

Lorenzo Pacinotti

**Dalle *poor laws* alla assicurazione sociale:
dimensioni amministrative e proiezioni europee ***

*From the Poor Laws to Social Insurance:
Administrative Dimensions and European Projections*

SOMMARIO: 1. Old Poor Law e New Poor Law: la lunga vicenda dell'assistenza ai poveri
- 2. L'assicurazione bismarckiana: l'irrompere del diritto sociale.

ABSTRACT: This article highlights the English administrative dimension of the Old Poor Law in the contexts of the seventeenth and eighteen-century State, in addition to the characteristics of the nineteenth-century New Poor Law. By analysing the interplay between laissez-faire and increasing administrative centralization, along with the relationship between legal individualism and emerging social legislation, some common trends in the European scenario are underscored, thus showing a path leading to Bismarckian social insurance and comprehensive twentieth-century developments.

KEYWORDS: Old Poor Law, New Poor Law, Bismarckian Model, National Insurance.

* Il saggio è stato sottoposto a valutazione tramite *double-blind peer review*.

1. Old Poor Law e New Poor Law: *la lunga vicenda dell'assistenza ai poveri*

Databile quantomeno a partire dal XVI secolo, la vicenda istituzionale delle *poor laws* rappresenta un decisivo laboratorio per il consolidamento delle tecniche di governo relative all'assistenza pubblica¹. La straordinaria rilevanza europea della storia inglese, specie nella grande stagione di Elisabetta I, illumina certo l'importanza dell'esperimento d'oltremontana, mostrando i tratti peculiari della prima, sistematica, sperimentazione europea di un modello di protezione sociale segnato da forme di regolazione non interamente affidate ai localismi feudali². E tali tendenze centralistiche evidenziano l'importanza dello strumento amministrativo inglese, ben rispondente ai percorsi dello Stato moderno in via di definitiva consacrazione³.

È proprio al termine dell'età elisabettiana – e precisamente nell'anno 43° del suo lungo regno – che il *Poor Relief Act* del 1601, raccogliendo tutti i precedenti interventi normativi in materia di contrasto alla povertà già stratificatisi nel corso dei precedenti decenni, delinea un primo modello assistenziale caratterizzato da un'ambizione nazionale, da organiche logiche pubblicistiche, dall'intento concreto di istituzionalizzare, regimare, la povertà. La *Old Poor Law* prevedeva difatti un'organizzazione tripartita affidata agli *overseers of the poor*, nominati in ogni parrocchia del territorio dai *justices of the peace* e competenti anche

¹ Tra la vasta letteratura sull'argomento, restano indispensabili i due volumi, pubblicati nel 1927 e nel 1929, di B. Webb, S. Webb, *English Poor Law History*, London 1963. Si veda poi tutta la prima parte del libro di D. Fraser, *The Evolution of the British Welfare State. A History of Social Policy since the Industrial Revolution*, London 1973. Per un approccio giuridico, W.I. Jennings, *The Poor Law Code, and the Law of Unemployment Assistance* [1930], London 1936 e L. Charlesworth, *Welfare's Forgotten Past: A Socio-Legal History of the Poor Law*, London 2010, pp. 1-34.

² Per una sintesi efficace sui percorsi giuridici inglesi, anche in rapporto alla vicenda continentale, T. Herzog, *A Short History of European Law. The Last Two and a Half Millennia*, trad. it., *Breve storia del diritto in Europa. Dal diritto romano al diritto europeo*, Bologna 2024, pp. 163-186.

³ Sui percorsi di formazione dello Stato moderno si rimanda alla voce di M. Fioravanti, *Stato (storia)*, in *Enciclopedia del diritto*, XLIII, Milano 1990, pp. 708-758, poi anche in *Stato e Costituzione: materiali per una storia delle dottrine costituzionali*, Torino 1993, pp. 7-104, e ora da leggere con l'aiuto di L. Mannori, *Stato e tipologie statuali nella costruzione di Maurizio Fioravanti. La lezione storiografica*, nel volume M. Gregorio - B. Sordi (curr.), *Lo Stato costituzionale: radici e prospettive*, Milano 2023, pp. 73-87.

per la raccolta dei tributi destinati a finanziare gli interventi assistenziali⁴: per i poveri inabili al lavoro era previsto un aiuto domiciliare (*outdoor relief*) o, alternativamente, il ricovero in ospizi a loro dedicati (*almshouses*); per gli idonei al lavoro – e gli orfani in qualità di apprendisti – venivano istituite apposite strutture (*workhouses*) caratterizzate da rigide regole disciplinari volte all'organizzazione delle mansioni lavorative; coloro che avessero rifiutato il lavoro, infine, venivano reclusi in specifiche case di correzione (*houses of correction*)⁵.

Guardando alla portata capillare e all'ampiezza dell'intervento normativo della *Old Poor Law*, la riorganizzazione attesta il sicuro pionierismo della soluzione inglese; pionierismo spiegabile solo attraverso una pluralità di fattori, tra i quali è possibile annoverare il precoce sviluppo economico dell'oltremarica, la spinta riformista sospinta dalla religiosità protestante, la grande risolutezza dell'azione amministrativa elisabettiana in una fase delicatissima della storia inglese anche per il consolidamento del sistema giuridico di *Common Law*⁶, l'affermazione di una precoce mentalità capitalistica capace di assimilare la povertà a una colpa da correggere e cui era necessario rispondere con strumenti pubblicitici di controllo sociale. Osservata in un'ottica di lungo periodo, tuttavia, la lunga esperienza della *Old Poor Law*, destinata a segnare profondamente l'assistenza inglese nei secoli XVII e XVIII⁷, potrebbe costituire un esempio paradigmatico di tecniche visibili, sia pur in modo meno marcato, in altre esperienze europee. È emblematica, in questo senso, la vicenda dello *Hôpital Général* parigino, fondato nel 1656 con l'obiettivo di impedire l'ozio e forme di vagabondaggio potenzialmente idonee a creare disordini; un modello presto allargato, a seguito dell'editto reale del 1676, anche nelle realtà periferiche del Regno⁸.

⁴ Per il funzionamento della *Poor Law* nel rapporto con l'amministrazione dei *local governments*, J.A. Chandler, *Explaining Local Government. Local Government in Britain since 1800*, Manchester 2007, pp. 29 ss.

⁵ Si veda anche la sintesi di G. F. Ferrari, *La sicurezza sociale in Gran Bretagna*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 3, 1981, pp. 936 ss.

⁶ Sulla centralità del contesto cinque-seicentesco per l'evoluzione del *Common Law*, J. Baker, *English Law Under Two Elizabeths. The Late Tudor Legal World and the Present*, Cambridge 2021.

⁷ Nel corso dei secoli XVII e XVIII le caratteristiche del sistema assistenziale restano pressoché inalterate; le riforme principali riguardano, essenzialmente, la regolazione rivolta a evitare conflitti di competenza tra le varie parrocchie (in particolare il *Poor Relief Act* del 1662, noto anche come *Settlement Act*), una specificazione dei criteri concernenti lo *workhouse test* (si pensi al *Poor Relief Act* del 1722, noto anche come *Workhouse Test Act*) e della concessione dell'*outdoor relief* (*Relief of the Poor Act* del 1782, noto anche come *Gilbert Act*, dal nome del proponente Thomas Gilbert). La *Poor Law* caratterizzerà invero anche il sistema di protezione sociale ottocentesco ma con caratteristiche – lo si dirà in seguito – in parte differenziate.

⁸ Si rimanda, anche per gli scenari internazionali, a G.V. Rimlinger, *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America, and Russia*, New York 1971, pp. 1-33.

