



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE

DOTTORATO DI RICERCA IN
SCIENZE GIURIDICHE
TEORIA E STORIA DEL DIRITTO

CICLO XXXIV

COORDINATORE Prof. Alessandro Simoni

L'INGRANAGGIO DELLA CITTADINANZA SOCIALE

***Sviluppo e crisi del
Social Service State britannico***

Settore Scientifico Disciplinare IUS/19

Dottorando
Dott. Lorenzo Pacinotti

Tutore
Prof. Bernardo Sordi

Coordinatore
Prof. Alessandro Simoni

Anni 2018/2022

Indice

INTRODUZIONE

1. *Alle origini della «British Revolution»: tra le tentazioni del paradigma e i caratteri dell'altra storia* 1
2. *Rule of Law e Welfare State: il valore dell'ingranaggio* 21

I

LA GRAN BRETAGNA CAPOFILA DELLA PROTEZIONE SOCIALE NOVECENTESCA: LA CERNIERA DELLA NATIONAL INSURANCE

1. *I primordi della cittadinanza sociale: la Royal Commission del 1905 e il ribaltamento degli ideali della Poor Law* 31
- 1.1. *Traiettorie collettivistiche: verso il riformismo novecentesco* 40
- 1.2. *Le mediazioni del national minimum: i diritti sociali nella tradizione Whig e nel gradualismo fabiano* 46
2. *Le mire universalistiche della National Insurance* 59
- 2.1. *Tendenze redistributive: i nuovi orizzonti costituzionali* 66
- 2.2. *Direttrici amministrative: l'impatto della moltiplicazione dei servizi sociali* 73
3. *La via inglese al Welfare State. Trasformazioni solidali e persistenze paternaliste* 79

II

TRA LO 'STATO IMPRENDITORE DEL SOCIALE' E L'ECONOMICISMO DELL'INTERWAR PERIOD

1. *Diritto e politica sociale: tra le mire di ricostruzione e il ritorno all'equilibrio prebellico* 91
- 1.1. *Il pluralismo giuridico e l'uniformità delle prestazioni: gli attriti del Poplar case* 101
- 1.2. *La fine del laissez-faire? Il (controverso) completamento dello schema assicurativo* 112
- 1.3. *Un nuovo dispotismo? Lo svuotamento della Poor Law e l'irrompere della questione amministrativa* 121
2. *Le svolte della Grande crisi e le reazioni alla pianificazione keynesiana. La frammentazione giuridica del means-test* 133
3. *Dall'assicurazione ai servizi sociali: la London School of Economics tra Rule of Law e Welfare State* 146

III

IL SOLIDARISMO DELLA CITTADINANZA SOCIALE: LA PREMESSA DEL NATIONAL HEALTH SERVICE

1.	<i>Dalla via della schiavitù alla via della cittadinanza sociale. La libertà dal bisogno come tavola dei valori del secondo dopoguerra</i>	161
2.	<i>Il piano Beveridge: tre «principi», tre «premesse», tre «metodi»</i>	172
2.1.	<i>L'eredità del riformismo liberale: il welfare minimo e l'uguaglianza contributiva</i>	179
2.2.	<i>L'eredità del periodo fra le due guerre: le grandi trasformazioni della pianificazione e della piena occupazione keynesiana</i>	189
3.	<i>La recezione del Report. All'apice del verticismo del Social Service State laburista</i>	196
4.	<i>L'universalismo del National Health Service: i traguardi dell'indivisibilità dei diritti e i nuovi orizzonti della riflessione giuridica</i>	211

IV

DALL'AUSTERITY WELFARE ALLA PERMANENT AUSTERITY? LA CRISI DELL'UNIVERSALISMO DEI DIRITTI SOCIALI

1.	<i>La crisi 'precoce' del Welfare State: il National Health Service alla prova della sostenibilità economica e della complessità burocratica</i>	229
1.1.	<i>La decadenza dell'universalismo beveridgiano nel welfare dell'opulenza: la ricezione dell'uguaglianza contributiva e il cammino verso la selettività</i>	243
1.2.	<i>Il paradosso dell'inflazione dei servizi sociali e della moltiplicazione dei diritti: il tracollo del national minimum e la riscoperta dei due concetti di libertà</i>	255
2.	<i>L'ingranaggio della cittadinanza sociale: la crisi del valore storico della solidarietà</i>	268
	<i>Statutes</i>	283
	<i>Cases</i>	286
	<i>Parliamentary Papers</i>	287
	<i>Indice dei nomi</i>	289
	<i>Riferimenti bibliografici</i>	297

Holland House Library, ottobre 1940



L'INGRANAGGIO DELLA CITTADINANZA SOCIALE

SVILUPPO E CRISI DEL SOCIAL SERVICE STATE BRITANNICO

Introduzione

SOMMARIO. – 1. Alle origini della «British Revolution»: tra le tentazioni del paradigma e i caratteri dell'altra storia. – 2. Rule of Law e Welfare State: il valore dell'ingranaggio.

1. Alle origini della «British Revolution»: tra le tentazioni del paradigma e i caratteri dell'altra storia

Il termine cittadinanza sociale rinvia al sociologo della *London School of Economics and Political Science* Thomas Humphrey Marshall e al suo ciclo di lezioni del 1949, pubblicate l'anno successivo con il titolo *Citizenship and Social Class*. L'espressione indica il riconoscimento, in nome della semplice appartenenza a una data comunità, di un nucleo essenziale di diritti sociali indispensabile per l'effettivo godimento dei diritti civili e politici¹. Dal ricollocamento dei *social rights* all'interno dei diritti di cittadinanza, dalla loro equiparazione alle storiche garanzie *civil* e *political*, discende un'inedita fusione concettuale tra diritti fondamentali, che, «ritrovati uno accanto all'altro»², divengono categorie non più conflittuali, bensì dialoganti nel contenitore unico della cittadinanza:

¹ «Chiamerò queste tre parti o elementi il civile, il politico e il sociale. L'elemento civile è composto dai diritti necessari alla libertà individuale: libertà personali, di parola, di pensiero e di fede, il diritto di possedere cose in proprietà e di stipulare contratti validi, e il diritto a ottenere giustizia [...]. Per elemento politico intendo il diritto a partecipare all'esercizio del potere politico, come membro di un organo investito di autorità politica o come elettore dei componenti di un tale organo. [...]. Per elemento sociale intendo tutta la gamma che va da un minimo di benessere e di sicurezza economica fino al diritto di partecipare pienamente al retaggio sociale e a vivere la vita di persona civile, secondo i canoni vigenti della società». T. H. MARSHALL, *Citizenship and Social Class* [1950], trad. it., *Cittadinanza e classe sociale*, Roma, Laterza, 2002, pp. 12-13.

² *Ivi*, p. 15.

l'indivisibilità dei diritti, tramite il valore giuridico assegnato alla solidarietà, propone la trasformazione della libertà in libertà-partecipazione, dell'eguaglianza in eguaglianza-di-opportunità³.

La cittadinanza sociale tende altresì a proporsi, in conformità con questa impostazione teorica, come il punto di arrivo di una lunga vicenda storica. Invertendo il noto movimento dallo «status al contratto»⁴, descritto nelle pagine della *Ancient Law* di Henry Sumner Maine e sovente adoperato per evidenziare i trionfi dell'eguaglianza formale, così come il gigantesco processo individualistico della modernità giuridica, i percorsi della *social citizenship* illuminano il parziale ritorno allo *status* insito nel carattere sostanziale assegnato all'eguaglianza dall'ordine novecentesco; fino a culminare nella scommessa di equiparare i diritti sociali alle libertà civili e democratiche, considerandoli, al pari di queste, tappe storiche fondamentali di un unico paradigma evolutivo volto alla dignità e all'emancipazione umana⁵.

Come è agevole intuire, la profondità storica del tema è tale da incoraggiare prospettive aperte a orizzonti plurisecolari, dirette ad analizzare l'evoluzione della dimensione civile, politica e sociale degli ordinamenti, i mutamenti epocali del rapporto tra libertà, solidarietà ed eguaglianza, tra diritti e doveri del cittadino⁶. Questo lavoro non pretende certo di indagare l'evoluzione della nozione di cittadinanza su scenari così ampi. Si propone di analizzarne l'effettiva consistenza nella sua accezione giuridicamente più tecnica, quella limitata agli itinerari normativi dei diritti sociali universalistici che, in quanto elargiti senza particolari forme di condizionalità selettiva, si configurano inevitabilmente come attributo della cittadinanza e su questa fondano la propria legittimazione. Si

³ «Nella storia della cultura non esiste probabilmente nessun altro concetto, al pari di quello di cittadinanza, in cui meglio si compendia l'esigenza di eguaglianza con quella di libertà». Così, R. DAHRENDORF, *Citizenship and Beyond*, trad. it., in G. Sartori, R. Dahrendorf, *Il cittadino totale. partecipazione, eguaglianza e libertà nelle democrazie*, Torino, Einaudi, 1977, p. 36. D'obbligo poi il riferimento a N. BOBBIO, *Eguaglianza e libertà*, Torino, Einaudi, 2009. È inoltre indispensabile, per la sua portata enciclopedica, P. COSTA, *Diritti fondamentali (storia)*, in *Enciclopedia del diritto*, II, II, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 365-417.

⁴ H. S. MAINE, *Ancient Law* [1861], trad. it., *Diritto Antico*, Milano, Giuffrè, 1998.

⁵ P. GROSSI, *Introduzione al Novecento giuridico*, Roma, Laterza, 2012.

⁶ Secondo T. H. MARSHALL, *Citizenship and Social Class*, cit., p. 16, in ordine alle fasi e alla successione cronologica dei diritti civili, politici e sociali, «non si viola troppo l'esattezza storica, se si assegna il periodo formativo della vita di ciascuno ad un secolo diverso: i diritti civili al diciottesimo, quelli politici al diciannovesimo e quelli sociali al ventesimo. Questa periodizzazione va vista naturalmente con una certa elasticità: vi sono chiare sovrapposizioni, specie fra le due ultime fasi».

propone inoltre di studiarne le vicende esclusivamente all'interno di una realtà storicamente situata, quella circoscritta alla legislazione sociale britannica, dalla quale l'analisi marshalliana esplicitamente trae spunto.

Guardando a tale esperienza in questa limitata prospettiva, è possibile muovere dalla nomina della *Royal Commission on the Poor Laws* del 1905. Incaricata di superare l'individualismo del sistema assistenziale di matrice benthamiana del *Poor Law Amendment Act* del 1834⁷, che, al tempo ancora in gran parte vigente, associava l'assistenza alla perdita dei diritti civili e politici, la commissione, sia pur producendo due rapporti contrapposti, il *Majority* e il *Minority Report*, all'unanimità segnala il ribaltamento dei *poor law principles*, della loro visione colpevolistica della povertà, della resistente concezione fatalista che ascriveva la disuguaglianza all'ordine naturale delle cose e associava l'assistenza a una stigmatizzante emarginazione sociale⁸. Agli inizi del Novecento, all'opposto, è sentita l'urgenza di una netta trasformazione degli strumenti normativi della protezione sociale. Sembra condivisa l'esigenza di riconoscere una serie di diritti sociali fondata sul presupposto della loro indispensabilità per l'esercizio delle libertà e per la partecipazione alla vita comunitaria.

Anche la Gran Bretagna non è immune dall'assedio che, all'inizio del Novecento, cinge le nozioni di proprietà e contratto, la cui sacralità è guastata dalle ingerenze del lavoro e dell'amministrazione di prestazione: persino in una realtà priva della nozione di potere costituente, aliena dalla necessità di reagire all'impeto legolatrigo del Codice e ancora immersa nell'epopea della dottrina diceyana della *Law of the Constitution*⁹, la questione sociale, dal civile al penale, dall'impresa alla famiglia, irrompe nel dibattito proponendosi di ricostruire le logiche comunitarie logorate dal modello giuridico ottocentesco¹⁰. I giuristi, sebbene ancora scostanti

⁷ *Poor Law (Amendment) Act* [1834], 4 & 5 Will. 4, c. 76.

⁸ *Report of the Royal Commission on the Poor Laws and Relief of Distress* [Cd. 4499], pubblicato, dopo quattro anni di lavoro, nel 1909.

⁹ A. V. DICEY, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* [1885], trad. it., *Introduzione allo studio del diritto costituzionale. Le basi del costituzionalismo inglese*, Bologna, Il Mulino, 2003.

¹⁰ Il *Welfare State* è, del resto, «one of the great structural uniformities of modern society». Così, H. L. WILENSKY, *The Welfare State and Equality. Structural and Ideological Roots of Public Expenditure*, Berkeley-Los Angeles, University of California Press, 1975, p. 1. Il diritto sociale, in effetti, manifesta la sua portata globalizzante, si propone come il decisivo fattore che, in ogni ramo dell'ordine giuridico, accomuna, almeno per tutti i primi due terzi del Novecento, le trasformazioni degli ordinamenti occidentali. Lo nota D. KENNEDY, *Three Globalizations of Law and Legal Thought*, in (ed.) D. Trubek, A. Santos, *The*

verso le tecniche legislative della *social policy*, non possono non avvertirne la carica eversiva, in grado di minacciare le rigide costruzioni dogmatiche della tradizione individualistica, nonché di compromettere il diritto storico della *Common Law* attraverso le opposte strategie della legislazione sociale. In effetti, ben presto, sarà l'inedita funzione di indirizzo assegnata ai poteri pubblici a ribaltare l'immagine manchesteriana dello Stato 'guardiano notturno' delle libertà civili nel collettivismo dei diritti sociali, a capovolgere lo storico attaccamento per il *self-help*, il *self-government* e l'elitarismo del potere dei *Lords*, in un marcato centralismo amministrativo in clamoroso contrasto con la tradizione particolaristica del diritto inglese¹¹.

È lo stesso Albert Venn Dicey, nella *Law and Public Opinion*, pubblicata proprio nel 1905, a cogliere la decadenza del «periodo del benthamismo o dell'individualismo», spodestato dal «collettivismo» della legislazione¹². Vero è che, per gran parte dell'Ottocento, la lunga influenza benthamiana aveva alimentato, nonostante la cieca fede nel *laissez-faire*, le ambizioni monistiche dello Stato amministrativo¹³; aveva altresì foraggiato, proprio sulla base dell'esperienza della *Poor Law* e dei suoi dogmi utilitaristici, tendenze accentratrici nell'organizzazione dei servizi territoriali che non poco avevano favorito il progressivo transito dall'individualismo al collettivismo, dalla filantropia privata all'assistenza pubblica, dalla ferrea selettività della *Poor Law* a servizi sociali sempre più generalizzati¹⁴. Lo stesso Dicey, pur con tutto il riduzionismo della sua

New Law and Economic Development: A Critical Appraisal, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, pp. 19-73.

¹¹ Lo spiegano bene J. E. CRONIN, *War, State and Society in Twentieth-Century Britain*, London and New York, Routledge, 1991, pp. 1-17 e M. J. DAUNTON, *Payment and Participation: Welfare and State-Formation in Britain 1900-1951*, in *Past and Present*, 1996, pp. 169-216. In questo senso anche M. LOUGHLIN, *The British Constitution: A Very Short Introduction*, Oxford, University Press, 2013, pp. 95-100.

¹² 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, Il Mulino, 1997, rispettivamente, nella lezione sesta (pp. 171-236) e ottava (pp. 275-310).

¹³ È storicamente centrale il saggio di O. MACDONAGH, *The Nineteenth-Century Revolution in Government: A Reappraisal*, in *The Historical Journal*, 1, 1, 1958, pp. 52-67.

¹⁴ Come ricorda D. GLADSTONE, *The Twentieth-Century Welfare State*, London, Macmillan, 1999, p. 4, secondo parte della storiografia britannica, sarebbe possibile tracciare il percorso di una lunga ricostruzione graduale, di un «long march», avvalorato dal progressivo transito dalla *Poor Law* allo Stato sociale, «from individualism to collectivism, from selective services 'reserved for the poor' to a solidaristic, comprehensive and universal welfare state». Per comprendere la complessità storiografica della questione, si

interpretazione storiografica tendente a sminuire l'irrompere di una giuridicità amministrativa simile a quella di stampo continentale, rintraccia tali propensioni collettivistiche quantomeno a partire dall'ultimo terzo dell'Ottocento; periodo segnato, come è noto, dai netti allargamenti del suffragio, dalla crescita della legislazione industriale e dei servizi municipali.

Ciononostante, nell'ottica della cittadinanza sociale che questo lavoro intende valorizzare, serve seguire un approccio prettamente giuridico, sempre intento ad osservare, più che la mera crescita dei servizi pubblici, il loro impatto sulla dimensione giuridica complessivamente intesa. Al giurista, in primo luogo, preme verificarne gli effetti nelle viscere dell'ordinamento, sia nella sfera pubblica che in quella privata, vagliando il mutare del rapporto tra i *social rights* e i diritti di libertà, tra il vecchio Stato di diritto e il nuovo Stato sociale¹⁵. La consapevolezza di dover intraprendere tale via, in realtà, è stata facilitata dalla necessità di confrontarsi con l'esperienza inglese: l'assenza di una costituzione scritta costringe l'osservatore, sprovvisto delle formalità del testo e delle astrattezze dei suoi proclami, a calarsi in una dimensione materiale intrinsecamente storica, nella realtà empirica del diritto e del valore pratico dei suoi dispositivi operativi, verificando così il rilievo costituzionale degli strumenti di cui l'amministrazione sociale si avvale.

In questo senso, la nomina della *Royal Commission* può considerarsi il primo atto di natura istituzionale che, con il ribaltamento dei *poor law principles*, segnala il tentativo generalizzato, non limitato a specifiche fattispecie o a singole realtà territoriali, di pensare ai diritti sociali come presupposto per l'effettivo esercizio degli altri diritti; una tendenza che, in parte ancor prima della pubblicazione dei suoi due rapporti nel 1909, appare subito comprovata, superando il modello dell'assicurazione

rimanda a J. HART, *Nineteenth Century Social Reforms: A Tory Interpretation of History, in Past and Present*, 31, 1965, pp. 39-61.

¹⁵ Si trae spunto dal saggio di A. LA SPINA, *L'approccio giuridico*, in (a cura di) M. La Rosa, *Welfare State: teorie e metodologie di analisi*, Milano, Franco Angeli, 1990, pp. 56-79. Per una riflessione sul rapporto tra la storia della cittadinanza sociale e quella del *Welfare State*, P. COSTA, *Il discorso della cittadinanza in Europa: ipotesi di lettura*, in (a cura di) C. Sorba, *Cittadinanza. Individui, diritti sociali, collettività nella storia contemporanea*, Padova, SISSCO, 1999, pp. 12-37. Per una generale disamina del rapporto tra storia sociale e storia giuridica, P. GROSSI, *Storia sociale e dimensione giuridica*, in (a cura di) Id., *Storia sociale e dimensione giuridica. Strumenti d'indagine e ipotesi di lavoro*, Milano, Giuffrè, 1986, pp. 5-19.

sociale bismarckiana e la sua originaria vocazione diretta a frenare lo sviluppo democratico¹⁶, dal riformismo avviato dai governi *New Liberal*.

