numero 2/2025

costituzionalismo britannico e irlandese

ISSN 3035-1839
DOI: 10.69099/RCBI-2025-2-04-K9D

Evoluzione costituzionale e transizioni politiche

La grande trasformazione costituzionale. Una interpretazione storiografica

Lorenzo Pacinotti
Assegnista di ricerca in Storia del diritto medievale e moderno, Università degli Studi di Firenze

costituzionalismo britannico e irlandese

numero 2/2025

La grande trasformazione costituzionale. Una interpretazione storiografica

di Lorenzo Pacinotti*

Abstract (Ita): Descritta la portata giuridica della Grande trasformazione polanyiana, l'articolo propone un'interpretazione storiografica del movimento consumatosi nella Gran Bretagna degli anni Quaranta, osservandone due principi fondamentali: il riconoscimento di un national minimum di protezione sociale comune a tutte la cittadinanza e l'affermazione di uno Stato dirigista chiamato a pianificare l'ordine collettivo. Ricongiunte nel disegno beveridgiano e poi laburista, il rapporto tra queste due direttrici storiche è assai utile per spiegare i complessi percorsi della trasformazione costituzionale anche nell'immediato secondo dopoguerra.

Abstract (Eng): Building on the legal significance of Polanyi's Great Transformation, the article offers a historiographical interpretation of the major movement that took place in 1940s Britain, focusing on two key principles: the recognition of a national minimum level of social welfare for all citizens, and the emergence of administrative economic planning. Brought together in the Beveridge blueprint and later in the Labour programme, these principles prove particularly useful for understanding the complex processes of constitutional transformation in the post-WWII period.

Parole chiave: Grande trasformazione; National minimum; Pianificazione economica; Piano Beveridge; Nazionalizzazioni laburiste

Keywords: Great Transformation; National minimum; Economic Planning; Beveridge Plan; Labour Nationalisation

Sommario: La grande trasformazione polanyiana.; Due direttrici costituzionali: il national minimum e la pianificazione economica.; Il modello beveridgiano e le nazionalizzazioni laburiste; I percorsi della grande trasformazione nell'immediato secondo dopoguerra

La grande trasformazione polanyiana.

Pubblicata nel 1944 e immersa in un periodo di completa riprogettazione dell'ordine mondiale, la *Great Transformation* di Karl Polanyi sfugge alle consuete partizioni disciplinari e abbatte, con straordinaria forza argomentativa, la rigidità di artefatti steccati disciplinari[1]. Non è solo nell'intreccio di storia, sociologia ed economia che si misura la portata della trasformazione polanyiana. Al giurista, in primo luogo, colpisce come il diritto, inteso come sistema complesso che abbraccia l'insieme delle regole umane di convivenza[2], sia uno dei principali motori dai quali il movimento diparte, scandendo così un generale mutamento antropologico che si consuma, anche e soprattutto, attraverso il condizionamento imposto dalle regole giuridiche statuali.

Ciò valeva durante la lunga traiettoria ottocentesca, nella quale gli strumenti giuridici di regolazione sociale, anche quando effettivamente in grado di mitigare le sofferenze delle classi meno abbienti, erano perlopiù rivolti a prevenire il dilagare del conflitto popolare e, pertanto, a garantire l'ordinato funzionamento di un modello liberale del tutto individualistico; un ordine economico artatamente progettato, costruito sulla base di una precisa

* Assegnista di ricerca in Storia del diritto medievale e moderno, Università degli Studi di Firenze

[1] K. Polanyi, *The Great Transformation* [1944], trad. it., *La grande trasformazione*, Torino, Einaudi, 2010, con introduzione di A. Salsano e traduzione di R. Vigevani.

[2] Cfr. P. Grossi, *Prima lezione di diritto*, Roma-Bari, Laterza, 2006.

ificiale. Demolendo tutti i «fondamenti umanistici»[3] della teoria economica, il mito del mercato autoregolato assurge a categoria incompatibile con la «sostanza umana e naturale della società»[4], è «sforzo utopistico»[5], creazione artefatta e per nulla spontanea, frutto di un sistema giuridicamente architettato. «Non vi era nulla di naturale nel *laissez-faire*»[6]. E la tensione tra l'ordine mercatistico e la naturalità del vivere sociale è evidenziata attraverso la nota immagine del «doppio movimento»:

> l'azione di due principi organizzativi nella società, ciascuno di essi ponendosi fini istituzionali specifici, avendo l'appoggio di precise forze sociali ed usando i propri metodi particolari. L'uno era il principio del liberalismo economico, che mirava all'istituzione di un sistema autoregolato, basato sull'appoggio delle classi commerciali ed impiegando largamente il laissez-faire ed il libero scambio come suoi metodi, l'altro era il principio della protezione sociale che mirava alla conservazione dell'uomo e della natura oltre che della organizzazione produttiva[7].

Uno scontro tra due paralleli principi organizzativi destinato, durante il periodo tra le due guerre mondiali[8], a spiegare l'abbandono della base aurea e il consenso verso la pianificazione economica, fenomeni ora intesi come l'esito naturale di una «realistica difesa della società»[9]: «mentre l'economia del laissez-faire era il prodotto di una deliberata azione da parte dello Stato, le successive limitazioni al laissez-faire iniziarono in modo spontaneo. Il laissez-faire era pianificato, la pianificazione non lo era»[10].

Ne consegue che l'interventismo economico, lungi dal rappresentare uno strumento artificiale frutto della macchinazione dello Stato, tenda a qualificarsi, nel Novecento, come la risposta spontanea e pragmatica alla profonda innaturalità delle credenze liberali. Di qui anche l'idea che la logica pianificante non possa essere derubricata a strumento esclusivamente totalitario; il piano non può essere pensato, semplicisticamente, come il solo esito della soluzione fascista e di una «riforma dell'economia di mercato raggiunta al prezzo dell'estirpazione di tutte le istituzioni democratiche»[11]. Piuttosto, rappresenta l'espressione di una più profonda tendenza storica radicata nella reazione al mercato autoregolato e a una regola individualistica avulsa da ogni naturale spirito comunitario.

Ebbene, se colta in relazione al contesto degli anni Quaranta, la grande trasformazione ben interpreta, sulla base di tali premesse, la rivoluzione welfarista dello Stato sociale. Se da un lato Polanyi fotografa l'urgenza di contrastare le diseguaglianze economiche attraverso la sostituzione delle resistenti logiche mercatistiche con i valori collettivistici della nuova pianificazione statuale, dall'altro rivendica, da sempre fedele ai valori del pluralis-

[3] K. Polanyi, *The Great Transformation*, cit., p. 144.
[4] Ivi, p. 6.
[5] Ivi, p. 38.
[6] Ivi, p. 178.
[7] Ivi, p. 170.
[8] Scrive K. Polanyi, *Der Mechanismus der Weltwirtschaftskrise* [1933], trad. it, *Il meccanismo della crisi economica mondiale*, in *La libertà in una società complessa*, in *La libertà in una società complessa*, a cura di A. Salsano, Torino, Bollati Boringhieri, 1987, p. 74: «all'osservatore mitteleuropeo s'impone sempre più la convinzione che l'intero dopoguerra con tutte le sue peripezie economiche [...], con tutta la varietà delle avventure tecniche, economiche, monetarie e commerciali di questa fosca epoca storica, in realtà rappresenti un'unica crisi economica diffusa in molteplici forme nel mondo, di cui la crisi del 1929-33 è l'ultima e più potente ondata. La crisi dei primi anni del dopoguerra non è stata mai veramente superata ma solo localmente e temporaneamente trasferita».
[9] K. Polanyi, *The Great Transformation*, cit., p. 182.
[10] Ivi, p. 180.
[11] Ivi, p. 297.