Non si tratta di negare l'unicità delle singole *dimensioni* amministrative nazionali, fondate su schemi e vicende istituzionali del tutto differenziate, specie in sistemi che andavano ormai definitivamente distinguendosi nei primari elementi giuridico-costituzionali. Forme di possibile comparazione appaiono comunque possibili allorché si guardi alla protezione sociale da un punto di vista eminentemente amministrativo, qualora cioè si osservino le singole tecniche di governo chiamate a rispondere, ben oltre le elaborazioni della teoria giuridica, ai problemi emersi con l'evolversi del tessuto economico e sociale; tecniche così radicate nella cultura istituzionale da divenire la cifra di un più ampio modello capace di assumere *proiezioni* sostanzialmente europee.

Sebbene non siano smentibili, dunque, i caratteri straordinariamente peculiari della legislazione inglese, non sarebbe completamente irragionevole guardare alla singolare risolutezza dell'interventismo della *Poor Law* come questione di grado e non di sostanza⁹. Ciò vale, soprattutto, considerando che anche la legislazione assistenziale inglese è comunque da comprendere entro le maglie, più generali, di uno Stato giurisdizionale ancora basato sui corpi e su una socialità di stampo cetuale¹⁰. La regolazione statuale in materia sociale, in altri termini, costituiva certo una novità decisiva e centralissima per gli equilibri dello Stato moderno, ma si trattava di uno strumento puramente residuale che, in quanto tale, non era davvero in grado di travolgere un modello di protezione sociale ancora in prevalenza basato su vincoli di gruppi e corporazioni. È dunque l'architettura dello Stato giurisdizionale a mostrare come, pur considerando tutto il pionierismo dell'assistenza inglese, la tutela andava acquisendo una caratura pubblicistica limitata a interventi esclusivamente selettivi, pensati per il contrasto della povertà estrema secondo logiche correttive, senza tuttavia vantare ambizioni di governo su larga scala che saranno proprie solo di uno Stato amministrativo pienamente strutturato¹¹.

La grande cesura rivoluzionaria avrebbe potuto, proprio per questi motivi, imprimere una svolta epocale anche in materia di politiche welfariste¹². È però da chiarire che il riferimento ai «soccorsi pubblici», proclamati all'art. 21 della costituzione giacobina del 1793 un «debito sacro» che imponeva forme di «sussistenza ai cittadini disgraziati, sia procurando loro del lavoro, sia assicurando i

⁹ Cfr. F. Girotti, *Welfare state. storia, modelli e critica*, Roma 1998, pp. 107-113.

¹⁰ M. Fioravanti, *Stato e Costituzione*, in Id. (cur.), *Lo Stato moderno in Europa. Istituzioni e diritto*, Roma-Bari 2002, pp. 3-36.

¹¹ Sulla cesura rivoluzionaria in rapporto allo Stato amministrativo, L. Mannori, B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari 2001, pp. 201 ss.

¹² In generale, sui percorsi dell'accentramento amministrativo francese, si rimanda al primo volume di S. Mannoni, *Une et indivisible. Storia dell'accentramento amministrativo in Francia*, I, Milano 1994, pp. 253 ss.

mezzi di esistenza a quelli che non sono in età di poter lavorare», non determina un significativo riassetto dei modelli amministrativi per *gouverner la misère*¹³: molti degli istituti pensati nella fase rivoluzionaria non oltrepassano il dato meramente programmatico, il crollo dell'assistenza religiosa imposto dalla rivoluzione contribuisce al peggioramento delle condizioni dei poveri, mentre l'affermarsi dello Stato borghese suggeriva, secondo il mantra del *laissez-faire* e dell'individualismo capitalistico, di limitare ulteriormente le risorse da destinare all'assistenza per permettere l'agire del libero mercato¹⁴. Istituiti con legge del 7 Frimaio dell'anno V (27 novembre 1796), i cosiddetti *bureaux de bienfaisance*, ancora nel corso dell'Ottocento, vengono effettivamente predisposti solo in alcune realtà territoriali e tendono a ricevere finanziamenti statuali ben limitati.

È semmai oltre la Manica, in un contesto assai fiero di un sistema giuridico in grado di preservare il tradizionale equilibrio storicistico¹⁵, che si registrano le riforme più significative, ispirate dall'obiettivo esplicito di arginare il rischio rivoluzionario e le derive del *jacobinisme juridique*. Il modello delle *old poor laws* andava difatti da tempo differenziandosi a seconda dei territori e delle parrocchie locali, con un crescente grado di flessibilità nella gestione dell'*outdoor relief*, sovente concesso in forma di aiuto monetario rivolto alle famiglie bisognose. Dal nome della parrocchia del Berkshire in cui veniva varato nel 1795, il sistema *Speenhamland* prevedeva, emendando gli originari principi della *Old Poor Law*, un aiuto monetario, gestito dalle parrocchie locali, per integrare i salari insufficienti in proporzione al numero dei componenti il nucleo familiare. La *Speenhamland Law* era, per questo, bersaglio di feroci critiche da parte degli economisti classici, assai preoccupati degli effetti distorsivi sulla libera concorrenza e sulla capacità del mercato di auto-regolarsi celebrata dall'immagine della *invisible hand* smithiana¹⁶. Scriveva Malthus negli *Essay on the Principle of Population* del 1798: «da

¹³ Si trae spunto da G. Procacci, *Gouverner la misère: la question sociale en France (1789-1848)*, Paris 1993.

¹⁴ L'origine del termine *laissez-faire* è generalmente attribuita alla domanda di Colbert, ministro di Luigi XIV, «che cosa lo Stato può fare a vostro favore?» e alla risposta del mercante Legendre, «laissez-faire, laissez-passer». L'espressione inizierà a circolare nei trattati economici nella seconda metà del Settecento, divenendo presto colonna portante delle nuove scuole economiche: cfr. F. Galgano, *Diritto dell'economia*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Vol. XI, Roma 1989.

¹⁵ Le *Reflections on the Revolution in France* [1790], trad. it., *Riflessioni sulla Rivoluzione francese*, Roma, Ciarrapico, 1984 di Edmund Burke ne rappresentano l'esempio più indicativo. Sullo storicismo del costituzionalismo inglese nel confronto con i modelli continentali, M. Fioravanti, *Appunti di storia delle costituzioni moderne. Le libertà fondamentali*, Torino 1995, pp. 1-49.

¹⁶ La mano invisibile compare in A. Smith, *The Theory of Moral Sentiments*, London 1759, p. 273 per poi essere ripresa nel più noto *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of*

legge inglese che autorizza i poveri a farsi nutrire [...] è una specie di ricognizione del diritto, ed in tali qualità ha prodotto molto male, tanto per le abitudini che essa ha creato nei poveri, quanto per il carattere generale che loro ha impresso»¹⁷. Toni simili, del resto, si registravano anche negli scritti di Burke e Ricardo. D'altro canto Jeremy Bentham, più che denunciare i rischi degenerativi indotti dalla cultura assistenzialistica, lamentava gli effetti anti-economici della legge, colpevole, ai suoi occhi, di nuocere gravemente all'efficientamento della produzione¹⁸.

Non stupisce, pertanto, che nel momento in cui la rivoluzione *Whig*, avviata con il *Great Reform Act* del 1832, promuoverà la trasformazione dell'ordinamento inglese sulla base dell'utilitarismo e dell'eredità giuridica benthamiana, i propositi di riforma si concentreranno proprio sulla questione della povertà¹⁹. Esito di uno studio commissionato nel 1832 alla *Royal Commission of Inquiry into Administration and Practical Operation of Poor Laws*, il *Report* del 1834 esemplifica le istanze di razionalizzazione amministrativa della protezione sociale e la sentita esigenza, vitale per il dogma utilitaristico, di rivederne i meccanismi per limitare i costi, arginare gli sprechi, contenere la spesa pubblica, frenare la diffusione della cultura assistenzialistica. L'autorevolezza dei membri della commissione parlamentare permette al rapporto di avere una vasta circolazione e riscuotere

Nations [1776], trad. it., *La ricchezza delle nazioni*, Roma 2011. Si consideri però che è comunque da rinnegare l'interpretazione, particolarmente resistente, che vede in Smith l'ideologo di una primazia dell'interesse economico su ogni altro valore, in particolare etico: cfr. A. Zanini, *Una nota a proposito del rapporto tra etico ed economico nella genesi del pensiero di Adam Smith*, in «Scienza & Politica», 4, 2012, pp. 21-31 e Id., *Adam Smith*, in «Nuova informazione bibliografica», 3, 2015, pp. 455-496.

