporanei, vi era stata proprio la richiesta di maggiore giustizia sociale, con cui si era progressivamente identificato il *welfare state*, anzitutto attraverso il principio di redistribuzione della ricchezza mediante tassazione e tramite i diversi servizi sociali finanziati da essa. In prospettiva storica, vi è stato quindi uno spostamento tra XIX e XX secolo dal principio liberale di un “giusta condotta individuale” a quello socialista di “giustizia sociale”, avendo spostato oltretutto l’autorità nel controllo dei comportamenti dall’individuo ai governi³⁴⁹.

Inoltre la “giustizia sociale”, definita nel testo “semplicemente una superstizione quasi religiosa [...] al giorno d’oggi la minaccia più grande nei confronti della maggior parte degli altri valori di una civiltà libera.”³⁵⁰, non poteva in nessun modo applicarsi ad un processo spontaneo e autonomamente razionale come egli riteneva essere la società di uomini liberi. In questo processo, regolato unicamente da un sistema di norme di “mera condotta individuale” e dal gioco del libero mercato, la ricchezza e la povertà si stabiliscono teoricamente secondo i parametri della “fortuna” e dell’ “abilità”, dove c’è

³⁴⁷ Ivi. p. 186.

³⁴⁸ Id, *Il miraggio della giustizia sociale*, in Id., *Legge, legislazione e libertà*, Il Saggiatore, Milano 1994, pp. 181-363.

³⁴⁹ Ivi. pp. 262-269.

³⁵⁰ Ivi. p. 268.

chi vince e c'è chi perde. Questo modello ideale di società autoregolantesi è stato rotto storicamente dall'irrompere della "questione sociale", che ha imposto allo Stato due tipi di interventi: il primo è stato quello che si potrebbe definire una moralizzazione dell'economia attraverso la pianificazione economica, un processo impersonale che però si è intromesso nella vita delle persone. Il secondo è stato l'intervento sociale, un ideale che ha contrassegnato l'azione dello Stato e della comunità nella società³⁵¹.

In questo senso, la pretesa del *welfare state* di attuare la giustizia sociale attraverso la redistribuzione e l'uguaglianza materiale, o anche solo attraverso l'uguaglianza di opportunità (concetto, quest'ultimo, molto caro ai conservatori britannici fino agli anni '70), si presentava come un vero e proprio miraggio, quando non la pura e semplice attuazione di un intervento profondamente ineguale. Per spiegare queste conclusioni, Hayek ha sostenuto che il concetto giusto/ingiusto si potesse applicare solo alla condotta individuale dell'azione umana, e non al sistema economico impersonale e amorale che va sotto il nome di "mercato"³⁵², che di per sé non è neanche meritocratico, perché la fortuna non avrebbe premiato necessariamente i meritevoli. Questo meccanismo è stato spiegato da Hayek in termini di un processo eterno e universalmente valido. Nel suo modello teorico, la ricchezza prodotta dal mercato si ripartisce in quote di distribuzione che non sono certamente eque, ma sono giuste nella misura in cui rispondono alla richiesta dei consumatori di un determinato bene, soddisfacendo non un bisogno della collettività, ma il profitto individuale. Questo processo oggettivo non può essere giudicato soggettivamente secondo parametri etici, ma solo da un punto di vista economico. Nella distribuzione dei redditi non vi è alcuna moralità e giustizia, perché "il nostro unico diritto morale a ciò che il mercato offre lo abbiamo guadagnato sottomettendoci a quelle regole che rendono possibile la formazione dell'ordine di mercato."³⁵³

La domanda consequenziale a questo tipo di ragionamento era quindi quale diritto avesse avuto il governo – espressione di una maggioranza mai neutrale rispetto al

³⁵¹ Ivi. pp. 269-284.

³⁵² L'ordine del mercato è definito da Hayek *catalassi*, che va a definire l'ordine spontaneo creato grazie all'adeguamento delle diverse economie in un unico spazio economico, il mercato appunto, regolato dal diritto di proprietà, dalla responsabilità extracontrattuale e dalle obbligazioni. Questo ordine, che avrebbe creato la società, non ha un fine comune condiviso o "sociale" (come era nelle società tribali), ma è basato essenzialmente sul perseguimento dei fini di profitto individuale ottenuto attraverso la concorrenza. Ed è proprio la libera concorrenza ad aver garantito il progresso materiale e morale della civiltà. Ivi. pp. 314-342.

³⁵³ Ivi. p. 300.

mercato – di favorire alcuni gruppi sociali a discapito di altri operando la redistribuzione e finanziando con le tasse i programmi di *welfare*. Questo “socialismo redistributivo”, avendo spostato un principio morale valido solo per il singolo all’intera società di fatto ha costituito una peculiare forma di totalitarismo.

La stessa uguaglianza delle opportunità, sebbene auspicabile, alla fine si è rivelata niente più che “un ideale totalmente illusorio, ed ogni tentativo per realizzarlo concretamente potrebbe diventare un incubo”³⁵⁴, in quanto il progressivo abbattimento delle disuguaglianze naturalmente create dal mercato non poteva che portare ad un’irreggimentazione della società. L’unica forma di assistenza da garantire fuori dal mercato doveva essere quella verso gli individui che sono a loro volta “fuori mercato”; era il caso dei minori, degli anziani, dei disabili. Essi dovevano essere però tutelati solo attraverso un reddito minimo garantito che fosse uniforme e stabile, poiché non era compito del *welfare* garantire la ricchezza, ma solo del mercato³⁵⁵.

Anche nel caso della redistribuzione della ricchezza doveva essere il libero meccanismo della concorrenza a distruggere ogni rendita di posizione non riconosciuta dal mercato e dalle sue leggi. L’intervento in questo processo spontaneo – anche se “limitato” alla redistribuzione (*welfare state*), senza andare ad interferire con la produzione attraverso le pianificazioni – avrebbe distrutto alla fine quell’ordine naturale che solo era in grado di aumentare il livello generale di ricchezza e benessere, senza preoccuparsi di nessuna sua redistribuzione su principi extra-economici.

Il terzo autore che ha contribuito a rinnovare la politica economica imperante fu Milton Friedman. L’economista della scuola di Chicago è famoso anzitutto per aver riportato in auge la teoria economica monetarista. Fondamentalmente, con essa una nuova funzione centrale nella vita economica veniva riconsegnata al semplice controllo della quantità di moneta in circolazione, in chiave anti-inflazionistica. Il ruolo dello Stato sarebbe diventato così fondamentale anzitutto nella regolamentazione della domanda di moneta, la quale sarebbe andata ad incidere direttamente sui redditi, sui prezzi, sui salari e sulla stabilità monetaria e finanziaria nel suo complesso. L’unico obiettivo di una corretta politica economica sul breve e sul lungo periodo diventava così la garanzia di una stabile “struttura” monetaria, un controllo rigoroso degli strumenti fiscali e di bilancio, e

³⁵⁴ Ivi. p. 290.

³⁵⁵ Ivi. pp. 284-306.

le più ampie possibilità di impresa. Per il resto, tutto l'insieme delle politiche economiche keynesiane, come ad esempio l'imponente macchina tributaria, il controllo di prezzi e salari, la pianificazione economica (in qualsiasi sua declinazione), la piena occupazione, e il sistema redistributivo del *welfare* non solo si erano rivelati inutili di fronte alla crisi e all'inflazione, ma costituivano anche dei disincentivi allo sviluppo e un cattivo impiego dei risparmi privati e pubblici. Anche in questa sua attività, comunque, il governo non poteva essere lasciato il solo controllore della stabilità monetaria tramite la banca centrale; un accentramento dei poteri non era infatti coerente con l'impostazione liberale e "de-regolativa" di Friedman³⁵⁶. La soluzione di Friedman sul controllo monetario era in linea con il pensiero liberale/liberista di intervento minimale che non andasse a creare nuovi organismi burocratici e politici, ma si limitasse ad adottare un controllo legislativo, ossia "tentare di realizzare un governo della legge invece che un governo di uomini, fissando per via legislativa norme precise per la condotta della politica monetaria, [...]" per evitare che questa "sia esposta al capriccio quotidiano delle autorità politiche."³⁵⁷ La proposta di Friedman è stata in tal senso una semplice norma che potesse vincolare le autorità monetarie, come le banche centrali, a determinati standard nell'offerta di moneta, per regolare la sua circolazione, e che ne diminuisse quindi la discrezionalità.

La critica al keynesismo si è concentrata invece principalmente sulla critica alle politiche di espansione della spesa pubblica sia in momenti di recessione sia di crescita, come strumento di equilibrio nella spesa complessiva e di sostegno alla domanda aggregata. La demolizione di questa politica è stata a tutto campo: sia sul breve periodo, come strumento non necessario alla risoluzione delle crisi e anzi intrinsecamente inflattivo, così come sul lungo periodo, come costante peso fiscale sull'economia privata. Uno degli aspetti su cui si è concentrata di più la critica di Friedman è stata proprio la redistribuzione del reddito mediante tassazione. Le finalità di giustizia sociale che si volevano così raggiungere sono state liquidate molto brutalmente all'interno di un sistema di mercato che può essere paragonato ad una lotteria: "le tasse sono imposte dopo che è già largamente noto chi ha vinto e chi ha perso nella lotteria della vita, e le tasse sono per lo più votate da coloro che pensano di aver perso."³⁵⁸ Non era insomma

³⁵⁶ M. Friedman, *Capitalismo e libertà*, Studio Tesi, Pordenone 1995, cfr. pp. 57-61.

³⁵⁷ Ivi. p. 73.

³⁵⁸ Ivi. p. 221.

ritenuto giusto impiegare la coercizione dell'autorità politica per togliere a chi era ricco – indipendentemente dalla sua fortuna nella lotteria – per dare a chi era povero, perché si realizzava in tal modo una limitazione della libertà personale attraverso la fiscalità “punitiva”.

Rientravano qui in gioco le implicazioni morali già espresse da Hayek in merito alla “giustizia” o meno della redistribuzione. Il problema etico, secondo Friedman, riguardava il diritto o meno di “privare” un individuo di parte del suo reddito - fosse esso ottenuto per via ereditaria, per sorte o per merito – in base a principi che egli ha definito “livellatori” della ricchezza³⁵⁹. In realtà, sulla falsariga del ragionamento che si è già visto, era proprio il capitalismo, con le sue diseguaglianze nella distribuzione della ricchezza, il fenomeno che secondo Friedman ha storicamente prodotto non solo benessere collettivo, ma anche libertà individuale, sviluppo generalizzato e democrazia politica, perché ha creato centri di potere a contrasto della sola autorità statale, ha distrutto ogni rendita di posizione e ha introdotto un'elevata mobilità sociale. L'intervento pubblico ha invece generato e genera distorsioni nel meccanismo autoregolante del mercato, creando blocchi monopolistici, dazi doganali, interessi protetti, dissipazioni della ricchezza attraverso la tassazione progressiva del reddito individuale, che hanno avuto come risultato di privilegiare alcuni gruppi economici o ceti sociali, danneggiando la società e creando disuguaglianza³⁶⁰. Tra queste misure inique vi è stato anche “il carrozzone ingannevolmente definito ‘sicurezza sociale’.”³⁶¹ Il *welfare state* ha creato una serie di misure antieconomiche e nel complesso paternalistiche. Tale era l'esempio dei programmi pubblici di edilizia abitativa popolare, che fornendo un servizio, invece che una sovvenzione in denaro, di fatto si sono sostituiti alla libera scelta di impiego del proprio reddito da parte delle famiglie povere, imponendo ciò che era meglio per loro. Allo stesso tempo, questi programmi hanno svolto anche una funzione anti-economica e anti-sociale, perché hanno fornito delle abitazioni pubbliche con standard medi sicuramente meno elevati rispetto a quelli che avrebbe potuto garantire l'impresa privata in libera concorrenza. Inoltre, proseguiva

³⁵⁹ Ivi. pp. 217-223.

³⁶⁰ Ivi. pp. 19-36 e 223-236. Suona strano che Friedman si dicesse convinto che “L'esperienza storica ci dimostra, in maniera inequivocabile, che sussiste una stretta relazione tra libertà politica e libero mercato.” Cit. p. 21. L'esperienza storica ha invece dimostrato come, ad esempio nel Cile di Pinochet, la libertà economica sia stata accompagnata dalla completa violazione di ogni diritto umano.

³⁶¹ Ivi. p. 240.

Friedman, i programmi di edilizia pubblica hanno distrutto vecchi quartieri, favorendo speculazione e interessi oligopolistici cresciuti all'ombra della pubblica amministrazione. Hanno inoltre elevato il numero delle persone costrette a trasferirsi, e, infine, hanno creato dei veri e propri ghetti urbani alloggiando in massa famiglie a basso reddito (quindi implicitamente già di per sé "problematiche") in enormi quartieri popolari periferici e con standard abitativi scadenti, con il solo risultato di aver aumentato il disagio collettivo addensando in alcune zone situazioni di difficoltà sociale.

Lo stesso effetto era stato ottenuto dalle leggi che hanno regolato i salari minimi, che hanno aumentato la disoccupazione, essendo per gli imprenditori antiproduttivo assumere a un salario fissato per legge lavoratori prima impiegati con salari più bassi per una determinata mansione. La soluzione per loro più conveniente è stata quindi quella di non assumere o licenziare i lavoratori meno tutelati. Così come per l'edilizia popolare, queste norme hanno favorito determinati gruppi sociali – nel primo caso le famiglie povere, stabilite tali in base a parametri arbitrari dalle amministrazioni pubbliche, nel secondo i lavoratori protetti dai propri sindacati – a discapito di altri, ossia coloro che non sono riusciti a occupare le fatiscenti case popolari e i disoccupati, i non iscritti ai sindacati, i quali hanno costituito un carico per la collettività attraverso le assicurazioni sociali³⁶².

Nella sua critica allo Stato sociale sul versante degli schemi previdenziali, Friedman ha preso ad esempio il programma delle pensioni di vecchiaia americano, l'*Old Age and Survivor's Insurance*, approvato già all'epoca della Grande crisi del '29. Il sistema si basava su una redistribuzione del reddito che avveniva – stando alla disamina fattane da Friedman – dai più giovani contribuenti inquadrati nello schema rispetto ai lavoratori più anziani, e da un'altra sostenuta attraverso integrazioni sostenute dai contribuenti. Questi due meccanismi redistributivi venivano attuati indipendentemente dal reddito percepito dai pensionati. Da un lato il meccanismo avrebbe favorito i lavoratori più anziani rispetto a quelli più giovani, dall'altro ci sarebbe stata una redistribuzione del reddito da quelli più alti a quelli più bassi fatta in maniera surrettizia, laddove negli Stati Uniti una forma più diretta sarebbe stata osteggiata. Sono inoltre portate due critiche di fondo – dettate da motivi squisitamente ideologici – al sistema pensionistico. La prima

³⁶² Ivi. pp. 239-246.

riguardava l'eventualità di dover versare dei contributi allo Stato, in un regime che avrebbe favorito l'ente governativo preposto rispetto alle compagnie assicurative private, obbligando in un certo senso i lavoratori ad accedere a schemi pensionistici pubblici. La seconda invece ritornava sulla questione della natura paternalistica dei sistemi di *welfare*, e si concentrava sull'imposizione da parte dello Stato agli individui di privarsi del proprio reddito nell'immediato, per potervi accedere in un secondo momento. In questa "costrizione", Friedman vi ha visto il carattere per certi aspetti quasi autoritario di uno Stato che ha considerato i propri cittadini incapaci di gestire i propri soldi in prospettiva, per delegarne la gestione ad una burocrazia sempre più intrusiva³⁶³.

Sulla stessa linea anche le argomentazioni che riguardavano l'istruzione. Il finanziamento dei programmi di istruzione pubblica sono motivati dalla necessità di creare una certa coesione democratica e sociale attraverso la diffusione di un grado minimo di alfabetizzazione collettiva e l'insegnamento di alcuni valori comuni alla base della convivenza civile. L'istruzione pubblica era però anche un intervento "paternalistico" verso gli individui non-responsabili "per eccellenza", ossia i bambini. Questi due fattori creavano un "effetto indotto", cioè l'imposizione di una spesa a tutti i cittadini, per ottenerne in seguito dei benefici indiretti e di carattere non solamente economico. L'elemento secondo Friedman non giustificabile era piuttosto la preminenza della scuola pubblica, sia dal lato del monopolio educativo, sia da quello dei costi di gestione. Questo era evidente sin dai livelli primari e secondari di educazione; si è imposto alla collettività il finanziamento delle scuole pubbliche sia tramite la fiscalità generale sia tramite le tasse d'iscrizione, e allo stesso si è imposta la conformità dei programmi stabiliti dai governi, che avrebbero potuto decidere oltretutto come spendere i soldi destinati alle scuole. Le scuole pubbliche hanno inoltre fallito anche il compito storico di agire da veicolo di mobilità sociale. Le ragioni secondo Friedman andavano ricercate nella stratificazione delle città contemporanee che ha reso difficile l'accesso alle scuole pubbliche più efficienti – situate nei quartieri ricchi – per coloro i quali vivevano nei quartieri più degradati e a basso reddito, agendo così non come livellatore delle differenze bensì come cristallizzatore delle diseguaglianze esistenti. Inoltre, la "nazionalizzazione" dell'insegnamento era considerato un modello anti-liberale perché

³⁶³ Ivi. pp. 246-255.

ha proibito la pluralità dei modelli educativi, etici, religiosi, e perché ha imposto anche alle famiglie che già pagavano per mandare i propri figli nelle scuole private di finanziare anche la scuola pubblica. Infine, le scuole pubbliche si rivelarono anche un buco nero entro cui finiva il denaro pubblico, dovuto proprio al carattere monopolistico dell'educazione e ad un cattivo metodo di remunerazione degli insegnanti, che come in ogni settore del pubblico impiego venivano pagati in proporzione ad anzianità e ad accordi collusivi tra categorie, e non in base al merito, alle capacità ed alla produttività dei singoli insegnanti.

In conclusione, le politiche correnti in materia di istruzione sono state per Friedman l'esempio lampante di come la concorrenza tra privati nel mercato poteva consentire la più ampia possibilità di scelta alle famiglie e la maggiore efficienza del servizio, laddove il controllo pubblico ha imposto solo uniformità e lo sperpero di risorse pubbliche. Ancora più radicale era il discorso sull'istruzione superiore universitaria. Se difatti a livello primario poteva essere accettabile un accordo di massima sui programmi educativi, esso era semplicemente inaccettabile a livello universitario. Inoltre, sempre riferendosi al caso statunitense, per Friedman i sussidi che lo Stato forniva agli studenti per la frequenza di università statali e la notevole differenza nel costo delle tasse universitarie tra pubblico e privato hanno costituito una slealtà nel "mercato" concorrenziale universitario³⁶⁴.

Anche per Friedman un discorso a parte andava fatto per quel che riguardava l'intervento verso i casi di povertà assoluta. Anzitutto, l'intervento doveva incidere sul singolo individuo in quanto povero, e non sul povero in quanto rappresentante di una precisa categoria socio-economica. In secondo luogo, l'intervento doveva necessariamente coesistere con il libero mercato. In altre parole, l'intervento minimale caldeggiato da Friedman doveva essere unitario (non distinguere cioè tra "categorie di poveri") e minimale, cioè non avrebbe dovuto in nessun modo distorcere la libera concorrenza del mercato capitalista. Le misure più utili proposte in questo senso non

³⁶⁴ Ivi. pp. 119-138. Questo discorso non vale invece per gli istituti di formazione e avviamento professionale, i quali non rientrano nella logica dell'educazione generale. Essi invece sono definiti come una forma di investimento di capitale umano sul lungo periodo, assimilabile ad un qualsiasi altro investimento di capitale. Essi sono ottenuti con un più alto grado di specializzazione che, nel libero mercato, dovrebbero corrispondere a più elevate remunerazioni. In questo caso, il finanziamento della formazione professionale di un cittadino potrebbe ricadere esclusivamente in un contratto tra privati in cui chi riceve i fondi per la propria formazione si impegna in seguito a restituire una percentuale del proprio guadagno alle istituzioni private che lo hanno finanziato (istituti finanziari, fondazioni, imprese, ecc.). Su questo cfr. pp. 138-145.

erano perciò quelle di intervento positive in sostegno del reddito, bensì misure fiscali negative fatte di detrazioni ed esenzioni in modo da fornire un incentivo contro l'assistenzialismo.

Tra i problemi di questa proposta, Friedman ha sottolineato in particolare come quest'intervento andasse a incidere su tutti i contribuenti, creando due distinti "privilegi" collegati tra di loro per i poveri. Da un lato, i poveri avrebbero usufruito di un aiuto della collettività indipendentemente dalla volontà di quest'ultima, e dall'altro, mantenendo il diritto di voto, avrebbero potuto politicamente incidere sul proseguimento o l'ampliamento di queste politiche di assistenzialismo, diventando questo sistema "un congegno per cui una maggioranza impone a suo profitto delle tasse su una minoranza riluttante"³⁶⁵.

In apparenza ritornava così un'obiezione che ricordava un vecchio principio della società liberale del XIX secolo, che stava alla base delle antiche *Poor Laws* e del sistema di *Speenhamland*, per cui coloro i quali rientravano nei programmi di assistenza dello Stato automaticamente perdevano i propri diritti di cittadinanza (e nella società del XX secolo, quello di voto rientra tra questi). Tuttavia, è meglio non spingersi oltre in rischiosi paragoni tra due epoche e due modi di approccio alla questione della povertà così differenti, anche perché fortunatamente è stato lo stesso Friedman a sostenere come fosse necessario "far affidamento sull'autocontrollo e sulla buona volontà dell'elettorato."³⁶⁶

Come si accennava in precedenza, tutte queste dottrine – con il loro importante retroterra ideologico e culturale che si è cercato di sintetizzare - tornarono in auge in un momento ben preciso, in cui si assommarono una serie di crisi strutturali, e una nuova ondata di contestazioni politiche e sociali. Tra questi, lo spettro più grande che forse incombeva sulle economie occidentali era quello dell'inflazione, nella sua variante peggiore dell'iperinflazione nel caso britannico.

Von Hayek ha imputato totalmente al keynesismo le responsabilità dell'inflazione a livello mondiale³⁶⁷. La crisi vissuta negli anni '70 venne letta come il risultato di trent'anni di politiche inflattive dei governi per garantire la piena occupazione,

³⁶⁵ Ivi. pp. 261-262.

³⁶⁶ Ivi. p. 262.

³⁶⁷ F. Von Hayek, *Inflazione: strada verso la disoccupazione*, in *Inflazione: cause, conseguenze, rimedi*, cit. pp. 125-131.

umentando l'occupazione attraverso il sostegno alla domanda aggregata. L'unica via d'uscita da questa spirale perversa, cioè piena occupazione mantenuta "artificialmente" generando alta inflazione, era quella di prevedere un difficile periodo in cui i governi si fossero assunti la responsabilità di non garantire più la piena occupazione, e allo stesso tempo i sindacati avessero accettato un congelamento dei salari. La soluzione prospettata da Hayek era, ancora una volta, lasciare che fosse il gioco tra domanda e offerta a determinare una ricollocazione della forza-lavoro nei vari settori produttivi. Per parte sua, le proposte di Friedman vertevano sul controllo governativo della quantità di emissione di carta-moneta e sull'indicizzazione dei titoli di Stato, della tassazione, degli accordi salariali e dei portafogli degli istituti finanziari. Una sorta di "scala mobile" su base volontaria per regolare prezzi, salari e tasse adeguandole all'inflazione o deflazione corrente, anzitutto con il compito di tutelare il risparmio privato dai livelli inflattivi che, come visto, andavano a costituire una tassa nascosta sui redditi, cui si somma l'effetto deleterio della tassazione diretta non indicizzata³⁶⁸.

4.4. La fine di un'epoca?

Secondo l'interpretazione "evolutiva" delle politiche di *welfare* democratico proposta da Hugh Hecló³⁶⁹, negli anni '70 si è aperta un'"quarta fase" dell'intervento sociale. Essa succedette ad un periodo di espansione economica e corrispondente crescita delle spese sociali, dei livelli di tassazione e dei deficit di bilancio. Questa coincidenza di due fattori ha in parte spostato il concetto di intervento sociale dall' "austerità" all' "abbondanza". Con gli anni '70 il legame tra politica economica per incrementare la crescita e politica sociale per redistribuire la ricchezza, e funzionare in questo modo da collante sociale si spezzò. Un *welfare state* tarato su indici di crescita costanti si trovò bloccato dal rallentamento considerevole dell'economia mondiale. Le accuse portate contro il *welfare state* si sarebbero così rivolte verso tre direzioni: i costi crescenti della spesa sociale, divenuti insostenibili a fronte delle necessità del rigore nel bilancio e del controllo dell'inflazione, l'inefficienza, concretizzatasi nell'aver distribuito soldi e

³⁶⁸ M. Friedman, *Inflazione, tassazione, indicizzazione*, in *Inflazione: cause, conseguenza, rimedi*, cit., pp. 81-96.

³⁶⁹ H. Hecló, *Verso un nuovo "welfare state"*, in P. Flora, A. Heidenheimer (a cura di), *Lo sviluppo del welfare state in Europa e in America*, cit., pp. 465-498.

programmi in maniera non selettiva e di aver anzi creato una classe “parassitaria” alimentata dall’assistenza sociale, infine, la creazione di un’imponente burocrazia “conservatrice” diventata un freno a qualsiasi riforma e contro la stessa libertà economica e politica³⁷⁰. In definitiva, il risultato – non voluto in origine – di “ancorare” il *welfare state* ad un ben preciso modello di sviluppo ha portato negli anni ’70 ad una “fase di espansione quasi autodistruttiva: le ricerche di spesa avendo alimentato i deficit pubblici, questi l’inflazione e la caduta degli investimenti produttivi, e quindi la disoccupazione, avendo richiesto così maggiori spese, e così via.”³⁷¹

Gli effetti della crisi avrebbero in definitiva colpito anzitutto il *welfare state* sul versante delle politiche del lavoro e di piena occupazione, piuttosto che su quello della *social security* e dei servizi sociali universali. Da questo punto di vista, si potrebbe anche ipotizzare una “frattura” ideologica tra un *welfare state* come sistema di estensione dei diritti di cittadinanza sociale così come furono pensati da Beveridge e difesi da Marshall, e un *welfare state* come erogazione di servizi, gestione amministrativa e (potente) apparato burocratico. In altri termini, il *welfare state* uscito dalla crisi degli anni ’70 sarebbe forse stato in un certo senso “privato” di quella carica ideologica e di quel progetto di società come erano stati pensati dai *policy middlemen* come Titmuss o Marshall, o dai laburisti come Crosland. Ora venne percepito piuttosto come uno strumento di effettivo assistenzialismo, quasi come una (fastidiosa) voce di spesa dello Stato da tagliare o espandere a seconda delle contingenze economiche o dei calcoli elettorali.

Il 1976 può essere ragionevolmente considerato una data simbolicamente periodizzante per quel che riguarda l’evoluzione del *welfare state* britannico, se non altro nelle sue linee-guida e nel suo impianto originario così come fu prospettato da Beveridge. In realtà, in quella data arrivarono a compimento alcuni cambiamenti importanti nella politica britannica. Nel ’75 Margareth Thatcher divenne leader del partito conservatore, succedendo a Heath e facendosi portabandiera della cosiddetta *New Right*, una nuova destra conservatrice che in ambito economico e sociale fu ispirata prevalentemente dalle idee di Friedman e di von Hayek.

³⁷⁰ Ivi. pp. 484-488.

³⁷¹ Ivi. p. 488.

Tuttavia, fu il partito laburista – il partito per l'appunto “del lavoro” e dei diritti sociali – che, nella Conferenza programmatica di Blackpool del 1976, per bocca del suo leader e premier James Callaghan, ammise per la prima volta l'impossibilità di mantenere la piena occupazione come obiettivo primario del suo partito, di fronte ad un livello di inflazione ormai stabilmente a due cifre. Il discorso programmatico di Callaghan è ritenuto da alcuni storici del *welfare* e del movimento operaio come uno spartiacque tra due “mondi” del *welfare*. Rappresenterebbe una vera e propria rottura del patto sociale così come venne edificato all'indomani della Seconda guerra mondiale. In questo discorso Callaghan affermava che “il confortevole mondo che ci è stato detto sarebbe durato per sempre, in cui il pieno impiego sarebbe stato assicurato con un semplice tratto di penna del cancelliere, che avrebbe tagliato le tasse e il deficit di bilancio, quel confortevole mondo non esiste più, [...] Qual è la causa della disoccupazione? Essa è molto semplicemente e inequivocabilmente causata dal fatto che veniamo pagati più del valore di quello che produciamo. [...] Eravamo adusi a pensare che fosse possibile sfuggire alla recessione e accrescere l'occupazione riducendo le tasse e aumentando la spesa pubblica. Vi dico in onestà che tale possibilità non esiste più.”³⁷²

Fu questo un discorso di rottura profonda, che arrivò al termine di una stagione di conflitto molto aspro. Fu anche l'indice di una sorta di crepa tra partito e sindacato all'interno del movimento operaio britannico. Non c'era difatti più spazio per quel “tripartitismo” nella programmazione dell'economia, come dimostrarono tanto il caso dell'*Industrial Relations Act* sotto il governo Heath quanto la fallita politica dei prezzi e dei redditi sotto i laburisti Wilson e Callaghan. La conclusione del periodo di rivendicazioni salariali culminò nel cosiddetto “inverno dello scontento”, quando il governo laburista propose un piano programmato di aumenti sui salari del 5% per il biennio 1978-1979, considerando di riuscire a contenere il rialzo dei prezzi sotto questa percentuale. Tale misura fu ritenuta una pericolosissima interferenza nella libertà sindacale anche all'interno del partito laburista, che lasciò solo il governo di fronte alle vertenze. Per la terza volta dal secondo dopoguerra, le due anime del movimento operaio arrivarono alla rottura tra interessi settoriali ed esigenze politiche di interesse

³⁷² Citato in D. Sassoon, *op cit.*, p. 577-578. Anche lo storico Lowe, nella sua storia del *welfare state* britannico sottolinea il carattere “storico” del discorso di Callaghan sin dalla sua introduzione, e ne fa un momento “periodizzante” nella storia tra un “prima” e un “dopo” nelle politiche sociali britanniche. R. Lowe, *op. cit.*, pp. 1-5.

nazionale. Questa politica economica, che il governo riuscì a far rispettare scrupolosamente ai dipendenti pubblici, fu praticamente ignorata dagli altri sindacati del TUC. I lavoratori della Ford riuscirono ad ottenere aumenti del 16,5% e gli iscritti al TGWU concordarono aumenti nell'ordine del 20-25%. A fronte di ciò, il NUPE, uno dei due sindacati del settore pubblico, e particolarmente forte tra i lavoratori del *National Health Service*, entrò in sciopero contro le restrizioni salariali, chiedendo un aumento di 60 scellini a settimana. La protesta fu molto dura, con picchettaggi fuori dagli ospedali, pile di immondizia lasciate nelle strade, scuole chiuse per scioperi improvvisi, morti lasciati insepolti per lo sciopero dei becchini nei cimiteri, e così via. Questa protesta fu particolarmente aggressiva anche per il particolare che nacque come forma di protesta per le restrizioni che il governo imponeva al settore pubblico, laddove i sindacati dell'industria privata si rivelarono molto più liberi nelle contrattazioni degli aumenti salariali. Era caduta in maniera plateale la solidarietà sia tra lavoratori, sia nei confronti della "comunità" nel suo complesso (si pensi allo sciopero dei becchini), tanto che è stato scritto come "the attack on the community by public service workers was new in the Winter of Discontent, and its ferocity irrational."³⁷³. In questo clima avvenne il travaso di voti degli iscritti ai sindacati dal partito laburista a quello conservatore, poiché 1/3 di essi votò per il partito conservatore della Thatcher, e tra questi paradossalmente proprio i dipendenti pubblici, che si sentivano minacciati nei propri diritti dai tagli alla spesa pubblica intrapresa dal governo Callaghan, furono i più numerosi. D'altronde le proteste minacciarono i servizi pubblici essenziali verso i propri cittadini, ingenerando una forte tensione sociale. In questo clima si determinò uno spostamento repentino dell'opinione pubblica verso chi prometteva di riportare la situazione sociale del Paese alla normalità.

È sicuramente efficace l'affermazione di Sassoon, secondo cui "solo molto tempo dopo apparve evidente che, prima sconfiggendo Heath e i suoi sostenitori e poi danneggiando in modo irreversibile il governo laburista di Callaghan, i sindacati si erano resi strumento di promozione dell'ascesa di una nuova razza di conservatori. La lezione principale che il nuovo governo Thatcher trasse da tutto ciò fu che, per avere successo, una politica antinflazionistica non potesse basarsi sulla collaborazione con i

³⁷³ R. Taylor, *op. cit.*, p. 258. Sull'Inverno dello Scontento, cfr. pp. 250-262.

sindacati”³⁷⁴. Edward Heath, infatti, fu un conservatore in tutto e per tutto cresciuto nel clima politico del “compromesso keynesiano” e dell’*One Nation Toryism*; fu sinceramente convinto della necessità dell’accordo con il TUC per stabilire una politica economica. Fu – a quanto pare – emotivamente coinvolto dal problema della disoccupazione e, fatto raro nell’intero schieramento politico britannico con l’eccezione dei liberali, fu anche un convinto europeista. Con lui veniva silurata di colpo l’ala conciliante del partito conservatore, che sarebbe stata travolta dall’emergere di una nuova classe dirigente.

Ad ogni modo questa è solo una parte del discorso sul *welfare* nella crisi degli anni ‘70 perché è anche vero, come afferma Silei, che in generale, “le socialdemocrazie continuarono a cercare di soddisfare le richieste di un numero crescente di categorie, moltiplicando le prestazioni e le sfere d’intervento dello Stato nel campo delle politiche di *welfare* con ritmi difficilmente sostenibili [...]”³⁷⁵ - nel caso britannico con una crescita delle spese sociali più che doppia rispetto alla crescita del PIL nel solo quindicennio 1960-’75 (vedi tabella 5).

Tabella 5

Rapporto tra tasso reale di crescita del Pil e tasso reale di crescita delle spese sociali (nel 1960 e nel 1975)

| Paese | Tasso reale di crescita del Pil | Tasso reale di crescita delle spese sociali |
|----------------|---------------------------------|---|
| Danimarca | 3,7 | – |
| Norvegia | 4,3 | 10,1 |
| Svezia | 4,0 | 7,9 |
| Regno Unito | 2,6 | 5,9 |
| Germania (RFT) | 3,8 | 7,0 |
| Francia | 5,0 | 7,3* |
| Italia | 4,6 | 7,7 |

*Esclusa l’istruzione

Fonte: G. Silei, *Welfare state e socialdemocrazia*, cit., p. 338.

³⁷⁴ D. Sassoon, *op. cit.*, p. 578.

³⁷⁵ G. Silei, *op. cit.*, pp. 337-338.

Tuttavia, questa tendenza, anche per semplici esigenze elettorali e settoriali, ad estendere sempre più i costi, le coperture ed i servizi sociali non fu una prerogativa dei soli laburisti. Sempre in riferimento al periodo 1960-75, va ricordato come per 8 anni su 15 furono i conservatori a governare. Si può quindi ritenere una “responsabilità” equamente divisa tra destra e sinistra quella di avere insistito sull’incremento della spesa pubblica che, sempre nel 1975, avrebbe coperto il 45% del PIL britannico (vedi tabella 6).

Tabella 6

Percentuale di spesa pubblica in rapporto al Pil in alcuni Paesi OCSE (nel 1950, 1960 e 1975)

| Paese | 1950 | 1965 | 1975 |
|----------------|------|------|------|
| Austria | 25,0 | 33,8 | 40,3 |
| Canada | 22,1 | 29,3 | 41,2 |
| Danimarca | 19,3 | 30,1 | 47,6 |
| Finlandia | 25,8 | 31,5 | 37,2 |
| Francia | 28,3 | 36,2 | 42,4 |
| Germania (RFT) | 30,2 | 35,0 | 45,6 |
| Italia | 23,0 | 33,4 | 43,1 |
| Norvegia | 24,2 | 36,4 | 46,5 |
| Paesi Bassi | 27,1 | 40,9 | 54,3 |
| Regno Unito | 34,2 | 35,1 | 46,1 |
| Stati Uniti | 22,3 | 28,8 | 36,2 |
| Svezia | 26,5 | 35,5 | 51,0 |

Fonte: U. Conti, G. Silei, *Breve storia dello Stato sociale*, cit., p. 169.

In queste condizioni si può anche comprendere come fosse del tutto verosimile paventare una vera e propria crisi irreversibile dei conti pubblici anche da parte di quei settori politici ed economici che avevano contribuito a generarla e a sfruttarla, salvo poi invocare il superamento di fronte a nuove esigenze produttive.

È infatti proprio sulla “crisi fiscale” dei conti pubblici che si mosse l’attacco neoliberaista al *welfare state*³⁷⁶, apportatore di inflazione, elevata tassazione, indebitamento e fornitura di servizi che non riguardavano tutta la popolazione, ma venivano pagati da tutti. È proprio nei Paesi anglosassoni che questo nuovo paradigma dominante prese particolare vigore, anzitutto nella critica agli alti livelli impositivi richiesti da questo tipo di sistema sociale, a fronte di un’inefficacia, quando non di un’azione deleteria, nel garantire ricchezza e benessere per la popolazione.

Non va d’altronde esagerata la portata “universale” della svolta, poiché anzi sul continente i programmi di *welfare* avrebbero continuato ad essere ampiamente finanziati (si pensi all’Italia, dove solo nel ’78 fu varato un Sistema Sanitario Nazionale di stampo universalistico, ispirato a quello inglese del ‘46), così come non fu abbandonata da un giorno all’altro, nei Paesi in cui era stata effettivamente praticata, l’economia keynesiana, né furono abbandonati altri modelli socio-economici compatibili con il *welfare state*, come ad esempio quelli di tipo neocorporativo³⁷⁷.

³⁷⁶ Sebbene questo termine fosse stato coniato dal marxista O’Connor nella prospettiva di una soluzione socialista alla crisi fiscale dello Stato e del keynesismo, questa formula divenne uno dei cavalli di battaglia del fronte neoliberaista. Si veda F. Caffè, *Prefazione a O’Connor, op. cit.*, pp. IX-XV. Si veda anche I. Gough, N. Siegel, *Debito pubblico e crisi fiscale dello Stato*, cit., cfr. in particolare pp. 503-507. Gli autori peraltro ha sottolineato nel testo come fino almeno al 1973 il *welfare state* non incidesse particolarmente sull’aumento del debito pubblico. Questa tendenza si sarebbe sviluppata – considerando però le fondamentali differenze tra Paesi che non permettono troppe generalizzazioni – in maniera più diffusa proprio a partire dal periodo della “stagflazione”, quando ad una maggiore richiesta di intervento sociale corrispose una contrazione del gettito fiscale, con conseguente accumulazione del debito.

³⁷⁷ Si veda anche F. Girotti, *op. cit.*, cfr. pp. 323-336. Sul concetto non univoco di “neocorporativismo”, si veda la definizione che ne ha dato Philippe Schmitter come una forma di intermediazione di interessi economici e sociali contrapposti. Egli ha inteso così distinguerlo dalla “concertazione”, che costituirebbe un tipo di attuazione di politiche pubbliche, per esempio in materia di redditi. Partendo dalla categorizzazione fatta da Schmitter, Gerhard Lehbruch distingue nei diversi Paesi europei diversi gradi di “partecipazione delle organizzazioni nel governo”, di “struttura del sistema di intermediazione degli interessi” e di “tipologie di intermediazione degli interessi”. Su questi parametri, sarebbe anche possibile quantificare i diversi livelli di “neocorporativismo” tra i Paesi europei nel secondo dopoguerra. Tra i Paesi a corporativismo forte, in Austria gli interessi organizzati svolgono un ruolo di partecipazione molto sviluppata sebbene non costituzionalmente istituzionalizzata. Svezia e Olanda hanno avuto anche un forte grado di partecipazione dei gruppi di interesse alle decisioni politiche. In Germania e Danimarca si sarebbe sviluppato un livello medio di corporativismo, mentre la Gran Bretagna si collocherebbe, in prospettiva comparata, tra il corporativismo medio e quello debole, a cui appartiene invece un Paese come la Francia, in cui ad una forte tradizione corporativista “intellettuale”, non farebbe riscontro una sua effettiva realizzazione nei programmi di pianificazione economica. Si veda G. Lehbruch, *Introduzione: il neocorporativismo in una prospettiva comparativa* e P. Schmitter, *Neocorporativismo; riflessioni sull’impostazione attuale della teoria e sui possibili sviluppi della prassi*, in G. Lehbruch e P. Schmitter (a cura di), *La politica degli interessi nei paesi industrializzati*, Il Mulino, Bologna 1984, rispettivamente pp. 7-40 e pp. 305-330.

5. L'“onda lunga” del thatcherismo (dal 1979 ai giorni nostri)

L'epoca che si apriva con gli anni '80 ha rappresentato, anzitutto nei Paesi anglosassoni, l'inizio di una nuova era politica. La Gran Bretagna sul finire degli anni '70 si trovava in una situazione di profondo disagio sociale culminato nell'“inverno dello scontento”. Stava inoltre vivendo un momento di paralisi politica con il fallimento tanto dei laburisti quanto dei conservatori “tradizionali” a governare il Paese, e infine di crisi economica, con lo shock psicologico di dover ricorrere addirittura al salvataggio da parte del FMI, trattamento di solito riservato a qualche lontano Paese africano o sudamericano. L'uscita dalla crisi parve allora essere un più deciso ritorno ai principi del *laissez-faire* e della deregolamentazione della vita economica, tanto da far scrivere, con riferimento al Regno Unito, come sia “stato il Paese del Welfare State il testimone della sterzata più brusca e nello stesso tempo più *simbolica* in questo campo.”³⁷⁸

A partire dagli anni '80 nel dibattito pubblico si sarebbe sostituito quel legame tra benessere e sviluppo economico con il *welfare state* che, si è visto, ha costituito una delle cifre del trentennio 1945-1976. Se il *welfare* fu a lungo visto anche come un elemento fondamentale per garantire la crescita economica, con l'avvento della Thatcher si è operato un capovolgimento di paradigma che ha separato e messo in contrapposizione il *welfare state* con il benessere economico. Il *welfare* sarebbe al contrario stato rappresentato come un freno burocratico, parassitario e assistenzialista allo sviluppo degli “spiriti animali” del capitalismo di fine millennio e come uno strumento di conservazione e un fardello che i poveri hanno fatto pesare sugli elementi più innovatori della società. In questo senso è anzi importante sottolineare come, se dal punto di vista dell'effettivo “costo” del *welfare state* in termini di quantità e voci di spesa pubblica non ci furono particolari inversioni di tendenza, un cambiamento significativo si verificò invece per quel che ha riguardato natura e campo d'azione della *social policy*. È stato scritto che il governo della Thatcher abbia segnato la nascita di “un egoismo sociale, per non dire antisociale.”³⁷⁹. Questa considerazione è certamente vera se ci si ferma all'aspetto ideologico del thatcherismo, che è probabilmente quello più importante. Non necessariamente, però, ad un rigido ideologismo politico fece da

³⁷⁸ P. Bairoch, *op. cit.*, p. 1213. Il corsivo è mio.

³⁷⁹ E.J. Hobsbawm, *op. cit.*, p. 479.

complemento un'effettiva azione politica volta a realizzare integralmente i proclami neo-liberisti della “Lady di Ferro”³⁸⁰.