mo democratico[12], la necessità di una svolta umanitaria e demercificante che riassegni il giusto valore all'individuo, liberandolo dalla gabbia dell'economia autoregolata e incanalando le nuove forze dirigistiche, con modalità in tutto opposte ai totalitarismi, in favore della liberazione degli individui e non del loro asservimento.
In altri termini, la protezione sociale e la pianificazione economica (le due direttrici attraverso le quali si articola la reazione alla società individualistica del *laissez-faire*), lungi dall'essere considerate come l'espressione di un ordine paternalistico ovvero di un sistema antidemocratico di stampo totalitario, divengono i principali mezzi giuridici per il raggiungimento di una rinnovata emancipazione collettiva. La grande trasformazione risiede, in corrispondenza a tale canone interpretativo, nel ricongiungimento di tali direttrici all'interno di un generale spirito solidaristico opposto tanto agli assunti individualistici dello Stato liberale che all'autoritarismo dello Stato totalitario.
Segnando la prevalenza dei valori giuridici sulle logiche mercificanti dell'economico, *welfare* e pianificazione, dunque, sono chiamati a realizzare obiettivi di liberazione individuale e ad attuare «una ricostituzione delle fondamenta della coscienza umana»[13]. «La libertà in una società complessa»[14] resta l'obiettivo finale, definitivo, di una trasformazione che recuperi il sociale, di un complessivo mutamento che miri all'emancipazione umana attraverso l'intervento dello Stato.

Due direttrici costituzionali: il national minimum e la pianificazione economica.

Protezione sociale e pianificazione economica, si diceva. L'obiettivo di questo contributo è mostrare come il lessico polanyiano contribuisca a mettere a fuoco, nello specifico terreno giuridico, i caratteri della 'grande trasformazione costituzionale' che la Gran Bretagna sperimenta nel corso degli anni Quaranta.
Muovendo dalle premesse polanyiane e guardando alle epocali novità dello Stato garante del benessere, impegnato direttamente nella lotta ai bisogni sociali fondamentali, il mutamento si potrebbe difatti

> condensare in due principi. Il primo stabilisce che lo Stato democratico ha la responsabilità di garantire ad ogni cittadino, come un suo diritto, la sicurezza contro la disoccupazione, la malattia e la vecchiaia. Il secondo assegna allo Stato il compito di pianificare l'uso delle risorse nazionali in modo che vi sia lavoro per tutti e i diversi settori della comunità partecipino equamente al reddito nazionale[15].

È la sensibilità giuridica di Richard Crossman a offrire, fotografando nei nuovi saggi fabiani il grande riformismo che abbraccia tutta la prima metà del Novecento, un'interpretazione particolarmente efficace per comprendere la rivoluzione del *Welfare State* e il suo distendersi storico. I *New Fabian Essays* del 1952 segnano, del resto, il punto di arrivo del

[12] Si vedano in questo senso gli scritti giovanili di K. Polanyi, *A Gildszocializmus (Eszmék és Emberek)* [1922], trad. it., *Il «guild socialism» (uomini e idee)* e *Gild és Állam* [1923], trad. it., *«Guild» e Stato*, entrambi in *La libertà in una società complessa*, a cura di A. Salsano, Torino, Bollati Boringhieri, 1987, rispettivamente, pp. 3-6 e 7-9.
[13] K. Polanyi, *The Great Transformation*, cit., p. 320.
[14] L'appello verso la «libertà in una società complessa» chiude, non a caso, la parte terza della *Great Transformation* di K. Polanyi e avrebbe dovuto costituire l'oggetto della sua ultima monografia, cit., 311-320. Cfr. A. Salsano, *Presentazione*, in *La libertà in una società complessa*, cit., pp. IX-XVII.
[15] R.H.S. Crossman, *Towards a Philosophy of Socialism*, in *New Fabian Essays* [1952], trad. it., *Nuovi Saggi Fabiani*, Milano, Edizioni di Comunità, 1953, pp. 34-35.

a contribuito a una graduale affermazione dell'attività sociale dello Stato britannico nel rispetto delle storiche libertà civili e politiche, assieme a un'impostazione non marxista chiamata a promuovere, progressivamente, il gradualismo delle riforme amministrative[16].
Muovendo da tali assunti, due, come detto, ci paiono le direttrici giuridiche che segnano le grandi trasformazioni storiche concretizzate nell'immediato secondo dopoguerra[17].
La prima concerne il processo databile a partire dall'inizio del Novecento e riassumibile attraverso il principio del *national minimum*, inteso come primario parametro costituzionale volto ad evidenziare l'impegno del pubblico nel riconoscimento di livelli minimi di assistenza, previdenza e servizi pubblici uniformi su tutto il territorio del Regno. Ideato dai coniugi Webb, il *national minimum* tende difatti a favorire un compromesso tra le culture liberali e socialiste, offrendo un denominatore comune a tradizioni politiche assai ben diversificate[18]. Il progetto *New Liberal*, avanzato negli ultimi decenni dell'Ottocento[19] ma solo agli inizi del nuovo secolo tradotto in concreto programma politico, trova ora una solida base dottrinale per costruire un primo incontro con il nascente movimento laburista, sul quale il fabianesimo manteneva una forte presa intellettuale[20]. E la crisi del vecchio liberalismo si manifesta attraverso il principio dell'uguaglianza-delle-opportunità: «the phrase in which this reform movement is most succinctly expressed is equality of opportunity»[21]. E «la libertà senza uguaglianza è una parola nobile dai risultati abietti»[22]: colta nella sua portata rivoluzionaria per l'intera civiltà europea, la libertà-eguale offre il terreno concettuale per immaginare le mediazioni che ruotano attorno al liberalismo sociale e al socialismo liberale[23].
I risultati istituzionali non tardano a manifestarsi: archiviando la centralità della *Poor Law* nel sistema assistenziale britannico, le provvidenze disposte dal riformismo *New Liberal* sembrano accogliere in nuce il principio secondo il quale lo Stato, nel garantire livelli essenziali di *welfare* nazionale, si avvale della legislazione sociale per il conseguimento di mire effettivamente liberatorie. Ciò vale specie osservando le novità introdotte, tra il 1908 e il 1911, dalla pensione non contributiva per gli anziani indigenti e dalla tutela contro le malattie e la disoccupazione di cui alle due parti della nuova assicurazione sociale. E le connesse vicende relative al bilancio pubblico e alla riforma fiscale dimostrano, del tutto

