

Attualità del rapporto Beveridge

Luigi Troiani

Nel giugno 1941, il ministro britannico per la ricostruzione costituisce il comitato interdipartimentale “Social Insurance and Allied Services”, perché indaghi “nel vasto raggio di anomalie sorte come risultato della crescita a casaccio e a pezzi del sistema di sicurezza sociale nel cinquantennio precedente”.¹ A presiederlo chiama il liberale lord William Beveridge, uno dei maggiori esperti mondiali della questione sociale, anche per questo tenuto in disparte dal primo ministro Churchill.²

Il rapporto è presentato al Paymaster General di Sua Maestà il 20 novembre 1942. Il 1 dicembre è reso di pubblico dominio, coerentemente con le finalità di un testo che, pur rispettoso del mandato formale, si dirige ai percettori potenziali delle politiche sociali: i poveri e più in generale i cittadini comuni che sopravvivono con difficoltà agli stenti degli anni di guerra. Chi lo legge, vi trova il progetto di una società post-bellica più equa e generosa nella redistribuzione della ricchezza, sulla base di politiche mirate di welfare. Come viene chiarito nelle prime righe del rapporto, mentre l’analisi del quadro complessivo della sicurezza sociale (“*survey*”) è attribuibile al comitato, le raccomandazioni che ne scaturiscono appartengono integralmente al suo presidente. Il che spiega perché il documento, assuma il titolo di “Report by Sir William Beveridge”, e sia spesso identificato come “Beveridge Plan”, il Piano Beveridge.³

Con lungimiranza le democrazie alleate, mentre muovono uomini e mezzi al fronte contro il nazi-fascismo, stanno fissando, attraverso una serie di conferenze interstatali, l’architettura del sistema socio-economico e politico da costruire una volta regolata la partita

sul campo. Si tratta da un lato di motivare combattenti e famiglie alle privazioni della lotta in corso, dall’altro di allargare il consenso verso i nascenti regimi democratici e i nuovi rapporti di forza internazionali. Contrariamente a quanto accadde alla fine della Grande Guerra, con gli errori commessi al tavolo di Versailles dalle potenze vincitrici,⁴ si vuole che i dividendi della pace siano a disposizione anche degli strati sociali meno favoriti, e che le nazioni perdenti non si ritrovino con carichi insopportabili.

Va tenuto presente che sia il nazismo che il fascismo esprimevano culture politiche non estranee a pretese di socialità, tant’è che avevano allestito uno stato assistenziale considerato, per i tempi, piuttosto avanzato. In particolare nel Reich pesava, in positivo, l’eredità del sistema assistenziale costruito dal primo cancelliere del Reich, Otto von Bismarck. Anche per questa ragione si rendeva indispensabile, da parte delle nazioni che la propaganda nazi-fascista definiva “plutocratiche”, l’elaborazione di un proprio modello di *welfare state*, compatibile con l’economia di mercato e il capitalismo, per le democrazie alleate valori irrinunciabili.

Il rapporto Beveridge, tra gli altri compiti, ha quello di rispondere a detta esigenza. La sua pubblicazione si colloca tra la Carta Atlantica dell’agosto 1941⁵ e l’iniziale abbozzo della Carta delle Nazioni Unite, lanciata a Teheran a fine 1943 nel primo incontro tra Roosevelt Churchill e Stalin. Spinge l’attenzione delle potenze su una materia, quella dei diritti sociali, tradizionalmente estranea all’azione delle diplomazie. Così facendo, colma il vuoto programmatico che il sistema internazionale ha

tradizionalmente espresso sul sociale, infliggendo un colpo risolutivo alla propaganda del nemico e segnando un punto a favore del morale dei combattenti alleati.

Non casualmente, da Berlino arrivano bordate di contropropaganda, che mostrano quanto la partita sul sociale risulti rilevante in termini di conquiste belliche. Gli agenti della controinformazione tedesca dichiarano il piano di Beveridge “frode plutocratica al popolo inglese”, “prova del tutto ovvia che i nostri nemici stanno assumendo le idee nazional-socialiste”.⁶ Nel bunker della cancelleria del Reich, a fine conflitto, saranno trovate carte e documenti sul rapporto.

Contenuto e significato del rapporto

Quando viene rimesso al committente, il “Social Insurance and Allied Services – Report by Sir William Beveridge”, è previsto condivida uno dei due percorsi obbligati di ogni indagine di fonte governativa: divenire la base di nuove misure legislative o finire nel dimenticatoio degli archivi. Nonostante la natura di documento tecnico irto di tabelle attuariali, calcoli complessi e noiosissime considerazioni giuridiche, avrà ben più ricco destino. L’autore lo ha concepito come piattaforma ideologica sulla quale possa essere edificata una società di tipo nuovo, dove si riconoscano i diritti sociali come diritti di libertà e cittadinanza, nel solco di quanto accaduto con altri diritti previsti dallo stato liberale cresciuto in Europa tra la rivoluzione francese e i primi decenni del Novecento. Dirà Beveridge a chi lo intervista qualche giorno prima dell’uscita del rapporto, mentre ne sta curando il lancio in grande stile verso le opinioni pubbliche britannica e internazionale, che le parti essenziali da leggere erano la Prima e la Sesta. E all’insistente giornalista che, scusandosi, fa capire di non avere intenzione di sorbirsi le 297 fitte pagine di testo, precisa che sarebbe bastato leggere “l’ultima mezza dozzina di sezioni” (da 455 a 461).⁷