Parallelamente, si assistette ad un cambiamento – anche in questo caso dovuto a motivi perlopiù dottrinari – delle politiche economiche correnti. Al complicato e costoso modello keynesiano nella gestione dell'economia, si preferì quella “formula semplice e molto seducente”³⁸¹ rappresentata dal nuovo dogma monetarista. Pure in questo caso, esso si sarebbe realizzato anzitutto dal punto di vista discorsivo e “demagogico” ancor prima che in termini concreti.

Tuttavia non sarebbe né giusto né corretto sottovalutare gli effettivi cambiamenti che i governi conservatori della Thatcher e di John Major apportarono al sistema di finanziamento e gestione del *welfare*. Lo stesso aspetto semplicemente “ideologico” è d'altronde d'importanza fondamentale. Esso avrebbe accompagnato e incentivato delle precise trasformazioni nella struttura economico-industriale britannica, andando quindi a incidere anche sulla società nella sua composizione e nei suoi standard di vita. Infine, la peculiare esperienza dei governi conservatori dal '79 in poi – un *unicum* nell'Europa dell'epoca per la radicalità delle riforme sociali e del mercato del lavoro - avrebbe modificato l'intero dibattito politico inglese in merito al ruolo che il *welfare*, la sua riforma e i suoi obiettivi avrebbero dovuto avere in un nuovo contesto, inevitabilmente globale. In questo senso, senza valutazioni di merito, l'“onda lunga” del thatcherismo avrebbe investito e coinvolto lo stesso partito laburista.

5.1. Nella società contemporanea: le trasformazioni in atto

Con l'inizio degli anni '80 si può indicativamente segnare l'inizio di un'epoca in cui il capitalismo occidentale, apparentemente in crisi profonda sul finire del decennio precedente, avrebbe imboccato una nuova direzione fino alla vittoria sul sistema

³⁸⁰ Nel suo studio comparato sulle politiche sociali dei governi Thatcher e Reagan, il politologo Paul Pierson ha messo in evidenza la contraddittorietà delle politiche di riforma e riduzione del *welfare* attuate dai governi conservatori britannici, che si sarebbero limitati a intervenire su singoli settori della spesa sociale, piuttosto che a modificare l'intero impianto del *welfare* nella sua stessa natura. Le modifiche più rilevanti apportate dai governi della Thatcher furono secondo Pierson considerevoli nei soli settori delle pensioni e delle politiche abitative. Si veda P. Pierson, *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge University Press, Cambridge 1994, cfr. in particolare pp. 131-182.

³⁸¹ M. Mazower, *op. cit.*, p. 324.

economico sovietico (già avvertibile, sebbene sottotraccia, a partire proprio dagli anni '70) e alla sua definitiva “terziarizzazione”.

Globalmente, la ristrutturazione del capitalismo si è risolta con una decisa “terziarizzazione” dell’economia che avrebbe portato anche alla definizione di quella che è stata definita una società “post-industriale”, dai contorni invero non meglio definiti³⁸², e che comunque non ha significato necessariamente una “deindustrializzazione” generalizzata delle economie occidentali. Quest’ultimo fenomeno ha infatti riguardato alcuni Paesi e non altri, ma tale definizione può descrivere efficacemente il lungo declino dei settori industriali tradizionali in Gran Bretagna. Le trasformazioni “generali” più evidenti sono però riconducibili a due aspetti: la produzione industriale e la struttura occupazionale.

È dagli anni '80 che si rese evidente quel declino molto sostenuto – vedremo in seguito le cifre del caso inglese – dei tradizionali settori industriali che contribuirono alla ripresa post-bellica, come quello estrattivo, siderurgico, tessile e meccanico. Tali settori certo non sparirono, ma furono delocalizzati in altre aree del mondo, lasciando spesso dietro di sé un paesaggio di desolazione nelle vecchie città industriali dell’Occidente. Queste attività furono sostituite da un progressivo aumento dei settori economici legati ai servizi (informazione, cultura, finanza, comunicazione) e di quelli industriali specializzati nella produzione di tecnologia all’avanguardia. Gli Stati Uniti sono stati ancora una volta il Paese *leader* in questo cambiamento strutturale del capitalismo, nel momento in cui sul finire degli anni '70 le economie occidentali sembrarono essere arrivate ai limiti delle loro capacità di sviluppo. Il settore dell’informazione e della comunicazione sono stati quelli che sin dagli anni '80 hanno aperto nuovi spazi attraverso la microelettronica e le nanotecnologie, convogliandovi finanziamenti, investimenti e conoscenze, e contemporaneamente accelerando le trasformazioni nei modelli di produzione e di impresa, in un processo tutt’ora in atto³⁸³. Si è assistito

³⁸² Esping-Andersen ha scritto come non ci sia “un modello postindustriale [...] perché ciascun paese ha caratteristiche istituzionali proprie, e di conseguenza un proprio modo per affrontare il cambiamento.” G. Esping-Andersen, *I fondamenti sociali delle economie postindustriali*, cit., p. 203. Sulle trasformazioni avvenute nel mondo del lavoro però si veda A. Accornero, *Era il secolo del lavoro*, Il Mulino, Bologna 1997, cfr. pp. 101-204; Id., *Dal fordismo al postfordismo. Il lavoro e i lavori*, in V. Castronovo (a cura di), *Storia dell’economia mondiale. Vol. 6 Nuovi equilibri in un mercato mondiale*, cit., pp. 73-91.

³⁸³ S. Guarracino, *op. cit.*, pp. 391-398; C. Antonelli, *La grande transizione tecnologica*, in V. Castronovo (a cura di) *Storia dell’economia mondiale. Vol. 6. Nuovi equilibri in un mercato globale*, cit., pp. 53-71, cfr. pp. 59-71.

insomma ad un cambiamento nella produzione sia quantitativo che qualitativo, che probabilmente proseguirà ancora negli anni a venire.

Le sue conseguenze sono state una minor importanza – non solo in termini numerici - della componente operaia nella società, che si sarebbe risolta in un abbandono da parte dei governi del sostegno alla piena occupazione e alle industrie in perdita, con l'emarginazione dei sindacati e la contemporanea caduta dei salari, calati del 15% nel ventennio 1975-95 in termini reali³⁸⁴. La “terziarizzazione” dell'economia ha comportato un calo costante ma apparentemente inesorabile della vecchia classe operaia “nazionale” e tutelata, la quale probabilmente diventerà una categorizzazione sempre meno adatta a descrivere la realtà occupazionale dell'Occidente nel pieno della Terza Rivoluzione Industriale e dell'economia globalizzata. Questo perché le retribuzioni in un sistema produttivo “post-fordista” non sono più state collegate alla gerarchia della singola fabbrica né alla specifica mansione o qualificazione del singolo operaio, e neanche alla produzione standard alla catena di montaggio, la quale non è oggi più “il” modello industriale³⁸⁵. Queste categorie non sono più attuali neanche rispetto all'emergere di quella che Reich ha definito una “nuova struttura reticolare dell'impresa”³⁸⁶ organizzata a livello globale. Tale modello di impresa si è sostituito alla piramide composta da amministrazione, uffici direzionali e lavoratori salariati; esso è costituito da una ragnatela con al centro un *management* direzionale connesso a diversi livelli – e in diversi luoghi – con tutte le altre mansioni della filiera produttiva. Il modello di nuova azienda globalizzata non prevedrebbe neanche più, come detto, un unico luogo fisico in cui produrre né una schiera di lavoratori salariati “fissi”, poiché le esigenze produttive del *just in time* e della *lean production*, hanno imposto la massima “flessibilità” possibile. L'epoca che si è aperta è insomma ancora di più quella delle multinazionali in cui la direzione è situata in un Paese e la produzione in altri dieci. In questo modo il successo delle aziende è andato inoltre sempre più distanziandosi dal successo di un'economia nazionale e di un territorio, sminuendo perciò in un certo

³⁸⁴ Ivi. p. 401.

³⁸⁵ R. Reich, *L'economia delle nazioni*, Il Sole 24 Ore Libri, Milano 1993, cfr. pp. 201-215.

³⁸⁶ Ivi. *passim*.

modo anche la responsabilità di un'impresa rispetto alla comunità e al contesto sociale in cui essa opera³⁸⁷.

I lavoratori salariati, intesi sia come tradizionale operaio di fabbrica sia come lavoratore nel campo dei servizi a bassa qualificazione³⁸⁸, hanno progressivamente perso la capacità rivendicativa che culminò negli anni '70, sotto il duplice cappio della delocalizzazione all'estero di fabbriche o mansioni e della disoccupazione conseguente, che si è stabilizzata in Occidente intorno al 6-10%³⁸⁹.

Ad accompagnare queste trasformazioni vi è tuttora la preminenza che ha assunto l'economia finanziaria. L'espansione del settore finanziario ha avuto un ruolo primario proprio nelle economie dei Paesi anglosassoni. In Gran Bretagna, la quota di capitale azionario rispetto al Pil ha raggiunto nel 2004 addirittura il 40%. Questo significa che l'andamento dei profitti delle società finanziarie della *City* londinese arriva a condizionare direttamente quasi la metà del Pil del Paese.

Tra gli effetti indesiderati di questo processo, vi è stata la sostituzione dell'antica instabilità economica generata dal conflitto tra Lavoro e Capitale sui salari con una nuova forma di crisi. I nuovi elementi di instabilità sono originati dalle speculazioni, dai mercati azionari sempre più incontrollabili, da autentici assalti finanziari capaci di mettere in ginocchio economie nazionali con i "fondamentali" in regola e da un legame sempre più indissolubile tra impresa e mercato azionario.

Oltretutto, i mercati finanziari si sono dimostrati un blocco di interessi autonomo e intrusivo anche in altre due direzioni. Con tutto il loro peso crescente sono riusciti a dirigere le politiche economiche nel senso di una restrizione della spesa pubblica, del debito e dei redditi da lavoro privati, attraverso misure finanziarie restrittive e deflazionistiche. Questo tipo di richieste si sono accompagnate con le pressioni (senza risultati concreti in termini di vero e proprio smantellamento) per una riduzione sostanziale del *welfare state*, sia in termini di prelievo fiscale a carico dei datori di

³⁸⁷ Ivi, pp. 95-176. Sulla "deresponsabilizzazione" delle fabbriche rispetto al proprio territorio, si veda anche L. Gallino, *op. cit.*, pp. 38-39; tuttavia, è stato rilevato come le imprese "transnazionali" (distinte dalle multinazionali "classiche", che instaurano rapporti di tipo coloniale verso i Paesi che le ospitano) riescano a "trasferire" tecnologie e competenze tecniche. Vi sarebbe quindi un'interazione con i contesti locali e sociali in cui questo tipo di imprese operano, nel quale rientrerebbe anche il superamento del modello di produzione fordista imposto ai Paesi ospitanti, verso nuovi sviluppi del capitalismo su scala globale. Si veda S. Vaccà, A. Zanfei, *Verso l'impresa transnazionale*, in V. Castronovo (a cura di), *Storia dell'economia mondiale. Vol. 6. Nuovi equilibri in un mercato globale*, cit., pp. 129-146.

³⁸⁸ Per una breve casistica dei differenti sistemi lavorativi, L. Gallino, *op. cit.*, pp. 87-95.

³⁸⁹ S. Guarracino, *op. cit.*, pp. 398-402.

lavoro per finanziare gli schemi previdenziali sia di riduzione dei costi dei servizi universalistici come ad esempio quelli sanitari nazionali.

Hanno inoltre agito in genere come molla per l'espansione a credito dei consumi privati delle famiglie, che si sono indebitate in misura sempre crescente. Quest'ultima voce è particolarmente evidente se si scorrono i dati sulla propensione al risparmio delle famiglie, crollata nei soli Stati Uniti dal 9,5-8% del periodo 1950-80 all'1,9% del triennio 2000-03, o quelli riguardanti i livelli di indebitamento delle famiglie rispetto agli istituti di credito e società che erogano mutui, che in Gran Bretagna nel 2000 ha superato il 100% per quel che riguarda il settore immobiliare. Sempre nel Regno Unito, i consumi privati hanno oltretutto superato la crescita del reddito reale, con un rapporto tra consumo reale e reddito reale dello 0,56 nel periodo 1979-2003, rispetto allo 0,82 del 1948-1973³⁹⁰.

Questi dati segnalano come indicativamente negli ultimi trent'anni il motore della crescita economica – specie nei Paesi anglosassoni, in misura molto minore in Paesi come l'Italia o la Germania - si sia basato anche su un aumento dei consumi “a credito”, con un indebitamento progressivo dei privati rispetto alle banche e altri istituti finanziari, sempre più svincolati dalle regolamentazioni finanziarie che hanno facilitato l'accesso al credito, agendo anche come un fattore autonomo di aumento dei prezzi, come è stato ad esempio nel mercato immobiliare, il cui mercato dei mutui facili ha moltiplicato i valori degli immobili negli ultimi anni. Gli stessi istituti finanziari, grandi azionisti e investitori istituzionali hanno sostituito il piccolo azionariato diffuso delle imprese, estendendo il loro controllo al capitale di rischio delle imprese. Essi sono arrivati a coprire il 40% del capitale delle prime 500 imprese in Gran Bretagna e Stati Uniti, a fronte del 15% della Francia, del 18% della Germania e del 6% del Giappone, dove peraltro le quote delle azioni sono spesso investite da istituzioni non finanziarie, con un'altra dinamica di mercato.

La finalità degli investitori istituzionali è la massimizzazione del profitto delle aziende di tutto il mondo di cui sono azionisti nel breve o brevissimo periodo. Questi soggetti sono in grado di esercitare pressioni sui manager delle aziende (cui viene di fatto tolta la libertà di strategia nella direzione dell'azienda) per aumenti della redditività spesso a scapito della qualità del prodotto, dei rapporti lavorativi e produttivi sul luogo di lavoro,

³⁹⁰ Si veda A. Glyn, *op. cit.*, cfr. pp. 85-90 e p. 117.

della stessa occupazione, degli investimenti nella ricerca. Altre volte le operazioni di tali investitori si sono rivelate pure e semplici speculazioni, frodi, manipolazioni dei bilanci, “scalate ostili”, indebitamenti con successive ristrutturazioni industriali, sovente pagate dai lavoratori dipendenti³⁹¹.

Tra i Paesi dell’OCSE, dal 1976 è stato avviato un processo di apertura dei mercati finanziari verso l’estero. I vincoli e controlli precedenti limitavano gli investimenti di titoli o depositi bancari da e per l’estero, ma dalla metà degli anni ’90 circa questo mercato è stato completamente liberalizzato rendendo ancora più intersecate tra di loro le diverse economie, sempre meno “nazionali”. Gli effetti che più interessano in questa sede sono le potenziali distorsioni sulla bilancia dei pagamenti e sull’economia reale in termini di quantità di investimenti e quindi anche di creazione/distruzione di posti di lavoro, in virtù delle fluttuazioni dei tassi di cambio valutari che possono influire sulla competitività delle industrie esportatrici dei singoli Paesi. Bisogna considerare inoltre le eventuali crisi valutarie, i deficit della bilancia o le crisi speculative e/o finanziarie in grado di impoverire letteralmente vasti strati della società³⁹². Questo fenomeno ha anche avuto l’effetto non certo secondario di rendere ancora più incontrollabili i singoli sistemi finanziari, e di diminuire notevolmente lo spazio di manovra per i governi nazionali in materia economica e finanziaria, vista la dipendenza sempre maggiore dell’economia *globale* da istituzioni sovranazionali (tra tutte, L’FMI e la Banca Mondiale) e soprattutto dai mercati internazionali. Proprio l’aspetto della *governance* sulle politiche economiche e sociali da parte dei singoli Stati ha perso peso. Da un lato i mercati finanziari sono per l’appunto internazionali, e ogni giorno muovono flussi di capitali nell’ordine di quasi 2000 miliardi di dollari a livello mondiale. Dall’altro i mercati sono anche uno strumento di pressione molto forte sui governi nella definizione delle politiche economiche e su quali tipi di intervento dello Stato siano ritenuti “positivi” o “negativi” per l’economia.

Tra le misure verso cui spingono i mercati, vi è sicuramente la riduzione del ruolo della *governance* politica dell’economia alla salvaguardia dell’affidabilità dei conti pubblici e agli incentivi per la liberalizzazione del mercato (anche finanziario) interno rispetto a quelli internazionali e alla crescita degli investimenti privati. Allo stesso tempo i

³⁹¹ Ivi. pp. 90-102.

³⁹² Ivi. pp. 103-117. Glyn riporta anche gli esempi il crack della LTCM del 1998 e la ben più grave “crisi finanziaria” asiatica del 1997-’98.

mercati premono per una riduzione di tutte quelle forme di intervento che mettono in dubbio la solidità finanziaria di un Paese, come il peso del *welfare state* e delle altre forme di controllo dell'economia nazionale da parte della politica. La forza dei mercati è quindi anche una forza politica e in grado di plasmare in una certa misura le scelte dei governi e degli Stati; a tal proposito, è stato scritto infatti che “[...] la democrazia, il potere unificato dello Stato e l'interesse pubblico vengono sempre più erosi in nome di una nuova ortodossia finanziaria radicata e di un ampliamento e approfondimento dell'infrastruttura finanziaria privata dell'economia politica internazionale”³⁹³.

Infine, altro fattore di “destabilizzazione” delle tradizionali politiche economiche è stato il consolidarsi dell'integrazione internazionale dei mercati anche dal punto di vista dei traffici commerciali e dei flussi migratori. Per quanto riguarda il commercio, questa integrazione ha riguardato anzitutto le esportazioni di beni e servizi legati all'industria e ai servizi commerciali, rendendo così dei settori molto rilevanti delle singole economie nazionali dipendenti dai mercati esteri (nel caso britannico, esso copre circa 1/3 dell'economia). A questo tipo di esportazione ha fatto fronte un deciso aumento di manufatti importati a basso costo, soprattutto dai cosiddetti mercati emergenti, come quello cinese³⁹⁴. Lo scambio tra importazioni/esportazioni per le economie occidentali sta avvenendo insomma in direzione di “un'invasione” di prodotti finiti dalle economie dei Paesi in via di sviluppo in cambio di un'esportazione di macchinari, tecnologie e, sovente, *know-how* dall'Occidente. Le ricadute sul mondo del lavoro sono state così consequenziali, e tutt'ora in atto. Vi è una rincorsa da parte occidentale alla ricerca di figure professionali altamente specializzate per una produzione specifica, con una contemporanea caduta dell'importanza di lavoratori non qualificati per la produzione, ad esempio, nel settore manifatturiero, che non può reggere la competizione internazionale con i prodotti esteri. Se a questo si aggiunge l'automatizzazione di interi

³⁹³ P.G. Gerny, *Il governo dei mercati finanziari globali*, in V. Castronovo (a cura di), *Storia dell'economia mondiale. vol. 6. Nuovi equilibri in un mercato globale*, cit., pp. 147-162, cit. p. 162. La tesi dell'economista Chossudovsky, peraltro vagamente cospirativa e perciò difficilmente dimostrabile in sede storiografica, è che sia in atto una vera e propria operazione da parte dell'establishment economico-finanziario mondiale (rappresentato da FMI e Banca Mondiale) che ha per obiettivo lo smantellamento del *welfare state*. Le modalità di “pressione” verso i governi sarebbero i debiti pubblici accumulati dai Paesi dell'Europa occidentale, e in mano agli investitori istituzionali come le grandi banche. Le ricette per risolvere la crisi sono perlopiù riforma del *welfare* in senso restrittivo, controllo del deficit e politiche monetarie deflazionistiche. Si veda M. Chossudovsky, *Globalizzazione della povertà e Nuovo ordine mondiale*, EGA, Torino 2003, cfr. in particolare pp. 341-347.

³⁹⁴ A. Glyn, *op. cit.*, pp. 141-149.

comparti industriali, dal tessile all'automobilistico, il risultato è stato quello di un'ulteriore spaccatura tra le nuove possibilità apertesesi per categorie di lavoratori specializzati o comunque ad alto reddito, e la condizione di una vasta massa di lavoratori generici che hanno visto aumentare il divario rispetto ai primi in termini di retribuzioni.

L'immigrazione di massa verso i Paesi occidentali – altro fenomeno sicuramente non nuovo – è stata un'altra causa di messa in discussione del *welfare state*, perlomeno nel dibattito pubblico e politico. La critica solitamente ha riguardato la presunta generosità dei servizi offerti dal *welfare* ai nuovi gruppi immigrati, i quali, magari non avendo la cittadinanza, hanno comunque possibilità di accesso a determinate prestazioni. In questo senso la globalizzazione porterebbe un'altra sfida alle tradizionali politiche nazionali, poiché a fronte di un maggior numero di utenti e di maggiori spese non sono improbabili fenomeni “di rigetto” e di richiesta di restrizione della spesa sociale, magari su base “etnica”³⁹⁵. Queste posizioni non tengono peraltro neanche conto del contributo fiscale di molti di questi lavoratori immigrati, ma sono indicative di alcune tendenze in atto che pongono in dubbio la possibilità dell'esistenza di un *welfare* “per tutti”, e aprono alcuni quesiti sui confini del *welfare state* come elemento di cittadinanza. In tempi recentissimi, questi discorsi sono stati anche accompagnati da politiche attive da parte dei governi e delle imprese per ridurre il versante delle tutele sociali sul posto di lavoro, sfruttando i lavoratori immigrati sia come manodopera concorrenziale per ridurre i costi del lavoro nei Paesi occidentali, sia come elemento di rottura della solidarietà tra i lavoratori³⁹⁶.

Tutte queste tendenze hanno portato ad una polarizzazione della ricchezza e ad un aumento sensibile della disuguaglianza, abbastanza considerevole per quel che riguarda i Paesi anglosassoni, ma presente anche in un “bastione” dell'eguaglianza come la

³⁹⁵ Un esempio significativo è l'emendamento voluto dalla Lega Nord, all'epoca partito al governo in Italia, al Testo Unico sull'immigrazione (emendamento inserito nel cosiddetto “DDL sicurezza”) il 5 febbraio 2009. Si veda *Dal Senato via libera al ddl sulla sicurezza. I medici possono denunciare i clandestini*, “Corriere della Sera” 5 febbraio 2009. URL: http://www.corriere.it/politica/09_febbraio_05/senato_medici_denuncia_stranieri_irregolari_a395e4c4-f36d-11dd-a8aa-00144f02aabc.shtml (ultima visualizzazione 09/05/2012).

³⁹⁶ Su questi aspetti delle politiche sull'immigrazione nei Paesi occidentali si rimanda a P. Basso, *L'ascesa del razzismo nella crisi mondiale*, pp. 19-58, cfr. in particolare pp. 53-58, e, sulle specifiche politiche intraprese da governi e imprese negli Stati Uniti contro i lavoratori immigrati, J. A. Chacón, *La persecuzione degli undocumented e la lotta per i diritti degli immigrati negli Stati Uniti*, pp. 61-99, cfr. pp. 69-86, entrambi in P. Basso (a cura di), *Razzismo di Stato. Stati Uniti, Europa, Italia*, Franco Angeli, Milano 2010.

Svezia, senza peraltro che il fenomeno abbia investito indistintamente tutti i Paesi dell'Europa continentale (vedi tabella 7).

Tabella 7

Rapporto fra il reddito disponibile del 10% più ricco della popolazione e del 10% più povero in alcuni Paesi OCSE (nel 1980 e nel 2000)

| Paese | c. 1980 | c. 2000 |
|--------------------|---------|---------|
| Francia | 3,5 | 3,4 |
| Germania | 3,1 | 3,3 |
| Danimarca | 2,8 | 2,7 |
| Svezia | 2,4 | 3,0 |
| Gran Bretagna | 3,5 | 4,6 |
| Stati Uniti | 4,7 | 5,4 |
| Media OCSE | 3,4 | 3,7 |
| Dev. Standard OCSE | 0,8 | 0,8 |

Fonte: A. Glyn, *Capitalismo scatenato. Globalizzazione, competitività e welfare*, cit., p. 231.

La disuguaglianza è anche qualitativa oltreché quantitativa; questo perché nel corso del ventennio 1980-2000 si è avuto un aumento esponenziale dei redditi da capitali (come ad esempio gli utili sempre maggiori ricavati dagli azionisti sulle quote delle aziende, o dagli aumenti dei tassi di interesse e delle rendite finanziarie) rispetto ai redditi da lavoro, come salari e stipendi per i lavoratori dipendenti o i redditi di quelli autonomi.

Da un punto di vista economico, con gli anni '80 per la Gran Bretagna è cominciata una stagione di ripresa e di trasformazione. La ripresa della crescita economica è avvenuta dopo una recessione negli anni 1980-81. Dal 1982 al 1988 si è difatti registrato un *boom* economico, con un aumento del Pil in media del 3,3% (sopra la media di Francia e Germania, e sopra quella britannica del periodo 1945-1973), arrivando quasi a toccare il 5% per due anni successivi, nel 1986-87, per poi ricadere in una crisi recessiva particolarmente lunga, protrattasi dal 1989 al 1993. Il 16 settembre 1992 la sterlina fu,

assieme alla lira, l'obiettivo principale di un pesante attacco speculativo che comunque investì tutte le maggiori valute europee, eccetto il marco. Le misure attuate dal governo Major furono una svalutazione della sterlina, con conseguente uscita dal Sistema Monetario Europeo, e una durissima politica fiscale, un *mix* di tagli alle spese, anzitutto sociali, e di aumenti della tassazione. La svalutazione della sterlina del 15% e la diminuzione dei tassi d'interesse del 6% avrebbero alla fine permesso il rilancio delle esportazioni e la diminuzione dell'indebitamento dei privati. Dal 1994 l'economia britannica avrebbe invece ricominciato a crescere, a livelli sostenuti (mai sotto il 2%), e nonostante le crisi economiche del Sud-Est asiatico e negli Stati Uniti nel 1998 e nel 2002, fino alla crisi economico-finanziaria del 2009 (vedi tabella 8).

Tabella 8

Percentuale di crescita del Pil in alcuni Paesi Ocse (1984-2006)

| Paese | 1984-1994 | 1995-2006 |
|---------------|-----------|-----------|
| Gran Bretagna | 2,5% | 2,8% |
| Francia | 2,2% | 2,3% |
| Germania | 2,8% | 1,5% |
| Svezia | 1,4% | 3,1% |
| Stati Uniti | 3,0% | 3,2% |
| Italia | 2,2% | 1,4% |
| Giappone | 3,5% | 1,1% |

Fonte: Dati OCSE

URL: <http://www.oecd-ilibrary.org/statistics>

La crescita si è peraltro giovata di alcuni interventi del governo laburista, soprattutto attraverso le liberalizzazioni del mercato. Essi inoltre hanno trasferito le competenze delle politiche monetarie alla Banca d'Inghilterra, che tornava indipendente dal controllo governativo. I laburisti hanno incentivato una crescita del peso del settore finanziario nel complesso dell'economia britannica e hanno favorito un vero e proprio *boom* immobiliare. Inoltre, lo smantellamento delle tutele sindacali sotto i governi

Thatcher ha reso effettivamente più competitivo il mercato del lavoro inglese, perlomeno dal punto di vista della flessibilità che i governi laburisti di Blair hanno incoraggiato attraverso riforme del *welfare* tese a favorire ulteriormente questo processo.

Contestualmente alla crescita del Pil, è diminuita anche la percentuale del debito pubblico che si abbassò del 20% durante gli anni del governo Thatcher, dal 54,37 al 34,9%, per poi risalire fino al 41,17% sotto i successivi governi laburisti. Il debito è cresciuto anche in virtù del deficit di bilancio di 46 miliardi accumulato dai governi Major nel 1992, con aumenti record del deficit dell'8% annuo durante la recessione dei primi anni '90. L'attenzione dei governi è stata comunque rivolta in generale ad evitare l'accumulazione del debito pubblico. Tale tendenza sul lungo periodo era peraltro cominciata già con i governi avvicendatisi durante la crisi degli anni '70, quando in percentuale sul Pil il debito cominciò a diminuire. Debito che, sebbene tornato a crescere, è comunque rimasto ben al di sotto della soglia del 60% stabilita dal Trattato di Maastricht. La stabilità dei conti pubblici perseguita dai governi conservatori avrebbe costituito un elemento di indubbia solidità dell'intero sistema economico britannico e di razionalizzazione della spesa pubblica. Questi obiettivi sarebbero poi proseguiti con il governo Blair, attraverso una politica di rigore nei conti pubblici per il consolidamento del bilancio e per il contenimento del debito entro la faticosa soglia del 60%³⁹⁷.

La struttura economica del Paese si è anche trasformata, perché la Gran Bretagna ha "completato" il processo di deindustrializzazione più velocemente e radicalmente degli altri Paesi occidentali. La quota di Pil del settore industriale è passata dal 20 al 25% del totale, con un ulteriore arretramento delle esportazioni, passate a coprire l'8% della quota mondiale, venendo superata anche dall'Italia. Questa caduta del settore industriale ha comportato anche un aumento costante della disoccupazione fino al 1986, anno in cui è stato raggiunto l'apice di ben 3,2 milioni di disoccupati (13,2%), con un aumento di 2 milioni di disoccupati in 7 anni. I due anni di crescita elevata hanno portato ad un parziale assorbimento della disoccupazione, stabilizzatasi poco sotto la soglia dei due milioni nel 1990. Avrebbe superato nuovamente i 3 milioni in occasione della recessione nei primi anni '90 e infine si sarebbe stabilizzata a 2,5 milioni nel 1994. In

³⁹⁷ C. Magazzino, *La politica economica di Margareth Thatcher*, Franco Angeli, Milano 2010, cfr. pp. 147-149.

termini percentuali, peraltro, la Gran Bretagna ha espresso indici di disoccupazione molto inferiori rispetto al resto delle economie europee, attestandosi nel 2000 al 5,4%, a fronte del 9% nel resto del continente, e calando ulteriormente al 4,6%, a fronte di una media europea ferma sempre allo stesso livello nel 2004.

La vera spaccatura si è però verificata tra le aree ex-industriali del Nord-Ovest (Glasgow, Manchester, Liverpool), dove la disoccupazione è più elevata, e il dinamismo di Londra, rinata in concomitanza al nuovo impulso dato dalla *City* finanziaria. Queste differenze peraltro si sono riflesse anche nei dati elettorali, che hanno visto il Nord-Ovest a forte prevalenza laburista, e il più ricco Sud votare conservatore.

Le cifre di come sia cambiato il panorama del mondo del lavoro sono rilevanti, se non altro per la velocità con cui è avvenuto il mutamento. Clarke ha riportato come tra 1975 e 1990 il numero di lavoratori metalmeccanici si sia ridotto di 1,5 milioni, mentre gli addetti ai settori finanziari, bancari e assicurativi abbiano avuto un incremento di quasi 1 milione di unità. Nel complesso gli addetti ai servizi che si potrebbero definire a qualificazione medio-bassa raggiunsero quasi i 5 milioni, mentre i lavoratori autonomi salirono a 1,5 milioni³⁹⁸. Oltretutto, tra il 1994 ed il 2004 la Gran Bretagna ha registrato una crescita della produzione industriale bassissima, lo 0,8%, al diciottesimo posto tra quelli a minor crescita nel mondo, con una diminuzione dei redditi da lavoro dello 0,55%, e con 150.000 posti di lavoro persi nell'intero comparto industriale tra il 1997 ed il 2001.

Queste “*performance*” dell'economia britannica sono state incoraggiate da precise politiche industriali e sociali, che saranno trattate in dettaglio successivamente, e da politiche fiscali per favorire le imprese e i privati. Per le famiglie si è passati ad una riduzione del carico fiscale dal 33 al 25% nel 1988, anno in cui è stata varata una riforma fiscale che ha creato due sole aliquote al 25 e al 40%. Il peso della tassazione è stato spostato sulle imposte indirette, ed è stata divaricata ulteriormente la forbice tra ricchi e poveri con un crollo verticale delle entrate da imposte sulle persone fisiche. Per le imprese si è passati dal 52 al 35% e dal 42 al 27% rispettivamente nelle aliquote sulle imprese grandi e medio-piccole³⁹⁹. La tassa più discussa, per la sua palese iniquità, è stata però la famigerata *poll tax* del '90, che introduceva una tassa su tutte le persone

³⁹⁸ P. Clarke, *op. cit.*, cfr. p. 462 e pp. 502-505.

³⁹⁹ Per i dati, si veda A. Gauthier, *op. cit.*, pp. 359-367.

fisiche maggiorenti, uguale per tutti i residenti in un comune indistintamente da reddito e proprietà, e tutta rivolta a favore dei proprietari più abbienti di immobili. Prudentemente, il successivo governo conservatore abrogò la *poll tax* nel 1993, per sostituirla con una tassa comunale sugli immobili, non più a capitazione bensì per ampie fasce di valutazione degli immobili⁴⁰⁰.

Gli effetti della “cura” thatcheriana sulla società inglese furono evidenti nell’aumento generalizzato della disuguaglianza tra diverse categorie di lavoratori e in termini di povertà complessiva, che ha raggiunto l’impressionante cifra di quasi 14 milioni di inglesi che vivono sotto la soglia di povertà, un numero praticamente triplicato rispetto al 1979. Anche in questo caso, si analizzerà più approfonditamente in seguito in che modo le riforme del *welfare* – in particolare nella sanità e nell’edilizia pubblica – abbiano influito su questa polarizzazione dei redditi e impoverimento di numerose fasce della popolazione.

Per quel che riguarda la lotta all’inflazione, il primo governo Thatcher andò al potere sulla base di una rigorosa proposta monetarista, anche se sin dalla metà degli anni ’80 essa venne abbandonato incentivando i consumi (alla base del *boom* 1986-87) per motivi elettorali⁴⁰¹. L’abbandono di un rigido monetarismo avvenne comunque dopo aver effettivamente portato i livelli di inflazione dal 18% al 3,5% nel 1986. Dall’anno successivo i prezzi e i salari avrebbero prevedibilmente ricominciato a galoppare, triplicandosi in 3 soli anni. Oltre all’effettivo aumento dei consumi, l’incremento dell’inflazione fu dovuto anche alla speculazione sui prezzi immobiliari che coinvolse Londra e le grandi città. L’inflazione, tenuta a bada negli anni ’80, “al momento dell’uscita di scena di Margareth Thatcher, era la più elevata dei grandi Paesi industrializzati.”⁴⁰² Il successivo governo di John Major riuscì nel 1993 a riportarla sotto al due per cento.

Il governo Thatcher nel suo secondo mandato fu inoltre particolarmente attivo nel riformare le normative finanziare della *City* londinese. La centralità della piazza finanziaria londinese nei flussi finanziari mondiali non era mai venuta meno, dimostrando anzi una certa capacità nel mantenere il suo ruolo nella finanza internazionale nonostante il declino industriale britannico, la perdita dell’Impero e la

⁴⁰⁰ C. Magazzino, *op. cit.*, pp. 123-126 e 139-140.

⁴⁰¹ M. Mazower, *op. cit.*, pp. 324-327.

⁴⁰² A. Gauthier, *op. cit.*, p. 362.

svalutazione della sterlina. Questo perché, storicamente, la *City* fu piuttosto restia a fornire i capitali per l'industria britannica sin dal XIX secolo, i quali furono spesso prestati da istituti finanziari stranieri; l'interesse predominante della Borsa londinese fu sempre rivolto verso la finanza internazionale. Gli altri due fattori invece agirono in senso opposto, perché la perdita dell'Impero e l'indebolimento della posizione della sterlina favorirono l'impegno degli istituti finanziari della *City* verso il mercato interno. D'altra parte essa riuscì a mantenere un ruolo globale attraverso lo sviluppo del più grande centro bancario *off-shore* mondiale di dollari ampiamente svincolato dai controlli normativi. Agli inizi degli anni '80 erano presenti più banche americane a Londra che a New York, e la *City* divenne il centro gestore degli scambi di capitali tra Paesi⁴⁰³. I governi della Thatcher si inserirono in questo processo, anche perché il settore finanziario si presentava come una precisa alternativa in termini di occupazione e crescita economica in rapporto al declino dell'industria britannica.

La *deregulation* del settore finanziario costituì un'inversione di rotta rispetto alle regole fissate in seguito alla crisi del '29 soprattutto in merito alla compartimentazione degli istituti finanziari e ai vincoli sui cambi. I controlli sui cambi furono eliminati per favorire i flussi di capitale per e dall'estero in qualsiasi valuta. La nuova normativa revisionò inoltre le divisioni fra attività finanziarie (come ad esempio quella bancaria, assicurativa e borsistica, così come le distinzioni tra banche commerciali o d'affari), in modo da liberalizzare l'offerta dei servizi finanziari e creare un mercato concorrenziale tra istituti. Essi hanno difatti moltiplicato negli ultimi anni i propri prodotti finanziari, per esempio con la creazione dei cosiddetti "derivati".

Le misure dei governi conservatori a favore del mercato finanziario rientrarono in una più ampia visione della politica economica tendente a creare una sorta di "capitalismo popolare" che, come si vedrà nel caso delle privatizzazioni dell'industria, avrebbe voluto portare ad una sorta di piccolo azionariato diffuso, con l'incentivo a creare un numero sempre più alto di investitori privati nel mercato azionario. Anche in questo caso, quindi, a tendenze economiche globali si sarebbe affiancata una precisa visione

⁴⁰³ Per una sintetica ricostruzione della storia della *City*, con un taglio divulgativo, si veda J. Plender, P. Wallace, *Il Miglio Quadrato*, Edizioni Il Sole 24 Ore, Milano 1987, cfr. pp. 11-29.

politica, che avrebbe poi avuto come conseguenza il ruolo centrale assunto dalle banche nell'intero sistema economico britannico attuale⁴⁰⁴.

Il volume degli scambi tra Stati, società e istituzioni finanziarie è cominciato da allora a crescere in maniera imponente, aiutato anche dalle innovazioni tecnologiche nel campo della comunicazione; già a metà degli anni '80 era dell'ordine di più di 50 miliardi di dollari al giorno. Questi scambi si svolgevano per più dell'80% nel mercato valutario e finanziario, scollegato dai beni e dai servizi reali e sempre più incline a speculazioni proprio su quei prodotti della nuova finanza, come i "derivati" e altri prodotti finanziari a termine.

Nel 2004 la valorizzazione delle società finanziarie britanniche rispetto a quelle non finanziarie era del 40% in termini di capitalizzazione, mentre la *City* confermava ancora il suo ruolo di maggiore piazza del mercato mondiale dei cambi, che in quello stesso anno raggiunsero un volume di scambi complessivo di 1900 miliardi di dollari al giorno. Lo stesso valore delle imprese quotate nella sola Borsa di Londra era nel 1993 nell'ordine dei 1.150 miliardi di dollari, quasi decuplicato rispetto al 1980, e pari al 108% dell'intero Pil britannico in quell'anno⁴⁰⁵.

Dal punto di vista dei lavoratori dipendenti, la situazione è nettamente peggiorata sia sotto il profilo dell'intensità del lavoro (cioè dell'incremento dei "ritmi" produttivi, non necessariamente coincidenti con il numero di ore lavorate), sia sotto quello delle retribuzioni. Gli orari di lavoro di fabbrica, in termini di ore lavorate, in Gran Bretagna sono diminuiti nel periodo 1870-1979 in media dello 0,5%, e si sono stabilizzati a partire dagli anni '80⁴⁰⁶. È però in quel decennio aumentata l'intensità del lavoro, stabilizzatasi nel corso degli anni '90. Questo incremento è da mettere in relazione anzitutto con il modello del *just in time* che ha imposto la fabbricazione del prodotto al momento dell'arrivo degli ordinativi, quindi con la necessità di lavorare ad alta velocità

⁴⁰⁴ Su questo si veda un articolo d'opinione dal titolo significativo, scritto dal giornalista E. Vulliamy, *Il tramonto dell'Inghilterra*, dal quotidiano americano "Harper's Magazine", e pubblicato e tradotto sul sito della rivista *Internazionale*, n. 931, 13 gennaio 2012. In questo articolo, che esprime per l'appunto una visione del tutto parziale della situazione non solo economica, ma anche politica e sociale del Regno Unito contemporaneo, l'autore imputa il declino della vecchia "officina del mondo" proprio ad un ventennio di privatizzazioni tanto da destra quanto da sinistra, e alla ristrutturazione dell'economia attorno agli interessi bancari della *City*, che ha finito per concentrare le risorse e gli investimenti in questo settore. URL: <http://www.internazionale.it/news/gran-bretagna/2012/01/18/il-tramonto-dell%E2%80%99inghilterra/> (ultima visualizzazione 09/05/2012).

⁴⁰⁵ Per i dati, si veda A. Gauthier, *op. cit.*, pp. 152-154.

⁴⁰⁶ A. Glyn, *op. cit.*, pp. 155-166. Glyn riporta inoltre come, in relazione alla diminuzione degli orari di lavoro, sia contestualmente aumentata anche la produttività, nell'ordine variabile del 1,5-2,5% l'anno.

e con scadenze improrogabili, e con la moltiplicazione dei centri della stessa filiera produttiva.

Dagli anni '80 è cresciuta anche l'instabilità dell'occupazione, che si è frammentata in una serie di diversi tipi di lavoro, temporanei e per la gran parte non tutelati. Si è ristretta, e continua ad assottigliarsi, quella fetta di lavoratori industriali per cui la prospettiva è l'occupazione stabile nel medesimo posto di lavoro fino alla pensione. Questo processo è stato incentivato, oltre che dalle trasformazioni economiche, anche dall'indebolimento dei sindacati e dall'attivo ruolo della politica in tal senso. I lavoratori "poco qualificati" nel settore industriale (per esempio quelli impiegati alla "classica" catena di montaggio, in operazioni facilmente eseguibili da macchine) sono parsi dunque destinati a ricoprire fette sempre più sottili della forza-lavoro complessiva. Tuttavia, sono aumentate sempre più sino ai giorni nostri tutte le mansioni non qualificate in cui è difficile sostituire il lavoro umano. È il caso ad esempio delle pulizie, dei camerieri, degli addetti agli scaffali nei supermercati o degli assistenti sanitari. Quest'ultima categoria ha aumentato il numero dei propri addetti in Gran Bretagna del 400% dal 1979 al 1999, mentre i cassieri e i rifornitori di scaffali nei supermercati del 100% nello stesso periodo.

Dagli anni '80 anche i salari reali hanno iniziato un periodo di sostanziale stagnazione e di notevole diminuzione in rapporto ai profitti nella distribuzione complessiva del reddito. Questo processo è probabilmente dovuto ad una serie di fattori, tra i quali la diminuzione della produttività e il contemporaneo *boom* in Gran Bretagna dei consumi a credito, che per esempio nel settore immobiliare hanno comportato un importante rialzo dei prezzi delle case. Il divario nella redistribuzione del reddito complessivo ha determinato, in termini reali, una caduta del potere d'acquisto dei redditi da lavoro, specie dipendente. A tal proposito, un altro aspetto da non sottovalutare è stata la polarizzazione tra i redditi più alti e quelli più bassi, e all'interno di quest'ultimo gruppo le notevoli differenze presenti tra vari gruppi, come ad esempio nei livelli di retribuzione tra uomini e donne. Questo fenomeno è particolarmente evidente in quei Paesi, come Stati Uniti, Gran Bretagna, Australia e Nuova Zelanda, che hanno maggiormente liberalizzato il mercato del lavoro. Gli stessi lavoratori situati ai "piani bassi" della gerarchia si sono ritrovati nella difficile situazione di essere costretti a scegliere tra retribuzioni più basse o disoccupazione, in un meccanismo che è *anche*

ideologico. È stato rilevato come l'ipotesi *teorica* (e tutt'altro che supportata dai fatti in maniera dirimente) che vi fosse una contrapposizione insanabile tra bassi salari e occupazione stabile per i meno qualificati sia stata assunta come dogma da "Ocse, Fmi e Unione Europea, [...]". Questi organismi internazionali, "per nulla intimiditi, e armati della presunzione che nel momento in cui la teoria economica individua l'alternativa, questa debba avere un'importanza rilevante, hanno continuato a premere con decisione per le riforme del mercato del lavoro in senso liberalizzatore, [...]"⁴⁰⁷.