[16] G.B. Shaw (ed.), *Fabian Essays in Socialism*, trad. it., *Saggi fabiani*, Roma, Editori Riuniti, 1990.
[17] Anche per L. Ferrajoli, *La crisi dello Stato di diritto nella crisi dello Stato sociale*, in *Trasformazioni e crisi del Welfare State*, a cura di E. Fano, G. Marramao, S. Rodotà, Bari, De Donato, 1983, pp. 419-420, serve distinguere «due principali funzioni del Welfare State – il governo statale dell'economia e le prestazioni pubbliche di natura sociale e assistenziale – che si mostrano ambedue politicamente refrattarie e in qualche misura oggettivamente incompatibili con le forme tradizionali, troppo rigidamente vincolate e vincolanti, dello Stato liberale di diritto».
[18] È in B. Webb, S. Webb, *Industrial Democracy* [1897], trad. it., in Id., *Democrazia industriale: antologia degli scritti*, a cura di G. Berta, Roma, Ediesse, 1994, p. 265 che il *national minimum* viene concettualizzato. Ma il cenno a un «minimum standard of Life» è già rinvenibile in ID., *History of Trade Unionism*, London, Longmans, 1894, p. 355 e 400. Il principio del *national minimum* ispirerà poi le proposte del noto *Minority Report of the Royal Commission on the Poor Laws* [Cd. 4499], 1909.
[19] Il riferimento è a T.H. Green, *Lectures on the Principles of Political Obligation* [1888], trad. it., *L'obbligazione politica*, Catania, Giannotta, 1973.
[20] A.M. McBriar, *Fabian Socialism and English Politics*, *1884-1918*, Cambridge, Cambridge University Press, 1962 analizza l'influenza fabiana tanto sul *Liberal* che sul nuovo *Labour Party* (pp. 257-279 e pp. 339-349).
[21] J.A. Hobson, *The Crisis of Liberalism* [1909], Brighton, Harvester Press, 1974, p. 97.
[22] L.T. Hobhouse, *Liberalism*, [1911], trad. it., *Liberalismo*, Firenze, Vallecchi, 1995, p. 100.
[23] Ivi, p. 164.

corrispondentemente, la sofferenza del risalente modello costituzionale basato su una indiscussa egemonia della regola individualistica[24].

Fotografato allo scoppio del primo conflitto mondiale, il nuovo «collettivismo» sfida ormai il mondo giuridico, oltre a rendere più complesso preservare quell'equilibrio che, con Albert Venn Dicey, aveva finora ricondotto la crescita delle funzioni esecutive, imposte dall'irrompere della società industriale, entro le logiche ottocentesche della *parliamentary sovereignty*[25].

Il riformismo non risolve, nondimeno, un dilemma tipicamente liberale, atteso che la cultura giuridica va ancora confidando nella resistente separazione tra l'attività sociale e l'attività giuridica, viste come materie separate e prive di significative contaminazioni, permettendo così di intravedere talune persistenze paternaliste radicate all'interno di una profonda teoria giuspolitica[26]. Nemmeno si immagina, quand'anche si considerino le citate tutele per i settori maggiormente soggetti a disoccupazione ciclica, una capacità del pubblico di dirigere il sistema economico e farsi interprete di un'autentica politica occupazionale. Se insomma l'intervento *sociale* dello Stato andava acquisendo tratti maggiormente orientati verso la solidarietà collettiva, non era risolto il dilemma dell'intervento *economico* ad esso consequenziale. Di qui la prevalenza, per il condizionamento dei destini dell'economia nazionale, del momento privato su quello pubblico; prevalenza ben evidenziata dall'incapacità di archiviare, nonostante gli sforzi prima fabiani e poi laburisti, il dogma del *laissez-faire* e la sua perdurante influenza culturale nei circuiti istituzionali.

È cronologicamente successivo il consolidamento teorico di una seconda premessa costituzionale – ben rispondente al lessico polanyiano – capace di sommarsi al *minimum* per proporre l'*optimum*, pianificando l'economia nazionale per la prevenzione dei mali prodotti dal sistema capitalistico e non semplicemente intervenendo – *ex post* – per l'attenuazione delle diseguaglianze di *chances*[27].

Tale percorso, da un punto di vista teorico, affonda le proprie radici nell'*interwar period.* Sull'onda dell'aumento dei compiti pubblici dettato dalla prima guerra mondiale va in eff-

[24] Il riferimento è all'*Old Age Pensions Act* [1908], 8 Edw. 7, c. 40 e al *National Insurance Act* [1911], 1 & 2 Geo. 5, c. 55: sia qui consentito rinviare a *L'ingranaggio della cittadinanza sociale. Il Welfare State britannico tra National Insurance e National Health Service*, Milano, Giuffrè, 2023, pp. 1-72. Sull'evoluzione del modello costituzionale nel ventesimo secolo, V. Bogdanor, *Introdution*, in (ed.) Id., *The British Constitution in the Twentieth Century*, Oxford, Oxford University Press, 2004, pp. 1-27.

[25] Profili già indagati in *L'incubo di Dicey. Profili storici dell'amministrazione sociale britannica*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 3, 2024, pp. 631-651.

[26] Un dilemma giuridico, tipico dell'età liberale, tipico dell'intero contesto europeo: si pensi al divario tra le due realtà evidenziato nei *Principii di diritto amministrativo*, Firenze, Barbera, 1892 dal nostro V.E. Orlando. In un quadro comparativo si rimanda a L. Mannori, B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari, Laterza, 2001, pp. 400-452.

[27] «It brings in the idea of the "optimum" rather than the older idea of the "minimum"». Così, A. Briggs, *The Welfare State in Historical Perspective*, in *Archives européennes de sociologie*, II, 1961, p. 228. Le trasformazioni del periodo fra le due guerre che assegnano allo Stato un ruolo direttivo dell'economia sono state correttamente rivalutate da una parte della storiografia. Si pensi a W.G. Runciman, *Relative Deprivation and Social Justice. A Study of Attitudes to Social Inequality in Twentieth-Century England*, trad. it., *Ineguaglianza e coscienza sociale. L'idea di giustizia sociale nelle classi lavoratrici*, Torino, Einaudi, 1972, pp. 75-124; M.A. Crowther, *Social Policy in Britain 1914-1939*, London, Macmillan, 1988, pp. 11-25; A. Digby, *British Welfare Policy: from Workhouse to Workfare*, London, Faber and Faber, 1989, pp. 48-63. Cfr. anche A. Cawson, *Corporatism and Social Welfare. Social Policy and State Intervention in Britain*, London, Heinemann, 1982, pp. 1-15. A. La Spina, *Il modello normativo del Welfare State*, *Teoria della social policy in Gran Bretagna*, Palermo-Sao Paulo, Palma, 1983, p. 65 nota «l'esigenza che un'istanza centrale, lo Stato, prenda le redini delle dinamiche economiche, facendosi garante di un particolare funzionamento del ciclo»; più in generale, sulla centralità della «garanzia statale del ciclo economico» per il passaggio dallo Stato liberale allo Stato keynesiano, si veda P. Barcellona, *Oltre lo Stato sociale. Economia e politica nella crisi dello Stato keynesiano*, Bari, De Donato, 1980, pp. 43-98.