Tali riforme, oltre a introdurre provvedimenti a tutela dell'azione sindacale, predisporre servizi assistenziali e sanitari in ambito scolastico, ampliare il meccanismo assicurativo contro gli infortuni sul lavoro del *Workmen's Compensation Act*¹⁷, istituiscono la pensione non contributiva per gli anziani indigenti dell'*Old Age Pensions Act*¹⁸ del 1908 e i benefici dell'assicurazione obbligatoria contro le malattie e la disoccupazione di cui alle due parti del *National Insurance Act* del 1911¹⁹. L'*Unemployment Insurance* è il primo vero esempio europeo della copertura nazionale di tale rischio; sembra pertanto incrinare il dogma della capacità del mercato di auto-regolarsi, permettendo alla Gran Bretagna di divenire la prima potenza capace di tutelare tutti i quattro principali rischi previdenziali, vale a dire, l'infortunio, la vecchiaia, la malattia e la disoccupazione. La *National Health Insurance*, sia pur seguendo l'esempio del modello assicurativo obbligatorio di stampo bismarckiano, sembra colorarsi di caratteri, ancorché in parte legati all'imperialismo bellico, esplicitamente rivolti a premiare assetti inclusivi e solidali opposti allo stigma associato all'assistenza dal *poor law code*. L'assicurazione determina un deciso aumento della spesa pubblica e un crescente impegno redistributivo dello Stato per finanziarla; suggella la moltiplicazione di servizi sociali nazionali e accentrati; propone una concezione completamente rinnovata dell'azione dello Stato. Se inserita nel contesto riformista del periodo, la *National Insurance*, sebbene mossa dagli obiettivi ancora in parte paternalistici della *national efficiency*, non nasconde le proprie embrionali ambizioni universalistiche, costituisce, pertanto, la cerniera in grado di

¹⁶ Lungi dal teorizzare la rilevanza dei diritti sociali come effettivo godimento degli altri diritti, l'assicurazione sociale varata dal cancelliere Otto von Bismarck negli anni Ottanta dell'Ottocento, anno zero del *welfare* europeo, convive con leggi dichiaratamente ostili al socialismo, nell'intento, invero inefficace, di arginarne il consenso. Per una sintesi sul modello bismarckiano nel contesto internazionale si rimanda a S. KUHNLE, A. SANDER, *The Emergence of the Western Welfare State*, in F. G. Castles (et al.), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, 2012, in particolare, pp. 64-66.

¹⁷ Se con il modello del *Workmen's Compensation Act* [1897], 60 & 61 Vict., c. 37 si era istituito un regime di responsabilità quasi-oggettiva del datore per gli infortuni sul lavoro, il *Workmen's Compensation Act* [1906], 6 Edw. 7, c. 58, amplia tale responsabilità alle malattie professionali degli operai.

¹⁸ *Old Age Pensions Act* [1908], 8 Edw. 7, c. 40.

¹⁹ Il *National Insurance Act* [1911], 1 & 2 Geo. 5, c. 55, nella sua prima parte (ss. 1-83), istituisce un'assicurazione sanitaria obbligatoria per gran parte dei lavoratori dipendenti; la *Part II* (ss. 84-107), con lo stesso meccanismo obbligatorio, assicura contro la disoccupazione alcune categorie maggiormente esposte al rischio.

rinnovare i percorsi storici della cittadinanza e inaugurare una sua prima accezione ‘sociale’.

Contrariamente alla direttrice del *service public* francese, al comunitarismo di Weimar o alle riflessioni sul corporativismo in Italia, la Gran Bretagna risponde dunque alla ventata del diritto sociale ragionando sulla libertà-partecipazione, sulla eguaglianza-delle-opportunità, sulla *citizenship*. I diritti sociali possono proporsi a favore e non contro il mercato, divenire lo strumento di un migliore esercizio collettivo dei diritti civili e politici, senza più rappresentare il mezzo per frenarne lo sviluppo; possono configurarsi – non senza qualche strumentalizzazione storiografica²⁰ – come il naturale completamento delle ‘libertà degli inglesi’ e della tradizione *Whig*, ossia l’approdo dell’incedere progrediente di un lungo processo di democratizzazione.

Il passaggio dall’*Old* al *New Liberalism* riassume la cesura che va consumandosi a cavaliere tra Otto e Novecento, ma al contempo rivela un innesto dei diritti sociali meno traumatico rispetto al continente, più graduale, perché in parte legato alla continuazione della cultura liberale. Se le riflessioni di John Stuart Mill²¹ sembrano svilupparsi entro una propensione amministrativistica, tipicamente insulare, sempre rivolta a rinnegare il predominio dell’esecutivo e a conciliare il nuovo egualitarismo con la tutela delle vecchie libertà²², è solo grazie ai contributi di Thomas Hill Green che si avvia, nell’ultima parte dell’Ottocento, una riflessione su una *good citizenship* dalle chiare accezioni collettivistiche. Lungi dall’essere esclusivamente chiamato alla protezione negativa di proprietà e libertà contrattuale, lo Stato deve mirare a una *positive freedom*, a una *removal of obstacles*; ostacoli che, limitando di fatto la

²⁰ Sono celebri le critiche di H. BUTTERFIELD, *The Whig Interpretation of History* [1931], New York-London, W. W. Norton, 1965.

²¹ Si pensi a J. S. MILL, *Principles of Political Economy* [1848], trad. it., *Principi di economia politica*, Torino, Utet, 1983, a ogni edizione sempre più aperto a riscoprire una dimensione solidale dell’ordinamento.

²² Riassume K. POLANYI, *Conflicting Philosophies in Europe* [1937], trad. it., *Filosofie in conflitto in Europa*, in (a cura di) A. Salsano, *La libertà in una società complessa*, Torino, Bollati Boringhieri, 1987, pp. 134-135 *passim*: «la democrazia britannica è un sistema di governo costruito sull’idea di libertà» mentre «la democrazia continentale è un sistema di governo costruito sul principio dell’uguaglianza». Sembra possibile individuare, con S. CASSESE, *Il diritto amministrativo: storia e prospettive*, Milano, Giuffrè, 2010, p. 8, due modelli storici dello Stato amministrativo: «il primo è quello continentale (francese innanzitutto), caratterizzato dal potere assoluto dell’esecutivo, dalla centralizzazione, dalla preminenza dell’eguaglianza sulla libertà. Il secondo è quello anglosassone (innanzitutto inglese), caratterizzato dalla tradizione liberale e dalla preminenza del Parlamento, dal *self-government*, dal progresso dell’eguaglianza d’intesa con la libertà».

libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il conseguimento del bene comune, del *common good*²³.

La trasformazione *New Liberal* è però concretizzata, proprio in coincidenza con le citate riforme dei governi liberali, dalla «equality of opportunities» di John Atkinson Hobson²⁴ e, soprattutto, dalla libertà-eguale di Leonard Trelawny Hobhouse: un nucleo essenziale di diritti sociali – sentenza nel suo *Liberalism* del 1911 – è «altrettanto valido quanto i diritti civili o di proprietà»²⁵. Sorge qui la consapevolezza che il crescente impegno dello Stato nella moltiplicazione dei servizi pubblici debba mirare a un osmotico equilibrio tra diritti sociali e libertà democratiche, alla mediazione tra individualismo e collettivismo, tra cultura giuridica liberale e socialista.

Tempio del socialismo fabiano e del gradualismo della sua filosofia, come è noto ben distante dalla conflittualità marxista che imperversa sul continente, la *London School of Economics* è il serbatoio che consolida tali mediazioni attorno al principio del «national minimum» dei coniugi Webb; principio che, si noti, già aveva ispirato le proposte del loro *Minority Report* della *Royal Commission on the Poor Laws*. Mirando a stabilire livelli essenziali di assistenza e *standards* nazionali di benessere sociale, il *national minimum* esemplifica la vocazione universalistica della protezione sociale britannica, offre lo spunto per una mediazione tra le resistenze utilitariste e il nuovo umanitarismo, così come tra l'approccio idealistico e il tipico pragmatismo britannico, contraddistinguendo altresì la filosofia del Beveridge che dirige la LSE per quasi tutto il periodo fra le due guerre.

Proprio negli anni della sua direzione, le riflessioni sui diritti sociali sono alimentate da Harold Laski e dalla sua democrazia pluralista, chiamata a incentivare, all'insegna di una cittadinanza inclusiva, dell'indivisibilità dei diritti e di un *civic minimum* di protezione sociale, la necessaria azione redistributiva dello Stato, al contempo rinnegando il volontarismo proprio della *sovereignty* di John Austin. «Citizenship – riassume Laski – may be impaired by manner in which the wealth of the community is distributed»²⁶. E si immagina la creazione di un «Insurance

²³ T. H. GREEN, *Lectures on the Principles of Political Obligation* [1888], trad. it., *L'obbligazione politica*, Catania, Giannotta, 1973.

²⁴ J. A. HOBSON, *The Crisis of Liberalism* [1909], Brighton, Harvester Press, 1974, pp. 96-113, gli dedica un intero capitolo.

²⁵ L.T. HOBHOUSE, *Liberalism* [1911], trad. it., *Liberalismo*, Firenze, Vallecchi, 1995, p. 159.

²⁶ H. J. LASKI, *Grammar of Politics* [1925], London, Allen & Unwin, 1938, p. 151.

States»²⁷, uno Stato che garante di una *Insurance for All and Everything*, come da titolo di un opuscolo pubblicato da Beveridge nel 1924 che pare anticipare molte delle sue future proposte²⁸. La nozione di *Equality*²⁹ dello storico LSE Richard Henry Tawney, ereditando gli insegnamenti di Hobhouse, consolida inoltre la mediazione tra le dottrine liberali e socialiste, che vanno ora combinandosi, in particolar modo agli occhi degli ammiratori italiani, nella dimensione unitaria del «socialismo liberale» e del «liberalsocialismo»³⁰, per poi giungere alle vette della compatibilità marshalliana tra diritti sociali e libertà democratiche.

L'*interwar*, va chiarito, produce dei rivolgimenti non trascurabili. Solo con la Grande guerra diviene eclatante la crescita degli apparati amministrativi, sono realmente percepibili le ambizioni redistributive dell'ordinamento, sono visibili le tendenze pluralistiche radunate attorno alla filosofia corporativa del *guild socialism* di George Douglas Howard Cole e diviene presto inevitabile il riconoscimento del suffragio universale³¹. Solo la Grande crisi e le ricette di John Maynard Keynes, oltre a confermare la prospettiva della *End of Laissez-Faire*³², aprono i dibattiti del *Political and Economic Planning*, ispirano le riflessioni sull'economia mista e le proposte in merito alla trasformazione della *National Health Insurance* (NHI) nel *National Health Service* (NHS).

È tuttavia continua la dialettica tra *reaction* e *reconstruction*, tra la decadenza inglese dal primato economico mondiale e le nuove mire della *planned economy*, tra il resistente monetarismo (lampante nell'apologia del

²⁷ *Ivi*, pp. 520-523.

²⁸ W. BEVERIDGE, *Insurance for All and Everything*, London, Daily News, 1924, p. 31.

²⁹ R. H. TAWNEY, *Equality* [1931], trad. it. in (a cura di) F. Ferrarotti, *Opere*, Torino, Utet, 1975.

³⁰ Non è un caso che l'esempio inglese ispiri C. ROSSELLI, *Socialismo liberale* [1930], Torino, Einaudi, 1979, così come G. CALOGERO, *Primo manifesto del liberalsocialismo* [1940], ora in *Difesa del liberalsocialismo ed altri saggi*, Milano, Marzorati, 1972. È qui illuminante la riflessione della *Prefazione* di V. MURA, in *I dilemmi del liberalsocialismo*, Firenze, La Nuova Italia Scientifica, 1994, pp. 25-26: «la tesi del socialismo come erede del liberalismo, che sul piano scientifico e del rigore analitico può apparire fin troppo approssimativa, il frutto di un'ingenua filosofia della storia ottimisticamente orientata a interpretare il processo storico in termini di continuo progresso oppure, all'opposto, come il risultato, altrettanto ingenuo, di un'astratta e elementare operazione di logica deduttiva (se il liberalismo, allora il socialismo), possiede tuttavia una notevole capacità espressivo-evocativo in quanto riesce a compendiare in poche battute (quasi con una formuletta) un insieme complesso di elaborazioni teoriche».

³¹ *Representation of the People (Fourth Reform) Act* [1918], 7 & 8 Geo. 5., c. 64 (maschile) e *Representation of the People (Equal Franchise) Act* [1928], 18 & 19 Geo. 5., c. 12 (femminile).

³² J. M. KEYNES, *The End of Laissez-Faire* [1926], trad. it. in (a cura di) G. Lunghini, *La fine del Laissez-Faire e altri scritti*, Torino, Bollati Boringhieri, 1991.

gold standard) e il consolidamento dei diritti sociali (visibile nella progressiva estensione dello schema assicurativo contro la disoccupazione dei vari *Unemployment Acts*³³, nella predisposizione della pensione contributiva del *Widows', Orphans' and Old Age Contributory Pensions Act* del 1925³⁴ e nell'abrogazione dei *poor law guardians* di cui al *Local Government Act* del 1929³⁵). La perenne contraddizione tra i nuovi orizzonti dell'interventismo pubblico e il mito del ritorno all'equilibrio prebellico evidenzia come lo straordinario aumento della spesa pubblica e degli apparati amministrativi conviva 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 crisi³⁶. Resta indicativo che un piano di lavori pubblici per arginare i clamorosi livelli di disoccupazione, simile a quello in futuro adottato dal *New Deal* rooseveltiano, sia invano suggerito, dapprima da quel Lloyd George già ispiratore del riformismo dell'età edoardiana, e poi dal Mosley noto per l'ammirazione verso il corporativismo fascista³⁷.

La coesistenza tra *reconstruction* e *reaction*, inoltre, ricalca anche il rapporto tra i diritti sociali e il *Rule of Law*. È corretto osservare che le spinte dei giuristi della LSE verso l'elargizione dei servizi sociali, guidate dalle riflessioni di Laski, oltre a inquinare il tradizionale strumentario individualistico formato da *property*, *contract* e *tort*, iniziano ad erodere le certezze della costruzione diceyana grazie alla teoria amministrativa di Robson e Jennings. D'altra parte, è da notare che il sistema giudiziario, nel clima ideologico del *New Despotism* di Lord Hewart, gioca un ruolo corrosivo che ritarda l'evoluzione sociale dell'ordinamento, se non altro

³³ L'*Unemployment Insurance Act* [1920], 10 & 11 Geo. 5, c. 30 è il primo di una lunga serie di provvedimenti che, con una rideterminazione pressoché annuale, tentano di temperare gli effetti della disoccupazione estendendone la tutela assicurativa.

³⁴ *Widows', Orphans' and Old Age Contributory Pensions Act* [1925], 15 & 16 Geo. 5, c. 70.

³⁵ *Local Government Act* [1929], 19 Geo. 5, c. 17.

³⁶ Si fa riferimento al ritorno al mitizzato valore prebellico della sterlina (4.86\$), voluto da Churchill con il *Budget* del 1925, e alla stretta sui benefici contro la disoccupazione, decisa sulla base delle raccomandazioni del *May Committee* nel *Report of Committee on National Expenditure* [Cmd. 3920], 1931. Sulla tensione tra *reaction* e *reconstruction* nel periodo tra le due guerre, l'analisi più completa è di P. THANE, *Foundations of the Welfare State*, London-New York, Longman, 1996, pp. 129-210.

³⁷ Una proposta di lavori pubblici è presentata da Lloyd George con l'indicativo titolo *We Can Conquer Unemployment*, Cassell and Company, London, 1929.

perché tende a interpretare restrittivamente il contenuto delle norme welfariste³⁸.

Resta però la percezione, specie alla luce del confronto con il continente, che il progressivo riconoscimento delle prestazioni sociali, incuneandosi nella frattura fra *law* e *social policy*, ne allarghi più che altrove il divario, separandone obiettivi e metodi: il presunto convincimento che i diritti sociali rappresentino la continuazione delle ‘libertà degli inglesi’ ne favorisce l’impianto in modo meno conflittuale rispetto agli ordinamenti continentali, ma facilita altresì il proseguimento, come storica garanzia di quelle libertà, della tradizione individualistica della *Common Law*. Così come la politica sociale non prospetta il travolgimento del *Rule of Law*, le Corti solo sporadicamente si preoccupano di ingaggiare lo scontro – citando il noto *Poplar case* – con gli «eccentrici principi di filantropia socialista»³⁹. Il collettivismo dei diritti sociali e l’individualismo dei diritti di libertà convivono antinomicamente, si avvalgono di statuti giuridici differenziati e non comunicanti, affidati rispettivamente alla disciplina di *Statute* e *Common Law*, al giudizio di *tribunals* e *courts*. E la imperitura influenza della diceyana *Law of the Constitution*, inibendo di fatto ogni sistema di diritto pubblico assieme alla celebre avversione verso il *droit administratif* e il *Conseil d’État*⁴⁰, favorisce, tra l’*Arlidge case* durante il primo conflitto mondiale e i clamori del *Liversidge* durante il secondo⁴¹, la non interferenza delle Corti nelle questioni riservate alla sovranità del Parlamento, così come nel valutare presupposti e procedure delle decisioni amministrative.

A fronte del contrasto americano tra il diritto e la politica sociale nella lunga stagione della *Lochner Era*, contro la conflittualità tra Stato di diritto e Stato sociale che sul continente, capitanata dalla pubblicizzazione della proprietà weimariana, tende a infrangere i confini individualistici del diritto privato fino a corrompersi negli assunti dello

³⁸ Si fa qui riferimento ai contributi, in netta opposizione alle denunce di Lord G. HEWART, *The New Despotism* [1929], London, Benn, 1945, di W. A. ROBSON, *Justice and Administrative Law. A Study of the British Constitution* [1928], London, Stevens & Sons, 1951 e di W. I. JENNINGS, *The Law and the Constitution* [1933], London, University of London Press, 1948.

³⁹ Così in *Roberts v. Hopwood* [1925] A.C. 578, che dichiara illegittimo, perché contrario a ogni minima ragionevolezza, l’adeguamento salariale all’inflazione dei dipendenti del distretto di *Poplar*.

⁴⁰ Espressa all’interno del celebre capitolo XII di A. V. DICEY, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, cit., pp. 279-341.

⁴¹ Rispettivamente, *Local Government Board v. Arlidge* [1915] A.C. 120 e *Liversidge v. Anderson* [1942] A.C. 206.