¹⁷ T.R. Malthus, *Essay on the Principle of Population as it Affects the Future Improvement of Society* [1798], trad. it., *Saggio sul principio di popolazione*, Torino 1965, p. 571.

¹⁸ Nell'impossibilità di soffermarsi su tali argomenti, si rimanda a D. Ricardo, *On Principles of Political Economy and Taxation* [1817], Batoche Books, Kitchener, 2001; E. Burke, *Thoughts and Details on Scarcity*, London 1800; J. Bentham, *Writings on the Poor Laws*, (ed.) M. Quinn, Oxford 2001.

¹⁹ Il *Representation of the People Act* del 1832 muove verso forme di modernizzazione, sia per l'allargamento del suffragio (ancorché limitato a includere solo l'alta borghesia), sia per la tendenza ad intaccare la centralità della *House of Lords* tramite la riforma delle circoscrizioni elettorali. Infrangendo la tradizione di non-intervento dell'esecutivo negli affari municipali e scardinando l'egemonia del localismo delle parrocchie, va in quegli anni delineandosi una ridefinizione dei modelli di governo: prima di allora, i *justices of the peace*, nominati all'interno delle élites locali dell'aristocrazia e spesso privi di preparazione giuridica, cumulavano funzioni amministrative e giudiziali nel tipico amalgama dello Stato giurisdizionale. Si noti che, per questi motivi, il *Great Reform Act* è definito da C.T. Carr, *Concerning English Administrative Law*, New York 1941, p. VII, con un'espressione colorita ma comunque efficace, come il vero «England's New Deal».

ampi consensi. Nella specie, oltre a suggerire un meccanismo amministrativo governato dal centro e una più efficiente distinzione tra gli abili, gli inabili al lavoro e i relativi percorsi assistenziali, la commissione fissa lo storico principio – centralissimo durante tutto il corso dell'Ottocento – della minore desiderabilità dell'assistenza rispetto al lavoro (*less-eligibility*); principio secondo il quale la condizione del povero «shall not be made really or apparently so eligible as the situation of the independent labourer of the lowest class»²⁰.

Tali raccomandazioni vengono immediatamente recepite dal *Poor Law (Amendment) Act* del 1834 che, nel riorganizzare interamente il sistema della *Old Poor Law*, sembra creare un nuovo modello: la *New Poor Law*, destrutturando i vincoli cetuali del vecchio sistema e abrogando interamente il meccanismo *Speenhamland*, vieta di regola la possibilità di ricorrere all'*outdoor relief*. Arginando ogni forma di assistenza esterna al circuito stigmatizzante delle *workhouses*, la povertà, confinata entro un'istituzione totale non dissimile dall'idealtipo del *Panopticon* benthamiano²¹, diveniva invisibile, innocua per uno Stato chiamato al mantenimento dell'ordine e della sicurezza con logiche ispezionistiche²².

La riforma della *Poor Law* riveste un ruolo centrale per descrivere le grandi trasformazioni della protezione sociale ottocentesca, perché strumento funzionale al trionfo del capitalismo borghese e all'immagine dello Stato guardiano notturno delle libertà civili dipinta a Manchester: l'individualismo rappresenta il marchio di un sistema fondato sul rigido valore formale assegnato all'egualianza, sulla centralità del binomio proprietà e contratto²³. Non è un caso che il giurista Albert Venn Dicey, osservando con sguardo retrospettivo tale fase storica, non manchi di qualificare il periodo come l'epoca «del benthamismo o

²⁰ *Report of Royal Commission of Inquiry into Administration and Practical Operation of Poor Laws*, London 1834.

²¹ Per M. Foucault, *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, trad. it., *Sorvegliare e punire: nascita della prigione*, Torino 2014, p. 228, «l'ordinamento panoptico fornisce la formula di questa generalizzazione: il programma a livello di un meccanismo elementare e facilmente trasferibile, il funzionamento di base di una società tutta attraversata e penetrata da meccanismi disciplinari». Sul progetto giuridico benthamiano, P. Costa, *Il progetto giuridico. Ricerche sulla giurisprudenza del liberalismo classico*, Milano 1974, soprattutto le pp. 370-378 e Id., *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa. 2. L'età delle rivoluzioni*, Roma-Bari 2000, pp. 198-224.

²² K. Polanyi, *The Great Transformation* [1944], trad. it., *La grande trasformazione*, Torino 2010, non esita a parlare di «fiamme laceranti della Poor Law» (p. 225) e dei «suoi metodi scientifici di tortura mentale» (p. 283). Sulla *Poor Law* come istituzione totale, rivolta a bambini e anziani, sani e malati, M.A. Crowther, *The Later Years of the Workhouses 1890-1929*, in *The Origins of British Social Policy*, P. Thane (ed.), London 1978, pp. 52-54.

²³ Per una panoramica storica sull'individualismo giuridico europeo, P. Alvazzi del Frate, *Individuo e comunità. Considerazioni storico-giuridiche sull'individualismo*, Torino 2020, pp. 95 ss.

dell'individualismo»²⁴. Per tutta la parte centrale del XIX secolo, la *New Poor Law* promuove valori contrari alla solidarietà collettiva e non compromette, anzi agevola, un imperante individualismo giuridico validato dalla primazia costituzionale del capitalismo.

Al contempo, contro la stessa interpretazione diceyana²⁵, la vicenda manifesta un interventismo amministrativo ormai capillare, le cui mire centralizzanti risultano fondamentali per lo sviluppo degli apparati e di crescenti funzioni di governo²⁶: il bagaglio di esperienze amministrative scandito dal problema del pauperismo, del resto, si dimostrerà decisivo, in un rapporto di stretta interdipendenza con la vicenda della *New Poor Law*, per i primissimi, embrionali, progressi della legislazione sociale²⁷. Si pensi alla regolazione industriale predisposta dapprima dal *Factory Act* del 1833, varato ancor prima che la *Royal Commission* pubblicasse il citato *Report* del 1834, e soprattutto dal *Factories Act* del 1847; provvedimento – meglio noto come *Ten Hour Act* – che, al culmine dell'agitazione del movimento cartista, limita a dieci ore il lavoro giornaliero nelle industrie delle donne e dei ragazzi con età inferiore a diciotto anni, segnalando così un significativo cambio di passo rispetto alla disciplina previgente. Si pensi inoltre ai provvedimenti in materia di igiene e salute promossi sull'onda del *Sanitary Report* licenziato nel 1842 da Edwin Chadwick²⁸, tra i quali il fondamentale *Public*

²⁴ A.V. Dicey, *Lectures on the Relation between Law and Public Opinion in England During the Nineteenth Century* [1905], trad. it., *Diritto e opinione pubblica nell'Inghilterra dell'Ottocento*, Bologna 1997, pp. 171-236.

²⁵ È acclarato che Dicey sottovaluti la crescita degli apparati nella prima età vittoriana: la prima critica è di O. MacDonagh, *The Nineteenth-Century Revolution in Government: A Reappraisal*, in «The Historical Journal», 1, 1, 1958, pp. 52-67. Sono inoltre fondamentali H. Parris, *Constitutional Bureaucracy*, trad. it., *Una burocrazia costituzionale*, Milano 1979, pp. 361-391 e S. Casese, *Albert Venn Dicey e il diritto amministrativo*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», 19, 1, 1990, pp. 5-82.