etti consolidandosi l'immagine (britannica) del *Modern State*[28]: in una realtà da sempre attenta a valorizzare la continuità del giuridico in una prospettiva statuale costruita all'insegna del lento equilibrio storico, è solo ora che si intuisce la strutturale incompatibilità tra lo storicismo delle istituzioni e il dinamismo di un'azione statuale chiamata a governare la ricostruzione economica, il netto incremento della spesa pubblica e della *income tax*, l'intensificarsi del modernismo tecnologico scandito dal modello industriale fordista.
Nel dimostrare la centralità della questione economica e del problema dell'accumulazione capitalistica, il disconoscimento della *Acquisitive Society* – e il suo ribaltamento in una visione all'opposto orientata in favore della funzione solidaristica del servizio pubblico – offre una formula dalla valenza considerevole[29]. L'opera di Tawney segna l'origine di un faticoso compromesso tra l'approccio centralistico-parlamentare del fabianesimo e la tradizione pluralistico-sindacale del nuovo socialismo gildista; movimento all'apice dei propri consensi dottrinari grazie alla prospettiva del *Self-government in Industry* poco prima avanzata da G.D.H. Cole[30]. Segnando le fortune del *Labour and the New Social Order*[31] – manifesto del partito laburista alle elezioni del 1918 – e della prospettiva della nazionalizzazione dei mezzi di produzione di cui alla mitica *clause 4*, il compromesso risulta fondamentale per l'abbandono dello scetticismo dei pluralisti nei confronti della pubblicizzazione amministrativa, non più pensata come uno scopo imposto dall'alto dell'autorità statuale, bensì come semplice «mezzo che serve a raggiungere il fine»[32], strumento per rappresentare «coloro che forniscono il servizio»[33] e per garantire la migliore partecipazione dei gruppi sociali.
The Problem of Nationalisation – argomento centrale nei dibattiti della *London School of Economics* (LSE) della direzione Beveridge[34] – troverà in *Grammar of Politics* (1925) di Harold Laski una compiuta formulazione concettuale abile nel configurare lo Stato nei termini di una «public service corporation»[35]; una grammatica, sempre sensibile all'evoluzione pluralista dell'ordinamento, ma ora aperta alle esigenze di uniformità del governo centrale[36], foriera di inedite impostazioni – sia nel campo del diritto amministrativo (con William

[28] M. Loughlin, *Modernism in British Public Law*, *1919-1979*, in *Public Law* (2014), 56-67 e T. Poole, *Reason of State: Law*, *Prerogative and Empire*, Cambridge, 2015, 210 ss. Sul termine Stato nella storiografia anglosassone, in una realtà priva dell'avversione polemica contro il passato medievale ed eternamente attenta a valorizzare la continuità del giuridico in una prospettiva statuale costruita all'insegna del lento equilibrio storico, M. Fioravanti, *Stato (storia)*, in *Enciclopedia del diritto*, XLIII, Milano, Giuffrè, 1990, 708-758, poi anche in *Stato e Costituzione: materiali per una storia delle dottrine costituzionali*, Torino, Giappichelli, 1993, 7-104.
[29] R.H. Tawney, *The Acquisitive society* [1921], trad. it., in Id., *Opere*, a cura di F. Ferrarotti, Torino, Utet, 1975, pp. 37-230.
[30] G.D.H. Cole, *Self-government in Industry* [1917], London, Bell, 1920.
[31] *Labour and the New Social Order. A Report on Reconstruction*, London, The Labour Party, 1918.
[32] R.H. TAWNEY, *The Acquisitive Society*, cit., p. 155.
[33] Ivi, p. 154.
[34] Indicativa l'introduzione di H.J. Laski E R.H. Tawney, *Introduction*, al volume curato da R.B. Haldane, *The Problem of Nationalization*, London, Allen & Unwin, 1921. Si ricordi che Beveridge dirige la LSE per quasi tutto il periodo tra le due guerre.
[35] H.J. Laski, *Grammar of Politics* [1925], London, Allen & Unwin, 1938, ma il termine era già apparso in *Authority in the Modern State*, New York, Yale University Press, 1919, pp. 31 e 378.
[36] Il problema delle nazionalizzazioni, del resto, sarà uno dei più profondi dilemmi della riflessione laskiana: cfr. *Revolution by Consent. Un'ipotesi di lettura del Laski giurista*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, LIII, 2024, pp. 547-595.

Robson) che in materia propriamente costituzionale (con Ivor Jennings) – liberate dalla gabbia diceyana[37].
In modo ancor più evidente, la Grande crisi e le ricette e di John Maynard Keynes, oltre a confermare la profezia della *End of Laissez-Faire*[38], aprono esplicitamente il dibattito sulla pianificazione economica e sulla forza dirompente, ormai distante dalla mera regolazione, dell'amministrazione diretta. Strumento fondamentale per la corretta allocazione delle risorse e l'appropriato funzionamento del ciclo economico, l'amministrazione diretta è l'indicatore più evidente della capacità dirigistica dello Stato e del suo ruolo di programmazione e indirizzo. Di qui la necessità, chiarissima nella keynesiana *General Theory*, di un intervento dello Stato strutturale e costante, di «una socializzazione di una certa ampiezza dell'investimento» come «unico metodo per consentire di avvicinarsi all'occupazione piena»[39]; trasformazione da realizzare attraverso il giuridico e la sua azione indispensabile nel plasmare tale generale processo di socializzazione economica[40].
Certo, la contraddizione tra i nuovi orizzonti dell'interventismo pubblico e il mito del ritorno all'equilibrio prebellico evidenzia come l'aumento della spesa pubblica e degli apparati amministrativi conviva ancora con l'economicismo di vicende ben poco keynesiane, quali il monetarismo del ritorno churchilliano alla parità aurea e l'austerità finanziaria con cui il *National Government* pretende di rispondere alla Grande crisi[41]. *Plan or no Plan* resta un dubbio non ancora sciolto nella Gran Bretagna degli anni Trenta, assieme a una realtà istituzionale ancora incapace di attribuire concreto spessore giuridico alle teorie economiche circolanti[42].
Considerazioni, del resto, che aiutano a comprendere come tale seconda direttrice – compendiabile nelle mire pianificanti dello Stato novecentesco – tenda in Gran Bretagna ad acquisire una precisa portata istituzionale, radicata ben oltre la mera teoria e non più limitata ad esperimenti settoriali, solo durante il dramma della seconda guerra mondiale. Occorre attendere le svolte degli anni Quaranta affinché le novità del dirigismo economico si sommino alla garanzia del *national minimum* di protezione sociale, in tal modo delineando un modello costituzionale interamente sconosciuto alla vecchia tradizione liberale. Solo in questa fase – va chiarito – il ricongiungimento delle due direttrici e il loro orientarsi verso obiettivi compiutamente emancipanti dipinge i tratti caratteristici del nuovo Stato sociale.