Stato totale, il tendenziale disinteresse delle Corti inglesi a interferire in materie di amministrazione sociale, consentendo al *Rule of Law* e al *Welfare State* di rimanere realtà non comunicanti e affatto distinte, riesce a garantire la loro, pur riluttante e contraddittoria, convivenza. Noto per rifuggire da astratte e volontaristiche categorizzazioni, il tipico pragmatismo empirico inglese sopisce la loro belligeranza, nel sicuro convincimento della superiorità del precedente giurisprudenziale, nella consapevolezza di una cultura normativa esonerata dal redigere un testo dalla portata costituzionale o amministrativisticamente programmatica⁴². Anche il consueto carattere rimediale, che da sempre circostringe il diritto d'oltremarica agli strumenti di tutela esperibili in giudizio, contribuisce non poco alla noncuranza della disciplina sostanziale applicabile alle amministrazioni e al loro potere di organizzare; disciplina che, sugli strascichi dell'autorevolezza della *English Constitution* di Walter Bagehot, appare legata più che altrove al potere legislativo⁴³.

Nel proseguimento della tradizione del *private law constitutionalism* e nella conseguente assenza di uno statuto giuridico pubblicistico⁴⁴, i servizi dello Stato, più che mai «a sort of “No Man's Land” between law, government and economics»⁴⁵, possono consolidarsi entro una filosofia amministrativa, di cui Beveridge è uno dei maggiori esponenti, spesso estranea ai rigori del diritto e, all'opposto, libera di svilupparsi radicandosi nell'*ethos* di una pregnante dimensione sociologica⁴⁶. Sarà proprio il libero sviluppo della *social policy*, ben lontano dagli ideali della programmazione e, all'opposto, anarchico, disorganico, estremamente frammentato e

⁴² D'obbligo il riferimento a G. RADBRUCH, *Der Geist des englischen Rechts* [1946], trad. it., *Lo spirito del diritto inglese*, Giuffrè, Milano, 1962.

⁴³ «Il segreto che rende efficace la Costituzione inglese può essere individuato nella stretta unione, nella fusione pressoché completa del potere esecutivo con quello legislativo. La dottrina tradizionale dominante pretende che la bontà della nostra costituzione consista nella completa separazione dell'autorità legislativa da quella esecutiva; ma in verità la sua superiorità sta proprio nella loro eccezionale vicinanza». Così, W. BAGEHOT, *The English Constitution* [1867], trad. it., *La Costituzione inglese*, Bologna, Il Mulino, 1995, p. 52.

⁴⁴ È fondamentale il saggio di J. D. B. MITCHELL, *The Causes and the Effects of the Absence of a System of Public Law in the United Kingdom*, in *Public Law*, I, 1965, pp. 95-118.

⁴⁵ M. E. DIMOCK, *British Public Utilities and National Development*, London, Allen & Unwin, 1933, p. 23.

⁴⁶ Come nota T. ROSAMUND, *The British Philosophy of Administration. A Comparison of British and American Ideas 1900-1939*, London, Longman, 1978, la filosofia amministrativa britannica e il suo *civil service ethos* sembrano per questo smarcarsi dall'attenzione americana nei confronti del *management* e del taylorismo, così come dall'idealtipo weberiano di una burocrazia 'deumanizzata'.

«indicibilmente bizzarro»⁴⁷, a imporre, dopo i vani tentativi dell'*Unemployment Act* del 1934⁴⁸, la celebre riorganizzazione del *Beveridge Report*.

Il *Social Insurance and Allied Services Committee*, speciale commissione nominata nel giugno del 1941 per rispondere alla persistente frammentazione delle prestazioni e alla loro disorganica erogazione tramite una prova del bisogno (*means-test*) spesso aleatoria, suggerisce la costruzione di un sistema di tutela *from cradle to grave*, che all'insegna di un chiaro e lineare universalismo, accompagna tutta la vita del cittadino attraverso una capillare tutela previdenziale, assistenziale e sanitaria⁴⁹.

In sintesi, il rapporto, sottoscritto unicamente da Beveridge in qualità di massimo esperto della protezione sociale britannica, prevede l'istituzione di una *National Insurance* ancor più generalizzata, basata su contributi e benefici tendenzialmente uguali per tutti i cittadini, nonché diretta a coprire tutti i possibili eventi di rischio in grado di compromettere la stabilità retributiva del lavoratore. Suggerisce altresì, sulla base del buon funzionamento dell'*Emergency Medical Service* istituito per rispondere al dramma sanitario derivante dalla guerra e dai bombardamenti, l'istituzione di un *National Health Service* interamente accessibile e completamente gratuito. Ipotizza inoltre la creazione di una *National Assistance* dal carattere residuale per coprire tutti gli altri soggetti non altrimenti assistibili, destinata a sostituire e abrogare le ultime rimanenze del *Poor Law Amendment Act* del 1834 ancora formalmente in vigore. Dopo la vittoria elettorale al termine della guerra contro un Churchill fresco del trionfo militare⁵⁰, i tre pilastri della protezione sociale del governo laburista di Clement Attlee recepiscono – con i relativi *Acts* – gran parte delle proposte beveridgiane; e ciò tramite il varo di un sistema quasi interamente universalistico di copertura previdenziale⁵¹, la

⁴⁷ È L. EINAUDI, *Lezioni di politica sociale*, Torino, Einaudi, 1964, p. 86 a parlare delle «indicibili bizzarrie» della legislazione sociale britannica.

⁴⁸ *Unemployment Act* [1934], 24 & 25 Geo. 5, c. 29.

⁴⁹ 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, presso la Stamperia Reale, 1944, è stata riproposta nel volume (a cura di) U. Ascoli, *Alle origini del welfare state: il rapporto su assicurazioni sociali e servizi assistenziali*, Milano, Angeli, 2010.

⁵⁰ Il governo di coalizione da lui guidato aveva invero già varato provvedimenti decisivi in materia di protezione sociale. Si pensi alla grande riforma del sistema scolastico di cui all'*Education Act* [1944], 7 & 8 Geo. 6, c. 31 e al riconoscimento degli assegni familiari disposto ai sensi del *Family Allowances Act* [1945], 8 & 9 Geo. 6, c. 41.

⁵¹ *National Insurance Act* [1946], 9 & 10 Geo. 6, c. 67.

predisposizione di un'assistenza nazionale inclusiva e solidale⁵², il libero e gratuito accesso alle prestazioni sanitarie del *National Health Service*⁵³.

Ebbene, guardando al principio del *national minimum* (che il *Report* rispolvera elevandolo a «guiding principle» capace di ispirare tutto il disegno riformista), osservando la sua capacità di teorizzare un nucleo essenziale e universalistico di diritti sociali nel rispetto delle storiche 'libertà degli inglesi', è lo stesso Beveridge a ritenere che il suo piano, lungi dall'essere sovversivo, tenda solo a completare tendenze normative delineate da tempo.

In un certo senso il piano qui esposto sembra rivoluzionario, ma in realtà non è che lo sviluppo naturale del passato. Si potrebbe definire come una rivoluzione dal carattere prettamente britannico⁵⁴.

Nel marcare le continuità e il gradualismo secondo la consueta indole d'oltremarica, nel valorizzare il ben noto ideale di una gloriosa «British Revolution» frutto di un «natural development from the past» e aliena da volontaristiche seduzioni, non vi è dubbio che Beveridge guardi al riformismo *New Liberal*; riformismo al quale, giovanissimo, aveva partecipato come *civil servant* al *Board of Trade*, al tempo guidato da un Churchill alle prime esperienze amministrative. Nel confronto con le novità introdotte dal *National Insurance Act*, le sue proposte gli sembravano «non più che un completamento di ciò che era iniziato in Gran Bretagna nel 1911», anno in cui «la battaglia delle assicurazioni sociali per i benefici monetari e per l'assistenza medica era stata combattuta e vinta in linea di principio»⁵⁵. In questo senso, pur nelle sue clamorose trasformazioni, il periodo tra le due guerre costituirebbe, anche per Marshall, un mero «consolidamento»⁵⁶ delle innovazioni introdotte tra il 1905 e il 1914, già capaci di evolversi in modo pressoché spontaneo nella grande riorganizzazione beveridgiana.

La realtà è, invero, più articolata. A guardar bene, la Gran Bretagna partecipa a quella *Great Transformation* che declina internazionalmente il periodo tra le due guerre, e che Karl Polanyi descrive guardando all'inedita ingerenza dello Stato nel condizionare e dirigere il circuito

⁵² *National Assistance Act* [1948], 11 & 12 Geo. 6, c. 29.

⁵³ *National Health Service Act* [1946], 9 & 10 Geo. 6, c. 81.

⁵⁴ W. H. BEVERIDGE, *Social Insurance and Allied Services*, trad. it., *Il Piano Beveridge*, cit., p. 32, par. 31.

⁵⁵ Id., *Epilogue*, in E. Rathbone, *Family allowances*, London, Allen & Unwin, 1949, p. 269.

⁵⁶ T. H. MARSHALL, *Social Policy in the Twentieth Century*, London, Hutchinson, 1975, p. 67.

economico nazionale⁵⁷. Sebbene le mire pianificatrici, quantomeno nella Gran Bretagna dell'*interwar*, non conoscano una trasposizione normativa che non sia settoriale e assai frammentata, nonostante manchi una riflessione giuridica capace di convogliarle in un sistema coerentemente definito e non dettato da qualche contingenza, le emergenti teorie dello 'Stato imprenditore del sociale' possono a ragione essere considerate, nel farsi garante degli obiettivi di piena occupazione e del funzionamento sociale del ciclo economico, un fondamentale antecedente teorico che – al pari del principio del *national minimum* – risulta indispensabile per la predisposizione del modello beveridgiano⁵⁸. La diffusione del termine 'piano' associato al *Report* non può che comprovarlo.

Assieme all'ampliarsi dell'ingerenza dell'amministrazione e dei suoi servizi, al progressivo accentramento delle funzioni esecutive, al continuo aumento della spesa pubblica e al crescente impegno redistributivo dello Stato, la ricetta keynesiana, ora internazionalmente eletta a rispondere alle sfide della ricostruzione, offre elaborazioni concettuali storicamente indispensabili per il trasloco dall'assicurazione sociale al *Social Service State*. L'evoluzione dalla *National Health Insurance* al *National Health Service*, in effetti, appare la più genuina espressione della metamorfosi condensata nel passaggio dal modello assicurativo bismarckiano, fondato sulla concessione di benefici sulla base della posizione occupazionale, al *Social Service State* beveridgiano, costruito su ampi servizi sociali elargiti sul semplice requisito della cittadinanza.

Specie in questa chiave di lettura, il piano Beveridge costituisce l'unico vero spartiacque della storia del *welfare* britannico. Può inoltre acquisire, lungi da interpretazioni che lo confinano all'interno di percorsi insulari, una portata paradigmatica; può davvero divenire il manifesto fondativo del *Welfare State*. Tale termine – nonostante non venga particolarmente apprezzato da Beveridge, che gli preferiva nozioni più specifiche quali, appunto, quella di *Social Service State* – si diffonde, sull'onda della contrapposizione con il *warfare* nazista, grazie agli scritti di William Temple, già arcivescovo di York e poi di Canterbury.

Secondo la nota definizione dello storico inglese Asa Briggs, per *Welfare State* si intende quello Stato che si propone di «modify the play of market forces in at least three directions»: l'assistenza, diretta a garantire

⁵⁷ K. POLANYI, *The Great Transformation*, trad. it., *La grande trasformazione*, Torino, Einaudi, 2010.

⁵⁸ Lo suggerisce anche A. LA SPINA, *Il modello normativo del Welfare State. Teoria della social policy in Gran Bretagna*, Palermo-Sao Paulo, Palma, 1983, pp. 60-65.

«a minimum income» per gli indigenti; la previdenza, per la tutela degli eventi di rischio e delle altre «social contingencies» che pregiudicano il lavoro; i servizi sociali, destinati, tendenzialmente «without distinction», a tutti i cittadini⁵⁹. I *social services*, inedito criterio ordinante della relazione tra l'individuo e i poteri pubblici, tra diritti e doveri, tra autorità e libertà, assumono dunque un fondamentale rilievo, perché rappresentano l'ultima e decisiva fase di un processo evolutivo che, muovendo dalle assicurazioni obbligatorie, culmina nella capillare organizzazione burocratica dei servizi sociali. Sebbene il concetto di *Welfare State* risulti particolarmente problematico da generalizzare⁶⁰, è difatti possibile, guardando alla portata storica della categoria, individuare nel *Report* Beveridge la più alta rappresentazione di una generale convergenza, riassumibile nel favore dello Stato europeo del secondo dopoguerra verso una precisa tecnica di governo, che vira verso le tre direzioni sopra indicate e si avvale della loro azione congiunta, in reazione tanto agli assunti individualistici dello Stato liberale che all'autoritarismo dello Stato totalitario⁶¹.

Nonostante tutte le peculiarità del sistema giuridico britannico, il piano Beveridge appare dunque capitaneare la rivoluzione del secondo dopoguerra; una rivoluzione alla quale presto parteciperanno, pur tra la diversità di accenti, la Costituzione italiana, quella della IV Repubblica francese e il *Grundgesetz* tedesco. Concretizzando l'appello rooseveltiano alla *freedom from want*, il *Report* rivela come il parametro della «libertà dal bisogno» tenda a sostenere e giustificare tutti i diritti riconosciuti dalle

⁵⁹ «A Welfare State is a state in which organized power is deliberately used (through politics and administration) in an effort to modify the play of market forces in at least three directions – first, by guaranteeing individuals and families irrespective of the market value of their work or property; second, by narrowing the extent of insecurity by enabling individuals and families to meet certain “social contingencies” (for example sickness, old age and unemployment) which lead otherwise to individual and family crisis; and third, by ensuring that of status or class are offered the best standards available in relation to a certain agreed range of social services». Così, A. BRIGGS, *The Welfare State in Historical Perspective*, in *Archives européennes de sociologie*, II, 1961, p. 228.

⁶⁰ Le voci *État providence*, *Wohlfahrtsstaat*, Stato sociale rimandano a vicende istituzionali molto diverse tra loro e possiedono difformità lessicali che restano ancora in larga parte da approfondire. È per questo motivo che, nelle pagine che seguono, i termini *Welfare State* e Stato Sociale saranno utilizzati in modo spesso indiscriminato. Su tali criticità, P. COSTA, *Lo Stato sociale come problema storiografico*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 46, 2017, pp. 41-102.

⁶¹ Lo nota, in particolare, D. GARLAND, *The Welfare State: A Fundamental Dimension of Modern Government*, in *European Journal of Sociology*, 55, 3, 2014, pp. 327-364.

nuove democrazie solidali, tanto da divenire la metanorma costituzionale, il fine ultimo, dell'azione dei poteri pubblici⁶².

L'approdo al servizio sanitario, oltre a ribadire il pionierismo della soluzione britannica, diviene l'emblema di un nuovo e «formidabile apparato di diritti»⁶³ che, con la forza della propria azione amministrativa, ne certifica l'indivisibilità, offre un modello per lo sviluppo europeo dei servizi alla persona (si pensi, banalmente, al nostro Servizio sanitario nazionale⁶⁴), nonché una svolta epocale nel concetto di salute, finalmente intesa – in conformità con la nozione dell'atto costitutivo della *World Health Organization* del 1946 – come momento di liberazione individuale, come «uno stato di completo benessere fisico, mentale e sociale», come è ovvio soddisfatto solo dal riconoscimento congiunto dei diritti civili, politici e sociali. E il *National Health Service* costituisce, anche per Marshall, il «vero simbolo del Welfare State»⁶⁵.

Nel ricollocare i diritti sociali nel tessuto delle libertà civili e democratiche, la cittadinanza sociale marshalliana sembra infine la più pura manifestazione della compiuta trasformazione della libertà intesa come assenza di restrizioni nella nuova libertà dal bisogno, ovvero del mutamento dell'eguaglianza formale di fronte alla legge nella nuova eguaglianza sostanziale di *chances*, di opportunità. L'inedito valore assegnato ai diritti sociali evidenzia come l'eliminazione delle precondizioni di svantaggio fra gli individui assurga a norma condivisa tesa al progresso della società: la redistribuzione delle *chances* rappresenta un segno distintivo della cultura giuridica europea, sottende l'indivisibilità dei diritti e ne promuove la fusione concettuale all'interno della nozione di dignità umana⁶⁶. Se prima di allora il problema della cittadinanza veniva risolto entro il cerchio dei diritti politici, va ora consumandosi

⁶² Si richiama qui la manualistica storico-comparativa del *Welfare State*: J. ALBER, *Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat*, trad. it., *Dalla carità allo Stato sociale*, Bologna, Il Mulino, 1986; D. E. ASHFORD, *The Emergence of the Welfare States*, Oxford, Blackwell, 1986; G. A. RITTER, *Der Sozialstaat*, trad. it., *Storia dello Stato sociale*, Bari, Laterza, 1996; F. GIROTTI, *Welfare state: storia, modelli e critica*, Roma, Carocci, 1998; F. CONTI, G. SILEI, *Breve storia dello stato sociale*, Roma, Carocci, 2013. Si vedano però anche i profili introduttivi di M. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, Torino, Giappichelli, 2020, pp. 1-4.

⁶³ T. H. MARSHALL, *Citizenship and Social Class*, cit., p. 11.

⁶⁴ È proprio sulla base della esperienza del NHS, sia pure nella veste riorganizzata dal *National Health Service Reorganisation Act* [1973], c. 32, che si ispira la l. 833/1978.

⁶⁵ T. H. MARSHALL, *The Welfare State: A Sociological Interpretation*, in *Archives européennes de sociologie*, II, 1961, p. 298.

⁶⁶ Su tali questioni, si rimanda ad A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1989, pp. 1-34.

un'apertura solidale verso ogni individuo, un primo varco tra le barriere esistenti fra le singole appartenenze nazionali; e ciò in accordo con l'idea, promossa nella *Dichiarazione universale dei diritti umani* e nella *Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, che la concezione dei diritti individuali, attinente alla condizione dell'umanità, debba necessariamente condurre verso il riconoscimento di forme di solidarietà circolanti⁶⁷.

D'altra parte, tuttavia, sembra ammissibile esaltare i tratti paradigmatici del caso britannico solo qualora si ammetta che la cittadinanza marshalliana – già non perfettamente chiara sulla possibilità che i diritti sociali possano valicare i confini del concetto di nazionalità⁶⁸ – appare condizionata da un itinerario, tipicamente inglese, assunto a prototipo della vicenda analizzata⁶⁹. Per tutta la prima parte del Novecento, i diritti sociali sul continente risultano perlopiù estranei al consolidamento delle libertà democratiche, caratterizzandosi piuttosto come mera concessione mossa dalle rivendicazioni sociali, se non come fondamentale contropartita per il disfacimento dei diritti politici⁷⁰: se l'allargamento del suffragio e l'interventismo sociale viaggiavano dapprima su binari indipendenti, le esperienze totalitarie utilizzeranno la

⁶⁷ Basti il commento di N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Torino, Einaudi, 2008, p. 258, secondo cui la proclamazione dei diritti umani ha «tagliato in due il corso storico dell'umanità dal punto di vista del rapporto politico».