²⁶ Si veda anche la storica analisi di R. von Gneist, *Das heutige englische Verfassungs- und Verwaltungsrecht* [1882], trad. it., *L'amministrazione e il diritto amministrativo inglese*, Torino 1896.

²⁷ Tende a dimostrarlo l'esperienza della *Poor Law Commission* (1834-1847) e del *Poor Law Board* (1847-1871), le cui funzioni esecutive in materia assistenziale confluiranno nell'organizzazione – ormai dotata di una precisa connotazione burocratica in grado di alterare sensibilmente il rapporto tra centro e periferia – del *Local Government Board* (1871-1919). Bastino qui D. Roberts, *Victorian Origins of the British Welfare State*, New Haven 1960; J. Hart, *Nineteenth Century Social Reforms: A Tory Interpretation of History*, in «Past and Present», 31, 1965, pp. 39-61; R. Cranston, *Legal Foundations of the Welfare State*, London 1985, pp. 13-45; L. Mannori, B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, cit., pp. 434-440.

²⁸ *Report to Her Majesty's Principal Secretary of State for the Home Department, from the Poor Law Commissioners on an Inquiry into the Sanitary Condition of the Labouring Population of Great Britain*, London 1842.

Health Act del 1848, primo passo verso una vera, collettiva, attenzione pubblicistica alla questione sanitaria²⁹.

Analizzando l'interventismo amministrativo promosso dalle nuove tecniche assistenziali, unitamente alla legislazione industriale e di salute pubblica nella quale la Gran Bretagna primeggiava³⁰, ecco dunque delinearsi di un modello che va acquisendo caratteri inediti rispetto alla vicenda della *Old Poor Law*; caratteri dettati dall'ineliminabile divario, profondissimo nelle sue implicazioni storico-giuridiche, tra un contesto seicentesco ancora organizzato sulla base dello Stato dei corpi e gli orizzonti ottocenteschi – comuni a tutta la vicenda europea – dello Stato amministrativo-borghese.

Nonostante le spiccate peculiarità della *New Poor Law* britannica, la crescita concomitante dell'accentramento amministrativo offre, se osservata assieme alla fede indiscussa nell'individualismo utilitarista e nel *laissez-faire*, una proiezione sufficientemente indicativa della protezione sociale europea negli anni centrali dell'Ottocento³¹. Pur considerando il montante impegno pubblicistico e la previsione di nuove forme di regolazione statale in grado di migliorare non poco le condizioni delle classi meno abbienti, la resistente centralità della legge sui poveri evidenzia come, nel complesso, il modello restasse orientato a logiche puntiformi e fortemente selettive, caratterizzato da una stigmatizzante prova del bisogno (*means-test*) di essere assistito³², da un generale divieto di concedere

²⁹ Secondo una prospettiva meramente istituzionale, non sarebbe insensato ipotizzare che il centralismo della *Poor Law* offra un prototipo capace di spiegare il verticismo burocratico del *welfare* britannico novecentesco: cfr. R.J. Lambert, *A Victorian National Health Service: State Vaccination 1855-71*, in «The Historical Journal», 5, 1, 1962, pp. 1-18; K. Woodroffe, *The Making of the Welfare State in England: A Summary of Its Origin and Development*, in «Journal of Social History», 1, 4, 1968, pp. 303-324 e D.E. Ashford, *The Emergence of the Welfare States*, Oxford 1986, pp. 67-69. Sulle origini di un «sanitary ideal» si veda, per sintesi ed efficacia, C. Fraser Brockington, *A Short History of Public Health*, London 1966, pp. 34-52. Cfr. anche M. Paci, *Pubblico e privato nei moderni sistemi di Welfare*, Napoli 1989, pp. 40-45.

³⁰ Era del resto la realtà battistrada nei processi di industrializzazione, 'officina del mondo', egemone nei traffici commerciali internazionali e contraddistinta da livelli di urbanizzazione straordinariamente precoci: cfr. E.J. Hobsbawm, *The Age of Empire, 1875-1914*, trad. it., *L'età degli imperi. 1875-1914*, Roma-Bari 2005, pp. 40-65 e V. Zamagni, *Dalla rivoluzione industriale all'integrazione europea. Breve storia economica dell'Europa contemporanea*, Bologna 1999, pp. 13-44.

³¹ Riassume D. Roberts, *Victorian Origins of the British Welfare State*, New Haven 1960, p. 326: «a summary of the Victorian's first efforts at collectivism allows for no neat concluding judgment». È un'epoca di contraddizioni: «individualism confronted collectivist necessities, localism the efficiency of centralization».

³² «In tutti i paesi sembra sfortunato chi non sia ricco. In Inghilterra divenne un'orribile disgrazia essere povero»: è il commento, frutto dei viaggi fatti nel 1833 e nel 1835, di A. De Tocqueville, *Oeuvres complètes*, V, II, *Voyages en Angleterre, Irlande, Suisse, Algérie*, trad. it., *Viaggio in Inghilterra*, Napoli 1998, p. 126. Sul principio della *less-eligibility*, «that would make relief less

sostegni monetari che non di rado costringeva l'indigente all'internamento forzato nelle *workhouses*³³, da una cultura colpevolistica nei confronti della povertà rispondente al dogma del *self-help*³⁴; filosofia assai in voga nella parte centrale dell'Ottocento che favoriva la diffusione della filantropia e carità privata delle *friendly societies*, al contempo impedendo il dilatarsi di una risposta pubblicistica diretta a tutelare i bisogni della nascente classe operaia³⁵.

2. L'assicurazione bismarckiana: l'irrompere del diritto sociale

Osservando l'indiscutibile importanza storica degli scossoni del Quarantotto, è evidente e manifesta l'apertura di un'inedita fase europea³⁶, sociologicamente animata da moti insurrezionali ormai veicolati da nuove dottrine e da un programma ipotetico di capovolgimento dello Stato borghese³⁷. Il giuridico non

eligible than the least desirable employment outside of the workhouse», riassumibile con l'obiettivo di rendere l'assistenza meno appetibile del lavoro retribuito, ma che con la *Poor Law* si veste di caratteri efferati, anche G.V. Rimlinger, *Welfare Policy and Economic Development: A Comparative Historical Perspective*, in «The Journal of Economic History», 26, 4, 1966, p. 563. Nondimeno, come rileva D. Roberts, *How Cruel Was the Victorian Poor Law?*, in «Historical Journal», VI, 1, 1963, pp. 97-107, è da chiarire che il regime stigmatizzante delle *workhouses* deve essere comunque interpretato tenendo a mente la durezza delle condizioni di vita in quegli anni.

³³ Tale regola generale, imposta dal *Poor Law Amendment Act* 1834, incontrò nel corso del tempo significative eccezioni. Già da alcuni *orders* di metà Ottocento, erano state ammesse, consolidando una prassi diffusa, deroghe al divieto di concedere benefici monetari per il sostegno dei familiari dell'internato nelle *workhouses*, per i casi di lavoro all'esterno di tali strutture sotto la direzione dei *poor law guardians* e per ipotesi di '*sudden and urgent necessity*'. Cfr. P. Thane, *Foundations of the Welfare State*, London 1996, pp. 67-69.

³⁴ Ne è il perno il fortunato libro di S. Smiles, *Self-help* [1859], trad. it., *Chi si aiuta Dio l'aiuta. Ovvero storia degli uomini che dal nulla seppero innalzarsi ai più alti gradi in tutti i rami dell'umana attività*, Milano 1867, che è tutto un manifesto della libera iniziativa, della «fiducia», «perseveranza», «energia e coraggio».