Il modello beveridgiano e le nazionalizzazioni laburiste

Il piano Beveridge del 1942 è il fulcro della trasformazione, giacché, oltre a costituire un ineliminabile punto di riferimento per il diffondersi internazionale del *Welfare State*, concretizza l'immagine rooseveltiana della *freedom from want*, ora calata in un concreto prog-

[37] W.A. Robson, *Justice and Administrative Law. A Study of the British Constitution* [1928], London, Stevens, 1951 e di W.I. Jennings, *The Law and the Constitution* [1933], London, University of London Press, 1948. Utile qui il recente commento di M. Loughlin, *William A. Robson and the Making of English Administrative Law*, in *Modern Law Review*, 1, 33, 2025, pp. 1-33.
[38] J. M. Keynes, *The End of Laissez-Faire* [1926], trad. it., in Id., *La fine del Laissez-Faire e altri scritti*, a cura di G. Lunghini, Torino, Bollati Boringhieri, 1991, pp. 21-44.
[39] J.M. Keynes, *The General Theory of Employment, Interest and Money*, London, Macmillan, 1936, p. 115.
[40] Cfr. A. Zanini, *Keynes: una provocazione metodologica. Il "continente-Keynes" e l'Europa del '900: metodo e norme*, Verona, Bertani, 1985.
[41] Si fa riferimento al ritorno al valore prebellico della sterlina, preteso da Churchill con il *Budget* del 1925, e alla stretta sui benefici contro la disoccupazione, decisa sulla base delle raccomandazioni del *May Committee*: *Report of Committee on National Expenditure* [Cmd. 3920], 1931. Sulla tensione tra *reaction* e *reconstruction* nel periodo tra le due guerre, P. Thane, *Foundations of the Welfare State*, London, Longman, 1996, pp. 129-210.
[42] B. Wootton, *Plan or No Plan*, London, Victor Gollancz, 1934.

ramma amministrativo[43]. Parametro giuridico in grado di interpretare i sentimenti solidaristici, la libertà dal bisogno si atteggia a basilare valore costituzionale in grado di sorreggere le novità poi concretizzate nell'immediato secondo dopoguerra, assumendo, ben oltre l'insularità britannica, una portata trasversale in grado di riassumere, in completa contrapposizione ai totalitarismi, tanto le esigenze egualitarie imposte dalla ricostruzione quanto il bisogno di liberazione individuale[44].

Trasformazione, in primo luogo, da ricercare nella inedita indivisibilità dei diritti fondamentali: i diritti civili, politici e sociali vanno ricomponendosi nella sfera globale dell'umanità, disegnando un ordine definitivamente rivolto alla mediazione di individualismo e collettivismo, al reciproco alimentarsi della libertà e dell'eguaglianza entro una cornice che, avvalendosi dell'interventismo statuale, mira al raggiungimento della solidarietà e dell'emancipazione umana. Ne offrirà la migliore rappresentazione – in qualche misura generalizzabile all'intero ordine europeo del secondo dopoguerra – la *social citizenship* di Tom Marshall, diretta proprio ad evidenziare, osservando la grande evoluzione dei diritti individuali in rapporto al montante collettivismo, le clamorose novità del *Welfare State* universalistico degli anni Quaranta[45].

Chiarita la portata rivoluzionaria dell'indivisibilità dei diritti fondamentali, la cesura del piano Beveridge può essere altresì colta guardando al riconoscimento istituzionale delle due citate direttrici, ora ricongiunte in un unico, organico, disegno normativo.

Il piano si propone difatti di completare il riconoscimento del *national minimum* – assurto a «guiding principle» dell'intero progetto[46] – potenziandone la portata universalistica su grandezze fino a poco prima impensabili; e ciò attraverso un modello di protezione sociale capace di immaginare un'assicurazione universalistica per la tutela dei principali rischi sociali, un'assistenza di stampo inclusivo e solidale, un servizio sanitario nazionale liberamente accessibile e completamente gratuito per tutta la cittadinanza.

Parimenti, nell'elevare l'ambizione dirigistica a fondamentale «assumption»[47] per il concreto funzionamento del piano e inverare la seconda direttrice costituzionale, la proposta del *National Health Service*, emblema della forza amministrativa dello Stato sociale, è il simbolo più genuino del transito da un modello assicurativo (bismarckiano) limitato alla protezione paternalistica dei lavoratori a un sistema (beveridgiano) fondato sui servizi sociali estesi universalisticamente a tutta la cittadinanza. Al contempo, sposando le circolanti mire di pianificazione economica, il *Report* si fa interprete di creare le condizioni per il «maintenance of employment and the prevention of mass unemployment»; un principio poi perfezionato nel più diretto concetto di 'occupazione piena' anche grazie a una progressiva conversione di Beveridge ai dettami dell'economia keynesiana. Il suo 'secondo rapporto' del 1944 – la *Full Employment in a Free Society* – mostra come la piena occupazione, oltre ad essere vitale per il buon funzionamento dell'intero ordinamento e «non semp-

[43] La traduzione italiana di parte del *Report of the Inter-Departmental Committee on Social Insurance and Allied Services* [Cmd. 6404], 1942, intitolata *Il Piano Beveridge: compendio ufficiale della relazione di Sir William Beveridge al governo britannico*, Londra, Stamperia Reale, 1944 è stata riproposta nel volume *Alle origini del welfare state: il rapporto su assicurazioni sociali e servizi assistenziali*, Milano, Angeli, 2010 e, da ultimo, in *Lo Stato sociale*, a cura di G. Perazzoli, Milano, Biblion, 2022.

[44] Una prospettiva solo in parte misurata in *Il piano Beveridge nell'Italia fascista. Una ricostruzione storica per nuove prospettive di ricerca*, in *Historia et ius*, 2024, pp. 1-37.

[45] T.H. Marshall, *Citizenship and Social Class and Other Essays* [1950], trad. it., *Cittadinanza e classe sociale*, Roma-Bari, Laterza, 2002.

[46] W.H. Beveridge, *Social Insurance and Allied Services*, cit., pp. 9-10.

[47] Ivi, pp. 93-100.

licemente per far sì che un piano di sicurezza sociale possa operare più facilmente»[48], evidenzi l'«accettazione da parte dello Stato di una nuova responsabilità verso l'individuo»[49].
Uno scopo – quello di una programmata politica di pieno impiego – non più limitabile entro un'unica corrente dottrinale sensibile alle istanze socialistiche, bensì accolto, sia pur con qualche prudenza, dalla generalità del governo di coalizione nel *White Paper* del 1944: «the Government accept as one of their primary aims and responsibilities the maintenance of a high and stable level of employment after the war»[50], proponendosi così di risolvere il problema occupazionale che aveva innescato il grande malcontento popolare del periodo tra le due guerre.
Affiorano, proprio in questo contesto, i tratti identitari della *Great Transformation*. L'analisi polanyiana permette di cogliere come, a seguito del dibattito sulla recezione legislativa del piano Beveridge, il dirigismo pianificante dello Stato si proponga di permeare l'ordine giuridico democratico e di farsi interprete autentico di mire di liberazione individuale; una trasformazione dalla storicità particolarmente profonda, ben difficile tuttavia da attuare in un contesto ancora intessuto della vecchia cultura liberale e della convinzione che il mercato rappresenti un ordine naturale sempre inquinato dall'interventismo di Stato.
Non è un caso che il 1944 sia anche l'anno di pubblicazione della celebre *Road to Serfdom* di Friedrich August von Hayek. Il libro, esattamente come la *Great Transformation*, era stato progettato nel periodo più duro del conflitto. Traendo spunto da un presupposto non dissimile, secondo il quale sono in primo luogo i totalitarismi a non aver esitato nel promuovere i servizi sociali come parte di un più vasto progetto di pianificazione collettiva, Hayek giunge però a conclusioni perfettamente opposte a quelle polanyiane: lo Stato è strutturalmente inabile a controllare con efficacia l'economico se non al prezzo di istituire un ordine artificialmente costruito, contrario al naturale liberarsi delle forze individuali e foriero di schiavitù totalitaria[51]. Di qui la sostanziale incompatibilità tra pianificazione e democrazia: «quest'ultima – riassume Hayek – è un ostacolo alla soppressione delle libertà, soppressione che è invece richiesta dalla direzione dell'attività economica»[52]. Di qui anche l'incompatibilità tra pianificazione e *Rule of Law*: approdato alla LSE negli anni della direzione Beveridge, Hayek ritiene, contrariamente ad ogni proposito emancipante insito nel concetto di libertà dal bisogno, che la programmazione economico-sociale dello Stato cospiri contro la garanzia costituzionale dei diritti civili e politici.
Anche da un punto di vista strettamente istituzionale, si badi, non è insensato ritenere che il tema della programmazione economica esemplifichi una netta alternativa: da un lato l'idea che la pianificazione – di cui il modello keynesiano-beveridgiano era interprete – diventi uno strumento giuridico di emancipazione e liberazione collettiva, dall'altro la semplice necessità di intavolare un qualche processo riformista – visibile già nelle riforme dell'*Education Act* e del *Family Allowances Act* promulgate nell'ultimo anno del governo Churc-

