



Dipartimento di Impresa e Management

Cattedra di Storia dell'Economia e dell'Impresa

Politiche di deficit spending e welfare state
Keynes, Beveridge e situazione attuali in Europa

Prof. Tortorella Esposito Guido.

RELATORE

Vittorio Nicholas Bifulco 261141

CANDIDATO

Anno Accademico 2023/2024

TESI DI STORIA DELL'ECONOMIA E DELL'IMPRESA

POLITICHE DI DEFICIT SPENDING E WELFARE STATE KEYNES, BEVERIDGE E SITUAZIONE ATTUALE IN EUROPA

CAPITOLI

1) DEFICIT SPENDING E WELFARE STATE IN KEYNES	pag. 5-19
1.1) Deficit spending	5
1.2) La proposta di Keynes per la stabilizzazione economica	6
1.3) La politica di bilancio di Keynes	8
1.4) Welfare State	11
1.5) Analisi del termine	11
1.6) Sviluppo economico in Keynes	12
1.7) Lo sviluppo economico nella teoria economica	12
1.8) Il contesto in cui avviene lo sviluppo: la teoria monetaria della produzione	14
1.9) Il ruolo dello Stato per Keynes	16
1.10) Filosofia sociale in Keynes	18
2) DEFICIT SPENDING E WELFARE STATE IN BEVERIDGE	pag. 20-43
2.1) Le origini e l'infanzia nel Raj	20
2.2) Primi incarichi	21
2.3) Board of Trade	22
2.4) Cariche accademiche	23
2.5) Il Report	23
2.6) Impegno diretto in politica	25
2.7) Influenza nel settore edilizio e delle telecomunicazioni	26
2.8) Ultimo Beveridge	27
2.9) Il Rapporto Beveridge	27
2.10) Le precedenti leggi e riforme britanniche	27
2.11) Idee alla base del Piano	30

2.12) La stesura del Piano	31
2.13) Dati tecnici	33
2.14) Il caso internazionale	35
2.15) Confronto con Keynes	37
2.16) Deficit spending	38
2.17) Lotta ai giganti	39
3) SITUAZIONE ATTUALE IN EUROPA	pag. 44-55
3.1) I modelli del welfare	44
3.2) Modelli di Andersen	45
3.3) Ferrara e Bonoli	45
3.4) Contributi recenti	47
3.5) Il modello nordico o social democratico	48
3.6) Il modello anglosassone o liberale	50
3.7) Il modello continentale o conservatore	52
3.8) Il modello sudeuropeo o mediterraneo	54
4) CONCLUSIONI	pag. 57
5) BIBLIOGRAFIA	pag. 58-59

INTRODUZIONE

Il presente elaborato si propone di indagare il tema delle politiche di welfare state e deficit spending, argomenti posti a fondamento delle economie avanzate, iniziando dalle pietre miliari della teorizzazione di questi concetti e analizzando gli esperimenti storici e i risultati ottenuti nel tempo sul continente europeo.

Il lavoro prende come riferimento gli “eterni” scritti di Keynes e Beveridge, seguendoli nel percorso di formazione dello stato di benessere moderno e si conclude con uno studio dei modelli di welfare contemporanei.

La ricerca ha avuto come scopo quello di fornire immagini dettagliate dello sviluppo e dell’applicazione di questi due concetti nel tempo, cercando di individuare i punti di forza e di debolezza, inoltre si è toccato la storia degli eventi dal punto di vista economico, sociologico e politico in modo da offrire una visuale integrale. La tesi si compone di quattro capitoli, il primo analizza la teoria e la rivoluzione keynesiana del pensiero economico in merito al welfare e alla sua prima schematizzazione delle politiche di deficit spending , considerato uno dei più grandi economisti della storia e punto di rottura con l’economia classica; il secondo capitolo tratta di Beveridge pietra miliare welfare state moderno, il capitolo inizia con una presentazione biografica dell’autore data la sua grande influenza in politica e per il suo modo unico di rendere la sua vita una missione, successivamente si è analizzato nel dettaglio il suo celebre Piano e le teorie complementari attinenti allo scopo della tesi; il terzo capitolo presenta i modelli di welfare nella storia recente d’Europa, evidenziandone le caratteristiche e valutandone i risultati portati; il quarto capitolo conclude la tesi con una critica personale agli argomenti.

CAPITOLO PRIMO: DEFICIT SPENDING E WELFARE STATE IN KEYNES

1.1 Deficit spending

In economia il deficit, anche noto come disavanzo, rappresenta la situazione in cui i costi superano i ricavi in un'impresa o in un ente pubblico. Per una corretta e salubre vita economico finanziaria, è necessario evitare o risanare i deficit entro tempi concordati seguendo piani d'azienda.

Il vocabolo proviene dalla terza persona del presente indicativo latino deficit, "manca", coniato dal banchiere svizzero Jacques Necker all'inizio del 1789, poco prima della Rivoluzione francese.

John Maynard Keynes, economista britannico e padre della macroeconomia ha a lungo analizzato la storia dell'economia per formulare delle tesi sulla salubrità economica-finanziaria di uno stato.

Si ritiene comunemente che la principale prescrizione politica di Keynes per la stabilizzazione economica e la piena occupazione sia la spesa in deficit del governo federale.

Un incremento della spesa pubblica, può causare un disavanzo di bilancio, noto come deficit spending, corrispondente all'aumento del deficit pubblico derivante dall'incremento della spesa pubblica per stimolare la domanda. Secondo Keynes, durante i periodi sottoccupazione, è vantaggioso incrementare la spesa pubblica anche se ciò comporta un deficit, poiché tale aumento alla fine porta ad un surplus di bilancio. Uno Stato con un deficit pubblico spende più di quanto incassa, quindi, per coprire le spese aggiuntive, deve prendere in prestito denaro (titoli di debito pubblico collocati presso le banche) che dovrà poi rimborsare assieme agli interessi. Dato che lo Stato accumula debiti e deve rimborsare anche gli interessi, un ricorso continuo al deficit spending può causare un aumento del debito pubblico.

Il deficit di bilancio può essere tradizionalmente coperto in due modi:

- 1) Emissione di titoli pubblici: il governo emette dei titoli di Stato sul mercato per coprire la spesa, riconoscendo un interesse agli acquirenti. Il governo può coprire la spesa pubblica emettendo obbligazioni statali per un importo complessivo uguale al deficit di bilancio. I compratori di titoli ricevono il rimborso del capitale e il pagamento degli interessi entro una o più date di scadenza future. In questo modo, lo Stato riceve immediatamente il denaro richiesto per le spese pubbliche senza aumentare le imposte correnti. L'incremento della spesa pubblica favorisce la crescita economica e in modo indiretto incrementa il gettito fiscale dello Stato, permettendo di restituire il prestito con gli interessi.
- 2) Creazione della base monetaria: la base monetaria viene incrementata dall'autorità monetaria per coprire la spesa; in questo scenario, si utilizza una politica monetaria espansiva per coprire i costi. La spesa pubblica coperta attraverso la creazione della base monetaria sembra avere un costo apparentemente nullo. Tuttavia, è importante considerare anche gli impatti concreti sull'economia derivanti da una politica monetaria espansiva. Da un lato l'espansione monetaria diminuisce il tasso di interesse e stimola gli investimenti da parte di imprese e famiglie. D'altra parte, l'aumento della quantità di denaro in circolazione porta all'aumento dell'inflazione sui prezzi e alla diminuzione del potere di acquisto delle famiglie.

David Ricardo per primo affrontò il dilemma tra l'indebitamento e le imposte per finanziare la spesa pubblica, secondo cui entrambi i metodi di finanziamento sono considerabili equivalenti tra loro per un cittadino razionale, il governo ha la possibilità di finanziare la spesa attraverso tasse o prestiti tramite emissioni di obbligazioni. Nel secondo caso, il debito dovrà essere restituito in futuro tramite un aumento delle tasse sopra il livello previsto. Ricardo afferma che i contribuenti, nonostante abbiano più soldi al momento, capiranno presto che in seguito dovranno pagare più tasse e quindi inizieranno subito a mettere da parte la somma non

pagata oggi, per poterla versare in seguito. La reazione della domanda sarebbe stata identica se il governo avesse finanziato la spesa aggiuntiva con un aumento delle imposte.

Dunque, la teoria dell'equivalenza ricardiana afferma che il modo in cui viene finanziato un aumento della spesa pubblica non influisce sul risultato finale, in contrasto con la teoria keynesiana, che sostiene che il debito sia più efficace delle imposte per finanziare la spesa pubblica.

Le assunzioni Ricardiane per la sussistenza dell'equivalenza ricardiana sono ampiamente contestate.

La totalitarità di individui razionali e risparmiatori nella sua ipotesi è improbabile.

Il concetto di mercato dei capitali perfetto viene spesso criticato a causa dei limiti di liquidità che ne compromettono l'ipotesi di ciclo vitale su cui si fonda. La presenza di un mercato globale dei capitali rende la situazione ancora più complessa.

Tuttavia, l'utilizzo costante del deficit spending crea problemi di sostenibilità del debito pubblico nel lungo termine. Quando la crescita economica non è abbastanza per rimborsare il capitale e gli interessi dei prestiti, lo Stato incrementa il suo livello di debito pubblico.

Uno Stato con un debito pubblico elevato interessato a emettere altri titoli pubblici, per poter competere con altre opportunità di investimento, deve riconoscere un tasso di interesse maggiore; di conseguenza, se non viene gestito correttamente, il deficit pubblico potrebbe diventare insostenibile.

Quando il debito pubblico diventa troppo elevato, il governo non può più attuare le manovre di deficit spending, ed è costretto a imporre tagli alla spesa pubblica senza ridurre le imposte e procedere con una politica di austerità.

Di conseguenza, un aumento dei tassi di interesse sui titoli pubblici influisce sull'intera struttura dei tassi di interesse e genera ulteriori problematiche:

L'aumento del tasso di interesse per finanziare i progetti pubblici porta al fenomeno dello spiazzamento degli investimenti privati (crowding out). La scuola monetarista sostiene che il deficit spending sposti le risorse dal settore privato a quello pubblico a causa dello spiazzamento degli investimenti, mentre gli alti tassi di interesse attraggono capitali esteri, generano un avanzo nella bilancia dei pagamenti e rivalutano il tasso di cambio della moneta nazionale disincentivando le esportazioni nazionali verso i paesi esteri.

Secondo la prospettiva keynesiana, il deficit spending non porta alla diminuzione del reddito nazionale perché il finanziamento della spesa pubblica tramite il debito pubblico incrementa le attività e, di conseguenza il reddito nazionale; inoltre, gli investimenti dei privati sono poco influenzati dai cambiamenti nei tassi di interesse e l'effetto di spiazzamento è limitato.

Secondo Keynes, durante le crisi economiche, era fondamentale che lo Stato intervenisse statale nell'economia, promuovendo progetti pubblici per incrementare la domanda effettiva. Seppure questo avrebbe aumentato il deficit statale, l'impiego di molti lavoratori avrebbe assicurato un salario ai disoccupati, stimolando la domanda di prodotti e rinvigorendo l'economia interna.

Inoltre, le opere pubbliche non immettevano beni o servizi avvelenati dall'esperata inflazione del tempo.

La politica di Keynes promuove la piena occupazione e la riduzione delle fluttuazioni economiche attraverso la socializzazione degli investimenti. Qualsiasi connessione tra la sua proposta politica e la spesa in deficit era legata alla scelta di finanziare tale investimento sociale.

1.2 La proposta di Keynes per la stabilizzazione economica

Keynes affermò che "il problema del mantenimento della piena occupazione è di garantire che la portata degli investimenti sia pari ai risparmi che ci si può aspettare che emergano... quando l'occupazione, e quindi i redditi, sono al livello desiderato". Ai fini della stabilizzazione, il volume degli investimenti dovrebbe essere controllato in modo da essere coerente con il "livello di risparmio indicato".

Keynes credeva che alla fine della guerra si sarebbero sviluppate le tre fasi seguenti.

- 1) quando è probabile che l'incentivo a investire porti, se non controllato, a un volume di investimenti superiore al livello di risparmio indicato in assenza di razionamento e altri controlli;
- 2) quando l'investimento necessario non è più superiore al livello di risparmio indicato in condizioni di libertà economica, ma può ancora essere adeguato al livello indicato incoraggiando o accelerando deliberatamente investimenti meno urgenti, ma comunque utili;
- 3) quando la domanda di investimenti è talmente satura che non può essere portata al livello di risparmio indicato senza intraprendere imprese dispendiose e inutili.

La prima fase venne strettamente interessata dalla ricostruzione post-bellica, mentre nella seconda fu necessaria la socializzazione degli investimenti per garantire il livello adeguato alla piena occupazione.

La socializzazione degli investimenti non era da intendersi come controllo o influenza del governo sugli investimenti privati, gli investimenti pubblici o “quasi pubblici” dovrebbero aggiungersi agli investimenti privati. Come sottolinea Kregel (1985), Keynes sostiene che gli enti pubblici più adatti a realizzare la sua idea di investimento sociale sono "quelli il cui criterio di azione nel proprio campo è esclusivamente il bene pubblico così come lo intendono e dalle cui deliberazioni nascono i motivi di sono esclusi il vantaggio privato... enti che nel corso ordinario degli affari sono per lo più autonomi entro i limiti prescritti, ma sono soggetti in ultima istanza alla sovranità della democrazia espressa attraverso il Parlamento".

Keynes riteneva che: “l’aggiunta degli investimenti sociali agli investimenti privati avrebbe portato a un livello di investimenti più stabile e, quindi, a un’economia più stabile, prevenendo ampie fluttuazioni”.

Se due terzi o tre quarti degli investimenti complessivi vengono realizzati o possono essere influenzati da enti pubblici o semipubblici, un programma a lungo termine di carattere stabile dovrebbe essere in grado di ridurre il potenziale intervallo di fluttuazione entro limiti molto più ristretti rispetto a quelli in passato, quando un volume minore di investimenti era sotto il controllo pubblico e quando anche questa parte tendeva a seguire, anziché correggere, le fluttuazioni degli investimenti nel settore strettamente privato dell'economia. Il compito principale dovrebbe essere quello di prevenire ampie fluttuazioni attraverso un programma stabile a lungo termine. Se ciò avrà successo, non dovrebbe essere difficile compensare piccole fluttuazioni accelerando o ritardando alcune voci di questo programma a lungo termine.

L’entità dell’investimento sociale dipenderebbe dalla propensione al risparmio, dalla distribuzione del reddito, dal sistema fiscale e dalle pratiche e convenzioni degli affari. Keynes riteneva che gli investimenti sociali potessero variare dal 7,5% al 20% del reddito nazionale netto, non credeva che tali investimenti pubblici avrebbero “spiazzato” gli investimenti privati. La quantità di investimenti sociali necessari doveva essere determinata dall’insufficienza degli investimenti privati rispetto alla quantità di risparmio che sarebbe disponibile con un livello di produzione di piena occupazione. Solo nella prima fase il risparmio non sarebbe sufficiente a finanziare gli investimenti tanto necessari dopo la guerra. Per prevenire l’inflazione in questa circostanza, Keynes sosteneva il razionamento e altri controlli sui consumi.

Nella prima fase, quindi, l'equilibrio dovrà essere raggiunto limitando da un lato il volume degli investimenti mediante controlli adeguati, e dall'altro il volume dei consumi mediante razionamenti e simili. Altrimenti si instaurerà una tendenza all’inflazione. Sarà probabilmente auspicabile dare priorità ai consumi rispetto agli investimenti, tranne nella misura in cui questi ultimi siano eccezionalmente urgenti, e, quindi, allentare il razionamento e altre restrizioni sui consumi prima di eliminare controlli e licenze per investimenti.

L'applicazione di questi principi trova il caso migliore in uno stato con una carenza di domanda di investimenti da parte del settore privato.

Keynes era contrario alla spesa in deficit nel senso di "riscuotere tasse inferiori all'attuale spesa non in conto capitale dello stato come mezzo per stimolare il consumo". L'indebitamento per finanziare la spesa in conto capitale da parte del governo per stimolare gli investimenti era diverso e, con i suggerimenti di Keynes su come ciò si sarebbe riflesso sul bilancio del governo centrale rispetto a quello degli enti locali, non dovrebbe comportare un deficit di bilancio. L'unica eccezione a ciò fu l'accettazione da parte di Keynes della proposta di Meade relativa ai contributi di previdenza sociale:

A questo proposito Meade avanzerà una proposta, che ritengo meritevole di considerazione, vale a dire che l'importo del contributo dei datori di lavoro e degli occupati al Fondo di previdenza sociale dovrebbe variare a seconda dello stato di occupazione, aumentando quando la disoccupazione scende al di sotto di un livello figura critica e fallisce quando la supera. Egli sottolinea che questo ha il vantaggio che non è soggetto al lasso di tempo tipico dell'imposizione diretta, ma può essere messo in funzione nel più breve tempo possibile e dovrebbe avere un effetto molto rapido.

Keynes vedeva i deficit come: "il risultato di una diminuzione delle entrate dovuta ad una diminuzione dell'attività economica". Quindi, il modo migliore per evitare deficit era compensare le fluttuazioni degli investimenti privati con modifiche negli investimenti pubblici.

È stato il cambiamento anticiclico negli investimenti pubblici a ridurre l'entità o la necessità di deficit.

Sarebbe un fallimento adottare un rimedio contro la grave disoccupazione ciclica che potrebbe avere questo effetto, non sembra esserci alcun barlume di riconoscimento del fatto che le misure per stabilizzare il reddito nazionale sono misure per stabilizzare il bilancio nazionale. Gli oneri aggiuntivi che ricadono sul bilancio in anni di minore occupazione a seguito delle proposte del Comitato sono, infatti, quasi irrilevanti; mentre l'effetto sulle entrate del mantenimento del reddito nazionale dovrebbe essere evidente.

La mancata adozione di tali misure destabilizzerebbe inevitabilmente il bilancio e indebolirebbe la fiducia nei confronti del governo.

Coerentemente con questa enfasi sugli investimenti pubblici anticiclici, Keynes era generalmente contrario alle politiche destinate a variare i redditi attraverso la politica fiscale con l'obiettivo di stimolare i consumi.

In risposta a tale proposta di Meade, Keynes affermò:

"Dubito che sia saggio dare troppa importanza agli strumenti per far fluttuare il volume dei consumi piuttosto che ai dispositivi per variare il volume degli investimenti. Una riduzione della tassazione su cui i cittadini potrebbero fare affidamento solo per un periodo indefinitamente breve potrebbe avere effetti molto limitati nello stimolare i loro consumi. E, se avesse successo, sarebbe straordinariamente difficile dal punto di vista politico reimporre nuovamente la tassazione una volta migliorata l'occupazione."

Keynes sostiene anche che: "una politica di investimenti pubblici pianificati ha maggiori probabilità di avere successo rispetto a una politica dei tassi di interesse progettata per stimolare gli investimenti privati, ma si dovrebbe considerare anche l'intervento statale per incoraggiare gli investimenti come un fattore probabilmente più importante dei bassi tassi di interesse preso isolatamente".

È chiaro che la proposta politica più significativa del lord per la stabilizzazione economica era la variazione dei piani di investimento da parte di enti pubblici e quasi-pubblici in contrapposizione alla variazione dei redditi attraverso le politiche fiscali. Ciò che è altrettanto importante nell'analisi di Keynes, è il tipo di spesa pubblica da considerare come spesa per investimenti, si comprende meglio osservando le sue proposte di bilancio.

1.3 La politica di bilancio di Keynes

Le teorie di Keynes sulla politica di bilancio supportata dal governo centrale sono coerenti con le sue politiche di stabilizzazione economica. Nelle sue proposte di politica di bilancio si rivelano diverse idee significative

rispetto a ciò che costituisce un governo o un investimento pubblico e al modo in cui dovrebbe essere finanziato.

Keynes sosteneva che dovrebbero esserci un "bilancio ordinario" e un "bilancio del capitale". Il concetto di "bilancio del capitale" è stato utilizzato in modo diverso nelle diverse discussioni.

Keynes identificò quattro distinti concetti di capital budget:

- 1) una più chiara separazione delle voci di capitale pagate e ricevute dall'erario e una previsione di bilancio delle stesse per l'anno successivo
- 2) una compilazione e previsione di bilancio di tutte le spese in conto capitale sotto il controllo pubblico, comprese le autorità locali e gli enti pubblici
- 3) una compilazione e una previsione di bilancio delle spese in conto capitale per l'economia del paese nel suo complesso, compreso il settore privato
- 4) come comodità temporanea durante il periodo transitorio del dopoguerra quello che potrebbe essere definito un bilancio rimanente separato per gestire le voci delle entrate e delle uscite dell'erario che non appartengono propriamente alle entrate e alle uscite dell'anno in corso

Keynes si riferiva a questi concetti come "(1) Bilancio del capitale dell'erario, (2) Bilancio del capitale pubblico, (3) Bilancio degli investimenti, (4) Bilancio rimanente".

Nella sua discussione sulla politica appropriata da seguire rispetto agli investimenti pubblici pianificati necessari per compensare le fluttuazioni degli investimenti privati, Keynes si riferisce chiaramente a (3) Bilancio degli investimenti. La compilazione e la previsione delle spese in conto capitale per l'economia nel suo complesso dovevano essere confrontate con il livello di risparmio "indicato" (il volume di risparmio in piena occupazione) per determinare se "l'assetto previsto è ragionevolmente conforme ai requisiti dell'equilibrio"

Un budget di capitale significa un'indagine e un'analisi regolari del rapporto tra le fonti di risparmio e i diversi tipi di investimento e un bilancio che mostra come sono stati messi in parità nell'ultimo anno, e una previsione dello stesso per l'anno a venire.

In una lettera a Sir Richard Hopkins e altri, tuttavia, si riferisce principalmente al Bilancio dell'erario, sia al capitale che al "bilancio ordinario". Keynes richiese un surplus nel bilancio ordinario e suggerì le voci di debito e credito nel bilancio del capitale dell'erario.

Keynes successivamente aggiunse alcune cose più specifiche alla sua lista di voci da includere nel bilancio del capitale dell'erario, il punto principale riguardava il surplus, dal bilancio ordinario sarebbe riportato al bilancio del capitale per essere utilizzato o per finanziare le spese o gli anticipi per gli investimenti sociali o per ripagare il debito. I governi statali e locali spesso stanziavano dalle attuali imposte operative per progetti di capitalizzazione e servizio del debito, voci analoghe al "surplus di bilancio ordinario" di Keynes, ma il finanziamento del debito è più comune per i principali investimenti di capitale. Dunque, per Keynes l'investimento sociale potrebbe almeno in parte essere finanziato da nuovi prestiti da parte del pubblico.

Egli era piuttosto specifico riguardo al tipo di investimento sociale che lo Stato doveva fornire, il criterio significativo era che il progetto fornisse un rendimento in un periodo di tempo. Non era necessario che il rendimento fosse un rendimento in contanti diretto, è stato valutato anche un flusso indiretto di servizi, come il rendimento di edifici o attrezzature acquistati da un'università o da un distretto scolastico pubblico.

Un bilancio in conto capitale dell'erario dovrebbe coprire sia le spese in conto capitale che ora sono iscritte "above the line" e incluse nelle stime da pagare dal bilancio normale, sia anche le spese in conto capitale che ora sono iscritte "below the line" e sono finanziate da prestiti appositamente autorizzati, l'attuale criterio di tariffazione "sotto" o "sopra" la linea a seconda che la spesa dia o meno ritorno in denaro negli anni successivi.

Keynes appoggia la corrispondenza delle spese con i benefici che generano.

Keynes sottolinea che gran parte di questo tipo di investimento sociale viene effettuato dalle autorità locali. Sostiene che si possono ottenere grandi benefici dall'indebitamento del governo centrale per finanziare tali attività, i proventi dei prestiti del governo centrale verrebbero messi a disposizione delle autorità locali sotto forma di prestiti o di anticipi.

L'ultima voce, ovvero le spese o gli anticipi in conto capitale, solleva la questione se gli enti pubblici e gli enti locali dopo la guerra debbano contrarre prestiti a proprio credito, per quello che vale, o con una garanzia statale; o se dovremmo sostituire qualcosa di più simile al Fondo locale per i prestiti, in base al quale tutti i prestiti sarebbero a carico del Tesoro, mentre gli anticipi diretti verrebbero quindi effettuati dal pool per vari scopi di capitale. Egli preferisce l'ultima alternativa per diversi motivi: Consentirà prestiti più economici; si eviterà l'attuale situazione indefinita e anomala, in cui esiste una sorta di garanzia implicita del governo, senza che il pieno vantaggio di questa garanzia implicita si realizzi nel prezzo dei prestiti; e faciliterà la gestione delle conversioni e la gestione del mercato in generale, se tutti i prestiti sono sotto lo stesso titolo.

Keynes ha discusso le disposizioni necessarie per il ritiro del debito non produttivo con un fondo di ammortamento che potrebbe essere aumentato se risultasse che ci fossero investimenti pubblici e privati eccessivi rispetto al livello di risparmio "indicato". Suggerì che "Sarebbe anche un buon piano... includere nel bilancio delle entrate un modesto contributo normale... verso l'estinzione del debito morto o... verso la conversione del debito morto in debito produttivo" ns trad (Elba K. Brown-Collier, and Bruce E. Collier. "What Keynes Really Said about Deficit Spending." *Journal of Post Keynesian Economics* pag.349). Ciò è stato qualificato con la disposizione che l'importo degli investimenti di capitale pubblico dovrebbe essere sufficiente a coprire il fondo di ammortamento inerziale "oltre agli attuali ammortamenti, pubblici e privati, e agli attuali risparmi netti del settore privato". Pertanto, se le entrate fiscali venissero raccolte per essere destinate al rimborso del debito, compreso l'ammortamento dei prestiti per il capitale o il debito produttivo, la perdita dovrebbe essere compensata da ulteriori investimenti pubblici. Il lord non credeva ci sarebbe stato rimborso del debito, ma piuttosto che il debito morto o improduttivo sarebbe stato sostituito con un debito produttivo, quello associato al finanziamento del capitale pubblico, si oppone chiaramente all'aumento del debito non produttivo o a peso morto e suggerisce che l'aumento del debito pubblico non sarebbe "sproporzionato rispetto alla crescita del reddito nazionale".