Altro discorso riguarda i sindacati britannici, i quali - indipendentemente dai diversi governi che si sono succeduti - dal 1979 al 2000 hanno vissuto un vero e proprio crollo degli aderenti nella roccaforte di quelle *Trade Unions* che furono in grado di umiliare letteralmente i governi. Essi sono passati dal 70% dei lavoratori sindacalizzati al 30%, con una caduta nel settore privato sotto il 20%, compensata dal settore pubblico tutt'ora largamente sindacalizzato⁴⁰⁸. Non si può tuttavia non ricordare le politiche dichiaratamente anti-sindacali che i governi della Thatcher hanno attivamente praticato per incentivare il declino del TUC, che sono state strettamente correlate alla visione di politica economica del governo, ma almeno parzialmente sganciate dalle politiche sociali.

5.2. I governi conservatori: le politiche economiche, industriali e sindacali

Margaret Thatcher vinse le elezioni il 4 maggio 1979. I conservatori salirono al potere con l'intenzione di rilanciare l'economia del "Grande Malato d'Europa", la Gran Bretagna, in preda ad un acceso conflitto sociale e sempre più irrilevante dal punto di vista economico. La prospettiva per uscire da questo declino sembrò allora a molti un deciso ritorno a quei valori che fecero grande la Gran Bretagna nel XIX secolo, un ritorno al liberismo e a un conservatorismo dal sapore moralistico e ottocentesco sul piano dei "valori"⁴⁰⁹.

La cura della Thatcher alla disastrosa economia britannica fu impostata su un intervento deflazionistico e "deregolarizzatore", che ha lasciato le aziende crescere o perire a

⁴⁰⁷ Ivi. p. 172. Cfr. anche pp. 166-172.

⁴⁰⁸ Dati in A. Glyn, *op. cit.*, pp. 172-178.

⁴⁰⁹ Sul peculiare conservatorismo thatcheriano, ultraliberista in economia, ma quasi "vittoriano" sul piano della condotta morale e pubblica, si rimanda sempre a P. Clarke, *op. cit.*, pp. 484-450.

seconda della loro competitività nel gioco del libero mercato. Limitandosi ad un controllo della massa monetaria in circolazione ed evitando deliberatamente di aiutare le “anatre zoppe”, la logica della politica economica thatcheriana è stata quantomeno lineare⁴¹⁰. Essa ha fatto affidamento, dal punto di vista delle imprese, su una ristrutturazione tecnologica comprensiva di tagli del costo del lavoro, licenziamenti e aumento della produttività e competitività. Ai sindacati ha imposto una maggiore “duttilità” attraverso una legislazione antisindacale e privandoli dello scudo dell’inflazione. Politica economica e politica del lavoro sono state così due facce della stessa visione del mondo; liberalizzare l’economia significava distruggere le conquiste – o le ingiuste rendite di posizione, a seconda del punto di vista – ottenute dai lavoratori nei decenni precedenti. Il “non-interventismo” venne stabilito nella *Medium Term Financial Strategy (MTFS)*, dietro cui si celava uno dei maggiori promotori delle politiche monetariste del governo, Nigel Lawson. L’obiettivo del *MTFS* era quello di mantenere un controllo rigoroso per diminuire la quantità di massa monetaria (*Sterling M3*), ad esempio alzando i tassi d’interesse. La lotta all’inflazione divenne così il primo obiettivo economico del governo. Ad essa furono subordinati gli interventi sull’occupazione, verso cui si preferì attuare politiche tese ad agevolare l’offerta più che la domanda, come ad esempio con la riduzione delle imposte alle imprese. L’*MTFS* è stata una sorta di programmazione di politica macroeconomica quadriennale basata sulla riduzione della spesa e del deficit pubblico (e quindi anche del debito) nonché sul controllo dell’inflazione.

L’efficacia di questi interventi è difficilmente quantificabile perché, a fronte di una temporanea riduzione dell’inflazione, che restava comunque la più alta tra i Paesi del G7, si ebbe anche un aumento della disoccupazione, nonostante sul più lungo periodo si fosse verificata una certa crescita del Pil (vedi tabella 9).

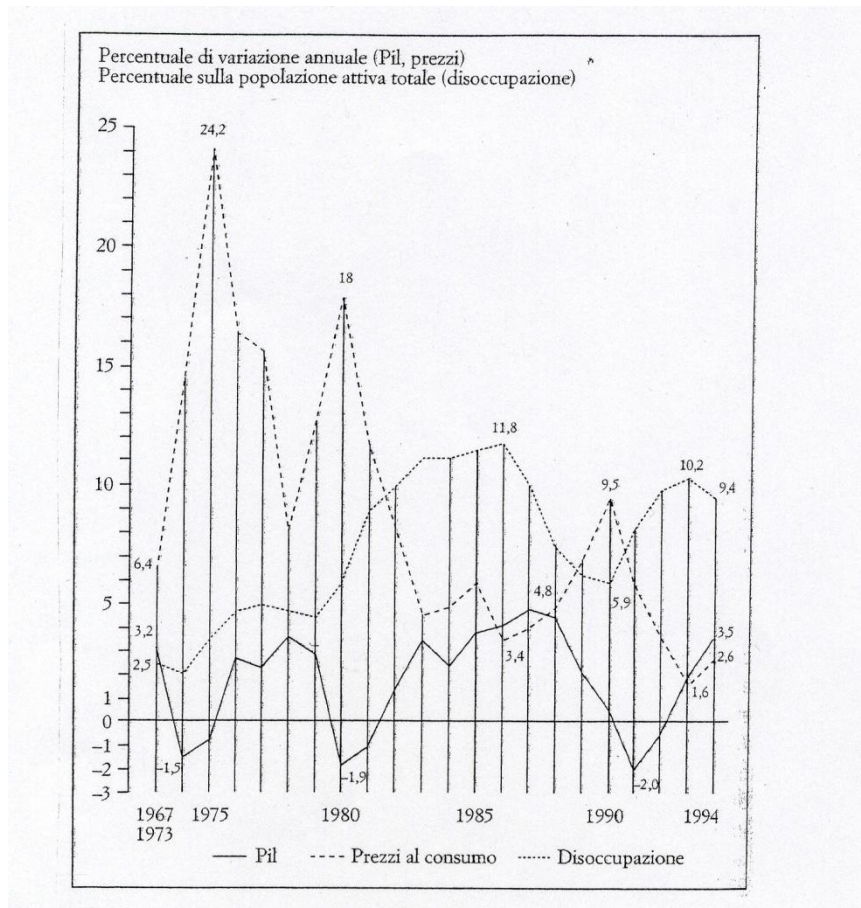
Tuttavia, dopo il *boom* del 1986-87, l’inflazione avrebbe ricominciato a crescere inesorabilmente, cancellando in breve tempo gli sforzi fatti nei primi anni di governo, tanto da far scrivere che “the government threw away its achievements by allowing demand to expand too quickly, letting inflation rise again to the double-figure level it

⁴¹⁰C. Magazzino, *op. cit.*, pp. 47-48.

had inherited [...] the battle against inflation was a Pyrrhic victory, at an unacceptable cost in unemployment”⁴¹¹.

Tabella 9

Percentuale del Pil, dell’inflazione dei prezzi al consumo e della disoccupazione (1973-1994)



Fonte: A. Gauthier, *L'economia mondiale dal 1945 ad oggi*, cit., p. 360.

Sul breve periodo, infatti, questi interventi non fecero altro che rendere ancora più drammatica la situazione delle industrie esportatrici britanniche, tanto da obbligare già nel 1981 il governo ad un ritorno a politiche fiscali e di tagli alla spesa nel settore pubblico, oltre al controllo della quantità di moneta circolante. L’abbandono del “dogma” monetarista per incentivare - quasi “keynesianamente” - i consumi, avvenuto

⁴¹¹ C. Johnson, *The Economy under Mrs. Thatcher*, Pinguin, 1991, cit. p. 258, citato in A. Seldon, D. Collings, *Britain under Thatcher*, Pearson Education Limited, Harlow 2000, p. 67.

nel 1985, sarebbe stata una soluzione intrapresa dai ministri economici in aperto contrasto con il premier, “with divisive and ultimately fatal consequences for her premiership.”⁴¹²

Se sul versante macroeconomico il governo si trovò ad affrontare un difficile percorso, con il rischio di quell’ “inversione a U” già fatta dal governo Heath⁴¹³, molto più coerente ed energica si rivelò l’azione in ambito microeconomico, in particolare per quel che riguarda le privatizzazioni e la *deregulation* delle imprese, e nella giuridificazione in senso restrittivo dell’azione sindacale.

Le privatizzazioni intraprese nel corso di dieci anni conclusero un ciclo iniziato con il governo laburista di Attlee. Come quel governo in cinque anni ebbe avviato un piano di nazionalizzazioni congeniale alla propria visione economica complessiva, così fu anche nel caso dei governi Thatcher. Le privatizzazioni furono infatti “spalmate” nell’arco delle tre legislature, concentrandosi soprattutto nella seconda legislatura, al culmine dell’esperienza thatcheriana. Al termine degli anni ’80, ben poco rimaneva ancora da privatizzare, invertendo la tendenza decennale della storia britannica fatta di snazionalizzazioni e nuove nazionalizzazioni da parte di laburisti e conservatori.

La logica delle privatizzazioni consistette anzitutto nel “fare cassa”, obiettivo questo pienamente raggiunto. Nel corso del decennio il governo riuscì a ricavare dalle vendite delle industrie pubbliche più di 20 miliardi di sterline, riducendo di più della metà il peso delle aziende pubbliche sul mercato, dimezzando la loro incidenza sul Pil (dal 10 al 5%) e facendo crollare il numero dei dipendenti pubblici da 8 a 3 milioni. I risultati furono dei risparmi notevoli sulla spesa pubblica e sul risanamento del deficit di bilancio, che effettivamente nel 1989 ebbe un avanzo di 14,5 miliardi di sterline, quasi totalmente ricavati dalle privatizzazioni.

Tuttavia, vi era anche un secondo aspetto, non meno importante, nella logica della privatizzazione, ossia la creazione di una specie di “capitalismo di massa”. Il tentativo fu quello di aumentare la quota di cittadini-azionisti dei titoli delle imprese ex-

⁴¹² A. Seldon, D. Collings, *op. cit.*, cit. p. 66. Cfr. pp. 64-67.

⁴¹³ Cosa che in parte avvenne con il discorso del Cancelliere dello Scacchiere Lawson al Mansion House, in cui egli annunciò l’abbandono dello *Sterling M3* per un ritorno alla parità fissata della sterlina con il dollaro, in contemporanea ad un aggancio della Gran Bretagna al sistema di cambio dello SME (Sistema Monetario Europeo), per normalizzare verso il basso il tasso dell’inflazione, che nelle sue parole era “giudice e giuria”. La visione “europeista” dei ministri economici del governo Thatcher avrebbe ad ogni modo scavato un solco nel governo rispetto alle posizioni da prendere nei confronti dell’Europa (con la Thatcher schierata sul fronte degli euroscettici). Si veda C. Magazzino, *op. cit.*, cfr. p. 68, pp. 88-97 e pp. 126-130.

pubbliche, che raggiunse i 9 milioni di piccoli azionisti, triplicata rispetto all'inizio del decennio, con una speculare riduzione però della frammentazione delle quote di azioni individuali. Si andavano insomma concentrando le ricchezze verso investitori più grossi di quelli individuali. Il risultato fu, più che un effettivo capitalismo di popolo, quello di "inculcare un atteggiamento più favorevole nei confronti del mondo economico."⁴¹⁴

Di questo la Thatcher era pienamente consapevole, poiché lei stessa dichiarò di aver tolto la proprietà delle imprese al governo, alla politica e alla burocrazia statale per averla concretamente riportata in mano pubblica: "The state's power is reduced and the power of the people enhanced."⁴¹⁵

Le privatizzazioni comunque non spezzarono i monopoli, limitandosi ad un cambiamento di proprietà. D'altronde, trattandosi di importanti servizi o di monopoli naturali, un loro "spezzettamento" si sarebbe rivelato un suicidio economico per la Gran Bretagna. Furono privatizzate la *British Petroleum* (processo cominciato dal governo laburista sotto la scure del FMI), la *British Gas* e la *Britoil* nel campo dell'energia (per un totale di quasi 15 miliardi di sterline), le compagnie aeree, i porti, gli aeroporti, gli acquedotti e, sempre nel settore dei trasporti e degli autoveicoli, la *National Bus Company*, la *British Rail Hotels* e la *British Leyland*. Nell'ambito delle telecomunicazioni, i ricavi della *British Telecom* furono nell'ordine dei 5 miliardi di sterline. Poi fu la volta della *Cable&Wireless* e della *British Steel*, quest'ultima per l'industria dell'acciaio. A fianco di questi giganti, che fruttarono incassi altrettanto considerevoli, il governo si affrettò anche a rimettere sul mercato le "anatre zoppe" recentemente salvate, come le case automobilistiche *Rolls-Royce*, *Jaguar* e *Rover*⁴¹⁶.

La "madre di tutte le privatizzazioni" fu però senza dubbio quella del mercato immobiliare, un successo politico e un lascito "storico" del governo Thatcher. Questa politica fu intrapresa gradualmente ma incessantemente nel corso dell'intero decennio; a prezzi agevolati (distorcendo quindi il "libero mercato") furono venduti 1,25 milioni di immobili di proprietà pubblica al ritmo di circa 80.000 all'anno. Questo comportò per lo Stato una riduzione *nell'immediato* dei costi in questo settore di circa 36 miliardi di sterline. Per i cittadini fu un incentivo all'acquisto, tanto che la percentuale di

⁴¹⁴ P. Clarke, *op. cit.*, p. 488.

⁴¹⁵ M. Thatcher, *The Downing Street Years*, Harpers Collins, 1993, cit. p. 676, citato in citato in A. Seldon, D. Collings, *op. cit.*, p. 27.

⁴¹⁶ Magazzino, *op. cit.*, pp. 97-101.

proprietari della prima casa passò dal 55 al 67% dal 1980 al 1990, con una speculare riduzione delle abitazioni di proprietà pubblica dal 32 al 19% su un periodo un po' più lungo, dal 1978 al 1991. Un'ulteriore deroga al "libero gioco del mercato" fu inoltre attuata in favore dei proprietari attraverso una serie di sgravi fiscali del valore complessivo di 7 miliardi, rivelatosi più oneroso dei costi dell'edilizia pubblica. Proprio questa misura provocò le prime frizioni tra un Primo Ministro attento alle esigenze di un nuovo e vasto bacino elettorale ed il Cancelliere dello Scacchiere, e vero custode del "dogma" monetarista e della "neutralità fiscale", Nigel Lawson. Egli propendeva per l'eliminazione di quello che si sarebbe rivelato un vero e proprio sussidio pubblico – perciò "iniquo" – verso alcuni settori della società a discapito di altri, oltretutto deleterio anche per quel che riguarda i conti pubblici. Da un punto di vista strettamente politico-elettorale, la politica in materia abitativa riuscì comunque a creare attorno al partito conservatore uno zoccolo duro elettorale che arrivava spesso a lambire anche quei settori dell'aristocrazia operaia che puntavano ad aumentare il loro status sociale e che votarono perlopiù conservatore nel 1987⁴¹⁷. Diminuita l'importanza dei lavoratori come bacino elettorale e dell'indicatore della disoccupazione come "termometro" del consenso, viceversa aumentò l'importanza dei cittadini della nuova "democrazia dei proprietari" e sottoscrittori di mutui. Il rovescio della medaglia fu che essi si rivelarono particolarmente sensibili agli aumenti dei tassi di interesse, una delle politiche peraltro perseguite fino al 1985 dai governi Thatcher.

L'altra grande vittoria della Thatcher riguardò la questione dei sindacati e del loro peso nell'economia nazionale. La soluzione, da qualsiasi prospettiva la si valuti, allo "strapotere" che i sindacati avevano dimostrato nel corso degli anni '70, ha costituito uno dei punti qualificanti dei suoi governi sia come singolo aspetto della più ampia politica economica conservatrice, sia come vero e proprio confronto ideologico contro gli "avversari" della libertà di impresa. In realtà, la progressiva marginalizzazione dei sindacati sarebbe probabilmente avvenuta anche per lenta "consunzione" a causa dei mutamenti in corso nella struttura occupazionale. Solo a titolo d'esempio, le giornate di sciopero nel 1992 si ridussero a 500.000 rispetto ai 29,5 milioni del 1979, il tutto accompagnato da un crollo del numero degli iscritti di circa 4 milioni, pari al 20% dell'intera forza-lavoro nello stesso periodo (vedere Tabelle 10 e 11).

⁴¹⁷ P. Clarke, *op. cit.*, pp. 486-490.

Tabella 10

Numero di scioperi, lavoratori coinvolti e giorni di lavoro persi durante i governi Thatcher (1979-1992)

| Anno | Numero di scioperi | Numero di lavoratori coinvolti | Numero di giornate di lavoro perse |
|------|--------------------|--------------------------------|------------------------------------|
| 1979 | 2.125 | 4.608.000 | 29.474.000 |
| 1980 | 1.348 | 834.000 | 11.964.000 |
| 1981 | 1.344 | 1.513.000 | 4.266.000 |
| 1982 | 1.538 | 2.103.000 | 5.313.000 |
| 1983 | 1.364 | 574.000 | 3.754.000 |
| 1984 | 1.221 | 1.464.000 | 27.135.000 |
| 1985 | 903 | 791.000 | 6.402.000 |
| 1986 | 1.074 | 720.000 | 1.902.000 |
| 1987 | 1.016 | 857.000 | 3.546.000 |
| 1988 | 781 | 790.000 | 3.702.000 |
| 1989 | 701 | 727.000 | 4.128.000 |
| 1990 | 630 | 298.000 | 1.903.000 |
| 1991 | 369 | 176.000 | 761.000 |
| 1992 | | 148.000 | 528.000 |

Fonte: R. Taylor, *The Trade Union Question in British Politics*, cit., p. 276.

È però indubbio che la simbolica vittoria del governo sul sindacato dei minatori nel 1985 abbia assunto i contorni di un passaggio dal valore epocale, tanto da essere ancora oggi usata – spesso semplicemente a livello retorico – come pietra di paragone in qualsiasi vertenza tra governi e sindacati. A fronte di una “mixture of arrogance and short-term miscalculation”⁴¹⁸ da parte dei sindacati, convinti di poter silurare in ogni momento il governo come fatto nel decennio precedente, già nel 1980 il governo iniziò la sua politica industriale “step-by-step”, graduale ma implacabile nel demolire *ope legis* alcune delle più importanti prerogative delle *Trade Unions*. L’insieme di queste

⁴¹⁸ R. Taylor, *op. cit.*, p. 268.

norme “represented the most fundamental transformation in Britain’s labour since the passage of the 1906 Trade Disputes Act.”⁴¹⁹. Nel complesso, hanno ridotto notevolmente la possibilità di manovra per le *Trade Unions* nell’ottenere aumenti salariali durante la contrattazione collettiva, visto che le politiche di sostegno alla domanda e alla piena occupazione erano state completamente rigettate.

Tabella 11

Numero di iscritti alle *Trade Unions* e percentuale sulla forza lavoro complessiva (1979-1991)

| Anno | Numero di iscritti | Percentuale sulla forza-lavoro |
|------|--------------------|--------------------------------|
| 1979 | 13.289.000 | 53,0 |
| 1980 | 12.947.000 | 51,8 |
| 1981 | 12.106.000 | 50,4 |
| 1982 | 11.593.000 | 49,1 |
| 1983 | 11.236.000 | 48,2 |
| 1984 | 10.994.000 | 46,3 |
| 1985 | 10.821.000 | 45,0 |
| 1986 | 10.539.000 | 43,8 |
| 1987 | 10.475.000 | 42,8 |
| 1988 | 10.376.000 | 41,0 |
| 1989 | 10.158.000 | 39,2 |
| 1990 | 9.700.000 | 38,0 |
| 1991 | 9.500.000 | 34,4 |

Fonte: R. Taylor, *The Trade Union Question in British Politics*, cit., p. 273.

Sulla scorta delle indicazioni di von Hayek e del responsabile all’industria *tory* Keith Joseph, il partito abbandonò ogni velleità corporativista, come ad esempio la politica dei

⁴¹⁹ Ivi. p. 270.

redditi, per provare a limitare l'ingombrante presenza sindacale come freno alla libera domanda/offerta nel mercato del lavoro⁴²⁰, ritenuta l'unica forza regolatrice tanto del livello di disoccupazione quanto dei salari.

Piuttosto che un'unica legge volta a ristrutturare le relazioni industriali, come l'infausto *Industrial Relations Act* del 1971, questa volta la strategia governativa consistette in una "sventagliata" di leggi che progressivamente andarono a ridurre il potere dei sindacati sul luogo di lavoro. Con il *(Prior) Employment Act*⁴²¹ del 1980 si metteva fuori legge il "secondary picketing", cioè il picchettaggio esterno al proprio luogo di lavoro e si subordinava la pratica del *closed shop* ad un'alta maggioranza (l'80%) di lavoratori favorevoli durante le votazioni. Venivano elevate le tutele per quei lavoratori che per qualsiasi motivo, anzitutto religioso o politico, si rifiutavano di aderire al *closed shop* e pertanto potevano essere espulsi dal sindacato. Era inoltre ristretto il concetto di "unfair dismissal", con un ampliamento della libertà di licenziamento da parte dei datori di lavoro e una limitazione della libertà di ricorso per i lavoratori, correlata per esempio al numero di anni di lavoro continuato nell'azienda. Il *(Tebbit) Employment Act*⁴²² del 1982 rese legalmente responsabili i sindacati per i danni eventuali causati da scioperi ed altre azioni di protesta, da un minimo di 10.000 a un massimo di 250.000 sterline a seconda del numero di iscritti del sindacato. Veniva anche ristretto il campo delle azioni sindacali "legali" escludendo azioni come gli scioperi di solidarietà, perché la definizione di "trade disputes" venne spostata da "between employers and workers" a "between workers and *their* employer"⁴²³. Erano ulteriormente rafforzate le tutele dei lavoratori non iscritti al sindacato nelle aziende sottoposte a *closed shop*, che fu obbligatoriamente "rinegoziato" nelle aziende con una votazione tra i lavoratori che avrebbe dovuto superare l'85% per essere approvato. Il *(King) Trade Union Act*⁴²⁴ del 1984 imponeva il voto segreto per la proclamazione degli scioperi. Se proclamati senza

⁴²⁰ Ivi. pp. 269-284.

⁴²¹ *Employment Act 1980*, HMSO, London, c. 42, 1980.

URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1980/42/pdfs/ukpga_19800042_en.pdf (ultima visualizzazione 09/05/2012).

⁴²² *Employment Act 1982*, HMSO, London, c. 46, 1982.

URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1982/46/pdfs/ukpga_19820046_en.pdf (ultima visualizzazione 09/05/2012).

⁴²³ Ivi. p. 26. Il corsivo è mio.

⁴²⁴ *Trade Union Act 1984*, HMSO, London, c. 49, 1984.

URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1984/49/pdfs/ukpga_19840049_en.pdf (ultima visualizzazione 09/05/2012).

una maggioranza, tutte le responsabilità penali per i danni di tali azioni sarebbero state addebitate ai sindacati. Furono prese altre due disposizioni che entravano direttamente nella regolazione della vita dei sindacati: l'obbligo di elezioni a voto segreto dei dirigenti sindacali almeno ogni cinque anni per posta o sul luogo di lavoro da parte degli iscritti regolarmente registrati e l'obbligo di sottoporre a votazione anche l'uso dei fondi sindacali per attività politiche, per confermare legalmente che i membri iscritti approvassero l'uso dei soldi per questo tipo di attività. Eventuali immunità o tutele legali sarebbero state perse da quei sindacati che non si fossero uniformati alle nuove disposizioni.

Nel 1988, il (*Fowler*) *Employment Act*⁴²⁵ rafforzava ulteriormente il potere contrattuale delle imprese nei confronti dei sindacati. Nel complesso, l'insieme di questa legislazione colpiva i sindacati nel loro raggio d'azione rivendicativo attraverso la limitazione degli scioperi (resi legali previo scrutinio segreto tra gli iscritti) e la sostanziale messa fuori legge del picchettaggio di massa e di altre azioni di protesta fuori dal luogo di lavoro. Entrando nuovamente nella vita interna delle *Trade Unions*, le azioni sindacali vennero dichiarate non più "vincolanti" per i singoli iscritti, i quali non avrebbero più dovuto subire "ingiuste" sanzioni nel caso, ad esempio, avessero superato il picchetto o non avessero aderito agli scioperi. Scioperi, questi, che non sarebbero più stati possibili per reintrodurre il *closed shop* laddove esso fosse stato abolito.

Al contempo furono rafforzate le posizioni delle imprese al momento dei contratti collettivi, che furono sempre più delegati ad accordi a livello locale validi per le singole imprese, ponendo le *Trade Unions* in una difficile posizione giuridica, "within the scope of civil law, greatly narrowing the blanket immunity from civil action they had acquired in the 1906 Trade Disputes Act."⁴²⁶ Nel 1989-90 furono approvati altri due *Employment Act* che nel complesso riducevano ulteriormente la forza dei sindacati all'interno delle aziende. Nella legge del 1989⁴²⁷ furono rimosse le "discriminazioni" tra lavoratori uomini e le donne e i giovani, i quali avrebbero potuto svolgere anche le funzioni più difficili e pesanti. Le donne avrebbero potuto così essere impiegate nelle miniere di

⁴²⁵ *Employment Act 1988*, HMSO, London, c. 19, 1988.

URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1988/19/enacted> (ultima visualizzazione 09/05/2012).

⁴²⁶ A. Seldon, D. Collings, *op. cit.*, p. 69.

⁴²⁷ *Employment Act 1989*, HMSO, London, c. 38, 1989.

URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1989/38/pdfs/ukpga_19890038_en.pdf (ultima visualizzazione 09/05/2012).

carbone e i giovani in età scolastica (ma sopra i 16 anni) avrebbero potuto lavorare senza restrizioni di orario, di giorno o di notte. A fianco di queste norme, altre erano varate contro le discriminazioni razziali, per esempio nel caso dei Sikh, cui erano concesse alcune deroghe per esempio sulla sicurezza sul luogo di lavoro per motivi religiosi.

Le disposizioni presenti nella legge del 1990⁴²⁸ a complemento di quella varata l'anno precedente, praticamente azzeravano il *closed shop* "in entrata", tramite possibilità di ricorso per i non assunti, nel caso la mancata assunzione fosse motivata dalla non appartenenza sindacale. Il diritto di sciopero fu ulteriormente limitato attraverso l'obbligo per le dirigenze sindacali di condannare eventuali scioperi non ufficiali o assumersene interamente la responsabilità legale. Fu inoltre data la possibilità ai datori di lavoro del licenziamento selettivo (una sorta di "decimazione") dei lavoratori coinvolti in tali scioperi, con l'impossibilità di ricorrere per vie legali contro tali licenziamenti. Le forme di protesta denominate "secondarie", come ad esempio il picchettaggio, il boicottaggio, gli scioperi di solidarietà, furono completamente rese illegali e sanzionabili, con la sola esclusione del "peaceful picketing".

Nel 1993 il *Trade Union Reform and Employment Rights Act*⁴²⁹ fu l'ultimo tassello che andava a limitare l'autonomia sindacale all'interno della fabbrica. Fu imposto l'obbligo di votare via posta per la proclamazione di uno sciopero, il quale doveva essere sottoposto a scrutinio indipendente e comunicato al datore di lavoro con un preavviso di almeno 7 giorni. Furono approvate alcune limitazioni degli scioperi nel pubblico settore, il cui controllo era in parte demandato – tramite segnalazione alle autorità – agli stessi utenti dei servizi, furono estese le competenze degli *Industrial Tribunals* anche ai contratti di lavoro e fu data la possibilità al datore di lavoro di offrire agevolazioni e bonus extra a quei lavoratori che avessero lasciato le *Trade Unions*. Furono inoltre aboliti i salari minimi per legge, anche se furono estese le tutele per le lavoratrici in maternità e quelle per tutti i lavoratori sulle vertenze per quel che riguarda le condizioni igieniche, sanitarie e di sicurezza sul luogo di lavoro.

⁴²⁸ *Employment Act 1990*, HMSO, London, c. 38, 1990.

URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1990/38/pdfs/ukpga_19900038_en.pdf (ultima visualizzazione 09/05/2012).

⁴²⁹ *Trade Union Reform and Employment Rights Act 1993*, HMSO, London, c. 19, 1993.

URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1993/19/contents/enacted> (ultima visualizzazione 09/05/2012).

Quest'offensiva gradualistica si collocò in una politica perseguita dai governi conservatori dal 1979 al 1996, orientata interamente verso l'offerta nel mercato del lavoro. Tali interventi si basarono sulla convinzione che anche il livello della disoccupazione fosse in massima parte dipendente dalle variazioni dei consumi e del mercato, che avrebbe spontaneamente ricollocato i posti di lavoro dove ci fosse stata maggiore necessità. Il compito del governo si sarebbe quindi limitato a sostenere la produttività attraverso il mantenimento di condizioni ottimali dell'economia, oltre che con la lotta all'inflazione, anche attraverso la deregolamentazione del mercato del lavoro nei suoi ostacoli alla mobilità e infine con interventi minimali a sostegno della disoccupazione.

Anche alla famosa lotta dei minatori del 1984-85, il governo vi giunse dopo un lungo accerchiamento del NUM. Alla guida del sindacato vi era all'epoca Arthur Scargill, uno dei leader delle lotte degli anni '70, formatosi in lunghi anni di militanza sindacale e di lotta di classe sul posto di lavoro. Sin dal 1982 Scargill sfidò il governo con la richiesta di avere un impegno ufficiale a non chiudere nessun pozzo o giacimento a meno che la sua estrazione in pozzi residuali non costituisse un pericolo per i minatori o che non ci fosse semplicemente più carbone da estrarre. Altre richieste furono nuovi investimenti per l'apertura di almeno 30 nuovi giacimenti e l'aumento dell'estrazione a 200.000 milioni di tonnellate di carbone all'anno. Da un punto di vista salariale, la richiesta fu quella di un aumento dello stipendio a 100 sterline a settimana, la settimana lavorativa di 4 giorni e infine la possibilità di ritirarsi a 55 anni senza riduzioni nelle pensioni.

La strategia "step-by-step" thatcheriana si esplicò in questo caso con un'iniziale acquiescenza rispetto alle rivendicazioni del NUM, come nella vertenza del 1981 sulla chiusura di alcuni giacimenti che si concluse con la vittoria dei minatori. Tuttavia, nel 1983 la Thatcher era pronta a passare al contrattacco: riuscì a rafforzare la sua posizione all'interno del governo e del partito, e appoggiò l'ascesa del *self-made man* Ian MacGregor alla *National Coal Board*, l'organizzazione degli imprenditori nel settore carbonifero. McGregor fu eletto con il mandato di avviare la ristrutturazione del settore estrattivo, che aveva circa il 75% dei giacimenti britannici in perdita, così come aveva già fatto con quello siderurgico.

Nel marzo 1984 fu proposta la chiusura di 20 giacimenti, con conseguente perdita di 20.000 posti di lavoro. La risposta di Scargill fu immediata, e gestita molto male;

ignorando lo statuto del proprio stesso sindacato, in aprile il comitato del NUM proclamò uno sciopero generale della categoria senza prima svolgere le consultazioni a voto segreto tra gli iscritti. Si appoggiò invece alle diverse sezioni del sindacato presenti nei diversi giacimenti per organizzare i temibili “flying mass pickets”, i picchetti “volanti” e concentrati. Tuttavia, nelle aree più moderate – come il Nottinghamshire ed il Leicestershire – gli operai non aderirono alla proteste. Laddove invece gli scontri furono più violenti, come nello Yorkshire, le immagini televisive degli scontri tra manifestanti e polizia, le violenze (non condannate dalla dirigenza) dei picchetti e la prospettiva di una nuova paralisi nei rifornimenti avrebbe avuto un effetto negativo per la lotta dei minatori, i quali, pur avendo ricevuto la solidarietà del TUC, si ritrovarono di fatto isolati nella lotta. Inoltre, il governo si servì di un piano di approvvigionamenti preventivi di carbone dall'estero e dalle miniere non picchettate, utilizzando autotrasportatori non iscritti al sindacato per garantire i rifornimenti. Lo stesso Scargill infine si trovò costretto a proclamare lo sciopero in primavera, quando la domanda di carbone subiva una naturale diminuzione. Lo sciopero dei minatori assunse così un carattere quasi “epico” per i lavoratori e le loro famiglie che resistettero per un anno nonostante le privazioni e le ristrettezze che spinsero al ritorno al lavoro di molti di essi, al ritmo di circa 2.500 ogni settimana, fino alla conclusione in sordina della protesta il 3 marzo del 1985. In virtù della recente legislazione sulle *Trade Unions*, il sindacato dei minatori, che proclamò uno sciopero senza elezioni consultive, fu costretto a pagare una multa di 200.000 sterline, e dopo il suo rifiuto a conciliare si ritrovò sequestrato il proprio fondo finanziario⁴³⁰.

Questa sconfitta, a livello simbolico avrebbe comportato la fine della “praetorian guard of the Labour Movement”⁴³¹. Nel giro di cinque anni vide la sua consistenza numerica crollare di più dell’80%, anche per la creazione di un più moderato sindacato concorrente, nato proprio nel corso della protesta 1984-85. Più concretamente, la vittoria sui minatori diede anche il via alla completa ristrutturazione di un settore ormai antiquato e non più produttivo, con la chiusura di decine di pozzi e l’esubero di decine di migliaia di posti ogni anno. Inoltre, nel corso dello sciopero si era anche rotta la solidarietà tra diverse categorie di lavoratori. Solo i lavoratori delle fabbriche di coke di

⁴³⁰ Per lo sciopero dei minatori si rimanda sempre a R. Taylor, *op. cit.*, pp. 292-298; si veda anche A. Seldon, D. Collings, *op. cit.*, pp. 29-32.

⁴³¹ R. Taylor, *op. cit.*, p. 297.

Birmingham incrociarono le braccia, perché, “that kind of working class solidarity did not reappear in the gloomier industrial climate of 1984-5. On contrary, union lorry drivers as well as dockers, steel workers and railwaymen defied their own union instructions and refused to put their own jobs at risk to assist those miners on strike.”⁴³²

La Thatcher vendicò inoltre l’umiliazione che il precedente governo conservatore di Heath dovette subire ad opera del NUM, dimostrando al tempo stesso che il sostegno e la concertazione con il sindacato dei minatori non erano (più) necessari per governare.

Il riflusso e la marginalizzazione del movimento operaio sarebbero da quel momento proseguiti con la sconfitta dei tipografi, altro settore storico del TUC, i quali si opposero, perdendo, al tentativo del magnate Rupert Murdoch di introdurre nuovi sistemi tipografici computerizzati. In questo caso non ci fu la sconfitta di un sindacato politicizzato, bensì la desistenza dei lavoratori di fronte all’imposizione di nuove tecnologie che avrebbero causato la perdita dei posti di lavoro. Finita l’epoca delle lotte sul salario, gli accordi si sarebbero sempre più svolti attorno alla questione dell’efficienza e della produttività. Proprio questi ultimi due punti furono i pilastri su cui puntò il governo per rilanciare l’economia britannica, liberata da tutti i pesi che le progressive tutele e rendite di posizione dei sindacati erano riusciti ad ottenere nel corso degli anni, e che rappresentavano, nell’ottica neoliberista, il reale freno alla crescita e allo sviluppo.

Questo processo economico e produttivo, quindi, oltre a rappresentare una trasformazione intrinseca allo sviluppo storico-economico, è stato attivamente incentivato da una raffica di provvedimenti volti a regolamentare il conflitto industriale. Nel complesso, l’insieme delle norme varate dai governi Thatcher e Major limitarono l’azione delle *Trade Unions* nella fabbrica. Questo avvenne in base ad un ritorno al principio liberista, già ricordato da Marshall, per cui i lavoratori, in quanto uomini e cittadini liberi, dovevano essere in grado di poter vendere “liberamente” il proprio lavoro senza doversi rivolgere all’intermediazione sindacale e della contrattazione collettiva (è il caso dell’abolizione del *closed shop* e della contrattazione a livello locale). Nel caso in cui fossero iscritti ai sindacati, i singoli lavoratori non dovevano neanche obbligatoriamente conformarsi alle indicazioni in materia di scioperi o picchettaggi. Vi è stato così un richiamo non solo al senso di responsabilità individuale,

⁴³² Ivi. p. 296.

ma anche ad una più coercitiva limitazione legale delle “industrial action”, come risulta dalle limitazioni alle modalità di protesta, e soprattutto dalla loro giuridificazione, prevedendo sanzioni civili e penali sia per i sindacati che per i singoli lavoratori.

L’aspetto solo in apparenza più paradossale, è stato che il governo britannico, per liberalizzare il mercato del lavoro, abbia in realtà usato pesantemente l’intervento statale, tanto che agli inizi degli anni ’90 la Gran Bretagna aveva la legislazione industriale più restrittiva di tutta l’Europa occidentale⁴³³. D’altronde, l’esperienza degli anni ’70 aveva dimostrato come fosse difficile riuscire a raggiungere un accordo tra le diverse parti politiche e sociali. L’abbandono della piena occupazione per una politica di contenimento dell’inflazione e di rigore finanziario avrebbero in effetti consentito al governo di contrattare da una maggior posizione di forza la politica economica con le parti sociali.

Forza dimostrata dalla Thatcher anche nelle misure prese per deregolamentare il mercato del lavoro. Parallelamente alla crescita di leggi restrittive verso i sindacati, si passò anche allo smantellamento di altri strumenti di tutela del lavoro, verso nuovi modelli “flessibili”. È il caso del tentativo a lungo ipotizzato dal governo – e in parte attuato – di abolire i *Wages Councils*, un organismo creato nel 1909 per monitorare in origine i salari in determinati settori industriali e che successivamente ha anche fissato i salari minimi. Furono diminuite le categorie di lavoratori coperte dal monitoraggio, nella prospettiva di una sua totale eliminazione, per lasciare la regolazione dei salari al mercato privato. Anche le norme concernenti il lavoro dei giovani e delle donne avevano lo scopo di rendere più uguale e soprattutto più fluido l’accesso al mondo del lavoro, mentre altre misure furono rivolte a rendere più efficiente il lavoro nel settore pubblico. Il governo poi si impegnò nella riduzione dei sussidi di disoccupazione, che scesero dal 70 al 50% dei salari medi, con l’erogazione di sussidi di 25 sterline a settimana per i giovani nuovi occupati. Fu inoltre ridotto il carico sulle imprese per il finanziamento del *National Insurance Fund*, che fu appesantito per i lavoratori e cittadini, e alleggerito per i datori di lavoro, per cui si passò dal 31 al 26% dei contributi (compensato dall’aumento dal 21 al 25% per i dipendenti, con un aumento dell’ 1% sulla fiscalità generale). Tra le misure “in negativo” furono fondamentali inoltre lo smantellamento dei settori industriali obsoleti e l’introduzione delle nuove tecnologie in

⁴³³ Ivi. p. 303.

altri, come esemplificato dal caso dei minatori e dei tipografi. Furono altrettanto importanti anche la flessibilità del mercato del lavoro e la riduzione dei posti di lavoro bilanciata da una loro miglior retribuzione in cambio di più efficienza. Gli investimenti dello Stato nella ricerca, nello sviluppo, sulla riqualificazione e sull'aggiornamento dei dipendenti, sul capitale fisico furono invece meno importanti. Essi diminuirono dal 17,6% del periodo 1974-1979, al 16,8% del 1980-1988, con una riduzione dell'1,2% degli investimenti nel settore pubblico ed un aumento quasi inesistente, dello 0,2%, in quelli privati⁴³⁴.

Questi dati sembrerebbero confermare un'impostazione economica di rigoroso controllo della spesa pubblica, non più usata come strumento per intervenire a favore della domanda e dello sviluppo economico. Quest'ultimo aspetto venne sempre più demandato ad un mercato privato deregolamentato e privatizzato, che nel libero sfogo dei suoi "spiriti animali" avrebbe dovuto garantito l'aumento della produttività e della crescita, il punto su cui la Thatcher giocava l'intera politica economica dei suoi governi.

5.3. I governi conservatori: il *welfare state*

Il discorso politico portato avanti sul *welfare* da parte dei conservatori si sarebbe sviluppato sulla stessa lunghezza d'onda per quel che ha riguardato il suo peso e la sua natura anti-economica, ma lungo tutti i mandati dei governi conservatori nel periodo 1979-1997 non si sarebbe registrata né una diminuzione sostanziale dei costi del *welfare*, né un taglio ai servizi erogati. Sarebbero però cambiate le modalità di gestione dei servizi sociali, più "manageriali" e, in parte, la natura degli schemi previdenziali.

La spesa per il *welfare state* lungo il decennio thatcheriano non sarebbe diminuita in rapporto al Pil, passando anzi dal 18,32% del 1980 al 19,78% del 1990, superando il 20% del Pil negli anni dal 1982 al 1987, anno in cui diminuì leggermente in termini percentuali a causa di un considerevole incremento del prodotto interno lordo, che in proporzione significò però un aumento delle spese sociali in termini assoluti.

Le due voci di spesa principali rimasero quella per le pensioni, che avrebbe assorbito il 5% del Pil, per aumentare al 5,23 nel 1990 e ulteriormente quasi al 6% nel 1993, e quella per il servizio sanitario, anch'essa stabile attorno al 5%. Due dati rilevanti

⁴³⁴ C. Magazzino, *op. cit.*, pp. 109-122; R. Taylor, *op. cit.*, pp. 309-316.

riguardarono inoltre i costi dell'edilizia pubblica e degli assegni di disoccupazione, viste le politiche economiche intraprese dai governi in tal senso. I costi per le abitazioni quasi decuplicarono nel giro di dieci anni, passando dallo 0,14% del Pil all'1,3%, mentre quelli per la disoccupazione effettivamente diminuirono alla fine del decennio, non prima però di essere passati dall'1,06% del 1980 all'1,78% del 1984. In generale furono proprio le pensioni, gli assegni di invalidità e quelli per l'edilizia pubblica a fare aumentare la spesa sociale complessiva sotto i governi della Thatcher (vedi tabella 12).