⁶⁸ Sul divario tra il termine inglese *citizenship* e il concetto di cittadinanza inteso all'insegna della nazionalità, G. U. RESCIGNO, *Cittadinanza: riflessioni sulla parola e la cosa*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1997, pp. 37-42.

⁶⁹ «One persistent criticism of Marshall is that he is far too Britocentric (or perhaps more accurately Anglocentric) in his approach to citizenship. His sequence of civil, political and social rights fits Britain well, it is suggested, but is misleading when applied to other countries. In particular, the notion that social citizenship is the inevitable capstone of the edifice has been questioned. It is remarkable how often the British experience has been taken as paradigmatic of welfare state development: this must be one of the few British post-war coups in the history of ideas, and Marshall, along with others such as Titmuss, must receive much of credit for it (or alternatively bear the blame)». Così, A. M. REES, *T. H. Marshall and the Progress of Citizenship*, in (ed.) M. Bulmer, A. M. Rees, *Citizenship Today. The Contemporary Relevance of T. H. Marshall*, London, UCL Press, 1996, p. 14.

⁷⁰ Sul rapporto, non sempre cronologicamente ordinato e lineare, tra diritti civili e politici, S. LANARO, *La cittadinanza tra semantica e storia*, in (a cura di) C. Sorba, *Cittadinanza. Individui, diritti sociali, collettività nella storia contemporanea*, Padova, SISSCO, 1999, pp. 3-11. Sul divario tra diritti politici e sociali, noti invece che J. ALBER, *Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat*, cit., p. 246 sottolinea come l'introduzione dell'assicurazione sociale sia stata più rapida nei paesi di stampo monarchico rispetto a quelli, come l'Inghilterra, dalla grande tradizione parlamentare.

politica sociale con il fine esplicito di sostituire la democrazia⁷¹. Con tutta evidenza, la connessione tra diritti politici e diritti sociali rappresenta un archetipo tipicamente inglese: la Gran Bretagna è, del resto, l'epicentro della resistenza della cittadinanza democratica minacciata dai venti belligeranti della cittadinanza totalitaria⁷². L'affermazione del *Welfare State* britannico, inoltre, non sembra riassumibile attraverso la storica contrapposizione, tipica delle vicende continentali, tra diritti sociali e libertà di mercato. Ritrarre i *social rights* – utilizzando le chiavi interpretative offerte dal «doppio movimento» polanyano⁷³ – come strumenti in tutto contrapposti alla cultura giuridica liberale⁷⁴, considerandoli dunque il segno dello scontro tra il *laissez-faire* dello 'Stato minimo' e il dirigismo dello 'Stato socialista', non risulta completamente appagante per il caso britannico, specie qualora si consideri che le forze favorevoli all'elargizione dei servizi sociali non conoscono una netta avversione nei confronti del libero scambio⁷⁵.

⁷¹ Scrive K. POLANYI, *The Great Transformation*, cit., p. 297: «la soluzione fascista dell'impasse raggiunta dal capitalismo liberale può essere descritta come una riforma dell'economia di mercato raggiunta al prezzo dell'estirpazione di tutte le istituzioni democratiche». Per una efficace prospettiva riassuntiva, su come «diritti sociali e diritti politici, appena aldilà dell'idealtipo inglese, possono muoversi su orbite destinate a non incontrarsi», valgono le riflessioni di B. SORDI, *Democrazia e amministrazione: genealogie e sentieri interrotti*, in (a cura di) A. Pizzorno, *La democrazia di fronte allo Stato: una discussione sulle difficoltà della politica moderna*, Milano, Feltrinelli, 2010. La citazione è a p. 128.

⁷² Utilizzando le categorie care a P. COSTA, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa. L'età dei totalitarismi e della democrazia*, IV, Roma, Laterza, 2001, soprattutto, pp. 213 sgg.

⁷³ «Esso può essere rappresentato come 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». Così, K. POLANYI, *The Great Transformation*, cit., p. 170.

⁷⁴ L'ontologica incompatibilità tra il diritto sociale e il liberalismo, si noti, accomuna sia le dottrine marxiste che quelle dell'individualismo classico, secondo le quali, rispettivamente, l'intervento redistributivo nella correzione delle storture del capitalismo sarebbe rimasto sostanzialmente improduttivo, ovvero avrebbe generato effetti irrazionali e incontrollabili. Sulla teoria sociale dell'Ottocento in chiave comparativa con la realtà britannica, R. PINKER, *Social Theory and Social Policy*, London, Heinemann Educational, 1971, pp. 3-47.

⁷⁵ Anzi, la sua difesa costituisce, nei primi anni del Novecento, uno dei principali fattori aggreganti del nascente partito laburista. «Free trade per l'inglese non significa soltanto libero scambio nel senso continentale, ma anche pace, libertà e diritto». È lo stesso K. POLANYI ad ammetterlo in *Wirtschaft und Demokratie* [1932], trad. it., *Economia e democrazia*,

Viceversa, la cittadinanza marshalliana tende, coerentemente con le peculiarità britanniche, a chiarire le ipotesi di conflittualità tra il mercato e la protezione sociale all'interno di risposte funzionali alla necessaria e sistemica interazione dei processi dell'industrializzazione e della democrazia di massa⁷⁶: la *Social Class*, la conflittualità sociale, viene costantemente ricomposta – non senza qualche eccessivo ottimismo – all'interno della più ampia traiettoria della *Citizenship*, ossia, della complementarità tra i percorsi dei diritti civili, politici e sociali⁷⁷.

Nella ricomposizione dei *social rights* all'interno dei diritti di cittadinanza, resta però la percezione di una logica evolucionista, che velatamente regola un rapporto di continuazione storica tra lo Stato di diritto e lo Stato sociale, perché entrambi ricollocati in un comune orizzonte evolutivo. Tale interpretazione, evidentemente inadatta ai contesti continentali, ben si conforma all'indole tipica del gradualismo

in (a cura di) A. Salsano, *La libertà in una società complessa*, Torino, Bollati Boringhieri, 1987, p. 69.

⁷⁶ La tensione riflette la dicotomia storiografica tra funzionalismo e conflittualismo, ossia, come spiega J. ALBER, *Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat*, cit., p. 91, tra prestazioni sociali viste, rispettivamente, più come «una misura preventiva, quasi una necessità sistemica per la conservazione e lo sviluppo delle risorse della società, che non una concessione alla rivendicazione dei gruppi organizzati». Il divario è stato ridimensionato, all'insegna di un approccio normativo, con modelli multi-causali, meno orientati a ricercare aspetti generali del quadro socio-economico e più propensi a valorizzare dinamiche istituzionali specifiche, imperniate sui valori ideologici delle élites e delle tradizioni amministrative. In questo senso, sia pur con sensibilità varie, H. HECLO, *Verso un nuovo welfare state*, in (a cura di) M. Ferrera, *Lo stato del benessere: una crisi senza uscita?*, Firenze, Le Monnier, 1981; P. FLORA, J. ALBER, *Sviluppo dei "welfare states" e processi di modernizzazione e democratizzazione nell'Europa occidentale*, in (a cura di) P. Flora, A. J. Heidenheimer, *Lo sviluppo del Welfare state in Europa e in America*, Bologna, Il Mulino, 1986; M. FERRERA, *Modelli di solidarietà: politica e riforme sociali nelle democrazie*, Bologna, Il Mulino, 1993. Resta però il nucleo problematico, granitico nella sua resistenza, costituito dallo iato fra una conflittualità-causa dello sviluppo della protezione sociale attraverso rivendicazioni opposte al mercato, e una conflittualità-effetto del progresso industriale destinata a ricomporsi con il suo avanzare. Per una sintesi complessiva, F. GIROTTI, *Welfare state*, cit., pp. 55-85.

⁷⁷ Di qui l'idea, implicita nella prospettiva marshalliana, che la compatibilità fra diritti di libertà e diritti sociali riproduca un nesso sostanzialmente non conflittuale tra progresso economico, democratico e sociale: l'avanzare dell'industrializzazione, come in passato avrebbe distrutto i legami comunitari, influenzerebbe poi la partecipazione di massa al processo politico, così come il riconoscimento dei servizi sociali su larga scala. Non è un caso che, proprio su questo punto, si concentrino le voci critiche, a partire da quella di R. DAHRENDORF, allievo di Marshall alla LSE, in *Class and Class Conflict in Industrial Society*, trad. it., *Classi e conflitto di classe nella società industriale*, Bari, Laterza, 1970, rivolta a rivalutare il valore del conflitto, inteso come uno strumento di progresso dettato dal compromesso tra attori belligeranti.

inglese: il mito dell'ordine esistente e della continuità delle istituzioni antiche tende a ricostruire il percorso storico dei diritti sociali all'interno di un lungo processo di democratizzazione, favorito e mediato dal graduale evolversi della Costituzione non scritta.

È in questi termini che i caratteri dell'«altra storia», di una tipica «British Revolution», tendono a rivelarsi. Chiarita la centralità del caso britannico per l'affermazione del modello sociale europeo, osservare il cammino dell'universalismo dei *social rights* permette al giurista, ancor più se storico, su tutti il più avvezzo a ragionare del Regno in termini di contrapposizione con una realtà 'altra', con 'un'altra storia', a proiettarsi oltre le tentazioni del paradigma. L'indivisibilità dei diritti, in sintesi, come coglie le trasformazioni teoriche della cittadinanza sociale, al contempo, ne palesa le peculiarità storiche. E ne rivela un marcato anglocentrismo: lo Stato sociale, più che il frutto dello scontro conflittuale con lo Stato di diritto liberale, diviene, in questa prospettiva tipicamente insulare, l'espressione del suo rinnovarsi, all'insegna di una particolare convivenza tra la crescita dell'interventismo sociale e la costruzione giuridica del *Rule of Law*⁷⁸.

2. Rule of Law e Welfare State: il valore dell'ingranaggio

Scrutare la convivenza tra la tradizione del *Rule of Law* e le novità del *Welfare State* consente di comprendere tanto i tratti paradigmatici dell'esperienza britannica, apripista nel considerare i diritti sociali indispensabili per il pieno esercizio delle libertà, quanto le peculiarità storiche di un percorso che vive della singolarità della propria riflessione e delle sue specifiche vicende istituzionali.

Oltre a specificare la dialettica tra 'paradigma' e 'altra storia', articolandone le complessità in un ingranaggio che frena ricostruzioni sommarie, il rapporto tra *Rule of Law* e *Welfare State* tende a evidenziare le difficoltà storiografiche in ordine allo sviluppo dei diritti sociali e allo loro composita evoluzione che, muovendo dalle innovazioni delle

⁷⁸ «Marshall did not use the term democracy all that often, but his analysis of the progressive development of citizenship certainly can be regarded as a theory of democratic evolution». Ancora: «the welfare state, in his argument, becomes part of the general extension of democratization». A. GIDDENS, *T. H. Marshall, the State and Democracy*, in (ed.) M. Bulmer, A. M. Rees, *Citizenship Today. The Contemporary Relevance of T. H. Marshall*, London, UCL Press, 1996, pp. 65 e 67.

assicurazioni obbligatorie, culmina nella necessità della gestione diretta dei servizi pubblici, associati ad una protezione sociale quasi interamente universalistica ed a un regime programmato di pieno impiego. L'intreccio tra i due antecedenti teorici del modello beveridgiano – il *national minimum* e la pianificazione keynesiana – sembra riprodurre l'eterna dialettica insita nel divario tra il riconoscimento formale dei diritti sociali e la loro effettiva erogazione attraverso una programmata azione amministrativa dei servizi⁷⁹. È per questo che, secondo il Richard Crossman dei *New Fabians Essays* del 1952, le trasformazioni dello Stato sociale si potrebbero

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 nazionale⁸⁰.

Sintesi tra queste due direttrici, il *National Health Service Act* costituisce, congiuntamente, sia il simbolo più genuino del solidarismo e della responsabilità sociale dello Stato, sia il contrassegno del centralismo e della pianificazione amministrativa, in quanto prima manifestazione della strategia delle nazionalizzazioni laburiste e del centralismo burocratico direttamente affidato all'indirizzo ministeriale. L'ingranaggio rivela, pertanto, come l'universalismo viva tra le necessità dell'accentramento amministrativo, chiamato ad assicurare l'eguaglianza attraverso l'uniforme erogazione delle prestazioni sociali, e quella del decentramento pluralista, imposto dall'esigenza, insita nello stesso universalismo, di garantire lo sviluppo democratico e il più ampio esercizio delle libertà.

⁷⁹ Si trae spunto dalla dialettica tra *entitlements* e *provisions* illuminata da R. DAHRENDORF, *The Modern Social Conflict. An Essay on the Politics of Liberty*, trad. it., *Il conflitto sociale nella modernità*, Roma-Bari, Laterza, 1989.

⁸⁰ R. H. S. CROSSMAN, *Towards a Philosophy of Socialism* [1952], in *New Fabian Essays*, trad. it., *Nuovi Saggi Fabiani*, Milano, Edizioni di Comunità, 1953. Anche per L. FERRAJOLI, *La crisi dello Stato di diritto nella crisi dello Stato sociale*, in E. Fano, G. Marramao, S. Rodotà, *Trasformazioni e crisi del Welfare State*, Bari, De Donato Regione Piemonte, 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».

Si notino i limiti che, per Beveridge, l'amministrazione di prestazione non avrebbe dovuto valicare: la protezione sociale del *Report*, sebbene debba avvalersi di una *Full Employment in a Free Society* per garantire il suo corretto funzionamento, non si sarebbe spinta fino a compromettere, attraverso l'eccessiva azione burocratica dei servizi sociali, la *Voluntary Action*, il pluralismo della libera iniziativa dei cittadini, il loro spirito di intrapresa e mutuo soccorso⁸¹.

Non è un caso che i primi riferimenti alla crisi del *Welfare State* siano rintracciabili, sin dai primi anni Cinquanta, nei dibattiti sui costi e sulle storture burocratiche del *National Health Service*: al precoce venir meno della gratuità del servizio tramite la previsione di contributi (*charges*) per taluni trattamenti – e alla conseguente crisi del principio del libero accesso alle prestazioni sanitarie – seguono spirali burocratiche sempre più distanti dall'obiettivo di una vera liberazione dell'individuo. Tutta la vicenda del NHS vive nel sempiterno dissidio tra l'amministrazione centrale e i servizi di competenza delle autorità locali, nelle assidue dispute tra centro e periferia.

Presto, inoltre, la montante complessità amministrativa, nelle opulenze della *Affluent Society*⁸², apparirà sempre più incompatibile con il *welfare* 'minimo' beveridgiano, postulante il riconoscimento di diritti sociali universalistici, ma di fatto limitati, coerentemente con la tradizione del *national minimum* e con l'austerità delle condizioni post-belliche, alle prestazioni essenziali. L'*austerity welfare*, su cui il modello beveridgiano era fondato, non sembra più idoneo a soddisfare le richieste dei cittadini-consumatori: nelle trappole dell'assistenzialismo e nei dilemmi della nozione di povertà relativa⁸³, i diritti sociali di cittadinanza, lungi dal mantenere la propria accezione collettivistica, sembrano rispondere più alle brame di consumo che alla liberazione degli individui. E la Gran Bretagna sembra definitivamente perdere il ruolo di capofila delle politiche di protezione sociale: si assiste alla formazione di una spirale degenerativa secondo la quale la forza redistributiva dei bilanci risulta compromessa da dinamiche distributive che si avvalgono di prestazioni

⁸¹ Si fa riferimento, rispettivamente, al cosiddetto 'secondo' e 'terzo' rapporto di W. H. BEVERIDGE, ossia *Full Employment in a Free Society* [1944], trad. it., *Relazione su l'impiego integrale del lavoro in una società libera*, Torino, Einaudi, 1948 e Id., *Voluntary Action* [1948], *L'azione volontaria*, Milano, Edizioni di Comunità, 1954.

⁸² J. K. GALBRAITH, *The Affluent Society*, New York-Toronto, The New American Library, 1958.

⁸³ È storicamente decisivo il saggio di P. TOWNSEND, *The Meaning of Poverty*, in *British Journal of Sociology*, 13, 1962, pp. 210-227.

sociali, in parte superflue, profittevoli per carpire un maggior consenso elettorale. In un saggio del 1959, poi raccolto nella seconda edizione dei noti *Essays on the Welfare State*, Titmuss nota l'irrompere di una *Irresponsible Society*, foriera di inefficienze e sacche clientelari, rivolta più al favore delle classi medie che alla tutela dei bisogni essenziali⁸⁴.

Con il tracollo del *national minimum*, anche la netta separazione tra protezione sociale e sistema fiscale, propria dell'architettura beveridgiana, ne risulta inquinata: il principio dell'uguaglianza contributiva, storicamente derivante dallo schema di finanziamento della *National Insurance* del 1911, nonché strenuamente difeso e riproposto da Beveridge all'interno del suo *Report*, in quanto il simbolo di prestazioni del medesimo importo per tutta la cittadinanza, verrà progressivamente abbandonato a partire dal *National Insurance Act* del 1959 in favore dei benefici previdenziali commisurati ai redditi⁸⁵. La moltiplicazione delle prestazioni sociali sembra pregiudicare, in risposta ai fenomeni del *tax-welfare backlash*, le mire redistributive caratteristiche dell'affermazione del *Welfare State*: l'ordinamento inizia a servirsi del finanziamento della protezione sociale come leva tributaria per contenere l'innalzamento delle aliquote delle imposte dirette e, pertanto, arginare i fenomeni di rivolta fiscale. Di qui il cammino verso la selettività dell'assistenza, diretta a colmare, con la sua maggiore efficacia redistributiva rispetto all'universalismo, le incapacità del sistema tributario di rispondere alla moltiplicazione delle prestazioni sociali e alla crescita della spesa corrente.

Vero è che l'esplosione della spesa pubblica e della macchina burocratica, alimentate dalla capillare ambizione pianificatrice e dal definitivo passaggio all'economia mista, iniziano a colmare la separazione tra diritto e politica sociale, promuovendo un progressivo slittamento dalla discrezionalità al legalismo. È altrettanto vero che l'approdo allo Stato sociale promuove finalmente l'avvio di una riflessione giuridica sulla materia; riflessione propiziata dai dibattiti della LSE, ossia dalle opposte soluzioni avanzate dalla celebre *Road to Serfdom* di Friedrich August von Hayek e dalla *Social Citizenship* marshalliana⁸⁶, ma che inizia a

⁸⁴ R. M. TITMUSS, *The Irresponsible Society* [1959], in *Essays on the Welfare State*, trad. it., *Saggi sul "Welfare state"*, Roma, Edizioni lavoro, 1986, pp. 195-216.