³⁵ Sulle associazioni volontarie nel campo della filantropia e della carità privata, è indispensabile W.H. Beveridge, *Voluntary Action* [1948], trad. it., *L'azione volontaria*, Milano 1954, soprattutto, pp. 286-288. Per un'ampia ricostruzione anche G. Finlayson, *Citizen, State, and Social Welfare in Britain 1830-1990*, Oxford 1994, pp. 19-107. Cfr. anche G. Cazzetta, *Legge e Stato sociale. Dalla legislazione operaia ai dilemmi del welfare 'senza legge'*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», 46, 2017, pp. 103-140.

³⁶ Sul rapporto tra la dimensione inglese e quella continentale, prima e dopo il '48, resta fondamentale A. Briggs, *The Welfare State in Historical Perspective*, in «Archives européennes de sociologie», II, 1961, pp. 221-258.

³⁷ Si pensi, banalmente, al *Manifesto del Partito Comunista* di Karl Marx e Friedrich Engels.

è insensibile a tali mutamenti: resta epocale, quantomeno da un punto di vista programmatico, l'afflato verso il *droit au travail* della *Seconde République*; e ciò anche qualora si valuti che il riferimento, già espresso con toni meno netti di quelli proposti dalle voci più sensibili ai movimenti della classe operaia, resterà privo di concrete ricadute giuridiche e disperderà la sua forza propulsiva assieme al tracollo della Repubblica³⁸. Più concreti, semmai, i progressi della legislazione industriale prussiana che, in questi anni, va sviluppandosi con logiche progredienti particolarmente repentine. Legislazioni non dissimili, imposte dalla crescita dirompente delle nuove realtà industriali, andavano difatti moltiplicandosi in Europa assieme agli interventi rivolti al contrasto delle epidemie, dettati qui da una crescente urbanizzazione, retroterra fattuale anche per la diffusione di importanti servizi municipali.

Eppure, la filosofia individualistica del *self-help* resta, internazionalmente, uno degli elementi caratterizzanti di un modello – circolante per buona parte dell'Ottocento – nel quale l'iniziativa privata rappresenta un valore nettamente prevalente rispetto alle esigenze collettivistiche di contrasto all'indigenza³⁹. La possibilità volontaria di aderire agli schemi mutualistici di assistenza privata costituisce una novità assai rilevante del secondo Ottocento, ma dimostra l'incapacità del pubblico di invadere, con schemi amministrativi di stampo obbligatorio, un'egemonia del privato ancora indiscussa.

Esito della predisposizione delle assicurazioni sociali contro la malattia (*Gesetz betreffend die Krankenversicherung* – 1883), gli infortuni (*Unfallversicherungsgesetz* – 1884), l'invalidità e la vecchiaia (*Gesetz betreffend die Invaliditäts- und Altersversicherung* – 1889), il modello bismarckiano inverte tale schema. Non che le riforme non siano ispirate a un pragmatico gradualismo, visibile nella volontà di creare una rete pubblicistica per istituzionalizzare le società di mutuo soccorso già esistenti nel campo della salute, ovvero nell'interesse di prevenire il possibile conflitto sociale derivante dai sempre più frequenti infortuni sul lavoro nelle nuove realtà industriali, nonché nel prevedere una tutela dell'invalidità e della vecchiaia obbligatoria solamente per i lavoratori a basso reddito. La cesura resta però nettissima: qualora si consideri l'impegno pubblico nella protezione sociale, privo di meccanismi residuali o fortemente selettivi, fattosi ora generalizzato alla maggior parte dei cittadini, le assicurazioni del Cancelliere tedesco Otto von Bismarck potrebbero essere legittimamente considerate, almeno allo sguardo

³⁸ Si rimanda qui a P. Craveri, *Genesi di una Costituzione: libertà e socialismo nel dibattito costituzionale del 1848 in Francia*, Napoli 1985, soprattutto, pp. 7-13 e 67-83.

³⁹ Si veda qui P. Grossi, *L'Europa del diritto*, Roma-Bari 2007, pp. 189 ss.

amministrativo, «l'invenzione più importante dello Stato sociale»⁴⁰, giacché sostituiscono le tradizionali forme di assistenza ai poveri con un sistema assai più complesso, fondato sull'obbligo contributivo da parte dei cittadini e su una sinallagmatica obbligazione prestazionale dello Stato⁴¹.

Lo dimostra un vasto campionario di profondi elementi giuridici. Suggerisce l'epocale passaggio dalla carità allo Stato sociale tanto l'accentramento amministrativo promosso dall'inedita organizzazione dello strumento assicurativo, quanto il valore dell'obbligatorietà, come è ovvio del tutto contraria a una società individualistica fondata sull'apologia della libertà di iniziativa economica⁴². Inoltre, diversamente dalla *Poor Law*, che condizionava l'assistenza alla perdita dei diritti civili e politici, nonché all'emarginazione delle *workhouses* e allo stigma del pauperismo, il modello bismarckiano teorizzava l'elargizione di prestazioni assicurative emancipate da logiche colpevolizzanti fino ad allora ben distinguibili; sembrava pertanto promuovere il superamento di una concezione fatalista, tipica dell'individualismo ottocentesco, associante la disuguaglianza a un ordine giuridico naturale. Di qui una sensibile modificazione degli equilibri dello Stato borghese parallela all'irrompere della vocazione prestazionale, di strumenti regolativi mai sperimentati, di un inedito ruolo economico dello Stato imposto dal finanziamento delle pensioni contro l'invalidità e la vecchiaia⁴³.

Certo, non sono rinvenibili forme di democratizzazione, magari silenziosa, dell'ordinamento⁴⁴. Sin dalla Costituzione prussiana del 1867 il progetto bismarckiano si avvale del militarismo di uno Stato forgiato — usando le parole

⁴⁰ G.A. Ritter, *Der Sozialstaat*, trad. it., *Storia dello Stato sociale*, Roma-Bari 1996, p. 62 (ma si guardino nella loro interezza le pp. 61-85). Cfr. J. Umlauf, *Die deutsche Arbeiterschutzgesetzgebung 1880-1890. Ein Beitrag zur Entwicklung des sozialen Rechtsstaates*, Berlin 1980. Per una generale panoramica sulle riforme bismarckiane, in una proiezione internazionale, si veda almeno D.E. Ashford, *The Emergence of the Welfare States*, cit., pp. 3-68; F. Girotti, *Welfare State*, cit., pp. 161-165; S. Kuhnle, A. Sander, *The Emergence of the Western Welfare State*, in *The Oxford Handbook of the Welfare State*, F.G. Castles, S. Leibfried, J. Lewis, H. Obinger, C. Pierson (eds.), Oxford 2012, pp. 61-80 e M. Stolleis, *Origins of the German Welfare State. Social Policy in Germany to 1945*, Berlin 2013, pp. 43 ss.

⁴¹ G.G. Balandi, *Assicurazione sociale*, in *Digesto*, Comm., I, Torino 1987, pp. 379-389.

⁴² J. Alber, *Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat*, trad. it., *Dalla carità allo Stato sociale*, Bologna 1986.

⁴³ Solo per le pensioni era difatti prevista la partecipazione statale al finanziamento dello schema assicurativo.

⁴⁴ Come sembrano invece proporre M. Rauh, *Die Parlamentarisierung des Deutschen Reiches*, Düsseldorf 1977 e, dalla prospettiva inglese, G. Eley, D. Blackbourn, *The Peculiarities of German History: Bourgeois Society and Politics in Nineteenth-Century Germany*, Oxford 1980.

del Cancelliere pronunciate qualche anno prima — «col ferro e col sangue»⁴⁵. Anzi, lo schema assicurativo è da ricomprendere all'interno della corazza autoritaria che abbraccia tutto il progetto giuspolitico del Cancelliere, cosicché le prestazioni sociali tendono a configurarsi come il mezzo esplicito per frenare le proteste di una classe operaia animata dalla dottrina marxista⁴⁶. È però indubbio che, sia pur caratterizzata da obiettivi marcatamente difensivi e da logiche strettamente conservatrici, l'assicurazione bismarckiana amplia in modo decisivo l'inventario dei compiti pubblici, ora rivolti anche agli strati popolari, con dinamiche collettivistiche di fatto incompatibili con la teoria liberale dello Stato minimo⁴⁷.