In sintesi, le politiche di bilancio e di stabilizzazione di Keynes richiedono quanto segue:

“1. Poiché la circostanza normale di un sistema capitalista si tradurrebbe in investimenti privati insufficienti, laddove l'investimento totale è inferiore all'importo del risparmio che sarebbe generato in piena occupazione, gli investimenti sociali sarebbero necessari per mantenere la piena occupazione. Inoltre, poiché è probabile che si verifichino fluttuazioni negli investimenti privati, i piani di investimento degli enti pubblici e quasi pubblici dovrebbero essere concepiti in modo da poter essere variati secondo uno schema anticiclico.

2. Non si dovrebbe fare affidamento sulla variazione anticiclica dei redditi attraverso le tasse e, quindi, sulla spesa per mantenere la piena occupazione e la stimolazione degli investimenti privati attraverso l'abbassamento dei tassi di interesse non sarà probabilmente sufficiente a mantenere il livello di investimenti necessari per la piena occupazione.

3. Gli investimenti pubblici dovrebbero consistere in quei progetti che forniscono un rendimento reale nel tempo, sia in termini di rendimenti in contanti come le imprese pubbliche, sia in termini di rendimenti indiretti come gli edifici scolastici. Tali investimenti dovrebbero essere effettuati dal punto di vista del bene pubblico piuttosto che del ritorno privato. La carenza di investimenti privati sarà probabilmente così ampia che gli investimenti pubblici necessari potrebbero variare dal 7,5% al 20% del prodotto nazionale netto.

4. Il governo non dovrebbe finanziare in deficit la spesa corrente. La spesa per gli investimenti pubblici dovrebbe essere finanziata da fondi presi in prestito che vengono rimborsati durante la durata del progetto. Le entrate fiscali dovrebbero essere previste in bilancio in modo da far fronte a questi pagamenti.

5. Non dovrebbe esserci alcun deficit nel bilancio corrente o ordinario. Nelle fasi di recessione economica la variazione automatica nella riscossione dei contributi previdenziali potrebbe comportare un deficit di tale fondo. Tuttavia, in tempi di prosperità, il fondo dovrebbe registrare automaticamente un surplus. Nessun altro tipo di deficit dovrebbe essere registrato nel bilancio attuale. È tuttavia possibile ridurre i contributi al fondo di ammortamento per il rimborso del debito improduttivo in periodi di recessione economica.

6. Il modo migliore per prendere in prestito dal pubblico per finanziare gli investimenti pubblici è il governo centrale. Ciò ridurrebbe i costi del credito agli enti governativi locali” ns trad (Elba K. Brown-Collier, and Bruce E. Collier. “What Keynes Really Said about Deficit Spending.” *Journal of Post Keynesian Economics* pag. 349-350).

1.4 Welfare state

Identificare un tema partendo dal suo significato originario è essenziale quando si cerca di arrivare a una definizione che sia universalmente accettata. Sfortunatamente, per uno studioso italiano è una sfida difficile percorrere questa strada, specialmente quando si tratta del "Welfare State".

Coloro che volessero tentare di definire il significato letterale della locuzione potrebbero affermare che Welfare State può essere interpretato come "Stato del benessere", indicante un sistema socio-politico-economico in cui lo Stato è responsabile di assicurare protezione e prosperità sociale ed economica ai suoi cittadini.

Le definizioni di Welfare State presenti nella filologia economica sono numerose, non includere Maurizio Ferrera, uno dei principali esperti italiani in questo campo, nel lavoro sarebbe un grave errore. Infatti, analizzando la definizione di Albert ritenuta poco precisa, definisce il Welfare State come l'”insieme di politiche pubbliche connesse al processo di modernizzazione, tramite le quali lo Stato fornisce ai propri cittadini protezione contro rischi e bisogni prestabiliti, sotto forma di assistenza, assicurazione o sicurezza sociale, introducendo specifici diritti sociali e doveri di contribuzione finanziaria” (Ferrera M., *Il modello sud-europeo di welfare state* 1993).

Ferrera, però, evita di lanciarsi in un'elencazione di termini tipici da inserire come il “paniere tipico” come fecero Briggs e Wilensky, poiché questo condannerebbe la definizione all'obsolescenza in quanto il Welfare State è, per sua natura, in costante evoluzione con confini molto fluidi sia nel tempo che nello spazio.

La sua idea autorizza il potere dello Stato ad intervenire nell'economia e nella società in tempi di crisi. Le idee di Keynes furono accettate e utilizzate come fondamentali per la politica economica e di benessere sociale dopo la Seconda guerra mondiale. Anche se questo concetto è stato proposto da molto tempo, quando c'è una crisi che colpisce l'economia e la società. Questo concetto viene costantemente utilizzato dai governi.

1.5 Analisi del termine

I britannici avevano adottato il vocabolo dalla politica del Governo Attlee (National Insurance, National Health Service e National Assistance), che seguiva il principio di Beveridge di fornire assistenza ai cittadini dalla “culla alla tomba”.

Alcuni ritenevano che il termine fosse stato usato dagli anni Trenta, mentre altri affermavano che era stato

introdotto dall'arcivescovo di Canterbury in un discorso sulle differenze tra gli stati assistenziali di Germania e Regno Unito.

Una interessante definizione è anche quella di P. Alcock:

“tutte le azioni sociali intraprese dai decisori politici nel mondo reale. Quindi la politica sociale si riferisce all'attività di elaborazione delle politiche per promuovere il benessere”.

Alcock vede la politica sociale come un'azione pratica che non si basa solo sui principi democratici come l'uguaglianza e la condivisione delle ricchezze, ma piuttosto si concentra sulla promozione del benessere generale.

A questo risultato si può giungere solo attraverso norme che assicurino il benessere dei residenti ed un migliore tenore di vita, determinando azioni specifiche e mettano in atto strategie volte per concretizzare quanto stabilito in teoria.

Altri economisti, hanno esaminato l'aspetto dell'assistenza in generale e dell'assistenza sociale.

Il termine assistenza deriva dal latino “*ad sistere*”, nel mondo antico significava stare vicino a qualcuno per aiutarlo, soccorrerlo o altrimenti giovargli.

Dunque, l'assistenza consisterebbe in una serie di azioni mirate a soddisfare completamente i bisogni di coloro che non possono farlo da soli.

Secondo Ferrera: “Le politiche di assistenza sociale sono volte a garantire, o quanto meno a promuovere, l'inclusione sociale, ossia l'ancoramento di individui e famiglie al tessuto sociale che li circonda, assicurando loro risorse e opportunità” (Ferrera M., Il modello sud-europeo di welfare state 1993).

Data la molteplicità dei significati del termine e la complessità degli aspetti da considerare, è evidente che delineare con precisione la definizione e l'importanza dello stato di benessere non è semplice.

1.6 Sviluppo economico in Keynes

Questo paragrafo sviluppa il concetto di sviluppo economico di Keynes e presenta le sue idee sul ruolo dello Stato, in particolare sull'Agenda dello Stato. Keynes credeva che la fase dello sviluppo economico sarebbe stata raggiunto solo se l'Agenda statale fosse stata messa in pratica. Per Keynes la fase dello sviluppo economico coincide con il periodo in cui i problemi economici della società sono stati superati, e il motto del comportamento individuale è stato cambiato dall'amore per il denaro all'amore per la vita.

Keynes non considerava lo Stato come l'unica soluzione ai problemi economici e sociali, piuttosto, lo Stato dovrebbe essere un'istituzione di azione collettiva, costruita dal basso verso l'alto sia dai policy maker, che intraprendono politiche economiche per stabilizzare i cicli economici, sia dalle classi economiche produttive, i cui investimenti creano occupazione e reddito. In quanto tale, lo Stato dovrebbe puntare allo sviluppo economico come obiettivo finale.

Fino ad oggi non vi è nulla nella filologia di Keynes sul concetto di sviluppo economico. Sebbene altri autori abbiano trattato il ruolo dello Stato nell'opera di Keynes, come Cairncross, Peacock, Crabtree, Thirlwall e Skidelsky, non hanno menzionato il rapporto tra Stato e sviluppo economico. Basandosi principalmente su Keynes sviluppiamo un argomento originale secondo cui egli vedeva lo Stato come uno spazio di conciliazione tra volontà democratica e governo tecnocratico, conciliazione fondamentale per lo sviluppo economico.

1.7 Lo sviluppo economico nella teoria economica

Per comprendere la concezione di sviluppo economico di Keynes, è utile ricordare che questo termine ha diversi significati in economia. A volte viene utilizzato come sinonimo di crescita mentre altri lavori ne evidenziano le differenze rispetto alla crescita. Quesnay, nel suo Tableau Économique del 1759, tentò di comprendere come circolava la ricchezza e come veniva creata nel settore primario, che considerava l'unico in grado di generare surplus. Nel suo The Wealth of Nations del 1776, Adam Smith fu il primo

a discutere della relazione tra produttività e crescita. Tuttavia, questi autori classici non hanno delineato la differenza tra crescita e sviluppo.

Quando ebbe luogo la rivoluzione marginalista alla fine del XIX secolo, i marginalisti neoclassici credevano che il cambiamento economico fosse legato alla dinamica di un'economia, in contrasto con la precedente nozione di equilibrio che ignorava la temporalità. Tuttavia, hanno adottato come metodo di analisi il comparativo statico, che confronta due punti di riposo di un sistema senza esplorarne la connessione a lungo termine, metodo che divenne la visione principale del cambiamento economico tra gli economisti britannici nei decenni successivi, persino Keynes lo utilizzò per affrontare la crescita a breve termine nella sua Teoria Generale (GT) del 1936, prendendo come dati il capitale sociale e la tecnologia.

Dopo il 1930, ma soprattutto dopo la Seconda guerra mondiale, è emersa una differenziazione tra crescita e sviluppo, forse sotto l'influenza della GT di Keynes e della creazione della macroeconomia. Il New Deal e il Welfare State attirarono l'attenzione rispettivamente negli Stati Uniti e in Europa, e ne seguirono discussioni sul benessere. Divenne evidente che le spese belliche avevano contribuito a incrementare l'occupazione, ma rimanevano dei dubbi: ciò creò necessariamente condizioni di vita migliori per le persone? Ad ogni modo da quel momento in poi, la crescita del PIL venne identificata come una fase iniziale dello sviluppo.

Lo sviluppo, tuttavia, non coinvolge solo la crescita del PIL, ma va oltre, richiedendo un cambiamento qualitativo nel welfare. Robinson ha sottolineato questa distinzione sostenendo che la misurazione del benessere utilizzando la crescita del PIL era limitata all'ortodossia economica. Ha notato diverse difficoltà nel conteggio del PIL, come l'economia informale e la necessità di tenere conto degli indicatori sociali, come quelli riferiti alla povertà, alla distribuzione del reddito e all'accesso alla sanità e all'istruzione.

Negli anni Cinquanta e Sessanta il concetto di sviluppo economico acquistò visibilità negli Stati Uniti dove Solow teorizzò la crescita e Rostow elaborò il suo modello di crescita. Solow spiegò la crescita di lungo periodo basata sull'accumulazione di capitale, ovvero crescita demografica e progresso tecnologico, mentre il modello di Rostow è andato oltre e ha mostrato come un'economia non solo cresce ma si sviluppa anche nel lungo periodo. Nel modello di Rostow il governo è essenziale per lo sviluppo, una caratteristica che anche Keynes ha sottolineato.

Ma è in America Latina, e in particolare nella Commissione economica delle Nazioni Unite per l'America Latina e i Caraibi (CEPAL), che il concetto di sviluppo emerse negli anni '50 e venne utilizzato come contrappunto al sottosviluppo.

Celso Furtado aiuta a comprendere meglio il concetto di sviluppo del CEPAL, sosteneva che il sottosviluppo non era un passo verso lo sviluppo, come credeva Rostow, ma una struttura economica. Il punto di vista di Furtado è che: "(a) i paesi sviluppati non sono mai stati "sottosviluppati"; quindi, il sottosviluppo è una condizione storica dei paesi le cui economie sono strutturalmente specializzate nella produzione agricola; (b) i paesi sottosviluppati sono periferici rispetto ai paesi sviluppati (chiamati anche economie centrali) che sono industrializzati e dispongono della tecnologia più avanzata. Quindi creano e dominano la migliore struttura produttiva, e (c) il sottosviluppo tende a ripetersi nel tempo se non si fa nulla per superarlo. Quindi non è una fase, è una condizione strutturale" ns trad (Terra, F. H. B., Ferrari Filho & Fonseca, (2021). Keynes on State and Economic Development. *Review of Political Economy* pag.3). Riassumendo, il sottosviluppo non è una fase necessaria del processo di formazione delle economie capitaliste. È di per sé una situazione peculiare. È il risultato dell'espansione delle economie capitaliste, mirata all'utilizzo delle risorse naturali e della manodopera delle aree dell'economia precapitalista.

Andando nella stessa direzione del CEPAL, Thirlwall ha sostenuto che "le conseguenze del commercio sulla bilancia dei pagamenti sono anche una delle ragioni importanti (...) per supporre un forte legame tra esportazioni e crescita economica". Ha sviluppato un modello di crescita economica vincolata dalla bilancia dei pagamenti in cui è probabile che i paesi periferici vedano il loro sviluppo limitato dalla loro

bilancia dei pagamenti, questo però non è il caso dei paesi sviluppati.

L'economista brasiliano ha fatto una chiara distinzione tra crescita e sviluppo, che è stata ampiamente utilizzata dai teorici del sottosviluppo in America Latina. Ha affermato che "il concetto di crescita dovrebbe essere riservato per esprimere l'espansione del prodotto reale all'interno di un sottoinsieme di un'economia". Tuttavia, la crescita senza sviluppo "sarebbe una costruzione mentale senza corrispondenza con la realtà" perché la crescita modifica la struttura produttiva poiché cambia le funzioni di produzione, espande i mercati, aumenta la produttività e intensifica la divisione sociale del lavoro, soprattutto quando la crescita è guidata dal settore manifatturiero, cambiamenti necessari per lo sviluppo economico.

Furtado sostiene che lo sviluppo richiede una crescita a lungo termine. La crescita richiede innovazione, che comporta anche cambiamenti nella distribuzione del reddito e nel welfare. Non credeva che una maggiore industrializzazione e produttività del lavoro avrebbero ridotto l'offerta di lavoratori e quindi rafforzato il potere contrattuale della forza lavoro.

La CEPAL percepiva lo sviluppo non solo come un modo per superare il sottosviluppo, era anche la difesa di un piano nazionale di industrializzazione che avrebbe guidato le politiche economiche del paese. In realtà, questa visione teorica è stata messa in pratica in America Latina quando l'ideologia sviluppatista dominava il potere politico tra il 1960 e il 1980. Pertanto, Fonseca ha sostenuto che, lo sviluppatismo è l'economia politica formata o gestita volontariamente dai governi (nazionali o subnazionali) che attraverso la crescita della produzione e della produttività e sotto la guida del settore manifatturiero, trasforma la società mira a raggiungere fini desiderabili come il superamento dei limiti sociali e della società.

La visione dello sviluppo di Furtado si collega ad alcune delle proposte di Keynes. Riferendosi al lungo termine, Keynes sosteneva che: "lo sviluppo non è crescita, sebbene la prima dipenda dalla seconda, che il progresso, spesso un eufemismo per sviluppo, avrebbe liberato gli uomini dalle restrizioni economiche, affermando che a lungo termine l'umanità sta risolvendo il suo problema economico" ns trad (Terra, F. H. B., Ferrari Filho & Fonseca, (2021). Keynes on State and Economic Development. *Review of Political Economy*, pag. 4). Come Keynes, Furtado ritiene che i mercati non possano né garantire la piena occupazione né superare il sottosviluppo. Il pensiero di Keynes suggeriva che lo sviluppo richiede una crescita sostenibile e continua nel tempo, richiedendo un intervento economico statale permanente, idea condivisa con Furtado.

In sintesi, il concetto di sviluppo non è univoco. Ha diverse accezioni, come (i) è un processo di superamento di un certo punto del progresso economico di un paese; (ii) non esiste un percorso automatico verso lo sviluppo; (iii) non è una tappa, ma una condizione strutturale; (iv) le forze di mercato da sole non sono in grado di sviluppare un Paese, per cui è necessario lo Stato; (v) le forze di mercato non sono eliminabili e il loro miglioramento della produttività è necessario per lo sviluppo di un'economia; e (vi) la crescita non è sviluppo, tuttavia non esiste sviluppo senza crescita. La crescita è il mezzo per lo sviluppo, non lo sviluppo stesso.

1.8 Il contesto in cui avviene lo sviluppo: la teoria monetaria della produzione

Una caratteristica chiave della rivoluzione keynesiana è il rifiuto della teoria quantitativa della moneta, per cui la moneta è in parte responsabile dell'instabilità intrinseca del capitalismo. Nel suo Trattato sulla moneta (TM) del 1930, Keynes delineò una teoria sulla scelta delle attività per collegare i mercati reali e finanziari. Per modellare questa possibilità, Keynes descrisse due sfere dell'economia, vale a dire industriale e finanziaria, in quanto per industria intendiamo l'attività di mantenere il normale processo di produzione corrente, distribuzione e scambio e di pagare i redditi ai fattori di produzione; mentre per finanza, intendiamo l'attività di detenere e scambiare titoli esistenti con ricchezza, comprese le transazioni di borsa e del mercato monetario, la speculazione e il processo di convogliamento dei risparmi e dei profitti correnti nelle mani degli imprenditori.

Nella circolazione industriale, i redditi e i depositi aziendali assicurano risorse monetarie per stimolare consumi e investimenti; quindi, il denaro è un mezzo di scambio. Inoltre, il denaro nella circolazione finanziaria si basa sul circuito dei depositi di risparmio. Questo circuito dipende dalle posizioni speculative degli agenti, che possono essere rialzisti, coloro che detengono titoli e prendono in prestito contanti, o ribassisti, coloro che evitano titoli e detengono contanti. Dunque, il denaro viene utilizzato come protezione contro l'incertezza o per speculare sui mercati finanziari. Si può pretendere di immagazzinare ricchezza, ma questo tipo di possesso di moneta è un'alternativa al mantenimento di altri asset che fa oscillare i prezzi degli asset e disturba la circolazione industriale. La moneta non è neutrale come nella teoria quantitativa della moneta. La sua circolazione nella sfera finanziaria può causare instabilità economica, e "i cambiamenti nella situazione finanziaria sono in grado di provocare cambiamenti nel valore del denaro in due modi. Hanno l'effetto di alterare la quantità di moneta disponibile per la Circolazione Industriale, e potrebbero avere l'effetto di alterare l'attrattiva degli investimenti".

All'inizio degli anni '30, Keynes stabilì esplicitamente la sua teoria monetaria della produzione, presentando una tassonomia economica in cui,

Un'economia del salario reale o cooperativa è quella in cui i fattori di produzione vengono ricompensati dividendo in proporzioni concordate la produzione effettiva dei loro sforzi cooperativi. Quando i fattori sono assunti dagli imprenditori in cambio di denaro ma esiste un meccanismo di qualche tipo per garantire che il valore di scambio dei redditi monetari dei fattori sia sempre uguale, nel complesso, alla proporzione della produzione corrente quale sarebbe stata la quota dei fattori in un'economia cooperativa, chiameremo economia imprenditoriale neutrale, o economia neutrale quando gli imprenditori assumono i fattori in cambio di denaro ma senza un meccanismo come quello sopra, chiameremo economia del salario monetario o dell'imprenditore.

La differenza tra l'economia neutrale e quella imprenditoriale è che nella prima prevale la legge di Say, per cui l'offerta crea la propria domanda e non vi è alcun ostacolo alla piena occupazione mentre nella seconda, la produzione avviene solo quando i costi di produzione sono inferiori al rendimento atteso. Nelle economie imprenditoriali, "un processo di produzione non verrà avviato, a meno che i proventi monetari attesi dalla vendita della produzione non siano almeno pari ai costi monetari che potrebbero essere evitati non avviando il processo". Mentre lo scopo di un'economia cooperativa è l'accumulazione di beni, nell'economia imprenditoriale di Keynes l'accumulazione monetaria è lo scopo degli uomini d'affari.

Nel raggiungere il suo concetto finale di economia monetaria, nel GT Keynes sostiene che questo tipo di economia è "essenzialmente quella in cui il cambiamento delle opinioni sul futuro è in grado di influenzare la quantità di occupazione". e non semplicemente la sua direzione». Le aspettative causano fluttuazioni nella domanda effettiva perché modificano la domanda di moneta, rendendo "l'uso della moneta una condizione necessaria per le fluttuazioni della domanda effettiva". La GT ha chiarito il quadro teorico di Keynes su come funziona un'economia monetaria, ha elaborato tre teorie riguardanti (a) la determinazione dell'investimento, (b) la fissazione dei tassi di interesse e (c) la teoria della moneta. La relazione tra investimenti, tassi di interesse e moneta spiega l'instabilità dell'economia. Di fronte all'incertezza, l'unica assicurazione disponibile è trattenere il denaro invece di spenderlo. L'accumulo di denaro può verificarsi all'improvviso poiché le decisioni degli agenti sono altamente sensate, poiché si basano su elementi soggettivi, vale a dire aspettative e fiducia. Tuttavia, quando gli agenti chiedono denaro e non beni, non c'è motivo di mantenere il livello di occupazione e produzione che ha fornito il bene non consumato.

La teoria monetaria di GT dichiarava in modo innovativo che la moneta era un bene diverso da tutti gli altri per due caratteristiche. Da un lato, l'elasticità della produzione della moneta è trascurabile perché la moneta non può essere prodotta liberamente quando la sua domanda aumenta; quindi, una maggiore preferenza per la moneta non si traduce in una maggiore occupazione. D'altro canto, l'elasticità di sostituzione della moneta è nulla. Nessun altro bene sostituisce il denaro quando il suo prezzo varia.

Queste caratteristiche, che interessano anche le banche centrali, mantengono la fiducia degli agenti nel denaro e fanno sì che diventi un'unità di conto, un mezzo di scambio e una riserva di ricchezza nel tempo. Di conseguenza, il denaro ha una liquidità assoluta nel tempo e funziona come una forma di ricchezza alternativa ad altre attività finanziarie e reali. Pertanto, non è neutrale rispetto all'attività economica. Come spiegò Keynes, "la disoccupazione si sviluppa, perché le persone vogliono la luna; — gli uomini non possono essere impiegati quando l'oggetto del desiderio (cioè il denaro) è qualcosa che non può essere prodotto e la cui domanda non può essere facilmente soffocata".

1.9 Il ruolo dello stato per Keynes

Sebbene Keynes non abbia sviluppato una teoria generale dello Stato, sulla base dei suoi opuscoli, articoli e libri è possibile delineare le sue opinioni sull'emergere delle entità statali, sulle direzioni delle loro azioni e sulla visione di una burocrazia adeguata. Nel suo *La fine del laissez-faire* del 1926, Keynes sosteneva che il laissez-faire non avrebbe fatto coincidere gli interessi individuali e sociali. Ha inoltre affermato che i principali problemi economici, sociali e politici di solito derivano da "rischio, incertezza e ignoranza". La sopravvivenza del capitalismo farebbe affidamento sulla "mano visibile" dello Stato, che è responsabile della regolamentazione delle disfunzioni socioeconomiche promosse dai mercati. "Penso che il capitalismo, gestito saggiamente, possa probabilmente essere reso più efficiente per raggiungere fini economici rispetto a qualsiasi alternativa sistema in vista [...]. Il nostro problema è elaborare un'organizzazione sociale che sia quanto più efficiente possibile senza offendere le nostre nozioni di uno stile di vita soddisfacente".

In *La fine del laissez-faire*, e soprattutto in *Am I a Liberal?* del 1925, Keynes discuteva di come auspicava la creazione di entità statali prendendo come esempio le società per azioni, che sono possedute frazionatamente da un gran numero di individui, ha espresso la speranza che dalle associazioni di individui emergano organizzazioni sociali orientate agli interessi pubblici. Questa logica non esclude la creazione da parte dello Stato, ma evidenzia che la loro struttura deve essere pienamente impersonale, proprio come accade con le società per azioni, in cui prevale "la tecnica del capitalismo moderno mediante l'azione collettiva". Considerando che la comunità stabilisce regole e abitudini che mirano al benessere pubblico, la reputazione e la stabilità sarebbero più importanti del pagamento dei dividendi. Dunque, queste istituzioni sarebbero al sicuro dal dominio personale, qualcosa su cui Keynes insisteva. Keynes trasmise questa idea agli enti statali, dovrebbero essere formati da organismi semiautonomi.

La semiautonomia ha due significati: (a) una parziale autonomia degli enti pubblici rispetto a qualsiasi altro ente specifico, ma che è allo stesso tempo subordinata ai poteri democratici di una società libera, vale a dire parlamento e governo. Inoltre, (b) semi-autonomia significa anche che la burocrazia tecnica degli enti statali non fissa i loro obiettivi, ma solo i mezzi per raggiungerli.