⁸⁵ *National Insurance Act* [1959], 7 & 8 Eliz. 2, c. 47.

⁸⁶ Seppur nei loro differenti approcci, F. A. HAYEK, *The Road to Serfdom* [1944], trad. it., *La via della schiavitù*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2011, giunge a conclusioni esattamente opposte a quelle di T. H. MARSHALL e della sua citata *Citizenship and Social Class*.

coinvolgere voci – si pensi alla *Freedom Under the Law* di Lord Denning e alla *Law and Social Change in Contemporary Britain* di Wolfgang Friedmann⁸⁷ – più inclini ad un approccio squisitamente giuridico⁸⁸. E il *Franks Report* del 1957 attesta che le procedure dei *tribunals* e il diritto amministrativo non possono più essere ignorate dai giuristi, frantumando definitivamente l'integrità del modello diceyano – fiaccato almeno dal 1905, come attesta la *Law and Public Opinion*, dai progressi della legislazione sociale – e promuovendo una ridefinizione dei rapporti tra *Rule of Law* e *Welfare State*⁸⁹.

Eppure, frattanto che si avvia un lento processo – mai davvero ultimato – rivolto alla giuridicizzazione dei *social rights* e alla predisposizione di forme di garanzia processuale più simili a quelle degli altri diritti, proprio mentre si assiste all'origine di una convergenza internazionale verso i diritti umani e alle loro prodigiose conquiste, per contro, il processo moltiplicativo delle prestazioni e dei servizi pubblici tende, con esiti evidentemente paradossali, a fiaccare le fondamenta della cittadinanza sociale.

Come mostra, riformulando le categorie di Lord Hewart, il *Socialism and the New Despotism* (1956) di Crossman, i dubbi circa il carattere dispotico e «inherently totalitarian»⁹⁰ dello Stato sociale provengono anche dalle file laburiste. Nei *conservative thinkers* può invece riaprirsi apertamente il divario tra indirizzo e garanzia, possono riemergere *Two Concepts of Liberty*, due nozioni di libertà diverse e incompatibili nella loro natura: la libertà positiva – per il Berlin del 1958 – è solo «un altro approccio storicamente importante a questo tema che, confondendo la

⁸⁷ Rispettivamente, A. T. DENNING, *Freedom Under Law* [1949], London, Stevens, 1986 e W. G. FRIEDMANN, *Law and Social Change in Contemporary Britain*, London, Stevens, 1951.

⁸⁸ Sulle riforme degli anni Quaranta e le implicazioni giuridiche prodotte dal *Welfare State* si tornerà nel terzo capitolo.

⁸⁹ Come testimoniano le vicende, in risposta alle inconcludenze del *Report of Committee on Ministers' Powers* [Cmd. 4060], 1932, del *Report of the Committee on Administrative Tribunals and Enquiries* [Cmnd. 218], 1957 e del *Tribunals and Inquiries Act* [1958], 6 & 7 Eliz. 2, c. 66, nonché i dibattiti sul *judicial review* aperti da S. A. DE SMITH, *Judicial Review of Administrative Action*, London, Stevens, 1959 e concretizzati dal noto *leading case Ridge v. Baldwin* [1964] A.C. 40. È del 1959, inoltre, il volume collettaneo della LSE intitolato *Law and Opinion in England in the 20th Century*, (ed.) M. Ginsberg, London, Stevens, 1959 che, proprio muovendo dai diritti sociali, manifesta la chiara volontà di riformulare le categorie offerte nell'opera diceyana, quasi omonima, del 1905. Si vedano inoltre i fondamentali contributi di J. A. G. GRIFFITH, H. STREET, *Principles of Administrative Law*, London, Pitman, 1952 e H. W. R. WADE, *Administrative Law*, trad.it., *Diritto amministrativo inglese*, Milano, Giuffrè, 1969.

⁹⁰ R. H. S. CROSSMAN, *Socialism and the New Despotism*, in *Fabian Tract*, 298, 1956, p. 24.

libertà con le sue sorelle, l'uguaglianza e la fraternità, arriva a conclusioni altrettanto illiberali»⁹¹. L'incompatibilità tra *Rule of Law* e *Welfare State*, preconizzata nella *Road to Serfdom*, torna prepotentemente in scena già con la *Constitution of Liberty*⁹², pensata per l'occasione del centenario della milliana *On Liberty*⁹³ del 1859 e pubblicata l'anno successivo.

L'universalismo dei diritti sociali di cittadinanza appare pienamente in crisi già sul finire degli anni Cinquanta. Ben prima dell'avvento della stagione neoliberista, anzi, in anni nei quali si assiste, anche a livello internazionale, a una montante programmazione statale della vita economica ed a un vertiginoso aumento della spesa sociale, è già aspro il dibattito tra selettività e universalismo, fazioni rispettivamente capitanate dall'hayekiano *Institute of Economic Affairs* e da Richard Titmuss assieme agli altri cultori del modello Beveridge riuniti alla LSE. La traiettoria, unitaria, della libertà-dal-bisogno e dell'uguaglianza-delle-opportunità, sembra arrestarsi e, con questa, sembra ormai visibile la crisi del valore storico della solidarietà; crisi bifronte, giacché si manifesta sia per la sua mancata promozione (dovuta alla tendenziale sostituzione dell'universalismo dei servizi sociali con la selettività dei trasferimenti monetari) che per un suo eccessivo utilizzo (testimoniato dall'impossibilità di eccedere un limite mediano nei livelli di tassazione se non al prezzo della rivolta fiscale) in grado di consumare le risorse naturali di solidarietà presenti nella società.

L'immagine dell'ingranaggio aiuta a cogliere le complessità dell'evoluzione della cittadinanza sociale, del suo meccanismo costantemente costretto a mediare tra movimenti contrapposti, tra accentramento e decentramento, uniformità e differenziazione, monismo e pluralismo, tra *Welfare State* e *Rule of Law*; permette altresì di comprendere come i percorsi della crisi siano l'esito di trame non unicamente riassumibili con il declino della strategia economica keynesiana e della gestione diretta dei servizi.

Certo, nel lapidario confronto con gli ideali del *Welfare State* del secondo dopoguerra, la stagione thatcheriana mostra come la dogmatica dei diritti sociali sia straordinariamente condizionata dal tracollo dello Stato fordista, da una continua strategia di *rentrechment*, dalla forza d'urto

⁹¹ I. BERLIN, *Two Concepts of Liberty* [1958], in (ed.) H. Hardy, *Liberty*, trad. it., *Libertà*, Milano, Feltrinelli, 2005, p. 205.

⁹² F. A. HAYEK, *The Constitution of Liberty*, trad. it., *La società libera*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007.

⁹³ J. S. MILL, *On Liberty* [1859], trad. it., *Saggio sulla libertà*, Milano, Net, 2002.

dell'ondata privatizzante; elementi che sembrano realmente travolgere lo strumentario dello Stato keynesiano-beveridgiano e il suo contenuto progettuale.

In ragione di tali assunti, anche circa i profili della crisi dello Stato sociale, si è spesso portati a esaltare i tratti paradigmatici del caso britannico. Resta forte la tentazione di declinarne le vicende guardando ai modelli normativi elaborati da Titmuss e, pertanto, di eleggere il *Welfare State* laburista a emblema dell'indirizzo «istituzionale-redistributivo» del secondo dopoguerra allo stesso modo in cui, con dinamiche perfettamente speculari, la stagione thatcheriana viene incaricata, proprio in risposta allo Stato keynesiano-beveridgiano, di rappresentare la crisi della dogmatica dei diritti sociali e il movimento internazionale verso un modello «residuale» basato su dinamiche concorrenziali e sulla selettività dell'assistenza⁹⁴. Ancorché si utilizzi il parametro della «demercificazione» e quindi si osservi il ritrarsi dello Stato dal dirigere il mercato orientandolo verso i valori della protezione sociale, il Regno Unito sembra rivestire, ancora una volta, un ruolo di indiscusso battistrada⁹⁵.

Analizzando i profili giuridici dell'universalismo britannico, coerentemente con la prescelta prospettiva sempre rivolta a osservare il rapporto tra libertà e diritti sociali, nondimeno, ci pare che le criticità della cittadinanza sociale siano storicamente più profonde rispetto a come vengono solitamente dipinte. Persino in una realtà nella quale la stagione neoliberista ha avuto un impatto così dirompente negli assetti sociali dell'ordinamento (tanto da poterla eleggere a paradigma di un nuovo approccio internazionale basato sul modello competitivo e su

⁹⁴ R. M. TITMUSS (et al.), *Social Policy. An Introduction*, London, Hyman, 1974, pp. 30-32, superando la tradizionale dicotomia tra modello bismarckiano e modello beveridgiano, divide infatti tra un *Institutional redistributive model of social policy*, organizzato attraverso servizi universalistici con una tassazione fortemente redistributiva, tra 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 allorché il mercato e l'azione privata non soddisfino i bisogni più elementari.

⁹⁵ G. ESPING-ANDERSEN, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity, 1990 ha utilizzato come indicatore generale per l'analisi comparata il parametro – di ispirazione polanyana – della 'demercificazione', distinguendo così tra i modelli normativi liberali, conservatori e socialdemocratici. Resta però la percezione, ora ben evidenziata da D. GARLAND, *The Welfare State. A Very Short Introduction*, Oxford, University Press, 2016, che l'esperienza britannica, pur complessa da classificare, possa comunque offrire un paradigma della generale involuzione consistente nello slittamento dall'universalismo del secondo dopoguerra alla selettività del messaggio neoliberista.

un'arcigna selettività dell'assistenza), i percorsi della crisi, lungi dall'essere riconducibili unicamente alla privatizzazione delle funzioni amministrative e al contenimento dei bilanci statuali, appaiono radicati – anche e soprattutto – nelle criticità della moltiplicazione dei diritti, nelle aspettative crescenti dei cittadini, nella distribuzione fiscale del finanziamento della spesa pubblica, in una partita doppia di concatenazioni tra pubblico e privato, all'interno di un rapporto visceralmente intriso del contesto culturale di cui il diritto, immancabilmente, si nutre.

Ciò non toglie che il percorso di seguito descritto possa offrire uno strumentario utile per rinsaldare un'ormai cedente indivisibilità dei diritti e riemergere dal ristagnante immobilismo che sembra ancora imbrigliare i dibattiti della dottrina giuridica. È più che mai pressante l'esigenza di emanciparsi da una visione che, nel corso del Novecento, ha condizionato lo Stato sociale alla volontà discrezionale dell'agire politico, lo ha considerato una mera declinazione, una semplice sovrastruttura, rispetto alla costruzione immanente dello Stato di diritto⁹⁶. È sempre più urgente rinnegare la presunta minorità teorica dei *social rights* che, spesso motivata sulla base del carattere prestazionale che li contraddistinguerebbe, ancora non permette loro, nonostante i continui sforzi della dottrina, di conseguire una valenza normativa pari a quella dei diritti di libertà, di andar oltre la portata meramente programmatica e, dunque, di essere pienamente tutelabili anche contro la volontà del legislativo⁹⁷.

⁹⁶ È noto che secondo l'interpretazione di C. SCHMITT, *Verfassungslehre*, trad. it., *Dottrina della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1984, i diritti sociali, diritti «essenzialmente socialistici» (p. 227), siano condizionati alla volontà del potere politico. Anche per coloro che li considerano uno strumento indispensabile per il godimento degli altri diritti, vale però la concezione secondo la quale il carattere prestazionale dei diritti sociali tende a distinguerli dai diritti di libertà, i quali non richiedono azioni positive di natura sostanziale – e non procedurale – per il loro soddisfacimento; una concezione che in Italia corre da P. CALAMANDREI, *L'avvenire dei diritti di libertà*, saggio introduttivo al capolavoro di F. Ruffini, *Diritti di libertà*, Firenze, La Nuova Italia, 1975, pp. VII-LVI a N. BOBBIO, si veda il saggio *Sui diritti sociali*, in (a cura di) G. Neppi Modona, *Cinquant'anni di Repubblica italiana*, Torino, Einaudi, 1996, pp. 115-124, il quale, in aderenza alla sua teoria *Sulla funzione promozionale del diritto*, in *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, 1969, pp. 1313-1329, inserisce i diritti sociali all'interno di una dimensione programmatica, giocoforza distinta da quella – certamente operativa – dei diritti di libertà.

⁹⁷ Chiarito che tutti i diritti hanno un costo economico, se non altro per la necessità di assicurare la loro attuazione giudiziaria, la migliore dottrina costruisce il fondamento dei *social rights* non solo sul principio di eguaglianza, ma anche, congiuntamente a questa, sulla

Nelle crisi economiche e pandemiche degli ultimi anni, artefici di rinnovate e ingenti forme di interventismo pubblico, la riflessione giuridica, se volta a rilanciare un'effettiva equiparazione tra diritti di libertà e diritti sociali, a costruire una qualche forma di *Right to Welfare*⁹⁸ e a evitare che lo Stato sociale continui a essere – riprendendo una formula cara all'osservatore italiano – una «nozione inutile»⁹⁹ priva di un reale contenuto prescrittivo, non può considerare i diritti sociali come l'espressione di una mera ricetta economicistica, approssimativamente identificata con la gestione diretta dei servizi e con le politiche economiche di indebitamento, ovvero come una variabile sempre dipendente dalla crescita della spesa pubblica e delle funzioni amministrative. Non può limitarsi a confidare nella ripresa economica, deve bensì riflettere sulla necessità impellente di riproporre un programma sociale che, anche al prezzo – per vero assai salato – di frenare la moltiplicazione di prestazioni, certamente utili, ma in parte superflue, riassegna un'assoluta primazia giuridica ai bisogni di natura essenziale, ridefinisca priorità e gerarchie tra gli strumenti amministrativi sulla base della loro capacità di condurre alla libertà dal bisogno, alla effettiva liberazione della persona, alla sua emancipazione, non al suo asservimento. A poco serve immaginare una nuova stagione dei diritti

solidarietà, in nome della complessiva indivisibilità dei diritti ascritti alla persona umana. Ne è oggi il punto di riferimento internazionale il volume di S. HOLMES, C.R. SUNSTEIN, *The Cost of Rights. Why Liberty Depends on Taxes*, trad. it., *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, Bologna, Il Mulino, 2000. Per la realtà inglese si veda, soprattutto, I. HARE, *Social Rights as Fundamental Human Rights*, in (ed.) B. Hepple, *Social and Labour Rights in a Global Context. International and comparative perspectives*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, pp. 153-181 e, più di recente, J. KING, *Judging Social Rights*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012. Nella scienza italiana, in verità, gli embrionali sforzi tesi a negare la minorità giuridica dei diritti sociali appaiono ancor più risalenti. Si pensi all'indirizzo aperto da M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Diritti sociali*, in *Enciclopedia del diritto*, XII, 1964, pp. 802-807 e ripreso da M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in *Studi in onore di Manlio Mazziotto di Celso*, Padova, Cedam, 1995, pp. 97-134. Nello stesso senso si vedano però i contributi di L. MENGONI, *I diritti sociali*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 1, 1998, pp. 1-15; E. DICHIOTTI, *Il mercato delle libertà*, Bologna, Il Mulino, 2006; G. PINO, *Diritti sociali. Per una critica di alcuni luoghi comuni*, in *Ragion pratica*, 2, 2016, pp. 495-518; L. FERRAJOLI, *Manifesto per l'uguaglianza*, Roma-Bari, Laterza, 2019, soprattutto, pp. 3-37.

⁹⁸ Persino Marshall ammette l'impossibilità di riconoscere un preciso obbligo dello Stato volto a garantire un troppo vago diritto al benessere. Si veda la raccolta di saggi T. H. MARSHALL, *The Right to Welfare and Other Essays*, London, Heinemann, 1981.

⁹⁹ Per M. S. GIANNINI, *Stato sociale: una nozione inutile*, in *Il Politico*, 42, 2, 1977, pp. 205-227, la nozione risulta valida unicamente come categoria descrittiva per indicare non più che il passaggio storico dallo Stato-monoclasse alla concezione pluriclasse dell'ordinamento.

sociali senza chiedersi se le prestazioni che si intendono riconoscere finiscano per pregiudicare – e non agevolare – la solidarietà che vorrebbero promuovere, la stessa solidarietà nella quale è radicato il loro più profondo fondamento giuridico¹⁰⁰. E ciò nella consapevolezza che il giurista non può limitarsi a difendere i diritti, ma deve, anzitutto, definirne il contenuto storico.

¹⁰⁰ Solidarietà, dunque: «un principio volto a scardinare barriere, a congiungere, a esigere quasi il riconoscimento reciproco, e così a permettere la costruzione di legami sociali nella dimensione propria dell'universalismo». Così, S. RODOTÁ, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Roma, Laterza, 2014, p. 4. Ancorché riferite al contesto italiano, valgono inoltre le considerazioni di M. FIORAVANTI, *Art. 2. Costituzione italiana*, Roma, Carocci, 2018, che evidenzia come la solidarietà, da un punto di vista giuridico, raccolga tanto la funzione egualitaria di indirizzo propria dei poteri pubblici che la funzione di garanzia assicurata dai diritti di libertà. E per P. GROSSI, *Giovinetza della Costituzione italiana*, Roma, Bardi Edizioni, 2019, pp. 23-24, la solidarietà «è la traduzione in termini di un concreto assetto storico/sociale e storico/giuridico, di quella vaga fraternità assunta a principio fondante dalle rivoluzioni tardo-settecentesche, ma che, quale stella polare brillante troppo remota nel suo cielo distantissimo, galleggia senza benefiche incidenze nella esistenza quotidiana dei comuni cittadini. La solidarietà, al contrario, è un cemento legante nel groviglio della vita sociale».

I

LA GRAN BRETAGNA CAPOFILA DELLA PROTEZIONE SOCIALE NOVECENTESCA: LA CERNIERA DELLA NATIONAL INSURANCE

Ora, quello che voglio sono Fatti. Insegnate, a questi bambini e a queste bambine, nient'altro che Fatti. I soli Fatti sono ciò che occorre nella vita. Non seminate altro e sradicate tutto il resto. La mente di animali razionali si potrà plasmare solo sui Fatti; nient'altro che sarà mai per essi di alcuna utilità. Questo è il principio in base al quale allevo i miei figli, e questo è il principio in base al quale allevo questi bambini. Attenersi ai Fatti, signor mio!