Sono le conclusioni, sotto un titolo, “Planning for Peace in War”, che conferma la volontà del rapporto di incidere sulle politiche economiche future. L’autore polemizza con i “some to whom pursuit of security appears to be a wrong aim. They think of security as something inconsistent with initiative, adventure, personal responsibility” (455). Così come con coloro che ritengono che in tempo di guerra non si debba perder tempo ad occuparsi di sicurezza sociale e welfare: “... the purpose of victory is to live into a better world than the old world; ... each individual citizen is more likely to concentrate upon his war effort if he feels that his Government will be ready in time with plans for that better world” (458).

E’ questo linguaggio a spiegare il successo immediato di pubblico e stampa⁸ riscosso dal rapporto. In un mese ne sono vendute nel Regno Unito più di centomila copie e si arriva presto al mezzo milione. Se ne stampa l’edizione economica per i soldati in prima linea. Traduzioni clandestine circolano tra gli antifascisti nei paesi occupati dai tedeschi. La prima edizione italiana è del 1943, prodotta a “Londra, presso la Stamperia reale”.⁹ La fondazione Rockefeller invita Beveridge negli Stati Uniti, per tre mesi di conferenze, interviste, foto sui giornali. Tra i risultati, la vendita di cinquantamila copie del rapporto.

In estrema sintesi, cosa proponeva al ceto politico del tempo il rapporto Beveridge? L’autore parte dal presupposto che nel dopoguerra non vi sarà reddito effettivo disponibile né per il consumo privato né per i bisogni di base delle famiglie come malattie e infortuni, istruzione, disoccupazione e inoccupazione, vecchiaia. Il “mercato” del sociale, passibile di equilibrio in tempi ordinari, non sarà capace di funzionare nel tempo “straordinario” del dopoguerra. Da qui la necessità che lo stato attivi politiche pubbliche di stimolo e “anti-ciclo”. L’obiettivo è quello di mettere la popolazione al riparo dai cinque *want* (bisogni e costrizioni) che lo affliggono in

quanto a: lavoro, istruzione (*ignorance*), malattie croniche (*disease*), stato di desolazione (*squalor*), inerzia (*idleness*). L'autore li vede come dei Giganti contro i quali nulla può il ceto popolare e operaio. Un'appropriata distribuzione di denaro pubblico¹⁰ potrà rischiare di creare dipendenza e ulteriori pigrizie, ma eviterà la depressione della domanda e il generale impoverimento.

Beveridge chiede che:

- la sicurezza sociale copra ogni cittadino e non solo chi abbia lavoro regolare,
- si unifichino i fondi pubblici di sicurezza, per razionalizzarne l'uso e improntarlo ad equità,
- l'assistenza sanitaria spetti all'intera cittadinanza perché la salute è un diritto naturale,
- si attuino politiche attive del lavoro contro la disoccupazione,
- si calcoli il reddito minimo pro capite necessario e lo si assuma come livello di sussistenza nazionale, caricandone la fruizione generalizzata sul bilancio pubblico,
- si riconducano sotto l'egida di un solo Ministero tutte le politiche sociali e assistenziali.

Non può sfuggire che le raccomandazioni in elenco, laddove realizzate, estendono il campo dei diritti dal tradizionale recinto delle libertà politiche come quelle di parola idee e religione, e delle libertà economiche come quelle della proprietà privata e della libertà di impresa, al benessere economico e sociale. Detto in altro modo, Beveridge spinge l'uomo comune a transitare da soggetto di soli diritti politici a soggetto di diritti economici e sociali. Di fatto, quando la società europea post-bellica inizierà, negli anni '50, a edificare il nuovo modello della sua democrazia liberale, troverà nel concetto beveridgiano di "cittadinanza sociale ed economica" l'anello mancante per l'evoluzione. Nel Regno Unito sarà il governo laburista di

Attlee a mettere in pratica la lezione di Beveridge. Assente il Regno Unito dai primi vagiti delle istituzioni europee, le tre Comunità nasceranno, in quel decennio, su due modelli di riferimento, quello cristiano sociale della dottrina sociale della Chiesa cattolica e quello del socialismo democratico renano, assimilabili all'ispirazione ideale e alle parole d'ordine politiche del rapporto. Per questa ragione si può essere pienamente d'accordo con Peter Baldwin quando afferma che Beveridge sia stato "uno dei grandi architetti internazionali di ciò che è stato chiamato il modello di cittadinanza sociale dello stato del benessere".¹¹

Una ricetta per la crisi attuale

La crisi in corso, in particolare in Europa, non è tanto finanziaria ed economica come si racconta in giro, quanto sociale. Al termine del ciclo recessivo, si vedrà che è avvenuto un gigantesco drenaggio di ricchezza e liquidità dalle famiglie e dalle amministrazioni pubbliche verso i grandi centri finanziari, alcuni produttivi e molti speculativi, con impoverimento dei bilanci pubblici e dei redditi famigliari anche quelli legati alle attività di micro e piccola impresa.