Gli enti statali prescritti da Keynes potrebbero essere dei partenariati pubblico-privato, con capitali pubblici e privati congiunti. In tal modo, gli interessi pubblici e privati vengono abbinati e i servizi pubblici offerti al settore privato sono prodotti e certificati da soggetti che entreranno in contatto con loro, emerge l'idea di autonomia, nel senso che gli enti statali sono, allo stesso tempo, vicini e distanti dal governo e dal parlamento.

Un'altra caratteristica apparsa in *Am I a Liberal?* sono le preoccupazioni di Keynes riguardo al carattere a lungo termine delle politiche pubbliche, credeva che dovessero essere modificati solo in parte ad ogni nuovo governo. Il parlamento ha il potere di supervisionare l'insieme delle politiche rispettando gli interessi degli elettori trasmessi agli enti statali attraverso gli obiettivi scelti quando le persone hanno votato per un governo.

Un elemento chiave in *Am I a Liberal?* è la proposta dell'Agenda di Keynes. Si tratta di un insieme di azioni che si aspettava che lo Stato realizzasse con l'obiettivo di costruire welfare e garantire la stabilità e la giustizia sociale necessarie per il progresso a lungo termine. Questo insieme di azioni statali comprende anche le politiche economiche volte a stabilizzare il ciclo economico, distribuire ricchezza

e reddito, costruire stabilità finanziaria e consentire un sistema creditizio funzionale.

Keynes ha anche suggerito che l'Agenda dovrebbe avere strumenti per limitare l'azione individuale quando crea concorrenza sleale, maggiore ignoranza e, di conseguenza, incertezza. Gli enti statali dovrebbero includere nell'Agenda modalità per fornire il maggior numero di informazioni, al fine di ridurre l'incertezza e i suoi effetti sulla spesa privata. All'interno di un'argomentazione originale di Ferrari-Filho e Conceição, la nozione di socializzazione degli investimenti di Keynes può essere vista come lo Stato che crea il miglior ambiente imprenditoriale che può costruire, in modo da ridurre l'incertezza e stimolare gli investimenti privati. L'Agenda è il modo per realizzare la socializzazione degli investimenti.

Per quanto riguarda la burocrazia statale, Keynes affermava che l'Agenda dovrebbe essere dotata di uno staff tecnico dotato di senso civico, conoscenza e ambizione. I politici dovrebbero implementare, nel rispetto dei processi democratici delle scelte, il quadro istituzionale in grado di facilitare la realizzazione dell'Agenda da parte del governo. Allo stesso modo, nel suo *The Monetary Policy of the Labour Party* del 1932, Keynes si impegnò in un ragionamento simile, sebbene si astenne dall'usare la parola Agenda per esprimerlo. Tuttavia, continuava a sostenere che la gestione delle politiche economiche era un compito arduo e che i membri della burocrazia dovevano avere le competenze giuste per intraprenderlo. Con questo ragionamento Keynes mostrò, tuttavia, un'apparente contraddizione nelle sue argomentazioni sul personale tecnico dello Stato "Non posso spiegarlo senza iniziare ad avvicinarmi alla mia posizione fondamentale. Credo che in futuro, più che mai, le questioni relative al quadro economico della società saranno di gran lunga le più importanti questioni politiche. Credo che la soluzione giusta coinvolgerà elementi intellettuali e scientifici che dovranno stare al di sopra delle teste della vasta massa di elettori più o meno analfabeti".

Esiste quindi una sorta di tensione tra i desideri democratici rispetto all'esecuzione aristocratica delle linee guida economiche della società. Ciò evince negli scritti di Keynes quando si esaminano le sue argomentazioni riguardanti lo staff tecnico dello Stato. Lo sfondo di questa tensione è la necessità di comprendere le tecniche dell'economia, cioè i limiti posti dalla conoscenza delle relazioni tra le sue variabili chiave. Ecco perché Keynes desiderava garantire autonomia tecnica a coloro che avevano la responsabilità di intraprendere e valutare le politiche economiche.

La soluzione che Keynes immaginava a questa tensione tra la scelta democratica degli obiettivi economici da parte del popolo e la decisione aristocratica su come realizzarli, era la prevalenza dello spirito pubblico e dell'esercizio democratico. La semi-autonomia delle entità statali, così come la loro controparte, vale a dire la parziale subordinazione al parlamento e al governo democraticamente eletti, implicano necessariamente un dialogo costante e fanno dello Stato lo spazio di conciliazione tra volontà democratiche e governo tecnocratico.

Lo Stato sarebbe la soluzione ai "colpi evidenti della società economica in cui viviamo [che] sono la sua incapacità di garantire la piena occupazione e la sua distribuzione arbitraria e iniqua della ricchezza e dei redditi". Per fare ciò, ha sostenuto che l'Agenda statale rappresenterebbe la soluzione alla crisi della domanda effettiva e dovrebbe combattere la disoccupazione e la diseguale distribuzione del reddito e della ricchezza. Per quanto riguarda la disoccupazione, «immagino, quindi, che una socializzazione piuttosto ampia degli investimenti si rivelerà l'unico mezzo per garantire un avvicinamento alla piena occupazione; sebbene ciò non debba necessariamente escludere ogni sorta di compromessi e di dispositivi attraverso i quali l'autorità pubblica coopererà con l'iniziativa privata»

Dovrebbero essere intraprese politiche economiche attive e anticicliche, in particolare fiscali e monetarie, per stabilizzare i cicli economici e sostenere la domanda effettiva, con conseguente occupazione.

Esploriamo brevemente le proposte di Keynes sulle politiche fiscali e monetarie anticicliche.

In termini di politica fiscale, nel suo libro *The Means to Prosperity* del 1933, Keynes esplorò il concetto di moltiplicatore del reddito e sostenne che un "alleggerimento del bilancio", cioè una politica fiscale espansiva per stimolare attività economica era una delle soluzioni alla crisi occupazionale, inoltre

suggerì di tassare l'eredità per migliorare la distribuzione della ricchezza. Come membro della Commissione Beveridge, Keynes propose un bilancio pubblico diviso in due parti, vale a dire il bilancio corrente e il bilancio capitale. Il primo finanzia i servizi pubblici offerti alla popolazione di un Paese. Quest'ultimo prevede investimenti pubblici a lungo termine, che Keynes prevedeva per stabilizzare automaticamente i cicli economici e costruire l'infrastruttura socialmente tecnica dell'Agenda. Questa è la più importante delle proposte di politica fiscale di Keynes. Infine, nel suo GT Keynes proponeva la politica fiscale come strumento per "aumentare la propensione al consumo della comunità" e come mezzo per perseguire un "tasso ottimale di investimento (...) per garantire un'approssimazione alla piena occupazione».

Per quanto riguarda la politica monetaria, nel GT Keynes affermava che il suo obiettivo è influenzare la curva dei rendimenti del sistema finanziario tentando di stimolare gli investimenti privati, ciò emerge dalla visione di Keynes secondo cui il tasso di interesse è un fenomeno convenzionale, dipendente dalle aspettative sia degli agenti che del sistema finanziario riguardo all'orientamento attuale e futuro della politica monetaria. Keynes ha individuato l'aspetto rentier del capitalismo, gli agenti preferiscono rimanere liquidi, speculando sul prezzo dei titoli, che dipende dalla curva dei rendimenti.

In sintesi, Keynes non mirava alla fine del capitalismo, anzi, desiderava salvarlo e farne il progresso, il suo sviluppo. Rifiutando la dottrina del laissez-faire, propose un capitalismo regolamentato, le cui disfunzioni del mercato venivano affrontate attraverso l'intervento dello Stato. Le sue proposte di politica economica suggerivano ampiamente un regolare intervento economico statale per regolare l'attività economica e, di conseguenza, ridurre la disoccupazione e mitigare la distribuzione ineguale del reddito e della ricchezza. Keynes considerava indispensabile l'interferenza economica dello Stato per "stabilizzare l'instabilità" intrinseca al capitalismo.

1.10 Filosofia sociale in Keynes

Ma qual era l'obiettivo principale di Keynes riguardo all'intervento economico statale? Le intenzioni di Keynes andavano oltre la stabilizzazione del sistema economico, sperava di spingere il capitalismo a un livello superiore.

Sebbene la sintesi neoclassica di Keynes e dei neo-keynesiani affermi che Keynes era per lo più preoccupato del breve termine e poco interessato al lungo termine, crediamo che Keynes abbia enfatizzato un'analisi a breve termine non perché fosse concentrato sul tempo in sé. Era preoccupato della necessità dell'intervento dello Stato nel tempo. Il punto di vista di Keynes non valutava il breve termine rispetto al lungo termine, ma adattava le sue argomentazioni alle teorie tradizionali del suo tempo, perché a lungo termine l'equilibrio verrebbe ripristinato dalle forze di mercato. Keynes non ci credeva. Pertanto, ha progettato l'Agenda in modo che facesse gli straordinari e promuovesse l'obiettivo economico a lungo termine, lo sviluppo.

Nel capitolo conclusivo della GT, Keynes lanciò le sue note conclusive sulla filosofia sociale verso la quale la GT potrebbe condurre. Dopo aver sostenuto un alto livello di rigore teorico, ha deciso di approfondire sostanzialmente la filosofia sociale. Questa conclusione filosofica del libro è dovuta alla visione di Keynes secondo cui la conoscenza non è contemplazione, ma uno strumento per modellare la realtà. Dopo aver teorizzato i livelli di occupazione, che sono sempre al di sotto della piena capacità, e aver spiegato l'importanza della moneta e dei tassi di interesse nel plasmare questa situazione comune in cui il capitalismo spreca le sue risorse produttive, Keynes ha adottato una posizione normativa, suggerendo come la società dovrebbe comportarsi alla luce della sua teoria.

Keynes si interrogava sull'importanza di considerare la produzione come un atto individuale dell'imprenditore, la cui azione moltiplica la ricchezza sociale. Gli imprenditori rischiano la propria

ricchezza senza sapere se ne trarranno profitto o meno. Pertanto, la filosofia sociale di Keynes richiedeva che l'Agenda socializzasse i rischi di investimento

Sulla base dei suoi *Essays in Persuasion* e *Essays in Biography*, è possibile affermare che la nozione di sviluppo di Keynes implica una fase del capitalismo in cui i problemi economici, come la disoccupazione, la disuguaglianza di reddito e ricchezza distribuzione, lo spreco di risorse produttive, la lotta per i beni di prima necessità, tra gli altri, non sono più diffusi. Queste problematiche economiche dovrebbero essere superate per raggiungere lo sviluppo. La piena occupazione e una più equa distribuzione del reddito e della ricchezza sono elementi importanti sulla strada dello sviluppo; tuttavia, non sono lo sviluppo stesso, aiutano la società a raggiungere uno stadio successivo dei sistemi economici e sociali. Il nuovo status quo, raggiunto una volta superate le problematiche del capitalismo moderno, è lo sviluppo.

Quale sarebbe, per Keynes, la mentalità di questo nuovo status quo e stadio di sviluppo? In *La fine del laissez-faire*, Keynes sosteneva che il motto del comportamento individuale nel capitalismo è l'amore per il denaro, ciò che induce gli individui a confondere mezzi e fini. In *Sono un liberale? Una breve visione sulla Russia (1925)* e *Possibilità economiche per i nostri nipoti (1928)*, l'autore rifiutava ripetutamente l'amore per il denaro come principale motore del progresso capitalista. Quindi, credeva che la società sviluppata avrebbe avuto bisogno di "grandi cambiamenti nel codice morale". L'amore per il denaro dovrebbe essere eliminato come fulcro del comportamento individuale.

Pertanto, l'utopia di Keynes richiedeva la fine dell'"amore per il denaro come possesso". In questa fase, gli individui avrebbero risolto i loro oneri economici e avrebbero quindi l'opportunità di "coltivare in una perfezione più piena, l'arte della vita stessa e di non vendersi per i mezzi di vita, che potranno godere dell'abbondanza quando sarà". La nozione di sviluppo di Keynes implica un capitalismo in cui "per la prima volta dalla sua creazione l'uomo si troverà di fronte al suo vero e permanente problema: come usare la sua libertà dalle pressanti preoccupazioni economiche, come occupare il tempo libero, quale scienza e interesse composto avranno vinto".

Le radici dell'amore per il denaro che anima il capitalismo non vanno ricercate in nessun problema economico, sono una condizione umana, come ha affermato Freud. L'essere umano è soggetto ad una serie di sofferenze psicologiche, soprattutto a causa di un senso di mancanza insito nella razza umana. Per soddisfare questo desiderio di qualcosa non identificato ma sempre sentito, gli uomini hanno trovato il denaro. Il denaro fornisce un mix di realizzazione e potere, dato che il capitalismo è il sistema di produzione per lo scambio e il denaro può comprare tutto.

Tuttavia, finché il denaro si limita a coprire la mancanza di uno scopo predestinato per gli esseri umani, come fanno le religioni, la sua accumulazione non avrà mai fine. Coprire qualcosa non lo risolve e quando l'umanità ha visto nel denaro questa copertura, ha trasformato i mezzi in fini. Keynes stava cercando di far vivere agli esseri umani la loro vita reale, non coperta da alcun simbolo, come Dio o il denaro. Il suo tentativo è stato quello di mostrare l'amore per la vita come sostituto dell'amore per il denaro. Dopo aver spiegato la natura della moneta, e cosa può fare per l'attività economica quando fortemente desiderata, Keynes ha concluso la sua *magnus opus* con un dibattito sulla filosofia sociale.

Nella fase sviluppata della società viene superato l'amore per il denaro come dinamo dell'azione individuale nel capitalismo, cioè la morale dell'accumulazione di denaro fine a se stesso. Pertanto, la combinazione di persone liberate dalla scarsità materiale e di uno Stato organizzato per il benessere pubblico riduce il rischio dell'ascesa di regimi politici totalitari. Ciò rivendica la stabilità economica che l'Agenda è responsabile di raggiungere quando le forze di mercato non sono in grado di farlo. I regimi totalitari sottomettono sia gli individui che le volontà collettive ai dittatori, che sono l'estremo opposto dell'azione collettiva immaginata da Keynes. Lo sviluppo garantirebbe la libertà degli individui non solo di fare ciò che desiderano, ma anche di eleggere i propri rappresentanti, responsabili di deliberare e realizzare gli obiettivi della collettività.

CAPITOLO SECONDO: DEFICIT SPENDING E WELFARE STATE IN BEVERIDGE

2.1 Le origini e l'infanzia nel Raj

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

Era discendente da una famiglia di middle class inglese da almeno quattro generazioni, e sebbene avesse molte delle caratteristiche e delle ideologie tipiche del ceto sociale, esibiva anche tratti insoliti che avrebbero influenzato le sue future visioni e idee. Suo padre, Henry Beveridge, era figlio di un negoziante ed editore scozzese e presbiteriano, noto per un libro critico sull'imperialismo britannico e la storia dell'India, dopo il fallimento della libreria, appena laureatosi all'Università di Belfast, fu costretto ad arruolarsi nel servizio civile indiano nel 1857, gli anni di servizio non edulcorarono però il suo sentimento antimperialista e si oppose fortemente all'introduzione di sempre più coloniali nelle gerarchie di potere del Raj, dove ormai gli inglesi occupavano tutte le posizioni di rilievo; inoltre, dimostrò un rispetto e un interesse per le culture e le lingue indiane. Tuttavia, la sua prospettiva sulla politica domestica inglese era decisamente conservatrice: era infatti un seguace ortodosso del liberalismo di Gladstone, difensore delle libertà civili e fortemente contrario a un eccessivo intervento dello Stato.

Annette Beveridge madre di William, nata Ackroyd, viene descritta come una figura complicata, con un carattere dominante, che ebbe un forte impatto sul figlio, intraprese la professione di insegnante di grammatica nel Raj britannico. Fu proprio grazie a questa occupazione che conobbe un gruppo di indiani istruiti al seguito del filosofo Hindu Keshub Chunder Sen. Colpita dalla filosofia del riformista indiano, decise di imparare il bengali e nel 1873 si stabilì a Calcutta per istruire le donne locali, convinta che l'imperialismo avesse danneggiato gravemente la società indiana e che educare le donne fosse la sua missione.

Durante il periodo in India, la famiglia godette di standard di vita molto elevati, resi ancora più evidenti dalla povertà che caratterizzava l'ambiente coloniale indiano. La coppia aveva a disposizione molti servitori e possedeva una vasta proprietà; i loro figli ricevettero un'istruzione da insegnanti privati e furono educati in un contesto multirazziale, apprendendo così molte cose sulle tradizioni locali.

Ma non fu la situazione di povertà in India che colpì il giovane William, ma piuttosto quella in Inghilterra, quando ebbe il suo primo incontro con la classe operaia inglese durante una vacanza estiva a Epping Forest.; può sembrare strano che in India non fosse mai venuto in contatto con la povertà, ma dalle parole di suo padre: "Poverty in Calcutta bears a much less dread aspect than it does in London or Edinburgh...There are no gin places and not so much terrible squallor" ns trad (Harris Jose, William Beveridge: A Biography, 1997, pag. 46).

2.2 Primi incarichi

Nel 1897, dopo aver vinto una borsa di studio in matematica, William si trasferì al Balliol, un rinomato college di Oxford. Al college il giovane studente iniziò a costruire la sua prima formazione ideologica a sostegno di quelle che sarebbero state le sue future opinioni su politica, questioni sociali e religione. William ottenne la laurea in legge nel 1902 e si trasferì a Londra. Tuttavia, tre mesi di lavoro da legale confermarono il suo disinteresse per la professione, e nonostante le opposizioni dei genitori nel 1903, dopo essere stato consigliato da E. J. Palmer, ebbe un incontro con Samuel Barnett, responsabile del centro di Toynbee Hall, e accettò il ruolo di vicedirettore, sperando di acquisire rapidamente l'esperienza pratica nel campo sociale che stava cercando.

Nella sua autobiografia, Beveridge attribuì il suo interesse per le riforme sociali a Edward Caird, il quale lo aveva spinto a indagare sul motivo per cui, nonostante il grande benessere in Gran Bretagna, persistesse una così alta povertà e su come questa potesse essere risolta.

Quando Beveridge giunse a Toynbee Hall nel settembre 1903, il centro era in fase di rapida espansione e trasformazione. Iniziò a lavorare su un progetto per studiare e registrare i comportamenti e le problematiche dei vari strati sociali nell'East End.

Era diventato estremamente sicuro delle proprie capacità ed era convinto di poter sviluppare un nuovo approccio alle riforme sociali, utilizzando il metodo scientifico per osservare da vicino le questioni sociali e trovare soluzioni basate sui dati raccolti sul campo. Con lo stesso spirito determinato, lavorò duramente nei successivi due anni: supervisionò le attività educative del centro, guidò conferenze e pianificò incontri di reclutamento. Prese il ruolo di editore del Toynbee Record, cambiandone l'approccio parrocchiale e trasformandolo in un punto di discussione per le riforme sociali. I suoi articoli al Toynbee cominciarono a ricevere attenzione a livello nazionale e, spinto da ciò, cominciò a scrivere per un pubblico più esteso, creando articoli sulla disoccupazione e sulle regole delle Trade Union per giornali nazionali.

Questa situazione portò Beveridge a essere considerato un esperto nell'amministrazione sociale londinese, e convinse Fabian Ware, editore del Morning Post, ad offrirgli l'opportunità di scrivere una rubrica sui temi sociali a partire dal 1905. Durante il periodo in cui Beveridge lavorava come scrittore per il Morning Post, si verificarono importanti cambiamenti nella politica sociale inglese grazie all'azione coordinatrice di Lloyd George, che portò all'ascesa di un rilevante movimento laburista parlamentare e alla notevole crescita dei sindacati. Nasceva le progressive alliance, frutto di un compromesso tra liberali e movimento operaio, che si era allontanato dall'ideale rivoluzionario, in risposta all'emergere della politica di massa, creando così le basi per le riforme sociali desiderate. Nella vita e nella carriera di Beveridge, gli anni da scrittore sono stati cruciali, poiché lo hanno portato a sviluppare un credo politico e una teoria personale sulle urgenti questioni sociali, fino a coinvolgersi attivamente nella vita politica del paese nel 1908.

Nello specifico, prese parte a due importanti controversie dell'epoca, una riguardante le pensioni per gli anziani e l'altra sulla disoccupazione. La discussione importante per risolvere il dilemma della povertà tra gli anziani è cominciata in Inghilterra alla fine del 1800. Coinvolto nel 1905, Beveridge presentò quattro alternative per alleviare la situazione di povertà tra gli anziani: in una prima proposta lo Stato avrebbe potuto sussidiare l'assicurazione pensionistica volontaria, curata dai sindacati o da privati; nella seconda, contributiva e obbligatoria, dove i contributi andavano scalati dai salariati; una terza proposta era riguardava la creazione di una pensione non contributiva basata sui means test, che avesse come destinatari solamente i bisognosi; infine,

la quarta proposta trattava dell'istituzione di una pensione universale e gratuita a tutti i cittadini oltre una certa età.

Un'ulteriore tappa cruciale fu il suo coinvolgimento come esperto nei lavori della Royal Commission sulla Poor Law del 1905, in sostegno del Minority Report che proponeva la revoca della legge e un intervento statale sistematico e finanziato attraverso tasse per tutti i cittadini. La maggioranza parlamentare si opponeva a politiche socialiste per timore dei costi e delle limitazioni della libertà individuale. Sperando in una diminuzione della rigidità e dell'impatto dei test di reddito, si pronunciò a favore dell'opzione assicurativa volontaria. Nonostante non abbia prodotto nessun risultato tangibile, il dibattito ha avuto un impatto significativo sulle azioni future di Lloyd George e ha permesso a Beveridge di entrare nel Board of Trade.

2.3 Board of Trade

Quando Beveridge si unì al Board Of Trade nel 1908, questo dipartimento era uno dei più attivi e in crescita della città. Venne scelto per diverse ragioni, perché la maggior parte dei membri del consiglio erano precedentemente professionisti nel settore commerciale e industriale, e quindi in contatto con il mondo reale e non solo con lo studio teorico, poi per il livello delle indagini decisamente complesso, ed infine, perché era in buoni rapporti sia con i proprietari che con gli operai.

Beveridge, su invito di Wiston Churchill, era diventato un funzionario pubblico, ora Presidente del Board of Trade, e vedeva in questa nuova posizione la chance di implementare le sue idee di politica sociale elaborate dall'anno 1904. L'ambiente era favorevole agli intenti di Beveridge che portò molti ministri liberali a sostenere apertamente la necessità di adottare nuove politiche a causa dell'incremento della disoccupazione, che scatenò proteste popolari in diverse zone del Paese.

Beveridge partecipò con un ruolo significativo alla formulazione di riforme, quali Labour Exchange, National Insurance Act e National Health Insurance, che istituivano l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione per le industrie ad alto rischio di disoccupazione e l'assicurazione sanitaria per i lavoratori.

Successivamente, Churchill chiamò più volte Beveridge per discutere dei piani di legge e il 20 luglio 1908 Beveridge scrisse il suo primo riassunto per il Ministro, la sua idea era favorire la mobilità del lavoro, vista come la principale causa della disoccupazione. La proposta di riforma mirava anche ad incentivare l'istruzione tecnica e a riqualificare i lavoratori inefficienti attraverso un programma nazionale di scambi di lavoro e la creazione di un dipartimento per l'intelligenza industriale; il costo totale di queste misure è stato stimato a centotrentamila sterline l'anno, con un sistema di gestione regionale sotto il controllo del Board of Trade. Beveridge fu criticato dai dipendenti a tempo pieno del consiglio, ma l'idea fu comunque presa in considerazione nei ministeri; il Primo Ministro non approvò completamente il programma, ma si decise comunque di continuare con i sussidi di disoccupazione.

Nel frattempo, Beveridge e Llevellyn Smith collaborarono con successo per definire i dettagli amministrativi di una proposta congiunta sugli uffici di collocamento e sul sussidio di disoccupazione; furono consultati il Tesoro, le unioni commerciali ed esperti come Sidney Webb, i principi del progetto furono presentati da Churchill nel dicembre 1908. L'obiettivo principale era predisporre la mobilità, agevolare la ricerca dell'occupazione e prevenire la crisi economica delle famiglie. I dettagli amministrativi della proposta sugli uffici di collocamento, consistevano nella: “ suddivisione del paese in nove o dieci divisioni regionali sulla base di caratteristiche industriali e geografiche; tali divisioni dovevano essere soggette alla supervisione del *Board of Trade* e nelle città principali ci sarebbero state una *Clearing House* regionale controllata da un *Divisional Chief* responsabile di gestire gli uffici di collocamento del luogo; l'intero sistema sarebbe poi stato diretto da una *National Clearing House* collocata presso il *Board of Trade*. La registrazione sarebbe stata del

tutto gratuita e volontaria, come facoltative le informazioni sui lavori precedenti di chi ne avesse fatto richiesta; gli applicanti sarebbero stati raccomandati per un impiego non in base ai bisogni economici ma solo alla loro idoneità per il lavoro” ns trad (Beveridge W., *An Analysis of Unemployment II*, Vol. 4, No. 13 1937). La proposta fu sostenuta dalla Commissione Reale e il Primo Ministro dichiarò in parlamento il piano di istituire il sistema nazionale di collocamento del lavoro, ottenendo il supporto di numerosi politici. La gestione del lavoro, le trattative industriali e il monitoraggio della produzione sono state distinte dal Dipartimento di Commercio, Lavoro e Statistica e trasferite al neoistituito Dipartimento del Lavoro.

Nel settembre del '09, gli fu proposto di diventare il capo amministrativo del nuovo sistema, ricevendo molta pubblicità e approvazione dai media. Questo consolidò la posizione di William come massima autorità nel campo della disoccupazione e lo fece diventare un funzionario permanente del Board of Trade. I primi collocamenti iniziarono nel febbraio del 1910 e il riformista trascorse i mesi successivi viaggiando e promuovendo il nuovo sistema.