Non stupisce che sia il *Reich* tedesco – e non l'Inghilterra – a promuovere questi profondi mutamenti. Se oltremontana la crescita delle prestazioni e dei servizi sociali, pur dirompente, era ancora troppo intessuta della tradizionale cultura *Whig* per andare oltre le già innovative proposte dei *Principles of Political Economy* di John Stuart Mill⁴⁸, la Germania da tempo andava riflettendo sulle potenzialità di un ruolo attivo dello Stato nel benessere di tutte le classi, offrendo categorie dogmatiche in grado di superare la storica barriera posta dalla nozione negativa di libertà⁴⁹. Utilizzando qui il lemma enfatizzato da Lorenz von Stein, lo «arbeitende Staat», lo «Stato che lavora» diviene l'espressione di una nuova filosofia organica in grado di abbracciare la scienza dell'amministrazione e la dottrina costituzionale in un progetto che assume un respiro

⁴⁵ Lo ricorda R. Car, *La cittadinanza nell'Impero Tedesco tra paternalismo e contestazione*, in C. Calabrò (cur.), *Le vie della cittadinanza sociale in Europa (1848-1948)*, Roma 2020, pp. 1-17.

⁴⁶ Stimolata dalla riconversione economica del 1873-1896, che al tempo appariva una 'Grande depressione' capace di avverare la profezia marxista delle crisi di sovrapproduzione, la riflessione sul diritto sociale, in perfetta coincidenza con la diffusione europea dei partiti socialisti, svela le contraddizioni fra i valori del lavoro, rappresentati dall'universo sindacale, e il capitalismo borghese, ritratto nell'indiscussa operatività internazionale del *laissez-faire* e del meccanismo monetario del *gold standard*. Cfr. E.J. Hobsbawm, *The Age of Empire*, cit., pp. 99-130.

⁴⁷ Stato minimo che, in quegli anni, era stato riproposto in Gran Bretagna da H. Spencer, *The Man Versus the State* [1884], in Id., *The Man Versus the State: With Four Essays on Political and Society*, Harmondsworth 1969, pp. 57-191.

⁴⁸ J.S. Mill, *Principles of Political Economy* [1848], trad. it., *Principi di economia politica*, Torino 1983. Ma si pensi anche alle innovative teorie del socialismo cristiano di J. Ruskin, *Unto This Last* [1860], trad. it., *A quest'ultimo. Quattro saggi di socialismo cristiano*, Torino 2003, anch'esse prive di una concreta recezione istituzionale.

⁴⁹ È indicativo che la difficoltà di superare la nozione negativa di libertà sia visibile nello stesso J.S. Mill, *On Liberty* [1859], trad. it., *Saggio sulla libertà*, Milano 2002.

europeo⁵⁰. E va delineandosi un programma che, nel corso delle successive decadi, si dimostrerà particolarmente fruttuoso: il pubblico, con la forza della sua macchina amministrativa al lavoro nell'elargire servizi economici e sociali, è sorretto da una teoria dello Stato – completamente sconosciuta alla cultura giuridica dell'Ottocento inglese⁵¹ e, all'opposto, ben coerente con gli assunti hegeliani⁵² – che esige una assoluta primazia pubblicistica nel governo del complesso meccanismo sociale. Basti inoltre considerare la celebre legge di Adolph Wagner che, formulata pressoché in coincidenza cronologica con l'elaborazione del programma bismarckiano di riforme sociali, postula una montante espansione delle attività e della spesa pubblica, con un conseguente, sempre crescente, interventismo economico e sociale da parte dello Stato⁵³.

Ebbene, non sarebbe errato ritenere che il modello bismarckiano abbia non poco contribuito a quella progressiva transizione dall'individualismo al collettivismo che fornisce una chiave di lettura assai rappresentativa di trasformazioni europee ormai circolanti in corrispondenza del tornante novecentesco⁵⁴. E il diritto sociale è la categoria che ben descrive le teorie, modulate dalla grande

⁵⁰ L. von Stein, *Handbuch der Verwaltungslehre*, Bd. I, *Der Begriff der Verwaltung und das System der positiven Staatswissenschaften*, Stuttgart 1888, p. 22. Si veda qui M. Stolleis, *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*, Bd. II, *Staatsrechtslehre und Verwaltungswissenschaft 1800-1914*, trad. it., *Storia del diritto pubblico in Germania*, II, *Dottrina del diritto pubblico e scienza dell'amministrazione 1800-1914*, Milano 2014, pp. 575-583; P. Costa, *Alle origini dei diritti sociali: «Arbeitender Staat» e tradizione solidaristica*, in G. Gozzi (cur.), *Democrazia, diritti, costituzione. I fondamenti costituzionali delle democrazie contemporanee*, Bologna 1997, pp. 277-340; S. Chignola, «Der arbeitende Staat». *Storia giuridica, scienza dello Stato e teoria dell'amministrazione in Lorenz von Stein*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», XLVI, 2017, pp. 589-623.

⁵¹ Sulla scarsa fortuna del termine *State* in Gran Bretagna, oggetto di una diffidenza che lo ha limitato a qualificazioni contestuali, è storicamente decisivo l'articolo di Ernest Barker, *The Discredited State* [1915], ora in Id., *Church, State and Education*, Ann Arbor 1957: «it is perhaps not an untrue saying, that the State has generally been discredited in England», scrive a p. 151. Cfr. V. Frosini, *La ragione dello Stato. Studi sul pensiero politico inglese contemporaneo*, Milano 1976, pp. 3-73.

⁵² Cfr. G.W.F. Hegel, *Grundlinien der Philosophie des Rechts* [1821], trad. it., *Lineamenti di filosofia del diritto*, Roma-Bari 2001, pp. 133 ss. e 195 ss. Si veda, su tutti, N. Bobbio, *Studi hegeliani. Diritto, società civile, Stato*, Milano 2022.

⁵³ Sull'impatto della questione sociale sui rapporti giuspubblicistici, specie con riferimento al laboratorio tedesco, si rimanda a P. Schiera, *Il laboratorio borghese. Scienza e politica nella Germania dell'Ottocento*, Bologna 1987, pp. 117 ss. e a G. Gozzi, *Modelli politici e questione sociale in Italia e Germania fra Otto e Novecento*, Bologna 1988.

⁵⁴ Si utilizzano nuovamente le categorie di A.V. Dicey, *Lectures on the Relation between Law and Public Opinion in England During the Nineteenth Century*, cit., pp. 275 ss, da questo punto di vista non troppo diverse da quelle continentali.

influenza europea di Otto von Gierke e del suo *Das deutsche Genossenschaftsrecht*⁵⁵, che andavano ovunque suggerendo nuovi «tempi fertili» per la cultura giuridica in grado di sconvolgere gli equilibri dello Stato di diritto liberale⁵⁶.

Sia pur ribadite dalle categorie pandettistiche del *Bürgerliches Gesetzbuch*, le astrazioni giuridiche individualistiche, radicate nella netta separazione tra Stato e società priva di alcun riconoscimento di gruppi e corpi intermedi e nell'eguaglianza meramente formale di tutti i cittadini di fronte alla legge⁵⁷, non potranno che essere ridiscusse assieme alla riscoperta di un magma in ebollizione, scandito dalla conflittualità e dalle rivendicazioni della classe operaia, che imporrà una ferma risposta pubblicistica e svelerà un'inedita organizzazione della vita economica in cui lo Stato sarà parte attivissima nel garantire i difficili equilibri del rapporto tra imprenditori e lavoratori subordinati⁵⁸.

