



photo © Art Institute of Chicago_Unsplash

Una storia importante

Nascita e avvento del Welfare State

Il vero Stato Sociale poggia sul pilastro del sistema universalistico. Lo scopo è quello di ridurre le disuguaglianze e promuovere la sicurezza economica attraverso politiche pubbliche di ispirazione riformista. Gli esordi al tempo del cancelliere tedesco Otto von Bismarck, ma il vero laboratorio che conduce a effettivi programmi è la Gran Bretagna grazie a personalità illuminate quali William Beveridge e Winston Churchill. E non si sottrae all'affascinante sfida l'economista John Maynard Keynes, che già aveva indicato una strada di ricostruzione al tempo della Grande Depressione del 1929. Quella dello Stato Sociale è una sfida pensata nel pieno della Seconda guerra mondiale. Un percorso tutt'altro che lineare che incontra molte resistenze anche in stagioni più recenti, soprattutto con le convinzioni di Margaret Thatcher e il ruolo degli economisti di impostazione liberista. Prende così forma l'offensiva del neocapitalismo rampante.

Non è semplicistico descrivere la storia del Welfare State, quello che si traduce in italiano come "Stato Sociale". Letteralmente, un sistema dove lo Stato si assume la responsabilità del benessere dei suoi cittadini, offrendo servizi e benefici sociali, come l'assistenza sanitaria, la previdenza sociale, l'istruzione e altri interventi volti a ridurre le disuguaglianze e a promuovere la sicurezza economica. In pratica, il Welfare State si è sempre manifestato attraverso politiche pubbliche il cui scopo era ridurre la povertà e la disuguaglianza.

Alcuni tentativi furono fatti già nel 1883-1889, quando il Cancelliere tedesco Otto von Bismarck introdusse la prima forma di assicurazione sociale per i lavoratori dell'industria. Nel suo modello, era centrale il principio per cui le prestazioni previdenziali venivano finanziate esclusivamente attraverso la contribuzione versata dai lavoratori, che ne sarebbero stati poi i destinatari, ed erano proporzionate ai livelli di reddito raggiunti.

Anche oggi in diversi Stati europei si riscontrano vari modelli ibridi tra quello messo in campo da Bismarck e quello varato dagli inglesi nel 1948, che riguardava tutti i cittadini e rappresentò il sistema universalistico, il vero Welfare State.

L'Inghilterra aveva un'antica tradizione nell'aiuto ai poveri: sotto la dinastia Tudor fu creato il Poor Laws. Tra il 1597 e il 1601, la regina Elisabetta I aveva promulgato degli atti che garantivano un sussidio ai nullatenenti e alle famiglie che avevano perso il capofamiglia in guerra per proteggere la patria.

Il sistema previsto dalla Poor Laws non fu formalmente abolito fino al 1948, quando il Parlamento inglese approvò definitivamente il Welfare State con allora una maggioranza laburista e che fu poi riconfermato dal nuovo governo conservatore di Winston Churchill, ritornato a guidare un governo conservatore nel 1951.

Il rapporto Beveridge

Ma forse l'anno decisivo per la nascita del Welfare, che è stato studiato in Inghilterra, è il 1942. Qui occorre una spiegazione politica e delineare una sequenza storica che agevolò la nascita del Welfare State.

Nel giugno 1941, il Capo del Gabinetto unitario di guerra Winston Churchill incaricò Sir William Beveridge di redigere la prima relazione sul Welfare State. Nel dettaglio, nel giugno 1941, il governo britannico aveva costituito una commissione interministeriale presieduta da William Beveridge con l'obiettivo di elaborare un piano per la sicurezza sociale nel dopoguerra. La commissione lavorò intensamente e il 20 novembre 1942, Beveridge presentò al Paymaster General di Sua Maestà il rapporto finale intitolato Social insurance and Allied Services, che fu reso pubblico il primo dicembre 1942.

Nonostante il carattere tecnico e specialistico, il rapporto fu un successo clamoroso in Gran Bretagna e all'estero, con decine di migliaia di copie vedute in poche settimane. Vi si proponeva un piano di sicurezza sociale basato su proposte concrete e realizzabili di tipo universalistico, cioè tale da fornire a tutti i cittadini un livello accettabile di sostentamento. Come lo definì Churchill, era un programma di tutela sociale «dalla culla alla tomba».

Il Rapporto Beveridge fu subito ampiamente discusso: proponeva di fatto una sorta di alleanza tra un capitalismo riformista e un riformismo marxista. Dalla BBC, subito dopo la fine della guerra, lo storico Alan J.P. Taylor lanciò alcune provocatorie domande, imprescindibili per il futuro delle liberal democrazie. Registrando il generale entusiasmo degli europei per la pianificazione e l'intervento della mano pubblica, Taylor si chiedeva se potesse esistere la libertà senza il capitalismo e se fosse possibile «conciliare il collettivismo economico con l'individualismo intellettuale».