[48] W.H. Beveridge, *Full Employment in a Free Society* [1944], trad. it., *Relazione su l'impiego integrale del lavoro in una società libera*, Torino, Einaudi, 1948, p. 35.
[49] Ivi, p. 4.
[50] Così nella *Foreword* del *White Paper on Employment Policy* [Cmd. 6527], 1944, p. 3.
[51] Considerazioni anticipate, invero, dalle critiche al «providential state» di W. Lippman, *The Good Society* [1937], trad. it., *La giusta società*, Roma, Einaudi, 1945; uno Stato «provvidenziale, che dispone di ogni sapere e del potere per farlo valere» (p. 40), cui è affidato «il compito di capire, prevedere, dirigere i fini a cui gli uomini sono chiamati e di preparare un piano di vita per chi non è ancora nato. È la più grande prova di fiducia, di devozione e di amore che l'uomo possa dare ai suoi governanti: egli affida loro – interamente e completamente – tutta la sua vita» (pp. 44-45).
[52] F.A. Von Hayek, *The Road to Serfdom* [1944], trad. it., *La via della schiavitù*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2011, p. 117.

hill[53] – diretto a difendere il risalente equilibrio costituzionale dai rischi della rivolta popolare.

L'esito è noto. Oltre a certificare l'estendersi della *Keynesian Revolution* e il suo progressivo invadere le culture politiche[54], il successo elettorale del laburismo permette la recezione di larga parte delle proposte beveridgiane: il nuovo *National Insurance Act* con il suo sistema quasi interamente universalistico di copertura previdenziale, la predisposizione di una inclusiva assistenza nazionale di cui al *National Assistance Act*, il libero e gratuito accesso alle prestazioni sanitarie del *National Health Service Act*, diverranno congiuntamente operativi, a tre anni dallo storico trionfo elettorale, nell'*appointed day* del 5 luglio del 1948[55].

Scrutando gli aspetti fortemente dirigistici che lo contraddistinguono, il centralismo del *National Health Service* (NHS) mostra, più di tutto, un nuovo ordine giuridico orientato verso una dirompente pubblicizzazione del sociale. In questo senso, il NHS è creatura essenzialmente laburista, più bevaniana che beveridgiana[56]. Nella nuova politica di nazionalizzazioni – visibilmente diversa nelle mire sostanziali dal modello sperimentato con la *British Broadcasting Corporation* (BBC) – si rinviene difatti la specificità dell'azione del *Labour* e si manifestano gli elementi propri, emblematici e caratterizzanti del primo governo Attlee. «Vero simbolo del Welfare State»[57], il servizio sanitario nazionale ne è la rappresentazione più evidente, sia per dimensioni che per capillarità sul territorio dell'organizzazione amministrativa, sia per l'impatto sulla vita quotidiana dei cittadini che per il forte controllo ministeriale e l'assetto marcatamente gerarchico della sua struttura[58]. Non ne è però la rappresentazione esclusiva: la nazionalizzazione ospedaliera costituisce la principale espressione di una strategia che tra il 1946 e il 1949, nell'ambito dei servizi economici, coinvolge — trasformandole in *public corporations* tramite i relativi *Acts* — la Banca d'Inghilterra, l'industria del carbone, ferrovie, compagnie aeree e trasporti autostradali, elettricità, gas, ferro e acciaio[59].

---

[53] *Education Act* [1944], 7 & 8 Geo. 6, c. 31 e *Family Allowances Act* [1945], 8 & 9 Geo. 6, c. 41.

[54] L.R. Klein, *The Keynesian Revolution* [1947], trad. it., *La rivoluzione keynesiana*, Milano, Etas, 1969.

[55] Il riferimento è al *National Insurance Act* [1946], 9 & 10 Geo. 6, c. 67, al *National Assistance Act* [1948], 11 & 12 Geo. 6, c. 29 e al *National Health Service Act* [1946], 9 & 10 Geo. 6, c. 81.

[56] Cfr. però M. Rintala, *Creating the National Health Service: Aneurin Bevan and the Medical Lords*, Portland, Frank Cass, 2003, pp. 3-8, che mostra come il dibattito dottrinale sulla centralità di Bevan nell'elaborazione della legge animi gran parte delle questioni storiografiche circa la creazione del NHS, la quale potrebbe essere intesa come una creatura tipicamente bevaniana o, viceversa, il risultato di una comune espressione di un sostanziale consenso condiviso fra le forze politiche.

[57] T.H. Marshall, *The Welfare State: A Sociological Interpretation*, in *Archives européennes de sociologie*, II, 1961, p. 298. Sembra difatti sia «l'istituzione più forte mai concepita dall'uomo» che quella «più benefica»: più forte, perché la massima espressione della prepotenza dell'organizzazione amministrativa nel dirigere il mercato; più benefica, perché la più indicativa manifestazione del solidarismo dell'azione statuale volta a garantire prestazioni gratuite elargite universalisticamente a tutti i cittadini. Lo nota D.W. Ellwood, *Rebuilding Europe. Western Europe, America and Postwar Reconstruction*, trad. it., *L'Europa ricostruita. Politica ed economia tra Stati Uniti ed Europa occidentale, 1945-1955*, Bologna, Il Mulino, 1994, pp. 190-193.

[58] Sul modello bevaniano e l'impatto del *National Health Service Act*, B. Abel Smith, *The Hospitals, 1800-1948: A Study in Social Administration in England and Wales*, London, Heinemann, 1964, pp. 472-502. In effetti, la soluzione di Bevan ricalca, nel settore della salute, la medesima strategia usata dal governo Labour per le nazionalizzazioni delle altre industrie: cfr. V. Navarro, *Class Struggle, the State and Medicine: An Historical and Contemporary Analysis of the Medical Sector in Great Britain*, New York, Prodist, 1978, pp. 40-41.