Nel '14, mentre la guerra era ormai imminente per il Regno Unito, Beveridge non si entusiasmò per il conflitto, né credette in una rapida vittoria e si rese conto immediatamente che era necessario ampliare i poteri dello Stato per vincere la guerra. A causa di problemi cardiaci, non poté unirsi all'esercito e fu nominato Cavaliere e segretario permanente al Ministry of Food. La sua esperienza con il razionamento e il controllo dei prezzi fra il '16 e il '19 influenzò il suo operato sull'amministrazione e sulle politiche economiche.

2.4 Cariche accademiche

Nel '19 lasciò la carriera nell'amministrazione per diventare Preside della London School of Economics and Political Science, dove si interessò a ricerche economiche e alla costruzione di una scuola di pensiero. Ma col tempo la sua popolarità negli ambienti accademici andò sempre più peggiorando, principalmente a causa della sua personalità sempre più rigorosa e inflessibile, costringendolo infine a ritirarsi nel '37. La sfida nel mantenere buoni rapporti sarà una caratteristica persistente in futuro, che, se da un lato ostacolerà la collaborazione con il determinato riformatore, creando nemici e avversari, dall'altro gli permetterà di difendere le sue idee nonostante le critiche e senza rinunciare. Dopo l'esperienza al college londinese diventò preside dell'University College di Oxford, dove si occupò di ricerche sulle scienze sociali.

In periodo di guerra, Beveridge in opposizione alle politiche di *appeacement* del governo britannico, scrisse una serie di articoli per giornali nazionali favorendo la pianificazione del razionamento del cibo e l'evacuazione di massa, posizione influenzata dalla sua esperienza nell'amministrazione durante la Prima guerra mondiale, affermò che era importante creare un gabinetto di guerra, un dipartimento per l'alimentazione e adottare misure d'emergenza per le politiche sociali. Inoltre, ritenne essenziale pianificare immediatamente un programma per la ricostruzione economica per evitare una crisi simile a quella che colpì il continente europeo dopo il primo conflitto mondiale.

2.5 Il Report

L'atteso ingresso nel Ministero del Lavoro è stato reso possibile grazie all'intervento del ministro Ernest Bevin che, nel luglio del 1940, incaricò Beveridge di condurre un'indagine sulla manodopera governativa durante la guerra. La riuscita dell'indagine portò, due mesi dopo, alla nomina di Beveridge come presidente di un comitato sulle esigenze di lavoratori del Production Council, fornendo così al riformista un punto di riferimento nella sua area politica prescelta.

Il Report ottenne un enorme successo e fu subito adottato dal Ministry of Information per sollevare il morale dei britannici durante la guerra; in soli trenta giorni il Piano Beveridge vendette molte copie e un'edizione tascabile speciale fu prodotta per essere diffusa tra le truppe; venne anche utilizzato dalla resistenza in Italia e Germania e le sue idee furono dibattute con entusiasmo in scuole, università, chiese, Rotary Club e organizzazioni per la promozione dello Stato Sociale. Da una figura accademica poco conosciuta, Beveridge divenne improvvisamente un eroe nazionale acclamato, rappresentando l'idea di società che gli inglesi speravano di diffondere nel mondo dopo la guerra. Ricevette un invito dal re, fu ospite per cena dell'ambasciatore russo, e fu paragonato ai classici della Poor Law. Dopo il matrimonio con Miss Mair, venne invitato dalla fondazione Rockefeller a viaggiare negli Stati Uniti per diffondere e promuovere il suo lavoro. Iniziato a maggio '49, in tre mesi tenne più di cento discorsi illustrando il piano come la materializzazione dei principi stabiliti dalla Carta Atlantica del 1941, che aveva definito la sicurezza sociale come una libertà fondamentale per l'umanità.

Il fatto che il piano abbia avuto successo a livello di propaganda potrebbe portare a pensare a una sua rapida ascesa governativa, ma in realtà in Inghilterra c'era un riluttanza persino a discutere del piano, questo portò a delle agitazioni che provocarono il più grande voto contro il governo durante il conflitto; due mesi dopo, un gruppo di funzionari si occupò della redazione del White paper sulla sicurezza sociale del 1944; Beveridge stesso, escluso dalla dibattito in parlamento, criticò le camere governative: "Do not more for social progress than they are driven to do by opposition".

Contraddistinto dalla consueta operosità, non si arrese e continuò a lavorare durante il resto della guerra per indagare sulla piena occupazione e esercitare pressioni politiche sul governo per implementare il piano.

La previsione di Beveridge che il governo lo avrebbe chiamato per continuare il lavoro con altri incarichi si dimostrò errata e non ottenne mai un ruolo ufficiale nell'orientamento politico del governo durante la guerra; quindi, nel '43 accettò la proposta di alcuni imprenditori progressisti di finanziare un'indagine sul pieno impiego con fondi privati. In base alle teorie keynesiane, questo piano prevedeva che lo stato investisse in alcune industrie socializzate, concentrando l'attenzione soprattutto su quelle del trasporto e del lavoro: attraverso la spesa in beni e servizi non commercializzabili come strade, ospedali, scuole, difesa, sussidi per la costruzione di case, servizi medici, cibo, carburante e regolando gli investimenti privati tramite tassi di interesse, politiche fiscali e redistribuzione dei profitti, si prevedeva di incentivare il raggiungimento del pieno impiego.

Beveridge si preoccupava non solo di raggiungere la piena occupazione, ma anche di eliminare la disoccupazione senza violare le libertà fondamentali come quella di espressione, di culto, di associazione, di scelta dell'occupazione e di gestione del reddito personale. In particolare, discutendo gli impatti che questo regime avrebbe avuto sull'organizzazione industriale e sugli accordi contrattuali, sostenne che non andasse rimosso né il diritto di licenziare il dipendente, né all'opposto andasse obbligato l'individuo al lavoro, parallelamente, temeva che la formazione di un mercato del lavoro altamente sviluppato potesse stimolare una richiesta eccessiva di salari, portando così a un'importante inflazione; propose quindi che la soluzione migliore all'aumento dei prezzi fosse il controllo dei prezzi, insieme all'obbligo di arbitrato nelle dispute di mercato.

Nell'autunno del '43, il Tesoro comunicò a Beveridge che non avrebbe ricevuto assistenza ufficiale, causando una rottura nei rapporti tra l'economista e il governo. Iniziò così quella che Beveridge ricorderà come la White Paper Chase nel giugno del 1944, cinque mesi prima della pubblicazione del suo famoso documento Full Employment in a Free Society.

Tuttavia, fu subito chiaro che il progetto era molto più ampio della proposta iniziale, mentre il governo voleva raggiungere gli obiettivi con la regolazione dei contributi sociali e delle spese pubbliche locali, il piano del

riformista prevedeva una revisione integrale del bilancio annuale con l'uso di tasse, prestiti e finanziamenti del deficit per determinare la spesa pubblica, il volume degli affari e la domanda di consumo; la priorità di questo stanziamento non era il bilancio di entrate e uscite ma l'adattamento della produzione all'offerta complessiva del lavoro. Il Full Employment In a Free Society contempla anche l'istituzione di un nuovo dipartimento, il Ministry of National Finance, limitando il ruolo del Tesoro alla vigilanza sulle spese dei dipartimenti.

Infine, la regolamentazione della richiesta sarebbe stata garantita da diverse politiche subordinate, come la locazione pianificata dell'industria e iniziative per favorire la mobilità del lavoro, sia gli investimenti pubblici che quelli privati sarebbero stati controllati da un National Investment Board, il quale avrebbe fornito prestiti a tasso basso alle imprese private per colmare il divario keynesiano tra risparmio e investimento. Inoltre, Beveridge include nel suo piano diverse previsioni, come una percentuale fissa del 3% di disoccupati che rimarrebbe costante anche in condizioni di pieno impiego, dovuta alle innovazioni tecnologiche e alla mobilità del lavoro, e il 25% degli investimenti nazionali da destinare agli investimenti privati.

Riguardo al contributo di Beveridge all'opera, è importante notare che sembra essere stato ispirato da un precedente progetto di Nicholas Kaldor datato novembre '43, nonostante ciò, Beveridge giocò un ruolo chiave nella redazione del testo: riuscì a sintetizzare ed esporre in modo straordinario, collegando l'economia keynesiana con una pianificazione sociale globale, trasformando così l'idea del suo consigliere in una prosa chiara. In aggiunta, sviluppò tutta la struttura ideologica di sostegno morale, basata sulla propaganda contro i cinque giganti.

2.6 Impegno diretto in politica

Per quanto riguarda il coinvolgimento attivo in politica per spingere il governo a sostenere la legislazione sociale fu un'eccezione nel suo modo di agire, poiché per la prima volta in quarant'anni si impegnò direttamente nella politica organizzata.

Il motivo di questa decisione sembra basarsi su due tipi di fattori: prima di tutto, il grande entusiasmo del pubblico che lo aveva sostenuto con grande entusiasmo dopo la presentazione del Piano, nonostante il rifiuto del governo di trasformare il Piano in legge; in secondo luogo, Beveridge credeva che fosse essenziale che lo Stato iniziasse a finanziare il nuovo sistema previdenziale prima del termine del conflitto. Potrebbe apparire eccessiva una simile spinta verso la riforma, mentre la guerra era in corso e la vittoria era la priorità, ma chi conosceva bene i meccanismi politici ricordava come durante il primo conflitto mondiale le promesse di ricostruzione fossero seguite da un periodo di depressione e mancanza di protezione sociale.

Nel '43, insieme a Cole, diede vita alla Social Security League, un'organizzazione finalizzata a ottenere voti e spingere per l'attuazione del Rapporto del 1942. Dopo un'attenta analisi, nel mese di agosto del 1944 si presentò come candidato con i liberali a Berwick-on-Tweed, uno dei pochi bastioni liberali dove ottenne una vittoria senza problemi, essendo l'unico concorrente un indipendente di destra.

Iniziò a lavorare alla House of Commons nell'Ottobre '44, dove fu accolto personalmente dal Primo Ministro e tenne il suo primo discorso sulla White Paper, che sebbene fosse criticato, veniva riconosciuto come una dichiarazione del governo a favore di un welfare universale, nonostante non rispettasse il principio di sussistenza. In pochi mesi, il riformista tenne diversi discorsi e divenne uno dei principali esponenti del partito liberale durante le elezioni del '45. Queste elezioni segnarono il declino sia della sua giovane carriera politica

che di quella pluricentenaria del partito liberale, il cui declino era iniziato per diversi motivi, tra cui la mancanza di rinnovamento, l'assenza di identificazione con una specifica classe sociale come avevano fatto i partiti conservatore e laburista, e la mancanza di fondi e organizzazione.

Tuttavia, la sconfitta di Beveridge a Berwick potrebbe essere attribuita anche a motivi personali: incompatibilità tra la sua politica di assistenza e il liberalismo prevalente nella città, e il poco tempo dedicato alla sua campagna elettorale a causa dei viaggi per sostenere la campagna nazionale. Alla fine, i conservatori liberali optarono per una tregua e decisero di astenersi dal votare contro Churchill per non rischiare di compromettere il governo prima della conclusione della guerra. La sua breve carriera nella House of Commons terminò con la sconfitta di Beveridge, e con essa ogni possibilità residua di essere coinvolto personalmente nella realizzazione del suo report.

Accettò successivamente la proposta dei liberali di assumere il ruolo di capo nella House of Lords, una posizione molto rispettata ma priva di potere effettivo. Il barone Beveridge of Tuggal partecipava attivamente ai dibattiti sul welfare state moderno, ma non faceva parte del governo o degli importanti atti di politica sociale dell'epoca. In ogni caso, il piano Beveridge ha funto da modello più di qualsiasi altra inchiesta successiva.

Nonostante la sconfitta del 1945, continuò a lavorare come funzionario pubblico e, sebbene fosse considerato il padre del Welfare State in Inghilterra, in realtà divenne più un critico.

2.7 Influenza nel settore edilizio e delle telecomunicazioni

Ancora nel 1947, il determinato funzionario si impegnò in una nuova sfida: venne incaricato di contribuire al progetto di costruzione di nuovi insediamenti abitativi e divenne presidente della Newton Aycliffe Corporation, portando con sé le sue convinzioni sviluppate durante gli anni universitari sulla pianificazione urbana razionale. Sostenitore del decentramento industriale e abitativo, si trovò ad affrontare la sfida di costruire case senza adeguati sistemi di controllo e progresso sociale.

Tuttavia, nel '51, con il ritorno al potere dei Conservatori, fu istituito il Ministry of Housing and Local Government, guidato da Harold Macmillan, futuro premier conservatore. Macmillan spingeva per una densità abitativa urbana diversa dagli ideali di Beveridge, limitando l'autonomia del presidente del comitato e causando un conflitto che portò alle dimissioni del presidente nel 1952 per motivi anagrafici.

Prima della sua pensione, Beveridge divenne Presidente del Broadcasting Committee, sostenendo che i mass media dovrebbero essere efficaci strumenti educativi e riteneva immorale l'uso commerciale e pubblicitario in America, si opponeva alle strutture e gerarchie interne della British Broadcasting Company e al monopolio statale delle telecomunicazioni, affermando che poteva prestarsi all'abuso, come avveniva nei paesi dell'Est Europa. Dopo un'approfondita valutazione e esclusione di proposte alternative, è stato suggerito un modello che, pur concedendo il monopolio, garantiva una significativa libertà agli emittenti regionali e prevedeva un ampio programma culturale, insieme alla presenza di membri esterni all'emittente nei Consigli di Amministrazione per influenzare la scelta dei programmi; sebbene il governo laburista abbia accolto positivamente il rapporto sul Broadcasting, la sua implementazione è stata rinviata fino all'insediamento del nuovo governo nel 1951, per essere poi scartata dal successivo governo conservatore.

Nel 1961, durante il suo ultimo intervento in parlamento, parlò ancora una volta del broadcasting e del Rapporto Pilkington. Sebbene fosse favorevole all'uso dell'emittente per realizzare programmi educativi universitari, criticò duramente la televisione commerciale e la concorrenza sleale che pensava stesse emergendo.

2.8 Ultimo Beveridge

Durante la sua vecchiaia, visse uno dei momenti più felici della sua vita. La sua energia si riversò nella scrittura di diversi libri, tra cui "India Called Them", che racconta la storia del suo matrimonio, "Antipodes Notebook", basato sul suo viaggio in Nuova Zelanda, e l'autobiografia "Power and Influence", pubblicata nel 1953, sul suo tempo a Toynbee Hall e sulla sconfitta a Berwick, sottolineando come potessero influenzare positivamente la condizione umana, dove emergeva il suo pensiero secondo quale il mondo non era dominato dalla ragione ma da potenze militari in contrapposizione.

Dal punto di vista degli studi sociali, la sua principale opera del dopoguerra fu Voluntary Action, pubblicata nel '48 su commissione della National Deposit Friendly Society. Fu una sorta di protesta contro il rifiuto del governo laburista di implementare la sua proposta di adoperare le società di mutuo soccorso per socializzare e umanizzare le assicurazioni sociali, completando così la sua visione matura del Welfare insieme alle due inchieste precedenti. Nel testo, si affermava che, nonostante lo stato fosse più coinvolto nella salute dei cittadini, era importante mantenere l'azione filantropica volontaria per far fronte ai bisogni specifici di alcuni cittadini e continuare a contribuire all'avanzamento sociale.

All'età di circa ottanta anni, Beveridge iniziò a perdere la sua forza fisica e mentale, e dopo aver lasciato il suo incarico nel settore edilizio, si trasferì a Oxford con sua moglie. Stava ancora cercando di completare un imponente trattato sui prezzi e salari nel Regno Unito degli ultimi trent'anni, ma questo progetto fu interrotto da una serie di tragedie che segnarono gli ultimi anni della sua vita: la scomparsa dei suoi amici più cari e la perdita della moglie nel 1959.

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

2.9 Il Rapporto Beveridge

In questa seconda parte sarà esaminato approfonditamente il Rapporto Beveridge del 1942, al fine di valutare i suoi impatti sulla legislazione e sulle politiche assistenziali esistenti nel Regno Unito, oltre al suo ruolo come strumento propagandistico per il governo imperiale e le potenze alleate, e infine nel dibattito internazionale sul welfare state. Per iniziare l'analisi, è fondamentale comprendere l'origine del Rapporto, esaminando il contesto delle riforme sociali precedenti, le idee presenti nell'analisi di Beveridge e le differenze con le leggi precedenti; una volta esaminati i dettagli tecnici del Rapporto, sarà possibile valutare il suo valore effettivo e la sua percezione, anche in relazione al contesto storico in cui è stato redatto.

2.10 Le precedenti leggi e riforme britanniche

È vantaggioso condurre un'analisi simile, al fine di identificare i punti di contatto tra la proposta di Beveridge e la tradizione precedente, insieme alle caratteristiche più innovative e rivoluzionarie. È quindi opportuno Iniziando con la legge sociale più importante e famosa del Regno Unito, la Poor Law, considerata la madre di tutte le legislazioni sociali. Innovativa rispetto alle politiche di assistenza ai poveri in Europa nel XIX secolo, fu la prima legge ufficiale basata sulle tasse, le Poor rates. Dividere la legislazione riassumibile in due momenti chiave è benefico, nonostante non sia il frutto di due sole azioni ma di progressivi interventi legislativi.

Il primo è individuabile nella *Great Elizabethian Poor Law* del 1601, che codificava le leggi preesistenti e aveva come obiettivo principale quello di assistere gli impotenti, come anziani, malati, infermi, e collocare i lavoratori abili. Quest'ossatura, conosciuta come *Old Poor Law*, ha resistito per più di due secoli ed era caratterizzata da una forte decentralizzazione, considerava la parrocchia come unità organizzativa base, con un'ampia copertura territoriale ed era controllata da un giudice di Contea, con il Parlamento responsabile solo in casi estremi. Pertanto, emerge che i supervisor conoscevano frequentemente i beneficiari dell'assistenza, soprattutto nelle piccole comunità rurali. In aggiunta ai sostegni per la disoccupazione e le pensioni, i resoconti dei controllori includono anche pagamenti per affitti, cibo, carbone, spese funerarie e beni di prima necessità come abiti e calzature.

Nel primo progetto di legge è importante notare la disparità che si è creata tra il Nord, dove il sistema sembra fornire un sufficiente livello di benessere e supporto ai più bisognosi, e il Sud, dove sembra non riuscire a contrastare efficacemente il forte isolamento della povertà. Secondo quanto riportato da Alan J. Kidd in uno studio condotto tra il 1802 e il 1803, se per il Lanchashire il tasso di povertà non superava il 7%, nel Sussex, regione meridionale, il tasso di povertà superava il 22%. In aggiunta alla marcata disuguaglianza territoriale, la vecchia *Poor Law* fu messa in difficoltà nella seconda metà del Settecento a causa di un prolungato aumento dei prezzi del grano. Per affrontare la crisi, il Parlamento inglese scelse di adottare le *enclosures*: con l'approvazione degli *Enclosures Act* i proprietari terrieri dovevano recintare le proprie terre, che venivano suddivise in unità di dimensioni più grandi; chi non poteva permettersi le recinzioni era costretto a vendere i propri terreni. L'impatto delle recinzioni di terreno sui meno abbienti fu la privazione dei Diritti Comuni che per lungo tempo avevano permesso di sfruttare i terreni incolti per pascolo e raccolta, cruciali per la sussistenza dei contadini, costretti ora a cercare un impiego salariato nelle fattorie come unica alternativa.

Le autorità delle leggi per i poveri affrontarono il problema della sottoccupazione sviluppando diversi strumenti: sussidi per aumentare i salari, contributi per le famiglie numerose dei lavoratori e sussidi per gli agricoltori disoccupati durante la stagione.

Un altro evento che portò a una riforma più radicale della legge sulla previdenza fu quello delle rivolte note come *Capitan Swing disturbances*, che si verificarono tra il 1830 e il 1831 e iniziarono con la distruzione di alcune trebbiatrici. Dopo la lunga discussione avvenuta tra la fine del Settecento e inizio Ottocento, la società era convinta che la riforma dell'assistenza potesse riportare la stabilità sociale, controllando una forza lavoro agricola sempre più ribelle.

Dopo l'approvazione del *Reform Bill Act* del 1832, Charles Earl Grey, il primo ministro, istituì una *Royal Commission* per supervisionare l'attuazione e il funzionamento pratico della *Poor Law*. Il documento prodotto dalla commissione ha portato alla seconda significativa trasformazione della legislazione previdenziale britannica, culminando nella creazione della *New Poor Law* del 1834. Al contrario del sistema originale, il nuovo sistema assegnava la responsabilità amministrativa a un'autorità centrale che supervisionava un organo locale elettivo, il *Board of Guardians* e le parrocchie vennero raggruppate in circa seicento *Poor Law Units*. In aggiunta, il focus del rapporto della Commissione Reale fu rivolto per la prima volta verso nuovi gruppi di individui bisognosi, come i bambini, gli anziani e i malati. Tuttavia, il *Poor Law Amendment Act* non solo mise in atto il rapporto, nonostante l'accentuata centralizzazione della riforma, ma anche un compromesso tra interessi centrali e locali che, sebbene abbia segnato un progresso nella tendenza nazionale, non ha ancora portato alla standardizzazione dei metodi di assistenza in tutto il paese.

In ogni caso, la *Poor Law* continuò a progredire nel XIX secolo, trasformandosi in un sistema più complesso e allontanandosi dal suo obiettivo iniziale di aiutare le comunità rurali, concentrandosi invece sempre di più sulla disoccupazione e sul lavoro precario. Nel corso dei prossimi cinquant'anni, si verificarono una serie di riforme descritte nella parte iniziale del Piano Beveridge: in primo luogo il *Workmen's Compensation Act* del

1897, la legge sui redditi degli operai poi ampliata nel 1906; poi le leggi sull'assicurazione sanitaria obbligatoria del 1912 e sulle prime pensioni gratuite previo accertamento delle risorse all'età di settanta anni del 1908; la legge sulle pensioni soggette a contributo per la vecchiaia, per le vedove e gli orfani del 1925; l'assicurazione per la disoccupazione del 1934, in coincidenza con l'avvio di un programma nazionale di supporto per i disoccupati (legge di Beveridge per il collocamento); in aggiunta, durante questo periodo si verificò un passaggio di responsabilità dal Board of Guardians alle autorità locali, portando ad un rafforzamento del localismo a scapito del potere centrale.

La conclusione a cui è giunto il riformista e il suo Comitato è che, nonostante la legislazione britannica fosse avanzata rispetto ad altri paesi, è stata creata con grande confusione a causa della frammentazione legislativa e della mancanza di una visione d'insieme.

Si legge nel suo Report:

“Durante tutto questo periodo di cambiamento e di sviluppo ogni problema fu sempre trattato separatamente, senza tener conto di tutte le questioni affini che vi si connettevano (...) il quadro che ne risulta è impressionante per due ragioni: in primo luogo esso dimostra chiaramente che i provvedimenti presi per alleviare qualsiasi forma di bisogno, dovuta ad interruzione di lavoro e di paga, o ad altre cause che possono sorgere in comunità industriali, sono di tale entità da essere raggiunti forse, ma non sorpassati da nessun'altra nazione nel mondo intero (...) in secondo luogo risulta dal suddetto esame che le assicurazioni sociali e servizi assistenziali affini quali sono oggidi praticati, sono diretti da un complesso di organi amministrativi, che pur rendendo servizi incalcolabili, sono sconnessi perché agiscono motivati da principi differenti, e trattano gli stessi problemi in modo diverso, raggiungendo lo scopo solo con spreco di denaro e fatica per il quale non c'è scusa” ns trad (Beveridge J., *Beveridge and his plan*, London, Hodder and Stoughton, 1954, pag.78).

La presenza di tali “deficienze che domandano un rimedio” varia in natura e porta a situazioni paradossali. Come conseguenza di una crescita disorganizzata e discontinua del sistema previdenziale, si ebbe anche un aumento delle autorità responsabili di gestire questi fondi. Nel 1941 ben sette dipartimenti governativi erano coinvolti nell'amministrazione dei fondi di ausilio per vari bisogni, come mostrato nella tabella sottostante.

Home Office	Ministry of Labour	Ministry of Health	Custom and Excise	Ministry of Health	Unemployment Assistance Board	Ministry of pensions	Ministry of Health
Indennizzo ai lavoratori	Sussidio di disoccupazione	National Health	Pensioni di anzianità non contributorie	Pensioni contributorie	Pensioni supplementari e disoccupati a lungo termine	Vittime di guerra e con persone a carico	Disabili civili, vedove e orfani

Oltre alla frastagliata situazione amministrativa esisteva una vasta rete nazionale di comitati locali, ereditata dalla Poor Law, che forniva assistenza economica a individui bisognosi mediante l'accertamento dei redditi, attraverso i means test. Tutti questi benefici erano finanziati in diverse modalità e di conseguenza i dipendenti del settore ricevevano retribuzioni differenziate.

Un'altra difficoltà era rappresentata dalla grande variazione dei benefici offerti nei diversi sistemi in termini di dimensioni e copertura; un uomo autorizzato alla compensazione otteneva un beneficio in base al reddito passato; un uomo che riceveva sussidi di disoccupazione otteneva un beneficio in base alle necessità di sostentamento, con un'indennità per moglie e figli; un uomo infine senza lavoro per malattia, riceveva

un'indennità che non considerava i familiari a carico, con l'obiettivo di incentivare il risparmio personale. Questa gamma di sistemi generava una sovrapposizione di servizi e al contempo non riusciva a fornire aiuto a molte persone bisognose, soprattutto bambini e anziani.