C. Dickens, Hard Times

SOMMARIO. – 1. I primordi della cittadinanza sociale: la nomina della Royal Commission del 1905 e il ribaltamento degli ideali della Poor Law. – 1.1. Traiettorie collettivistiche: verso il riformismo novecentesco. – 1.2. Le mediazioni del national minimum: i diritti sociali nella continuazione della tradizione Whig e nel gradualismo fabiano. 2. Le mire universalistiche della National Insurance. – 2.1. Tendenze redistributive: i nuovi orizzonti costituzionali. 2.2. Direttrici amministrative: l'impatto della moltiplicazione dei servizi sociali. – 3. La via inglese al Welfare State. Trasformazioni solidali e persistenze paternaliste.

1. I primordi della cittadinanza sociale: la nomina della Royal Commission del 1905 e il ribaltamento degli ideali della Poor Law

La *Royal Commission on the Poor Laws*, incaricata il 4 dicembre 1905 di elaborare un progetto di riforma, complessivo e organico, del sistema assistenziale allora vigente, segna l'inizio di una nuova epoca. La sua nomina, di poche ore precedente alle dimissioni del presidente Balfour e alla caduta del suo governo *Tory*, costituisce il preludio della vittoria liberale alle successive elezioni. Il suo dibattito rappresenta, a livello istituzionale, la prima concreta riflessione in merito alla responsabilità sociale dello Stato e alla inedita funzione di indirizzo assegnatagli per il

contrasto alle disuguaglianze¹. Oltre a rivestire una importanza capitale nella storia del *welfare* britannico, gli studi della *Royal Commission* aprono la via alla legislazione varata tra il 1906 e il 1914, le cui innovazioni saranno in grado di rovesciare gli strascichi di una concezione tipicamente borghese dello Stato, nonché di anticipare, specie guardando alle clamorose novità dell'assicurazione contro la malattia e la disoccupazione del *National Insurance Act* del 1911, non pochi assunti del futuro *Welfare State*.

Al termine dei quattro anni dei suoi lavori, la *Royal Commission* raccoglierà una cospicua mole di dati, statistiche, progetti legislativi; più di mille pagine, divise in due diversi rapporti, i cui rispettivi suggerimenti saranno rimaneggiati da Lloyd George al fine di predisporre il suo schema della *National Insurance*.

Le proposte del rapporto di maggioranza, seppur assai innovative, restano aderenti ai valori, ormai da tempo radicati, del libero mutualismo e dell'azione volontaria: «Great Britain – si ricorda nel *Majority Report* – is the home of voluntary effort, and its triumphs and successes constitute in themselves much of the history of the country»².

Di contro, avverso alle proposte della maggioranza, il *Minority Report*, tra i cui estensori spicca Beatrice Webb, si pone in netto contrasto con la tradizione. Impreziosito dal contributo tecnico del giovane Beveridge, già distintosi come editorialista di politiche sociali del *Morning Post* e presto chiamato come *civil servant* al *Board of Trade* da un Churchill alle prime esperienze amministrative³, il rapporto di minoranza propone un «Break-up of the Poor Law»⁴, ossia lo smantellamento del sistema assistenziale vigente, ancora articolato sulla base dei principi del *Poor Law Amendment Act* del 1834⁵; principi che proponevano un'assoluta

¹ Le risultanze degli studi della commissione saranno pubblicate nel *Report of the Royal Commission on the Poor Laws and Relief of Distress* [Cd. 4499], 1909.

² *Ivi*, p. 643.

³ J. HARRIS, *William Beveridge: A Biography*, Oxford, Oxford University Press, 1977, pp. 144-167.

⁴ Come da titolo della prima parte del *Minority Report*, che contiene tutte le proposte assistenziali diverse da quelle relative alla disoccupazione. Il rapporto è subito ristampato in edizione economica, *The Minority Report of the Poor Law Commission*, The National Committee to Promote the Break-up of the Poor Law, London, 1909. Circa il pionierismo dei servizi sociali del rapporto di minoranza, N. BOSANQUET, *In Praise of the Minority Report*, in *From the Workhouse to Welfare*, London, Fabian Society, 2009, pp. 71-76.

⁵ Circa il *Poor Law (Amendment) Act* [1834], 4 & 5 Will. 4, c. 76, resta fondamentale la monumentale opera di B. WEBB, S. WEBB, *English Poor Law History* [1927-29], sul modello

contrapposizione tra le istanze sociali e la dimensione economica di mercato, associavano l'assistenza allo stigma del pauperismo, obbligavano gli individui a confidare, secondo il mantra del *self-help*⁶, unicamente sul loro individualismo, sulle loro forze.

Cardine di tutto il sistema assistenziale almeno sino agli inizi del Novecento, la *New Poor Law*, destrutturando i vincoli cetuali delle *Old Poor Laws* di elisabettiana memoria sull'onda dell'utilitarismo di Jeremy Bentham e di esigenze in prevalenza rivolte al contenimento della spesa pubblica⁷, nonché abrogando l'assistenzialismo del sistema *Speenhamland*, consistente in un'assistenza monetaria, gestita dalle parrocchie e rivolta a integrare i salari insufficienti in proporzione al numero dei componenti il nucleo familiare⁸, associava il mantenimento a carico dello Stato all'emarginazione sociale e all'internamento negli edifici semi-detentivi

ottocentesco la *Part II, The Last Hundred Years*, London, Frank Cass, 1963, in particolare il volume I, pp. 104 sgg. Per la centralità della *Poor Law* in tutti gli ambiti del *welfare* vittoriano, si veda K. LAYBOURN, *The Evolution of British Social Policy and the Welfare State*, Keele, Ryburn, 1995, pp. 15-94.

⁶ È il perno di tale tradizione 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, Editori della Biblioteca utile, 1867, che è tutto un manifesto della libera iniziativa: «fiducia», «perseveranza», «energia e coraggio» sono le parole d'ordine.

⁷ Nel 1601, in età elisabettiana, prendeva forma un primissimo sistema di tutela per i fanciulli abbandonati, per gli inabili al lavoro e per i disoccupati. Il modello delle *Old Poor Laws*, gestito dagli *overseers* nominati in ogni parrocchia dai giudici di pace, non era comunque dissimile dagli altri istituti poco dopo in Europa, perché costituiva l'ultima garanzia residuale in un sistema di protezione sociale ancora basato su legami cetuali e feudali. D'obbligo rimandare al *Report of the Royal Commission on the Poor Laws and Relief of Distress*, cit., pp. 55-80. Per un quadro di sintesi aperto al confronto internazionale, G. V. RIMLINGER, *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America, and Russia*, New York, Wiley & Sons, 1971, pp. 1-33.

⁸ Il sistema *Speenhamland*, dal nome della parrocchia del Berkshire in cui venne varato nel 1795, era bersaglio delle critiche da parte dell'economia classica. Scrive 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, Utet, 1965, p. 571: «la 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». A dispetto di Malthus, Burke e Ricardo, Bentham non criticava tanto la natura umanitaria di *Speenhamland*, quanto gli effetti degenerativi sulla produzione dalla legge indotti. Riassume K. POLANYI nella sua *The Great Transformation*, cit., p. 130: «gli studiosi proclamavano all'unisono che era stata scoperta una scienza che poneva le leggi che governavano il mondo degli uomini al di là di qualunque dubbio. Fu per ordine di queste leggi che la compassione fu allontanata dai cuori e che la stoica determinazione di rinunciare alla solidarietà umana in nome della massima felicità per il maggior numero di persone, acquistò la dignità di una religione secolare».

delle *workhouses*⁹. Vietando quasi ogni forma di assistenza esterna (*outdoor relief*) a tale circuito, l'indigenza, confinata entro un'istituzione totale non dissimile dall'idealtipo del *Panopticon* benthamiano, diveniva invisibile, innocua¹⁰. Quella della *Poor Law* non era semplicemente una legge, ma un sistema giuridico riservato esclusivamente ai poveri¹¹. Il meccanismo ottocentesco, in sintesi, considerava

le pretese del povero non come parte integrante dei diritti del cittadino, ma come un'alternativa ad essi: come una pretesa cui si poteva venire incontro solo se i postulanti cessavano di essere cittadini in qualsiasi significato genuino della parola. Perché gli indigenti rinunciavano in pratica al diritto civile della libertà personale: venivano internati in case di lavoro, e rinunciavano per legge a qualsiasi diritto politico fosse in loro possesso¹².

Ancora al tempo della *Royal Commission*, l'internamento nelle *workhouses* comportava la perdita delle libertà e dei diritti politici, condizionava l'assistenza allo svolgimento di un lavoro forzato, naturale deterrente per chi avesse voluto ricorrere all'assistenza, perché orientato al principio della 'minore-desiderabilità' – *less-eligibility*¹³ – rispetto ad ogni

⁹ Per T. H. MARSHALL, *Citizenship and Social Class*, cit., pp. 13-16 *passim*, se in origine diritti civili, politici e sociali «erano fusi in un unico elemento», la *New Poor Law* ne ultimava un processo di «separazione funzionale»: «i diritti sociali che avevano avuto la loro radice nell'appartenenza alla comunità di villaggio, alla città e alla gilda, furono dissolti poco a poco dal mutamento economico, finché non rimase nient'altro che la “legge sui poveri”».

¹⁰ «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». Così, M. FOUCAULT, *Sorvegliare e punire: nascita della prigione*, Torino, Einaudi, 2014, p. 228. 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 (ed.) P. Thane, *The Origins of British Social Policy*, London, Croom Helm, 1978, pp. 52-54 e J. TRICKETT, *An Unjust Law*, in *From the Workhouse to Welfare*, London, Fabian Society, 2009, pp. 37-46.

¹¹ K. POLANYI, *The Great Transformation*, cit., non esita a parlare di «fiamme laceranti della *Poor Law*» (p. 225) e dei «suoi metodi scientifici di tortura mentale» (p. 283).

¹² T. H. MARSHALL, *Citizenship and Social Class*, cit., p. 26.

¹³ È laconico il commento di Tocqueville: «in tutti i paesi sembra sfortunato chi non sia ricco. In Inghilterra divenne un'orribile disgrazia essere povero». A. DE TOCQUEVILLE, *Oeuvres complètes*, V, II, *Voyages en Angleterre, Irlande, Suisse, Algerie*, trad. it., *Viaggio in Inghilterra*, Napoli, Guida Editori, 1998, p. 126. Sul principio della *less-eligibility*, «that would make relief less 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*

altro disponibile sul mercato. Le condizioni del lavoro erano talmente gravose da costituire un'implicita prova del bisogno di essere assistito (*workhouse test*): solo coloro che accettavano lo stigma meritavano l'aiuto. L'internamento implicava altresì, sebbene si trattasse di un'ipotesi in parte teorica a causa del suffragio censitario, la perdita automatica del diritto di voto.

Ebbene, il *Minority Report*, in aperta polemica con la resistente tradizione che ammetteva unicamente le ingerenze amministrative necessarie a liberare risorse destinate a gravare sul sistema fiscale e a porre limiti al libero commercio, propone il disconoscimento del *laissez-faire* ancora imperante; e ciò attraverso il suggerimento di predisporre una risoluta azione burocratica nella politica dell'impiego e la proposta di istituire l'embrione di un servizio sanitario nazionale che, anticipando gli assunti del futuro *National Health Service*, «necessarily involves the gratuitous provisions medical treatment to all applicants»¹⁴. Anche in virtù della pionieristica – e per la maggioranza utopica¹⁵ – prospettiva di una «public organization of labour market»¹⁶, il rapporto di minoranza prospetta una trasformazione dei servizi pubblici tanto radicale da postulare il riconoscimento del *national minimum*, un minimo di prestazioni essenziali, nazionali e di regola universalistiche, capaci di suggerire un nuovo rapporto tra il cittadino e lo Stato, una nuova forma di cittadinanza¹⁷.

Il divario fra le due proposte non deve però essere enfatizzato oltremodo: sarebbe errato – come sovente accaduto guardando allo scontro fra Mrs. Bosanquet e Mrs. Webb, rispettivamente a capo della campagna per la recezione dei due rapporti – qualificare quello di

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.

¹⁴ *Report of the Royal Commission on the Poor Laws*, cit., p. 890. Sulle «objections to gratuitous medical assistance» della maggioranza, pp. 289 sgg.

¹⁵ *Ivi*, p. 1214.

¹⁶ *Ivi*, p. 1215.

¹⁷ Beatrice Webb, molti anni dopo la pubblicazione del rapporto di minoranza, rivendicava con orgoglio la lungimiranza del documento che aveva elevato il diritto ad essere assistiti dallo Stato quale «attributo della cittadinanza». Citato da L. MARROCU, *Il contesto marshalliano: origine e sviluppo del Welfare State britannico*, in (a cura di) C. Sorba, *Cittadinanza. Individui, diritti sociali, collettività nella storia contemporanea*, Padova, SISSCO, 1999, p. 146. Nello stesso senso, S. KATWALA, *Introduction*, in *From the Workhouse to Welfare*, London, Fabian Society, 2009, pp. 1-7.

maggioranza come giuridicamente reazionario, a dispetto dei fasti del progresso sbandierati dagli Webbs¹⁸.

Lo confermano, in primo luogo, le due impellenze che avevano costretto i *Tories* a convocare la commissione e che, in seguito, costituiranno l'oggetto delle due parti della *National Insurance*. La prima, sanitaria, proveniva dal *The Inter-Departmental Committee on Physical Deterioration* del 1904, che aveva attestato una preoccupante inidoneità fisica delle leve militari nella guerra anglo-boera, in larga parte dovuta alla denutrizione e all'assenza di adeguate cure mediche¹⁹; la seconda, occupazionale, derivava dalle crescenti proteste popolari sospinte dalla disoccupazione, le quali avevano già condotto all'approvazione dell'*Unemployment Workmen Act* del 1905²⁰, predisposto come misura temporanea che, sulla scia dell'indirizzo aperto dalla cosiddetta 'circolare' di Joseph Chamberlain del 1886 (con la quale si era permesso alle singole realtà territoriali di organizzare lavori di pubblica utilità per incentivare il lavoro²¹), consentiva ora alle autorità locali di stabilire un contributo economico per predisporre centri per l'impiego e assicurare economicamente i lavoratori maggiormente soggetti alla disoccupazione ciclica dei nuovi settori industriali.

Tra le instabilità del ciclo economico e le montanti proteste popolari, a molti appare difficilmente smentibile che la povertà dipenda, quantomeno in parte, da cause estranee alla volontà dell'indigente o alle sue colpe individuali. L'ancor più condiviso afflato verso la *national efficiency*, alla quale neanche il *Minority Report* sembra sottrarsi, tende a

¹⁸ Sulla questione, J. HARRIS, *The Webbs and Beveridge*, in *From the Workhouse to Welfare*, cit., pp. 55-64.

¹⁹ «With scarcely an exception, there was a general consensus of opinion that the time has come when the State should realize the necessity of ensuring adequate nourishment to children in attendance at school; it was said to be the height of cruelty to subject half-starved children to the processes of education, besides being a short-sighted policy, in that the progress of such children is inadequate and disappointing; and it was, further, the subject of general agreement that, as a rule, no purely voluntary association could successfully cope with the full extent of the evil». *Report of the Inter-departmental Committee on Physical Deterioration* [Cd. 2175], 1904, p. 69, par. 348.

²⁰ *Unemployment Workmen Act* [1905], 5 Edw. 7, c. 18. Circa il problema della disoccupazione nei decenni precedenti, J. FULBROOK, *Administrative Justice and the Unemployed*, London, Mansell, 1978, pp. 97-110.

²¹ Con la c.d. circolare di Joseph Chamberlain del 1886, secondo una regola che fece scuola nei successivi anni, si era permesso alle autorità locali di organizzare lavori di pubblica utilità per sopperire alla disoccupazione. La migliore sintesi è ancora quella di W. H. BEVERIDGE, *Unemployment: A Problem of Industry*, London, Longmans, 1909, pp. 150-157.

evidenziare le falle amministrative della *Poor Law*. L'aumento spesso incontrollato dei suoi costi di gestione, dovuto al sempre più frequente utilizzo della clausola che consentiva di ammettere deroghe al divieto di concedere *outdoor relief* in caso di «sudden and urgent necessity»²², non consente di frenare una crescita della miseria preoccupante per le sorti dell'Impero e destabilizzante per l'ordine interno²³.

It is very unpleasant to record that, notwithstanding our assumed moral and material progress, and notwithstanding the enormous annual expenditure [...], we still have a vast army of persons quartered upon us unable to support themselves, and an army which in numbers has recently shown signs of increase rather than decrease²⁴.

All'unisono, dunque, la *Poor Law* appare inefficiente e antiquata. Ispirati da un inedito interesse scientifico nei confronti della povertà alimentato dai primi *surveys* di Booth e Rowntree al volgere del secolo²⁵, i grandi esperti della *Royal Commission* non potranno che certificarlo²⁶, fornendo un dettagliato elenco delle criticità del sistema:

the inadequacy of existing Poor Law areas to meet the growing needs of administration [...]; the lack of intelligent uniformity in the application of principles and in general administration [...]; the tendency in many Boards of Guardians to give outdoor relief without plan or purpose; the unsuitability of

²² 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 del recluso 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*, cit., pp. 67-69.

²³ Sul punto è indispensabile G. R. SEARLE, *The Quest for National Efficiency: A Study in British Politics and Political Thought, 1899-1914*, Oxford, Blackwell, 1971, soprattutto, pp. 235-256.

²⁴ *Report of the Royal Commission on the Poor Laws*, cit., p. 52.

²⁵ Sulla base dell'indirizzo aperto nel mondo americano, in particolare da H. GEORGE, *Progress and Poverty. An Inquiry into the Cause of Industrial Depressions and of Increase of Want with Increase of Wealth* [1879], New York, Robert Schalkenbaeh Foundation, 1935, andava diffondendosi un primo interesse scientifico verso i problemi della povertà, in Gran Bretagna visibile dai diciassette volumi di C. BOOTH, *Life and Labour of the People*, London, Williams and Norgate, 1889-1903, e dal primo *survey* di B. S. ROWNTREE, *Poverty: A Study of Town Life* [1901], London, Macmillan, 1903.

²⁶ Oltre al presidente Lord George Hamilton, Mrs. Webb, Mrs. Bosanquet, alcuni *guardians* e altri membri del *Local Government Board*, fanno parte della commissione anche C. Stewart Loch della *Charity Organisation Society* e George Lansbury, membro eletto del distretto di *Poplar*. Sui componenti della commissione, T. HORTON, *A Short Guide to Minority Report*, in *From the Workhouse to Welfare*, London, Fabian Society, 2009, pp. 9-20.

the general workhouse as a test or deterrent for the able-bodied; the aggregation in it of all classes without sufficient classification; and the absence of any system of friendly and restorative help [...]; the general rise in expenditure, not always accompanied by an increase of efficiency in administration²⁷.