Tabella 12

Voci di spesa sociale in percentuale del Pil in Gran Bretagna (1980-1990)

| | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 |
|---------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Pensioni di anzianità | 5,07 | 5,54 | 5,81 | 5,72 | 5,75 | 5,57 | 5,60 | 5,40 | 5,04 | 5,02 | 5,23 |
| Sopravvissuti | 1,75 | 1,77 | 1,64 | 1,65 | 1,61 | 1,52 | 1,51 | 1,40 | 1,28 | 1,19 | 1,26 |
| Invalidità | 0,86 | 0,94 | 1,00 | 1,09 | 1,17 | 1,19 | 1,27 | 1,29 | 1,31 | 1,35 | 1,49 |
| Malattia e infortuni sul lavoro | 0,24 | 0,23 | 0,22 | 0,20 | 0,20 | 0,19 | 0,19 | 0,20 | 0,20 | 0,19 | 0,19 |
| Malattia | 0,30 | 0,29 | 0,22 | 0,28 | 0,27 | 0,26 | 0,27 | 0,27 | 0,25 | 0,25 | 0,24 |
| Servizi per anziani e disabili | 0,53 | 0,54 | 0,54 | 0,53 | 0,52 | 0,49 | 0,51 | 0,53 | 0,52 | 0,51 | 0,55 |
| Assegni familiari | 1,77 | 1,90 | 1,90 | 1,86 | 1,88 | 1,83 | 1,76 | 1,68 | 1,70 | 1,66 | 1,66 |
| Servizi alle famiglie | 0,52 | 0,51 | 0,50 | 0,50 | 0,47 | 0,44 | 0,44 | 0,42 | 0,37 | 0,39 | 0,41 |
| Politiche attive del lavoro | 0,56 | 0,60 | 0,59 | 0,58 | 0,72 | 0,73 | 0,86 | 0,86 | 0,73 | 0,65 | 0,60 |
| Disoccupazione | 1,06 | 1,46 | 1,65 | 1,76 | 1,78 | 1,74 | 1,64 | 1,29 | 0,89 | 0,66 | 0,72 |
| Sanità | 4,89 | 5,13 | 4,93 | 5,14 | 5,05 | 4,90 | 4,88 | 4,81 | 4,74 | 4,78 | 4,99 |
| Abitazioni | 0,14 | 0,21 | 0,36 | 0,81 | 0,88 | 1,30 | 1,31 | 1,24 | 1,08 | 1,11 | 1,30 |
| Altro | 0,63 | 0,74 | 0,86 | 0,79 | 0,88 | 0,88 | 1,03 | 1,05 | 1,01 | 1,03 | 1,15 |
| <i>Totale</i> | <i>18,32</i> | <i>19,85</i> | <i>20,22</i> | <i>20,91</i> | <i>21,18</i> | <i>21,04</i> | <i>21,26</i> | <i>20,43</i> | <i>19,12</i> | <i>18,79</i> | <i>19,78</i> |

Fonte: U. Conti, G. Silei, *Breve storia dello Stato sociale*, cit., p. 187.

Confrontando infine i dati riguardanti l'incremento delle spese sociali britanniche, si può ricavare come *complessivamente* esse siano state in linea con l'aumento della spesa sociale nell'insieme dei Paesi OCSE. Tra le economie più marcatamente liberiste dei Paesi anglosassoni (Stati Uniti, Gran Bretagna, Irlanda e la Nuova Zelanda che si sarebbe accodata ai *trend* anglo-americani) si nota come, nell'arco di un decennio, solo in Irlanda ci sia stato un calo – dello 0,02% – della percentuale di spesa sociale in rapporto al Pil. In Gran Bretagna l'aumento è stato dell'1,46%, mentre negli Stati Uniti e in Nuova Zelanda è stato rispettivamente dell'1,68 e del 4,18%. Quest'ultimo valore era piuttosto in linea con quelli di Francia e Italia, Paesi che non hanno abbracciato la dottrina neolibertista negli anni '80 e che hanno visto un aumento della spesa sociale del 2,49% e del 4,8%. La piccola Norvegia aumentò la propria spesa sociale dal 18,86 al

26,89%, mentre la Germania Occidentale fu l'unico Paese (esclusa l'Irlanda) tra quelli presi in considerazione a diminuire la spesa dal 24,98 al 23,38%. Tra tutti, la sola Svezia comunque mantenne la sua spesa sociale sopra il 30% del Pil, dal 30,42 al 32,62% (vedi tabella 13). Tutti questi dati sono presentati al fine di riportare come effettivamente non ci sia stato alcun "terremoto" o rivoluzione thatcheriana in termini di effettivi tagli alla spesa sociale, né come effettiva politica in Gran Bretagna, né come nuovo *trend* mondiale.

Tabella 13

Spesa sociale in percentuale del Pil in alcuni Paesi OCSE (1980-1990)

| | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 |
|---------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Australia | 11,68 | 11,92 | 12,93 | 13,42 | 13,80 | 13,97 | 13,81 | 13,72 | 12,90 | 13,05 | 14,42 |
| Austria | 22,34 | - | - | - | - | 24,22 | - | - | - | - | 23,85 |
| Belgio | 25,63 | 27,57 | 28,10 | 28,39 | 27,63 | 28,48 | 28,42 | 27,78 | 27,64 | 26,74 | 26,60 |
| Canada | 13,29 | 13,73 | 16,30 | 16,30 | 16,12 | 16,46 | 16,88 | 16,52 | 16,20 | 16,46 | 17,95 |
| Danimarca | 27,63 | 27,85 | 28,15 | 28,62 | 27,38 | 26,47 | 25,75 | 26,54 | 27,86 | 28,37 | 28,25 |
| Finlandia | 18,87 | 19,43 | 20,72 | 21,34 | 22,28 | 23,58 | 24,08 | 24,54 | 23,97 | 23,63 | 25,31 |
| Francia | 23,46 | 25,11 | 26,10 | 26,57 | 26,93 | 27,00 | 26,74 | 26,63 | 26,45 | 25,67 | 25,95 |
| Germania Occ. | 24,98 | 25,87 | 26,20 | 25,40 | 24,92 | 25,51 | 25,24 | 25,64 | 25,62 | 24,58 | 23,38 |
| Giappone | 11,09 | 11,35 | 11,67 | 12,08 | 12,17 | 12,08 | 12,35 | 12,56 | 12,55 | 12,36 | 12,37 |
| Grecia | 10,88 | 12,09 | 14,46 | 14,85 | 15,41 | 16,38 | 16,77 | 16,90 | 16,56 | 17,26 | 17,47 |
| Irlanda | 19,35 | 19,92 | 21,07 | 21,65 | 21,09 | 22,85 | 23,18 | 22,31 | 21,03 | 19,31 | 19,33 |
| Italia | 18,23 | 19,64 | 20,19 | 21,28 | 20,75 | 21,60 | 21,70 | 22,04 | 22,11 | 22,31 | 23,03 |
| Lussemburgo | 27,40 | 29,39 | 28,53 | 28,89 | 27,34 | 27,18 | 26,40 | 28,10 | 27,95 | 27,06 | 27,43 |
| Norvegia | 18,86 | 19,05 | 19,74 | 20,03 | 19,66 | 20,28 | 22,32 | 23,30 | 23,56 | 26,24 | 26,89 |
| Nuova Zelanda | 18,20 | 18,14 | 18,86 | 18,75 | 18,00 | 19,63 | 19,63 | 19,66 | 20,39 | 21,71 | 22,38 |
| Paesi Bassi | 28,71 | 29,60 | 31,11 | 31,40 | 30,14 | 29,02 | 28,70 | 28,84 | 28,42 | 27,69 | 28,84 |
| Portogallo | 11,65 | 12,56 | 11,85 | 11,96 | 11,82 | 11,96 | 12,84 | 13,11 | 13,55 | 12,95 | 13,74 |
| Regno Unito | 18,32 | 19,85 | 20,22 | 20,91 | 21,18 | 21,04 | 21,26 | 20,43 | 19,12 | 18,79 | 19,78 |
| Spagna | 16,49 | 17,80 | 17,80 | 18,51 | 18,23 | 18,71 | 18,38 | 18,28 | 18,81 | 19,14 | 19,82 |
| Stati Uniti | 12,44 | 13,41 | 13,64 | 13,46 | 12,96 | 12,98 | 13,39 | 13,15 | 13,08 | 13,35 | 14,12 |
| Svezia | 30,42 | 31,33 | 31,58 | 31,94 | 30,65 | 31,64 | 31,74 | 31,91 | 32,48 | 31,80 | 32,62 |
| Svizzera | - | - | - | - | - | 17,41 | - | - | - | - | - |

Fonte: U. Conti, G. Silei, *Breve storia dello Stato sociale*, cit., p. 183.

Il percorso che portò al *Social Security Act* del 1986 si svolse in linea con la politica dello "step-by-step", attraverso provvedimenti che dapprima si limitarono a favorire il *contracting out*. Venne mantenuta l'indicizzazione delle pensioni rispetto ai prezzi, ma non più rispetto ai salari, come previsto dal doppio meccanismo di adeguamento del SERPS, e furono aboliti alcuni supplementi alle pensioni di base, come nel caso degli assegni per maternità e disoccupazione. La deindicizzazione parziale avrebbe inoltre sul lungo periodo fatto crollare il valore reale delle pensioni statali, dal 23% del 1982 al

15% rispetto al reddito percepito nel 1995, con un risparmio per lo Stato di oltre 43 miliardi di sterline.

Sul versante della disoccupazione, l'aumento della tassazione sugli assegni ha comportato un'effettiva riduzione di circa il 10% dei costi complessivi delle coperture contro questa situazione, con un risparmio di circa 400 milioni ogni anno. Nel 1986, al fine di combattere l'assistenzialismo, furono istituiti controlli per i casi di disoccupazione prolungata, con un taglio dell'8% nell'erogazione degli assegni, che furono ristretti in ogni caso per i disoccupati sotto i 25 anni di età. Nel solo 1993 furono tagliati altri 165.000 assegni di disoccupazione.

Le altre due direzioni verso cui si mossero i governi furono un ritorno ai *means-tests* in senso ancora più restrittivo e un taglio alla burocrazia del *welfare*. L'accoglimento delle richieste di benefici *means-tested* assunse nel complesso una maggior discrezionalità da parte dei funzionari controllori, e i richiedenti beneficio non avrebbero potuto far ricorso contro eventuali rifiuti della domanda. In generale, poi, il governo cercò di aumentare la quota di sovvenzioni elargite sotto forma di prestito, tanto che questi ultimi raggiunsero il 70% del totale dei benefits.

Gli assegni assicurativi e contro la disoccupazione per i giovani tra i 16 e i 18 (cioè nella fascia in cui terminava la scuola dell'obbligo e si poteva iniziare a lavorare) furono aboliti, in contemporanea alla perdita automatica del diritto all'assegno familiare e ai *child benefits* per le loro famiglie. Fu anche cancellato il sussidio abitativo sopra una certa soglia di reddito e se erogato assieme ad altre forme di sussidio pubblico. Anche per l'accesso agli assegni di invalidità furono introdotti severi controlli medici nel 1993 che tagliarono 200.000 richieste di invalidità totale o parziale. La sola misura di cancellazione dei sussidi abitativi comportò un risparmio di 450 milioni ogni anno, mentre furono anche varati provvedimenti per incentivare il ritiro dal lavoro femminile da 60 a 65 anni, come ad esempio una riduzione della pensione nei primi 5 anni, nel caso si andasse in pensione a 60, la cui soglia non fu comunque alzata per legge.

La ristrutturazione della burocrazia fu realizzata attraverso una semplificazione degli schemi assicurativi con relativi benefici e delle assicurazioni sociali con i fondi correlati in un unico *Social Fund*. Il risultato fu una minore efficacia nell'intervento per i singoli casi specifici di bisogno, ma una maggiore chiarezza amministrativa, che diventò quasi brutale nel caso delle assicurazioni *means-tested*, come quelle complementari, con

l'imposizione di due differenti aliquote in base al compimento o meno dei 25 anni di età⁴³⁵. Altre forme di sussidio furono infine accorpate in due unici assegni di sostegno, il *Family Credit* e l'*Housing Benefit*.

Nel 1986 si arrivò alla riforma “organica” in ambito pensionistico, con il *Social Security Act*⁴³⁶. Il periodo valido per il calcolo dei contributi fu diminuito, riducendo l'importo dell'integrazione alla pensione statale di base del 5% (passando dal 25 al 20%) per chi doveva andare in pensione dopo il 1988. In questo modo si voleva avvantaggiare il *contracting out* verso assicurazioni pensionistiche private, sul modello statunitense. Questa pratica venne incentivata emendando i provvedimenti svantaggiosi per il *contracting out* contenuti nelle normative del SERPS e fornendo anche numerose agevolazioni e deduzioni fiscali per chi decidesse di rivolgersi verso tipi di assicurazioni pensionistiche private, inclusa la possibilità di trasferirvi anche la quota contributiva versata al *National Insurance* per la pensione statale. In questo modo venne completamente trasferita presso fondi privati anche la componente contributiva di “base”, che dal '46 in poi era stata comunque garantita dallo Stato, pur in presenza di schemi occupazionali privati. Già nel 1991 circa 5 milioni di lavoratori britannici optarono per questo tipo di schemi⁴³⁷. Altri provvedimenti del *Social Security Pension Act* del 1975 furono emendati, tra cui alcune agevolazioni per le pensioni di reversibilità e i benefits per i figli a carico eccetto i diritti già acquisiti, e la restrizione degli assegni di disoccupazione. In compenso, furono stabiliti alcuni “housing benefits” rivolti ai nuovi acquirenti di abitazioni di proprietà.

Verso la metà degli anni '90, in concomitanza con l'acuirsi della crisi nel 1992-93, fu effettuata dai conservatori anche un prima svolta in direzione del *welfare-to-work*, attraverso l'introduzione dei *Jobseekers' Allowances*, una riduzione degli assegni di disoccupazione a 6 mesi e subordinati alla prova di un'effettiva ricerca di lavoro, implementando così quel sistema di “incentivi” alla riqualificazione del lavoratore

⁴³⁵ Su queste diverse linee di interventi, si veda R. Lowe, *op. cit.*, pp. 342-344.

⁴³⁶ *Social Security Act 1986*, HMSO, London, c. 50, 1986.

URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1986/50/pdfs/ukpga_19860050_en.pdf (ultima visualizzazione 09/05/2012).

⁴³⁷ Si veda U. Conti, G. Silei, *op. cit.*, pp. 185-186; si veda anche J. Hills, *Thatcherism, New Labour and the Welfare State*, paper pubblicato dal Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics, London 1998, cfr. p. 11.

URL: http://eprints.lse.ac.uk/5553/1/Thatcherism_New_Labour_and_the_Welfare_State.pdf (ultima visualizzazione 09/05/2012).

rispetto all'assistenza. In realtà, esso si rivelò funzionale ai tagli che il governo avrebbe dovuto imporre alla spesa pubblica, e va contestualizzato all'interno di una battaglia ideologica tra thatcheriani e moderati nel partito conservatore, nel dibattito sulla revisione completa delle fondamenta stesse del sistema di *welfare state*.

Un'altra riforma notevole e "diluita nel tempo" fu quella del *NHS*. Anch'essa rientrava nella logica programmatica di privatizzazione e "managerializzazione" dei servizi di *welfare*. Sin dal 1983 si provvide ad aumentare il numero del personale non-medico, gli addetti al *management*, in grado di fornire le direttive economicamente più concorrenziali nel mercato sanitario. La vulgata corrente, e l'effettiva realtà di un'organizzazione così "pesante" eppure fondamentale nel *welfare state* e nella vita di ciascuno, voleva il *NHS* completamente in mano ai professionisti, ai tecnici e, in un climax negativo, ai burocrati. Contro questa tendenza, resa più evidente dalla posizione del *NHS* rispetto al settore sanitario privato, "the extension of *consumer choice* was one of the principals features of welfare reform advocated by the Conservative New Right in the 1980s"⁴³⁸.

Nei settori della sanità, dell'istruzione e delle abitazioni questa tendenza sarebbe stata evidente, perché proprio in questi settori i pazienti, gli alunni e i locatori sarebbero potuti più facilmente trasformarsi in "consumatori".

Nel caso della sanità, a tutte le inefficienze del settore pubblico si sarebbe voluto ovviare con più mercato e concorrenza, attraverso agevolazioni fiscali per chi contraeva assicurazioni sanitarie private e sgravi che originariamente erano generalizzati, ma in seguito sarebbero stati limitati alle persone sopra i 60 anni.

Sono state individuate due fasi dell'intervento conservatore per quel che riguarda la riforma del *National Health Service*⁴³⁹. In un primo tempo furono promossi alcuni report governativi in cui si sottolineava l'eccessivo peso della burocrazia e dell'inefficienza nel funzionamento del settore. La proposta per ovviare a questa situazione fu quella di una ristrutturazione generale del servizio attraverso la supervisione di un *Health Service Supervisory Board* di nomina governativa e di un *NHS Management Board*, che sostituisse le autorità pubbliche alla guida delle strutture ospedaliere con dei manager privati, con compiti di controllo dei budget e di gestione

⁴³⁸ D. Gladstone, *op. cit.*, p. 130. Sulla complessa questione della "managerializzazione" e professionalizzazione del welfare state cfr. anche pp. 123-132. Il corsivo è mio.

⁴³⁹ R. Lowe, *op. cit.*, pp. 353-359; A. Seldon, D. Collings, *op. cit.*, pp. 45-46.

dei fondi. Anche nel caso dell'applicazione delle indicazioni del *Griffiths Report* del 1983 – dal nome del businessman che fu chiamato a redigerlo – il governo dovette affrontare una protesta di infermieri e personale ausiliario e della stessa *British Medical Association*. In questo primo momento sarebbe rientrata anche la privatizzazione completa di alcuni servizi specialistici, anzitutto alcuni oculistici e odontoiatrici.

Il secondo passaggio sul finire degli anni '80 riguardò invece il finanziamento del Servizio Sanitario, con la creazione di un "internal market". Tale soluzione si concentrò non tanto su cambiamenti del finanziamento alla sanità, quanto piuttosto su un mutamento della gestione. Fu stabilita la separazione amministrativa tra i fornitori del servizio, gli ospedali e le autorità di controllo di tale servizio sul territorio, le *District Health Authorities*. Sostanzialmente gli ospedali sarebbero diventati dei *trusts*, indipendenti dal punto di vista economico, mentre le autorità sanitarie locali avrebbero individuato le aree di intervento necessarie nella comunità di loro competenza. Questa riforma avrebbe avuto la funzione di permettere un'effettiva competizione tra strutture private e pubbliche (diventate a tutti gli effetti enti autonomi, benché pubblici) per l'erogazione dei servizi richiesti e indicati dalle Autorità locali e dai *fund-holding GPs*⁴⁴⁰, l'altra figura richiedente servizi e forniture alle strutture ospedaliere. In questo modo, anche gli ospedali pubblici avrebbero dovuto incrementare la qualità del servizio per poter essere più competitivi nel "mercato interno" delle prestazioni sanitarie. Il governo Thatcher così non ruppe in questo settore uno dei principi più importanti alla base del "Patto sociale" del *welfare state* britannico del dopoguerra, ovvero la gratuità e l'universalità del *National Health Service*. Inoltre, a differenza dell'istruzione e dell'edilizia pubblica, in questo settore specifico il governo attuò un'effettiva deregolamentazione della gestione delle risorse a livello locale.

L'istruzione è un altro settore di intervento pubblico particolarmente sensibile per le precise implicazioni "politiche" in senso lato che ha la formazione delle nuove generazioni di cittadini. I governi conservatori invertirono la prassi dei decenni precedenti in cui gli interventi in materia furono minimali, limitati perlopiù a *White Papers* programmatici o a modifiche nell'erogazione dei fondi agli istituti, e rispettando la tradizionale autonomia amministrativa e didattica della scuola britannica. I governi

⁴⁴⁰ I *fundholding GPs* sono una figura medica che non ha corrispondenti in Italia. Sono dei medici di base con un budget limitato erogato direttamente dal governo per l'acquisto di forniture mediche.

della Thatcher si impegnarono per una ristrutturazione della scuola in base ai dettami della privatizzazione e della diversificazione, anche se la “cifra” delle riforme è stata l’imposizione di una precisa visione dei “valori” che nella scuola dovevano essere insegnati, legiferando in maniera quantitativamente molto incisiva nel campo dell’istruzione.

L’educazione subì un processo di solo parziale privatizzazione, con l’introduzione in Gran Bretagna di un sistema di *vouchers* scolastici, dei buoni governativi per finanziare le scelte delle famiglie. Da un lato si è cercato così di ridurre l’imposizione fiscale per quelle famiglie i cui figli frequentavano già le scuole private, dall’altro si è tentato di incentivare ulteriormente l’accesso alla scuola privata da parte di altre famiglie. In questo modo si intendeva intaccare la posizione “privilegiata” della scuola pubblica nel mercato dell’istruzione e porre rimedio a quelle “iniquità” nel sistema educativo statale che Friedman denunciò con forza in relazione al caso statunitense.

Il passo successivo fu un’ampia riforma dell’istruzione, forse la più organica e strutturata dal *Butler Act* in poi, con l’ *Education Reform Act*⁴⁴¹ del 1988. Questa riforma, inoltre, andava – con una contraddizione solo apparente – in direzione opposta al principio di *deregulation*, poiché imponeva un unico curriculum nazionale stabilito dal ministero a livello centrale. Il “National Curriculum” era obbligatorio per tutte le scuole pubbliche, prevedendo tra l’altro l’obbligo di frequenza di corsi di religione poiché essi riflettevano “the fact that the religious traditions in Great Britain are in the main Christian whilst taking account of the teaching and practise of the other principal religions represented in Great Britain.”⁴⁴² Erano inoltre stabiliti obbligatoriamente su tutto il territorio nazionale 4 livelli di valutazione, a 7, 11, 14 anni, mentre all’età di 16 ci sarebbe stato l’esame finale. In questo modo il governo avrebbe anche potuto valutare i livelli di efficienza raggiunti da ogni scuola al termine di ogni passaggio.

La tradizionale autonomia scolastica fu diminuita anche sul piano altrettanto importante dei finanziamenti, che passarono infatti per la gran parte dalle Autorità locali al governo centrale, il quale avrebbe diretto i finanziamenti a seconda della quantità di alunni iscritti per ogni singola scuola. Il “management” delle risorse sarebbe passato, con

⁴⁴¹ *Education Reform Act 1988*, HMSO, London, c. 40, 1988.

URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1988/40/pdfs/ukpga_19880040_en.pdf (ultima visualizzazione 09/05/2012).

⁴⁴² Ivi. Cfr. p. 14 e ssg. Cit. p. 18.

movimento inverso, alle singole scuole dalle *Local Education Agency*. Per le scuole pubbliche era inoltre garantito una specie di *contracting out* che permetteva di poter richiedere interamente le sovvenzioni dal governo, saltando del tutto il finanziamento locale. Queste scuole sarebbero state definite *grant-maintained Schools*, pubbliche dal punto di vista dei finanziamenti, ma notevolmente autonome nella gestione dei fondi ricevuti. Tale status avrebbe dovuto, nelle intenzioni del governo, aumentare l'offerta e la concorrenza non solo tra settore pubblico e privato, ma anche all'interno del settore pubblico; aveva oltretutto il vantaggio di far dipendere l'erogazione direttamente dal governo, saltando l'intermediazione – che poteva essere anche politica – delle Autorità locali.

L'area di competenza educativa della Grande Londra (*Inner London Education Authority*) fu abolita nella sua autonomia, passando le sue competenze alla Municipalità londinese ed eliminando così, nelle parole del ministro dell'Educazione Baker, “a byword for swollen bureaucracy, high costs, low academic standards and political extremism”⁴⁴³.

Per quel che riguarda l'istruzione universitaria, il governo entrò nella vita accademica riformando gli organismi autonomi di finanziamento interni alle università. Veniva imposto l'obbligo di approvare dei budget di spesa annuale, di cui poi tali organismi dovevano rendere conto, vincolati tramite contratti stipulati con l'*University Funding Council*, il nuovo ente governativo che erogava i fondi pubblici alle università. In parte collegato a motivi di “sostenibilità” finanziaria, era anche previsto il licenziamento del personale in esubero che nel caso dei docenti diventava “prepensionamento”, ponendo così fine all'inaffidabilità delle cattedre universitarie a vita. Infine, furono creati nuovi tipi di scuole per l'istruzione superiore, le *City Technology Colleges*, situate in città e dirette all'istruzione tra gli 11 e i 19 anni che sarebbero dovute essere private (finanziate per lo più dalle associazioni e imprese private) ed esterne al circuito delle *Local Education Agencies*, essendo pensate come un'ulteriore arricchimento dell'offerta formativa complessiva. Nel 1990 fu approvato l'*Education (Student Loans) Act*⁴⁴⁴, il quale invece diminuì il numero delle borse di studio per gli studenti universitari,

⁴⁴³ K. Baker, *The turbulent years*, Faber and Faber 1993, citato in A. Seldon, D. Collings, *op. cit.*, p. 44. Cfr. anche pp. 43-44.

⁴⁴⁴ *Education (Student Loans) Act 1990*, HMSO, London, c. 6, 1990.

URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1990/6/pdfs/ukpga_19900006_en.pdf (ultima visualizzazione 09/05/2012).

stabilendo un meccanismo di prestiti, ampliati da una nuova norma nel 1996. Il *Further and Higher Education Act*⁴⁴⁵ del '92 rivedeva ancora il sistema di finanziamento delle università e dell'istruzione tra i 16 e i 18 anni, al di fuori cioè dell'età dell'obbligo. Questo compito venne demandato ad una sezione del ministero dell'educazione, il *Further Education Funding Council for England*, il quale avrebbe destinato i fondi in base a determinati requisiti di ricerca e innovazione tra i vari enti e istituti. L'anno successivo l'*Education Act*⁴⁴⁶ interveniva invece in merito al funzionamento delle *grant-maintained Schools*, fissando per legge il loro status giuridico e regolando le modalità di finanziamento e gli organismi di gestione economica e didattica delle scuole.

Nel '94 un altro *Education Act*⁴⁴⁷ invece istituiva una *Teacher Training Agency* di nomina governativa con il compito "to secure that teachers are well fitted and trained to promote the spiritual, moral, social, cultural, mental and physical development of pupils"⁴⁴⁸. L'agenzia doveva inoltre dare una regolazione giuridica alle associazioni studentesche, sia come semplici associazioni di studenti, sia come organi rappresentativi degli studenti nelle istituzioni scolastiche e universitarie.

Per quanto riguarda invece la politica abitativa, si è già fatto riferimento ai vasti incentivi fatti per spostare il più possibile il settore dal pubblico, per l'esattezza dalle *Local Housing Authorities* che detenevano la proprietà delle case popolari, al privato, con incentivi sui mutui, sulle ipoteche e con sgravi fiscali per i neoproprietari. Alcune modifiche intervennero invece per quel che riguarda le *Housing Corporation*, quelle associazioni non-profit alla base dell' "economia mista del mercato immobiliare" sviluppatesi alla fine degli anni '60 e nel corso del decennio successivo. Queste cooperative edilizie, fino ad allora sovvenzionate per lo più dallo Stato con il presupposto di affittare a prezzi non di mercato, avrebbero dovuto in seguito affittare in base al principio dell' "equo canone", ma in un regime di mercato privato. Anche in

⁴⁴⁵ *Further and Higher Education Act 1992*, HMSO, London, c. 13, 1992.

URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1992/13/pdfs/ukpga_19920013_en.pdf (ultima visualizzazione 09/05/2012).

⁴⁴⁶ *Education Act 1993*, HMSO, London, c. 35, 1993.

URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1993/35/pdfs/ukpga_19930035_en.pdf (ultima visualizzazione 09/05/2012).

⁴⁴⁷ *Education Act 1994*, HMSO, London, c. 30, 1994.

URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1994/30/pdfs/ukpga_19940030_en.pdf (ultima visualizzazione 09/05/2012).

⁴⁴⁸ Ivi. p. 1.

questo settore il governo spostò, per una convergenza di obiettivi politici ed economici, il carico dei prestiti dallo Stato agli istituti finanziari ed assicurativi. Il nuovo finanziamento non avrebbe comunque dovuto far venir meno la funzione “sociale” dell’edilizia pubblica. L’aspetto che forse è più rilevante riportare è ancora una volta il “doppio binario” con cui è stata gestita la questione del *welfare state*. Da un lato deregolamentazione per favorire il settore privato, dall’altro centralizzazione della quota ancora in mano al settore pubblico. Nel caso della politica abitativa ciò avvenne perché il governo vietò la possibilità da parte delle Autorità locali di sovvenzionare gli affitti tramite i propri fondi, trasferendone la competenza a livello centrale, in modo da controllare l’erogazione dei sussidi e da rendere le cooperative edilizie private realmente competitive con l’edilizia pubblica⁴⁴⁹. L’effetto fu di spostare una quota notevole di spesa pubblica dai Comuni ai privati, e di coprire i costi in realtà crescenti della politica abitativa da quelli “diretti” delle abitazioni di proprietà pubblica a quelli “indiretti” delle agevolazioni fiscali del governo ai proprietari. Fu allo stesso tempo una misura che aumentò l’effettiva “percezione” delle ineguaglianze sociali tra una classe media (che includeva ormai i lavoratori meglio retribuiti) che poteva accedere alla proprietà agevolata, simbolo di “all the virtues of good citizenship”, rispetto alle crescenti fasce di poveri o impoveriti, i quali materialmente scivolavano in quartieri sempre più ghettizzanti e nelle fatiscenti case popolari di proprietà pubblica (sempre meno sovvenzionata), le quali costituivano invece nella propaganda *Tory* i “breeding grounds of socialism, dependency, vandalism and crime”⁴⁵⁰.

La “cura” thatcheriana al *welfare state* può quindi essere analizzata su più livelli, in base ai differenti obiettivi strategici dei governi conservatori, i quali possono essere ricondotti alla necessità di operare tagli alla spesa pubblica e di ridurre il peso del *welfare state*. Tale politica sociale si è sviluppata in parallelo alla ripresa di un discorso politico di “responsabilizzazione dell’individuo”, e più concretamente di inserimento dello stesso *welfare state* all’interno di un vero e proprio mercato di servizi e assicurazioni, attraverso gli incentivi al settore privato e le agevolazioni per il *contracting out* dal pubblico al privato. Nell’intraprendere questa strada, il thatcherismo si sarebbe rivelato una vera e propria ideologia, sintetizzabile nella formula “the free

⁴⁴⁹ Su questo si veda Office of the Deputy Prime Minister, *Housing and Housing Policy in England 1975-2002*, ODPM Publications, London 2005, cfr. in particolare pp. 14-16.

⁴⁵⁰ J. Campbell, *Margaret Thatcher*, (vol. 2, 2003), citato in R. Lowe, *op. cit.*, p. 367.

economy and the strong state”⁴⁵¹. Se, però, il progetto di riforma del *welfare* ebbe una sua propria coerenza, esso dovette comunque scontrarsi con la realtà; il *welfare state* era oramai diventato un elemento fondamentale, e in un certo senso anche “conservatore”, dello *status quo* della vita democratica ed economica britannica dopo il '45. Semmai, con la fine degli anni '80 era stato accantonato quell'universalismo del *welfare* adottato dal governo Attlee sulla scorta del Piano Beveridge. Di fatto però tale approccio si era rivelato inadeguato già nell'epoca del “compromesso keynesiano” del *welfare state* britannico. L'universalismo “puro” caratterizzava ormai solo il *National Health Service*, della cui fondamentale importanza i cittadini erano così consapevoli - in quanto esso “was seen as integral to a concept of fairness and thus of Britishness”⁴⁵² - che neanche i governi Thatcher osarono mai metterne in discussione le fondamenta.

Dal punto di vista della *social security*, sono state individuate alcune problematiche in merito all'effettiva razionalizzazione dell'intero sistema⁴⁵³. L'apparato burocratico infatti continuò ad esistere, spesso diventando a tutti gli effetti “parassitario” per il trasferimento e la riduzione delle competenze da un ufficio all'altro. Molte riforme poi non si rivelarono adeguate ai cambiamenti in atto nella società. È stato questo il caso della diminuzione del numero dei sussidi di disoccupazione rispetto alla precarizzazione del lavoro, della riduzione del valore delle pensioni rispetto all'invecchiamento della popolazione e all'aumento del costo della vita, della restrizione dell'erogazione dei benefit (ma non del loro costo in termini di spesa sociale, che anzi crebbe in termini relativi ed assoluti) rispetto ai cambiamenti nella struttura stessa delle famiglie. Esemplare è in questo senso il caso dell'erogazione di assegni per le famiglie composte da un genitore (perlopiù madri) con figli a carico, che nell' '89 erano addirittura un quinto del totale, e che dovettero sottoporsi a delle prove dei mezzi che spesso si rivelavano mortificanti e colpevolizzanti. I costi d'altronde aumentarono sia in relazione all'amministrazione del *welfare* sia rispetto agli incentivi dati per passare al settore privato, riluttante per parte sua ad assumersi tutti i rischi correlati alla protezione sociale. In generale, l'intera assistenza si sarebbe orientata sempre di più verso un intervento residuale, minimale e selettivo, contro la povertà primaria. In definitiva, è stata rilevata un'incapacità da parte dei governi conservatori – specialmente quelli post-

⁴⁵¹ D. Gladstone, *op. cit.*, p. 74, cfr. inoltre pp. 73-91.

⁴⁵² R. Lowe, *op. cit.*, p. 371.

⁴⁵³ Ivi, pp. 345-348.

thatcheriani negli anni '90 – di trovare una soluzione, o una sintesi, tra obiettivi come l'efficienza e la riduzione dei costi con una chiara visione delle finalità della protezione sociale. L'approccio assunto sarebbe stato difatti vagamente “punitivo” verso determinati settori sociali, con richiami strumentali al *workfare*. Proprio il *welfare-to-work* sarebbe poi diventato uno dei punti di forza del *New Labour* che sotto tale aspetto sarebbe tornato al potere con una visione della *social policy* molto più coerente rispetto a quella del governo “tardo-thatcheriano” di John Major degli anni '90⁴⁵⁴.

Negli altri settori di intervento sociale qui presi in esame, invece, i conservatori intervennero in maniera contraddittoria, ma conforme ai due principi cardinali dell'efficienza e della competitività associati al settore privato. Nella sanità, tali principi si concretizzarono in una gestione delle risorse che avrebbe teoricamente dovuto portare ad una riduzione degli sprechi e fornì un'effettiva devoluzione dei controlli dal centro alla periferia. Nell'istruzione e nell'edilizia pubblica, per ottenere gli stessi risultati, si ricorse all'azione opposta: essa consistette nella privatizzazione dell'offerta e nella contemporanea centralizzazione delle risorse pubbliche. Nel caso della scuola, i risvolti politici si resero evidenti nella “centralising measure as the government took the power to decide what should be in the curriculum” che secondo Seldon hanno “demonstrated by Mrs Thatcher's insistence that many aspects of the curriculum should reflect her own personal views.”⁴⁵⁵. Per quel che riguarda le riforme sugli affitti degli appartamenti pubblici – che tolse alle Autorità locali il “quasi” monopolio del mercato dell'edilizia popolare - vi è stato anche un calcolo politico immediato, vista l'incessante propaganda dei *tories* che vedeva contrapposto il rigore del bilancio del governo conservatore centrale con la “Looney Left”, la caricatura dei Consigli comunali laburisti “tassa&spendi”. Non a caso la polemica si rivolse in questa direzione, visto che le amministrazioni locali sono state tradizionalmente in Gran Bretagna appannaggio dei laburisti, spesso in alleanza con i liberali, avendo costituito un contraltare alla tendenziale preminenza *Tory* alle elezioni politiche⁴⁵⁶.

⁴⁵⁴Ivi, pp. 327-329.

⁴⁵⁵A. Seldon, D. Collings, *op. cit.*, p. 44.

⁴⁵⁶Secondo Clarke anche questa dinamica elettorale è un effetto delle distorsioni della legge elettorale inglese, che disperde i voti dei liberali e sovrarappresenta i conservatori. P. Clarke, *op. cit.*, p. 506 n. 3.

Proprio i laburisti nel periodo dell'opposizione al governo Thatcher avrebbero intrapreso però un ulteriore processo revisionistico, più radicale della svolta impressa da Crosland e Wilson durante gli anni '50 e '60.

5.4. La risposta laburista: il *New Labour* e la “Terza Via”

Il partito laburista uscì dall'ultima esperienza di governo del 1974-79 elettoralmente stabile, ma politicamente distrutto. L'asse del partito nel 1980 si spostò a sinistra e su posizioni radicalmente antieuropeiste e antiatlantiche, con l'alleanza tradunionista tra il nuovo segretario di partito Michael Foot e Tony Benn come rappresentante della sinistra del partito. Questo slittamento a sinistra provocò già nel 1981 una delle rare scissioni del partito (l'antecedente più prossimo era quello dell'ex primo ministro MacDonald nel 1931) con la formazione di un partito socialdemocratico centrista guidato da figure storiche del laburismo come Roy Jenkins e David Owen. Questo nuovo partito diede vita all'Alleanza, un cartello elettorale assieme ai liberali, entro cui si sarebbe alla fine sciolto. La vera svolta impressa al partito laburista si ebbe nel 1983 – dopo il disastro elettorale dello stesso anno, che diede il via alla stagione di massimo splendore del thatcherismo – quando salì al potere il più moderato Kinnock. Egli riuscì a marginalizzare la sinistra e le *Trade Unions*, criticando “all that nonsense” rappresentato dal vecchio programma della sinistra laburista soprattutto per quel che riguardava il ritorno alle nazionalizzazioni, e facendo crescere il peso nel partito di una nuova generazione di politici, tra cui Blair, Brown e Straw. Un ulteriore passo avanti fu compiuto da John Smith, successore di Kinnock dopo la sconfitta dell' '87. Con Smith il *Labour Party* accettò sostanzialmente l'intervento macroeconomico contro l'inflazione secondo le ricette monetariste. Ancora più importante, furono accolte anche la legislazione verso i sindacati, l'abbandono del keynesismo come strumento di sostegno alla domanda e l'incremento delle spese per il *welfare* direttamente proporzionale alla crescita economica, eccetto che per le pensioni e gli assegni familiari⁴⁵⁷. Inoltre, fu affermata l'identificazione ideologica del socialismo con il

⁴⁵⁷ Esistono teoricamente tre tipi di rapporto tra crescita economica e spesa sociale: coincidente, indipendente o ritardato. In Gran Bretagna, come si è visto, la crescita delle spese sociali è stata generalmente indipendente. Questo ha significato che le scelte politiche nel decidere l'aumento della spesa sociale nei vari settori del *welfare state* non erano subordinate necessariamente alla crescita

liberalismo, inteso come opportunità per l'individuo di operare liberamente le proprie scelte economiche. Su quest'ultimo punto, tuttavia, il dibattito tra "modernizzatori", keynesiani e socialdemocratici si sviluppò per tutti gli anni '80. Esso si svolse tra una critica del ritorno al liberismo del XIX secolo incentivato dai governi Thatcher e l'abbandono programmatico delle nazionalizzazioni, tra l'accettazione del libero mercato e la riforma in senso restrittivo delle *Trade Unions*. Soprattutto, però, si svolse sull'effettiva possibilità di coniugare questi intenti con la giustizia sociale e l'uguaglianza. Il *Labour* pre-Blair e gli stessi "modernizzatori" del partito erano quindi in realtà molto divisi tra chi voleva un abbandono incondizionato del keynesismo nella sua variante "di sinistra" e di tutta la storia recente del partito, e chi invece, sul versante opposto, proponeva una semplice revisione degli strumenti tradizionali di sostegno alla domanda e di investimenti industriali, in cui a cambiare sarebbero dovute essere solamente le "quote" di mercato e Stato nella ricetta⁴⁵⁸.

Una reale spinta al cambiamento avvenne con la vittoria di Bill Clinton alle elezioni presidenziali americane, all'insegna dell'abbandono dei riferimenti al *New Deal* per una nuova "sinistra" (qualsiasi significato questa parola assuma in riferimento ai Democratici americani), fatta di riforme per abbassare le tasse, incentivare il libero mercato e gli scambi, politiche fiscali rigorose e *workfare*. Oltretutto, sin dal 1984, il partito laburista neozelandese al governo cominciò a sua volta una politica di lotta all'inflazione (rendendo anche indipendente la Banca Centrale) e di riforme economiche consistenti in un nuovo regime fiscale meno progressivo, deregolamentazione del mercato e selettività degli interventi di *welfare*⁴⁵⁹, costituendo un altro importante antecedente.

Nelle condizioni britanniche, l'obiettivo dei laburisti sarebbe stato quello di estendere il proprio peso elettorale dalle roccaforti del Nord-Ovest alle più ricche regioni del Sud-Est, tradizionale zoccolo duro del thatcherismo. Per farlo, avrebbero compiuto una "corsa al centro" verso i ceti medi che dell'ideologia *Tory* condivisero l'idea di una

economica, e anzi avevano un'importanza primaria. Collegare l'aumento della spesa sociale alla crescita economica ha invece un altro significato politico. In questo caso l'incremento della spesa sociale è condizionato dall'aumento delle risorse economiche per finanziarla, sottintendendo un primato della stabilità dei conti pubblici all'espansione dei costi delle politiche sociali. Si veda I. Masulli, *op. cit.*, pp. 310-312.

⁴⁵⁸ Sul percorso che ha portato *dall'Old Labour* al *New Labour*, si veda S. Driver, L. Martell, *New Labour. Politics after Thatcherism*, Polity Press, Cambridge 2002, cfr. pp. 6-20.

⁴⁵⁹ Ivi. pp. 21-24.

“democrazia dei proprietari” e di un *welfare* che non fosse giustizia sociale e assistenzialismo, ma piuttosto uguaglianza di opportunità e responsabilità.

L’azione di Blair, succeduto a Smith alla leadership del partito dopo la morte prematura di quest’ultimo, si sarebbe quindi mossa in questa direzione, con l’abolizione della clausola IV dello statuto del partito (scritta sotto l’influenza del fabianesimo collettivista dei Webb), lo spostamento programmatico del partito verso il centro e verso l’economia globale di mercato, e una nuova impostazione europeista⁴⁶⁰. Altrettanto importante fu la fine della subordinazione del partito ai sindacati, resa evidente con l’introduzione del principio rappresentativo dell’“one man one vote” a tutti i livelli del partito, eliminando così la preminenza del blocco di voti delle *Trade Unions* per le elezioni degli organi del partito⁴⁶¹.

La “rivoluzione” laburista era quindi già avvenuta quando il sociologo Anthony Giddens, anch’egli laburista e formatosi alla London School of Economics, espose e rilanciò la “Terza Via” come la prospettiva della socialdemocrazia di fronte alla sfida globale del XXI secolo.

Tuttavia, le basi ideologiche su cui sarebbe poi stata propagandata a livello internazionale la “Terza Via” erano già presenti nel libro di Giddens del 1994, *Oltre la destra e la sinistra*⁴⁶².

Questo libro ha per oggetto proprio il *welfare state*, e l’importanza che la sua conservazione ha finito per ricoprire nella politica socialista anche dopo la fine del comunismo. Senza voler approfondire le posizioni teoriche di Giddens, ci si limiterà qui a riportare il programma in materia di *welfare state*, che comunque costituisce uno dei punti focali dell’intero lavoro.