[59] Rispettivamente, *Bank of England Act* [1946], 9 & 10 Geo. 6, c. 27; *Coal Industry Nationalisation Act* [1946], 9 & 10 Geo. 6, c. 59; *Transport Act* [1947], 10 & 11 Geo. 6, c. 49; *Electricity Act* [1947], 10 & 11 Geo. 6, c. 54; *Gas Act* [1948], 11 & 12 Geo. 6, c. 67; *Iron and Steel Act* [1949], 12, 13 & 14 Geo. 6, c. 72. Sull'idea delle nazionalizzazioni negli anni Quaranta si veda il programma proposto, nel 1943, da H.J. Laski, *Reflections on the Revolution of Our Time* [1943], New York, Viking Press, 1947, con l'obiettivo di «democratizing the economic power» (p. 351).

Il verticismo della nuova amministrazione spicca nel confronto con gli altri modelli europei e, tendendo a primeggiare nella capacità di emanciparsi dalle logiche capitalistiche, mostra come una macchina amministrativa così burocraticamente strutturata possa contribuire, spesso in modo più efficiente del mercato, allo sviluppo economico, democratico e sociale.
Sebbene risulti spesso imposta dalle endemiche difficoltà in cui tali servizi versavano[60], la pubblicizzazione sembra permeare l'intero ordinamento, modellandone la fisionomia, delineandone l'assetto collettivistico, travolgendo la resistente centralità della libertà contrattuale e della proprietà privata[61]. Il contratto risulta «increasingly institutionalised»[62] dalla forza del pubblico. La proprietà, parimenti, ha ormai perso la sua storica 'naturalità' costituzionale: «freedom from want has become more important than freedom of property»[63]. La stessa continuità della cultura del precedente, del metodo storico e dell'agenda del *Common Law* finisce per rivestire un carattere marginale: l'invadenza del pubblico assume una netta preminenza nel condizionare il fenomeno giuridico definito nella sua interezza, inteso appunto come realtà umana, da comprendere nella sua essenza comunitaria, che riassume le regole di convivenza tra gli individui.

I percorsi della grande trasformazione nell'immediato secondo dopoguerra

Anche la scienza giuridica del secondo dopoguerra, con voci non più inquadrabili entro una precisa ideologia o impegno politico militante, non potrà che certificare l'avvenuta trasformazione. L'approdo al *Welfare State* è in questo senso epocale. Pare forse competere per importanza solo con quei noti rivolgimenti che, nella tormentata fase seicentesca, hanno indelebilmente segnato la storia costituzionale inglese. Lo dimostrano i toni con cui Lord Denning nel 1949 – in una lezione che appare storicamente decisiva per afferrare la portata della rivoluzione del secondo dopoguerra e, al contempo, il bisogno di aggiornare le tradizionali categorie dogmatiche – evidenzia l'importanza della trasformazione e la necessità di regimarla con nuovi strumenti giuridici:

> properly exercised the new powers of the executive lead to the Welfare State: but abused they lead to the totalitarian State. None such must ever be allowed in this country. We have in our time to deal with changes which are of equal constitutional significance to those which took place 300 years ago. Let us prove ourselves equal to the challenge[64].

È ormai chiara la tensione tra le garanzie del *Rule of Law* e la forza di indirizzo del *Welfare State*, il divario tra uno Stato amministrativo di stampo collettivistico e l'opposta visione dello Stato minimo tramandato dallo storico equilibrio costituzionale. Come sui fondamenti dello Stato sociale va ora formandosi un sostanziale *consensus* trasversale alle forze

[60] In effetti, l'irrompere del conflitto aveva condotto alla predisposizione di un *Emergency Medical Service* (EMS) centralisticamente organizzato e finanziato esclusivamente dallo Stato. Ma si pensi anche al collasso del carbone già consumatosi nel periodo tra le due guerre. Sui «motivi e le vicende» delle nazionalizzazioni, W.A. Robson, *Nationalized Industry and Public Ownership* [1960], trad. it., *L'industria nazionalizzata e la proprietà pubblica*, Milano, Edizioni di Comunità, 1962, pp. 33-53. Si veda anche K.O. Morgan, *Labour in Power. 1945-1951*, Oxford, Oxford University Press, 1984, pp. 93-187 e, più in generale, P. Calvocoressi, *The British Experience. 1945-1975*, Harmondsworth, Penguin, 1978, pp. 23-62.
[61] J.E. Cronin, *War, State and Society in Twentieth-Century Britain*, London, Routledge, 1991, pp. 153-161.
[62] W.G. Friedmann, *Law and Social Change in Contemporary Britain*, London, Stevens, 1951, p. 70.
[63] Così, proprio nella prima pagina della prima edizione di J.A.G. Griffith, H. Street, *Principles of Administrative Law*, London, Pitman, del 1952.
[64] A.T. Denning, *Freedom Under the Law* [1949], London, Stevens, 1986, p. 126.

politiche[65], allo stesso modo, le ambizioni pianificanti tendono a liberarsi da concezioni confinate squisitamente entro la filosofia socialista. Persino le industrie nazionalizzate, così divisive negli anni Quaranta, non vengono troppo rimaneggiate dall'ultimo governo Churchill: l'unica denazionalizzazione, disposta ai sensi dello *Iron and Steel Act* del 1953, riguarda l'industria del ferro e dell'acciaio[66]. E il definitivo passaggio all'economia mista, nelle dottrine *Tory*, pare accolto dal governo Harold Macmillan e dalla sua *Middle Way* già da tempo preannunciata[67].

Parimenti, il carattere neutro, privo di colore o fazione, cui sono ora associati molti meccanismi normativi del *Welfare State*, genera le precondizioni per intavolare forme capillari di giuridicizzazione dell'attività statuale. Si noti che anche tra i pensatori laburisti è ora sentita l'esigenza – a notarlo sono proprio le pagine del *Socialism and the New Despotism* (1956) di Crossman – di costruire uno strumentario garantistico per proteggere il cittadino dagli abusi del potere statuale e dal carattere «inherently totalitarian»[68] del nuovo Stato amministrativo; un problema – quello dei *tribunals* e delle loro scarse garanzie processuali – ancora privo di soluzione, nonché aggravato dalla *parliamentary sovereignty* laburista e dalla enorme discrezionalità attribuita agli enti nazionalizzati[69].

Guardando all'attenuarsi delle divisioni ideologiche che avevano segnato i precedenti decenni, non stupisce particolarmente che, proprio al termine degli anni Cinquanta, si assista alla formazione di un lungo processo storico teso a consolidare, assieme alla progressiva affermazione dell'*administrative law* e del *labour law* come materie caratterizzate da principi autonomi, un qualche statuto giuridico dell'attività sociale dello Stato. Di qui anche il venir meno dell'egemonia del modello diceyano, fino ad allora visto, nella scienza giuridica più tradizionale di Oxford e Cambridge, come strumento indispensabile per difendere un costituzionalismo ancora pensato nei termini privatistici del *Common Law* e del tutto scisso dagli obiettivi collettivistici della legislazione sociale.