Sono queste le critiche principali, condivise dalla commissione, di fatto, in modo unanime. Si noti che anche il *Majority Report* si spinge fino a proporre, contro tutta la «hopelessness»²⁸ derivante dalla *Poor Law*, di abrogarne il nome per sostituirla con nuovi «Public Assistance Committees»²⁹ che «should include processes of help which would be preventive, curative and restorative» e «should be adapted to the need of the individual»³⁰. La maggioranza non esita a suggerire di istituire dei centri per l'impiego – «Labour Exchanges»³¹ – e una «Insurance against Unemployment»³². «The proposals we make – esplicita ancora il *Majority* – cover a large field of administration, will conflict with many old traditions»³³.

I due rapporti, concordi sull'urgenza di superare lo stigma associato all'assistenza, vanno distinguendosi nettamente solo in merito alla volontà della maggioranza di non ostacolare, per colpa di servizi sociali nazionali e burocratici, il pluralismo delle associazioni mutualistiche (*friendly societies*)³⁴: la maggioranza ne difende la tradizione e ne auspica una fruttuosa «co-operation»³⁵ con le amministrazioni pubbliche³⁶.

È solo in questi termini che è possibile cogliere un generale e condiviso mutamento del pensiero giuridico in merito alle prestazioni sociali; una trasformazione consistente nell'inversione della concezione

²⁷ *Report of the Royal Commission on the Poor Laws*, cit., p. 596.

²⁸ *Ibidem*

²⁹ Coordinati da una «Public Assistance Authority» volta a rimpiazzare la *Poor Law*, le sue inefficienze e le sue accezioni stigmatizzanti. *Ivi*, pp. 596 sgg.

³⁰ *Ivi*, p. 617.

³¹ *Ivi*, p. 630.

³² *Ivi*, p. 632.

³³ *Ivi*, p. 643.

³⁴ Sulle critiche del rapporto di maggioranza al «Break-up of the Poor Law» proposto dal *Minority Report*, *ivi*, p. 601 e, circa l'attenzione della maggioranza nei confronti del volontarismo, pp. 623 sgg.

³⁵ «The public administration established for the assistance of the poor should work in co-operation with the local and private charities of the district». *Ivi*, p. 617.

³⁶ Sulla delicata transizione dalla filantropia all'azione pubblicistica, D. HAYTER, *From Philanthropy to Politics*, in *From the Workhouse to Welfare*, London, Fabian Society, 2009, pp. 47-54.

colpevolistica della povertà grazie al riconoscimento di prestazioni sociali estranee al circuito della *Poor Law*, costruite non più come mere concessioni necessarie a garantire l'ordine, la sicurezza e il libero mercato³⁷, bensì come strumenti per una migliore partecipazione dell'individuo alla vita comunitaria: insomma, diritti propriamente intesi, in quanto il loro esercizio, non risulta più condizionato alla perdita dei diritti civili – con l'internamento nelle *workhouses* – e di quelli politici – tramite la perdita del diritto di voto. E si illumina la rilevanza della cesura che interviene in corrispondenza del crinale novecentesco; cesura che chiarisce come gli assunti inclusivi e solidali che regolano tutta la successiva evoluzione dello Stato sociale britannico muovano in parallelo al ripudio dei «principles of 1834»³⁸.

Preludio di una stagione legislativa che – come chiarisce lo stesso Beveridge nel 1909 – «reversed the principles of 1834 and enshrined in the statute book the policy of relieving the unemployed without the disqualifications of the Poor Law»³⁹, la *Royal Commission* è l'epicentro di una tendenza che ne attesta il ribaltamento, che inverte l'incompatibilità fra diritti sociali e libertà democratiche di cui il *poor law code* era la più accentuata manifestazione, che inizia a scandire, secondo dinamiche concettualmente inverse al modello giuridico ottocentesco, il lento passaggio storico da una dimensione formale ad una sostanziale dell'eguaglianza⁴⁰. Può davvero apparire il fulcro della ricostruzione, l'effettivo disconoscimento delle tendenze economicistiche, della stigmatizzazione del debole e degli ideali selettivi della *Poor Law*, in grado

³⁷ «La legge sui poveri era un sostegno, non una minaccia, per il capitalismo», riassume T. H. MARSHALL, *Citizenship and Social Class*, cit., p. 37.

³⁸ Circa «the continuous series of “departures” from the “Principles of 1834”», B. WEBB, S. WEBB, *English Poor Law History*, cit., p. 547. Si veda inoltre R. PINKER, *Social Theory and Social Policy*, London, Heinemann Educational, 1971, p. 85, che chiarisce come, nel decennio 1905-14, la «collectivist doctrine of social welfare gaining popularity and influence, and reached the dimension of a counter-attack upon the principles of 1834».

³⁹ W. H. BEVERIDGE, *Unemployment*, cit., p. 2.

⁴⁰ Scriverà, poco più di vent'anni dopo, M. B. GILSON, *Unemployment Insurance in Great Britain*, London, Allen & Unwin, 1931: «since the beginning of the century, there has been a steady development of the social outlook reflected in the work of the Royal Commission on the Poor Laws. The new policy seeks more than mere prevention, or relief of extreme poverty; the narrowing of the economic gulf between rich and the poor is its centrale purpose» (p. 390). E ancora: «abandonment of the “principles of 1834” was inevitable. The slow development of a more human view was accompanied by assumption of greater responsibility for the unemployed by local authorities» (p. 361).

di inaugurare i percorsi che condurranno ai valori, perfettamente antitetici, dell'universalismo beveridgiano⁴¹.

1.1. Traiettorie collettivistiche: verso il riformismo novecentesco

Nel contesto dei rivolgimenti del nuovo secolo, nelle sue dirompenti trasformazioni industriali, nella straordinaria diffusione dell'associazionismo sindacale, nella partecipazione politica di massa e nella sempre più capillare predisposizione dei servizi pubblici, la questione sociale irrompe dunque nel dibattito, proponendosi, anche in una realtà esonerata dal reagire alle statuizioni volontaristiche del Codice, all'opposto guidata dallo storicismo della *Common Law* e immersa nell'epopea della dottrina diceyana della *Law of the Constitution*⁴², di ricostruire i legami comunitari distrutti dalla sacralità assegnata a proprietà e contratto. La legislazione sociale sembra offrire scenari inediti: i giuristi, sebbene ancora culturalmente distanti dalle categorie della *social policy*, ne avvertono la capacità di minacciare la tradizione individualistica del diritto storico.

È questo, proprio nel 1905, il tema principale della *Law and Public Opinion*: è lo stesso Albert Venn Dicey a cogliere, specie guardando al ribaltamento degli ideali della *Poor Law*, la decadenza «del benthamismo o dell'individualismo»⁴³, ormai spodestato da un inedito «collettivismo»⁴⁴ capace di travolgere i paradigmi proprietari e le certezze economicistiche del modello giuridico ottocentesco.

La forza di tale tendenza emerge al meglio se si mettono a confronto o in contrasto le idee che produssero o caratterizzarono la riforma della legislazione

⁴¹ Resta indicativo che, nonostante la definitiva perdita della propria centralità durante la prima parte del Novecento, la *Poor Law* venga formalmente abrogata solo con il *National Assistance Act* del 1948, proprio l'anno nel quale il governo laburista completava il proprio impianto universalistico: le riforme del *Welfare State*, difatti, divengono operative il 5 luglio del 1948, data che, per l'entusiasmo con cui venne salutata, può essere vista come il momento genetico del *Welfare State* contemporaneo. Sul punto, J. S. ROSS, *The National Health Service in Great Britain. An Historical and Descriptive Study*, London, Oxford University Press, 1952, pp. 133-140.

⁴² A. V. DICEY, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, cit.

⁴³ Id., *Lectures on the Relation between Law and Public Opinion in England During the Nineteenth Century*, cit., nella lezione sesta (pp. 171-236) che è la vera protagonista del libro.

⁴⁴ *Ivi*, lezione ottava, «il periodo del collettivismo», pp. 275-310.

sui poveri del 1834, e le idee che nel 1905 hanno già in qualche misura modificato le leggi e l'amministrazione dell'assistenza⁴⁵.

Nel modello ottocentesco – ribadisce Dicey – erano due i mezzi per scoraggiare il ricorso al mantenimento a carico della finanza pubblica: «il primo consisteva nel confinare tale assistenza nel modo più rigoroso al soccorso degli indigenti»; il secondo nell'associarla «all'infamia; in questo modo chi beneficiava dell'assistenza perdeva, in quanto povero, i propri diritti di elettore»⁴⁶.

Vero è che nella lunga stagione vittoriana, sull'onda della rivoluzione *Whig* avviata dal *Great Reform Act*⁴⁷, si consuma il passaggio dalla concezione classica della *Common Law* a quella moderna, nella quale le mire della legislazione, guidate dallo spirito progressista del benthamismo, si affrancano dalla gabbia conservatrice del 'governo dei giudici'⁴⁸; cosicché, tra l'assoluta egemonia economica detenuta dalla Gran Bretagna per tutto l'Ottocento e i suoi livelli di urbanizzazione straordinariamente precoci⁴⁹, risultano più che percepibili i progressi

⁴⁵ *Ivi*, p. 302.

⁴⁶ *Ivi*, p. 303.

⁴⁷ Definito da C. T. CARR, *Concerning English Administrative Law*, New York, Columbia University Press, 1941, p. VII come il vero «England's New Deal», il *Representation of the People Act* [1832], 2 & 3 Will. 4, c. 45, muove verso la democratizzazione, 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 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, dimostrandosi per questo largamente inadeguati a sostenere le nuove sfide dell'industrializzazione. Cfr. anche J. A. CHANDLER, *Explaining Local Government. Local Government in Britain Since 1800*, Manchester, Manchester University Press, 2007, pp. 29 sgg.

⁴⁸ Su tali questioni, E. SANTORO, *Diritto e diritti: lo Stato di diritto nell'era della globalizzazione*, Torino, Giappichelli, 2008, pp. 184-202.

⁴⁹ L'abbacinante luccichio del *Crystal Palace*, del resto, riassume il predominio economico del Regno nella parte centrale dell'Ottocento; periodo nel quale l'Inghilterra è davvero 'l'officina del mondo'. Si rimanda qui a E. J. HOBBSBAWM, *The Age of Empire, 1875-1914*, trad. it., *L'età degli imperi. 1875-1914*, Roma-Bari, Laterza, 2005, pp. 40-65 e V. ZAMAGNI, *Dalla rivoluzione industriale all'integrazione europea. Breve storia economica dell'Europa contemporanea*, Bologna, Il Mulino, 1999, pp. 13-44.

della legislazione industriale⁵⁰ e dei servizi di igiene pubblica⁵¹. Non meno vero è che, contro tutto il negazionismo dell'interpretazione diceyana in merito alla formazione di una giuridicità amministrativa nella parte centrale dell'Ottocento⁵², l'utilitarismo della *New Poor Law* scandisce una prima incrinatura nell'ordine naturale, fermo e intimamente privatistico della *common law mind*⁵³, muove verso il dinamismo artificiale dell'azione pubblicistica e propone forme inedite di strutturazione burocratica⁵⁴. In effetti, le azioni del *Poor Law Board* e, successivamente, del *Local Government Board*⁵⁵ costituiscono la premessa per una dirompente crescita

⁵⁰ Oltre alle proposte della filantropia *Tory* (si pensi a Lord Ashley e al *Social State* di Richard Oalster), è significativo, al culmine dell'agitazione del movimento cartista, il *Factories Act* [1847], 10 & 11 Vict., c. 29; provvedimento – meglio noto come *Ten Hour Act* – che limita a dieci ore il lavoro di donne e fanciulli nelle industrie. Cfr. A. BRIGGS, *The Welfare State in Historical Perspective*, cit., in particolare, pp. 234-249. Riassume D. ROBERTS, *Victorian Origins of the British Welfare State*, New Haven, Yale University Press, 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».

⁵¹ Le esigenze di riforma muovono dal *Sanitary Report* di Edwin Chadwick – *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, HMSO, 1842 – per essere concretizzate tra il *Public Health Act* [1848], 11 & 12 Vict., c. 63 e il *Public Health Act* [1875], 38 & 39 Vict., c. 55. Sulle origini di un «sanitary ideal» è indispensabile per sintesi e chiarezza, C. FRASER BROCKINGTON, *A Short History of Public Health*, London, J. & A. Churchill, 1966, pp. 34-52.

⁵² È acclarato che Dicey sottovalutò 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. È inoltre decisivo H. PARRIS, *Constitutional Bureaucracy*, trad. it., *Una burocrazia costituzionale*, Edizioni di Comunità, Milano, 1979, pp. 361-391. Cfr. S. CASSESE, *Albert Venn Dicey e il diritto amministrativo*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 19, 1, 1990, pp. 5-82.

⁵³ Per un approccio giuridico, L. CHARLESWORTH, *Welfare's Forgotten Past: A Socio-legal History of the Poor Law*, London-New York, Routledge, 2010, pp. 1-34.

⁵⁴ «Questo sviluppo dell'amministrazione rifletteva lo spirito dell'utilitarismo. Il favoloso Panopticon di Bentham, la sua utopia più personale, era un edificio a forma di stella dal centro, dal quale i secondini potevano tenere il maggior numero di prigionieri sotto il controllo più efficace e sotto il minimo costo pubblico. Similmente nello stato utilitarista, il suo principio favorito della "ispezionabilità" assicurava che il ministro al vertice esercitasse un controllo effettivo su tutta l'amministrazione. La strada verso il libero mercato era aperta ed era tenuta aperta da un enorme aumento in un continuo interventismo centralmente organizzato e controllato». Così illumina K. POLANYI, *The Great Transformation*, cit., p. 180.

⁵⁵ Il controllo dei *poor law guardians*, in origine vigilati dalla *Poor Law Commission*, passò dal 1847 al *Poor Law Board*, per poi confluire nel nuovo *Local Government Board* del 1871. Si rimanda all'analisi, più che dettagliata, del *Report of the Royal Commission on the Poor Laws*, cit., pp. 85-232. Sull'amministrazione per *Boards*, G. LIGUGNANA, *L'altra giustizia*

degli apparati pubblici e dei servizi municipali⁵⁶, il cui bagaglio di esperienze amministrative è in parte capace di spiegare la spiccata propensione burocratica del *welfare* britannico del Novecento⁵⁷.

È però da chiarire che lo sviluppo dei servizi sociali si compone di un ingranaggio al quale partecipa il superamento di una concezione, tutta ottocentesca, che ammetteva unicamente le ingerenze amministrative necessarie al funzionamento del *laissez-faire* e delle sue logiche classiste e pauperizzanti.

Disciples of Adam Smith much more than of Bentham, the Utilitarians did not now include in their doctrine the principle of the artificial identification of interests, that is, the governmental or administrative idea; the idea of free-trade and of the spontaneous identification of interests summed up the social conceptions of these new doctrinaires, who were hostile to any kind of regulation and law: after the 'Westminster philosophy' [...], it was the 'Manchester philosophy' which triumphed⁵⁸.

È solo nell'ultimo terzo dell'Ottocento che il lento affermarsi del collettivismo risulta confermato dagli allargamenti del suffragio del *Second*

amministrativa. Modelli ed esperienze d'oltremarica, Giappichelli, Torino, 2010, pp. 1-37 e L. MANNORI, B. SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari, Laterza, 2001, pp. 434-440.

⁵⁶ È storicamente decisiva l'analisi, perlopiù opposta a quella diceyana, di R. VON GNEIST, *Das heutige englische Verfassungs- und Verwaltungsrecht* [1882], trad. it., *L'amministrazione e il diritto amministrativo inglese*, Torino, Unione Tipografico-editrice, 1896, pp. 55-63 e, specificatamente sulla *Poor Law*, pp. 1509-1538. Si veda inoltre il libro di H. R. MEYER, *Municipal Ownership in Great Britain*, London, Macmillan, 1906. Sull'importanza dei servizi municipali per l'affermazione dello Stato sociale si veda anche B. SORDI, *Dall'attività sociale ai pubblici servizi: alle radici ottocentesche dello Stato sociale*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 46, 2017, pp. 175-198.

⁵⁷ 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 e, segnatamente, del *National Health Service*. Cfr. D. E. ASHFORD, *The Emergence of the Welfare States*, Oxford, Blackwell, 1986, pp. 67-69.

⁵⁸ Così E. HALÉVY, *La formation du radicalisme philosophique* [1904], trad. en., *The Growth of Philosophic Radicalism*, London, Faber, 1949, p. 514, riferendosi alla celebre dottrina della *invisible hand* di A. SMITH, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* [1776], trad. it., *La ricchezza delle nazioni*, Roma, Newton, 2011. Rimarca L. ROBBINS, *The Theory of Economic Policy. In English Classical Political Economy*, trad. it., *La teoria della politica economica. Nella economia politica classica inglese*, Torino, Utet, 1956, p. 32: «se gli economisti classici postularono talvolta un'armonia, questa non era mai un'armonia risuonante nel vuoto ma sempre concretamente concentrata in una cornice giuridica [...], essi consideravano l'appropriata struttura giuridica e il sistema della libertà economica come due aspetti di un solo identico processo sociale».

e *Third Reform Act*⁵⁹, dallo sviluppo del mutualismo delle *friendly societies*⁶⁰, dallo sforzo montante nell'istruzione elementare obbligatoria degli *Education Acts*⁶¹, dai numerosi trattamenti sanitari offerti dalle autorità locali, estranei al regime giuridico della *Poor Law*, senza «pauperising tendency»⁶² e con, all'opposto, la volontà «to prevent disease whatever be the economic condition»⁶³. Tale tendenza appare inoltre comprovata dal percorso che, muovendo dal riconoscimento legale delle associazioni sindacali del *Trade Union Act* del 1871⁶⁴, conduce alla tutela contro gli

⁵⁹ Rispettivamente, *Representation of the People (Second Reform) Act* [1867], 30 & 31 Vict., c. 102 e *Representation of the People (Third Reform) Act* [1884], 48 & 49 Vict., c. 3. Il collettivismo, per Dicey, è databile a partire dall'*Act* del 1867 che, iniziando a colmare il divario tra le «due nazioni» disraeliane, sembrava a quest'ultimo un grande «salto nel buio». Sul punto, A. BRIGGS, *The Age of Improvement*, trad. it., *L'età del progresso. L'Inghilterra fra il 1783 e il 1867*, Bologna, Il Mulino, 1986, pp. 553-587. Ispirato da Gladstone, il *Third Reform Act* del 1884, assicurava il diritto di voto a circa due terzi dei maschi adulti; in poco più di quindici anni, l'elettorato veniva quasi quadruplicato. Una disamina è in C. MARTINELLI, *Diritto e diritti oltre la Manica. Perché gli inglesi amano tanto il loro sistema giuridico*, Bologna, Il Mulino, 2014, pp. 160-161.