Secondo Giddens, le grandi tendenze economiche, sociali, ambientali, politiche *globali* hanno oramai travolto ogni concetto politico tradizionale. Il socialismo si sarebbe così

⁴⁶⁰ Si vedano i principali manifesti programmatici del *New Labour*, che in buona parte contengono già i punti fondamentali che costituiranno il programma con i laburisti andranno al potere nel 1997, T. Blair, *Nuovo Partito Laburista, Nuova Gran Bretagna*, pp. 28-36, Id., *Nuovo Labour: vita nuova per la Gran Bretagna*, pp. 37-59, Labour Party, *Il futuro dell’Unione Europea*, pp. 60-76 e T. Blair, *Discorso di Tony Blair, leader del Partito Laburista inglese al Congresso di Blackpool*, pp. 77-90, in cui egli afferma come il *New Labour*, con l’abolizione della Clausola IV sia diventato un partito socialista democratico, ma “più grande della Socialdemocrazia Europea [...] che si pone al di sopra dell’ideologia [...]”, p. 88, tutti ora pubblicati e tradotti in “Quaderni del Circolo Rosselli” n. 6, 1997, Giunti Editore, Firenze 1997.

⁴⁶¹ Su questo aspetto, si veda R. Lowe, *op. cit.*, pp. 382-384.

⁴⁶² Il libro è stato pubblicato in Italia nel 1997. A. Giddens, *Oltre la destra e la sinistra*, Il Mulino, Bologna 1997.

dissolto sia nella sua variante sovietica sia in quella che Giddens ha definito del “compromesso del benessere” keynesiano. Il conservatorismo, nella sua accezione di “ritorno alla tradizione”, non avrebbe più alcuna ragione di esistere in una società “post-tradizionale”. Il neoliberismo è considerato infine una forza intrinsecamente contraddittoria perché ha storicamente distrutto la tradizione, ma ne è al tempo stesso legato a filo doppio tramite i suoi legami politici e ideologici con la tradizione “conservatrice” in merito a nazione, religione, famiglia⁴⁶³.

Partendo da questi presupposti, Giddens ha proposto un programma di nuovo radicalismo politico che, a detta dell’autore, “si basa sul conservatorismo filosofico ma che resta fedele ad alcuni dei valori fin qui associati al pensiero socialista.”⁴⁶⁴

La società “post-tradizionale” ha secondo Giddens messo in evidenza i limiti storici del *welfare state* per come è stato realizzato con il contributo delle forze socialiste. Sebbene non possano rivendicarne la paternità, esse hanno assunto progressivamente un ruolo “conservatore” in merito ad una sua riforma. Quelle che sono state le principali tematiche del *welfare*, cioè il lavoro, la solidarietà sociale e la questione della povertà, sono state completamente trasfigurate dalla società contemporanea. La figura del lavoratore maschio occupato e capofamiglia non avrebbe più potuto esistere in una società in cui le donne, spesso madri single, sono diventate una fetta sempre maggiore della forza-lavoro complessiva. Nel mercato del lavoro, all’occupazione per tutta la vita si è andata sostituendo la prospettiva di una serie di lavori e di differenti contratti attraverso cui passare nel corso della propria esistenza lavorativa. Il ruolo del *welfare state* è stato d’altronde oramai superato anche dalla globalizzazione, che ne ha minato le basi “nazionali”, sia in termini di modello economico sia come strumento di coesione nazionale. La solidarietà è d’altronde stata messa in discussione anche dai livelli di benessere ormai raggiunti da vasti strati della popolazione, e non solo dai ceti medio-alti. Un numero sempre crescente di cittadini si è dimostrato non solo restio ad ogni modifica della situazione esistente, ma anche sempre più insofferente alla “dipendenza” da un sistema che non si è solo caratterizzato per i benefici, ma anche per la subordinazione ad un apparato burocratico e politico. I mutamenti del mercato del lavoro hanno inoltre eliminato il tradizionale spirito di appartenenza ad una classe

⁴⁶³ Ivi. pp. 15-19.

⁴⁶⁴ Ivi. p. 20.

sociale per come si era sviluppato nel XX secolo, e “livellato” tutte le varie categorie di lavoratori. Questo meccanismo ha reso più competitivo il mondo del lavoro, e quindi anche meno sicuro qualsiasi segmento della popolazione occupata. Infine, il *welfare state* non ha eliminato quella sottoclasse, perlopiù composta da immigrati o altri gruppi etnici, che vive ghettizzata, socialmente, culturalmente e fisicamente. Secondo Giddens, per certi aspetti ne ha anzi incentivato l’esclusione. Quest’ultima sfida è stata persa proprio in relazione ai nuovi flussi migratori globali dal Terzo al Primo Mondo, che hanno disintegrato le basi “inclusive” del *welfare*⁴⁶⁵.

Nel trarre le conclusioni, Giddens ha sottolineato i due motivi principali del fallimento del *welfare*: “in parte perché ha finito con il dare corpo alle aspirazioni, rivelatesi fallimentari, del socialismo, e in parte a causa dell’impatto dei grandi cambiamenti sociali”⁴⁶⁶. Da un punto di vista socialista, il fallimento si è palesato nel non essere stato capace di redistribuire realmente le risorse, ma di essersi plasmato sugli interessi di una classe media in espansione, non per effetto della redistribuzione tra ricchi e poveri, ma per le semplici dinamiche di crescita economica. La vera realizzazione è stata semmai la rete di protezione sociale che lo Stato è riuscito ad estendere effettivamente a tutte le classi sociali contro i “rischi” della vita. Da un punto di vista “storico”, il fallimento è da mettere in relazione con la “rigidità” del *welfare* rispetto ai cambiamenti globali dell’economia e della società.

È tuttavia il concetto di “rischio” quello più importante per capire in che senso le politiche che egli ha definito di un “*sistema di welfare positivo*” avrebbero dovuto orientarsi in futuro. Le politiche sociali tradizionali si sono sempre sviluppate attorno ad una tutela dal rischio “esterno”, sia stato esso la povertà, gli incidenti, la malattia o la disoccupazione. L’epoca “post-tradizionale” si è caratterizzata invece per un nuovo tipo di rischio, definito “prodotto”, articolato in: crisi dell’ecosistema (ecologia), povertà globale su vasta scala (disuguaglianza), diffusione della guerra dopo la fine della Guerra fredda (violenza) e violazione dei diritti democratici (autoritarismo)⁴⁶⁷. Di fronte a questi fenomeni, la proposta del *welfare positivo* avrebbe dovuto svilupparsi attorno ai concetti di “politica della vita” e “politica generativa”. Tali termini sono un altro modo di denominare misure di intervento preventivo, o almeno precauzionale, pensate per

⁴⁶⁵ Ivi. pp. 167-183.

⁴⁶⁶ Ivi. p. 184.

⁴⁶⁷ Ivi. pp. 122-129.

riuscire a sviluppare una protezione che non sia di carattere “reattivo” o “correttivo”, quanto piuttosto una misura attiva per prevenire l’insorgere del problema sociale⁴⁶⁸. La riforma del *welfare* si è resa necessaria secondo Giddens per problemi di sostenibilità economica del *welfare*. Essa avrebbe dovuto ruotare non attorno alla concezione materialistica per cui il campo d’intervento sociale sia limitato alla sola condizione materiale delle persone, bensì sul diritto/dovere dei governi di “influire sulla loro dimensione psichica”⁴⁶⁹. Un intervento del genere sarebbe stato attuato attraverso la creazione di una rete sociale di associazionismo, volontariato, solidarietà che avrebbe dovuto garantire all’individuo la possibilità di sviluppare autonomamente un benessere “spirituale”, svincolato dalla logica produttivistica dell’ormai defunto *welfare state* della società fordista. In questo senso, il *welfare positivo* avrebbe dovuto anche essere una “politica della vita” e dei valori, e non un semplice intervento a sostegno del reddito o della produttività.

Un po’ più concretamente, Giddens sarebbe tornato sulla questione di una “ridefinizione” del programma politico della socialdemocrazia attorno ad una “Terza Via”⁴⁷⁰. Il presupposto per questa rifondazione era lo stesso contesto post-ideologico che ha visto cadere il comunismo e che, nella visione di Giddens, ha anche decretato la fine del socialismo e il dominio incontrastato del capitalismo, rispetto a cui non ci sarebbero state alternative. Proprio il capitalismo ha posto alcune fondamentali problematiche ai partiti socialdemocratici: il ruolo della globalizzazione economica, l’individualismo come paradigma sociale e la questione ecologica. Soprattutto le prime due questioni sono trattate in relazione con il *welfare state*. La prima ha contribuito a disgregare alcuni dei suoi presupposti economici attraverso l’intensificazione degli scambi commerciali ad un livello incomparabile rispetto al passato. Il *welfare* ha d’altronde contribuito a liberare l’individuo dalla condizione del bisogno, sprigionando nuove esigenze e nuove possibilità di stili di vita che hanno poco in comune con le antiche speranze collettive come il socialismo. Inoltre, sconfitto il socialismo anche come teoria economica, la linea di demarcazione tra destra e sinistra sarebbe divenuta secondo Giddens quella del livello e della direzione della spesa sociale a fronte del

⁴⁶⁸ Ivi. pp. 187-212.

⁴⁶⁹ Ivi. p. 230.

⁴⁷⁰ Id., *La Terza Via. Manifesto per la rifondazione della socialdemocrazia*, Il Saggiatore, Milano 1999.

mutato contesto economico e demografico⁴⁷¹. Giddens ha definito anche in termini economici e storici il ruolo del *welfare*, che sarebbe secondo lui “in essenza non democratico, dato che dipende da una distribuzione dall’alto dei benefici. La sua forza motrice è la protezione e la cura, ma non dà abbastanza spazio alla libertà personale. Alcune istituzioni del welfare sono burocratiche, alienanti e inefficienti, e i sussidi possono creare conseguenze perverse che pregiudicano proprio ciò per cui erano stati concepiti.”⁴⁷² La ridefinizione del concetto di *welfare* sarebbe dovuta passare da un’accezione negativa, il sostegno economico contro la povertà e altre forme di esclusione sociale, ad una positiva. La stessa definizione di *welfare* avrebbe dovuto indicare in futuro un concetto non semplicemente economico ma “psichico” e individuale. Specularmente, da uno “Stato sociale” si sarebbe passati ad uno “Stato come investitore sociale”. Invece di servizi e benefici erogati dall’alto, la politica della “Terza Via” avrebbe dovuto incentivare la creazione di una *welfare society*, basata sul “terzo settore” e sulla politica attiva della società civile. Questa riforma avrebbe permesso, dal punto di vista del finanziamento del nuovo *welfare*, una distribuzione della spesa complessiva per il *welfare* tra lo Stato, i privati, il settore non-profit ma anche le imprese e la finanza. Tuttavia tale riforma non si sarebbe limitata al “semplice” problema del soggetto “finanziatore” della spesa sociale. Essa avrebbe definito anche una nuova partecipazione democratica e una responsabilizzazione dei cittadini rispetto ad alcune tematiche che non possono essere di esclusiva competenza governativa, come le politiche ambientali. Nella società della globalizzazione, ad un ruolo sempre più marginale dei governi nella politica economica e sociale, avrebbe dovuto fare da contraltare l’emergere della comunità come rete di solidarietà, di inclusione, di senso di appartenenza e di servizi. Queste forme di solidarietà “spontanee” sarebbero dovute essere sostenute e incentivate dallo Stato come momenti di decisione provenienti “dal basso” e costituenti un insieme di associazioni di volontariato, di *self-help* e di imprenditoria sociale. Proprio queste reti avrebbero costituito la *welfare society*, in grado di mettere in rilievo alcuni settori di intervento in cui la semplice politica statale ha dimostrato delle carenze. Le questioni ambientali e di genere o la semplice

⁴⁷¹ Ivi. pp. 41-56.

⁴⁷² Ivi. p. 112.

organizzazione della vita di quartiere avrebbero dovuto rientrare sempre più nel concetto di *welfare* come benessere sociale e “psichico”⁴⁷³.

L’approccio dello Stato come “investitore sociale” avrebbe inoltre permesso di evitare l’assistenzialismo, che si è rivelato come una forma di comportamento sociale, ad esempio nel caso di un possibile uso – definito da Giddens “azzardo morale” - degli assegni di disoccupazione come “rifugio” dal lavoro. Infine avrebbe consentito di eliminare nuove forme di esclusione sociale, quelle ad esempio “create” dalle pensioni, che hanno secondo Giddens ghettizzato interi strati della società ancora potenzialmente attivi. L’esempio delle pensioni è stato poi un tipico caso di come il *welfare* sia stato plasmato su un modello di società che non esisteva più sul finire degli anni ‘90: “il concetto di pensione che inizia all’età di cessazione del lavoro e l’etichetta di “pensionato” erano invenzioni del welfare state, che non solo non sono più conformi alle nuove realtà dell’invecchiamento, ma esprimono il caso più tipico di dipendenza dal welfare che si possa trovare.”⁴⁷⁴ Sono già cambiati secondo Giddens i termini del “Patto sociale” post-bellico: “nella società del welfare positivo, il contratto tra individuo e stato muta, dal momento che l’autonomia e lo sviluppo del Sé – il mezzo per accrescere la responsabilità individuale – diventa l’obiettivo principale. Il welfare in questo senso primario riguarda sia il ricco che il povero. Il welfare positivo sostituirebbe ciascuno dei mali di Beveridge con valori positivi: invece della Povertà, autonomia; non Malattia ma salute attiva; invece di Ignoranza, istruzione continua durante la vita; invece di Squallore, benessere; e invece di Ozio, iniziativa.”

Giddens tuttavia ha posto queste riforme nel contesto economico della globalizzazione, che non ha decretato la fine del ruolo statale nell’economia ma nuove forme di intervento. Lo Stato è dovuto intervenire per incanalare le nuove opportunità offerte entro precise finalità sociali. Il momento storico in cui Giddens scriveva era quello dell’esplosione della *New Economy*⁴⁷⁵, che nella sua analisi ha rappresentato una cesura storica con i processi passati nell’evoluzione del capitalismo. Questo per il volume di scambi quotidiani del settore finanziario e per il ruolo svolto dalle innovazioni scientifiche e tecnologiche nella crescita economica e nell’aumento della produttività che per la prima volta “non è più altrettanto dipendente dall’introduzione di nuovo

⁴⁷³ Ivi. pp. 83-89.

⁴⁷⁴ Ivi. Cit. p. 118. Cfr. inoltre pp. 101-125.

⁴⁷⁵ Id., *Cogliere l’occasione*, Carocci, Roma 2000, cfr. in particolare pp. 63-89.

capitale o di nuovo lavoro nel processo produttivo.”⁴⁷⁶ A questa nuova economia è stato anche dato il nome di “economia della conoscenza”, perché ha avuto i suoi settori più dinamici non nell’industria manifatturiera, ma in quelli della finanza, delle telecomunicazioni più avanzate (Internet) e della biotecnologia, che non producono direttamente beni materiali. In queste trasformazioni, che hanno posto la finanza e la conoscenza su un livello superiore rispetto all’industria, il compito politico della “Terza Via” sarebbe dovuto essere quello di controllare l’inflazione e l’indebitamento a livello macroeconomico, e di intervenire con politiche mirate per l’istruzione, il decentramento, il sostegno alle imprese competitive e l’investimento nel capitale sociale come misure microeconomiche. Tra queste però è considerata particolarmente importante la “flessibilizzazione” del mercato del lavoro, per le sue capacità – ha argomentato Giddens – di creare nuovi posti di lavoro attraverso la crescita economica che esso avrebbe ingenerato.

Secondo Giddens, queste misure si sarebbero distanziate tanto da quelle della socialdemocrazia vecchio stampo, concentrate sulla programmazione della politica industriale e della piena occupazione, quanto da quelle neoliberiste, che si sarebbero impegnate solo sulla *deregulation* lasciando poi libero il mercato di agire secondo le sue proprie logiche. Tale differenza sarebbe evidente soprattutto nell’importanza data alla formazione continua verso le nuove competenze, nella creazione delle condizioni per l’emergere degli imprenditori più capaci e competitivi, e nel ricorso al cosiddetto capitale sociale⁴⁷⁷. Gli investimenti in questa rete sarebbero stati fondamentali per incoraggiare la crescita economica e l’innovazione attraverso la rete relazionale fatta di competenze, *know-how* e tecnologia con cui gruppi di piccole-medie imprese o singoli imprenditori possono essere collegati con centri di ricerca o università. Anche nel “terzo settore” poteva essere possibile sviluppare secondo Giddens una sorta di “imprenditoria sociale”, di supplenza o in compresenza rispetto allo Stato, nella fornitura di servizi sociali o nella promozione di programmi sociali anche a livello locale o comunitario.

⁴⁷⁶ Ivi. p. 72.

⁴⁷⁷ Sul concetto di capitale sociale come *network* di relazioni fiduciarie, cooperative, comunitarie e sociali tra individui e società civile, con riferimento alla letteratura in merito, si veda M. Martinelli, *Alle origini del capitale sociale*, in R. Rizza e G. Scidà (a cura di), *Capitale sociale, lavoro e sviluppo*, Franco Angeli, Milano 2003, pp. 37-59. Per una definizione di capitale sociale come rete di relazioni sociali di un individuo, distinto dal capitale fisico (beni materiali) e da quello umano (capacità personale), si veda anche A. Mutti, *Capitale sociale e sviluppo*, Il Mulino, Bologna 1998, cfr. in particolare pp. 11-35.

Molte delle proposte di Giddens per la riforma del *welfare* e del mercato del lavoro sarebbero state effettivamente messe in pratica dai governi laburisti. Il *New Labour* inoltre avrebbe cercato di attuare quelle misure “generative” per risolvere, ad esempio, il problema della disoccupazione, attraverso una riforma del welfare per incentivare l’occupazione o il reimpiego degli anziani nelle associazioni di volontariato, come suggerito da Giddens⁴⁷⁸.

L’aspetto forse più importante dell’impostazione di Giddens, ripresa dal *New Labour*, è stata l’indicazione del compito politico della “Terza Via” nell’incentivare una cooperazione tra Stato e società civile, nel senso di una progressiva riduzione dei compiti dello Stato come principale “produttore” e gestore delle politiche di *welfare*.

5.5. Le riforme del *New Labour*: mercato del lavoro e *workfare*

La nuova direzione intrapresa dal *New Labour* nelle politiche sociali è stata intrinsecamente connessa con la visione della crescita economica e del mercato del lavoro britannico di fine secolo. Essa ha assunto un’importanza particolare perché, nel panorama delle sinistre socialdemocratiche e post-comuniste in cerca di una direzione programmatica dopo il cambio di paradigma neoliberista e il crollo del comunismo, l’esperienza di Blair ha costituito un esempio e, in qualche caso, un facile alibi⁴⁷⁹.

Si è già accennato come il *New Labour* si sia giovato di un ciclo economico favorevole, cominciato ancora sotto il governo di John Major, e del “lavoro sporco” fatto dalla Thatcher nei riguardi dei sindacati e sulla struttura del mercato del lavoro britannico in generale⁴⁸⁰. È proprio su questo secondo aspetto che ci si concentrerà, cercando di delineare il legame tra un’idea di mercato e le sue conseguenze nella *social policy* impressa dai laburisti.

Nel sostenere le logiche del capitalismo e della globalizzazione, il *New Labour* si sarebbe impegnato, con Gordon Brown come Cancelliere dello Scacchiere, a rendere

⁴⁷⁸ A. Giddens, *Oltre la destra e la sinistra*, cit., cfr. pp. 224-225.

⁴⁷⁹ Romano Prodi ha definito la “Terza Via” come “un riesame di tutto il pensiero riformista europeo alla vigilia del nuovo millennio”, mettendola in relazione con il percorso del “riformismo” italiano, che sarebbe direttamente influenzato dalle esperienze del *New Labour* e della *Neue Mitte* tedesca. R. Prodi, *Prefazione*, in A. Giddens, *La Terza Via. Manifesto per la rifondazione della socialdemocrazia*, cit., pp. 9-13, cit. p. 9. Una breve rassegna del dibattito sulla “Terza Via” anche in A. Giddens, *Cogliere l’occasione*, cit., pp. 13-60.

⁴⁸⁰ Questa è anche la tesi sostenuta da Magazzino nel delineare gli sviluppi della politica economica britannica del dopo-Thatcher. C. Magazzino, *op. cit.*, cfr. pp. 139-165.

l'economia molto più dinamica, attraverso la riduzione delle imposte, l'ortodossia nel controllo del bilancio e la flessibilizzazione del mercato del lavoro. Questo è stato forse il punto centrale del discorso laburista sul *welfare*; in un mondo globalizzato, i singoli governi britannici non avrebbero più potuto né dovuto controllare la domanda attraverso gli obsoleti strumenti del keynesismo, ma avrebbero dovuto investire sulla mobilità e la flessibilità, con incentivi alla formazione e alla riqualificazione professionale. Questa consapevolezza si rifletteva nel programma elettorale con cui il partito laburista avrebbe vinto le elezioni del 1997, con “ a new distinctive approach [...], one that differs from the old left and the Conservative right. This is why new Labour is new”⁴⁸¹. Il nuovo partito laburista avrebbe voluto realizzare ciò che i conservatori non hanno fatto: la riduzione delle tasse, la competitività dell'economia britannica nel mercato globale, la riforma del *welfare* alle nuove esigenze.

Gli obiettivi del partito laburista sarebbero rimasti uguali, “the equal worth of all, with no one cast aside; fairness and justice within strong communities.”, ma gli strumenti per raggiungerli sarebbero cambiati: “we have liberated these values from outdated dogma or doctrine, and we have applied these values to the modern world.”⁴⁸² Il programma sociale del nuovo partito laburista non avrebbe più proposto un modello di relazioni industriali come quello delle “trade union law of the 1970s.”⁴⁸³. Avrebbe piuttosto ricercato una protezione minimale del lavoratore sul proprio posto di lavoro e una conciliazione del conflitto, con dei termini un po' anacronistici, tra Lavoro e Capitale. Nella filosofia del nuovo partito laburista, il precedente tipo di politica economica risultava insostenibile nel nuovo mercato globalizzato, accettato come una realtà di fatto ed un'opportunità. Questo tipo di impostazione soggiaceva anche alla riforma del sistema educativo che stava alla base di tutti i programmi sociali del partito. L'istruzione britannica avrebbe dovuto differenziarsi per incrementare le capacità e lo spettro formativo degli allievi in modo da renderli competitivi e favorirne la mobilità sociale verso l'alto. Un nuovo orientamento, quindi, che ha inteso incentivare lo sviluppo dell'istruzione non solo come diritto basilare e come forma di inclusione

⁴⁸¹ Labour Party, *New Labour because Britain Deserves Better*, Labour Party General Election Manifesto, 1997 URL: <http://www.labour-party.org.uk/manifestos/1997/1997-labour-manifesto.shtml> (ultima visualizzazione 09/05/2012).

⁴⁸² Ivi.

⁴⁸³ Ivi.

sociale, ma anche come opportunità economica⁴⁸⁴. La riforma si sarebbe basata sul principio che “more spending on education as the cost of unemployment falls”⁴⁸⁵, cioè investimento sul momento formativo dell’individuo piuttosto che sull’assistenza per la perdita del reddito per la disoccupazione. Il programma prevedeva una riduzione del numero di alunni per ogni classe e l’estensione dell’accesso agli asili nido. A livelli più alti d’istruzione si sarebbe puntato sulla formazione specializzata per l’incremento delle qualificazioni dei lavoratori, sul tirocinio continuo lungo tutta la carriera lavorativa, su maggiori fondi agli istituti tecnici e sull’informatizzazione del sistema scolastico. Si poneva l’accento sull’investimento sulla qualità piuttosto che sulla quantità dell’offerta formativa complessiva per rendere la Gran Bretagna e i suoi lavoratori competitivi sul mercato mondiale. Per le scuole che ad ogni livello si fossero dimostrate non in grado di fornire alti standard educativi, sarebbe stato previsto l’azzeramento della struttura, la sua chiusura, il cambio di gestione e la sua riapertura.

La scuola si inseriva quindi al centro del progetto laburista di una “rivoluzione” nell’approccio alle politiche sociali, che a sua volta era parte di una più ampia visione della società e dell’economia denominata “stakeholder economy”, un concetto inserito nel programma. Al suo interno vi veniva definito come una sorta di assunzione di responsabilità da parte di tutti i settori della società allo sviluppo economico della nazione nel suo complesso. Più concretamente, sarebbe consistito nella diffusione della partecipazione “azionaria” popolare, e anche operaia, alla proprietà delle imprese e del capitale⁴⁸⁶.

Il complemento di questa politica si è avuto nell’approccio alla disoccupazione. Le misure delineate erano una riduzione degli assegni di disoccupazione, specie per i

⁴⁸⁴ G. Silei, *op. cit.*, cfr. pp. 468-470.

⁴⁸⁵ Labour Party, *New Labour because Britain Deserves Better*, cit.

⁴⁸⁶ Ci sono in realtà varie interpretazioni tra le diverse posizioni politiche, e anche all’interno dello stesso *New Labour*, del concetto di “stakeholder economy”, che per alcuni è un concetto in realtà ripreso dalla “democrazia dei proprietari” di thatcheriana memoria, per altri un regresso alle velleità corporative degli anni ’70, per altri un processo di maggior partecipazione sociale ed economica di tutti i settori della società, e non solo i proprietari e gli azionisti. Secondo Blair, questo concetto è invece una visione dell’impresa come parte di un sistema produttivo che veda i lavoratori compartecipare alla vita dell’azienda attraverso una specie di “azionariato diffuso” di quote dell’impresa. Questo permetterebbe inoltre di responsabilizzare sia gli imprenditori sia i dipendenti sul luogo di lavoro, poiché entrambi acquisterebbero parti della proprietà della propria impresa, oltre il profitto o il salario percepito. Si veda S. Driver, L. Martell, *op. cit.*, cfr. pp. 51-60. Sul dualismo del modello economico anglosassone contrapposto all’economia sociale di mercato, si veda invece M. Albert, *Capitalismo contro capitalismo*, in V. Castronovo (a cura di), *Storia dell’economia mondiale. Vol. 6. Nuovi equilibri in un mercato globale*, cit., pp. 259-276. Cfr. in particolare pp. 264-276.

giovani, i quali sarebbero dovuti invece essere incentivati a reinserirsi nel mercato del lavoro. I disoccupati da lungo tempo piuttosto che essere colpevolizzati attraverso le ispezioni, andavano aiutati al reinserimento, ad esempio tramite sgravi fiscali ai datori di lavoro che li avessero assunti. Nel programma si proponeva anche un maggior coinvolgimento del cosiddetto “terzo settore”, cioè delle associazioni di volontariato e filantropiche non-statali, delle imprese e delle Autorità locali, e nuove misure per agevolare l’inserimento nel lavoro dei genitori single e di sostegno all’occupazione, come l’implementazione del tempo pieno a scuola per i loro figli.

Nel complesso, l’intreccio tra maggiori finanziamenti all’educazione come opportunità di formazione e tagli agli assegni di disoccupazione come incentivo disegnarono il *welfare-to-work*, un programma di riforma organica e non solo finanziaria della natura stessa del *welfare state*. Nelle intenzioni laburiste sarebbe difatti andato incontro alle nuove dinamiche del mercato, avrebbe costituito una rete di protezione che disincentivava l’assistenzialismo e avrebbe ridotto progressivamente i costi del *welfare*, alleggerendo il suo peso sui conti pubblici dello Stato. Il partito si sarebbe impegnato a finanziare questi nuovi programmi sociali attraverso una tassazione straordinaria sul surplus dei profitti ricavati dalle industrie privatizzate, contando poi su una diminuzione dei costi del nuovo *workfare*. In questo progetto, si inseriva anche l’intenzione di non modificare nessuna delle leggi antisindacali introdotte negli anni ’80, fatta salva una norma sul salario minimo, che sarebbe stato mantenuto ma reso flessibile tramite una commissione mista imprese-sindacati per decidere a seconda delle circostanze la soglia-limite. L’incentivo per le imprese ad aumentare i salari sarebbe invece stato la leva fiscale; era previsto un taglio alle imprese che avessero mantenuto salari troppo bassi di parte dei 4 miliardi di sterline versati dai contribuenti britannici. Questa misura, nelle intenzioni laburiste, si sarebbe anche rivolta a favorire le pari opportunità sul luogo di lavoro.

Per le pensioni era invece proposta la reintroduzione dell’indicizzazione delle pensioni ai guadagni, come originariamente previsto dal SERPS. Al contempo però si sarebbe continuato a incentivare la frammentazione degli schemi pensionistici occupazionali tra pubblico e privato, limitando tutti gli incentivi onerosi per le finanze pubbliche che i conservatori avevano predisposto per il passaggio al privato. Anche in questo caso la ricetta laburista era fatta di un intervento che potesse coinvolgere Stato e società,

comprensivo di pensioni di base in linea con l'aumento dei costi della vita, intervento della comunità per l'assistenza agli anziani e politiche di "impiego" degli anziani in attività socialmente utili e di volontariato.

Nel settore sanitario, il programma laburista voleva eliminare l'"internal market" conservatore, evitando però anche in questo caso il ritorno al modello di spesa e di gestione degli ospedali precedente. La revisione generale del *National Health Service* si sarebbe incentrata su un minor "potere" discrezionale dei medici generici e del settore privato nella decisione degli investimenti per la sanità, spostando maggiormente l'erogazione dei fondi sulle richieste da parte delle strutture ospedaliere locali e dei suoi operatori, cercando in questo modo di intervenire in direzione di un investimento basato sulle necessità locali.

Per quel che riguarda le politiche abitative, infine, il programma voleva conciliare le esigenze dei proprietari (gravati dagli aumenti dei mutui) così come dei locatari con contratto d'affitto, e allo stesso tempo si proponeva la ripresa dei programmi di edilizia pubblica, per cercare di attenuare il risorgente problema dei senza tetto. Per quest'ultimo settore, il *New Labour* avrebbe ripreso una politica mista tra settore privato e pubblico per nuove costruzioni, mentre – come per le utilities privatizzate – anche in questo caso i capitali accumulati dalla vendita delle case popolari sarebbero stati reinvestiti in nuovi programmi di ristrutturazione dei vecchi edifici.

Il tema della responsabilità individuale, così importante nella nuova visione del *welfare* laburista, era evidente anche nel nuovo approccio alla questione della criminalità, "tough on crime, tough on the causes of crime, different from the Labour approach of the past and the Tory policy of today."⁴⁸⁷

Il *New Labour* ha in definitiva ripreso e fatto proprie alcune vecchie suggestioni dei *tories* verso un *welfare* "delle opportunità"⁴⁸⁸. Ha sostenuto la necessità di un sistema che è stato anche definito di *welfare mix*⁴⁸⁹ tra pubblico e privato che permettesse più libertà al singolo cittadino di decidere le forme di tutela più convenienti. Ha impresso

⁴⁸⁷ Ivi.

⁴⁸⁸ R. Lowe, *op. cit.*, pp. 32-35.

⁴⁸⁹ Sul *welfare mix* come tendenza europea verso la commistione di ruoli istituzionali e di fornitura di servizi tra pubblico e privato si veda U. Ascoli, C. Ranci, *Introduzione*, in U. Ascoli e C. Ranci (a cura di), *Il welfare mix in Europa*, Carocci, Roma 2003, pp. 15-44. Nello stesso volume, per un'analisi europea del *welfare mix* tra Stato e "terzo settore", si veda anche C. Ranci, *L'economia mista dei servizi di cura in Europa*, pp. 45-70, e, sull'esperienza britannica, M. Taylor, *Lo Stato, il terzo settore e la cultura del contratto: l'esperienza del Regno Unito*, pp. 99-126.

inoltre una coerente svolta *welfare-to-work* che effettivamente puntasse maggiormente sul secondo dei due termini. In questa maniera si voleva “responsabilizzare” gli individui rispetto a derive assistenzialiste, riprendendo un’altra vecchia tematica *Tory*. L’intento programmatico del partito di Blair è stato quello di guidare il cambiamento del *welfare* non attraverso i tagli lineari alla spesa sociale, ma “attraverso le riforme”: “[...] are the changes going to be “cuts-driven” or “reform-driven”? The answer is clear. They are driven by the need to reform: [...] those who are socially excluded, we want to cut the cost of economic failure; not by lowering their standard of living but by raising their life chances. So we must have a system we can afford, but above all, we want a system that aids those who need it and helps people to help themselves.”⁴⁹⁰

In concreto, il governo Blair si sarebbe mosso sul lato della spesa sociale in base agli ultimi piani di spesa del governo conservatore uscente, senza prevedere aumenti della tassazione. L’unica eccezione furono per l’appunto le utilities delle privatizzazioni, come affermato nel programma, mentre per tutti i fondi supplementari, il governo avrebbe effettivamente attinto da quelli non utilizzati dalle Autorità locali, ad esempio per i piani di edilizia. Il finanziamento del *welfare* non si sarebbe più insomma basato sull’aumento della tassazione in funzione (anche) redistributiva, ma sarebbe stato concentrato su un diverso utilizzo dei capitoli di spesa delle entrate fiscali, disinnescando così la propaganda conservatrice sulla “bomba fiscale” laburista che già nel ’92 permise a John Major di vincere le elezioni⁴⁹¹.

Il governo laburista nel 1999 ha anzi deciso per un potenziamento degli schemi privati, con la riforma complessiva del *welfare* e degli schemi pensionistici, il *Welfare Reform and Pension Act*⁴⁹², seguito l’anno successivo dal *Child Support, Pensions and Social Security Act*⁴⁹³ che sarebbe entrato a regime dal 2001. L’idea centrale è stata quella della creazione di un sistema di “stakeholders pensions”, cioè delle pensioni, private e personali, dirette in particolare a fornire un’integrazione di tipo occupazionale. Lo Stato avrebbe fornito una pensione-base, ma sarebbe spettato poi ai lavoratori, in accordo con

⁴⁹⁰ Department of Social Security, *New Ambitions for our Country*, London 1999, citato in G. Silei, *op. cit.*, cit. p. 490.

⁴⁹¹ S. Driver, L. Martell, *op. cit.*, p. 40.

⁴⁹² *Welfare Reform and Pensions Act 1999*, HMSO, London, c. 30, 1999.

URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1999/30/pdfs/ukpga_19990030_en.pdf (visualizzazione 09/05/2012).

⁴⁹³ *Child Support, Pensions and Social Security Act 2000*, HMSO, London, c. 19, 2000.

URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/19/pdfs/ukpga_20000019_en.pdf (visualizzazione 09/05/2012).

i propri datori, pianificare lo schema in base alle proprie esigenze, con i propri contributi e investimenti, e con poche condizioni vincolanti per l'apertura del Fondo.

L'obiettivo era di fornire a lavoratori dipendenti a basso reddito delle pensioni sicure ma "flessibili", viste le possibilità date per il passaggio ad altri tipi di pensioni senza perdere bonus o altri benefici, e le agevolazione fiscali per i datori di lavoro (che avrebbero dovuto avere però almeno 5 dipendenti) che avessero deciso di versare i contributi (al massimo il 3% sulla paga minima) per la "stakeholder pension"; in caso contrario, essi erano comunque tenuti a fornire un regime pensionistico alternativo.

Inoltre, veniva incontro alla "frammentazione" della vita lavorativa a causa ad esempio di licenziamenti e invalidità. In generale, quindi, si voleva ristrutturare il sistema previdenziale di pari passo con la liberalizzazione del mercato, anche attraverso il ruolo che gli istituti finanziari privati avrebbero svolto nell'erogazione di questi Fondi pensionistici.

Verso i pensionati sono state prese altre misure di agevolazioni *means-tested*. A fronte di una pensione-base che copriva ormai solo il 18% del reddito, sono state introdotte alcune consistenti agevolazioni sulle bollette, fu tolto il canone televisivo per gli over-75 ed è stato garantito per i pensionati più poveri un reddito minimo, non molto consistente ma indicizzato all'inflazione. Inoltre, dal 2002 è stata introdotta, a parziale sostituzione del SERPS, una "state second pension", un'integrazione a quella di base, rivolta però solo ai redditi giudicati "molto bassi"⁴⁹⁴.

Per quel che riguarda le altre riforme di *welfare state*, nella stessa legge del '99 si provvedeva ad una restrizione dei *Jobseekers' Allowances*, la cui piena assegnazione veniva subordinata ad una serie di accertamenti periodici o a una riduzione, quando non eliminazione, dell'assegno in caso di rifiuto del lavoro proposto. Altre disposizioni rivolte ad una più severa prova dei mezzi erano quelle per le richieste di tutti gli altri tipi di benefici, come ad esempio gli assegni di reversibilità, quelli per le agevolazioni sulla casa, gli assegni familiari. Soprattutto quelli per invalidità o disabilità sono stati sottoposti ad un test, chiamato *all work test*, il quale era piuttosto rivolto a determinare quale eventuale occupazione fosse possibile svolgere rispetto all'invalidità dichiarata. Particolarmente dure si rivelarono le disposizioni della nuova legge verso l'erogazione

⁴⁹⁴ R. Lowe, *op. cit.*, pp. 409-411.

degli assegni per disabilità gravi, che furono completamente riviste⁴⁹⁵. La legge del 2000 invece si concentrava sulla questione della povertà infantile, restringendo le casistiche per l'assegnazione degli assegni per i minorenni, esprimendo anche quale fosse la visione politica del governo in merito alla "responsabilità", individuale e familiare. La nuova importanza data alla condotta individuale per accedere ai benefici del *welfare* è apparsa evidente con riferimento alla possibilità o meno di accedere ai contributi, che venivano sottoposti a severi controlli della situazione familiare e del comportamento individuale, per esempio rispetto all'uso di alcool e droghe⁴⁹⁶.

Il complesso delle misure di *social security* delineava quindi un ritorno alla selettività *means-tested* dell'intervento rispetto ad un approccio universalistico. Questo aspetto è risultato chiaro proprio nel complesso di direttive volte a incentivare il reintegro del lavoro tramite una limitazione della durata e dei casi coperti dagli assegni di sostegno del reddito. È d'altronde anche riscontrabile la continuazione della linea politica di ricorso il più possibile all'intervento privato e individuale, quando non al *self-help*, per i casi di disagio sociale, come quello delle famiglie povere. A sancire anche "simbolicamente" questo cambiamento, è forse significativo ricordare come nel 2001 il *Department of Social Security* abbia cambiato nome in *Department of Work and Pensions*.

L'altro punto qualificante del programma, l'educazione, è stato fondamentale nella visione laburista rispetto alla riqualificazione nel mercato del lavoro e all'inclusione sociale. La percentuale di spesa per l'istruzione è passata dal 4,7% del 1997 al 5,6% del 2005. Il *White Paper* del 1997 *Excellence in Schools*⁴⁹⁷ è stato uno tra i primi prodotti dal governo laburista, e vi erano fissate le priorità del governo per quel che riguarda l'istruzione primaria e secondaria. Esse erano l'apprendimento dell'inglese, della matematica e delle materie scientifiche per incentivare l'inclusione dei bambini in una società sempre più multi-etnica e per dare loro una base "tecnica". Erano poi stabilite le misure di riduzione del numero degli scolari per ogni classe (non più di trenta) e

⁴⁹⁵ Sui nuovi test e restrizioni, *Welfare Reform and Pensions Act 1999*, cit., pp. 57-84; si veda anche R. Lowe, *op. cit.*, p. 404.

⁴⁹⁶ Sul complesso delle riforme del governo nel *welfare* si veda il giudizio, peraltro critico, di J. Fulbrook, *New Labour's Welfare Reforms: Anything New?*, in "The Modern Law Review" vol. 64 n. 2 March 2001, pp. 243-259.

⁴⁹⁷ Secretary of State for Education and Employment, *Excellence in School*, HMSO, London, Cm 3681, 1997. URL: <http://www.educationengland.org.uk/documents/pdfs/1997-excellence-in-schools.pdf> (ultima visualizzazione 09/05/2012).

l'obbligo di tenere delle tabelle per verificare i livelli di apprendimento e il raggiungimento degli standard minimi di apprendimento fissati dal ministero. Era previsto nell'istruzione primaria che l'80% dei bambini avesse dovuto raggiungere tali obiettivi in inglese, e il 75% in matematica⁴⁹⁸. Dal raggiungimento o meno degli obiettivi sarebbe dipeso il maggior o minor numero di finanziamenti da parte del governo o delle *Local Education Authorities*. A queste ultime è stato imposto di aumentare le ispezioni per verificare la qualità dell'istruzione nelle singole scuole e poi stilare una "classifica" comparativa tra le scuole da pubblicare⁴⁹⁹. Erano poi create delle *Education Action Zones*, ossia dei progetti di intervento in 25 particolari aree – perlopiù urbane - considerate "difficili" in cui sarebbero stati istituiti comitati misti di genitori, associazioni di volontariato e imprese che avrebbero potuto far sperimentare programmi educativi autonomi alle scuole, sia come gestione dei fondi sia come curriculum scolastico⁵⁰⁰. Grande importanza era infine data alla formazione degli insegnanti, i quali avrebbero dovuto sostenere periodicamente corsi di aggiornamento, specie per l'insegnamento dell'inglese e della matematica nella scuola primaria.

Tuttavia, un'ulteriore radicale riforma dell'educazione è stata compiuta dal governo Blair con il *White Paper* del 2006 *Higher Standards, Better Schools for All*⁵⁰¹, le cui proposte sono state poi convertite in legge, nell'*Education and Inspections Act*⁵⁰² del 2006. Nel paper governativo era prevista una radicale privatizzazione *de facto*, poiché tutte le scuole pubbliche primarie e secondarie sarebbero state incoraggiate a diventare delle *trust schools*, finanziate da sponsor privati, da comitati di genitori e dal "terzo settore". In questo modo, sarebbero anche state svincolate dal curriculum nazionale, che d'altronde copriva oramai solo materie come l'inglese e la matematica. Tuttavia, pur se finanziate in parte da sponsor privati, e con un'ampia autonomia, queste *trust schools* continuavano comunque ad essere soggette al controllo delle Autorità locali le quali

⁴⁹⁸ Ivi. pp. 19.

⁴⁹⁹ Ivi. pp. 24-26.

⁵⁰⁰ Ivi. pp. 39-40.

⁵⁰¹ Secretary of State for Education and Skills, *Higher Standards, Better Schools For All*, HMSO, London, Cm 6677, 2005. URL: <http://www.educationengland.org.uk/documents/pdfs/2005-white-paper-higher-standards.pdf> (ultima visualizzazione 09/05/2012).

⁵⁰² *Education and Inspections Act 2006*, HMSO, London, c. 40, 2006.

URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/40/pdfs/ukpga_20060040_en.pdf (ultima visualizzazione 09/05/2012).

però cambiarono il proprio ruolo diventando “a powerful champion of parents and pupils in their area, commissioning rather than providing education”⁵⁰³.

Le *Local Education Authorities* hanno ricevuto anche il compito di decretare la chiusura delle *trust schools*, nel caso non avessero rispettato gli stessi standard educativi richiesti per le altre scuole pubbliche. Queste ultime, nel caso non fossero riuscite a garantire il “livello educativo” stabilito su base nazionale, sarebbero state chiuse e poi essere riaperte come *trust school* pubblico/privata. Inoltre, queste scuole finanziate anche dai genitori avrebbero permesso loro di essere anche “azionisti” dell’istituto, avendo voce in capitolo nella didattica e nei servizi, come ad esempio per le mense⁵⁰⁴. In tutta questa devoluzione non mancava comunque una spruzzata di autoritarismo, prevedendo – per legge - una serie di sanzioni disciplinari nei confronti degli studenti e anche in certi casi particolarmente gravi, l’ “use of reasonable force”⁵⁰⁵.