Ma le anomalie nel campo del settore privato erano ancora più gravi, dal 1941 le compagnie assicurative avevano emesso circa cento milioni di polizze industriali all'anno, generando una raccolta premi di 74 milioni. Tuttavia, il 40% di questa somma era destinato alle spese gestionali e solo un terzo delle polizze non maturava mai.

Secondo Beveridge, correggendo queste problematiche si avrebbero potuto risolvere anche i problemi sociali: “Con una doppia redistribuzione del reddito a mezzo delle assicurazioni sociali, e indennità per la prole, la povertà quale viene definita negli esami sociali avrebbe potuto essere eliminata già prima di questa guerra”.

2.11 Idee alla base del Piano

Prima di esaminare i concetti a fondamento del progetto di Beveridge, è opportuno riassumere brevemente la discussione sulla previdenza sociale, che ha accompagnato le iniziative riformatrici a partire dal 1786. La tendenza conservatrice, che era prevalente all'epoca delle Poor Law, importanti figure come Edmund Burke, Thomas Malthus e Jeremy Bentham, ritenevano che la povertà fosse la condizione normale per la maggior parte dell'umanità; i destinatari dell'aiuto statale dovevano essere solo coloro che erano impossibilitati a lavorare per cause naturali o di infortunio, nello stesso periodo emersero idee di ripresa del pensiero evangelico, pensiero che metteva in relazione la concorrenza e il mercato con la crescita morale e spirituale. Il sostegno ai lavoratori era quindi parte delle leggi divine.

La teoria di Beveridge si discostava notevolmente da queste concezioni, rifiutando sia l'idea della povertà come un fatto naturale sia il concetto di carità evangelica, e invece si basava su tre principi fondamentali in linea con le moderne teorie delle società industriali: il primo, che il periodo aperto dalla guerra, periodo che per sua natura è rivoluzionario, sia il terreno ideale per la creazione di una proposta che superi quelli che sono gli interessi di categoria e di dettaglio e vada invece verso il bene comune; il secondo, che l'assicurazione sociale sia trattata come parte di una comprensiva politica di progresso sociale, finalizzata all'abbattimento dei cinque giganti che sono la Miseria, la Malattia (problemi sanitari), l'Ignoranza (scarsa educazione), l'Ozio (migliorare le opzioni di occupazione) e lo Squallore (squallore delle abitazioni e del tenore di vita); infine il terzo, prevede che la prosperità della società possa essere ottenuta tramite una cooperazione stretta tra il governo e i singoli cittadini, senza limitare l'iniziativa personale, ossia il concetto di liberalismo economico, e permetta alla persona di garantire ben oltre il minimo necessario, sia per sé che per la propria famiglia.

In sostanza, considerato uno scandalo che avrebbe potuto essere evitato prima della guerra mondiale, senza però dover rinunciare alle libertà fondamentali tipiche del pensiero liberale, pur accettando che l'intervento dello stato fosse necessario per regolare l'economia.

In termini pratici, durante la redazione del suo Report, l'autore chiarisce in modo dettagliato i principi su cui si basa il suo Piano e gli obiettivi della sua proposta di riforma:

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

matrimonio e morte” ns trad (Beveridge J., *Beveridge and his plan*, London, Hodder and Stoughton, 1954, pag. 86).

Ci sono inoltre tre basi che l'accademico considera essenziali per sviluppare un efficace sistema di sicurezza sociale: la necessità di sussidi fino a 15 anni, la necessità di estesi servizi sanitari per prevenire e curare malattie e facilitare il ritorno al lavoro, e infine la prevenzione della disoccupazione di massa preservando i posti di lavoro. I tre metodi distinti, che vengono combinati nel Piano, sono in linea con queste premesse: assicurazioni sociali per i primi bisogni della vita, assistenza nazionale per casi speciali e assicurazione volontaria per aumentare le provvidenze di base.

È interessante notare anche il pensiero di Michael Sullivan riguardo al concetto di "just Beveridge?".

Nel suo libro *The Development of the Welfare State*, lo studioso si chiede se l'origine delle moderne politiche di welfare sia dovuta solo a William Beveridge o se sia il risultato di varie esperienze che si sono unite grazie a fattori straordinari. Nonostante il notevole contributo di Beveridge alla Relazione sulla Protezione Sociale, fu fortemente influenzato da vari fattori politici ed economici, come l'impatto della recessione post-bellica e la sua visione neolibérale della relazione tra stato e società civile, oltre alla sua fiducia nell'efficacia e nella moralità dell'intervento governativo nella politica sociale.

Ebbe una notevole influenza la relazione con l'amico Maynard Keynes, che pur essendo liberale come lui, aveva un'opinione più ottimistica sull'intervento dello Stato nel controllo del mercato nazionale. L'aiuto di Keynes e dei funzionari che contribuirono alla elaborazione del progetto sembra essere essenziale anche per quanto riguarda il concetto del Full Employment.

Un'altra ragione che spinse Beveridge fu la richiesta di sostegno da parte di gruppi esterni alla politica ma legati al mondo del lavoro, in particolare i sindacati, con i quali Beveridge, anche a causa delle divergenze durante il suo periodo al Board of Trade, dovette investire molte risorse.

Sul concetto di libertà individuale, è evidente l'impatto della Carta Atlantica e del suo sviluppo sia in Inghilterra che all'estero, un impulso collettivista più generale, di cui Beveridge era parte e riflessione, ma che andava oltre.

2.12 La stesura del Piano

Quello che potrebbe sorprendere di più sul progetto del riformatore inglese, che sarà considerato una pietra miliare delle iniziative legislative sul welfare state, è la casualità della sua nascita, ha origine da un'indagine della Royal Commission del 1938 sul sistema di retribuzione dei lavoratori denunciato dai Trade Unions.

Nel '40 la commissione fu abolita a causa del conflitto, ma l'Home Office, pur preoccupato di evitare di offendere i sindacati, non interruppe l'indagine. Nel frattempo, i dirigenti del Ministero della Salute, sotto pressione per allargare la copertura sanitaria e migliorare i benefici per i malati, ritenevano che le azioni dovessero essere coordinate in continuo dialogo tra i due dipartimenti. Nel '41, il Ministro della Ricostruzione, Arthur Greenwood, propose la creazione di un comitato speciale per valutare le condizioni delle retribuzioni e delle assicurazioni sociali nell'area, probabilmente il Ministro aveva intenzione di condurre un'indagine semplice che sarebbe stata esaminata dalla Commissione dei problemi di ricostruzione, di cui era presidente, al fine di fornire supporto e strumenti per una futura riforma del governo.

Il merito di una stesura di un vero e proprio piano di protezione sociale è dunque attribuita principalmente al Presidente del Comitato, William Beveridge.

In ogni caso, come è scritto nello stesso *Report*: Cfr. Harris, *William Beveridge*.

“Il 10 giugno 1941 il Ministro senza Portafoglio Rt. Hon. Arthur Greenwood, M.P. annunciò alla Camera dei Comuni che si era messo d'accordo con tutti i Ministeri connessi al progetto, per procedere ad un'estesa investigazione sui vigenti sistemi di assicurazioni sociali e servizi assistenziali affini (...) e che Sir William Beveridge aveva accettato il suo invito di accettare la presidenza di una Commissione interministeriale, che avrebbe avuto il compito di dirigere le investigazioni, tenendo conto delle richieste fatte da organizzazioni qualificate e da persone connesse coi problemi che sarebbero sorti” ns trad (pag.131).

Il primo documento intitolato *Basic problem of Social Security with heads of a scheme* fu distribuito ai membri del Comitato a metà dicembre; affermava che insieme alla riforma sulle assicurazioni sociali, era necessario istituire un sistema di assistenza sanitaria nazionale per tutti i cittadini. In secondo luogo, sostenne che le agevolazioni pagate con le tasse per i bambini dovessero essere universali, indipendentemente dallo stato occupazionale del padre, per contrastare la povertà e correggere l'assurdo in cui un individuo poteva ricevere più denaro dall'aiuto governativo che dal proprio lavoro. In conclusione, Beveridge ritenne necessario sfruttare appieno i poteri dello stato per ridurre al minimo la disoccupazione. Dopo aver elencato le idee di base, si è proceduto alla progettazione della futura struttura della Sicurezza Sociale, ideò proposte specifiche per proteggere il sistema da abusi sia da parte dei datori di lavoro che dei dipendenti, attraverso intuizioni come quella di trasformare il contributo dei datori di lavoro in una tassa di licenziamento per favorire l'occupazione a lungo termine, oppure di mantenere il periodo di attesa di tre giorni prima che i benefici diventassero pagabili, per scoraggiare le richieste frivole e irrilevanti.

Si prevedeva che l'intero sistema assicurativo sarebbe stato supportato da un sistema di assistenza pubblica che si basava sui means test, ma si sperava che questi test sarebbero stati notevolmente ridotti in futuro, aveva speranze che un sistema universale di assicurazione basato sui contributi avrebbe portato a condizioni più rigide per l'assistenza residua.

Un mese più tardi venne diffuso il secondo memorandum, che offriva una difesa dettagliata della possibilità di abolire la povertà tramite le assicurazioni sociali. Analizzò inizialmente i dati relativi agli standard di vita emersi negli ultimi quindici anni, che indicavano un aumento del 30% nei livelli di benessere delle famiglie della classe lavoratrice sin dall'inizio del secolo, suggerendo la possibilità di eliminare la povertà tramite una redistribuzione della ricchezza. Inoltre, riteneva 5/6 della povertà degli anni Trenta fosse derivata da fattori come la disoccupazione, la malattia, la vecchiaia e il decesso, tutti eventi per i quali si poteva provvedere tramite assicurazioni. Riguardo all'indigenza dei salari, altra causa di povertà, Beveridge si ispirò a Seebon Rowntree nella sua analisi del 1936, ha utilizzato sia una scala di povertà primaria che la scala dei bisogni umani per definire le condizioni di sussistenza. Beveridge ne ridiscusse la scala iniziale poiché respinta dall'opinione pubblica nel periodo.

Tuttavia, c'erano molte questioni che Beveridge non affrontò nel suo Rapporto e che rimasero irrisolte anche al momento della sua pubblicazione, la principale riguardava il finanziamento del progetto che, secondo le stime, avrebbe comportato un costo di 535 milioni per lo stato, valore destinato ad aumentare a causa dell'invecchiamento della popolazione. Beveridge, in cerca di una soluzione, Rivolse nuovamente la sua attenzione a uno dei personaggi con il quale aveva un rapporto molto discusso, ma che restava sempre un punto di riferimento per lui in ambito finanziario: Maynard Keynes, che era ora in una posizione di alto livello nel Tesoro. L'economista gli diede quattro consigli: “in primo luogo di tenere conto, nei suoi calcoli,

dell'inflazione di guerra; in secondo luogo di finanziare le pensioni non con un fondo dello Stato accumulato ma direttamente attraverso i current income, ovvero i guadagni che lo stato percepisce attraverso le tasse; il terzo consiglio che gli diede fu quello di aumentare le tasse sul licenziamento, in modo da rendere i posti di lavoro più stabili e ridurre la disoccupazione; infine lo spinse ad essere più radicale contro i così detti vested interests, gli interessi intoccabili che controllavano il mondo dell'assistenzialismo” trad (Beveridge W., *Full Employment in a Free Society*, London, Allen & Unwin, trad. it. di Baffi e F. Di Falco, *Relazione sull'impiego integrale del lavoro in una società libera*, 1948).

Si era dunque creata una certa agitazione nei piani alti del paese che cominciavano ad essere diffidenti verso la proposta di riforma, causando grande agitazione riguardo alle pensioni soprattutto all'interno del Tesoro. Fu solo con la presa posizione di Keynes che le tensioni diminuirono, proponendo una transazione verso le nuove pensioni graduale e che il vecchio sistema non venisse toccato per i prossimi 5 anni.

Infine, è probabile che sia stata la sua influenza a spingere Beveridge a pubblicare *The problem of pensions*, dove enfatizzava che il conseguimento di pensioni adeguate era l'obiettivo finale da raggiungere, ma che al momento fosse essenziale conservare le risorse per il periodo post-bellico. Per quanto riguarda la persuasione per ottenere il sostegno al Piano, Beveridge si concentrò su convincere il Trade Unions Council che, a differenza della Prima guerra mondiale, gli diede sostegno per la maggior parte delle questioni chiave del Piano.

Dopo aver chiarito gli ultimi dettagli e ricevuto l'approvazione politica necessaria, il Rapporto era praticamente finito ed era pronto per essere pubblicato.

2.13 Dati tecnici

Nel rapporto, Beveridge stabilì tre "ipotesi" riguardanti lo sviluppo della politica postbellica: l'introduzione degli assegni familiari, un Servizio Sanitario Nazionale gratuito per tutti coloro che hanno bisogno di cure mediche e il mantenimento da parte dello Stato della piena occupazione.

I membri della Commissione hanno deliberato per un periodo sulla scelta di approfondire o meno i dettagli dei dati tecnici, riflettendo sulla possibilità di concentrarsi piuttosto sulla questione di principio e lasciare al governo il compito di definire quegli aspetti numerici. Alla fine alla Commissione parve: “opportuno di esporre le proposte in dettaglio, per quanto lo permetteva il ristretto tempo disponibile, invece che darne soltanto le linee fondamentali”. L'attività svolta per creare queste linee, in termini di dati utilizzati, è stata realizzata da G. S. W. Epps e riportata nell'Appendice A.

Seguendo sempre il percorso espositivo del rapporto, le due principali ragioni di questa scelta erano la necessità di valutare i principi di una riforma solo attraverso l'attuazione pratica e l'urgenza di preparare il piano di protezione sociale immediatamente se doveva essere attivo alla fine del conflitto o subito dopo.

Questi dati sono presentati nella V parte del documento di Beveridge, che esordisce nell'edizione riassuntiva italiana elencando tutte le funzionalità menzionate:

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

Andiamo ora ad esaminare ciò che è stato predetto, a partire dalle sei divisioni in cui sono suddivisi gli assistiti secondo le categorie di soggetti:

I—Impiegati, II—Altri lavoratori per mercede, III—Massaie, IV—Altri in età lavorativa, V—Sotto l'età lavorativa, VI—Sopra l'età lavorativa

Qui di seguito c'è una tabella che mostra il numero di milioni di persone in ciascuna categoria e a quali elementi della Provvidenze di Protezione spettino.

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

68 TAVOLA XVI.—CATEGORIE DELLA POPOLAZIONE
Cifre approssimative in

69 NEI RIGUARDI DELLA PROTEZIONE
Gran Bretagna, luglio 1939

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

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

fonte ediz. Ita del Rapporto Beveridge

In seguito, si prosegue con una precisa descrizione delle categorie. I membri delle categorie V e VI, cioè i bambini e gli anziani, necessitavano di sussidio di infanzia gli uni e di pensioni gli altri e non è possibile richiedere a nessuna delle due categorie di contribuire all'assicurazione sociale. L'area degli Impiegati, rappresentata dalla categoria I, necessitava di supporto medico, copertura per le spese funerarie e la pensione, oltre alla protezione contro la sospensione dello stipendio, qualunque fosse la causa. Questo includeva tutti gli individui con un contratto di lavoro, secondo la stima erano 18,4 milioni. La categoria II include coloro che ricevono un salario, ma non sono impiegati e quindi non possono essere assicurati contro la disoccupazione. Hanno bisogno, oltre alle spese del gruppo I, di una copertura per la perdita di reddito a causa di invalidità e per la possibile perdita dei mezzi di sostentamento. La quantità di persone nella seconda categoria era di 2,5 milioni. Le massaie, classificate come categoria III, erano 9,3 milioni e non lavorando per mercede non avevano bisogno di indennizzi per la perdita dei guadagni. Tuttavia, erano soggette ad una serie di bisogni speciali legati ai matrimoni. Infine, la categoria IV, comprendente la parte rimanente di individui in età lavorativa, come studenti al di sopra dei 16 anni e disoccupati, circa 2,4 milioni di persone. Il rapporto la considera come una categoria passeggera in cui solo pochi rimangono a lungo e che chi vi apparteneva necessitava, oltre ai bisogni base di sepoltura, assicurazione medica e andata a riposo, di essere protetto contro il rischio di trovare un nuovo mezzo di sussistenza.

Dopo aver completato l'elenco delle categorie, passa a spiegare in dettaglio le otto cause principali di bisogno, ciascuna correlata a benefici assicurativi: "disoccupazione, invalidità, perdita dei mezzi di sussistenza, andata a riposo per limite di età, bisogni di matrimonio per le donne, spese funerarie, infanzia e malattia fisica o incapacità". Infine, dopo ulteriori chiarimenti sulle necessità specifiche delle categorie e sulle eccezioni da considerare, passò all'elenco delle quote provvisorie nel dopoguerra per benefici, sussidi e indennizzi, basate sull'esame del reddito minimo di sussistenza: 40 scellini settimanali per coniugi e 24 per uomo o donna separatamente. Le pensioni di riposo erano calcolate alla stessa quota. Successivamente viene proposta la quota di 20 scellini settimanali per i giovani di ambo i sessi fra i 16 ed i 20 anni, e una quota di 15 scellini settimanali per i ragazzi di ambo i sessi, mentre ai sussidi per l'infanzia stabiliva una quota di 8 scellini settimanali.

Tuttavia, il Piano non solo stabilisce i sussidi, ma anche le quote di contributo settimanali, come specificato nella tabella sottostante.

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

fonte ediz. ita del Rapporto Beveridge

2.14 Il caso internazionale

Dalle parole dei giornali dell'epoca possiamo capire che la pubblicazione del Piano ebbe da subito un forte impatto sull'opinione pubblica nazionale e in seguito anche internazionale. Per far capire ciò basti pensare ai dati relativi alle vendite dell'opuscolo, che sono completamente fuori dal normale se confrontate con indagini passate, in vendita dal 2 dicembre 1942, vendette 635.000 copie nel giro di pochi mesi, contro le 25.000 del rapporto sul *British Health Service* del '39 e le addirittura meno di 1000 copie del *Fowler's Report* del '85. Il Report si diffuse tra i soldati dell'esercito britannico, così come tra le truppe degli eserciti europei e in Italia subì un forte attacco dal regime fascista, mentre in Germania i servizi di sicurezza ne impedirono la diffusione.

I motivi di tanto successo possono essere attribuiti a diversi fattori che si aggiungono alla comprensibilità e alla potenza delle idee del Piano. Innanzitutto, il particolare momento storico, a poche settimane dalla vittoriosa battaglia di El Alamein, che diffuse nelle isole britanniche uno spirito di positività e coesione nazionale che sembrava aver fatto dimenticare i conflitti sociali e aver iniettato ormai un sentimento di forte solidarietà in tutte le classi. Lo stesso Beveridge affermò: "è proprio adesso, con la guerra che tende a eliminare ogni genere di limitazioni e di differenze, che si presenta meglio l'occasione di usare l'esperienza acquisita in un campo fatto libero. Un periodo rivoluzionario nella storia del mondo è il momento più opportuno per fare cambiamenti radicali invece di semplici rattoppi" ns trad (Beveridge W., *Social insurance and allied services: Report by Sir William Beveridge*, 1942, pag. 5).

Inoltre, la proposta di riforma del sistema previdenziale britannico fa parte di un movimento riformista globale sostenuto dalle nazioni alleate firmatarie della Carta Atlantica del 1941, la quale prevedeva al quinto punto

che i paesi contraenti “desiderano attuare fra tutti i popoli la più piena collaborazione nel campo economico, al fine di assicurare a tutti migliori condizioni di lavoro, progresso economico e sicurezza sociale”.

Un'altra spiegazione del grande successo del Report risiede nella presenza di un movimento per le riforme sociali separato da Beveridge, che vede i più ardenti sostenitori nell'elaborato sulle Social Insurance and Allied Service. Questo movimento, che si sviluppò rapidamente durante la Seconda guerra mondiale, era influenzato sia dal vecchio liberalismo riformista che dal nuovo movimento laburista, sostenuto principalmente da lavoratori e sindacati, e da un gruppo di intellettuali che spaziava dal socialismo fabiano a figure moderate come Greenwood. In sostanza, si potrebbe affermare che questo movimento politico e di pensiero aveva creato le condizioni favorevoli per accogliere le proposte di Beveridge in un terreno già predisposto.

Inoltre, dopo la guerra, anche il partito conservatore ha cominciato a comprendere l'importanza delle riforme sociali, e le motivazioni stanno in parte nella necessità di alzare il morale dei soldati, dalla presa di coscienza da parte delle classi medie del tenore di vita alcuni ceti sociali, e in particolare dei bambini, soprattutto durante gli spaventosi episodi delle evacuazioni e dei trasferimenti al nord. Un'altra conseguenza della guerra che favorì il sostegno alla riforma fu la fine della disoccupazione e il conseguente focus pubblico sui bassi salari che non permettevano di avere una vita dignitosa.

I sostenitori delle riforme sociali avevano un ulteriore motivo a favore, poiché anche con piena occupazione gli stipendi rimanevano insufficienti; inoltre, il controllo statale sull'economia si era ampliato e molti riformisti speravano che potesse essere mantenuto anche in tempo di pace, compreso Beveridge.

Insomma, quando Beveridge presenta alla stampa il Report on Social Insurance and Allied Services il primo dicembre 1942, dopo averlo sottoposto al governo, lo fa in un clima positivo verso le riforme sociali. Nonostante il Report sia accolto con entusiasmo da pubblico e stampa, viene ricevuto in modo freddo e controverso dai governi, Trade Unions e mondo intellettuale non lo appoggiano universalmente.

Nonostante avesse pubblicamente sostenuto il Piano Beveridge come una valida propaganda per gli alleati, in privato il Premier sembrava disapprovarlo totalmente, arrivando a definire l'ex collaboratore "un venditore di illusioni e un sognatore". Churchill era risentito perché pensava fosse sbagliato distogliere l'attenzione dalla guerra prima che fosse conclusa, nonostante fosse in corso e procedesse bene. Ragioni politiche si univano alle preoccupazioni per l'esito del conflitto, poiché si pensava che nessun governo potesse anticipare le spese durante periodi di pace. Tuttavia, essendo impossibile assumere una posizione completamente contraria al progetto per motivi di immagine, Churchill cercò un compromesso che si trovasse a metà tra l'accettazione e il rifiuto. Però, la decisione dei conservatori di rimandare ogni decisione legislativa al periodo successivo alla guerra potrebbe averli esposti alle critiche da parte dei laburisti.

Per quanto riguarda invece la coalizione che sostenevano il Piano vi erano intellettuali di rilievo, che andavano dagli amici storici come Tawney e i Webb, ai collaboratori di Beveridge come l'ex ministro Greenwood, Clement Attlee, Hugh Dalton e Jim Griffiths. Le Unions hanno accettato la maggior parte delle proposte di Beveridge, anche se non erano entusiaste di tutti i contenuti del lavoro, pur sostenendo la linea generale e i principi collettivisti e di armonia sociale, la visione delle Trade Unions era in contrasto con l'idea di introdurre controlli legali permanenti su prezzi e salari e abolire la contrattazione collettiva. In ogni situazione, anche se non ampiamente approvate, queste azioni furono approvate dai capi del movimento.

È stato sorprendente che, nonostante la natura radicale del suo lavoro, alcune personalità conservatrici abbiano fornito supporto, in particolare un gruppo di deputati capitanati da Quinten Hogg che ha dichiarato che il piano era in linea con i principi conservatori e si è opposto al governo, considerato poco costruttivo e privo di immaginazione, anche da Lord Cherwell, stretto consigliere di Churchill espresse un'opinione positiva: “the

report, while altruistic, was worth supporting” anche perché riteneva improbabile peggiorare la situazione economica.

Insomma, passata alla storia come *Beveridge Report*, l'inchiesta ricevette più entusiasmo e interesse popolare di qualunque altra indagine, ed era destinata a indicare la futura strada verso il *welfare state* del Regno Unito, nonché le coscienze e i dibattiti della seconda parte degli anni Quaranta.

2.15 Confronto con Keynes

La discussione sull'assistenza sociale ha origini antiche, precedenti all'emergere del Welfare State moderno nel secolo scorso, con idee che si sono evolute nel tempo in diverse forme. Come detto, una pietra miliare fu il Rapporto Beveridge, incentrato su tre punti: sussidi alla famiglia, assistenza sanitaria e politiche di pieno impiego. Il sistema doveva essere gestito da un'unica autorità centrale e finanziato equamente da datori di lavoro, dipendenti e lo Stato, con benefici uniformi e garantiti al livello minimo di sostentamento. La novità del Piano era che la copertura della previdenza sociale sarebbe stata universale ed estesa a tutti, con sussidi di disoccupazione e pensioni uguali dopo un periodo di transizione, indipendentemente dal reddito precedente. Anche a John Maynard Keynes è riconosciuto il merito di essere il principale ideatore del Welfare state, attribuendo a lui l'importanza di introdurre la necessità di avere un ampio settore pubblico nell'economia. Su entrambi i fronti, le cose non sono esattamente così. La sua Teoria generale dell'occupazione, interesse e moneta sottolinea l'importanza di sostenere gli investimenti, intendendo questo come un modo per aumentare la fiducia degli imprenditori, anziché come un invito a fare investimenti pubblici con deficit di bilancio. Keynes sottolinea l'importanza di sostenere gli investimenti anziché concentrarsi sulla politica fiscale per i consumi, dimostrando la preoccupazione per il contenimento del disavanzo e l'importanza degli incentivi di mercato. Nella Teoria Generale tutto questo è detto chiaramente:

“Se lo Stato è in grado di determinare l'ammontare aggregato di risorse destinate all'aumento dei mezzi di produzione e il tasso base della remunerazione di coloro che li posseggono, avrà fatto tutto ciò che serve” ns trad (Keynes, *The General Theory of Employment, Interest and Money* 1936, pag.124).