La situazione è per certi versi assimilabile a quella su cui interveniva il rapporto Beveridge, pur con le ovvie diversità tra i due periodi storici. Come allora, la questione sociale preme e chiede che si riscriva il *contratto sociale* tra stato e cittadino. Occorre muovere dal riconoscimento degli eccessi del trasferimento di forza e capacità contrattuale che la lunga crisi ha prodotto in favore del potere finanziario transnazionale e delle élite politico-economiche nazionali che ad esso fanno riferimento, evitando la trappola dell'estremismo liberale che colloca la relazione tra stato e cittadino nella sfera idealistica, e colposamente ipocrita, dei soli diritti di cittadinanza e politici. I cittadini devono soddisfare, coi bisogni spirituali, quelli materiali. Da qui la necessità di tornare all'insegnamento beveridgiano su come

contrastare i *want* della gente comune, attraverso dosi crescenti e selettive nell'allocazione di denaro pubblico.

Valga l'appello che Beveridge mette in fondo al rapporto, contro le obiezioni al suo piano di intervento sociale che attende dai contemporanei: "L'abolizione del bisogno non può essere imposta né regalata ad una

democrazia, la quale deve sapersela guadagnare avendo fede, coraggio, e sentimento di unità nazionale; deve avere innanzitutto il coraggio morale di accertare in modo chiaro e preciso i veri ostacoli, e le difficoltà, e superarle. La nostra democrazia deve aver fede nel nostro avvenire e negli ideali di libertà e di giustizia...".

NOTES:

¹ Harris J., William Beveridge, A Biography, Clarendon Press, Oxford, 1997, p. 365. La traduzione di questo testo e degli altri originali inglesi sono di Luigi Troiani, ad eccezione della citazione finale dal Rapporto Beveridge.

² L'incallito conservatore ebbe modo di definire Beveridge "un vecchio pericoloso, con la testa fra le nuvole e i piedi in uno stagno". Da Harris J., Beveridge La sua storia, in Troiani L (a cura), Dopo Beveridge Riflessioni sul welfare, Agrilavoro Edizioni, Roma, 2005, p. XLVIII.

³ Il Daily Telegraph and Morning Post del 2 dicembre 1942, dando ampia illustrazione del Rapporto, lo chiama, nei diversi articoli, "The Beveridge Report". L'editoriale non firmato "170th Week of War" titola in grassetto "The Beveridge Plan", iniziando con queste parole "It is impossible to scan the Beveridge Report... without being moved to admiration...".

⁴ Ci si riferisce in particolare agli eccessi delle "riparazioni" imposte ai perdenti, come quelle che la Francia pretese dalla Germania, e all'impoverimento di molti reduci e veterani. All'iperinflazione tedesca, alle guerre commerciali tra nazioni, al crollo di borse e produzione della fine degli anni Venti e inizio dei Trenta non furono estranee le condizioni dei trattati di pace.

⁵ La Carta, pubblicata da Churchill e Roosevelt, definisce libertà umana essenziale la sicurezza sociale. Beveridge avrà buon gioco nel dire di aver trasferito in proposta di azione politica gli enunciati della Carta atlantica. Nella sezione 459 del rapporto cita parte degli obiettivi indicati nella Carta ("to bring about the fullest collaboration between all nations in the economic field, with the object of securing for all improve labour standards, economic advancement, and social security") e afferma il loro legame con il rapporto ("translating the words of the Atlantic Charter into deeds").

⁶ In Harris J, cit. p. 365.

⁷ Peter Borough, London Day by Day, The Daily Telegraph and Morning Post, cit.

⁸ Che in Beveridge ci fosse la volontà di oltrepassare le strettoie delle procedure ministeriali e parlamentari, è reso evidente anche dal fatto che il rapporto arrivi ai

giornali prima che ai Comuni, provocando le rimostranze dei membri del parlamento. "There was a minor storm in the House of Commons to-day when Mr. Aneurin Bevan (soc.) announced his discovery that the Beveridge Report, which had not at the time been issued to members, was already in the hands of the Press. He asked if it was the Government's established practice to give information to newspapers before the House". By Our Own Representative, Westminster, The Daily Telegraph and Morning Post, cit.

⁹ Il piano Beveridge – La relazione di Sir William Beveridge al Governo britannico sulla protezione sociale – Riassunto ufficiale, Londra, presso la Stamperia reale, 1943. Ristampa anastatica in Troiani Luigi, cit.

¹⁰ Nei termini ipotizzati da Beveridge non sarà praticata in nessun paese.

¹¹ Baldwin P., Beveridge in the Longue Durée, in Hills J. Ditch J, Glennerster H., a cura, Beveridge and Social Security: An International Retrospective, Clarendon Press, Oxford, 1994, p. 37.