Per quel che riguarda l’istruzione superiore, nel 1998 con l’*Education (Student Loans) Act*⁵⁰⁶ è stata trasferita al settore privato la gestione del sistema di prestiti per gli studenti universitari. L’*Higher Education Act*⁵⁰⁷ del 2004 invece ha apportato notevoli cambiamenti nella modalità di finanziamento delle università. L’aspetto più importante è stato il riconoscimento della libertà per le università pubbliche di stabilire autonomamente le tasse. Si eliminava il limite di 1000 sterline come tetto massimo per la retta a carico dello studente. Tale limite fu introdotto proprio dal governo Blair nel 1998 in sostituzione del sistema di sussidi e di borse di studio universitarie che dal secondo dopoguerra avevano reso l’accesso all’università sostanzialmente gratuito per gli studenti a basso reddito⁵⁰⁸. Il nuovo limite massimo era adesso stabilito a 3.000 sterline. Per gli studenti non in grado di pagarsi la retta massima, erano poi previste alcune agevolazioni e prestiti.

⁵⁰³ Secretary of State for Education and Skills, *Higher Standards, Better Schools For All*, cit., p. 103. Cfr. inoltre pp. 103-108.

⁵⁰⁴ Ivi. pp. 23-38.

⁵⁰⁵ *Education and Inspections Act 2006*, cit., pp. 70-75.

⁵⁰⁶ *Education (Student Loans) Act 1998*, HMSO, London, c. 1, 1998.

URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/1/pdfs/ukpga_19980001_en.pdf (ultima visualizzazione 09/05/2012).

⁵⁰⁷ *Higher Education Act 2004*, HMSO, London, c. 8, 2004.

URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/8/pdfs/ukpga_20040008_en.pdf (ultima visualizzazione 09/05/2012).

⁵⁰⁸ R. Lowe, *op. cit.*, p. 423.

Anche queste nuove disposizioni si basarono sul principio di “choice, diversity and standards”⁵⁰⁹. Proprio nel settore dell’istruzione i laburisti non solo continuarono sulla via tracciata dai precedenti governi conservatori, ma spinsero ancora oltre la trasformazione della scuola pubblica in un vero e proprio mercato. Le misure prese dai governi di Blair infatti andavano nella direzione della libera concorrenza tra istituti, con la possibilità del fallimento e della riapertura con una “nuova gestione”, con la delega sempre più marcata al “terzo settore” e con l’innalzamento delle tasse universitarie, tutte misure prese con l’intento di rendere più selettiva l’istruzione superiore nella convinzione che questo potesse aumentare la qualità dell’insegnamento.

La riforma del *National Health Service* avrebbe invece portato al ridimensionamento parziale dell’ “internal market” istituito dai conservatori. Nel 1997, il *White Paper The New NHS Modern and Dependable*⁵¹⁰ si focalizzava proprio sull’abolizione del sistema del “mercato interno”, basandosi sulla fine del sistema di concorrenza tra *Local Authorities* e *Fundholding GPs*. Entrambi questi soggetti avrebbero dovuto cooperare in nuclei sanitari locali, divisi in aree da 100.000 abitanti. In base alle necessità locali, il budget loro erogato poteva essere speso per l’acquisto di macchinari, farmaci e per tutte le necessità igienico-sanitarie. Questi gruppi misti pubblici/privati hanno poi avuto la facoltà di stipulare accordi con le strutture ospedaliere, per le cure sanitarie dei pazienti. In definitiva, il “mercato interno” della sanità non è stato abolito dal *New Labour*, che si è limitato piuttosto a “reform Tory reforms rather than turn the clock back to a pre-Conservative age”⁵¹¹, anche se in effetti i laburisti hanno spostato il “dualismo” pubblico/privato nella sanità dalla concorrenza alla collaborazione⁵¹².

Il governo laburista di Blair ha continuato ad appoggiarsi in maniera importante al settore privato nel corso degli anni, come nel caso del “piano quinquennale” proposto a sette istituti privati per farsi carico di almeno 250.000 operazioni all’anno per ridurre la

⁵⁰⁹ S. Driver, L. Martell, *op. cit.*, pp. 98-102.

⁵¹⁰ Department of Health, *The New NHS Modern and Dependable*, Crown Copyright, London, Cm 3807, 1997.

URL:http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/www.dh.gov.uk/en/Publicationsandstatistics/Publications/PublicationsPolicyAndGuidance/DH_4008869 (ultima visualizzazione 09/05/2012).

⁵¹¹ S. Driver, L. Martell, *op. cit.*, p. 94.

⁵¹² Una costante del *New Labour* blairiano è stata proprio la ricerca di un’inversione di rotta rispetto agli anni della Thatcher. Da un’ideologia totalmente filo-mercato e antistatalista (con l’identificazione dello Stato con la burocrazia), il *New Labour* ha insistito molto sulla necessità di una collaborazione tra settore privato e pubblico, specie con le Autorità Locali. Si veda, con riferimento alla riforma del *NHS* proprio come modello di tale impostazione tra Stato e mercato, C. Painter, *Public Service Reform From Thatcher To Blair: A Third Way*, in “Parliamentary Affairs” vol. 52 n.1 January 1999, pp. 94-112.

lista d'attesa del *National Health Service* e, più in generale, il settore privato effettivamente ha continuato a crescere in importanza negli anni del *New Labour*. Furono incrementate le costruzioni e partecipazioni tra pubblico e privato (le *Private-Public Finance Partnership*) per modernizzare le strutture del *NHS*, e furono incoraggiate le privatizzazioni di alcune visite specialistiche, come per esempio quelle odontoiatriche, i cui trattamenti privati aumentarono del 60% tra 1997 e 2001. Queste misure furono giustificate, non senza riserve e malumori all'interno del partito, con il fatto che fosse necessario il massimo pragmatismo possibile nel settore della sanità per porre in primo piano la salute dei pazienti e l'efficienza del servizio. Perciò la compartecipazione pubblico/privato nel *National Health Service* è stata accettata dai laburisti esplicitamente come misura più efficace non per una scelta ideologica, come è stato fatto dai conservatori, ma come strumento per incrementare gli standard qualitativi della sanità britannica⁵¹³.

Anche la politica abitativa del *New Labour* riprese alcune tematiche già utilizzate dai *tories*, focalizzandosi sulla qualità e sulla diversificazione della scelta. Invece di un ritorno al meccanismo del sistema dei sussidi e degli incentivi, la proposta fu di proseguire con ulteriori privatizzazioni delle abitazioni di proprietà pubblica. Il mercato privato avrebbe dovuto così essere incentivato, in virtù delle sue maggiori possibilità di venire incontro alle esigenze di locatori-proprietari⁵¹⁴. Tuttavia, sul versante del miglioramento della qualità delle abitazioni, il governo si è impegnato anche in un programma di ristrutturazione edilizia del costo complessivo di 19 miliardi di sterline, accompagnata da una revisione dei canoni d'affitto. Per gli incentivi all'acquisto, il governo avviò il programma *Starter Homes Initiative*, con il quale si prevedeva un sistema di incentivi e prestiti per alcune categorie di lavoratori del settore pubblico, in particolare infermieri, insegnanti, ufficiali di polizia, ai quali era data così la possibilità di stabilirsi in quartieri cittadini con alti costi per l'acquisto di proprietà immobiliari. Infine, il governo si è impegnato in un politica a livello nazionale di riqualificazione delle abitazioni pubbliche e in stato di abbandono per i quartieri in degrado delle città industriali del Nord, e un programma di edificazione di 200.000 nuove abitazioni nelle regioni del Sud-Est e dell'area londinese. Queste iniziative erano rivolte a fare

⁵¹³ R. Lowe, *op. cit.*, pp. 415-422.

⁵¹⁴ D. Covan, A. Marsh, *New Labour, Same Old Tory Housing Policy?*, in "The Modern Law Review", vol. 64 n.2 March 2001, pp. 260-279.

alloggiare quei lavoratori, in gran parte dipendenti pubblici, i quali si trovavano in difficoltà per il *boom* del mercato immobiliare britannico (e in particolare londinese) a partire dagli anni '80, che ha fatto lievitare i prezzi degli affitti e delle case⁵¹⁵.

I governi laburisti di Blair e Brown hanno governato dal 1997 al 2010, anno in cui sono tornati al potere i conservatori guidati da Cameron. Gli anni di Tony Blair coincisero con la cosiddetta *cool Britannia*, scintillante sia per le sue *performance* economiche (il governo Blair è stato il primo governo laburista a non dover affrontare serie crisi economiche o finanziarie, ma un periodo di crescita costante e sostenuta), sia per il dinamismo della sua società. Molto probabilmente, in quegli anni vi fu oltretutto nell'immaginario collettivo una sommaria identificazione della Gran Bretagna con il dinamismo economico del centro finanziario londinese⁵¹⁶.

Con l'avvicendamento al potere tra Tony Blair e Gordon Brown, però, il ciclo favorevole dell'economia britannica è sembrato aver subito un considerevole rallentamento. Il settore bancario è stato ampiamente aiutato dal governo a costo di un aumento del deficit (risalito al 12% del Pil), che per essere parzialmente ripianato ha richiesto un'ulteriore tornata di privatizzazioni. La crisi ha comunque coinvolto ogni settore dell'economia, con la chiusura di numerose piccole e media imprese, l'aumento dei disoccupati, la flessione dei consumi. Il governo ha provveduto sin dal 2009 all'istituzione di centri di consulenza psicologica gratuita per i cittadini con il posto di lavoro a rischio e strozzati dai debiti contratti⁵¹⁷, con la paura molto concreta che la crisi avesse ridotto il tenore di vita degli inglesi, portandoli ad essere più poveri degli italiani⁵¹⁸.

Alle elezioni del 2010, infine, il *New Labour* avrebbe perso le elezioni, cominciando anche un percorso di ricambio della classe dirigente con l'elezione a segretario di Ed

⁵¹⁵ Office of the Deputy Prime Minister, *Housing and Housing Policy in England 1975-2002*, cit., pp. 21-23.

⁵¹⁶ Questa crescita dell'economia britannica "a due velocità" negli ultimi trent'anni si è caratterizzata per una forte disomogeneità tra le diverse regioni e per un crollo verticale dell'industria manifatturiera, specie per quel che riguarda la Scozia, il Galles e l'Inghilterra nord-orientale. La fragilità intrinseca della crescita britannica era già ritenuta evidente da alcuni settori anche del partito laburista già nel pieno del *boom* di fine anni '90. Si veda M. Thain, *Britain's Fragile Economy*, in "Socialism Today", n. 60 October 2001. URL: http://www.socialismtoday.org/60/uk_economy.html (ultima visualizzazione 09/05/2012).

⁵¹⁷ C. Magazzino, *op. cit.*, pp. 150-153.

⁵¹⁸ J. Hooper, *Mamma mia! Has the financial crisis really made us poorer than the Italians*, in "The Guardian" 19 December 2008. URL: <http://www.guardian.co.uk/world/2008/dec/19/italy-beats-britain-currencies> (ultima visualizzazione 09/05/2012).

Miliband e con la parziale revisione di alcuni dei postulati dell'esperienza blairiana⁵¹⁹. I conservatori sono invece tornati al potere con un programma che, in materia sociale, si è incentrato sul concetto di *Big Society*⁵²⁰. Questa proposta apparentemente ha impresso una svolta considerevole rispetto all'ortodossia thatcheriana. Nelle intenzioni del suo teorico di riferimento, Phillip Blond, il progetto di *Big Society* si differenzerebbe tanto dal monopolio statale nella gestione dei servizi pubblici – non solo di *welfare* – quanto dalla deregolamentazione totale verso il libero mercato. La *Big Society* non sarebbe inoltre una semplice riedizione dell'associazionismo privato non-profit, ma una più ampia autonomia della gestione, anche in termini di finanziamento, di interi settori, come ad esempio la sanità, da parte delle comunità e dei gruppi organizzati di cittadini. Allo Stato spetterebbe così solo il compito di vigilare sugli standard da rispettare e sugli incentivi da erogare attraverso un apposito istituto di credito, la *Big Society Bank*⁵²¹. Il governo Cameron si è impegnato fortemente nel finanziamento di questo progetto, e nei primi mesi del 2012 ha stanziato, nonostante la crisi e i tagli alla spesa pubblica, 600 milioni di sterline per un fondo (non governativo ma partecipato tra imprese, enti sociali, Autorità locali e banche) per finanziare le imprese sociali e per quelle associazioni che intendono svolgere attività pubbliche e sociali⁵²².

Sembra insomma che le nuove tendenze delle politiche sociali in Gran Bretagna siano, una volta sparito il ruolo centrale dello Stato, rivolte verso una sorta di

⁵¹⁹ In realtà, il *New Labour* post-Blair e Brown sembra ancora muoversi in un limbo tra passato e nuove proposte politiche. Non è ancora possibile tuttavia valutare la direzione politica che intraprenderanno i laburisti nel prossimo futuro, e vi sono diverse valutazioni, perlopiù di giornalisti, sull'effettiva "svolta" attuata da Ed Miliband, nuovo segretario del partito. Si vedano, tra i tanti articoli, T. Helm, *Ed Miliband's left wing stance deepens challenges facing new Labour leader*, in "The Guardian" 25 September 2010. URL: <http://www.guardian.co.uk/politics/2010/sep/25/ed-miliband-left-wing-labour-leader?intcmp=239> (ultima visualizzazione 09/05/2012);

si veda E. Miliband, *Così il Labour governerà senza soldi*, in "Europa" 11 gennaio 2012. URL: http://www.europaquotidiano.it/dettaglio/132010/cos%AC_il_labour_governera_senza_soldi (ultima visualizzazione 09/05/2012).

⁵²⁰ Conservative Party, *Invitation to Join the Government of Britain*, Conservative Party Election Manifesto 2010, per il programma sociale, cfr. in particolare pp. 35-53. URL: <http://www.conservatives.com/~media/Files/Activist%20Centre/Press%20and%20Policy/Manifestos/Manifesto2010> (ultima visualizzazione 09/05/2012); si veda anche A. Romano, *Cameron e l'equivoco della "big society"*, in *IlSole24Ore* 08 ottobre 2011. URL: <http://www.ilssole24ore.com/art/commenti-idee/2010-10-08/cameron-equivoco-society-080414.shtml?uid=AYobFrXC> (ultima visualizzazione 09/05/2012).

⁵²¹ Si veda l'intervista a Phillip Blond, teorico della *Big Society*. URL: <http://www.paoloconti.net/big-society-di-cameron-raccontata-dal-suo-inventore-phillip-blond/> (ultima visualizzazione 09/05/2012).

⁵²² N. Watt, *David Cameron launches £600m "big society" fund*, in "The Guardian" 4 April 2012. URL: <http://www.guardian.co.uk/society/2012/apr/04/david-cameron-big-society-fund> (ultima visualizzazione 09/05/2012).

istituzionalizzazione del “terzo settore” come nuovo soggetto principale per la promozione del *welfare state*. Tuttavia, vista anche l’indeterminatezza in cui ancora si muove il progetto di Cameron e l’attualità dell’argomento, non è possibile valutare ancora né in termini storici né in quelli di risultati politici la *Big Society* di Cameron.

5.6. Verso un nuovo compromesso?

I mutamenti del *welfare* sono stati strettamente collegati ai mutamenti intervenuti nel modello economico imperante da trent’anni a questa parte, che si potrebbe riassumere riferendosi a categorie come globalizzazione, flessibilizzazione e finanziarizzazione dell’economia mondiale. Secondo le valutazioni dell’economista Glyn, tutti questi mutamenti non sarebbero di per sé incompatibili né con il mantenimento di un sistema di *welfare* né con le aspirazioni ad una maggior giustizia sociale, attraverso gli strumenti “tradizionali” della tassazione e della spesa sociale. Anzi, a dimostrazione di questa tesi per cui *welfare state* e globalizzazione non siano termini tra di loro antitetici, egli ha riportato come le percentuali di spesa sociale tra 1980 e 2000 siano aumentate nel corso del ventennio. In media l’aumento è stato più sostenuto nei Paesi anglosassoni a economia liberista rispetto alla “socialdemocratica” Svezia. Tuttavia, in Gran Bretagna vi è stato un aumento pressoché generalizzato della disuguaglianza in termini di percentuale di popolazione sotto la soglia della povertà e di indicatori della disuguaglianza sociale. Scorrendo i dati sull’efficacia del sistema di *social security*, si può anche rilevare come lo “scarto” tra il modello svedese e quello britannico sia dovuto alla diversa incidenza che assegni e sussidi per il mantenimento del reddito assumono nella diminuzione della povertà (vedi tabelle 14 e 15).

Quello che è complessivamente mutato in Gran Bretagna è stato quindi anzitutto l’approccio della politica ai problemi del *welfare*. Sono stati gli orientamenti maturati dal 1979 in poi a costituire un mutamento unidirezionale nel modo con cui i governi si sono approcciati a questo tema. Si potrebbe forse parlare (il condizionale è d’obbligo, parlando di un’epoca politica recente e che ancora stiamo vivendo) di una nuova stagione del “consenso” nel passaggio dai governi conservatori a quelli laburisti, incentrata fondamentalmente su un ritorno ad un’impostazione “residuale” dell’intervento sociale, che è stato alla base tanto del *self-help* individualistico

thatcheriano quanto dell'intero impianto di *workfare* laburista. Altri punti di sostanziale condivisione hanno riguardato la tendenza a delegare sempre più compiti (e fardelli) dell'intervento sociale al cosiddetto "terzo settore", come del resto era stata la tradizione britannica fino al secondo dopoguerra attraverso la filantropia e l'associazionismo caritativo.

Questo "consenso" è parso rendersi effettivo nella costruzione di quel compiuto sistema definito di *welfare mix*, in una convivenza tra settore pubblico e privato, tra Stato e società, che avrebbe dovuto ridurre i costi e aumentare l'efficienza di un'area di intervento dove il monopolio (o quasi) dello Stato è stato considerato deleterio tanto da destra quanto da sinistra, superando così decisamente l'impostazione statalistica in materia sociale.

Tabella 14

Spesa sociale in percentuale rispetto al Pil in alcuni Paesi OCSE (nel 1980 e nel 2001)

| Paese | 1980 | 2001 |
|--------------------|------|------|
| Francia | 21,1 | 28,5 |
| Germania | 23,0 | 27,4 |
| Giappone | 10,2 | 16,9 |
| Svezia | 28,8 | 28,9 |
| Gran Bretagna | 17,9 | 21,8 |
| Stati Uniti | 13,3 | 14,8 |
| Media OCSE | 18,3 | 22,5 |
| Dev. Standard OCSE | 5,8 | 4,6 |

Fonte: A. Glyn, *Capitalismo scatenato. Globalizzazione, competitività e welfare*, cit., p. 228.

Tabella 15

Percentuale di popolazione sotto la soglia della povertà in alcuni Paesi OCSE, ed effetto delle misure di redistribuzione

| Paese | % della popolazione in condizioni di povertà (2000 o fine anni '90) | Effetto tasse/sussidi nella riduzione della povertà (% di diminuzione della numerosità) | Effetto tasse/sussidi nella riduzione della disuguaglianza (% di diminuzione del coefficiente di Gini) |
|---------------|---|---|--|
| Stati Uniti | 17,0 | -25 | -18 |
| Gran Bretagna | 12,3 | -61 | -24 |
| Canada | 11,9 | -52 | -24 |
| Australia | 11,2 | -55 | -31 |
| Olanda | 8,9 | -59 | -40 |
| Germania | 8,2 | -71 | -42 |
| Belgio | 7,9 | -75 | -48 |
| Francia | 7 | -70 | -41 |
| Svezia | 6,4 | -78 | -42 |
| Finlandia | 5,4 | -70 | -40 |

Fonte: A. Glyn, *Capitalismo scatenato. Globalizzazione, competitività e welfare*, cit., p. 234.

In realtà, è possibile individuare anche alcune differenze sostanziali nei due approcci. Da parte conservatrice, vi è stato un più deciso ritorno ad un'impostazione "vittoriana". Senza voler cadere in un anacronismo scorretto, si è ripreso in un certo senso lo "spirito" delle *Poor Law*, con un approccio per certi aspetti punitivo su certe condizioni di disagio economico, come è stato per gli assegni alle madri single. Non si è cercato di colpire le condizioni che generano la povertà, quanto piuttosto i casi singoli di povertà, ponendo per giunta l'accento sull'aspetto delle "responsabilità" del comportamento

individuale⁵²³. In questo senso anche il *New Labour* è partito dalla volontà di mettere l'individuo nelle condizioni di potersi “emancipare da solo”, insistendo sulla creazione di una “parità di opportunità” che il *welfare* avrebbe dovuto garantire, e che poi sarebbe spettato ai singoli saper cogliere⁵²⁴.

Se le politiche intraprese dalla Thatcher affondavano in un contesto teorico coerentemente liberista ed anti-egualitario, che ha avuto i suoi più influenti esponenti in Hayek e Friedman, la “torsione” laburista è stata probabilmente più indicativa della svolta del nuovo “consenso” intorno al *welfare* pure per quanto ha riguardato il concetto stesso di giustizia sociale. Anche durante l'epoca di massima espansione del *welfare* ci furono diverse visioni su quali dovessero essere le finalità delle politiche sociali, tra la promessa di edificare una “Nuova Gerusalemme” e più concreti progetti che cercassero di bilanciare le iniquità del capitalismo. Tuttavia, anche i più avanzati revisionisti laburisti degli anni '50 hanno continuato a considerare il *welfare state* come uno strumento funzionale a garantire la crescita economica e la piena occupazione, facendo leva sulle politiche macroeconomiche keynesiane, e come un *mezzo* per propagare nella società i valori dell'equità e della giustizia sociale, in chiave socialdemocratica. Un altro riformatore laburista, Michael Young, scrisse nel 1958 il libro *The Rise of the Meritocracy 1870-2033*⁵²⁵, che si può ricondurre al filone satirico-fantascientifico sulle “orme” di Orwell. Quest'opera era di fatto una critica, ironica ma inquietante, delle posizioni liberali/conservatrici sui valori del “merito” e dell'intelligenza come mezzi per favorire l'ascesa sociale. Nell'opera di Young, questi due valori avrebbero creato una società di caste elitarie e “meritocratiche”, in cui non ci sarebbe stato nessuno spazio per i principi di uguaglianza e giustizia sociale. Questa società sarebbe stata creata proprio attraverso una riforma scolastica che avrebbe agevolato l'avanzamento *solo* in base al merito, all'intelligenza e alla conoscenza.

Il cambiamento impresso al partito negli anni '80 e '90 da tutta la classe dirigente laburista è in questo senso evidente, con un mutamento radicale sia per quel che riguarda il concetto di uguaglianza sia per quel che riguarda la “meritocrazia”, veicolata nelle intenzioni del *New Labour* attraverso l'istruzione. I diritti sociali non sono stati più

⁵²³ K. Laybourn, *op. cit.*, pp. 245-252.

⁵²⁴ Su questo mutamento di prospettiva del *New Labour*, si veda anche R. Lowe, *op. cit.*, pp. 32-35 ; si veda inoltre L. Marrocu, *Il contesto marhsalliano: origini e sviluppo del Welfare State britannico*, cit., cfr. in particolare pp. 157-158; e A. Giddens, *Cogliere l'occasione*, cit., pp. 91-94.

⁵²⁵ Michael Young, *The Rise of the Meritocracy 1870-2033*, Pelican Book, London 1962.

considerati incondizionati e non negoziabili, e il sistema di *welfare* è invece diventato un aiuto, e non un indirizzo, per la crescita a livello macroeconomico. Inoltre, nelle parole di Gordon Brown, l'impianto complessivo della *social security* sarebbe diventato un mezzo per “supporting people as they respond to these challenges – extending their choices and opportunities; acting as a trampoline rather than as a safety net.”⁵²⁶

Sintetizzando in modo un po' schematico, nei conservatori c'è stato un richiamo all'individualismo, mentre nei laburisti ad una forte responsabilizzazione dei comportamenti individuali, ma entrambi i partiti hanno inserito il *welfare* in un nuovo modello di sviluppo post-fordista e del mercato del lavoro. Entrambi non hanno esplicitamente ricercato più la piena occupazione nelle singole economie nazionali, quanto piuttosto le condizioni per una maggiore flessibilità e competitività su scala globale. Da qui la “rivoluzione copernicana” in merito alle politiche di *welfare* che, come si è visto, sono progressivamente diventate più residuali, con insistenza sul *welfare mix*, con la delega al terzo settore e alle alternative private rispetto al monopolio pubblico, con l'intento inoltre di non accollare allo Stato l'intero onere della spesa sociale.

Tuttavia, nell'analizzare la tendenza complessiva del *welfare*, e prendendo proprio ad esempio il caso britannico, lo storico Pierson ha scritto che “ci sono forze potenti a favore della stabilizzazione del Welfare State [...]. La prima consiste nelle tendenze generalmente conservatrici delle istituzioni democratiche. Il Welfare State è ora lo status quo, con tutti i vantaggi che questa condizione comporta[...]. Dove il potere è diviso tra differenti istituzioni, radicali riforme risulteranno difficili. Ma, come il caso [...] britannico dimostra, cambiamenti radicali non sono facili anche in situazioni di concentrazione del potere politico. Una seconda e cruciale fonte della forza politica del Welfare State viene dagli alti costi elettorali generalmente associati con la sua restrizione [...].Coloro che godono dei benefici del Welfare State sono relativamente concentrati e sono generalmente bene organizzati [...]. Né la posizione del Welfare State sembra essere seriamente erosa — almeno nel medio termine — dal declino della sua area di sostegno chiave, il lavoro organizzato. Solo per quelle forme di intervento sociale per cui i sindacati rappresentano l'unica forza in difesa, come i sussidi di

⁵²⁶ G. Brown, *Fair is Efficient*, p. 22, citato in S. Driver, L. Martell, *op. cit.*, p. 107. Sul “cambio di paradigma” nelle politiche sociali laburiste, cfr. inoltre pp. 74-120.

disoccupazione, il declino del movimento operaio costituisce un problema reale [...]. La crescita della spesa sociale ha ridisegnato il terreno della politica del Welfare State. La maturazione di programmi sociali produce nuovi interessi organizzati — i consumatori di questi programmi e coloro che lavorano ad essi — che sono solitamente ben piazzati per la difesa del Welfare State.”⁵²⁷

Quindi, si potrebbe concludere che la tendenza del *welfare* britannico in evoluzione è quella di una sua revisione dal lato della natura della *social policy* e delle modalità con cui i suoi servizi sono erogati e finanziati. D'altronde, il *welfare state* è ormai diventato un elemento imprescindibile nella vita democratica contemporanea del Regno Unito, da cui difficilmente si può tornare indietro, e a cui difficilmente i cittadini potrebbero rinunciare, come è evidente dall'orgoglio con cui il *National Health Service* è stato considerato sin dalla sua nascita: “Il gioiello della corona del *welfare state* britannico”.

Quest'ultimo aspetto, cioè il duplice legame tra *welfare* come elemento della democrazia e *welfare* come modello *anche* di sviluppo economico, ci porta adesso ad un tentativo di trarre alcune considerazioni finali sulle modalità e le motivazioni per cui le politiche di *welfare*, nello specifico caso britannico, siano mutate così radicalmente, e in maniera così repentina, nell'arco di poco più di cinquant'anni.

⁵²⁷ P. Pierson, *The New Politics of the Welfare State*, in «World Politics », 1996, pp. 174-175, citato in L. Marrocu, *Il contesto marhsalliano: origini e sviluppo del Welfare State britannico*, cit., p. 156. Su queste posizioni concorda nella sostanza anche l'analisi di Ritter, per cui lo Stato sociale è anche “un contributo fondamentale alla produttività economica e alla stabilità politica, perché esso offre la pace sociale, fonda l'integrazione e la legittimazione di una società”, e perché in effetti costituisce un settore dell'economia e anche un potente blocco di interessi. Egli riporta anche le cifre per cui nel 1985 erano occupati nei settori del *welfare* il 26% della popolazione attiva in Svezia, il 16% in Gran Bretagna, il 15% in Francia, il 12% in Italia e l'11% in Germania. G. Ritter, *op. cit.*, cit. p. 209, per i dati, si veda p. 210, n.2.

Conclusioni

La prospettiva comparata è certamente la più corretta e completa per riuscire a sviluppare un discorso esauriente sul *welfare*. Essa permette di sviluppare un'analisi parallela tra varie nazioni in un determinato periodo, per poter trarre delle conclusioni più ampie su un fenomeno o processo storico, estrapolando differenze e tratti comuni.

Questo perché le singole realtà nazionali hanno sviluppato dinamiche proprie che non permettono la generalizzazione di un processo storico (come la specifica forma di neoliberalismo, che ha investito la Gran Bretagna, ma non nella stessa misura il resto dell'Europa), se non considerandolo nella sua complessità e rapportandolo ad altre realtà contemporanee.

Tuttavia, l'interesse per il caso britannico non è dettato solo dalla sua "celebrità", dovuta probabilmente al Rapporto Beveridge⁵²⁸ e alle grandi riforme strutturali che il governo Attlee - definito da Tony Blair "the greatest peacetime government this century"⁵²⁹ - ha avuto la forza di varare in solo 6 anni. Tale interesse è motivato anche dallo sviluppo successivo del *welfare state* nel Regno Unito. Nel sistema sociale britannico sono state vissute in misura più amplificata che altrove la realizzazione (ed il veloce abbandono) di uno schema universalistico pressoché "completo" e, almeno nei primi anni, per la maggior parte sotto la responsabilità e la direzione dello Stato⁵³⁰. Questa è stata una cesura netta con il passato "ottocentesco" della *social policy* britannica, fatta in precedenza di volontariato e filantropia privata, nel passaggio da un intervento "selettivo" contro la miseria ad un rivolta verso tutti i cittadini.

Lo stesso carattere al tempo stesso peculiare ed "esemplare" dell'evoluzione delle politiche sociali nel Regno Unito è dato dalla radicalità con cui è stato messo in

⁵²⁸ Furono vendute più di 100.000 copie in un mese in Gran Bretagna, senza considerare che esso fu anche usato come strumento di propaganda dall'esercito britannico in tempi di guerra. Per il dibattito sul Rapporto Beveridge tra i partiti politici, gli intellettuali e nell'Assemblea Costituente, si veda anche L. Di Nucci, *Lo Stato sociale in Italia tra fascismo e Repubblica: la ricezione del Piano Beveridge e il dibattito alla Costituente* in C. Sorba (a cura di), *Cittadinanza. Individui, diritti sociali, collettività nella storia contemporanea (atti del Convegno SISSCO, Padova 2-3 aprile 1999)*, cit., pp. 161-188. Secondo Ritter il Piano Beveridge è generalmente visto come "[...] il documento fondamentale del moderno Stato sociale [...]". G. Ritter, *op. cit.*, p. 143.

⁵²⁹ T. Blair, *Let Us Face the Future: The 1945 Anniversary Lecture, Fabian Society*, London 1995, p. 2, citato in S. Driver, L. Martell, *op. cit.*, p. 74.

⁵³⁰ Secondo David Gladstone il passaggio di responsabilità dal settore privato a quello pubblico va proprio a costituire il "principal significance" delle riforme del governo Attlee sullo Stato sociale. D. Gladstone, *op. cit.*, p. 51.

discussione tale modello sociale. Questa critica ha inteso colpire non tanto il *welfare state* come sistema di diritti sociali (con l'eccezione, e non è poco, dell'intero sistema di tutele sindacali e di relazioni industriali) quanto piuttosto il "mito" che attorno ad esso si era costruito. Improvvisamente nel dibattito pubblico si è sviluppato un discorso politico che ha raffigurato il *welfare state* come la causa della passività e del parassitismo dei lavoratori, e della scarsa competitività dell'economia britannica appesantita dal fardello dell'assistenzialismo.

In effetti, si potrebbe azzardare una certa "specularità" nell'azione dei laburisti di Attlee e in quella dei governi Thatcher. I primi edificarono il *welfare* come parte di una visione economica più ampia fatta di nazionalizzazioni e programmazione economica nella sua variante keynesiana, in un'epoca in cui il keynesismo, le tutele sindacali, i diritti sociali e la partecipazione democratica erano considerati i capisaldi dello sviluppo economico britannico. I secondi invece hanno superato un paradigma economico-sociale per sostituirlo con un altro, quello del "libero mercato". In questo nuovo modello sono rientrate la privatizzazione non solo delle industrie ma anche delle politiche sociali, la responsabilizzazione individuale di fronte alla propria condizione sociale e la spoliticizzazione del discorso pubblico in merito alle politiche sociali. Quest'ultimo aspetto tuttavia non ha significato "depoliticizzazione", perché anzi il paradigma sottostante a questo nuovo modello di crescita economica è ideologico quanto il precedente, e forse anche di più. È stato scritto che, specialmente negli anni '70, "il confronto tra keynesiani e neoliberalisti era piuttosto una guerra di ideologie inconciliabili. [...] Entrambe le parti avanzavano argomenti di tipo economico. [...] In entrambi i casi l'economia dava veste razionale a una fede ideologica, a una concezione a priori della società umana."⁵³¹ Quest'affermazione, per quanto sicuramente efficace, andrebbe forse in parte sfumata, poiché gli interventi macroeconomici a sostegno della domanda in varia misura ispirati dal keynesismo oltre ad essere entrati nell' "arsenale" delle politiche economiche dei laburisti si sono rivelati particolarmente efficaci e

⁵³¹ E. J. Hobsbawm, *op. cit.*, p. 478. In effetti, a giudicare dall'influenza che le diverse dottrine economiche hanno avuto nel determinare le politiche economiche dei diversi Stati dal dopoguerra in poi si può forse concordare con la famosa affermazione di Keynes, secondo cui "[...] le idee degli economisti e dei filosofi politici, così quelle giuste come quelle sbagliate, sono più potenti di quanto comunemente si creda. In realtà il mondo è governato da poche cose all'infuori di quelle. Gli uomini della pratica, i quali si credono affatto liberi da ogni influenza intellettuale, sono spesso gli schiavi di qualche economista defunto." J.M. Keynes, *Teoria generale dell'occupazione, dell'interesse e della moneta e altri scritti.*, cit. p. 554.

pragmatici anche per i conservatori britannici. Anche nel resto dell'Occidente ci fu una forma simile di condivisione di alcuni principi di politica economica tra destra e sinistra, sebbene non riconducibile alla dottrina economica keynesiana quanto piuttosto al primato della politica nell'indirizzare l'economia, ad esempio incentivando attivamente la piena occupazione.

Lo stesso Keynes non poteva certo definirsi un socialista, quanto piuttosto un economista "non-ideologico" che seppe studiare empiricamente i principi di funzionamento generale delle economie industrializzate del suo tempo, tanto da decretare il successo del suo modello di economia⁵³². La ripresa del neoliberalismo, invece, ha avuto un carattere più dottrinario, per cui è ancora valido quanto constatato da Marx riferendosi agli economisti della sua epoca: volevano dimostrare, attraverso un procedimento ideologico, "l'eternità e l'armonia dei rapporti sociali esistenti."⁵³³ naturalizzando un processo storico. Un procedimento analogo di eternizzazione del "libero mercato" è riemerso quando si sono presentati una serie di mutamenti nella struttura economica e produttiva dell'Occidente, fornendone la cornice ideologica e costituendo così il nuovo modello dell'economia⁵³⁴.

Il *welfare state* è diventato così il "campo di battaglia" ideologico tra due visioni del mondo. Durante l'epoca del "consenso" beveridgiano-keynesiano del secondo dopoguerra, ma soprattutto dopo il suo superamento, i conservatori, così come i laburisti, utilizzarono le opportunità offerte dal *welfare* per propagandare quando non

⁵³² Tra la sconfinata bibliografia su Keynes e il keynesismo, si veda a tal proposito A. Minc, *Diavolo di un Keynes*, UTET, Torino 2008, in cui Keynes viene definito un "patrimonio della sinistra", cit. p. 159, e cfr. in particolare pp. 137-171 e pp. 229-233; sulla critica alla "scientificità" del *laissez faire*, considerato invece un dogma del liberismo e sulla sfida alla teoria economica classica, oltre allo scritto di J.M. Keynes, *La fine del laissez-faire*, in Id., *La fine del laissez-faire e altri scritti*, cit., pp. 21-44, anche F. Vicarelli, *Keynes. L'instabilità del capitalismo*, Il Mulino, Bologna 1989, cfr. pp. 75-90, pp. 209-233.

⁵³³ K. Marx, *Introduzione*, in Id., *Lineamenti fondamentali di critica dell'economia politica*, Einaudi, Torino 1983, cit. p.7.

⁵³⁴ Due autori presumibilmente molto distanti ideologicamente come Luttwak e Harvey condividono la sostanziale caratterizzazione ideologica che ha accompagnato e accompagna lo sviluppo del cosiddetto "turbocapitalismo". Secondo Luttwak il libero commercio e la globalizzazione costituiscono per la maggior parte degli americani (ma non solo per loro) una "ideologia comune, quasi si trattasse di una religione", e per quel che riguarda i governi di Stati Uniti e Gran Bretagna, il libero scambio è "una vera e propria religione", si veda E. Luttwak, *La dittatura del capitalismo*, Mondadori, Milano 1999, cfr. pp. 3-73 e 212-238, cit. p. 15 e 212. Anche Harvey ha sottolineato come "Il discorso proposto dal neoliberalismo è, in breve, divenuto egemonico, e la sua influenza talmente pervasiva da costituire parte integrante del modo in cui molti di noi comunemente interpretano, vivono e comprendono il mondo." D. Harvey, *Breve storia del neoliberalismo*, cit., p. 11.

imporre la propria ideologia sia in ambito economico-sociale sia per tutti gli altri aspetti della politica e della vita pubblica e privata.

Il *welfare state* è stato però anche l'oggetto dell'evoluzione della politica nella seconda metà del '900. Questa è l'interpretazione che ne ha dato lo storico Ritter nella sua *Storia dello Stato sociale*, che fa nascere lo "Stato sociale" moderno (includendo in questa definizione anche il *welfare state* dopo il 1945) con la legislazione bismarckiana della fine dell'Ottocento. Esso sarebbe stato quindi la risposta politica dei governi al caos dei nuovi rapporti sociali ed economici ingenerati dall'industrializzazione, dall'urbanizzazione, dalla proletarizzazione. In altri termini, sarebbe stato la soluzione dei gruppi dirigenti nazionali ai problemi sociali del mondo contemporaneo. Lo Stato sociale sarebbe stato così l'elemento costitutivo del processo storico di partecipazione politica, crescita economica e legittimazione dello Stato nazionale democratico come elementi costitutivi del "Patto sociale" del '900. La democrazia si sarebbe affermata così anche attraverso questo fattore di inclusione sociale delle classi subalterne nello Stato attraverso il riconoscimento del "lavoro" come momento fondante della vita sociale e attraverso la garanzia che sarebbe stato compito dello Stato evitare *almeno* che i propri cittadini scivolassero sotto la soglia della povertà⁵³⁵. Forse però, un limite dell'analisi di Ritter è il non aver considerato il *welfare state*, cioè quella forma peculiare di Stato sociale post-bellico, anche nella sua accezione di vero e proprio modello di sviluppo. Lo studio dei sistemi sociali fatto Ritter appare così concentrato sugli sviluppi delle politiche pubbliche, relegando in secondo piano la storia "peculiare" dello sviluppo economico post-bellico.

Secondo Flora ed Heidenheimer, il "*welfare state*" (entro il cui termine hanno compreso anche i sistemi di protezione sociale precedenti il 1945) è figlio di due processi storici differenti: l'espansione della democrazia di massa all'interno degli Stati nazionali e la crescita del capitalismo⁵³⁶. Soprattutto il saggio di Hugh Heclò cui si è già fatto riferimento mette chiaramente in risalto la "rottura" intercorsa nell'approccio alle politiche sociali dopo il 1945 e in seguito durante il trentennio di crescita economica postbellica.

⁵³⁵ Si veda P. Pombeni, *Prefazione*, in G. Ritter, *op. cit.*, pp. IX-XVI, e, per la definizione dei compiti dello Stato sociale moderno, a partire dal concetto tedesco del termine, a garanzie del mantenimento del reddito, le misure di redistribuzione e la tutela delle condizioni lavorative, *ivi.*, pp. 15-32.

⁵³⁶ P. Flora, A. Heidenheimer, *Il nucleo storico e il cambiamento dei confini del "welfare state"*, *cit.*, pp. 33-34.

Il nesso tra gli aspetti economici e quelli politici sembrerebbe fornire la chiave di lettura più completa per spiegare la nascita e l'evoluzione delle politiche sociali verso il *welfare state* "classico".

Nella vastità di questo tema, si dovrebbe quindi probabilmente tenere conto sia della storia economica e politica, sia della storia del pensiero politico, poiché proprio in questo campo risulta chiara l'interazione tra i due momenti, l'economia e la politica. Questo perché il *welfare state* è stato sia un paradigma di crescita economica, sia un terreno di confronto politico-ideologico, sia la storia dello sviluppo di un concetto di cittadinanza alla base di un nuovo "Patto sociale" tra Stato e individuo.

La prospettiva con cui si è affrontato questo argomento, tra le molte possibili, si è quindi basata sull'intersecazione di tre differenti livelli per cercare di comprendere l'evoluzione del *welfare state* britannico dal 1945 fino ai giorni nostri: il contesto internazionale, il modello di sviluppo economico e il ruolo della politica (intesa in senso ampio, con il contributo dei partiti, dei sindacati e degli intellettuali). Sono tre momenti che si sviluppano in relazione tra di loro, ma potrebbe essere utile cercare di analizzarli separatamente.

Proprio in virtù di questo legame tra aspetti economici e politici alla base dell'evoluzione del *welfare state*, questo lavoro è stato idealmente diviso in due parti speculari. L'idea fondamentale qui presentata è che nell'evoluzione del *welfare state* britannico siano state presenti due diverse stagioni del "consenso" politico, in relazione a due diversi "paradigmi" economici e sociali. La rottura sarebbe stata operata nel corso degli anni '70, e come data periodizzante può essere individuato il 1976, anno in cui la centralità delle politiche macroeconomiche del governo laburista britannico passarono dalla piena occupazione alla lotta all'inflazione.

Il primo periodo è stato quello della nascita e dello sviluppo del *welfare state* "classico", nato all'insegna di un consenso politico e sociale attorno al paradigma beveridgiano (un'ortodossia difesa strenuamente nei principi da intellettuali del calibro di Titmuss e Marshall) e sulla programmazione economica, che proprio nel caso britannico può ritenersi la più "genuinamente" keynesiana. Questo modello politico ed economico si è formato in seguito alla crisi violenta dell'ordine precedente, il capitalismo del *laissez faire* ottocentesco e l'ordine politico internazionale che aveva costruito, franato tra il 1914 ed il 1945. L'ascesa ed il culmine del *welfare state* britannico in termini di spese

sociali e di coperture coincise, sul finire degli anni '70, con il periodo di maggior percezione del declino relativo dell'economia del Regno Unito, considerato all'epoca non a caso il "Malato d'Europa".