È stimolante riflettere sulle disparità nelle strategie di Beveridge e Keynes per affrontare l'instabilità economica ciclica causata dal mercato, i contrasti tra le due concezioni rivelano alcuni paradossi sottolineati dagli studiosi di entrambi. Skidelsky spiega che Keynes non era molto interessato al piano di previdenza sociale proposto da Beveridge, secondo il suo biografo “Keynes non era mai stato un vero e appassionato riformatore sociale” (Skidelsky 2000), inoltre la sua certezza sull'importanza dell'azione governativa si basava su una teoria sociale più conservatrice rispetto a quella di Beveridge, però era interessato al fatto che “il Tesoro potesse permetterselo”.

Riferendosi a Beveridge, vale la pena notare che ha sviluppato le sue idee in modo autonomo e contrapposto a quelle di Keynes per quanto riguarda la piena occupazione. Il paradosso consiste nel fatto che le proposte di Beveridge riguardo alla previdenza sociale erano basate su una teoria economica criticata da Keynes nella sua Teoria Generale. Beveridge, infatti, come si deduce dalla sua biografia, imparò l'economia da autodidatta, studiando da solo Jevons e Marshall, era affascinato dall'economia pratica, preferiva i fatti e i numeri alla teoria, e alla comprensione del funzionamento del sistema. Tuttavia, durante la preparazione del suo piano, Beveridge chiese supporto a Keynes, il quale lo diede rapidamente e generosamente, come si evince dalla loro corrispondenza.

Va detto che poco dopo Beveridge si “convertì” al keynesismo, probabilmente per l'influenza di economisti progressisti vicini a lui, che comprendeva Joan Robinson, Nicholas Kaldor e E.F. Schumacher a cui si era rivolto per un aiuto nell'inchiesta sulla piena occupazione, che poi si catalizzò nel libro *Full Employment in a Free Society* (Beveridge 1944).

Relativamente all'ampia partecipazione del governo nell'economia, è evidente che Keynes non approvava un sistema in cui tasse elevate venivano imposte per finanziare sussidi e pensioni. Secondo lui, questi costi dovevano essere sostenuti dai datori di lavoro. Scriveva infatti:

“Non dovrebbe essere il datore di lavoro a sostenere tutti i costi necessari per mantenere il lavoratore in buona salute? Se si lasciano i disoccupati morire di fame che cosa faranno i datori di lavoro quando la domanda di lavoro, stagionale o ciclica, aumenta di nuovo? Perché dovrebbero essere i contribuenti a pagare per avere sempre disponibile un gran numero di lavoratori non qualificati?” ns trad (Roger E. Backhouse, Bradley W. Bateman, Keynes and the Welfare State in "History of economic thought and policy" 2012, pag. 14).

Inoltre, Keynes credeva che il governo dovesse rendere conto ai cittadini delle spese effettuate per beni e servizi, associando “più strettamente possibile i costi di particolari servizi con le risorse messe loro a disposizione”, perché questo era “l’unico modo di mantenere una buona contabilità, di misurare l’efficienza, di fare economie, e di far sempre sapere al pubblico quanto i beni e i servizi costano effettivamente”. Quindi nonostante apprezzasse i nuovi aspetti del Piano, vale a dire “l’estensione dei benefici e dei sussidi a tutta la popolazione e non solo a chi aveva versato i contributi”, era preoccupato delle conseguenze che il Piano avrebbe avuto sulle finanze pubbliche, era più favorevole a far sì che fossero gli “investimenti pubblici a compensare le fluttuazioni degli investimenti privati“, vedendo “gravi limiti” in qualsiasi strategia che mirasse esclusivamente a mantenere costante il livello di consumi durante una recessione.

Entrambi erano interessati ai problemi morali e sociali derivanti dalla disoccupazione, ma mentre Beveridge enfatizzava l'importanza di garantire a tutti la possibilità di assicurarsi contro le incertezze economiche e le fluttuazioni, Keynes riteneva che il problema non fosse quello di garantire un adeguato tenore di vita, perché in futuro non ci sarebbe stata scarsità di risorse materiali; era necessario solo gestirle con efficienza in modo che tutti potessero godere di un tenore di vita migliore. Per Beveridge si trattava della continua battaglia dell'uomo contro la scarsità, le fasi negative dei cicli di produzione e della poca iniziativa imprenditoriale, imprevedibili come il clima o le calamità naturali, vide nella previdenza sociale, fornita dallo Stato, il mezzo attraverso il quale si poteva proteggere l'individuo dall'andamento generale dell'economia. Per Keynes era importante superare l'idea predominante dell'ortodossia economica che si fidava solo dei meccanismi di mercato; convincendo il mondo a adottare un nuovo approccio che puntasse su investimenti attivi per garantire prosperità economica futura e ridurre gli effetti negativi della disoccupazione sulle persone.

I due pilastri del Welfare state, la diffidenza nei meccanismi di libero mercato e quindi l'affidarsi all'intervento pubblico per garantire il massimo il full employment da una parte, e la scarsa fiducia nel liberalismo per ottenere sicurezza economica e stabilità sociale dall'altra, furono sviluppate separatamente. Beveridge, l'erede dei Fabiani, seguiva i principi economici neoclassici, mentre Keynes, l'economista rivoluzionario, credeva fosse il liberalismo riformista che andava posto a fondamento della politica sociale.

2.16 Deficit spending

Il rapporto di Beveridge si concentrava principalmente su questioni come la povertà, la disoccupazione e l'assistenza sanitaria, non affrontava specificamente la spesa in deficit. Tuttavia, le sue proposte per uno stato sociale globale implicavano la necessità di una spesa pubblica per sostenere i programmi di assicurazione sociale e fornire una rete di sicurezza per i cittadini.

Beveridge sostenne un sistema di assicurazione sociale che sarebbe stato finanziato attraverso i contributi dei datori di lavoro, dei dipendenti e del governo. Ciò richiederebbe la spesa pubblica per stabilire e mantenere i programmi di welfare proposti. Anche se non affrontava direttamente la spesa in deficit, le sue idee implicavano un riconoscimento del ruolo della spesa pubblica nell'affrontare i bisogni sociali e nel promuovere la stabilità economica.

2.17 Lotta ai giganti

Reddito di base universale

Il reddito di base universale (UBI) è un concetto di assistenza sociale che propone di fornire a ogni individuo un trasferimento di denaro regolare, non testato sul reddito e incondizionato. Garantirebbe un livello minimo di reddito per tutti i cittadini, indipendentemente dalla loro situazione occupazionale o dal loro contesto socioeconomico. Secondo il Basic Income Earth Network, un reddito di base ha cinque caratteristiche chiave. Innanzitutto, è periodico in quanto viene pagato a intervalli regolari (settimanali o mensili). In secondo luogo, si tratta di un pagamento in contanti che consente al destinatario di spenderlo come ritiene opportuno e non come beneficio in natura o buoni riscattabili. In terzo luogo, è fatta su base individuale e non a livello familiare. In quarto luogo, il pagamento è universale, nel senso che viene pagato a tutti i cittadini della società. E infine, è incondizionato, nel senso che è pagato allo stesso modo, senza una verifica dei mezzi o senza la necessità di dimostrare la volontà di lavorare.

Il reddito di base è un allontanamento dai tradizionali sistemi di assistenza sociale, che sono spesso basati sul reddito e sono dotati di vari criteri di ammissibilità. Il principio fondamentale del reddito di base è quello di affrontare la povertà, la disuguaglianza e l'insicurezza economica garantendo un livello base di sostegno finanziario. Uno dei principi fondamentali di un RBI è quello di affrontare la povertà attraverso la fornitura di una base finanziaria e può rappresentare un approccio più solido rispetto agli stati sociali che implementano meccanismi di "rete di sicurezza". La prevenzione della povertà richiede un'azione a monte, non rimedi a valle, un sistema di sicurezza sociale dignitoso dovrebbe, quindi, fornire ai cittadini una solida base da cui partire attraverso la quale non possono cadere. Greve ha riconosciuto il potenziale del reddito di base per ridurre la povertà e aiutare coloro che attualmente vivono in povertà a diventare più socialmente inclusi. In questo approccio, un reddito di base mirerebbe a stabilire un reddito minimo garantito, fornendo una vera sicurezza sociale che assicuri che nessuno scenda al di sotto della soglia di povertà. L'universalità dei trasferimenti di denaro incondizionati consente agli individui di fare le proprie scelte, il che può rendere un reddito di base più efficace rispetto ai trasferimenti di denaro mirati. In termini di capacità di sradicare la povertà, il reddito di base beneficia in particolare le popolazioni emarginate e vulnerabili, come i disoccupati e i lavoratori a basso salario. Fornendo un reddito minimo costante, un reddito di base può aiutare questi gruppi a evitare la povertà, soddisfare i loro bisogni di base e avere maggiori opportunità di partecipazione sociale ed, e può realizzare l'approccio beveridgiano per porre fine al "bisogno".

Squallore

L'approccio di Beveridge alle questioni di squallore ha visto un'espansione della costruzione di case nel settore pubblico e degli sgomberi delle baraccopoli, con uno stato sociale postbellico strumentale allo sviluppo di politiche abitative di supporto, come il Town and Country Planning Act del 1947, il New Towns Act del 1946 e l'introduzione di controlli sugli affitti medi. L'introduzione di queste politiche ha contribuito ad espandere sia il settore delle case popolari che quello dei proprietari, mentre il settore degli affitti privati è entrato in

declino a lungo termine. Questo fino agli anni '80 e all'introduzione di politiche neoliberiste che incoraggiavano la proprietà della casa. L'Housing Act del 1980 ha fornito agli inquilini comunali un "diritto di acquisto" legale per la loro casa popolare con uno sconto significativo; tuttavia, fino ad oggi il numero di persone vendute ha superato di gran lunga il numero di quelle ricostruite al loro posto. Con molti inquilini benestanti che hanno acquistato le loro case popolari a partire dagli anni '80, il mercato è diventato squilibrato. Molti di coloro che hanno beneficiato del diritto di acquisto non sono semplicemente diventati proprietari-occupanti, ma sono diventati proprietari e, supportati da un mercato "buy-to-let", hanno accelerato un sistema abitativo basato sul mercato e un'eventuale crisi abitativa.

Il mercato buy-to-let, in parte, ha portato a una crisi del settore immobiliare. Gli affitti in tutto il Regno Unito sono in aumento, poiché l'alloggio è diventato un bene da accumulare, alimentando il latifondismo, descritto da Aalbers come attribuito a una crescente finanziarizzazione del settore degli affitti privati. L'introduzione del sostegno governativo attraverso il sistema Housing Benefit aiuta essenzialmente gli inquilini a soddisfare le costose richieste di affitto. Tuttavia, poiché l'alloggio è diventato un bene finanziarizzato, questo "beneficio" non è un pagamento di welfare per gli inquilini, ma piuttosto un beneficio indiretto per i proprietari.

Walker e Jeraj (2016) sostengono nel loro libro *"The Rent Trap"*, la combinazione del diritto di acquisto, insieme ai mutui buy-to-let e al latifondismo ha creato un sistema di accesso ineguale all'alloggio, che di fatto consegna il denaro dei contribuenti, sotto forma di sussidi per l'alloggio, ai proprietari. Un reddito di base, quindi, dovrebbe essere sostenuto da ulteriori misure politiche, come i tetti agli affitti, per impedire ai proprietari di richiedere questi soldi attraverso l'aumento dell'affitto. Un reddito di base contribuirebbe anche a rivoluzionare il settore immobiliare, in quanto darebbe alle persone un vero e proprio *"diritto di acquisto"* in quanto consentirebbe agli inquilini di risparmiare una parte del loro reddito per un deposito e porre fine al dominio del mercato dei proprietari.

Miseria

La povertà è intrecciata con i risultati sulla salute mentale e fisica, con i livelli di ricchezza che sono il più importante determinante sociale di buona salute. È noto che vivere in povertà ha conseguenze sul processo decisionale, soprattutto per coloro che sperimentano la povertà cronica e a lungo termine. Il continuo destreggiarsi tra responsabilità in competizione tra loro e la gestione di un reddito basso influisce sulla capacità delle persone di prendere decisioni coerenti. Shafir (2017) la chiama la "mentalità della povertà", in cui le costanti sfide finanziarie diventano inevitabilmente una tassa sulla larghezza di banda mentale delle persone, portando inevitabilmente a un aumento dello stress. Esiste un'associazione intrinseca tra i benefici basati sul reddito e le dimensioni psicosociali della povertà e la sua relazione simbiotica con la cattiva salute mentale. Descritto come uno "stigma delle rivendicazioni", il processo di richiesta di sostegno basato sul reddito comporta che il richiedente debba iniziare da una posizione di sospetto di fronte a un funzionario burocratico e debba dimostrare perché ha bisogno di aiuto.

Riconoscendo che si tratta di un sistema di sicurezza sociale "come un diritto", sosteniamo che un reddito di base potrebbe anche trasformare la sicurezza sociale in coesione sociale, in quanto sposta il benessere dai gruppi esterni (cioè i disoccupati) alla sicurezza sociale per tutti i gruppi. La coesione sociale e l'uguaglianza creano un senso di fiducia, e questa forma di fiducia e coesione è ciclica in tutta la società. Tendiamo ad avere più fiducia nelle persone che condividono la "nostra cultura" e la nostra cultura è tenuta insieme da valori condivisi (Pickett & Wilkinson, 2010). Analogamente al nostro apprezzamento condiviso e al valore attribuito ai servizi di base universali come l'NHS, uno sviluppo di un reddito di base potrebbe creare fiducia tra tutti i destinatari e ridurre i sentimenti di stigma e ansia quando si "richiede" i benefici. Per questo motivo, possiamo vedere un reddito di base come un investimento nelle persone, e la salute delle persone è fondamentale per qualsiasi investimento nell'economia.

Ignoranza

L'approccio beveridgiano vedeva l'istruzione come una questione di giustizia sociale e, quindi, un bene pubblico. Avere un pubblico ben istruito è un vantaggio generale per la società e incoraggiare i cittadini a perseguire l'istruzione superiore può consentire ai laureati di perseguire una gamma più ampia di opportunità di lavoro in linea con i loro interessi. La lotta contro i deficit di istruzione e la fondazione dello stato sociale tendono a concentrarsi sulla fornitura di istruzione obbligatoria attraverso il sistema tripartito introdotto dal Butler Education Act del 1944. Tuttavia, la Gran Bretagna del dopoguerra ha visto anche una significativa espansione dell'istruzione superiore. Il successivo Rapporto Barlow del 1946 raccomandava quindi l'espansione dell'università per raddoppiare il numero dei laureati. Nel 1962 le tasse universitarie sono state rivoluzionate a causa, in gran parte, del Rapporto Robbins che ha implementato l'istruzione gratuita, come è stato il caso fino al 1998 quando il governo New Labour di Blair ha introdotto tasse di £ 1000 all'anno, in seguito aumentate a £ 3000 entro il 2004. A seguito della Browne Review del 2006, il costo delle tasse universitarie è stato aumentato da £ 3000 a £ 9000 all'anno sotto il governo di coalizione. Dall'inizio del semestre accademico 2012 l'aumento delle tasse, combinato con l'abolizione delle borse di mantenimento, ha spostato il sostegno finanziario per l'istruzione superiore da un sistema di borse di studio a fondo perduto a un prestito rimborsabile. la combinazione di questi cambiamenti ha portato a un aumento del livello del debito studentesco, calcolato dall'Institute for Fiscal Studies per costare agli studenti provenienti da ambienti più poveri, in media £ 57.000 per una laurea triennale.

Se a ciò si aggiunge la recente crisi del costo della vita nel Regno Unito, il costo del proseguimento dell'istruzione superiore è diventato un danno per il successo, soprattutto per gli studenti non tradizionali provenienti da ambienti più poveri. Più della metà di tutti gli studenti identifica che il loro prestito di mantenimento non è sufficiente a coprire il costo della vita, il che potrebbe significare che devono lavorare insieme ai loro studi. Questa situazione influisce negativamente sia sullo studente che sull'università in quanto si traduce in una bassa frequenza e risultati degli studenti e, in ultima analisi, problemi di progressione e fidelizzazione.

Un UBI potrebbe ridurre significativamente l'importo del debito associato al perseguimento di studi accademici superiori. La nostra posizione è che un reddito di base esisterebbe al di fuori di qualsiasi pagamento effettuato sotto forma di finanziamento studentesco, e che le tasse universitarie dovrebbero essere eliminate, riducendo il neoliberismo nell'istruzione superiore. Ciò significherebbe che un reddito di base fornirebbe agli studenti un reddito sufficiente per soddisfare i loro bisogni di base e ridurrebbe il tempo trascorso a lavorare.

Ozio

Torry (2015) afferma che la preoccupazione centrale di Beveridge non era, in realtà, il "bisogno" ma l'"ozio". La sua posizione sulla lotta all'ozio vedeva il desiderio di avere la piena occupazione intorno al 97% (Armstrong,2017). Millar e Bennett (2017) notano che l'UC, al momento della sua implementazione, era una visione radicale di ciò che il sistema di benefici poteva ottenere nel cambiamento comportamento. Radicato nell'economia comportamentale del benessere, il sistema UC può essere compreso attraverso la lente del paternalismo libertario, o l'idea che il governo possa "spingere" i beneficiari del welfare nella direzione desiderata, senza interferire con la libertà di scelta. Per quanto riguarda l'idea di *nudge*, i creatori del paternalismo libertario Thaler e Sunstein (2003), notano che c'è un falso presupposto che le persone faranno sempre scelte che sono nel loro migliore interesse, e che a volte, sottili cambiamenti (pur mantenendo la libertà generale di scelta delle persone) possono essere utilizzati per guidare le persone a prendere decisioni migliori. Essi sostengono che un nudge è "qualsiasi aspetto dell'architettura di scelta che altera il comportamento delle persone in modo prevedibile senza vietare alcuna opzione". Riconoscendo le differenze inerenti sia al "libertarismo" che al "paternalismo", notano anche che, in superficie, le due posizioni rappresentano un

ossimoro, poiché il libertarismo (libertà) e il paternalismo (libertà limitata) occupano estremità quasi opposte dello spettro politico e ideologico. Tuttavia, essi sostengono che il paternalismo libertario è compatibile quando, ad esempio, la scelta è ancora disponibile, ma una scelta migliore/più sana è più accessibile di scelte non salutari.

Identificando l'obiettivo del governo britannico di promuovere la responsabilità personale e le capacità finanziarie come un approccio desiderabile e superiore alla sicurezza sociale, Keohane e Shorthouse (2012), nel loro rapporto per la Social Market Foundation prima del lancio dell'UC, hanno sostenuto che l'UC avrebbe operato come una "spinta" per i beneficiari dei benefici verso la responsabilità, in quanto l'UC mira a modellare il comportamento dei beneficiari del welfare nel tentativo di "incoraggiare" una facile transizione verso un lavoro retribuito e alla fine per allontanarsi dal welfare. Sostenuto come un tentativo di paternalismo libertario, gli autori sostengono che la proposta di un unico pagamento mensile uniforme spinge un desiderio paternalistico di aumentare la responsabilità personale costringendo le famiglie a gestire senza i marcatori e gli aiuti del precedente sistema di benefici. Pertanto, possiamo intendere il paternalismo libertario come meccanismi politici che incoraggiano le persone a migliorare il proprio benessere senza la mano forzata del coinvolgimento dello stato in queste decisioni, in modo che le persone siano "spinte" nella "giusta" direzione. Il nudge inerente a qualsiasi domanda UC assume la forma di un contratto, un "Claimant Commitment" che impone a ciascun richiedente di intraprendere una serie di attività di preparazione al lavoro, tra cui la scrittura di CV, la partecipazione a colloqui, l'esperienza lavorativa e la formazione. Un RBI, d'altra parte, non applicherebbe tali condizioni. Come abbiamo descritto in precedenza, la "U" del reddito di base non è solo associata al suo universalismo, cioè al fatto che tutti la ricevono, ma è anche associata alla sua posizione di approccio "incondizionato" al sostegno; quindi, la condizionalità di condotta teorizzata da Clasen e Clegg (2007) non si applicherebbe. L'attuale sistema di Universal Credit si avvicina a un equilibrio tra reddito da lavoro e reddito UC in quello che è noto come tapering; all'aumentare del reddito da lavoro, il pagamento UC diminuisce. L'attuale tasso di tapering è fissato al 55 per cento, il che significa che per ogni £ 1 guadagnato oltre l'indennità di lavoro, l'UC ricevuto sarà ridotto di 55 pence.

I sistemi di welfare basati sul reddito tendono ad avere una "trappola della disoccupazione" che rende il passaggio dal "fuori dal lavoro" al "lavoro" un terreno difficile da navigare finanziariamente (Torry, 2015). Poiché una BI sarebbe sia universale che incondizionata e non prelevabile, consentirà alle persone di cercare un impiego migliore/appropriato o di impegnarsi in attività imprenditoriali senza il timore di perdere reddito. Un reddito di base può fornire alle persone un maggiore potere contrattuale nel mercato del lavoro, in quanto avrebbero la possibilità di rifiutare lavori di sfruttamento inadeguati e sottopagati.

Date le restrizioni imposte dalla condizionalità e dal comportamentalismo imposte alle persone senza lavoro dal sistema attuale, c'è una tendenza a spingere le persone ad accettare qualsiasi lavoro, anche se quel lavoro non soddisfa le esigenze del lavoratore. Per Standing (2020) questo fa parte di un problema più ampio associato a una mancanza di scelta che ha portato a un aumento del "precarariato", persone che vivono "vite frammentarie" senza identità professionale. In parte, ciò è dovuto al fatto che le persone diventano lavoratori transitori, soprattutto se hanno un contratto a zero ore, avvicinandosi a ciò che Shildrick et al. (2012) determinano come parte del ciclo "low-pay, no-pay". Un reddito di cittadinanza, d'altra parte, darebbe alle persone il tempo di cercare un lavoro significativo e, come afferma Graeber (2019), sbloccherebbe completamente il lavoro dai mezzi di sussistenza ed eliminerebbe la costrizione a lavorare offrendo uno standard di vita ragionevole.

Lo sviluppo dell'assistenza sociale nel Regno Unito è stato considerato un momento di svolta nella storia del paese. L'identificazione dei "Cinque Giganti" e i successivi meccanismi politici volti ad affrontarli, hanno visto lo sviluppo di un sistema di welfare di sostegno. Tuttavia, a partire dagli anni '70, questo sistema è stato

smantellato e ora necessita di una riconfigurazione in tutti e cinque i "Giganti". L'introduzione del Credito Universale nel 2012 ha reso la sicurezza sociale più punitiva, altamente condizionata e residuale, con il risultato di una diminuita capacità della politica di sicurezza sociale di Beveridge di porre fine alla povertà. Notiamo che il Credito Universale non è adatto allo scopo in termini di fornitura di una vera sicurezza sociale.

Alla luce di ciò, ritengo che ci troviamo ora in un momento di svolta nel modo in cui vediamo il futuro della sicurezza sociale nel Regno Unito. Riflettendo su ciascuno dei "Cinque Giganti" di Beveridge, la nostra discussione su un reddito di base ha dimostrato di offrire un mezzo migliore per affrontare la povertà rispetto a quello attualmente disponibile tramite il Credito Universale. Abbiamo sostenuto che è giunto il momento di un reddito di base, riconoscendo che il neoliberismo e la sicurezza sociale sono incompatibili, in quanto il primo incoraggia la demonizzazione di coloro che ricevono la seconda. Come abbiamo chiarito, l'incondizionalità e l'universalità della BI mira a premiare tutte le persone con dignità e diventare uno strumento di emancipazione che premia la società con coesione, fiducia e autentica stabilità per il futuro.

CAPITOLO TERZO: SITUAZIONE ATTUALE IN EUROPA

3.1 I modelli del welfare

Analizzare in maniera esaustiva i tentativi di categorizzazione del welfare state è compito arduo, numerose sono state le interpretazioni proposte nel tempo dalla letteratura sociologica, economica e politologica. Per offrire un punto di vista iniziale sui processi di ricalibratura attualmente in corso, è consigliabile cominciare esaminando le diverse proposte tipologiche sviluppate nel settore del welfare modelling business. Diverse scuole di pensiero hanno cercato di teorizzare le varie "culture di welfare", raggruppandole in base a caratteristiche comuni identificate in variabili chiave nella creazione e nell'evoluzione dei vari sistemi di protezione sociale esistenti.

Il primo tentativo di classificazione è associato a Richard Titmuss, un professore inglese interessato alla solidarietà sociale e all'altruismo, che ha identificato tre tipi ideali di welfare nella sua *Social Policy* del 1974, differenziati dalle modalità di intervento dello Stato e dalla sua generale capacità finanziaria.

- Al primo livello, si colloca il modello residuale o public assistance model, in cui lo Stato interviene per soddisfare i bisogni dei cittadini solo quando i canali tradizionali di risposta (mercato e famiglia) non sono in grado di farlo, in questo modello i cittadini in stato di effettiva necessità ricevono prestazioni di base e temporanee da parte dello Stato, al fine di sopperire a bisogni temporanei di assistenza.
- Al secondo livello, si ascrive il modello remunerativo o industrial achievement performance model in cui le coperture sociali sono legati al ruolo ottenuto dal lavoratore sul mercato e proporzionato alla sua performance lavorativa, in questo sistema lo Stato interviene per integrare o correggere la distribuzione fatta dal mercato, offrendo un livello di protezione maggiore ai lavoratori attivi e, eventualmente, alle loro famiglie.
- Al terzo livello, si colloca l'istituzionale redistributive model, vede lo Stato intervenire in modo universale, senza dipendere dal mercato, per garantire protezione e assistenza ai propri cittadini, le misure di intervento sono distribuite in modo più ampio a una vasta gamma di beneficiari, con l'intento di liberarli dal "puro bisogno" e ridurre le disparità sociali provocate dai meccanismi allocativi basati sul rendimento.