È però da chiarire che le prestazioni sociali garantite dalle assicurazioni bismarckiane non possedevano alcuna ambizione emancipatoria; non potevano cioè configurarsi come reali 'diritti', ma come semplici 'concessioni' calate dall'alto di un'ingombrante sovranità statale che non lasciava spazio alla volontà e alla autodeterminazione individuale, che non mirava a garantire il migliore esercizio delle libertà civili e politiche, bensì, piuttosto, al loro esplicito nocumento secondo logiche marcatamente paternalistiche governate da

⁵⁵ Non serve ricordare l'influenza di O. von Gierke, *Das deutsche Genossenschaftsrecht*, Berlin, opera pubblicata in quattro volumi tra il 1868 e il 1913, per le future elaborazioni novecentesche. Si pensi che persino in Inghilterra, grazie a una parziale traduzione del Maitland, l'opera di Gierke ispira, all'inizio del nuovo secolo, il *pluralist movement*: F.W. Maitland, *Introduction* [1900], in O. Gierke, *Das deutsche Genossenschaftsrecht*, trad. en. *Political Theories of the Middle Ages*, F.W. Maitland (ed.), Cambridge 1987, pp. VII-LV.

⁵⁶ P. Grossi, *Scienza giuridica italiana. Un profilo storico 1860-1950*, Milano 2000, pp. 13 ss.

⁵⁷ Le costruzioni della nuova scienza giuridica pubblicistica avevano svelato il volto autoritario dello Stato borghese di diritto. I *Lineamenti gerberiani* certificavano una netta separazione tra Stato e società, realtà per nulla comunicanti, tra le quali non v'era spazio per solidarismi che avrebbero compromesso l'assoluta eguaglianza formale dei sudditi di fronte alla legge: C.F. von Gerber, *Grundzüge eines Systems des deutschen Staatsrechts* [1865], trad. it. della terza edizione del 1880, *Diritto pubblico*, Milano 1971. Sul divario gerberiano tra Stato e società, pressoché corrispondente alla grande dicotomia tra diritto pubblico e diritto privato, B. Sordi, *Diritto pubblico e diritto privato. Una genealogia storica*, Bologna 2020, pp. 118-132.

⁵⁸ Sull'impatto, nella nuova società industriale, della legislazione sociale per gli equilibri europei, G. Cazzetta, *Lavoro e impresa*, in M. Fioravanti (cur.), *Lo Stato moderno in Europa. Istituzioni e diritto*, Roma-Bari 2002, pp. 139-162. Utile anche Id., *Contratto di lavoro (storia)*, in *Enciclopedia del diritto*, VI, Milano 2023, pp. 137-163.

rapporti di sudditanza⁵⁹. L'incompatibilità tra diritti sociali e diritti di libertà è manifesta qualora si consideri che l'intero programma di riforme sociali convive con le leggi antisocialiste varate tra il 1878 e il 1890 con l'obiettivo, invero inefficace⁶⁰, di arginare il consenso della SPD: lungi dal teorizzare la rilevanza dei diritti sociali come effettivo godimento degli altri diritti, l'assicurazione, quantomeno in questi anni, resta lo strumento per frenare – e non per incentivare – lo sviluppo democratico.

È proprio per questi motivi – e non solo, dunque, per la rapida diffusione europea degli schemi di assicurazione obbligatoria (subito evidente nell'Impero austro-ungarico)⁶¹ – che le riforme bismarckiane assurgono effettivamente a modello paradigmatico di andamenti che, potenzialmente, abbracciano anche i successivi decenni. Lo sviluppo delle prestazioni e dei servizi, difatti, non rappresenta tanto il desiderio dello Stato di provvedere a una effettiva emancipazione dell'individuo, alla liberazione da una povertà pregiudizievole a una sua piena espressione civile e politica, indica invece la necessità sistemica di rispondere alle nuove sfide poste dalla società industriale prevenendo un conflitto sociale ben nocivo per le *élites* dominanti⁶². Lo suggerisce, proprio in Italia, come l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro varata il 17 marzo del

⁵⁹ B. Sordi, *Democrazia e amministrazione: genealogie e sentieri interrotti*, in A. Pizzorno (cur.), *La democrazia di fronte allo Stato: una discussione sulle difficoltà della politica moderna*, Milano 2010, soprattutto, pp. 126-129.

⁶⁰ Come spiega G.A. Ritter, *Der Sozialstaat*, cit., p. 84, «al tempo della repressione del partito e dei “sindacati liberi” conseguente alla legge antisocialista del 1878-1890, le libere casse di soccorso, di gran lunga preferite dalle organizzazioni operaie, finanziate ed amministrate solo dagli assicurati e, pur dopo lunghi ripensamenti, inserite alla fine nella legge sull'assicurazione di malattia del 1883, costituirono spesso un surrogato della vietata organizzazione partitica della democrazia».

⁶¹ Il primo paese a seguire l'esempio bismarckiano è difatti l'Impero austro-ungarico con l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (1887) e le malattie (1888). Sulla diffusione europea delle assicurazioni sociali, J. Alber, *Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat*, cit., p. 171 ss. che analizza «l'esportazione del modello bismarckiano di assicurazione obbligatoria».

⁶² Nella letteratura sociologica, si è posto l'accento sul divario tra funzionalismo e conflittualismo, ossia tra una teoria che considera lo sviluppo della politica sociale una necessità sistemica derivante dall'industrializzazione, l'urbanizzazione e la democrazia di massa, e una concezione che, all'opposto, guarda al *welfare* come una conquista ottenuta tramite la rivendicazione dei gruppi organizzati. Il divario è stato solo in parte ridimensionato, tramite un approccio normativo basato su modelli multi-causali, più propensi a valorizzare dinamiche istituzionali e amministrative. In questo senso, con note diverse, H. Hecl, *Verso un nuovo welfare state*, in M. Ferrera (cur.), *Lo stato del benessere: una crisi senza uscita?*, Firenze 1981, pp. 199-234; P. Flora, J. Alber (eds.), *Lo sviluppo del Welfare state in Europa e in America*, Bologna 1986; M. Ferrera, *Modelli di solidarietà, politica e riforme sociali nelle democrazie*, Bologna 1993.

1898⁶³, strumento dalla portata più limitata del provvedimento tedesco del 1884 circa il numero dei beneficiari, ma comunque significativa per i percorsi del diritto sociale⁶⁴, conviva con una strategia securitaria di repressione ben evidente nelle note vicende dei cannoni di Fiorenzo Bava Beccaris del maggio successivo.

Come è ovvio, non mancano percorsi diversificati da quelli bismarckiani. Si pensi, oltre ai propositi riformisti dell'età giolittiana⁶⁵, al laboratorio della Terza repubblica francese e all'idea di un *État providence* in grado di suggerire, già nella *Belle Époque*, significative riforme in materia di sanità per gli indigenti attraverso i *bureaux de bienfaisance* (1893), in ordine agli infortuni sul lavoro (1898), all'assicurazione volontaria contro forme di disoccupazione (1905) e all'assistenza comunale agli anziani e infermi (1905)⁶⁶. La pensione obbligatoria per gli operai e contadini (1910) fatica però ad affermarsi in termini abbastanza ampi e generalizzati, restando dunque l'espressione, se comparata con gli schemi assicurativi del *Reich* tedesco, di un progetto istituzionale ancora poco definito e in larga parte incompiuto. Anche le innovative teorie solidaristiche, promosse dapprima da Émile Durkheim e poi dalla dottrina amministrativistica del *service public* di Léon Duguit, che tentavano di elevare l'attività sociale – e non l'autorità imperativa – a genuino fondamento dei poteri pubblici dello Stato, non riusciranno

⁶³ Legge 80 del 17 marzo del 1898.