In maniera analoga si svilupparono allora le nuove basi del *welfare state* e dell'economia britannica. Le fondamenta furono, sia nel "discorso politico" sia nella concreta realtà, la netta rottura con il precedente modello sociale universalistico e statale, perché ci fu anzi un parziale ma comunque sostanzioso ritorno al "privato". L'altra frattura fu quella con il modello economico interventista keynesiano che ha caratterizzato la Gran Bretagna nel dopoguerra. Questi due momenti accompagnarono la ristrutturazione dell'economia britannica che si sarebbe avviata in breve tempo a confermare la propria egemonia come mercato finanziario mondiale, dopo aver gradualmente perso sin dalla fine dell'Ottocento la propria competitività come "officina del mondo". Da questo punto di vista Margaret Thatcher è stata, per così dire, "la persona giusta al momento giusto"; più che aver rappresentato il motore della svolta, è stata la figura carismatica che ha incarnato e incentivato lo *Zeitgeist* dell'epoca, sia dal punto di vista delle politiche economiche e sociali, sia da quello dell'ideologia politica. A questo proposito, è stato scritto che "Thatcherism, in short, was fundamentally opposed to the basic values and institutions of the classic welfare state."⁵³⁷

Questi cambiamenti nelle politiche sociali della Gran Bretagna sono rientrati comunque nel più ampio evolversi della storia del secondo Novecento. Il *welfare state* difatti costituisce in qualche modo sia il soggetto attivo del mutamento delle politiche degli Stati, sia quello passivo che subisce le conseguenze dell'instabilità e dei mutamenti delle economie capitalistiche occidentali.

Il sistema politico-economico internazionale

Proprio in riferimento al contesto politico-economico internazionale, si può provare ad operare un'analoga periodizzazione. Secondo Keohane, "combinando il liberalismo nei rapporti con l'estero ad attive politiche interne di welfare, le società europee nel dopoguerra hanno seguito politiche diametralmente opposte al modello del *self-help state*. [...] Sul piano internazionale, la forma di liberalismo a cui si aderì dopo la

⁵³⁷ R. Lowe, *op. cit.*, p. 370.

seconda guerra mondiale doveva essere coerente con il welfare state, piuttosto che in opposizione ad esso.”⁵³⁸

Alla base della creazione di questo modello di sviluppo economico vi sarebbe stato l'intervento statunitense per creare un ordine internazionale che all'interno dei singoli Paesi europei garantisse stabilità politico-economica, aumento della produttività, dei salari, dell'occupazione e dell'accesso ai beni di consumo in nuovi mercati. In altri termini, l'ordine internazionale postbellico si sarebbe sviluppato come interventista all'interno delle economie dei singoli Stati, pur con diversi “gradi” di intervento e programmazione. Contemporaneamente tale ordine sarebbe però dovuto essere libero-scambista e sempre più integrato nel mercato internazionale. In questo modo gli Stati Uniti avrebbero potuto rafforzare la propria posizione di unico creditore mondiale e di primo centro finanziario e manifatturiero mondiale. La relativa stabilità dell'economia internazionale nel quadro geopolitico “congelato” della Guerra fredda, l'intervento statale nella programmazione economica, la creazione di un mercato comune europeo e la forte ripresa delle esportazioni nel resto del mondo, misero le basi su cui il *welfare state* fu in grado di svilupparsi⁵³⁹. Questo contesto internazionale è un primo punto da considerare nell'analizzare lo sviluppo del *welfare*: “le fondamenta della costruzione del welfare state europeo furono preparate dall'egemonia americana.”⁵⁴⁰

Si può anche affermare che il *welfare* sia rientrato a pieno titolo in questa forma di capitalismo guidato dalla politica. Tale sistema, come si è visto, entrò in crisi per una serie di motivi economici e politici. Sempre secondo Keohane, ad un ventennio di “circoli virtuosi” nella crescita delle economie occidentali, si è arrivati ad un periodo di crisi in cui gli scambi economici sono stati l'inflazione e la stagnazione tra le diverse economie nazionali interdipendenti tra di loro⁵⁴¹.

Maurizio Ferrera ha indicato sei fattori generali di crisi del *welfare state* palesatisi nel corso degli anni '70: il rallentamento dell'economia occidentale nel suo complesso, la fine delle economie industriali fordiste, la ridefinizione del ruolo della famiglia e dei rapporti di genere, l'invecchiamento progressivo delle società occidentali, le aspettative

⁵³⁸ R. Keohane, *Il sistema economico-politico mondiale e la crisi del liberalismo “embedded”*, cit., p. 38.

⁵³⁹ Ivi. pp. 38-42. Si veda anche A. Milward, *The European Rescue of the Nation-State*, Routledge, London 2000, cfr. in particolare pp. 10-45.

⁵⁴⁰ R. Keohane, *Il sistema economico-politico mondiale e la crisi del liberalismo “embedded”*, cit., p. 42.

⁵⁴¹ Ivi. pp. 51-56.

crescenti negli standard di vita e la maggiore interdipendenza economica e politica tra i diversi Stati⁵⁴².

L'“Età dell'Oro” si sarebbe inoltre conclusa in quel decennio in seguito al venir meno del regime di cambi fissi stabilito a Bretton Woods. Furono gli Stati Uniti a creare tale sistema, e furono gli Stati Uniti a distruggerlo, per le esigenze delle imprese americane in sofferenza rispetto alla concorrenza europea e giapponese e per la crisi che attraversava il dollaro (aggravata dalle politiche economiche e monetarie di Paesi europei come la Germania). La deregolamentazione dei mercati finanziari ha in secondo luogo tolto ai governi il controllo “politico” dell'economia, come nel caso delle politiche monetarie, che non sono state più né influenzate dai governi né condizionate dalle esigenze economiche nazionali. Esse sono state delegate alle banche centrali “indipendenti” (ma con una quota sempre maggiore dei propri titoli acquistati dagli investitori istituzionali) e soprattutto agli “umori” (letteralmente) dei mercati internazionali che agiscono in base a fattori “irrazionali” e speculativi.

Infine, altri due elementi hanno imposto una rivoluzione anche nel mondo del lavoro: la rivoluzione tecnologica e nella produzione, e la crescita delle esportazioni di altre potenze manifatturiere. Questi due elementi sono rientrati nel processo di espansione dell'economia capitalistica al di fuori dalle sue sedi storiche che ha costituito una delle caratteristiche della globalizzazione. Si è gradualmente spezzato il potere negoziale dei sindacati e si è sviluppato un nuovo modello di produzione, con una conseguente frammentazione delle figure professionali, delle mansioni, del “valore” delle qualificazioni. Questa nuova situazione ha notevolmente aumentato il potere delle imprese anche attraverso una moltiplicazione dei contratti e una capacità di “pressione” verso i lavoratori tra l'alternativa di un basso salario o della disoccupazione. Alla radice di queste tendenze, l'economista Giorgio Ruffolo ha individuato un processo di abbandono del controllo dell'economia da parte della politica, a causa di una deregolamentazione dei flussi di capitale e di una ri-mercificazione del lavoro⁵⁴³.

Si comprende così il doppio livello attraverso cui hanno operato ideologia ed economia nel determinare l'evoluzione delle politiche sociali a partire dagli anni '80. È stato

⁵⁴² M. Ferrera, *Ascesa, crisi e riforma dello Stato sociale*, in V. Castronovo (a cura di), *Storia mondiale dell'economia. Vol. 5. La modernizzazione e i problemi del sottosviluppo*, cit., pp. 471-490, cfr. pp. 476-478.

⁵⁴³ G. Ruffolo, *Ricchezza e felicità. I paradossi della crescita*, in V. Castronovo (a cura di), *Storia dell'economia mondiale. Vol. 6. Nuovi equilibri in un mercato globale*, cit., pp. 277-301, cfr. pp. 277-282.

scritto che “per alcuni aspetti, il nuovo *laissez faire* è stato il *pendant* ideologico all’impulso che la globalizzazione ha ricevuto dalla fine del sistema monetario internazionale di Bretton Woods nel 1971. L’equilibrio fra Stati-nazione e mercato globale, che nell’era di protezionismo nazionale fra il 1914 e il 1971 aveva favorito gli Stati nazionali, adesso favoriva il mercato globale e i suoi agenti, le società transnazionali.”⁵⁴⁴

D’altronde, come è stato giustamente rilevato, a tali cambiamenti complessivi nella struttura occupazionale e nelle politiche macroeconomiche dei Paesi occidentali non necessariamente hanno corrisposto, e corrispondono, risposte unitarie da parte dei governi nazionali⁵⁴⁵. La globalizzazione, la terziarizzazione e la crescita della finanza nell’economia sono dei processi storici ed economici mondiali. In tal senso il *welfare state* nazionale, così come molte delle politiche economiche che lo hanno accompagnato durante il suo massimo sviluppo, è stato coinvolto nei mutamenti intercorsi nel capitalismo mondiale. Di fronte all’affermarsi di un nuovo mercato globalizzato con le caratteristiche descritte, ogni Paese ha però adottato specifici modelli per entrare nella società postindustriale.

La via britannica ha preso una *sua* peculiare direzione; si possono così contestualizzare storicamente le attive politiche nel mercato del lavoro da parte dei governi Thatcher nell’incentivare l’espansione del mercato azionario, la deregolamentazione dei mercati e la progressiva rimozione delle protezioni sindacali. È stata inoltre condotta una dura battaglia ideologica contro il *welfare* che, se non ha concretamente portato ad un suo smantellamento in termini di spesa effettiva, ne ha certamente rimodellato la natura, riducendo le prestazioni a livelli minimali o comunque più residuali. Non pare un caso, infatti, che gli stessi laburisti non abbiano in genere parlato negli anni ’90 di *welfare state*, preferendo la formula del *workfare*.

L’economia del *welfare state*

Vi è stato quindi un nesso tra *welfare state* e modello di sviluppo economico. Il *welfare state* degli anni ’50-’70 ha infatti accompagnato la crescita dell’economia britannica – e

⁵⁴⁴ A. Gamble, *La rivincita del neoliberalismo*, cit., p. 257.

⁵⁴⁵ G. Esping-Andersen, *I fondamenti sociali delle economie postindustriali*, cit., pp. 165-237.

in generale europea – sviluppandosi sulle necessità di ceti sociali ben distinti e distinguibili, all'interno di un'economia in cui l'industria era ancora il settore principale dell'occupazione della forza-lavoro. Ha scritto a tal proposito Hugh Heclo che “in termini economici, il consolidamento si sviluppò in corrispondenza dell'accettazione dei nuovi principi dell'economia keynesiana e degli obiettivi di pieno impiego da parte delle élites politiche. Di rado ciò avvenne tutto d'un colpo; ma si verificò puntualmente in una nazione dopo l'altra. [...] Non solo si poteva e si doveva governare l'economia, ma la si doveva guidare, tra l'altro, verso un obiettivo sociale definito pieno impiego. La spesa sociale poteva obbedire a scopi economici come l'aumento della produzione, gli investimenti e una stabile politica fiscale. La politica sociale era non solo una buona politica economica, ma la sfera economica e quella sociale della politica statale erano integralmente collegate l'una all'altra.”⁵⁴⁶ Se, come detto, generalizzare sul keynesismo come *unica* dottrina economica ad aver fornito il retroterra a tale tipo di politica interventista non è probabilmente corretto, è nondimeno giusto sottolineare il legame tra politica economia e politica sociale.

Durante l'“Età dell'Oro” il *welfare state* ha agito anche in senso economico, attraverso l'intervento dello Stato nell'economia di mercato, per il mantenimento del reddito delle famiglie e dei singoli cittadini in ogni contingenza sociale della vita. Sono questi i casi della disoccupazione, della malattia, della vecchiaia, tutte situazioni in cui – secondo una logica di mercato “puro” – gli individui non avrebbero potuto avere materialmente di cosa vivere. La svolta impressa dopo il '45 sarebbe stata proprio l'universalizzazione di assicurazioni, servizi pubblici e la redistribuzione della nuova ricchezza prodotta dalla crescita economica, migliorando le possibilità di consumo della popolazione, in un ciclo che si è autoalimentato. Contemporaneamente era così garantita la sicurezza economica alla classe operaia e anche la classe media già benestante avrebbe potuto accedere ai benefici dei servizi sociali pubblici, come quello sanitario o scolastico. Se i costi sociali per determinati servizi e tutele sono stati accollati ai sistemi economici dei singoli Paesi, il *welfare state* ha nondimeno fornito la possibilità di estendere una soglia di benessere e protezione alla maggioranza della sua popolazione, spostando sempre più il confine della povertà e del bisogno⁵⁴⁷. Le finalità di sicurezza ed eguaglianza sociale,

⁵⁴⁶ H. Heclo, *Verso un nuovo “welfare state”?*, cit., p. 474.

⁵⁴⁷ P. Flora, A. Heidenheimer, *Il nucleo storico e il cambiamento dei confini del “welfare state”*, cit., pp. 42-49.

libertà individuale e democrazia, che hanno costituito l'essenza del *welfare state* postbellico si sono in definitiva dimostrate compatibili con la crescita economica e con l'economia di mercato. Questo perlomeno nella misura in cui proprio la crescita, l'aumento della ricchezza di individui e famiglie, e quindi le nuove disponibilità fiscali resero sostenibili le sempre maggiori spese sociali. Non per questo si può però stabilire necessariamente una correlazione diretta tra dinamica di crescita e aumento della spesa pubblica, la quale è anch'essa decisa dalla politica.

Inoltre, l'economia capitalista è stata indirizzata politicamente anche nella direzione di politiche economiche concertate sulla determinazione dei salari, e su modelli consensuali nelle relazioni industriali. Anche rispetto a tale affermazione, peraltro, non si può generalizzare, poiché per esempio in Gran Bretagna e negli Stati Uniti non si ricorse alle politiche dei redditi e dei prezzi se non in situazioni di emergenza e con scarsi risultati, come nel caso del "Social Contract" tra partito laburista e *Trade Unions* soprattutto nel biennio 1974-76⁵⁴⁸.

Altro tipo di intervento economico del *welfare* è stato quello, spesso sottovalutato, della creazione di posti di lavoro all'interno delle strutture pubbliche. I due settori che hanno creato maggiore occupazione in Gran Bretagna sono stati l'educazione e la sanità. L'educazione è passata ad impegnare dal 2,6% al 6,4% della forza-lavoro complessiva dal 1951 al 1976. Nella sanità, gli occupati sono passati dal 2,1% del 1951 al 4,9% del 1981. Nonostante le politiche di tagli generalizzati al pubblico impiego in termini di posti di lavoro perseguite dai governi Thatcher in poi, proprio il *National Health Service* costituiva ancora nel 2000 uno tra i più grandi datori di lavori al mondo, con i suoi 1,2 milioni di dipendenti. È stato sottolineato come l'impiego nelle strutture del *welfare state* abbia rappresentato di per sé una misura di *welfare*, permettendo in parte di assorbire la disoccupazione creata dal declino industriale della Gran Bretagna, ma soprattutto di impiegare largamente le donne, sebbene spesso nelle attività ritenute di "competenza" femminile, si pensi al caso dell'insegnamento e dei servizi sociali⁵⁴⁹.

⁵⁴⁸ C. Maier, *Le condizioni preliminari del corporativismo*, in J. Goldthorpe (a cura di), *Ordine e conflitto nel capitalismo moderno*, cit., pp. 73-110, cfr. in particolare pp. 88-110.

⁵⁴⁹ D. Gladstone, *op. cit.*, pp. 113-123.

In questo sistema politico-economico, la crescita economica sarebbe stata così trasformata in benessere sociale attraverso il *welfare state*, e a guidare questo processo ci sarebbero state le decisioni dei partiti politici di destra e di sinistra⁵⁵⁰.

Lo storico Charles Maier ha sostenuto come nel secondo dopoguerra si sia giunti ad un momento di stabilizzazione, dopo le crisi della seconda metà del XX secolo. La tesi da lui esposta è che la stabilità internazionale e interna degli Stati occidentali sia stata raggiunta attraverso due processi. Il primo è stato il mantenimento delle economie tedesca e giapponese, insieme a quelle francese e italiana (le più dinamiche e importanti nel periodo post-'45, definite le prime due da Maier “i virtuali motori dell'accumulazione capitalistica”) nel mondo occidentale e la fine degli imperi coloniali francese e britannico. Il secondo è stato proprio quello che egli ha definito come “pluralismo corporativo”, ovvero uno strumento istituzionale ed economico che incorporasse nella vita politica dello Stato tutta una serie di interessi organizzati nella società. Il compromesso sociopolitico si sarebbe basato sulla concertazione democratica da parte dei partiti politici, dei sindacati, della burocrazia degli organismi economici statali e dei gruppi di pressione di vario tipo e variamente organizzati. Il risultato di questo compromesso avrebbe avuto la sua realizzazione più importante con il *welfare state*, che ha inserito stabilmente fasce sempre più vaste dei cittadini – e della classe operaia *in primis* – nella vita politica e sociale delle democrazie occidentali. La stabilità economica internazionale fu garantita dal duplice legame che si venne a creare tra *welfare state* e crescita economica, e solo sul finire degli anni '60 e durante il decennio successivo, una nuova radicalizzazione sociale e politica, e il venir meno della prosperità economica, avrebbero messo in discussione questo binomio⁵⁵¹.

Uno dei motivi di crisi del *welfare* negli anni '70 è stata anche l'*impasse* in cui i partiti si sono trovati nell'aver dovuto continuare a sostenere questo compromesso attraverso un sistema fiscale che ha pesato su tutti i redditi, anche quelli più modesti, indebolendo il carattere progressivo della tassazione. In Gran Bretagna la contemporanea azione dell'inflazione contribuì inoltre a diluire ulteriormente la redistribuzione della ricchezza, e ad impoverire ed esasperare gli strati più bassi del ceto medio e i lavoratori meglio

⁵⁵⁰ Per un'analisi comparata in termini di spesa e politica sociale tra partiti cattolici e socialisti, si veda H. Wilensky, *Il ruolo dei partiti politici nello sviluppo recente del “welfare state”*, in P. Flora, A. Heidenheimer (a cura di), *Lo sviluppo del welfare state in Europa e in America*, cit., pp. 413-458.

⁵⁵¹ C. Maier, *Alla ricerca della stabilità*, cit., cfr. in particolare pp. 7-26 e 223-289.

retribuiti, i quali infatti nel 1979 votarono in massa il partito conservatore di Margareth Thatcher⁵⁵². Le continue necessità politiche per mantenere una spesa sociale elevata per pensioni, assicurazioni, sanità, istruzione e per gli investimenti per la piena occupazione, si trovarono ad un punto di svolta nel momento in cui le risorse economiche per finanziarle cominciarono ad essere sempre più esigue⁵⁵³. In Gran Bretagna, la crisi economica avrebbe portato sul finire di quel decennio ad un'acuta conflittualità sociale proprio tra quei soggetti che diedero vita al "pluralismo corporativo" descritto da Maier. I sindacati spinsero per la prosecuzione di politiche di *deficit spending* e rifiutarono gli accordi concertati sui livelli dei salari. Gli imprenditori lamentarono l'insostenibilità degli alti livelli occupazionali di pari passo con l'aumento dei salari, e più in generale i legittimi interessi elettorali dei partiti resero impossibile operare sostanziali riduzioni nei vari settori della spesa sociale che avrebbero colpito diversi strati della popolazione, senza evitare contraccolpi alle elezioni.

L'aumento costante del deficit e del debito pubblico e l'incremento dell'inflazione nel sistema economico nazionale⁵⁵⁴ spinsero infine nella direzione di un radicale cambio nella politica economica, in coincidenza con le trasformazioni globali dell'economia verso un nuovo tipo di crescita economica.

Un aspetto da non sottovalutare nel nuovo modello economico uscito dalla crisi degli anni '70 è quello che Giorgio Ruffolo ha definito "una crescita economica che genera malessere sociale."⁵⁵⁵ Si tratta di una condizione apparentemente paradossale, dovuta al passaggio dall'epoca di "compromesso" del *welfare state*, all'epoca del cosiddetto "turbocapitalismo", che ha generato ciò che Ruffolo ha definito maloccupazione, diseguaglianza, disqualità sociale. Con quest'ultimo termine egli indica la riduzione della quantità di investimenti e produzione di beni del settore pubblico rispetto all'estendersi del settore privato, e la speculare diminuzione della spesa sociale e dei servizi di *welfare* in base all'ortodossia finanziaria neoliberista. Le tre tendenze sopra citate accompagnerebbero l'economia dei giorni nostri e avrebbero, scrive sempre

⁵⁵² D. Gladstone, *op. cit.*, pp. 102-103.

⁵⁵³ Per un'analisi globale dell'andamento della spesa pubblica dagli anni '50 agli anni '70, si veda J. Kohl, *L'evoluzione della spesa pubblica nell'Europa occidentale e nell'America del Nord*, in P. Flora, A. Heidenheimer (a cura di), *Lo sviluppo del welfare state in Europa e in America*, cit., pp. 367-411.

⁵⁵⁴ Nel 1980 il rapporto debito/Pil era del 54,37% in Gran Bretagna, a fronte del 37,53% della media europea, mentre il Pil pro capite era passato dal 78% di quello statunitense del 1960 al 67% nel 1980. Per i dati si veda C. Magazzino, *op. cit.*, cfr. pp. 46-47.

⁵⁵⁵ G. Ruffolo, *Ricchezza e felicità. I paradossi della crescita*, cit., p. 282.

Ruffolo, un “programma massimo di smantellamento dello Stato sociale e di instaurazione di una società di mercato.”⁵⁵⁶

In questo nuovo scenario, alle pressioni esercitate per la riduzione del “peso” del *welfare* sull’economia contemporanea ha fatto però da contraltare un primo tentativo di conciliare la *social security* con l’economia globalizzata, cercando di ridefinire il ruolo del *welfare state* in tal senso. Giddens ha definito i partiti socialisti europei delle forze “conservatrici” in merito al *welfare*, nonostante esso non sia stato una conquista storicamente ascrivibile al movimento operaio. Secondo la sua analisi – avanzata già in precedenza da altri sociologi⁵⁵⁷ - lo sviluppo del *welfare* è stato anzitutto un processo di adeguamento delle politiche pubbliche alle nuove situazioni di povertà che il capitalismo aveva prodotto, una volta sparite le tradizionali forme di sostegno ai poveri. Il “salto” successivo che ha portato ai sistemi di protezione sociale universali e alla piena occupazione sarebbe infine stato realizzato con la Grande crisi e con la Seconda guerra mondiale, che hanno obbligato lo Stato ad un intervento non più selettivo, ma rivolto a tutti i propri cittadini, avendo allo stesso tempo mobilitato la propria economia verso lo sforzo bellico⁵⁵⁸. Ciononostante i partiti socialisti di governo si sarebbero in seguito progressivamente identificati con il *welfare state* nato alla fine della Seconda guerra mondiale, in un processo che in Gran Bretagna è stato portato a compimento dall’ala revisionista del *Labour Party*. La stessa vicenda del *New Labour* può essere letta come una reazione difensiva rispetto all’ “onda lunga” del neoliberalismo che ha dilagato a cominciare dalla fine degli anni ‘70. Ci pare ancora un volta esemplificativo il caso della Gran Bretagna in tal senso; dopo la rottura operata dalla Thatcher, infatti, il *New Labour* ha proposto una riforma del *welfare* attraverso il *welfare-to-work*, impostato su una società flessibile, non per cambiarla in senso più equo, ma per adeguarsi meglio ad essa.

⁵⁵⁶ Ivi. Cit. p. 294. Cfr. pp. 282-297.

⁵⁵⁷ Anche il sociologo danese Esping-Andersen ha espresso una simile valutazione, ricordando come le legislazioni sociali di fine ‘800 fossero la coerente espressione del riformismo conservatore e anti-liberale bismarckiano, il quale era più propenso a vedere i lavoratori come *Soldaten der Arbeit* piuttosto che come merci nel libero mercato. Secondo questi conservatori, la limitazione del mercato avrebbe anche avuto l’effetto di preservare l’armonia sociale e garantire un’efficienza ottimale in termini di produttività. Si veda G. Esping-Andersen, *Cittadinanza e socialismo nel welfare state*, in “Stato e mercato” n. 14 agosto 1985, pp. 253-279, cfr. pp. 253-259. Sulla stessa linea interpretativa Hugh Hecló, il quale comunque vi vede una maggior partecipazione liberale e socialista nelle “sperimentazioni” sociali della fine del XIX secolo. H. Hecló, *Verso un nuovo “welfare state”?*, cit., cfr. pp. 468-473.

⁵⁵⁸ A. Giddens, *Oltre la destra e la sinistra*, cit., pp. 167-172.

In altri termini, si è passati da una prima stagione di “consenso” in cui i conservatori hanno accettato alcuni elementi di “socialismo”, se non altro nel principio della “giustizia sociale” e dell’ “uguaglianza”, ad un nuovo tipo di “consenso”, in cui è stata la sinistra ad aver accettato i principi fondamentali del capitalismo, cioè l’individualismo e la supremazia del libero mercato.

Il *welfare state* e il “Patto sociale”

Lo sviluppo del *welfare state* è stato anche e soprattutto la storia di un vero e proprio nuovo “Patto sociale” entro cui si sarebbe riformata la democrazia occidentale, uscita vittoriosa dallo scontro con un duplice nemico: la Grande crisi del ’29 e il nazismo.

Il Piano Beveridge, alla base della rifondazione della democrazia post-bellica, è stato il risultato di questo confronto; per poter uscire vincitrice dalla guerra, la democrazia - britannica ed europea - avrebbe dovuto permettere ai propri cittadini qualcosa di più del semplice diritto di voto, con un’idea di cittadinanza arricchita anche dai diritti sociali. Di fronte agli sconvolgimenti del capitalismo e della guerra, avrebbe dovuto garantire anche la tutela dalla miseria e il diritto al lavoro, in un nuovo concetto di cittadinanza, che fosse anche “sociale”. La definizione del difficile concetto di “cittadinanza” come al tempo stesso appartenenza ad una comunità e come uno status che garantisce determinati diritti all’interno della stessa comunità è ascrivibile al sociologo Marshall. Questa definizione deve essere a sua volta contestualizzata e storicizzata in un’epoca che si è vista come quella che ha storicamente portato a compimento il lungo percorso dei diritti del cittadino cominciato con il 1789. Si riteneva allora che attraverso il *welfare state* si fosse messo in pratica il riconoscimento teorico che lo Stato avrebbe dovuto garantire a *tutti* i propri cittadini l’eguaglianza di status, con la possibilità di accedere ai servizi del *welfare* e con un intervento anche solo minimale per controbilanciare la diseguaglianze nelle condizioni economico-sociali⁵⁵⁹. Proprio in riferimento all’impostazione originaria data da Beveridge, è stato rilevato come “rivestiva una decisiva importanza il carattere “universalistico” dei servizi offerti, il

⁵⁵⁹ Su questo si veda anche P. Costa, *Il discorso di cittadinanza in Europa: ipotesi di lettura*, in C. Sorba (a cura di), *Cittadinanza. Individui, diritti sociali, collettività nella storia contemporanea (atti del Convegno SISSCO, Padova 2-3 aprile 1999)*, cit., pp. 12-37, cfr. pp. 15-20.

fatto cioè che essi non fossero rivolti selettivamente a gruppi sociali economicamente o socialmente deprivilegiati ma, nello stesso modo, a tutti i cittadini.”⁵⁶⁰

Successivamente, l'imprevedibile crescita dell'“Età dell'Oro” ha permesso, da un lato, di reggere all'altro confronto epocale, quello dell'Occidente con il comunismo, e dall'altro ha rinsaldato lo stesso “Patto sociale”, permettendo l'ampliamento del *welfare state* ben oltre la soglia della sussistenza e promettendo di migliorare le condizioni dei propri cittadini e aumentarne il tenore di vita. Quest'evoluzione delle politiche sociali è stata in un certo senso “involontaria”. Questo perché l'impegno che lo Stato democratico, riformato in senso “sociale” e non “socialista”, si doveva assumere entro le linee indicate da Beveridge sarebbe dovuto essere per un nuovo “Patto sociale” che legittimasse di nuovo le istituzioni democratiche uscite dalla guerra. Lo Stato avrebbe originariamente dovuto garantire non tanto il benessere economico dei suoi cittadini per come esso si è configurato negli anni della crescita economica, ma la garanzia di una sicurezza economica di base che permettesse ai propri cittadini di sopravvivere in qualsiasi condizione economica, sociale o storica.

Nelle iniziali intenzioni del Piano Beveridge non vi era infatti un rapporto organico tra sicurezza sociale e incremento dei consumi e del benessere⁵⁶¹. Anzi, secondo Marshall, le misure proposte da Beveridge - che egli riteneva ispirate da un ottica assistenziale - sarebbero risultate inadeguate rispetto ai successivi sviluppi intrapresi dalla società britannica, in una sorta di contrapposizione tra austerità e società opulenta. In altre parole, “l'abbandono di Beveridge” sarebbe avvenuto nell'ambito del passaggio storico da una società impoverita ma coesa, solidale e austera - quella britannica nell'immediato dopoguerra - ad una nuova Gran Bretagna che si arricchiva e diventava sempre più materialista, ed in cui i principi dello “Stato assistenziale” cominciarono a perdere il loro valore originario. Per esempio, la concezione della “garanzia di un minimo vitale per la sussistenza” alla base del Piano Beveridge risultò essere il prodotto di un'epoca storica e di una concezione di cittadinanza, che però nel giro di un decennio non corrispose più alla Gran Bretagna dei consumi di massa e del benessere⁵⁶². In una

⁵⁶⁰ L. Marrocu, *Il contesto marhsalliano: origini e sviluppo del Welfare State britannico*, cit., p. 147.

⁵⁶¹ P. Pombeni, *La democrazia del benessere*, cit., cfr. pp. 25-29.

⁵⁶² Sulla contrapposizione tra società dell'austerità e società dei consumi, e sulle sue ricadute sui modelli di protezione sociale, si rimanda a T.H. Marshall, *Stato assistenziale e società dei consumi*, in Id., *Cittadinanza e Classe Sociale*, (a cura di) Paolo Maranini, cit., pp. 207-231, cfr. in particolare pp. 224-231.

società che si arricchiva i principi dello Stato definito “assistenziale” avrebbero perso valore se non fossero stati in grado di adattarsi alle nuove condizioni materiali e storiche.

Da questi processi la necessità per un sistema sociale democratico di adattarsi alle necessità della società e al tempo stesso di intervenire contro le disuguaglianze sociali, pena la sua delegittimazione di fronte a determinati settori sociali. Questo adattamento si è configurato in Gran Bretagna nel caso della frammentazione delle pensioni universali in un arcipelago di nuovi schemi previdenziali, per venire incontro alle esigenze di una società altamente stratificata e notevolmente arricchita. Anche il dibattito intellettuale sul *welfare state* si muoveva interamente nell’orizzonte di un compromesso ormai irrinunciabile e rispetto al quale non si sarebbe più potuto tornare indietro. Le stesse contestazioni alla società opulenta e all’economia del *welfare state* - fatta salva forse in parte quella marxista - si mossero in questo contesto in cui non era più la povertà a costituire il fulcro della lotta. Piuttosto, la materia del contendere fu per un certo periodo la modalità con cui redistribuire la nuova ricchezza degli Stati dell’Europa occidentale. In questo dibattito si inseriva nel laburismo britannico il filone revisionista “socialdemocratico” rappresentato da Crosland⁵⁶³.

Complessivamente, Esping-Andersen ha rintracciato due linee collegate tra di loro nell’azione socialdemocratica (entro cui ha inserito pure i laburisti) riguardo ai propri obiettivi di *social policy*: estensione dei diritti sociali e uguaglianza di status. Sul primo versante, l’azione del *welfare* ha portato ad una demercificazione del lavoro e alla creazione di un sistema di solidarietà sociale interclassista, perché improntato al principio dell’universalismo. L’uguaglianza economica come obiettivo finale per eliminare le distinzioni sociali invece non è mai stata raggiunta, in parte perché tale

⁵⁶³ Sulla politica di *welfare* socialdemocratica Esping-Andersen ha rintracciato diversi momenti in cui le socialdemocrazie passarono da una “politica di classe” ad una “politica popolare”, in grado di mobilitare più ceti sociali e di allargare le proprie basi popolari, attraverso anche il passaggio da un modello di assistenza interna al proprio movimento (definita “strategia del ghetto”) verso una politica sociale universalistica. Per le socialdemocrazie scandinave tale svolta è rintracciabile sin dagli anni ’30 e per la SPD viene accomunata alla svolta di Bad Godesberg del 1956. G. Esping-Andersen, *Cittadinanza e socialismo nel welfare state*, cit., cfr. pp. 259-261.

Il laburismo britannico ha però avuto una storia sua peculiare che per certi versi lo ha differenziato dagli altri partiti socialisti continentali. Sul percorso, anche doloroso, che portò il *Labour Party* al governo sin dal 1924, e poi a diventare una forza politica “rispettabile” che tutelasse gli interessi nazionali si veda R. Miliband, *op. cit.*, cfr. in particolare pp. 105-135 e 173-219, e, sugli sviluppi del secondo dopoguerra, pp. 365-417; si veda inoltre G.D.H. Cole, *Gli elementi non marxisti nel laburismo inglese*, in “Il Ponte”, cit., pp. 531-539, e Id., *Storia del movimento operaio inglese. Vol. I 1789-1900*, Bonetti, Milano 1965, cfr. pp. 382-431, e Id., *Storia del movimento operaio inglese. Vol. II 1900-1947*, cfr. pp. 20-88.

condizione è una dichiarazione di principio generale e in parte perché non è forse neanche realizzabile in un sistema economico capitalista. Sotto il peso del mancato raggiungimento di questa condizione, già dagli anni '60 la contestazione interna alla sinistra fu “la prima importante ribellione verificatasi nello stato assistenziale.”⁵⁶⁴

Il “Patto sociale” avrebbe così cominciato a vacillare sin dagli anni '60 per l'insofferenza del ceto medio di fronte all'aumento della pressione fiscale necessaria per mantenere elevati gli standard del *welfare* pubblico ed evitare il ricorso a schemi privati. Ma fu altrettanto importante la contemporanea delusione “da sinistra” per il mancato salto di qualità (con la parziale eccezione svedese) dalla “democrazia sociale” alla “democrazia economica”⁵⁶⁵.

La rottura effettiva di questo patto nel Regno Unito si è avuta però in concomitanza di una serie di fattori: la fine delle condizioni economiche di crescita, i limiti del *welfare state* nell'effettivo innalzamento delle condizioni di vita di tutti i ceti sociali, la crisi nella stessa capacità di sostenere i programmi di *welfare* e la ripresa dell'offensiva neoliberista sul finire degli anni '70, in perfetta concomitanza con i mutamenti dello sviluppo dell'economia. Quando la Thatcher ha affermato che “la società è una nozione inesistente” - oltre a contraddirsi immediatamente nel momento in cui ha sostenuto anche che “esistono soltanto individui, uomini e donne, ed esistono le famiglie”⁵⁶⁶, come se queste non fossero compagini sociali – di fatto ha affermato anche che un ben preciso “Patto sociale” si era rotto. È stato un momento di rottura forse più importante delle sue effettive azioni in campo politico ed economico, perché non solo ha inteso spezzare la solidarietà come valore sociale (sebbene essa sia stata in una certa misura “imposta” dallo Stato, tramite ad esempio la tassazione dei propri cittadini), ma ha anche delineato un'idea nuova – e allo stesso tempo vecchia quanto il capitalismo – di comunità e di vita sociale.

Questo è stato evidente nella sempre maggior selettività, restrittività e “flessibilità” dei modelli di intervento sociale, peraltro sempre meno a carico dello Stato – che in questo modo è venuto meno ad uno dei compiti che si era prefissato dal 1945 – e sempre più a carico dei privati. È quasi come se, di fronte ad un ritorno all'economia di libero

⁵⁶⁴G. Esping-Andersen, *Cittadinanza e socialismo nel welfare state*, cit., p. 269, cfr. pp. 261-271.

⁵⁶⁵Ivi. pp. 271-279.

⁵⁶⁶M. Thatcher, *Gli anni di Downing Street*, Starling&Kupfer, Milano 1993, p. 530, citato in C. Magazzino, *op. cit.*, p. 53.

mercato sul modello del *laissez faire* dell'Ottocento, si sia tornati anche ad una politica sociale residuale e caritatevole di stampo ottocentesco. Il tutto di fronte ad un processo parallelo che vede la *social policy* uniformarsi ad un modello di economia che vorrebbe uno Stato sociale "flessibile", e quest'ultimo farsi strumento e campo di battaglia di precise scelte politiche, quando non semplicemente ideologiche.

Bibliografia:

- Abelshauser Werner, *Germany: guns, butter, and economic miracles*, in Mark Harrison (a cura di), *The economics of World War II. Six great powers in international comparison*, Cambridge University Press, Cambridge 1998, pp. 122-170.
- Accornero Aris, *Dal fordismo al postfordismo. Il lavoro e i lavori*, in Valerio Castronovo (a cura di), *Storia dell'economia mondiale. Vol. 6 Nuovi equilibri in un mercato mondiale*, Laterza, Roma-Bari 2002, pp. 73-91;
- Accornero Aris, *Era il secolo del lavoro*, Il Mulino, Bologna 1997, cfr. pp. 101-204;
- Albert Michel, *Capitalismo contro capitalismo*, in Valerio Castronovo (a cura di), *Storia dell'economia mondiale. Vol. 6. Nuovi equilibri in un mercato globale*, cit., pp. 259-276, cfr. pp. 264-276;
- Antonelli Cristiano, *La grande transizione tecnologica*, in Valerio Castronovo (a cura di), *Storia dell'economia mondiale. Vol. 6. Nuovi equilibri in un mercato globale*, cit., pp. 53-71;
- Ascoli Ugo, Ranci Corrado, *Introduzione*, in Ugo Ascoli e Corrado Ranci (a cura di), *Il welfare mix in Europa*, Carocci, Roma 2003, pp. 15-44;
- Ashton Thomas Southcliffe, *La trattazione storiografica del capitalismo*, in Friedrich Von Hayek (a cura di), *Il capitalismo e gli storici*, Bonacci Editore, Roma 1991, pp. 35-57;
- Attlee Clement, Bevan Aneurin, Griffiths James, *La celebrazione di una vittoria storica*, citato in Stazzi Carlo Andrea *And Now - Win the peace! I laburisti inglesi e il Welfare State (1945-1948)*, in "Diacronie. Studi di Storia Contemporanea" n.9 gennaio 1/2012, p. 8
URL: http://www.studistorici.com/2012/02/13/stazzi_numero_9/ (ultima visualizzazione 09/05/2012);
- Bairoch Paul, *Storia economica e sociale del mondo. Vol. II.*, Einaudi, Torino 1999, cfr. pp. 963-966, 994-1010,

- Baker Kenneth, *The turbulent years*, Faber and faber 1993, citato in Anthony Seldon, Daniel Collings, *Britain under Thatcher*, Pearson Education Limited, Harlow 2000, p. 44;
- Barraclough Geoffrey, *Guida alla storia contemporanea*, Laterza, Roma-Bari 2001;
- Basso Pietro, *L'ascesa del razzismo nella crisi mondiale*, in Pietro Basso (a cura di), *Razzismo di Stato. Stati Uniti, Europa, Italia*, Pietro Basso, Franco Angeli, Milano 2010, pp. 19-58, cfr. pp. 53-58;
- Bédarida Francois, *La Francia di Monnet e Schuman*, in Valerio Castronovo (a cura di), *Storia dell'economia mondiale. Vol. 5. La modernizzazione e i problemi del sottosviluppo*, Laterza, Roma-Bari 2000, pp. 251-264;
- Benassi David, *William Beveridge e il Piano del 1942: alle origini del welfare state*, in W. Beveridge, *Alle origini del welfare state. Il rapporto su Assicurazioni sociali e servizi assistenziali*, (a cura di) David Benassi, Ugo Ascoli, Enzo Mingione, Franco Angeli, Milano 2010, pp. 7-38;
- Beveridge William, *Il Piano Beveridge: Compendio Ufficiale della relazione di Sir W. Beveridge al Governo britannico*, in Id., *Alle origini del welfare state. Il rapporto su Assicurazioni sociali e servizi assistenziali*, cit., pp. 41-135;
- Beveridge William, *Guerra a sei mali non necessari*, in Id., *La libertà solidale*, (a cura di) Michele Colucci, Donzelli, Roma 2010, pp. 141-157;
- Beveridge William, *Il Piano Beveridge: Compendio Ufficiale della relazione di Sir W. Beveridge al Governo britannico*, Londra presso la Stamperia Reale, 1943;
- Beveridge William, *Perché sono un liberale*, in Id., *La libertà solidale*, cit., pp. 159-178;
- Beveridge William, *Relazione su l'impiego integrale del lavoro in una società libera*, Einaudi, Torino 1948;
- Beveridge William, *"Il prezzo della pace"*, in Id., *"La Libertà solidale"*, cit., pp.179-191;
- Blair Tony, *Discorso di Tony Blair, leader del Partito Laburista inglese al Congresso di Blackpool*, in "Quaderni del Circolo Rosselli", n. 6, 1997, Giunti Editore, Firenze 1997, pp. 77-90;

- Blair Tony, *Let Us Face the Future: The 1945 Anniversary Lecture*, Fabian Society, London 1995, p. 2, citato in Stephen Driver, Luke Martell, *New Labour. Politics after Thatcherism*, Polity Press, Cambridge 2002, p. 74;
- Blair Tony, *Nuovo Labour: vita nuova per la Gran Bretagna*, in “Quaderni del Circolo Rosselli”, cit., pp. 37-59;
- Blair Tony, *Nuovo Partito Laburista, Nuova Gran Bretagna*, in “Quaderni del Circolo Rosselli”, cit., pp. 28-36;
- Broadberry Stephen, Howlett Peter, *The United Kingdom: “Victory at all costs”*, in Mark Harrison (a cura di), *The economics of World War II. Six great powers in international comparison*, cit., pp. 43-73;
- Brown Gordon, *Fair is Efficient*, p. 22, citato in Stephen Driver, Luke Martell, *New Labour. Politics after Thatcherism*, cit., p. 107;
- Caffè Federico, *Prefazione a O’Connor, La crisi fiscale dello Stato*, Einaudi, Torino 1979, pp. IX-XV;
- Cairncross Alec, *Years of recovery. British economic policy 1945-51*”, Methuen, London-New York 1985, cfr. pp. 17, 212-233, 299-353, 427-433 e 463-495;
- Campbell John, *Margaret Thatcher*, (vol. 2, 2003), citato in Rodney Lowe, *The Welfare State in Britain since 1945*, Palgrave MacMillan, London 2005, p. 367;
- Cangiani Michele, *Il “posto dell’economia”: la prospettiva istituzionale di Karl Polanyi*, in Jean-Louis Laville e Michele La Rosa (a cura di), *Ritornare a Polanyi*, Franco Angeli, Milano 2008, pp. 129-148, cfr. pp. 143-148;
- Chacón Justin Akers, *La persecuzione degli undocumented e la lotta per i diritti degli immigrati negli Stati Uniti*, in Pietro Basso (a cura di), *Razzismo di Stato. Stati Uniti, Europa, Italia*, cit., pp. 61-99, cfr. pp. 69-86;
- Chambers Rosalind, *The National Assistance Act, 1948*, in “The Modern Law Review” , vol. 12 n. 1 January 1949, pp. 69-72;
- Chossudovsky Michel, *Globalizzazione della povertà e Nuovo ordine mondiale*, EGA, Torino 2003, cfr. pp. 341-347;
- Clarke Peter, *Speranza e gloria. L’Inghilterra nel XX secolo*, Il Mulino, Bologna 2000;

- Coats Alfred W., *L'inflazione in prospettiva: il punto di vista di uno storico*, in Institute of Economic Affairs (a cura di), *Inflazione: cause, conseguenze, rimedi*, Franco Angeli, Milano 1976, pp. 30-42;
- Cole George D.H., *Gli elementi non marxisti nel laburismo inglese*, in "Il Ponte", Anno VIII n. 5-6 maggio-giugno 1952, La Nuova Italia, Firenze 1952, pp. 531-539;
- Cole George D.H., *Storia del movimento operaio inglese. Vol. I 1789-1900*, Bonetti, Milano 1965, cfr. pp. 382-431,
- Cole George D.H., *Storia del movimento operaio inglese. Vol. II 1900-1947*, cit., cfr. pp. 20-88;
- Conservative Party, *1951 Conservative Party General Election Manifesto*, Conservative Party Manifesto
URL: <http://www.conservative-party.net/manifestos/1951/1951-conservative-manifesto.shtml> (ultima visualizzazione 09/05/2012);
- Conservative Party, *A Better Tomorrow*, 1970 Conservative Party Manifesto
URL: <http://www.conservative-party.net/manifestos/1970/1970-conservative-manifesto.shtml> (ultima visualizzazione 09/05/2012);
- Conservative Party, *Firm Action for a Fair Britain*, February 1974 Conservative Election Manifesto
URL: <http://www.conservative-party.net/manifestos/1974/Feb/february-1974-conservative-manifesto.shtml> (ultima visualizzazione 09/05/2012);
- Conservative Party, *Invitation to Join the Government of Britain*, Conservative Party Election Manifesto 2010, cfr. pp. 35-53
URL: <http://www.conservatives.com/~media/Files/Activist%20Centre/Press%20and%20Policy/Manifestos/Manifesto2010> (ultima visualizzazione 09/05/2012);
- Conti Fulvio, Silei Gianni, *Breve storia dello Stato sociale*, Carocci, Roma 2005, cfr pp. 9-12, 120-139 e 185-186;
- Costa Pietro, *Il discorso di cittadinanza in Europa: ipotesi di lettura*, in Carlotta Sorba (a cura di), *Cittadinanza. Individui, diritti sociali, collettività nella storia contemporanea (atti del Convegno SISCO, Padova 2-3 aprile 1999)*, Ministero per i Beni e le Attività Culturali, Roma 2002, pp. 12-37, cfr. pp.