Eppure, con esiti giuridici sostanzialmente paradossali[70], le complessità della funzione di prestazione, nelle opulenze della nuova *Affluent Society*[71], nella perenne moltiplicazione dei bisogni e nella continua diversificazione amministrativa dei benefici, sembrano alimentare la crisi dell'universalismo beveridgiano: al disconoscimento della completa gratuità delle prestazioni sanitarie del *National Health Service*, segue il venir meno dell'eguaglianza contrib-

[65] È noto infatti che il termine *Butskellism*, assai in voga nel dibattito politico di quegli anni, indichi la fusione dei nomi dei due Cancellieri dello Scacchiere, il laburista Gaitskell (1950-1951) e il conservatore Butler (1951-1955), come a segnalarne la continuità dell'azione politica e la sostanziale condivisione degli obiettivi welfaristi.

[66] *Iron and Steel Act* [1953], 1 & 2 Eliz. 2, c. 15. Sul punto, W.A. Robson, *Nationalized Industry and Public Ownership*, cit., pp. 45-48. Per una prospettiva maggiormente economica utile anche A. Cairncross, *Years of Recovery: British Economic Policy 1945-51*, London, Methuen, 1985, pp. 490-494.

[67] H. Macmillan, *The Middle Way: A Study of the Problem of Economic and Social Progress in a Free and Democratic Society* [1938], ora in *Theories of the Mixed Economy*, D.A. Reisman (ed.), London, Pickering, 1994.

[68] R.H.S. Crossman, *Socialism and the New Despotism*, in *Fabian Tract*, 298, 1956, p. 24, con considerazioni dirette a riformulare la celebre invettiva di G. Hewart, *The New Despotism*, London, Benn, 1945.

[69] Come evidenzia T. Prosser, *Privatization's Unexpected Offspring*, in *Law and Contemporary Problems*, 63, 4, 2000, p. 65, «there was one major achievement under nationalization: the creation of an infrastructure to provide what is now termed "universal service" throughout the United Kingdom. There was no parallel development of legal doctrines of public service».

[70] Sia consentito rinviare a *Il paradosso dei diritti sociali in Gran Bretagna*, pubblicato sul primo numero di questa *Rivista.*

[71] J.K. Galbraith, *The Affluent Society*, New York-Toronto, The New American Library, 1958.

utiva *flat-rate* della *National Insurance* e, infine, l'istituzione dei *supplementary benefits* foriera di un sensibile aumento dei benefici selettivi *means-testing*[72].
Del tutto corrispondentemente, va emergendo la crisi del *national minimum* e della architettura beveridgiana su esso costruita. Si legge nel piano del 1942:

> il benessere collettivo deve essere raggiunto attraverso una stretta cooperazione fra lo Stato e l'individuo. Lo Stato deve offrire protezione in cambio di servizi e contribuzioni, e nell'organizzazione di tale protezione non deve soffocare né ambizioni, né le occasioni, né le responsabilità, stabilendo pertanto un minimo di attività nazionale, non deve però paralizzare le iniziative che portano l'individuo a provvedere più di quel dato minimo, per se stesso e per la sua famiglia[73].

Il minimo nazionale fungeva (nel 'primo' rapporto del 1942) da punto di equilibrio tra le mire egualitarie dell'attività statuale e le esigenze libertarie della azione individuale. Di qui l'idea che la *Full Employment* e l'ambizione dirigistica dello Stato (descritta nel 'secondo' lavoro del 1944) non si sarebbe spinta fino a compromettere la *Voluntary Action* (citando il titolo della sua 'terza' indagine del 1948), ossia lo spirito di iniziativa dei cittadini, la libera attività delle loro organizzazioni e il «pieno impiego dell'azione volontaria»[74], inibendo dunque la diffusione di fenomeni di dipendenza dai sussidi, la proliferazione di costi improduttivi, logiche autoreferenziali, episodi di sclerosi burocratica in seno alle istituzioni[75].
E il problema burocratico sarà presto preponderante, contribuendo così al progressivo svuotamento della libertà-eguale, grazie alla riscoperta di una antica tensione individualistica esemplificata dalla prolusione berliniana sui *Two Concepts of Liberty* (1958)[76].
La tendenza verso una progressiva inversione del modello, specie osservando le traiettorie storiche precedentemente descritte, pare ormai percepibile. Assieme al tracollo del *national minimum* e della 'prima' direttrice costituzionale, sembra in potenza registrabile un percorso che apparirà presto in grado di ridiscutere la 'seconda': proprio all'apice dei consensi sul *Welfare State*, una incipiente immagine neoliberista associata alla *Constitution of Liberty* (1960) di Hayek[77] – un libro dal quale Margaret Thatcher non nasconderà di aver tratto ispirazione per la propria azione politica – ripropone un modello costituzionale orientato in favore delle libertà civili e politiche in nome della presunta naturalità dell'ordine mercatistico; un modello teso a negare il valore emancipante della pianificazione sociale, a ripudiare un *welfare* di stampo «istituzionale-redistributivo»[78], oltre che a disconoscere il carattere giuridico del dirigismo keynesiano e il valore di un programma costituzionale – ormai

[72] Il riferimento è al *National Health Service Act* [1951], 14 & 15 Geo. 6, c. 31, al *National Health Service Act* [1952], 15 & 16 Geo. 6 & 1 Eliz. 2, c. 25 e al *Ministry of Social Security Act*, 1966, c. 20. Tali percorsi sono stati segnalati in *From Means-tested Assistance to the Insurance Principle: There and Back Again*, in *E-Journal of International and Comparative Labour Studies,* 14, 1, 2025, pp. 114-135.
[73] W.H. Beveridge, *Social Insurance and Allied Services*, cit., p. 10.
[74] W.H. Beveridge, *Voluntary Action* [1948], trad. it., *L'azione volontaria*, Milano, Edizioni di Comunità, 1954, p. 232.
[75] Lo ricorda anche F. Girotti, *Welfare State: storia, modelli e critica*, Roma, Carocci, p. 235.
[76] I. Berlin, *Two Concepts of Liberty* [1958], in Id., *Liberty*, H. Hardy (ed.), trad. it., *Libertà*, Milano, Feltrinelli, 2005.
[77] F.A. Hayek, *The Constitution of Liberty* [1960], trad. it., *La società libera*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007.
[78] È il modello coniato da R.M. Titmuss (et al.), *Social Policy. An Introduction*, London, Hyman, 1974, pp. 30-32, organizzato attraverso servizi universalistici con una tassazione fortemente redistributiva, e per questo distinto da un modello occupazionale-meritocratico (*Industrial achievement-performance model*) in cui le prestazioni sociali sono condizionate al merito e all'occupazione, e un *Residual welfare model* nel quale lo Stato interviene solo allorquando il mercato e l'azione privata non soddisfino i bisogni più elementari. Sulla polemica con l'hayekiano *Institute of Economic Affairs*: Titmuss, *Commitment to Welfare* [1968], London, Allen & Unwin, 1976, pp. 113-152.

considerato un vano e illusorio miraggio[79] – rivolto al conseguimento della giustizia sociale.

[79] Si riprende esplicitamente il titolo del secondo volume *The Mirage of Social Justice* [1976], dell'opera hayekiana *Law, Legislation and Liberty*, trad. it., *Legge, legislazione e libertà. Una nuova enunciazione dei principi liberali della giustizia e della economia politica*, Milano, Il Saggiatore, 1994.