⁶⁴ Sia pur considerando – come spiega G. Cazzetta, *Scienza giuridica e trasformazioni sociali. Diritto e lavoro in Italia tra Otto e Novecento*, Milano 2007, pp. 98-99 con riferimento alla materia giuslavoristica – che le leggi sociali sono state originariamente «utilizzate dalla scienza giuridica ufficiale come strumento di sostegno dell'immodificabilità degli istituti essenziali dell'ordinamento privatistico [...]». Lo stretto legame tra legislazione sociale e l'affermarsi del diritto del lavoro deve essere fortemente ridimensionato. Tali leggi, se si abbandona il riferimento esegetico ai loro contenuti e la tesi della loro capacità di manifestare nel giuridico i primi segni di un complessivo mutamento di valori ascrivibili alla presenza della nuova classe sociale in ascesa, appaiono come un mezzo che fu utilizzato per ritardare l'affermarsi di idee, di principi e di strumenti tecnici del giuslavorista. La disciplina dettata dalle leggi sociali fu intesa come staccata, estranea, senza contatto, con il sistema dei giuristi [...]. A rendere operante questa sorta di estraneità delle leggi sociali dal discorso dei giuristi c'era una componente esclusivamente culturale, percepita come dato normativo, come rigida gerarchia delle fonti che distingueva una sfera giuridica vera e immutabile, quella civilistica, ed una residuale, pubblicistica, sociale e transeunte».

⁶⁵ M. Ferrera, *Modelli di solidarietà*, cit., pp. 201-232.

⁶⁶ Non potendo soffermarsi nel dettaglio su tali questioni, si rimanda, per una completa analisi giuridica, a F. Ewald, *L'État providence*, Paris 1986, pp. 223 ss. Cfr. per temi previdenziali anche A. Barbieri, *Lo Stato sociale in Francia. Dalle origini alla seconda guerra mondiale*, Roma 1999, pp. 17-35.

ad acquisire un consenso trasversale e resteranno ancora a lungo confinate al microcosmo bordolese⁶⁷.

Guardando alla concreta ed effettiva predisposizione di schemi di protezione sociale, è però ancora una volta l'esperienza inglese, ora definitivamente immersa negli orizzonti inediti della nozione positiva di libertà⁶⁸ e aperta a una profonda riforma del sistema assistenziale certificata dalle raccomandazioni di una nuova *Royal Commission on the Poor Laws* (1905-1909)⁶⁹, ad aprire percorsi capaci di proiettare l'interprete, ben oltre il disegno bismarckiano, verso scenari pienamente novecenteschi. Ciò è vero non tanto per il carattere non contributivo – diverso dunque dalla tecnica previdenziale adottata in Germania – della pensione per gli anziani in stato di povertà assoluta di cui *all'Old Age Pensions Act* del 1908; provvedimento emancipato dalle stigmatizzanti limitazioni alle libertà civili e politiche (memoria della *Poor Law*) e abbastanza ampio per manifestare le prime tendenze redistributive dell'azione pubblica. È invece il *National Insurance Act* del 1911 volto al contrasto delle malattie (*Part I*) e della disoccupazione (*Part II*) a offrire, seguendo lo schema contributivo obbligatorio, una copertura assicurativa proporzionalmente superiore rispetto a quella tedesca⁷⁰, nonché a suggerire nuovi modelli amministrativi che ispireranno direttamente le future trasformazioni universalistiche della protezione sociale⁷¹: anche al

⁶⁷ Si pensi a E. Durkheim, *De la division du travail social*, trad. it., *La divisione del lavoro sociale*, Milano 1971 e L. Duguit, *Les transformations du droit public*, Paris 1913. Per una panoramica sulla «via francese al solidarismo», P. Costa, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, 3, *La civiltà liberale*, Roma-Bari 2001, pp. 69 ss.

⁶⁸ Per le novità della 'libertà positiva', capace di superare le indecisioni milliane, T.H. Green, *Lectures on the Principles of Political Obligation* [1888], trad. it., *L'obbligazione politica*, Catania 1973; opera che conosce un'ampia circolazione alla fine del secolo.

⁶⁹ Decisiva nella storia del welfare britannico almeno quanto la sopra citata commissione del 1832-1834, la *Royal Commission on the Poor Laws*, incaricata nel 1905 di analizzare il funzionamento della *Poor Law* e proporre una riforma complessiva e organica, produrrà nel 1909 (Cd. 4499) due rapporti distinti, entrambi concordi sulla necessità di superare lo stigma associato all'assistenza. In particolare, il *Minority Report*, promosso soprattutto da Beatrice Webb, postula gran parte degli assunti del futuro *Welfare State*, tra cui un'organizzazione pubblica del mercato del lavoro e un servizio sanitario universalistico.

⁷⁰ P. Flora, J. Alber, *Sviluppo dei "welfare states" e processi di modernizzazione e democratizzazione nell'Europa occidentale*, in *Lo sviluppo del Welfare state in Europa e in America*, cit., pp. 80-86. Per le affinità – riferibili soprattutto al funzionamento tecnico dell'assicurazione britannica – con il modello bismarckiano si veda invece E.P. Hennock, *The Origins of British National Insurance and the German Precedent 1880-1914*, in W.J. Mommsen (ed.), *The Emergence of the Welfare State in Britain and Germany. 1850-1950*, London 1981, pp. 84-106.

⁷¹ Il riferimento è al celebre piano Beveridge e alle riforme laburiste del secondo dopoguerra che ne recepiscono quasi interamente i contenuti. Sulla rilevanza del disegno *New Liberal* nella futura architettura del *Welfare State* britannico, sia consentito rimandare a *L'ingranaggio della*

netto di taluni elementi paternalistici tipici della tradizione liberale, l'azione dello Stato, quantomeno in potenza, non sembra più funzionale al mero mantenimento dell'ordine, ovvero a prevenire il conflitto sociale, quanto piuttosto a garantire una più effettiva partecipazione del cittadino alla vita collettiva. Nonostante sia limitata solamente ad alcune categorie elencate nel provvedimento, la *Part II* della legge rappresenta il primo esempio europeo di una tutela obbligatoria contro la disoccupazione caratterizzata da una ambizione compiutamente nazionale e finanziata attraverso il contributo statale.

L'estensione, qualitativa e quantitativa, delle tutele della *National Insurance*, specie se colte nell'interezza di un disegno *New Liberal* che non nasconde brame di riforma costituzionale, sembra archiviare l'arcigna selettività delle *poor laws*, finalizzando un percorso che, muovendo da un modello assistenziale riservato unicamente ai poveri e pensato per una loro emarginazione dalla normale comunità dei cittadini, tende a immaginare una protezione sociale dalle logiche previdenziali potenzialmente universalistiche. Il passaggio dalle *poor laws* alla assicurazione sociale tende ora a rivelarsi nella sua più completa definizione, giacché palesa una protezione amministrativa qualificata da dinamiche non più meramente difensive, ovvero colpevolizzanti o comunque paternalistiche, sostanzialmente contrarie allo sviluppo delle libertà civili e politiche: scrutando la *National Insurance* in questa nuova veste generalizzata e funzionale alla concreta partecipazione della classe operaia alla vita comunitaria in una inedita dimensione pluriclasse⁷², sembra delinearsi una direttrice, in Inghilterra ancora priva di una adeguata concettualizzazione giuridica ma comunque definita nelle sue profonde implicazioni storiche, in grado di suggerire l'esigenza, che la Grande guerra renderà internazionalmente improcrastinabile, di colmare il divario ottocentesco tra Stato e cittadino.

cittadinanza sociale. Il Welfare State britannico tra National Insurance e National Health Service, Milano 2023.

⁷² Sul carattere pluriclasse del modello novecentesco si rimanda al fondamentale saggio di M.S. Giannini, *Stato sociale: una nozione inutile*, «Il Politico», 42, 2, 1977, pp. 205-227.