Tuttavia, questi ideotipi demarcano un eccessivo storicismo e una spiccata prerogativa politico-prescrittiva, che ne fanno una rielaborazione "moralista" del percorso welfaristico europeo dei sistemi di protezione sociale post-bellici, per questi motivi il modello, inizialmente importante nel dibattito sul welfare state, ha gradualmente perso rilevanza teorica a favore di approcci più pratici e descrittivi.

3.2 Modelli di Andersen

Una prima compiuta rielaborazione delle categorie di Titmuss è attribuita al sociologo danese Gøsta Esping-Andersen, nel suo *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, riconosce tre diversi “mondi” di welfare, caratterizzate dalla loro “capacità di demercificazione”, espressione con cui l’autore fa riferimento alla capacità dello stato sociale di neutralizzare “la dipendenza delle persone dai rapporti monetari, garantendo il diritto ad un reddito indipendentemente dalla partecipazione al mercato”.

Questo concetto assume significati diversi a seconda del “modo in cui le interdipendenti istituzioni dello stato, del mercato e della famiglia si distribuiscono la produzione di welfare”, generando tre schemi di copertura.

- Un modello “liberale”, in cui il welfare state implementa una soluzione “mercantilista” per bisogni di protezione sociale, tramite programmi di assistenza e trasferimenti limitati di matrice universale e occupazionale. In questo sistema, l’indice di demercificazione è molto basso, in quanto, seguendo i principi dell’economia classica, è “proprio attraverso la partecipazione al mercato che agli individui è dato guadagnare il proprio affrancamento dal bisogno”.
- Un modello “corporativo-conservatore”, in cui i programmi di assistenza pubblici sono strettamente legati alla posizione contributiva dei beneficiari, con un ruolo limitato assegnato al settore privato e alla famiglia, intesa come unità sociale più adatta a rispondere, in funzione sussidiaria, ai bisogni dei suoi membri. Il modello rispecchia la tradizione statalista e cattolico-conservatrice tipica delle zone europee continentali e presenta un livello di demercificazione medio-basso, poichè protezione contro i rischi legati alla disoccupazione, alla vecchiaia e alla malattia; è determinata da status sul mercato del lavoro.
- Un modello “socialdemocratico”, dove il welfare state conosce la sua massima vis espansiva, prendendo il posto sia del mercato che della famiglia nel fornire discrete prestazioni sociali, in questo modello il grado di demercificazione è massimo, grazie ad interventi generalizzati di natura universalistica, che contribuiscono a liberare quasi del tutto il cittadino dalle posizioni vulnerabili del mercato e a rafforzare i suoi rapporti con le istituzioni e i concittadini.

Così riassunta per capisaldi, la rielaborazione di Andersen anche se non attuale storicamente, ha il merito di offrire un modello chiaro e organizzato che integra sia l’approccio qualitativo, basato sullo studio delle influenze politiche e istituzionali degli stati, che uno studio quantitativo che cerca di confermare empiricamente il modello proposto attraverso misurazioni statistiche, superando l’eccessiva astrattezza delle ricostruzioni precedenti.

3.3 Ferrara e Bonoli

Da tali teorizzazioni, sono derivati ulteriori esperimenti di chiarezza definitoria, tra i quali spiccano quelli condotti da Maurizio Ferrera e Giuliano Bonoli alla fine degli anni '90.

Maurizio Ferrera, rinomato sociologo e politologo italiano, esplora nel suo libro *Modelli di solidarietà* le categorie proposte dalla sociologia classica, offrendo così una dettagliata panoramica storico-comparativa del sistema di welfare occidentale e dei suoi elementi istituzionali. La sua ricerca è stata riconosciuta per aver identificato una nuova “dimensione della classificazione”, che è puramente descrittiva e neutra dal punto di

vista normativo, eliminando il pregiudizio esplicativo che era considerato il principale limite della classificazione precedente creata dal professore danese.

Questa grandezza è descritta tramite l'identificazione del modello di copertura, cioè l'organizzazione dei sistemi di protezione pubblica adottata dai vari paesi, che include i settori e le procedure per accedere alla protezione, i beneficiari dei diritti e i criteri per gestire e distribuire le risorse.

La rielaborazione consiste nel riconoscimento del bacino di solidarietà su cui tali programmi di assistenza si concentrano, si pone la domanda su chi debba essere protetto, identificando, in base alle necessità di protezione e agli oneri di contribuzione, le "collettività redistributive" che caratterizzano i moderni sistemi di welfare.

Ferrera poi identifica due tipologie diverse del modello di copertura, una di carattere universale ed una occupazionale, e in ognuna delle due categorie classifica gli schemi di protezione come "puri" o misti".

I modelli occupazionali puri comprendono gli ordinamenti di Austria, Germania, Francia e Belgio tipicamente contraddistinti dal ricorso ad una rete assicurativa vasta e frammentata, attraverso demarcazioni dell'occupazione; nei modelli occupazionali misti, come Italia, Svizzera, Olanda e Irlanda, il modello resta dominante, almeno in termini di precedenza temporale, ma ad esso si aggiungono schemi di copertura universale, come nel settore sanitario o dei sussidi familiari; al modello dei sistemi universalistici misti si ascrivono gli ordinamenti di Gran Bretagna, Canada e Nuova Zelanda, che dopo un inizio di ispirazione universalista, sono passati dopo la seconda guerra mondiale, ad un sistema di coperture duale, più vasto e a prestazioni omogenee nel caso dell'assicurazione pubblica (come nel settore sanitario o delle erogazioni pensionistiche), più frammentato e incentrato sulle retribuzioni, nel caso della protezione del lavoro; infine, il modello universalistico puro comprende gli ordinamenti dei Paesi scandinavi, Svezia, Norvegia, Danimarca e Finlandia, che hanno risolto le stesse problematiche di protezione istituendo schemi pubblici generalizzati ad alta inclusività e bassa frammentazione.

A margine tra le economie avanzate, la presenza di eccezioni rappresentate dagli Stati Uniti e dall'Australia, ritenuti come modelli sui generis, contrassegnati da schemi di protezione pubblica "sottosviluppati" rispetto al livello registrato negli altri ordinamenti.

L'analisi di Ferrera non si ferma alla categorizzazione ermeneutica, ma cerca di identificare un quarto modello, il cosiddetto mediterraneo o sud-europeo, afferma che è fondamentale separare le strutture dell'Europa mediterranea dal modello conservatore proposto da Andersen, a causa della loro comune narrativa storica e istituzionale. Questi sistemi sono contraddistinti da una spesa sociale composita, caratterizzata da un elevato grado di garanzia selettiva e da prevalenza di regimi assicurativi legati all'occupazione, con forme particolari di welfare mix pubblico-privato nei settori residui a copertura universale. Ciò è influenzato da una grande mancanza di solidità delle istituzioni pubbliche e da livelli di coesione sociale molto bassi, dovuti al clientelismo che caratterizza la storia politica e religiosa dei paesi mediterranei.

Dopo poco tempo, la diatriba dottrinale riguardo ai modelli si è arricchita di un'ulteriore proposta tipologica, sviluppata da Giuliano Bonoli, economista e sociologo, che nel saggio *Classifying Welfare States: a Two-dimension Approach* suggerisce di superare il concetto di "single dimension of social policy" per apprezzare la complessità della protezione sociale, esaminata non solo dal punto di vista quantitativo ma anche qualitativo. In questo modo, rifacendosi alle idee di Ferrera, l'autore descrive quattro sistemi diversi basati sui livelli di spesa e sui tipi di copertura.

Il primo modello, beveridgiano con alta spesa comprende Norvegia, Svezia, Danimarca e Finlandia; il secondo, beveridgiano con bassa spesa, ascrive gli ordinamenti di Regno Unito e Irlanda; il terzo, bismarckiano con alta spesa, Germania, Olanda, Francia, Belgio e Lussemburgo e, infine, il quarto, bismarckiano con bassa spesa, ascrive gli ordinamenti di Italia, Spagna, Grecia, Svizzera e Portogallo.

3.4 Contributi recenti

I contributi di categorizzazione più recenti si distinguono per un maggiore interesse nell'approfondire i principi culturali del welfare state, intesi come “le costruzioni di significato attraverso cui gli esseri umani definiscono la realtà”, in cui prendono forma le idee, i valori e i modelli di una società nelle sue diverse fasi storiche.

I principali contributi sono stati quelli di Birgit Pfau-effinger, sociologa tedesca, e Deborah Rice, ricercatrice olandese, che hanno presentato una categorizzazione basata sulle varie "culture del welfare", evidenziando come queste influenzino le teorie tradizionali e le loro implementazioni. In base a questa prospettiva, lo sviluppo delle politiche sociali segue il mutare della società, essendo influenzato dalla cultura attuale e dal passato storico del Paese in questione. Questa teoria parte dal presupposto che il welfare state sia incorporato nella stessa società, interagendo costantemente con l'intero sistema istituzionale, coinvolgendo attori politici, sociali, formazioni pubbliche e private. La diversa interazione tra gli attori forma ciò che le autrici chiamano “welfare arrangement”, ovvero il discorso pubblico sul valore, risultante dai processi di conflitto, negoziazione e mediazione dei quali essi sono parte. In questo studio, welfare culture e welfare arrangement sono parti integranti dello stesso insieme, determinando la sua natura e influenzando il suo futuro sviluppo.

Le sociologhe elaborano una tassonomia welfaristica sulla base di due assi analitici, le culture del welfare e le istituzioni del welfare.

Le culture del welfare si differenziano in base a due criteri: la visione della società (liberale o conservatrice) e il ruolo dello Stato, (redistributivo o residuale); mentre le istituzioni del welfare si distinguono in base alle ricadute pratiche (trasformative o conservative) e alle politiche adottate, nel sociale e nell'economia.

WELFARE CULTURE – WELFARE INSTITUTIONS NEXUS	Solidarism	Residualism	
<ul style="list-style-type: none"> Strong welfare state / Welfare monopoly Welfare as solidarity / High redistribution 		<ul style="list-style-type: none"> Weak welfare state / Welfare dualism Welfare as charity / Low redistribution 	
Liberalism <ul style="list-style-type: none"> Focus on individual / Universal protection Neutral state / Public-private separation 	Socio-liberal regime	Liberal regime	Socially transformative (reduction of social inequality)
Conservatism <ul style="list-style-type: none"> Focus on family / Selective protection Partisan state / Public-private concertation 	Socio-conservative regime	Conservative regime	Socially conservative (preservation of social inequality)
	Economically transformative (reduction of economic inequality)	Economically conservative (preservation of economic inequality)	STRATIFICATION EFFECTS

fonte Rice (2013)

Dallo studio si evincono quattro diverse culture del welfare: liberale, socio-liberale, conservatrice e socio-conservatrice.

Anche se più complessa, questa ricerca mette in evidenza l'importanza dei legami causali tra culture e istituzioni, attribuendo alle culture un ruolo significativo nel modo in cui si strutturano i regimi di welfare.

3.5 Il modello nordico o social democratico

Il modello delle nazioni nordiche si distingue per la presenza di un'economia di mercato altamente competitiva e dinamica, affiancata da un sistema welfaristico di tipo inclusivo a tendenza universalista.

Il modello capitalistico scandinavo è stato oggetto di interesse nel dibattito internazionale per essere considerato un buon esempio per gli altri ordinamenti europei, poiché si caratterizza per la crescita inclusiva, gli alti tassi di copertura negli investimenti pubblici e l'efficienza nella destinazione e composizione della spesa sociale, oltre che per la bassa segmentazione occupazionale e i bassi livelli di povertà.

Dal punto di vista geografico, l'area considerata comprende esclusivamente i quattro Stati della penisola scandinava, ovvero Norvegia, Svezia, Danimarca e Finlandia che si distinguono per le loro grandi dimensioni e la scarsa densità di popolazione, oltre alla presenza di abbondanti risorse naturali ed energetiche.

Dal punto di vista istituzionale, l'organizzazione degli ordinamenti nordici è caratterizzata da un'architettura complessa e capillare, diffusa su diversi livelli normativi altamente interconnessi, in cui lo Stato si occupa del coordinamento, ruolo di fondamentale importanza attraverso la quale la società può essere riformata.

Le istituzioni locali mantengono un alto livello di indipendenza nella regolamentazione e gestione, soprattutto per quanto riguarda i servizi per famiglie, anziani e disabili, oltre all'offerta di programmi di inserimento lavorativo e formazione e all'erogazione di sussidi per la disoccupazione, agendo come diversi fornitori di servizi pubblici all'interno di accordi stabiliti con il governo centrale.

Il modello di "public-public partnership", fa sì che la privatizzazione del sistema di protezione sociale resti comunque, in certa misura, istituzionalizzato e controllato, consentendo, solo in circostanze residuali e aggiuntive, il ricorso ad un'offerta di natura interamente privata.

Il corretto funzionamento del modello è garantito dall'istituzione di un meccanismo di controllo centrale para-giurisdizionale detto Ombudsman, che consente ai residenti di segnalare casi di cattiva gestione amministrativa e di far valere i propri diritti.

Il concetto Stateness è di cruciale importanza, inteso generalmente, come l'attitudine dello Stato ad adempiere efficacemente ai propri compiti, proteggendo il suo spazio politico e geografico e ricercando il benessere dei cittadini.

Nel Nord Europa, la combinazione tra identità e amministrazione ha favorito la collaborazione stabile tra le numerose istituzioni statali e para-statali alla fitta rete di istituzioni statali e para-statali, con un ampio consenso riguardo le azioni economiche e sociali introdotte dai governi centrali che, anche in periodi di forte crisi, hanno potuto fare affidamento sulla grande cooperazione dei cittadini.

Da una prospettiva storica, i paesi scandinavi condividono un forte impegno per le istituzioni democratiche e coinvolgono attivamente i corpi rappresentativi e la comunità civile nella definizione delle politiche attraverso pratiche istituzionalizzate. Il sistema esecutivo si basa su un approccio chiamato consensual governance, rispettando il principio del "parlamentarismo negativo" che permette la formazione di coalizioni di governo ridotte. Questi paesi hanno un sistema elettorale dominato da un singolo partito, che favorisce la ricerca di soluzioni condivise.

Questo approccio politico ha combinato con successo un elevato livello di condivisione del potere tra governo e opposizioni, supportato da un ampio consenso e praticità operativa, mantenendo al contempo l'autorità decisionale in mano a una maggioranza qualificata.

Le fratture esistenti fra i diversi gruppi sociali influenzano la creazione di interessi distributivi e di allineamenti politici, spostando le modalità di competizione politica verso politiche di welfare più o meno estese.

Questo è chiaramente visibile quando si tiene conto del diverso impatto che le classi a medio reddito, portatrici di un notevole interesse nella decommodification, hanno nella formazione degli equilibri politici: partendo dal fatto che le istituzioni democratiche danno potere a coloro che beneficiano della redistribuzione, nei sistemi proporzionali multipartitici l'elettore medio tende spesso a sostenere coalizioni social democratiche, per ottenere, in caso di vittoria, una redistribuzione più ampia e una ridotta pressione fiscale.

Nei sistemi elettorali maggioritari, al contrario, dove, un partito conservatore ha maggior sostegno dalle classi medie, intimidite dalle posizioni rivendicative delle classi a basso reddito, potenzialmente in conflitto con le

loro acquisizioni sociali e reddituali. Questa logica costituisce il fondamento del sistema di redistribuzione che contraddistingue le legislazioni dei paesi del nord Europa, in cui il welfare pubblico ad ampio raggio e uniforme, principalmente finanziato dalla fiscalità generale, rimane lo strumento principale di protezione sociale.

In contemporanea, a partire dalla metà degli anni '90, c'è stata una crescita costante nell'utilizzo di piani pensionistici volontari, gestiti direttamente da enti governativi locali o organizzazioni non profit.

Per quanto concerne il settore lavorativo, i paesi nordici presentano una notevole flessibilità occupazionale, con bassi livelli di instabilità e un alto tasso di partecipazione. Perseguire la piena occupazione richiede politiche di formazione e riqualificazione professionale sia per i nuovi ingressi nel mercato del lavoro che per coloro che sono già occupati; le spese per le politiche occupazionali superano la media europea.

Risulta evidente di come le economie nordiche abbiano beneficiato a lungo di un elevato grado di complementarità istituzionale, ovvero di un innesto favorevole fra “pacchetti causali” di natura politica, economica e socioculturale, scaturito in larga parte, dal solido lascito istituzionale e democratico di cui, storicamente, si sono fatte portatrici.

Tuttavia, per quanto tale assetto abbia assicurato, anche durante periodi di forte crisi, una stabilità economica e un sufficiente livello di investimenti sociali, dalla metà degli anni '90 nuove sfide latenti hanno interessato i sistemi nordici, tanto che ad essi, oggi, si guarda come un paradiso perduto in lenta, ma costante, flessione.

Soprattutto, la questione critica riguarda la stabilità economica del settore pubblico e, contemporaneamente, del sistema di welfare, il cui aumento rapido è stato costante per molto tempo.

Il sistema è stato colpito dalla crisi economica del 2007-2008 e dai forti mutamenti demografici, che hanno interessato la Scandinavia, che oggi registra livelli di emarginazione maggiori rispetto al passato, in linea con la generale tendenza che ha coinvolto la moltitudine dei paesi dell'area OCSE (organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico). Questo è principalmente causato dall'aumento della disoccupazione strutturale, che ha colpito soprattutto i lavoratori con bassa e media specializzazione, e dalla modifica graduale dei requisiti per accedere alle prestazioni di disoccupazione, rese più severe dalle recenti riforme fiscali. Tuttavia, c'è un supporto alle politiche di attivazione e all'occupabilità delle persone escluse.

In tale quadro, i soggetti più vulnerabili hanno risentito maggiormente della ricalibratura delle coperture sociali, per i quali il rischio povertà e marginalizzazione risulta particolarmente alto, giovani, immigrati, famiglie monoparentali o numerose.

Inoltre, bisogna ignorare, le distorsioni in termini di aspettativa sociale e le divergenze culturali, portate avanti da un sistema di benefici così generoso.

Secondo i critici, la fama universalista del welfare state scandinavo ha portato alla deresponsabilizzazione dei suoi beneficiari, attraverso una diffusa percezione “acquisitiva” del welfare quale diritto garantito all'individuo in virtù del suo stato di cittadino, indipendentemente dall'occupazione o dal bisogno effettivo.

Questa situazione ha portato alla creazione di quello che gli esperti chiamano "welfare chauvinism", ovvero la convinzione che la spesa pubblica necessiti di essere rimodulata in favore dei cittadini autoctoni, in ragione del loro maggiore contributo alla fiscalità generale e della loro storia comune.

Si nota chiaramente come questo approccio si basi su un pregiudizio etnico che si diffonde in aree prima estranee, alla retorica populista che ha favorito la crescita di partiti di estrema destra e delle politiche di “ghettizzazione”, o addirittura di rimpatrio, adottate da alcuni paesi nordici per contrastare l'acuirsi delle migrazioni.

3.6 Il modello anglosassone o liberale

Al modello cosiddetto anglosassone si ascrivono gli ordinamenti di Regno Unito e Irlanda, tipicamente associati ad un capitalismo di natura liberale concentrato sul mercato, considerato principale meccanismo regolativo per l'allocazione delle risorse e la produzione dei beni collettivi.

I due sistemi esaminati hanno caratteristiche simili, come la storia e le istituzioni ereditate, ma si distinguono per elementi che rendono il modello "Anglo-liberale di crescita" altamente vario e dinamico.

In generale, il sistema è fortemente incentrato sul settore del credito, dove un ruolo chiave è svolto dagli intermediari finanziari e dalla grande impresa, entrambi inseriti in un tessuto industriale gerarchico, con scambi fondati su un modello di investimento volatile e deregolamentato, per favorire la concorrenza, in assenza di relazioni stabili e cooperative interne all'impresa. In questo caso, si evidenzia una differenza significativa rispetto al modello continentale, il quale si basa su rapporti a lungo termine ben organizzati e su un sistema di contrattazione collettiva storicamente cooperativo, in cui ai sindacati è riconosciuto un potere decisionale importante e un effettivo potere di veto nelle decisioni datoriali.

Questo aspetto distingue la storia del sistema britannico da quello irlandese, che fino alla recente crisi economica ha adottato un modello di corporativismo competitivo, dando importanza alle pratiche concertative nel mondo del welfare e della regolamentazione del lavoro.

In ogni caso, seppure con cronache istituzionali differenti, entrambi i modelli condividono attualmente un sistema di relazioni industriali delegittimato e altamente decentrato, con una netta prevalenza della negoziazione aziendale, mentre lo Stato ha un ruolo meramente correttivo, mirante a garantire il funzionamento del mercato e preservare la diversità degli interessi in gioco. Questo viene accompagnato da un mercato del lavoro dinamico, con alta mobilità interna e flessibilità in uscita, che promuove la stabilità dell'occupazione e, in generale, il raggiungimento di alti tassi occupazionali.

Tuttavia, a causa della sua instabilità intrinseca, il modello di produzione tipico delle società liberali non assicura il raggiungimento di elevati livelli di specializzazione, soprattutto per i servizi, dove si usa spesso forme contrattuali a bassa professionalità e basso salario. In Gran Bretagna, si è notato per un lungo periodo che, ad eccezione del settore tecnologico e dei servizi avanzati, la formazione si è concentrata sulla promozione di programmi di apprendimento mirati alle esigenze individuali delle imprese, portando a minori investimenti in qualità e minor produttività a lungo termine, nonostante un alto rendimento nel breve e medio periodo.

In questa situazione, a causa della scomparsa del sistema di relazioni industriali e della mancanza di pratiche di concertazione, le grandi imprese hanno acquisito una grande libertà d'azione, grazie al ricorso al credito e agli incentivi statali, che hanno aumentato la loro disponibilità finanziaria e il loro controllo gestionale.

Dal punto di vista istituzionale, il modello britannico si distingue per la limitata incidenza dell'intervento pubblico e per il ruolo secondario dello Stato, considerato come mero "facilitatore" dei meccanismi del libero mercato. Opera per limitare gli ostacoli finanziari, occupazionali e normativi che impediscono alle imprese private di agire liberamente, promuovendo un uso più efficiente delle risorse pubbliche basato sulla competizione di mercato.

Nell'ambito di questa prospettiva, il welfare state diventa un vero e proprio elemento di produzione, poiché il bene comune può essere meglio garantito da un mercato prevalentemente privato e fortemente deregolamentato, con criteri di accesso determinati dalla posizione vantaggiosa degli individui.

Per quanto concerne le protezioni sociali, si osserva una struttura tassativa e dei trasferimenti poco redistributiva, principalmente basata sull'occupazione, con una limitata spesa per la sicurezza sociale e una minore offerta di servizi pubblici rispetto ad altre economie avanzate.

I piani di assicurazione nazionale sono finanziati insieme dai datori di lavoro e dai lavoratori, in percentuali diverse, e dipendono dal ruolo lavorativo della persona assicurata, oltre che dal soddisfacimento di requisiti minimi di contribuzione per poter usufruire dei benefici offerti. Avanzano misure di assistenza a matrice universalistica, collegate al livello reddituale, in campo sanitario, educativo e familiare, con notevoli differenze tra il sistema legale irlandese e quello britannico, con quest'ultimo che è più propenso ad investire nel settore dell'edilizia sociale e della formazione continua. Tuttavia, sono aiuti economici più modesti rispetto agli altri

modelli, che favoriscono la creazione di un welfare market-oriented a bassa intensità, perché finalizzato tipicamente al riassorbimento e al reinserimento degli esclusi nel circuito contributivo attraverso legiferazioni modellate sui bisogni individuali dei singoli richiedenti, risulta chiaro di come la filosofia del make work pay rimanga dominante, mantenendo i benefici sociali limitati alla durata dell'evento deleterio, senza compromettere il concetto di responsabilità personale, per evitare che si trasformino in interventi di lungo termine che potrebbero danneggiare l'economia pubblica.

È stata vista come una strategia di politica economica esplicita, mantenuta dal governo attraverso la continua delegittimazione delle basi assistenziali dello Stato sociale. Secondo i supporters di questo approccio, ciò avrebbe avuto luogo indipendentemente dalle varie coalizioni politiche, a causa di un progressivo percorso di assimilazione dei principi del capitalismo liberale.

Con il nuovo corso del New Labour, e con il Welfare Reform act del 2012, i pilastri dell'individualismo e della supremazia di mercato sono stati rinsaldati, portando all'implementazione di politiche di attivazione per riorientare in modo selettivo il sistema, fondato sull'accoppiata di diritti sociali e responsabilità individuali.

A fondamento c'è la convinzione che partecipazione attiva e libertà di scelta all'interno di un sistema pluralistico market-oriented costituiscano l'unica soluzione ad un benessere centralistico e sovradimensionato, e quindi insostenibile, sia al tentativo di ritornare a politiche di laissez-faire che finirebbero per lasciare indifesi le categorie di lavoratori a rischio.

Il modello anglosassone è stato soggetto a un processo di trasformazione a partire dagli anni '90 del secolo scorso, che ha assunto per molti versi gli aspetti del retrenchment, ad indicare il graduale ritardo dello Stato in favore dell'attivazione, sul versante sociale ed occupazionale, dei singoli cittadini, attraverso i tipici strumenti offerti dal mercato. Nonostante la revisione significativa delle politiche passive, non c'è stato un aumento degli investimenti nei servizi e nella sicurezza sociale, provocando così, in assenza di politiche integrate di investimento sociale, il passaggio da uno Stato "growth promoter" ad uno di "deficit container".