- Crosland Anthony, *The future of socialism*, Jonathan Cape, London 1956, cfr. pp. 95-191 e 518-520;
- Cross Rupert, *The Family Allowances Act, 1945*, in “The Modern Law Review”, vol. 9 n. 3 October 1946, pp. 284-289;
- *Dal Senato via libera al ddl sulla sicurezza. I medici possono denunciare i clandestini*, “Corriere della Sera” 5 febbraio 2009
URL:http://www.corriere.it/politica/09_febbraio_05/senato_medici_denuncia_stranieri_irregolari_a395e4c4-f36d-11dd-a8aa-00144f02aabc.shtml (ultima visualizzazione 09/05/2012);
- De Rosa Luigi, *La crisi economica del 1929*, in Luigi De Rosa (a cura di), *La crisi economica del 1929*, Le Monnier, Firenze 1979, pp. 1-28;
- De Smith S. A., *Town and Country Planning Act, 1947*, in “The Modern Law Review”, vol. 11 n. 1 January 1948, pp. 72-81;
- Di Nucci Loreto, *Lo Stato sociale in Italia tra fascismo e Repubblica: la ricezione del Piano Beveridge e il dibattito alla Costituente*, in Carlotta Sorba (a cura di), *Cittadinanza. Individui, diritti sociali, collettività nella storia contemporanea (atti del Convegno SISSCO, Padova 2-3 aprile 1999)*, cit., pp. 161-188;
- Driver Stephen, Martell Luke, *New Labour. Politics after Thatcherism*, Polity Press, Cambridge 2002, cfr. pp. 6-24, 51-60 e 98-120;
- Ellwood David, *L'Europa ricostruita. Politica ed economia tra Stati Uniti ed Europa occidentale*, Il Mulino, Bologna 1994, cfr. pp. 111-131, 117-230, 240-246 e 285-290;
- Erhard Ludwig, *Benessere per tutti*, Garzanti, Milano 1957, pp. 84-123;
- Erhard Ludwig, *Benessere per tutti*, in Id., *La politica economica della Germania*, Garzanti, Milano 1962, pp. 197-215;
- Erhard Ludwig, *I cartelli nella politica economica*, in Id., *La politica economica della Germania*, cit., pp. 69-75;
- Erhard, Ludwig, *Economia libera ed economia pianificata*, in Id., *La politica economica della Germania*, cit., pp. 12-15;
- Esping-Andersen Gøsta, *Cittadinanza e socialismo nel welfare state*, in “Stato e mercato” n. 14 agosto 1985, pp. 253-279;

- Esping-Andersen Gøsta, *I fondamenti sociali delle economie postindustriali*, Il Mulino, Bologna 2000, cfr. pp. 165-237;
- Eyskens Mark, *L'influenza della Grande depressione sulla teoria economica*, in Luigi De Rosa (a cura di), *La crisi economica del 1929*, cit., pp. 88-103;
- Ferrera Maurizio, *Ascesa, crisi e riforma dello Stato sociale*, in Valerio Castronovo (a cura di), *Storia mondiale dell'economia. Vol. 5. La modernizzazione e i problemi del sottosviluppo*, cit., pp. 471-490, cfr. pp. 476-478;
- Ferrera Maurizio, *Modelli di solidarietà*, Il Mulino, Bologna 1993, cfr. pp. 63-153, 176-197
- Flora Peter, Heidenheimer Arnold, *Il nucleo storico e il cambiamento dei confini del "welfare state"*, in Peter Flora, Arnold Heidenheimer (a cura di), *Lo sviluppo del welfare state in Europa e in America*, Il Mulino, Bologna 1983, pp. 25-49;
- Flora Peter, Heidenheimer Arnold, *Introduzione*, in Peter Flora, Arnold Heidenheimer (a cura di), *Lo sviluppo del welfare state in Europa e in America*, cit., pp. 11-22;
- Freedland M. R., *The Employment Protection Act, 1975 - Individual Aspects*, in "The Modern Law Review" vol. 39 n. 5 September 1976, pp. 561-574, cfr. pp. 561-563;
- Friedman Milton, *Capitalismo e libertà*, Studio Tesi, Pordenone 1995, cfr. pp. 19-73, 119-145, 217-263;
- Friedman Milton, *Inflazione, tassazione, indicizzazione*, in Institute of Economic Affairs (a cura di), *Inflazione: cause, conseguenza, rimedi*, cit., pp. 81-96;
- Gallino Luciano, *Il lavoro non è una merce*, Laterza, Roma-Bari 2009, cfr. pp. 27-45 e 87-95;
- Gamble Andrew, *La rivincita del neoliberismo*, in Valerio Castronovo (a cura di), *Storia dell'economia mondiale. Vol. 6. Nuovi equilibri in un mercato globale*, cit., pp. 243-258;
- Gauthier André, *L'economia mondiale dal 1945 ad oggi*, Il Mulino, Bologna 1998, cfr. pp. 152-170, 308-311, 359-367

- Gerny Philip G., *Il governo dei mercati finanziari globali*, in Valerio Castronovo (a cura di), *Storia dell'economia mondiale. vol. 6. Nuovi equilibri in un mercato globale*, cit., pp. 147-162;
- Giddens Anthony, *Cogliere l'occasione*, Carocci, Roma 2000, cfr. pp. 13-89;
- Giddens Anthony, *La Terza Via. Manifesto per la rifondazione della socialdemocrazia*, Il Saggiatore, Milano 1999, cfr. pp. 41-56, 83-89 e 101-125;
- Giddens Anthony, *Oltre la destra e la sinistra*, Il Mulino, Bologna 1997, cfr. pp. 15-20, 122-129 e 167-230;
- Gilbert Mark, *La politica economica del governo laburista, 1945-1948. Practical or Impractical Socialism*, in Maurizio Cau (a cura di), *l'Europa di De Gasperi e Adenauer. La sfida della ricostruzione (1945-1951)*, Il Mulino, Bologna 2011, pp. 155-172;
- Girotti Fiorenzo, *Welfare State*, Carocci, Roma 1998, cfr. pp. 222-225, 323-336
- Gladstone David *The twentieth-century welfare state*, Macmillan, London 1999;
- Glyn Andrew, *Capitalismo scatenato. Globalizzazione, competitività e welfare*, Francesco Brioschi Editore, Milano 2007, cfr. pp. 25-33, 85-117, 141-149, 155-178
- Gough Ian, N. Siegel, *Debito pubblico e crisi fiscale dello Stato*, in Valerio Castronovo (a cura di), *Storia dell'economia mondiale. Vol. 5. La modernizzazione e i problemi del sottosviluppo*, cit., pp. 493-507, cfr. pp. 503-507;
- Gough Ian, *The political economy of the welfare state*, MacMillan, London 1979, cfr. pp. 1-15, 55-74 e 128-152;
- Guarracino Scipione, *Storia degli ultimi cinquant'anni*, Mondadori, Milano 1999, cfr. pp. 313-345 e 391-402;
- Guglielmina Tenaglia Ambrosini Maria, *La moneta e l'Europa. Da Bretton Woods a Maastricht, e oltre*, Giappichelli, Torini 1996, cfr. pp. 16-32;
- Harris José, *Local Authority Social Services Act*, in "The Modern Law Review", vol. 33 n. 5 September 1970, pp. 530-534;
- Harrison Mark, *The economics of World War II: an overview*, in Mark Harrison (a cura di), *The economics of World War II. Six great powers in international comparison*, cit., pp. 1-40, cfr. pp. 18-27;

- Harvey David, *Breve storia del neoliberismo*, Il Saggiatore, Milano 2007, cfr. pp. 11-29;
- Hecló Hugh, *Verso un nuovo “welfare state”*, in Peter Flora, Arnold Heidenheimer (a cura di), *Lo sviluppo del welfare state in Europa e in America*, cit., pp. 465-498;
- Helm Toby, *Ed Miliband’s left wing stance deepens challenges facing new Labour leader*, in “The Guardian” 25 September 2010
URL: <http://www.guardian.co.uk/politics/2010/sep/25/ed-miliband-left-wing-labour-leader?intcmp=239> (ultima visualizzazione 09/05/2012);
- Hills John, *Thatcherism, New Labour and the Welfare State*, Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics, London 1998, cfr. p. 11.
URL:http://eprints.lse.ac.uk/5553/1/Thatcherism_New_Labour_and_the_Welfare_State.pdf;
- Hobsbawm Eric, *Il secolo breve 1914/1991*, Rizzoli, Milano 2006, cfr. pp. 303-404, 441 e 478-479;
- Hooper John, *Mamma mia! Has the financial crisis really made us poorer than the Italians*, in “The Guardian” 19 December 2008
URL: <http://www.guardian.co.uk/world/2008/dec/19/italy-beats-britain-currencies> (ultima visualizzazione 09/05/2012);
- Jay Peter, *Hanno importanza i sindacati?*, in Institute of Economic Affairs (a cura di), *Inflazione: cause, conseguenze, rimedi*, cit., pp. 43-63;
- Jenkins Roy, *Politica finanziaria e politica tributaria*, in “Il Ponte”, cit., pp. 573-579;
- Johnson Christopher, *The Economy under Mrs. Thatcher*, Pinguin, 1991, cit. p. 258, citato in Anthony Seldon, Daniel Collings, *Britain under Thatcher*, cit., p. 67;
- Jossa Bruno, *Economia keynesiana*, ETAS LIBRI, Milano 1983, cfr. pp. 13-16, 31-35, 61-72 e 116-126;
- Keohane Robert, *Il sistema economico-politico mondiale e la crisi del liberalismo “embedded”*, in John Goldthorpe (a cura di), *Ordine e conflitto nel capitalismo moderno*, Il Mulino, Bologna 1989, pp. 31-71;

- Keynes John Maynard *Povert  nell'abbondanza: il sistema economico   in grado di riequilibrarsi da solo?*, in Id., *La fine del laissez-faire e altri scritti*, (a cura di) Giorgio Lunghini, Bollati Boringhieri, Torino 2002, pp. 101-108;
- Keynes John Maynard, *La fine del laissez-faire*, in Id., *La fine del laissez-faire e altri scritti*, cit., pp. 21-44;
- Keynes John Maynard, *La pianificazione statale*, in Id., *Come uscire dalla crisi*, (a cura di) Pierluigi Sabbatini, Laterza, Roma-Bari 2009, pp. 59-68;
- Keynes John Maynard, *La riforma monetaria*, Feltrinelli, Milano 1975, p. 65;
- Keynes John Maynard, *Laissez faire e comunismo*, (a cura di) Giorgio Lunghini e Luigi Cavallaro, Deriveapprodi, Roma 2010, cfr. pp. 29-55;
- Keynes John Maynard, *Note conclusive sulla filosofia sociale verso la quale la teoria generale potrebbe condurre*, in Id., *La fine del laissez-faire e altri scritti*, cit., pp. 109-120;
- Keynes John Maynard, *Prospettive economiche per i nostri nipoti*, in Id., *La fine del laissez-faire e altri scritti*, cit., pp. 57-68;
- Keynes John Maynard, *Sono un liberale?*, in Id., *La fine del laissez-faire e altri scritti*, cit., pp. 45-56;
- Keynes John Maynard, *Teoria generale dell'occupazione, dell'interesse e della moneta e altri scritti*, UTET, Torino 1971, cfr. pp. 543-554;
- Kohl J rgen, *L'evoluzione della spesa pubblica nell'Europa occidentale e nell'America del Nord*, in Peter Flora, Arnold Heidenheimer (a cura di), *Lo sviluppo del welfare state in Europa e in America*, cit., pp. 367-411;
- L.C.B.G., *Furnished House (Rent Control) Act, 1946*, in "The Modern Law Review" vol. 9 n. 2 July 1946, pp. 169-172;
- Labour Party, *Britain Will Win with Labour*, October 1974 Labour Party Manifesto
URL: <http://www.labour-party.org.uk/manifestos/1974/Oct/1974-oct-labour-manifesto.shtml> (ultima visualizzazione 09/05/2012);
- Labour Party, *Il futuro dell'Unione Europea*, in "Quaderni del Circolo Rosselli", cit., pp. 60-76;
- Labour Party, *Let us face the future: a declaration of Labour Policy for the consideration of the Nation*, 1945 Labour Party Election Manifesto

- URL: <http://www.labour-party.org.uk/manifestos/1945/1945-labour-manifesto.shtml> (ultima visualizzazione 09/05/2010);
- Labour Party, *Let Us Work Together – Labour’s Way Out of the Crisis*, February 1974 Labour Party Manifesto
URL: <http://www.labour-party.org.uk/manifestos/1974/Feb/1974-feb-labour-manifesto.shtml> (ultima visualizzazione 09/05/2012);
 - Labour Party, *Now Britain’s Strong – Let’s Make it Great to Live In*, 1970 Labour Party Manifesto
URL: <http://www.labour-party.org.uk/manifestos/1970/1970-labour-manifesto.shtml> (ultima visualizzazione 09/05/2012);
 - Labour Party, *The New Britain*, 1964 Labour Party Election Manifesto
URL: <http://www.labour-party.org.uk/manifestos/1964/1964-labour-manifesto.shtml> (ultima visualizzazione 09/05/2012);
 - Laidler David, *La crisi: quando e perché e iniziata*, in Institute of Economic Affairs (a cura di), *Inflazione: cause, conseguenze, rimedi*, cit., pp. 64-80;
 - Landes David, *Prometeo liberato*, Einaudi, Torino 1978, cfr. pp. 652-653;
 - Laybourn Keith, *The Evolution of British Social Policy and the Welfare State*, Keele University Press, Keele 1995;
 - Lehbruch Gerhard, *Introduzione: il neocorporativismo in una prospettiva comparativa*, in Gerhard Lehbruch e Philippe Schmitter (a cura di), *La politica degli interessi nei paesi industrializzati*, Il Mulino, Bologna 1984, pp. 7-40;
 - Levy Benjamin, *Protection from eviction, 1964*, in “The Modern Law Review” vol. 28 n. 3 May 1965, pp. 336-338;
 - Lloyd Dennis, *Landlord and Tenant (Rent Control) Act, 1949*, in “The Modern Law Review”, vol. 13 n.1 January 1950, pp. 76-81;
 - Lloyd Dennis, *The Rent Act, 1957*, in “The Modern Law Review” vol. 20 n.6 November 1957, pp. 627-630;
 - Lowe Rodney, *The Welfare State in Britain since 1945*, Palgrave MacMillan, London 2005;
 - Luttwak Edward, *La dittatura del capitalismo*, Mondadori, Milano 1999, cfr. pp. 3-73 e 212-238;

- Lynes Tony, *The National Insurance Act, 1959*, in “The Modern Law Review” vol. 23 n.1 January 1960, pp. 52-56;
- Magazzino Cosimo, *La politica economica di Margaret Thatcher*, Franco Angeli, Milano 2010, cfr. pp. 47-48, 88-165,
- Maier Charles, “*Voi Europei*”. *Concetti regionali e ruoli nazionali nel quadro del Piano Marshall*, in Elena Aga Rossi (a cura di), *Il Piano Marshall e l'Europa*, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma 1983, pp. 39-58;
- Maier Charles, *Alla ricerca della stabilità*, Il Mulino, Bologna 2003, cfr. pp. 7-26, 103-175 e 223-289;
- Maier Charles, *Le condizioni preliminari del corporativismo*, in John Goldthorpe (a cura di), *Ordine e conflitto nel capitalismo moderno*, cit., pp. 73-110, cfr. pp. 88-110;
- Maier Charles, *Secolo corto o epoca lunga? L'unità storica dell'età industriale e le trasformazioni della territorialità*, in Claudio Pavone (a cura di), *'900. I tempi della storia*, Donzelli, Roma 1997, pp.45-78;
- Marrocu Luciano, *Il contesto marshalliano: origini e sviluppo del Welfare State britannico*, in Carlotta Sorba (a cura di), *Cittadinanza. Individui, diritti sociali, collettività nella storia contemporanea (atti del Convegno SISSCO, Padova 2-3 aprile 1999)*, cit., pp. 141-158;
- Marshall Thomas Humprey, *Cittadinanza e classe sociale*, (a cura di) Sandro Mezzadra, Laterza, Roma-Bari, 2002;
- Marshall Thomas Humprey, *Cittadinanza e Classe Sociale*, (a cura di) Paolo Maranini, UTET, Torino 1976, pp. 1-71.
- Marshall Thomas Humprey, *Stato assistenziale e società opulenta*, in Id., *Cittadinanza e classe sociale*, (a cura di) Paolo Maranini, cit., pp. 207-231;
- Martinelli Monica, *Alle origini del capitale sociale*, in Roberto Rizza e Giuseppe Scidà (a cura di), *Capitale sociale, lavoro e sviluppo*, Franco Angeli, Milano 2003, pp. 37-59;
- Marus J.J., *Struttura e funzionamento delle industrie nazionalizzate*, in “Il Ponte”, cit., pp. 588-595;
- Marx Karl, Engels Frederich, *Manifesto del partito comunista*, Editori Riuniti, Roma 1971, cfr. pp. 57-62;

- Marx Karl, *Introduzione*, in Id., *Lineamenti fondamentali di critica dell'economia politica*, Einaudi, Torino 1983, cit. p.7;
- Masulli Ignazio, *Welfare State e patto sociale in Europa. Gran Bretagna, Germania, Francia, Italia 1945-1985*, CLUEB, Bologna 2003, cfr. pp. 36-44, 93-101, 169-177, 287-296 e 310-312;
- Mazower Mark, *Le ombre dell'Europa*, Garzanti, Milano 2006, cfr. pp. 94-112, 254-266 e 324-327;
- Mesher John, *The Social Security Pensions Act, 1975*, in "The Modern Law Review" vol. 39 n.3 May 1976, pp. 321-326;
- Mezzadra Sandro, *Diritti di cittadinanza e Welfare State*, introduzione a T.H. Marshall, *Cittadinanza e classe sociale*, cit., pp. V-XXXIV;
- Miliband Ed, *Così il Labour governerà senza soldi*, in "Europa" 11 gennaio 2012.
URL:http://www.europaquotidiano.it/dettaglio/132010/cos%C3%AC_il_labour_governera_senza_soldi (ultima visualizzazione 09/05/2012);
- Miliband Ralph, *Il laburismo. Storia di una politica*, Editori Riuniti, Roma 1968, cfr. pp. 105-219;
- Milward Alan, *The economics effects of the World Wars on Britain*, MacMillan, London 1970, cfr. pp. 24-44;
- Milward Alan, *The European Rescue of the Nation-State*, Routledge, London 2000, cfr. pp. 10-45;
- Milward Alan, *The Reconstruction of Western Europe*, Methuen, London 1984, cfr. pp. 1-125 e 212-236;
- Minc Alain, *Diavolo di un Keynes*, UTET, Torino 2008, cfr. 131-171 e 299-233;
- Mitchell Joan, *Pianificazione e ricostruzione*, in "Il Ponte", cit., pp. 547-556;
- Mjøset Lars, *Le economie nordiche*, in Valerio Castronovo (a cura di), *Storia dell'economia mondiale. Vol. 5. La modernizzazione e i problemi del sottosviluppo*, cit., pp. 299-318;
- Montroni Giovanni, *Lo Stato sociale in Gran Bretagna tra le due guerre* in "Studi storici: rivista trimestrale dell'Istituto Gramsci", n. 2 aprile-giugno 2003 (anno 44), pp. 373-397;

- Mutti Antonio, *Capitale sociale e sviluppo*, Il Mulino, Bologna 1998, cfr. pp. 11-35;
- O'Connor James, *La crisi fiscale dello Stato*, Einaudi, Torino 1979, cfr. pp. 170-196 e 247-299
- Paci Massimo, *Richard Titmuss e i valori dell'altruismo e della solidarietà*, in Richard Titmuss, *Saggi sul "Welfare State"*, Edizioni Lavoro, Roma 1986, pp. 7-17;
- Paggi Leonardo, *Strategie politiche e modelli di società nel rapporto Usa-Europa (1930-1950)*, in Leonardo Paggi (a cura di), *Americanismo e riformismo* Einaudi, Torino 1989, pp. 3-127, cfr. pp. 80-91;
- Painter Chris, *Public Service Reform From Thatcher To Blair: A Third Way*, in "Parliamentary Affairs" vol. 52, n.1 January 1999, pp. 94-112;
- Passerin D'Entrèves Alessandro, *Postilla sull'istruzione*, in "Il Ponte", cit., pp. 622-626;
- Pelling Henry *Storia del sindacalismo inglese*, Palazzi, Milano 1972, cfr. pp. 192-206, 262-279 e 299-320;
- Petri Rolf, *Storia economica d'Italia*, Il Mulino, Bologna 2002, cfr. pp. 291-326;
- Pickshaus Klaus, Raulf Dieter, *L'Inghilterra. Classi, lavoro, sindacati*, Mazzotta Editore, Milano 1974, cfr. pp. 77-141;
- Pierson Paul, *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge University Press, Cambridge 1994, cfr. pp. 131-182;
- Pierson Paul, *The New Politics of the Welfare State*, in «World Politics », 1996, pp. 174-175, citato in Luciano Marrocu, *Il contesto marshalliano: origini e sviluppo del Welfare State britannico*, cit., p. 156;
- Plender John, Wallace Paul, *Il Miglio Quadrato*, Edizioni Il Sole 24 Ore, Milano 1987, cfr. pp. 11-29;
- Polanyi Karl, *La Grande Trasformazione*, Einaudi, Torino 2000, cfr. pp. 99-140 e 281-320;
- Pombeni Paolo, *La democrazia del benessere*, in "Contemporanea. Rivista di storia dell'800 e del '900", anno IV, n.1 gennaio 2001, pp. 19-45;

- Pombeni Paolo, *Prefazione*, in Gerhard Ritter, *Storia dello Stato sociale*, Laterza, Roma-Bari 1996, pp. IX-XVI;
- Postan Michael, *Storia economica d'Europa 1945-1964*, Laterza, Roma-Bari 1975, cfr. pp. 3-84;
- Prodi Romano, *Prefazione*, in Anthony Giddens, *La Terza Via. Manifesto per la rifondazione della socialdemocrazia*, cit., pp. 9-13;
- Ranci Corrado, *L'economia mista dei servizi di cura in Europa*, in Ugo Ascoli, Corrado Ranci (a cura di), *Il welfare mix in Europa*, cit., pp. 45-70;
- Regini Marino, *Le condizioni dello scambio politico. Nascita e declino della concertazione in Italia e Gran Bretagna*, in John Goldthorpe (a cura di), *Ordine e conflitto nel capitalismo moderno*, cit., pp. 191-221;
- Reich Robert, *L'economia delle nazioni*, Il Sole 24 Ore Libri, Milano 1993, cfr. pp. 95-176 e 201-215;
- Reid Judith, *National Insurance Act, 1966*, in "The Modern Law Review" vol. 29 n.5 September 1966, pp. 537-540
- Rideout R.W., *The Industrial Relation Act, 1971*, in "The Modern Law Review" vol. 34 n.6 November 1971, pp. 655-675;
- Ritter Gerhard, *Storia dello Stato sociale*, cit., cfr. pp. 142-146, 172-176 e 209-210;
- Robson W. A., *The National Insurance Act, 1946*, in "The Modern Law Review" vol. 10 n. 2 April 1947, pp. 171-179;
- Romano Andrea, *Cameron e l'equivoco della "big society"*, in *IlSole24Ore* 08 ottobre 2011
URL: <http://www.ilsole24ore.com/art/commenti-e-idee/2010-10-08/cameron-equivoco-society-080414.shtml?uuid=AYobFrXC> (ultima visualizzazione 09/05/2012);
- Ruffolo Giorgio, *Ricchezza e felicità. I paradossi della crescita*, in Valerio Castronovo (a cura di), *Storia dell'economia mondiale. Vol. 6. Nuovi equilibri in un mercato globale*, cit., pp. 277-301;
- Sabbatini Pierluigi, *Keynes e la "grande crisi"*, in J. M. Keynes, *Come uscire dalla crisi*, cit., pp. VII-XLIV;

- Sassoon Donald, *Cento anni di socialismo*, Editori Riuniti, Roma 1997, cfr. pp. 155-160, 411-468, 492-515 e 577-578;
- Schmitter Philippe, *Neocorporativismo; riflessioni sull'impostazione attuale della teoria e sui possibili sviluppi della prassi*, in Gerhard Lehmbruch e Philippe Schmitter (a cura di), *La politica degli interessi nei paesi industrializzati*, cit., pp. 305-330;
- Seldon Anthony, Collings Daniel, *Britain under Thatcher*, Pearson Education Limited, Harlow 2000, cfr. pp. 29-32, 43-46, 64-69,
- Silei, Gianni *Welfare State e socialdemocrazia*, Piero Lacaita Editore, Manduria-Bari-Roma 2000, cfr. pp. 87-95, 127-149, 234-251, 337-338, 468-470
- Simpson R. C., *In Place of Strife*, in "The Modern Law Review" vol. 32 n. 4 July 1969, pp. 420-426;
- Stark Murray David, *Il Servizio nazionale di Sanità in Gran Bretagna*, in "Il Ponte", cit., pp. 557-561;
- Sylos Labini Paolo, *Le nazionalizzazioni in Inghilterra*, in "Il Ponte", cit., pp. 596-604;
- Taylor Marilyn, *Lo Stato, il terzo settore e la cultura del contratto: l'esperienza del Regno Unito*, in Ugo Ascoli, Corrado Ranci (a cura di), *Il welfare mix in Europa*, cit., pp. 99-126;
- Taylor Robert, *The Trade Union Question in British Politics. Government and Unions since 1945*, Blackwell, Oxford 1993;
- Tew Brian, *Il sistema monetario internazionale di Bretton Woods*, in Valerio Castronovo (a cura di), *Storia dell'economia mondiale. Vol. 5. La modernizzazione e il problema del sottosviluppo*, cit., pp. 1-15;
- Thain Manny, *Britain's Fragile Economy*, in "Socialism Today", n. 60 October 2001
 URL: http://www.socialismtoday.org/60/uk_economy.html (ultima visualizzazione 09/05/2012);
- Thatcher Margaret, *The Downing Street Years*, Harpers Collins, 1993, cit. p. 676, citato in citato in Anthony Seldon, Daniel Collings, *Britain under Thatcher.*, p. 27;

- Thatcher Margaret, *Gli anni di Downing Street*, Starling&Kupfer, Milano 1993, p. 530, citato in Cosimo Magazzino, *La politica economica di Margaret Thatcher*, cit., p. 53;
- Thompson Edward Palmer, *Società patrizia, cultura plebea*, Einaudi, Torino 1981;
- Titmuss Richard, *Guerra e politica sociale*, in Id., *Saggi sul "Welfare State"*, cit., pp. 77-87;
- Titmuss Richard, *Il Servizio sanitario nazionale in Inghilterra: alcuni aspetti strutturali*, in Id., *Saggi sul "Welfare State"*, cit., pp. 129-143;
- Titmuss Richard, *Il Servizio sanitario nazionale in Inghilterra: i medici generici*, in Id., *Saggi sul "Welfare State"*, cit., pp. 145-163;
- Titmuss Richard, *La divisione sociale del welfare: riflessioni sull'equità*, in Id., *Saggi sul "Welfare State"*, cit., pp. 45-60;
- Titmuss Richard, *Sistemi pensionistici e mutamento demografico*, in Id., *Saggi sul "Welfare State"*, cit., pp. 61-75;
- Titmuss Richard, *Social Policy: an introduction*, George Allen & Unwin, London 1979, cfr. pp. 30-32 e 132-139;
- Tonveronachi Mario, *J.M. Keynes. Dall'instabilità ciclica all'equilibrio di sottoccupazione*, La Nuova Italia Scientifica, Roma 1983, cfr. pp. 195-217;
- Unger J., *Law Reform (Personal Injuries) Act, 1948*, in "The Modern Law Review", vol. 12 n. 3 July 1949, pp. 347-350;
- Vaccà Sergio, Zanfei Antonello, *Verso l'impresa transnazionale*, in Valerio Castronovo (a cura di), *Storia dell'economia mondiale. Vol. 6. Nuovi equilibri in un mercato globale*, cit., pp. 129-146;
- Valentine D.G., *Housing Act, 1964*, in "The Modern Law Review" vol. 28 n.2 March 1965, pp. 200-204;
- Van Der Wee Herman, *L'economia mondiale tra crisi e benessere (1945-1980)*, Hoepli, Milano 1989, cfr. pp. 41-54, 235-241, 361-364, 394-399
- Vicarelli Fausto, *Keynes. L'instabilità del capitalismo*, Il Mulino, Bologna 1989, cfr. pp. 75-90, pp. 209-233;
- Von Hayek Friedrich, *Il miraggio della giustizia sociale*, in Id., *Legge, legislazione e libertà*, Il Saggiatore, Milano 1994, pp. 181-363;

- Von Hayek Friedrich, *Inflazione: strada verso la disoccupazione*, in Institute of Economic Affairs (a cura di), *Inflazione: cause, conseguenze, rimedi*, cit., pp. 125-131;
- Von Hayek Friedrich, *La via della schiavitù*, Rusconi, Milano 1995, cfr. pp. 13-35 e 79-186;
- Von Hayek Friedrich, *Storia e politica*, in Friedrich von Hayek (a cura di), *Il capitalismo e gli storici*, cit., pp. 15-34;
- Von Mises Ludwig, *Lo Stato onnipotente*, Rusconi, Milano 1995, cfr. pp. 69-179,
- Von Mises Ludwig, *Socialismo*, Rusconi, Milano 1990, cfr. pp. 573-647
- Vulliamy Ed, *Il tramonto dell'Inghilterra*, in "Harpers'magazine", da "Internazionale", n. 931, 13 gennaio 2012
URL: <http://www.internazionale.it/news/gran-bretagna/2012/01/18/il-tramonto-dell%E2%80%99inghilterra/> (ultima visualizzazione 09/05/2012);
- Watt Nicholas, *David Cameron launches £600m "big society" fund*, in "The Guardian" 4 April 2012
URL: <http://www.guardian.co.uk/society/2012/apr/04/david-cameron-big-society-fund> (ultima visualizzazione 09/05/2012);
- Wedderburn K. W., *The Employment Protection Act, 1975 – Collective Aspects*, in "The Modern Law Review" vol. 39 n.2 March 1976, pp. 169-183;
- Wedderburn K. W., *Trade Disputes Act 1965 Redundancy Payments Act 1965*, in "The Modern Law Review" vol. 29 n.1 January 1966, pp. 53-67;
- Wedderburn K. W., *Trade Unions and Labour Relations Act 1974*, in "The Modern Law Review" vol. 37 n. 5 September 1974, pp. 525-543;
- Wende Peter, *L'Impero britannico*, Einaudi, Torino 2009, cfr. pp. 247-297;
- Wilensky Harold, *Il ruolo dei partiti politici nello sviluppo recente del "welfare state"*, in Peter Flora, Arnold Heidenheimer, *Lo sviluppo del welfare state in Europa e in America*, cit., pp. 413-458;
- Wilkinson H. W., *A New Context for Planning*, in "The Modern Law review" vol. 31 n.1 January 1968, pp. 55-57;
- Wilkinson H. W., *Leasehold Reform Act, 1967*, in "The Modern Law Review" vol. 31 n.2 March 1968, pp. 193-197;

- Willmott Peter, *Lo Welfare State*, in “Il Ponte”, cit., pp. 540-546;
- Willmott Peter, *Nazionalizzazioni*, in “Il Ponte”, cit., pp. 580-587;
- Wiskemann Elizabeth, *L'istruzione nell'Inghilterra laburista*, in “Il Ponte”, cit., pp. 613-621;
- Young Michael, *The Rise of the Meritocracy 1870-2033*, Pelican Book, London 1962;
- Younghusband Eileen L., *The Children Act, 1948*, in “The Modern Law Review”, vol. 12 n. 1 January 1949, pp. 65-69;
- Zamagni Vera, *Dalla rivoluzione industriale all'integrazione europea*, Il Mulino, Bologna 1999, cfr. pp. 150-152 e 217-221.
- Zamagni Vera, *Italy: how to lose the war and win the peace*, in Mark Harrison (a cura di), *The economics of World War II. Six great powers in international comparison*, cit., pp. 177-214, cfr. pp. 207-214.

Leggi e documenti governativi citati:

- Central Advisory Council for Education, *Children and their Primary School*, HMSO, London 1967.
URL: <http://www.educationengland.org.uk/documents/plowden/> (ultima visualizzazione 09/05/2012);
- Central Advisory Council for Education, *Early Leaving*, HMSO, London 1954.
URL: <http://www.educationengland.org.uk/documents/gurneydixon/index.html>.
(ultima visualizzazione 09/05/2012);
- Central Advisory Council for Education, *Half Our Future*, HMSO, London 1963.
URL: <http://www.educationengland.org.uk/documents/newsom/index.html>
(ultima visualizzazione 09/05/2012);
- *Child Support, Pensions and Social Security Act 2000*, HMSO, London, c. 19, 2000.
URL:http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/19/pdfs/ukpga_20000019_en.pdf (visualizzazione 09/05/2012);
- *Chronically Sick and Disabled Person Act*, 1970, HMSO, c. 44, London 1970.
URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1970/44> (ultima visualizzazione 09/05/2012);
- Department of Health, *The New NHS Modern and Dependable*, Crown Copyright, London, Cm 3807, 1997.
URL:http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+www.dh.gov.uk/en/Publicationsandstatistics/Publications/PublicationsPolicyAndGuidance/DH_4008869
(ultima visualizzazione 09/05/2012);
- Department of Social Security, *New Ambitions for our Country*, London 1999, citato in G. Silei, *op. cit.*, cit. p. 490;
- *Education (Student Loans) Act 1990*, HMSO, London, c. 6, 1990. URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1990/6/pdfs/ukpga_19900006_en.pdf
(ultima visualizzazione 09/05/2012);

- *Education (Student Loans) Act 1998*, HMSO, London, c. 1, 1998. URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/1/pdfs/ukpga_19980001_en.pdf (ultima visualizzazione 09/05/2012);
- *Education Act 1993*, HMSO, London, c. 35, 1993. URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1993/35/pdfs/ukpga_19930035_en.pdf (ultima visualizzazione 09/05/2012);
- *Education Act 1994*, HMSO, London, c. 30, 1994. URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1994/30/pdfs/ukpga_19940030_en.pdf (ultima visualizzazione 09/05/2012);
- *Education and Inspections Act 2006*, HMSO, London, c. 40, 2006. URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/40/pdfs/ukpga_20060040_en.pdf (ultima visualizzazione 09/05/2012);
- *Education Reform Act 1988*, HMSO, London, c. 40, 1988. URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1988/40/pdfs/ukpga_19880040_en.pdf (ultima visualizzazione 09/05/2012);
- *Employment Act 1980*, HMSO, London, c. 42, 1980. URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1980/42/pdfs/ukpga_19800042_en.pdf (ultima visualizzazione 09/05/2012);
- *Employment Act 1982*, HMSO, London, c. 46, 1982. URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1982/46/pdfs/ukpga_19820046_en.pdf (ultima visualizzazione 09/05/2012);
- *Employment Act 1988*, HMSO, London, c. 19, 1988. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1988/19/enacted> (ultima visualizzazione 09/05/2012);
- *Employment Act 1989*, HMSO, London, c. 38, 1989. URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1989/38/pdfs/ukpga_19890038_en.pdf (ultima visualizzazione 09/05/2012);
- *Employment Act 1990*, HMSO, London, c. 38, 1990. URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1990/38/pdfs/ukpga_19900038_en.pdf (ultima visualizzazione 09/05/2012);

- *Employment Protection Act, 1975*, HMSO, c. 71, London 1975. URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1975/71/pdfs/ukpga_19750071_en.pdf (ultima visualizzazione 09/05/2012);
- *Further and Higher Education Act 1992*, HMSO, London, c. 13, 1992. URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1992/13/pdfs/ukpga_19920013_en.pdf (ultima visualizzazione 09/05/2012);
- *Higher Education Act 2004*, HMSO, London, c. 8, 2004. URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/8/pdfs/ukpga_20040008_en.pdf (ultima visualizzazione 09/05/2012);
- *Housing Act, 1964*, HMSO, c. 56, London 1964 URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1964/56/pdfs/ukpga_19640056_en.pdf (ultima visualizzazione 09/05/2012);
- *Housing Act, 1969*, HMSO, c. 33, London 1969. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1969/33> (ultima visualizzazione 09/05/2012);
- *Housing Subsidies Act, 1967*, HMSO, c. 29, London, 1967. URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1967/29/pdfs/ukpga_19670029_en.pdf (ultima visualizzazione 09/05/2012);
- *Industrial Training Act, 1964*, HMSO, c. 16, London, 1964. URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1964/16/pdfs/ukpga_19640016_en.pdf (ultima visualizzazione 09/05/2012);
- *Law Reform (Personal Injuries) Act, 1948*, HMSO, c. 41, London 1948. URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1948/41/pdfs/ukpga_19480041_en.pdf (ultima visualizzazione 09/05/2012);
- *Leasehold Reform Act, 1967*, HMSO, c. 88, London 1967. URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1967/88/pdfs/ukpga_19670088_en.pdf (ultima visualizzazione 09/05/2012);
- *Local Authority Social Services Act, 1970*, HMSO, c. 42, London 1970. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1970/42> (ultima visualizzazione 09/05/2012);
- Memorandum by the First Secretary of State and Secretary of State for Employment and Productivity, *A policy for Industrial Relations: Draft White*

- Paper*, HMSO, London 1968. URL: <http://filestore.nationalarchives.gov.uk/pdfs/small/cab-129-139-c-131.pdf> (ultima visualizzazione 09/05/2012);
- Memorandum by the Secretary of State for the Environment and the Secretary of State for Wales, *Reform of the Housing Finance In England and Wales. Draft White Paper*. del 12 luglio 1971. URL: <http://filestore.nationalarchives.gov.uk/pdfs/small/cab-129-158-cp-78.pdf> (ultima visualizzazione 09/05/2012);
 - Minister of Education, *Secondary Education For All: A New Drive*, HMSO, Cmnd. 604, London, 1958. URL: <http://filestore.nationalarchives.gov.uk/pdfs/small/-129-95-c-58-239-39.pdf>. (ultima visualizzazione 09/05/2012);
 - *National Assistance Act, 1948*, HMSO, c. 29 11 and 12 Geo 6, London 1948; URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1948/29/pdfs/ukpga_19480029_en.pdf (ultima visualizzazione 09/05/2012);
 - *National Insurance (Industrial Injuries) Act, 1965*, HMSO, c. 52, London 1965. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1965/52/enacted> (ultima visualizzazione 09/05/2012);
 - *New Towns Act 1946*, HMSO, c. 68, London 1946. URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1946/68/pdfs/ukpga_19460068_en.pdf (ultima visualizzazione 09/05/2012);
 - Office of the Deputy Prime Minister, *Housing and Housing Policy in England 1975-2002*, ODPM Publications, London 2005;
 - *Rent Act, 1957*, HMSO, c. 25, London, 1957. URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1957/25/pdfs/ukpga_19570025_en.pdf (ultima visualizzazione 09/05/2012);
 - Report of the Committee on Higher Education under the Chairmanship of Lord Robbins, *Higher Education*, HMSO, Cmnd. 2154, London 1963. URL: <http://www.educationengland.org.uk/documents/robbins/> (ultima visualizzazione 09/05/2012);
 - Secretary of State for Education and Employment, *Excellence in School*, HMSO, London, Cm 3681, 1997. URL:

- <http://www.educationengland.org.uk/documents/pdfs/1997-excellence-in-schools.pdf> (ultima visualizzazione 09/05/2012);
- Secretary of State for Education and Skills, *Higher Standards, Better Schools For All*, HMSO, London, Cm 6677, 2005. URL: <http://www.educationengland.org.uk/documents/pdfs/2005-white-paper-higher-standards.pdf> (ultima visualizzazione 09/05/2012);
 - *Social Security Act 1986*, HMSO, London, c. 50, 1986. URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1986/50/pdfs/ukpga_19860050_en.pdf (ultima visualizzazione 09/05/2012);
 - *Social Security Act, 1973*, HMSO, c. 38, London 1973. URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1973/38/pdfs/ukpga_19730038_en.pdf (ultima visualizzazione 09/05/2012);
 - *Social Security Pensions Act, 1975*, HMSO, c. 60, London 1975. URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1975/60/pdfs/ukpga_19750060_en.pdf (ultima visualizzazione 09/05/2012);
 - *Town and Country Planning Act, 1968*, HMSO, c. 72, London 1968. URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1968/72/pdfs/ukpga_19680072_en.pdf (ultima visualizzazione 09/05/2012);
 - *Trade Union Act 1984*, HMSO, London, c. 49, 1984. URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1984/49/pdfs/ukpga_19840049_en.pdf (ultima visualizzazione 09/05/2012);
 - *Trade Union Reform and Employment Rights Act 1993*, HMSO, London, c. 19, 1993. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1993/19/contents/enacted> (ultima visualizzazione 09/05/2102);
 - *Trade Unions and Labour Relations Act, 1974*, HMSO, c. 52, London 1974. URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1974/52/pdfs/ukpga_19740052_en.pdf (ultima visualizzazione 09/05/2012);
URL: <http://www.educationengland.org.uk/documents/newsom/index.html> (ultima visualizzazione 09/05/2012);
 - *Welfare Reform and Pensions Act 1999*, HMSO, London, c. 30, 1999. URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1999/30/pdfs/ukpga_19990030_en.pdf (visualizzazione 09/05/2012).