«Da parte mia», concluse Taylor, «se ho fiducia in qualche cosa è in questo: il continente che ha dato i natali sia a Rousseau sia a Marx, che ha prodotto tanto la Dichiarazione dei diritti dell'uomo quanto il Manifesto Comunista, produrrà anche una risposta ai problemi del nostro tempo».

Taylor aveva dunque colto il nocciolo della questione su cui prese le mosse la rilegittimazione dei sistemi politici europei dopo il 1945.

photo © Ice Library_Unsplash



Se la domanda di socialismo appariva difficilmente eliminabile nell'Europa distrutta dalla guerra, doveva però conciliarsi con la grande tradizione dell'umanesimo liberale: la libertà e i diritti individuali. In Gran Bretagna, e non solo, a tracciare la strada di questa conciliazione furono le proposte di politica economica elaborate da John Maynard Keynes e da un altro brillante economista, William Beveridge, liberale anche se aderente alla Fabian Society, di carattere prettamente socialdemocratico.

Era una risposta politica riformista. Entrambi, e con loro il conservatore Churchill, avevano compreso che le stesse origini della guerra nascevano dalla mancanza di una politica economica riformista e di coesione interna alle società, ridotte a tragiche sacche di diversa ricchezza che diventavano sempre più spaventose e drammatiche.

Dal canto suo, Keynes aveva partecipato al disastroso trattato di pace di Versailles, dimettendosi da presidente della Commissione finanze e rivolgendo ai politici una terribile profezia: «Questi non stanno facendo la pace, ma stanno preparando una guerra tra vent'anni». Era il 1919.

Dal canto suo, Churchill, dopo essersi ribellato all'accordo di Monaco, disse alla Camera dei Comuni a Neville Chamberlain: «Avete agito con disonore. Avrete la guerra e il disonore».

Diventato primo ministro e dichiarata la guerra alla Germania il 3 settembre 1939, resse la drôle de guerre fino all'attacco di Hitler contro la Francia nel maggio 1940 e alla stessa divisione della Francia, riuscendo con la memorabile operazione di Dunkerque a salvare le sue truppe sul continente.

Mentre si lavorava sul Welfare, accaddero fatti incredibili e lo scenario mondiale mutò. E si nota una relazione non casuale tra l'evolversi della guerra e la costruzione di una nuova società. Il 6 dicembre 1941 il Giappone attaccava gli Stati Uniti a Pearl Harbor e l'America si schierava a fianco degli inglesi. Altro colpo di scena: il 22 giugno 1941 la Germania attaccò la Russia violando il patto di non aggressione Molotov-Ribbentrop stipulato nel 1939.

La Gran Bretagna combatté da sola per un anno, facendo miracoli con la battaglia d'Inghilterra fra il 1941 e il 1942.

Il terzo protagonista di questo mutamento da attuare è il succitato William Beveridge. Già direttore della London School of Economics e in seguito dell'University College di Oxford, Beveridge balza alla ribalta della cronaca nel 1942 dopo l'incarico avuto da Churchill. Beveridge aveva l'ambizione di eliminare la povertà attraverso un piano integrato e onnicomprensivo di assicurazioni sociali, includenti il servizio sanitario nazionale, misure contro la disoccupazione, sgravi fiscali per i figli a carico. L'insieme di tali misure avrebbe dovuto garantire la liberazione dal bisogno che secondo Beveridge era «solo uno dei cinque giganti sulla strada della ricostruzione» e, in fondo, «il più facile da combattere»; gli altri erano la malattia, l'ignoranza, lo squallore e la disoccupazione. Si trattava di un programma innovativo ad ampio raggio, ben oltre il semplice contrasto alla povertà da cui pure aveva preso le mosse, fin dalla metà dell'Ottocento, la cosiddetta "questione sociale".

Il capitalismo riformista di Keynes

Durante la guerra anche Keynes collaborò con l'esecutivo, in qualità di consulente del ministero del Tesoro, e nel 1944 fu a capo della delegazione britannica alla conferenza di Bretton Woods, dove si fissarono le nuove regole delle relazioni commerciali e finanziarie internazionali. Keynes si era scambiato un fitto carteggio con il presidente americano Franklin Delano Roosevelt. Keynes aveva quasi anticipato il rapporto con il Welfare durante la Grande depressione del 1929, che si basava sull'intervento statale per stabilizzare l'economia e ridurre la disoccupazione. Di fatto, il Welfare State ha implementato politiche ispirate a principi keynesiani (il cosiddetto capitalismo riformista) per garantire il benessere dei cittadini con la spesa pubblica per servizi essenziali e la protezione sociale.



photo © Birmingham Museum_Unsplash

Il messaggio politico principale della Teoria generale dell'occupazione, interesse e moneta di Keynes è il sostegno agli investimenti, da interpretare come impegno a favorire la «fiducia degli imprenditori», e non tanto come appello a fare investimenti pubblici finanziati in disavanzo. L'insistenza di Keynes sul sostegno agli investimenti, al posto di una politica fiscale rivolta ai consumi, mostra la preoccupazione di contenere il disavanzo e l'importanza data agli incentivi di mercato. Nella Teoria generale tutto questo è espresso 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».