Inoltre, l'impulso significativo verso la globalizzazione, e la conseguente apertura dei mercati finanziari a livello internazionale, ha richiesto una riconfigurazione dei confini delle economie liberali, sollevando dubbi sull'effettiva importanza delle (de)regolamentazioni nazionali nelle dinamiche della concorrenza multilivello. In aggiunta, si è detto che l'espansione continua dei mercati e l'aumento della competizione a ribasso su scala internazionale, hanno messo lo stato regolatore in una posizione di constraining effect, riducendo, se non eliminando del tutto, le sue rimanenti funzioni di argine e protezione.

Tutte questi problemi hanno portato a una riflessione sul paradigma neoliberista, che è ora focalizzato su quanto lo Stato possa o non possa intervenire sul mercato anziché su quanto debba farlo. Oggi gli economisti ravvedono nell'impatto istituzionale generato dalla cosiddetta "parabola neo-liberista" il motivo stesso della crisi del modello britannico, nonché del suo mancato superamento. Di fronte al progressivo declino del mito liberale anglosassone, alcuni autori hanno suggerito di sostituire il modello basato sul mercato con una nuova visione dello stato come "innovatore" o "developmental state", che garantisca comunque un livello minimo di protezione ai residenti, il governo propone di ricercare un equilibrio fra produttività di mercato e interesse collettivo attraverso investimenti nel capitale umano e nell'ambiente socioeconomico così da valorizzare le capacità individuali.

Anche se tale approccio continua ad essere ampiamente considerato, non sembra essere questa la strada intrapresa di recente dai policy maker britannici.

Dopo un periodo in cui i diritti sociali sembravano essere tornati al centro dell'ideologia prima del neoconservatorismo, il welfare state dei paesi di common law si trova di nuovo a un bivio: la retorica neoliberale, con il suo focus sull'economia e sulla disuguaglianza, sta ritornando alla ribalta insieme a una resistenza diffusa all'integrazione.

Secondo alcuni, il neoliberismo ha avuto inizialmente vantaggi dalle istituzioni europee, ma attualmente si nota una ritirata dalla politica sovranazionale e un crescente nazionalismo regolativo dovuto alla diffusa tendenza populista e alla mancanza di fiducia nel sistema democratico che influenzano i moderni stati nazionali.

In questo scenario, il capitalismo britannico mostra segnali di cedimento, quello che era un assetto istituzionale a due velocità, dove ad una buona crescita materiale si contrapponeva un progressivo aumento della frammentazione e della disuguaglianza sociale, è destinato, forse, a tramutarsi in un sistema a velocità zero, dove entrambe le dimensioni restano ferme o, addirittura, regrediscono.

3.7 Il modello continentale o conservatore

Il secondo gruppo ideale comprende gli ordinamenti continentali europei di Germania, Francia, Austria e Belgio, contrassegnati da un'economia di mercato altamente coordinata, simile al modello scandinavo, con differenze nell'occupazione e nella protezione sociale, ispirata ad una filosofia di tipo corporativo-conservatrice.

Nel sistema capitalistico continentale di tipo Bismarck, è comune identificare la combinazione degli obiettivi di mercato e di coesione sociale come elemento distintivo, solitamente caratterizzati, a livello politico, da grande stabilità decisionale a livello centrale e un efficace coordinamento dei distretti territoriali, responsabili in via sussidiaria, dell'attuazione e della gestione delle politiche decentrate.

L'ossatura di relazioni governative si osserva anche nell'ambito industriale, dove le grandi imprese hanno un ruolo fondamentale in una complessa rete di relazioni e produzioni, coinvolgendo organizzazioni rappresentative, istituzioni locali e investitori in collaborazioni stabili.

Per descrivere la stretta relazione funzionale tra diversi soggetti economici, soprattutto a livello microeconomico, si è fatto riferimento all'interazione strategica.

La particolarità tipica dei sistemi industriali continentali è l'alto grado di partecipazione dei lavoratori alla gestione d'impresa, nello scenario di relazioni industriali tipicamente partecipative, con variazioni nell'adesione sindacale e nel grado di copertura contrattuale, grazie anche a un forte supporto istituzionale, si sono registrate performances macroeconomiche positive nel lungo periodo. Queste performances hanno garantito un livello elevato di produttività e una quasi stabilità, e talvolta addirittura crescita, dell'occupazione.

Dal punto di vista istituzionale, queste aree sono caratterizzate da una lunga storia di intervento dello Stato, che considera l'ente pubblico un attore chiave nel guidare e pianificare gli investimenti nel settore industriale e occupazionale, assumendo il ruolo sia di regolatore che di promotore della competitività del mercato.

I settori strategici, come quello quello manifatturiero, sono sorretti da un tessuto industriale denso e gerarchizzato, composto in maggior parte da grandi imprese, inserite una in rete interindustriale coordinata, in cui le istanze di deregolamentazione sono state, anche in periodi di profonda crisi, gestite con l'assistenza del governo, mitigando gli effetti attraverso supporto finanziario alle aziende in difficoltà e investimenti in tecnologia e innovazione.

L'efficacia del sistema di protezione sociale è garantita grazie alla costante partecipazione dei sindacati nella progettazione dei piani assicurativi obbligatori e nei processi decisionali delle grosse aziende: è il caso, ad esempio, del celebre *Betriebsrat* tedesco, organismo endoaziendale composto da rappresentanti eletti dai lavoratori, con di poteri di interpellanza, informazione e talvolta di codeterminazione; e dei comités d'entreprise francesi, che godono di abbondanti diritti di consultazione su questioni strategiche (sui piani di sviluppo dell'attività produttiva, sulla competitività aziendale e sulla politica sociale) e talvolta possono esprimere valutazioni sulle scelte economiche del datore di lavoro.

Riguardo al modello di copertura sociale, i paesi centro-continentali sono caratterizzati da un modello di lavoro definito come puro, dove gran parte dei vantaggi sociali e pensionistici dipendono dal ruolo lavorativo dell'individuo. Questa distinzione è evidente nei sistemi occupazionali misti, come quelli della Svizzera,

dell'Olanda e dell'Italia, che combinano schemi occupazionali e universali e includono il criterio della cittadinanza oltre a quello della partecipazione al lavoro.

Per la maggior parte delle situazioni, le polizze assicurative obbligatorie sono suddivise in base alle categorie, portando a una grande frammentazione della spesa sociale verso gruppi di rischio specifici, escludendo principalmente coloro che non hanno legami stabili con un lavoro.

Per questi ultimi, il sistema predispose, una rete di sicurezza finanziata dalla fiscalità generale, che include trattamenti minimi di regola, da strumenti di supporto al reddito durante la riduzione dell'orario di lavoro, sussidi per la disoccupazione involontaria e pensioni minime.

Così riassunto, il modello di protezione sociale continentale mostra caratteristiche miste: da un lato, promuove politiche che favoriscono il lavoro, il pieno impiego e la continuità occupazionale, incentivando direttamente attraverso il finanziamento della spesa sociale per via contributiva, o indirettamente, attraverso investimenti in formazione e mobilità interna; dall'altro, restano misure assistenzialistiche di minore entità, che sono rivolte a una parte più piccola dei cittadini, in condizione di attestato bisogno.

In questo modello, lo spiccato dualismo occupazionale fra insiders e outsiders, caratteristico delle economie mitteleuropee, fa sì che si crei un doppio binario di tutele, con un notevole incremento della marginalizzazione dei disoccupati, fenomeno che perpetua le disuguaglianze tra i diversi gruppi sociali sul mercato.

La coesione selettiva della società ne esce fortificata, grazie al pagamento dei contributi da parte delle categorie coperte, che favorisce un legame più forte con lo stato sociale basato sulla "fedele collaborazione", superiore a quella del "semplice cittadino" protetto dai sistemi universali scandinavi.

A partire dagli anni '90, il sistema è stato soggetto a intense pressioni provenienti sia dall'esterno che dall'interno, che hanno causato una significativa ristrutturazione o addirittura un graduale smantellamento.

Ci sono principalmente tre percorsi lungo i quali questi processi di riforma si sono sviluppati: in primo luogo, la flessibilizzazione del mercato occupazionale, usata per favorire l'accesso di gruppi svantaggiati e aumentare la mobilità in uscita; a seguire, il graduale decentramento della contrattazione collettiva; e infine, la rimodulazione del sistema delle garanzie sociali, per garantire una migliore sostenibilità finanziaria, riallacciandosi alle politiche di welfare responsabilizzante promosse da organismi europei.

In quasi tutti i paesi europei sono state implementate regole più rigide per accedere ai sussidi sociali, richiedendo ai beneficiari di impegnarsi attivamente nella ricerca di lavoro e partecipare a programmi di reinserimento professionale. I compiti amministrativi verso i Servizi pubblici per l'impiego sono aumentati, con una maggiore coinvolgimento di stakeholder privati, imprese e attori sociali, tra cui sindacati e enti caritatevoli e religiosi.

Rimane da domandarsi quali siano gli impatti distorsivi intrinseci del sistema e in che misura l'adeguamento istituzionale in corso abbia affrontato le crisi economiche recenti e a ridotto il loro impatto.

Molti autori hanno ritenuto che la principale criticità dei modelli capitalistici continentali risieda nella loro intrinseca resistenza al cambiamento. Nonostante diverse riforme, il welfare state continentale ha conservato le sue caratteristiche distintive e ha dimostrato resistenza nel cambiare da un sistema assistenziale dualistico.

Il motivo di tale blocco è individuabile nei tratti istituzionali del sistema stesso, contrassegnato da una prevalenza di finanziamenti work-related e da una impronta etico-sociale basata sull'attivazione attraverso il lavoro, in un sistema fortemente segmentato dal punto di vista demografico e occupazionale, l'esistenza di una netta differenziazione di tutele fra insiders e outsiders a cui si aggiunge la classe lavoratrice povera, genera un effetto paradossale di immobilizzazione, poiché nessuno dei soggetti beneficiari di un trattamento specifico ha interesse a rinunciarvi.

Coloro che sono al di fuori del mercato o che vi entrano con contratti flessibili possono contare su sussidi o misure di sostegno in caso di disoccupazione, che prima delle recenti riforme richiedevano un basso livello di attivazione. Questo ha portato alla preferenza di rimanere disoccupati o precari piuttosto che cercare lavoro. Al contrario, coloro che sono saldamente inseriti nel mercato del lavoro con contratti a tempo pieno difficilmente rinunceranno ai benefici legati al loro contributo, considerandoli come un guadagno immediato

per il loro lavoro. Il nesso è evidente se si considera i diversi gruppi di interesse (inoccupati/occupati, occupati con pieno impiego/occupati con impiego flessibile) come “categorie di rischio” provviste di un profilo attuariale individuale, con esigenze diverse di copertura e opzioni specifiche di autoprotezione.

In un mercato altamente segmentato, dove i lavoratori dell'industria sono la categoria dominante, le richieste di protezione sono specifiche e lo stato risponde fornendo benefici compensativi basati sui rischi tipici della categoria, come malattia, infortuni e vecchiaia. Tutto ciò che resta al di fuori dell'autointeressamento delle categorie di lavoratori, utilizza schemi di accompagnamento passivo, in cui il soggetto è protetto, in definitiva, dal solo rischio di cronicizzazione della sua condizione di povertà e/o precarietà. Le categorie a rischio, che hanno una probabilità più alta di rimanere fermi nel mercato, hanno bisogno di una copertura più duratura, indipendentemente dall'importo coperto. Per questo motivo, molti accademici hanno interpretato la distorsione dualista presente nei sistemi occupazionali puri come il risultato della continuità assistenziale del sistema e non del livello elevato dei suoi pagamenti.

Prima della crisi finanziaria, le economie continentali mantennero un'identità con la continuazione dei sussidi di disoccupazione e dei sussidi sociali, nonostante le riforme focus sulla flessibilizzazione del mercato del lavoro e su politiche di attivazione, per il reinserimento lavorativo delle persone.

Con l'aumento delle categorie a rischio, quale effetto immediato del diffondersi di forme contrattuali non tradizionali, si è verificato un aumento della domanda di protezione, evidenziando le contraddizioni interne del sistema.

Per mantenere la stabilità finanziaria, le protezioni sociali sono state gradualmente trasformate in un processo più strutturato, con la fusione dei sostegni e la diminuzione della loro generosità complessiva.

In ogni caso, gli effetti di tali trasformazioni in termini di incremento dell'occupazione e lotta all'emarginazione, risulteranno chiari nel lungo periodo.

Nel frattempo, le riforme sembrano aver agito proattivamente solo attraverso le politiche attive, lasciando, in buona sostanza, immutate le basi istituzionali dei sistemi welfaristici continentali e aumentandone, forse, ulteriormente la polarizzazione.

3.8 Il modello sudeuropeo o mediterraneo

A tale gruppo appartengono gli ordinamenti di Italia, Spagna, Grecia e Portogallo, caratterizzati un'eredità comune, da un percorso di maturazione non uniforme e da sistemi protettivi differenziati, che ne hanno reso un caso isolato nel dibattito accademico odierno.

I contemporanei, superando la prospettiva tripartita di Andersen, descrivono tali tipologie non basandosi sul loro rallentamento nello sviluppo dei servizi di welfare, bensì sulla loro variazione legata a vari aspetti della vita che hanno contribuito a formare un modello riconoscibile autonomamente. Come nei sistemi continentali Bismarckiani, questa categoria si distingue per avere sistemi di garanzia occupazionali, basati su una logica conservativa categoriale, in cui le prestazioni a garanzia del reddito sono finanziate tramite contributi e indirizzate a comunità di rischio altamente frammentate.

Tuttavia, emergono due distinzioni: da un lato, ci sono schemi assistenziali aggiuntivi a matrice universalistica, nel settore sanitario, legati alla cultura politica dei singoli paesi e finanziati dal gettito fiscale generale, che definiscono la natura ibrida di tale modello; dall'altro, c'è una tradizione protezionistica fortemente radicata, che mira a mantenere la stabilità occupazionale in un mercato del lavoro rigido ed altamente segmentato, basato sul genere, la classe sociale, il livello di istruzione e la regione geografica di appartenenza.

Sotto il profilo istituzionale, questi sistemi si distinguono per la gestione degli strumenti di governo e degli interessi della collettività di tipo particolaristico-clientelare, con una limitata propensione all'investimento in innovazione, sia nel pubblico che nel privato, secondo la critica, ciò avrebbe creato un terreno fertile per la diffusione di azioni fraudolente nella destinazione delle risorse comuni (evasione fiscale, corruzione, favoritismi), provocando squilibri sociali e un doppio deficit di statualità.

Da una parte, anche se i sistemi sono altamente giuridificati, il vero potere delle politiche statali negli ambiti non istituzionalizzati è praticamente inesistente, soprattutto nella protezione sociale, dove da tempo la rete informale o "sommersa" si occupa dei bisogni della comunità.

D'altra parte, l'apparato amministrativo è molto suscettibile alle pressioni dei vari gruppi di interesse, spesso guidati da élite locali o oligarchie politiche, e fatica ad assicurare un'applicazione rigorosa e imparziale delle regolamentazioni centrali. Entrambi questi elementi concorrono a definire l'immagine di un sistema vulnerabile e privato di legittimità, che presenta una serie di interessi contrastanti che generano diversi specificismi nell'amministrazione dei programmi di assistenza pubblica e degli aiuti finanziari.

Riguardo al sistema di protezione sociale, questi paesi sono caratterizzati da una solida tradizione familiare, che affida ai membri della famiglia, a gruppi associativi informali e alla sfera privata, in funzione surrogatoria, la responsabilità della cura e dell'assistenza come sostituti agli enti pubblici.

L'importante contributo delle donne, nel fornire cure solitamente a favore di anziani e giovani non autosufficienti, si contrappone ad una limitata offerta di servizi pubblici e di scarse politiche di partecipazione al lavoro e sostegno familiare.

In questo modo si crea un ciclo negativo che rinforza il modello tradizionale del "male breadwinner", tutelando la posizione lavorativa del pater familias, concepito come l'unica fonte di sostentamento per il nucleo familiare, cui sono garantiti trattamenti previdenziali e assicurativi particolarmente favorevoli; dall'altro contribuisce evidentemente ad una maggiore marginalizzazione della donna sia dal mercato del lavoro che nei programmi di welfare.

Fanno da fondamenta la strutturale debolezza dell'intervento statale e la diffusione del modello di governance partecipato, nel linguaggio accademico il "welfare mix", ispirato alla sussidiarietà di matrice cristiano-democratica, in cui intervengono, in funzione di contenimento dei limiti dello stato sociale e di superamento della crisi di legittimità dell'autorità statale.

Il modello di protezione sociale si distingue per la predominanza di pagamenti in denaro (transfer centred model), specialmente per la protezione delle pensioni, in un contesto di distribuzione molto disomogenea e frammentata, sia in termini di occupazione che di area geografica.

Dagli anni Settanta in poi, la devoluzione graduale delle politiche di spesa sociale ha portato a un aumento delle disuguaglianze nella distribuzione dei sussidi e delle coperture, soprattutto nelle regioni con elevati livelli di povertà. L'incedere del processo di flessibilizzazione del mercato del lavoro non è stato accompagnato ad una riformulazione delle misure a supporto dei disoccupati, giovani e lavoratori non tradizionali, traslando la domanda di protezione per i rischi sociali emergenti di queste categorie. Queste categorie hanno cercato protezione attraverso la previdenza complementare, con un coinvolgimento di parti sociali, organizzazioni del terzo settore e imprese.

La creazione di piani previdenziali e assicurativi integrativi è stata spesso il risultato di accordi territoriali, portando alla diffusione di schemi di protezione locali e diversificati, ma altrettanto efficaci, soprattutto dove c'era maggiore dinamismo e innovazione da parte degli attori sociali. Di recente, tali paesi hanno attraversato un periodo di riforme particolarmente intenso, che ha parzialmente contribuito a sovvertirne la struttura assistenziale, principalmente con interventi sporadici e non strutturali, orientati ad attutire le emergenze sociali ed occupazionali causate dalla crisi economica del 2007-2008. Questi interventi sono basati sulla logica dell'austerità espansiva, attuata attraverso politiche di consolidamento fiscale e flessibilizzazione del mercato, specialmente in quello del lavoro. Anche se il processo non è ancora completo, i primi risultati hanno evidenziato diverse problematiche, soprattutto l'incapacità dei sistemi legali del sud Europa di fermare l'aumento delle disuguaglianze di reddito, che rimane un tratto distintivo insieme alla forte fragilità sociale, nonostante siano state introdotte misure per contrastare la povertà e fornire sussidi per la disoccupazione, infatti, i tassi di esclusione nelle aree considerate continuano a crescere in modo significativo; Inoltre, persistono significative zone di povertà economica, che variano in estensione a seconda delle regioni e del tipo di imprese presenti, principalmente a causa della mancanza di politiche efficaci e mirate e della debolezza

dell'apparato burocratico, da aggiungersi al fenomeno dell'evasione fiscale, derivante dal clientelismo istituzionalizzato tipico degli ordinamenti meridionali, che continua ad avere un impatto macroeconomico significativo, nonostante il recente inasprimento delle sanzioni e delle misure di contrasto all'economia sommersa.

In questo scenario, risulta chiaro come la famiglia funzioni, o più correttamente debba ancora funzionare, come "assorbitore di shock sociali", affrontando sempre con difficoltà sfide legate al lavoro e alle relazioni dei suoi membri, nonostante i tentativi, operati dai diversi policy maker, attraverso politiche conciliative family friendly, ispirate alla logica della genitorialità condivisa.

In conclusione, sebbene la direzione imboccata sia quella della fuoriuscita dallo stigma mediterraneo, la "southern syndrome" pare non avere trovato ancora una cura efficace, ma solo una lunga serie di palliativi.

CONCLUSIONI

Alla fine di questo lavoro, reputo il welfare state come un insieme di politiche evoluzionistiche, sviluppatiste, e adattabili, a sostegno dei cittadini sotto forma di assistenza, assicurazione o sicurezza sociale, prevedendo specifici diritti sociali nonché specifici doveri di contribuzione, nato come risposta alla nuova configurazione dei rischi e bisogni originata dai processi di modernizzazione e industrializzazione della società.

A mio avviso, la corretta valutazione di un modello di stato sociale non sta nella fredda analisi teorica dei concetti ma in un'indagine approfondita che aggrega la storia, i pensieri, l'economia e le abitudini di un popolo.

La conquista del benessere moderno si basa sugli studi e le analisi del welfare state e del deficit spending, che definirei come l'arte di destreggiare coraggiosamente il prospetto di un paese al fine di sollevare l'economia di una nazione.

Tuttavia, oggi nell'attuare queste riforme i politici dimenticano lo scopo fondamentale di questa scuola di pensiero, il benessere dei cittadini, facendo sembrare l'intero processo di formazione delle leggi un inutile e dispendioso incartamento destinato a deludere.

Tale concezione popolare non sta solo nella diffusa ignoranza ma anche nei secolari esperimenti che non sono stati in grado di portare ad un diffuso e duraturo livello di benessere, non tanto per le idee ma perché si decide di piantare un albero in un terreno che non è adatto; il benessere come l'albero farà fatica a crescere e a dare i suoi frutti e se ce ne saranno non saranno della quantità ottimale.

A differenza dei primi esperimenti di welfare state, gli statisti odierni non cercano di plasmare uno stato di benessere ma preferiscono canalizzare la spinta sviluppatista in panieri di leggi che mirano alla soluzione o palliazione di singole problematiche.

La perdita d'insieme è causa di molti squilibri economico-finanziari di un paese, inoltre tali proposte spesso sono solo un modo per ottenere voti da categorie ben precise di lavoratori o disoccupati alle elezioni.

Una giusta ed efficace idealizzazione di welfare state dovrebbe essere accompagnata da un'analisi totale dei bisogni sociali, in modo da edulcorare le tensioni sociali, uno stato è veramente di benessere quando è in grado di supportare tutti i cittadini.

Dunque, ritengo che il sistema del welfare non dovrebbe limitarsi ad essere solo una serie di leggi a sostegno delle categorie più deboli, ma dovrebbe essere ideata come una fitta rete legislativa in grado di toccare ognuno, in questo modo il benessere può realmente essere considerato diffuso e l'economia può solo crescere attraverso la salubrità economica dei propri cittadini.

È opportuna una ricalibrazione dei principi del welfare in chiave moderna, conciliando il neoliberismo e il neoistituzionalismo con la tradizione welfaristica passata di ogni paese, bisognerebbe concepire un nuovo modello in grado di supportare i cittadini ma allo stesso tempo rendendoli liberi di iniziative economiche, un sistema versatile che possa opporsi alle crisi.

BIBLIOGRAFIA

Bambra, C., Going beyond the three worlds of welfare capitalism: regime theory and public health research, in *Journal of epidemiology and community health*, 2007

Beck, D., Peters, R., Bridge, G., Poitier, F., & Pearson, B. (2024). Modern welfare in the United Kingdom is a universal (dis)credit to Beveridge. Is it time for a basic income? *Social Policy & Administration*

Beveridge J., *Beveridge and his plan*, London, Hodder and Stoughton, 1954.

Beveridge W., *An Analysis of Unemployment II*, Vol. 4, No. 13 (1937).

Beveridge W., *Full Employment in a Free Society*, London, Allen & Unwin, trad. it. di Baffi e F. Di Falco, *Relazione sull'impiego integrale del lavoro in una società libera*, 1948.

Beveridge W., *Social insurance and allied services: Report by Sir William Beveridge*, 1942.

Beveridge W., *Why I Am a Liberal*, London, Herbert Jenkins, 1947, trad. it. di J. J. Marus, *Perché e come sono liberale*, 1947

Bonoli G., Classifying Welfare States: A Two-dimension Approach, in *Journal of Social Policy* 1997

Breach R. W., R. M. Hartwell, *British Economy and Society 1870-1970*, 1972.

Burroni L., Capitalismi a confronto. Istituzioni e regolazioni dell'economia nei Paesi europei, 2016

Burroni L., Italy: rise, decline and restructuring of a regionalized capitalism, in *Economy & Society*, 2009

Elba K. Brown-Collier, and Bruce E. Collier. "What Keynes Really Said about Deficit Spending." *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 17, no. 3, 1995, pp. 341–55.

Ferrera M., Il modello sud-europeo di welfare state 1993

Gøsta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, 1990

Hall P. Cfr., The Changing Role of the State in Liberal Market Economies, in *The Oxford Handbook of Transformations of the State*, 2015

Hall P., Soskice D., Varietà dei capitalismi: alcuni tratti fondamentali, in *Stato e mercato*, 2003

Harris Jose, *William Beveridge: A Biography*, 1997

(Keynes, *The General Theory of Employment, Interest and Money* 1936)

Kuhnle S., Hort E. O., The Developmental Welfare State in Scandinavia. Lessons for the Developing World, in *United Nations Research Institute for Social Development. Social Policy and Development*, 2004.

Roger E. Backhouse, Bradley W. Bateman, Keynes and the Welfare State in "HISTORY OF ECONOMIC THOUGHT AND POLICY" 2012, pp 7-19

Rutigliano E., Tosini D., Sulla crisi di orientamento della sociologia: alcune riflessioni, in Quaderni di Sociologia, 2002

Stiglitz V.J.E., The welfare state in the twentyfirst century, 2015

Titmuss R., Saggi sul “Welfare State”, Edizione Lavoro, Roma, 1986

Titmuss R.: 20 Years On, in Journal of Social Policy, 1993

Terra, F. H. B., Ferrari Filho & Fonseca, (2021). Keynes on State and Economic Development. *Review of Political Economy*, 33(1), 88–102.