In sintesi, furono Churchill, Beveridge e Keynes, pur con differenti culture provenienze politiche, a cogliere le aspirazioni e le aspettative di un'Europa sconvolta dai conflitti e da una società che vedeva lo Stato dedicarsi drammaticamente solo alla guerra. Il terreno fertile per il Welfare State fu indubbiamente la Gran Bretagna, dove una forte compagine di laburisti di Clement Attlee condivideva le teorie dei tre protagonisti, risolti nel cogliere il cambiamento di un'epoca storica e sociale.

Si va avanti, quindi. Nel 1944 William Beveridge, sempre su suggerimento di Churchill, redigeva il suo secondo rapporto, dal titolo *Full employment in a free society*: un'estensione del precedente sulla sicurezza sociale. Questa volta mirava a garantire la piena occupazione in una società libera dopo la guerra, analizzando le cause della disoccupazione e proponendo strategie sul suo superamento. Beveridge e Keynes discussero anche animatamente, talvolta con posizioni diverse, sui meccanismi per realizzare il Welfare State, ma infine collaborarono con passione: c'era una premessa ideale condivisa.

Il secondo rapporto Beveridge è la più vasta indagine mai elaborata (oltre 600 pagine) sulle cause della disoccupazione e sulla possibilità del ritorno della pace, della piena occupazione nell'industria, nell'agricoltura e nel terziario. Un sogno costruito su alcune formule keynesiane e una diagnosi profonda e perfetta sia del funzionamento dello Stato e delle sue strutture, sia dell'efficienza del sistema produttivo capitalistico privato. «La piena occupazione produttiva in una società libera è possibile ma non la si può realizzare agitando una bacchetta magica finanziaria».

I tre pilastri del welfare inglese

Nell'immediato dopoguerra, il Welfare State venne introdotto in Gran Bretagna da un governo laburista. Gli inglesi non riconfermarono la fiducia a Churchill dopo la vittoria e i laburisti, al governo, ascrissero a proprio merito la riforma del Welfare. Ma ci voleva poco a comprendere che dal 1946 al 1948 i provvedimenti sul Welfare partivano dal primo "Rapporto Beveridge" del 1942 e alle teorie di Keynes.

Il Welfare inglese si basava su tre pilastri. Il primo era il "National insurance act" approvato nel 1946 che instaurava un esteso sistema pensionistico e un'assicurazione generalizzata contro malattia e disoccupazione. Il "National insurance act" venne completato nel 1948 dal "National assistance act" con un accesso alle provvidenze assistenziali dopo l'accertamento di effettiva indigenza. Il terzo e più importante pilastro, sempre introdotto nel 1948, era il "National health service". Il nuovo servizio in materia sanitaria era pubblico, gratuito e disponibile a tutti.

La guerra aveva messo a dura prova il Paese, eppure gli inglesi specificarono che il Welfare State, anche con un debito del 200% rispetto al PIL (tale era in quell'epoca) era considerato un investimento irrinunciabile su cui si doveva scommettere. Accompagnava l'introduzione di questo sistema integrato di sicurezza sociale l'impegno del governo per una politica deliberatamente rivolta al pieno impiego.

Quando Churchill ritornò al governo nel 1951 con i conservatori, la scommessa era vinta e l'Inghilterra era ritornata una grande potenza, il cui Welfare fu imitato da diversi Stati.

L'offensiva di Margaret Thatcher

Quello che diceva in Italia Carlo Rosselli nel suo Socialismo liberale, la coesistenza tra socialismo e mercato e i principi di un'alleanza tra "meriti e bisogni", si era realizzata in piena libertà. Il Welfare State, le idee di Keynes e di Beveridge assicurarono la ripresa dello sviluppo all'Europa.

Poi arrivarono le prime critiche del neocapitalismo rampante di Friedrich von Hayek e di Milton Friedman, che si coltivavano nell'Università di Blacksburg in Virginia. La signora Thatcher – "la figlia del droghiere" secondo una definizione di Filippo d'Inghilterra – poteva esibirsi nei suoi deliri: da «la società non esiste» a «l'uomo è un essere economico e massimizzante». In questo modo la "bacchetta magica" della finanza è tornata a governare il mondo, sono ritornate le guerre e, mentre sparisce il ceto medio, le differenze di reddito ormai si calcolano con numeri astronomici.



Gianluigi Da Rold è giornalista e scrittore italiano. È stato inviato speciale del "Corriere della Sera" e condirettore della rete regionale della Rai a Milano. Nel 1978, con Tobagi, promuove la fondazione di Stampa Democratica, nuova corrente sindacale del giornalismo italiano.