⁶⁰ Sin dal 1846 si registra un incoraggiamento legislativo per le *friendly societies* in ambito assistenziale e sanitario. Si rimanda all'analisi del *Report of the Royal Commission on the Poor Laws*, cit., pp. 447-526. È però indispensabile W. H. BEVERIDGE, *Voluntary Action*, cit., soprattutto, pp. 286-288. Per un contesto di lungo periodo, G. FINLAYSON, *Citizen, State, and Social Welfare in Britain 1830-1990*, New York, Oxford University Press, 1994, pp. 19-107 e M. PACI, *Onde lunghe nello sviluppo dei sistemi di welfare*, cit., pp. 368-370.

⁶¹ Il gladstoniano *Elementary Education Act* [1870], 33 & 34 Vict., c. 75 avvia, nel 1870, il tipico «dual system» britannico: le autorità territoriali possono costituire uno *school board*, finanziato da tributi locali, che integra l'istruzione religiosa delle *voluntary schools*. Se nel 1880 viene introdotto l'obbligo scolastico fino a dieci anni (gratuito dal 1891), l'*Education Act* [1902], 2 Edw. 7, c. 42, oltre a istituire le *Local Education Authorities*, permette alle *voluntary school* di ricevere finanziamenti da parte delle autorità locali, le quali acquisiscono il potere di autorizzare la nomina degli insegnanti delle materie non religiose. Pur dilatando il controllo delle amministrazioni, il provvedimento salva molti istituti confessionali dal tracollo finanziario, preservando così la loro egemonia nel campo educativo. Cfr. G. F. FERRARI, *Autorità locali e governo centrale nell'amministrazione della scuola in Inghilterra*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1975, pp. 1806-1816.

⁶² B. WEBB, S. WEBB, *The State and the Doctor*, London, Longmans, 1910, p. 206.

⁶³ Sulla questione sanitaria, *Report of the Royal Commission on the Poor Laws*, cit., pp. 235-302.

⁶⁴ Sul riconoscimento legale delle associazioni sindacali di cui al *Trade Union Act* [1871], 34 & 35 Vict., c. 31, basti il commento di D. LLOYD, *The Law of Associations*, in (ed.) M. Ginsberg, *Law and Opinion in England in 20th Century*, London, Stevens, 1959, p. 104: «here the prevailing doctrine of laissez-faire was distinctly equivocal. On the one hand, it could be said that the combination of workers to improve their bargaining position was a restraint on the free market between employer and employees. On the other hand, and this seemed to be the prevalent doctrine among the Benthamites who concerned themselves with this problem, it could be said with equal if not greater force that such collective bargaining was essential if the balance between both sides was to be maintained, for freedom of contract was meaningless when one side was utterly powerless to resist the demands of the other».

infortuni sul lavoro di cui al *Workmen's Compensation Act* del 1897⁶⁵; il provvedimento ispirato da Joseph Chamberlain che, tutelando i lavoratori dall'infortunio nelle attività industriali e introducendo il «nuovo principio, secondo il quale il datore di lavoro d[eve], entro certi limiti, assicurare i propri dipendenti», per Dicey presenta «tutti i tratti caratteristici del collettivismo»⁶⁶. E ancora: «i diritti dei lavoratori, relativamente agli incidenti, non sono più materia di contratto, ma di status»⁶⁷.

Nel 1905, proprio l'anno della nomina della *Royal Commission*, i progetti di riforma sociale – continua Dicey – «possiedono alcune caratteristiche in comune: tentano tutti di fare in modo che la condizione di chi riceve l'assistenza venga esentata dai costi rappresentati dal discredito e dalle incapacità ancora associate al pauperismo fino a oggi»⁶⁸.

In reazione alla chiusura propria delle *workhouses*, la moltiplicazione delle prestazioni sociali all'esterno del circuito della *Poor Law* manifesta la crisi di tale modello e ne erode la centralità⁶⁹, segna il ribaltamento della visione colpevolistica della povertà propria della cultura del *self-help* ottocentesco, rappresenta, altresì, il perno attorno al quale ruota tutta la legislazione sociale promulgata tra il 1906 e il 1914⁷⁰.

Prima dell'innesco della Grande guerra, difatti, vengono varati provvedimenti per la tutela dell'azione sindacale e per il completamento del sistema assicurativo contro gli infortuni sul lavoro, servizi di mensa e assistenza sanitaria per gli alunni bisognosi, centri per l'impiego,

⁶⁵ Dopo l'*Employers' Liability Act* [1880], 43 & 44 Vict., c. 42, il primo intervento in materia di *liability law*, il *Workmen's Compensation Act* [1897], 60 & 61 Vict., c. 37 istituiva un regime di responsabilità quasi-oggettiva del datore di lavoro nei confronti dell'infortunio del lavoratore.

⁶⁶ A. V. DICEY, *Lectures*, cit., p. 295.

⁶⁷ *Ivi*, p. 296.

⁶⁸ *Ivi*, p. 305. Per il contesto giuspolitico nel quale la *Law and Public Opinion* è da ricomprendere, G. SADUN BORDONI, *Diritto e opinione pubblica. Dicey e la crisi del liberalismo inglese*, in *Rivista Internazionale di Filosofia del Diritto*, 4, 2000, pp. 531-551.

⁶⁹ Circa la crisi della *Poor Law*, M. A. CROWTHER, *The Later Years of the Workhouses 1890-1929*, cit., pp. 36-55.

⁷⁰ «This refusal to use the Poor Law services available and the consequent need to construct a system of social services separate from the Poor Law rather than upon this foundation is of great significance in the history of English social policy» [...]. Much of the social policy on the twentieth-century road to a Welfare State has been concerned with removing categories of need from the remit of the Poor Law and providing socially more acceptable alternatives». Così, D. FRASER, *The Evolution of the British Welfare State. A History of Social Policy Since the Industrial Revolution*, London, Macmillan, 1973, p. 143. Sulla novità dei servizi «outside the Poor Law» si sofferma anche P. THANE, *Foundations of the Welfare State*, cit., pp. 72-90.

meccanismi di integrazione salariale, una pensione non contributiva per gli anziani indigenti, i benefici dell'assicurazione contro le malattie e la disoccupazione di cui alle due parti del *National Insurance Act*⁷¹. Tali riforme, come ribadito da Dicey con la seconda edizione della *Law and Public Opinion* del 1914, sembrano finalizzare la traiettoria collettivistica da lui denunciata, iniziando lentamente a erodere i dogmi della scienza giuridica. La stabilità del giuridico, simbolicamente rappresentata dalla cultura del precedente giurisprudenziale, non potrà non essere scalfita dal futurismo dell'azione statale che, con la forza irreversibile della sua macchina amministrativa, irrompe nel sociale, si frappone nella contrattazione lavorativa, travolge il localismo dei servizi pubblici e il mutualismo della filantropia privata.

1.2. Le mediazioni del national minimum: i diritti sociali nella tradizione Whig e nel gradualismo fabiano

Ultimando a livello legislativo la transizione dall'*Old Liberalism* ottocentesco al *New Liberalism* novecentesco, le riforme d'inizio secolo costituiscono un'innovazione determinante per la filosofia liberale, ora dichiaratamente aperta verso gli obiettivi socializzanti dell'amministrazione collettivista. Lascito intellettuale di scuole assai diverse, spesso ricondotte a *Unto This Last* di John Ruskin⁷² e ai *Chapters*

⁷¹ Per una visione d'insieme di tali riforme sono indispensabili M. BRUCE, *The Coming of the Welfare State*, London, Batsford, 1968 e J. R. HAY, *The Origins of the Liberal Welfare Reforms. 1906-1914*, London, Macmillan, 1975. Da notare anche il recente contributo di J. COOPER, *The British Welfare Revolution, 1906-14*, London, Bloomsbury Academic, 2019.

⁷² Il socialismo cristiano di Ruskin non esita a proporre che siano varate «leggi della salute», «che per i vecchi e i poveri sia provveduto agli agi ed alla casa», «che vi debbano essere suole tecniche per i giovani, fondate a spese del Governo, e sotto la disciplina governativa, in tutto il territorio nazionale», che «in connessione con queste», siano previsti, «anche interamente sotto la direzione del governo, opifici e botteghe per la produzione e vendita di tutto ciò che serve alla vita». Ma ciò, si noti, «senza interferire in nessun modo con l'iniziativa privata e senza porre alcuna restrizione o tassa sul commercio privato». Così nella prefazione del 1862 di J. RUSKIN, *Unto this last* [1860], trad. it., *A quest'ultimo. Quattro saggi di socialismo cristiano*, Torino, Valerio, 2003, pp. 14-15 *passim*. Parimenti, in merito alla sicurezza dei diritti di proprietà, si legge a p. 90: «tanto io sono lontano dal voler compromettere tale sicurezza che tutto il valore di queste pagine apparirà in definitiva tendere ad ampliarne il raggio d'azione; e mentre per molto tempo si è saputo e si è dichiarato che i poveri non hanno diritto alla proprietà dei ricchi, io desidero si sappia e si dichiari che i ricchi non hanno diritto alla proprietà dei poveri».

on *Socialism* di John Stuart Mill⁷³, il nuovo liberalismo, avvalendosi di una dimensione etica collettiva posta a fondamento di un'assistenza avulsa da inclinazioni colpevolizzanti, prospetta che l'intervento sociale dello Stato si muova in favore di un migliore esercizio delle libertà democratiche, senza più rappresentare il mezzo paternalistico per frenarne lo sviluppo⁷⁴.

«La società – scrive Mill – ha pienamente il diritto di abrogare o di modificare un diritto particolare della proprietà, che per ragioni sufficienti essa considera come un ostacolo al bene pubblico»⁷⁵. Anche al netto delle aperture nei confronti dell'istruzione elementare obbligatoria e verso pari opportunità di genere⁷⁶, il significato più profondo del suo saggio *On Liberty* risiede però nella segnalazione conclusiva che, smarcandosi dal maestro Bentham, ammonisce circa i pericoli derivanti dalla tirannide burocratica: allo statualismo accentrato «mancherà la forza vitale che, per far funzionare meglio la macchina, ha preferito bandire»⁷⁷, pregiudicando le forze pluraliste e il decentramento del *self-government*, nonché aprendo la via della «schiavitù per tutti»⁷⁸. Con evidenza, vige ancora la concezione – che anche il Maitland attesta – secondo la quale «il significato più semplice del termine 'libertà' è quello di assenza di restrizioni»⁷⁹.

⁷³ J. S. MILL, *Chapters on Socialism* [1879], trad. it., *Il socialismo. Frammenti inediti*, Napoli, Anacreonte Chiurazzi, 1899, pp. 119-120, nell'opera, rimasta incompiuta, che avrebbe dovuto completare la sua riflessione sul socialismo. Per un quadro del pensiero di Mill nei confronti del collettivismo, L. ROBBINS, *The Theory of Economic Policy*, cit., pp. 131-154.

⁷⁴ Si rimanda all'analisi complessiva di A. GUTMANN, *Liberal Equality*, Cambridge, Cambridge University Press, 1980, pp. 48-68. Per V. MURA, nella *Prefazione a I dilemmi del liberalsocialismo*, cit., pp. 17-18, con Mill si può parlare di una vera «scoperta della compatibilità» tra libertà ed eguaglianza, in quanto, «separando il principio dei diritti di libertà dai principi del *laissez-faire* e della proprietà privata, distinguendo cioè fra liberalismo e liberismo, rompe la rigida crosta dell'ortodossia liberale e getta un ponte verso la sponda del socialismo». È efficace in questo senso, soprattutto per la capacità evocativa, anche l'analisi di E. TAGLIACOZZO, *Il liberalsocialismo di John Stuart Mill*, in *Mondoperaio*, 5, 1982, pp. 112-117.

⁷⁵ J. S. MILL, *Chapters on Socialism*, cit., pp. 119-120.

⁷⁶ Id., *On Liberty* [1859], trad. it., *Saggio sulla libertà*, Milano, Net, 2002, pp. 121-124.

⁷⁷ *Ivi*, p. 133. In questo senso, Mill sembra richiamare A. DE TOCQUEVILLE, *De la démocratie en Amérique* [1835], trad. it., *La democrazia in America*, Torino, Einaudi, 2006. Lo nota anche L. T. HOBHOUSE, *Liberalism*, cit., p. 122: «da minaccia peggiore che Mill vedeva nella democrazia era la tirannia della maggioranza».

⁷⁸ J. S. MILL, *On Liberty*, cit., p. 130.

⁷⁹ F. W. MAITLAND, *A Historical Sketch of Liberty and Equality as Ideals of English Political Philosophy from the Time of Hobbes to the Time of Coleridge*, trad. it., *Libertà e uguaglianza nella filosofia politica inglese*, Torino, La Rosa, 1996, p. 5.

È solo con Thomas Hill Green – le cui opere principali, pubblicate postume, conoscono grande fortuna nell’ultima parte del secolo – che emerge una libertà di nuovo conio, caratterizzata da contenuti propriamente positivi: aprendo un’esplicita riflessione sulla «good citizenship», l’obbligazione politica che regola la società prescrive che l’azione pubblica miri a una «positive freedom», attraverso il conseguimento del bene comune, del «common good»⁸⁰. In antitesi all’immagine dello Stato ‘guardiano notturno’ dipinta a Manchester e contro l’arcigno individualismo riassunto nella contrapposizione spenceriana *Men versus the State*⁸¹, l’idealismo hegeliano approdato a Oxford ne diffonde una nozione dalle chiare accezioni collettivistiche, le uniche idonee ad assolvere le istanze di tutela poste dalla società industriale: lo Stato – termine che, si noti, Green concorre a diffondere anche in una realtà così scettica verso ogni sua personificazione⁸² – si erge a ente collettivo di promozione del bene comune, diviene «service»⁸³, non più naturale ostacolo per le libertà, ovvero mero garante del divieto di interferenza nelle azioni individuali, non più esclusivamente chiamato alla protezione negativa di proprietà e libertà contrattuale, bensì strumento della «removal of obstacles».

⁸⁰ T. H. GREEN, *Lectures on the Principles of Political Obligation* [1888], trad. it., *L’obbligazione politica*, Catania, Giannotta, 1973: sulla novità della libertà positiva, è centrale il saggio *On the Different Senses of «Freedom»* (pp. 97-140). Scrive in Id., *Lecture on Liberal Legislation and Freedom of Contract* [1880], in *Collected Works of T. H. Green*, III, Bristol, Thoemmes Press, 1997, p. 371. Sul contributo di Green per il passaggio dall’*Old* al *New Liberalism*, A. DE SANCTIS, *Liberalismo e One-Nation Tory: due modi di intendere la cittadinanza sociale*, in (a cura di) C. Calabrò, *Le vie della cittadinanza sociale in Europa (1848-1948)*, Roma, Edizioni di Storia e Letteratura, 2020, pp. 149-164.

⁸¹ H. SPENCER, *The Man Versus the State* [1884], in *The Man Versus the State: With Four Essays on Political and Society*, Harmondsworth, Penguin Books, 1969, pp. 57-191.

⁸² Sulla scarsa fortuna del termine *State* in Gran Bretagna, oggetto di una diffidenza che lo ha limitato a qualificazioni contestuali, è fondamentale E. BARKER, *The Discredited State* [1915], in Id., *Church, State and Education*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1957: «it is perhaps not an untrue saying, that the State has generally been discredited in England» (p. 151). Si pensi che ancora nella *Encyclopedia britannica* del 1911 la voce *State* era affidata a un giusinternazionalista. È difatti da chiarire che in Green, a differenza delle nozioni che in quel periodo si affacciano sul continente, lo Stato non è distinto dalla società, resta *society of societies*, è immerso entro una dimensione sociologica che serpeggia dal basso. Come sentenza, nel 1951, W. FRIEDMANN, *Law and Social Change in Contemporary Britain*, cit., p. 177, «English law has no theory of the State». Su tali questioni, V. FROSINI, *La ragione dello Stato. Studi sul pensiero politico inglese contemporaneo*, Milano, Giuffrè, 1976, pp. 3-73.

⁸³ A dimostrazione dell’importanza della filosofia greeniana negli anni del riformismo sociale, J. MUIRHEAD, *The Service of the State. Four Lectures on the Political Teaching of T. H. Green* [1908], New York, HardPress, 2012.

Per questa ragione l'azione effettuale dello Stato, cioè la comunità che agisce per mezzo della legge, per la promozione del costume del vero cittadino, sembra essere necessariamente limitata alla rimozione degli ostacoli. Ma in questa azione, tuttavia, possono essere inclusi molti fini che gli Stati hanno fino ad ora trascurato⁸⁴.

In Green resta però irrisolta la tendenza dell'azione statale a ricadere nell'ambito della volontà generale, con note che, torchiando il pluralismo milliano e la vocazione particolaristica così radicata nella tradizione giuridica inglese, restano estranee al suo tipico empirismo, noto per rifuggire da astratte categorizzazioni⁸⁵; una tendenza che gli varrà l'epiteto, per giunta ideato dalle file laburiste, di «quel Rousseau dell'età vittoriana»⁸⁶.

Coerentemente con il dibattito sulla legislazione sociale aperto dalla *Royal Commission*, la soluzione sarà offerta, ipotizzando un compromesso fra Oxford e Manchester, da Leonard Trelawny Hobhouse, i cui insegnamenti saranno raccolti ed ereditati dagli studiosi della *London School of Economics*. Il suo *Liberalism* del 1911, in perfetta coincidenza cronologica con l'approvazione del *National Insurance Act*, è da considerarsi la massima sintesi del nuovo liberalismo inglese, in quanto, oltre a rinnegare l'utilitarismo benthamiano⁸⁷, costituisce la compiuta

⁸⁴ Così, T. H. GREEN, *Lectures on the Principles of Political Obligation*, cit., pp. 439-440. Sul punto, si rimanda anche a P. COSTA, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa. La civiltà liberale*, III, Roma, Laterza, 1999, pp. 3-65 e 81-98. A riprova della rilevanza della nozione in oggetto, non serve richiamare la formulazione dell'art. 3 della nostra Costituzione.

⁸⁵ Circa la volontà generale come «fondamento dello Stato», T. H. GREEN, *Lectures on the Principles of Political Obligation*, cit., pp. 301-333.

⁸⁶ «That mid-Victorian Rousseau», così Green è definito dal maggiore esponente del *guild socialism*, movimento rivolto alla valorizzazione dei gruppi intermedi nel sistema industriale, G. D. H. COLE, *Conflicting Social Obligations*, in *Proceedings of the Aristotelian Society*, 15, 1914-1915, p. 148. Sulla proposta di Cole, *infra*, nel paragrafo sul pluralismo e l'uniformità delle prestazioni del capitolo II.

⁸⁷ «La maggioranza può agire in modo tirannico, spuntando una lieve convenienza per se stessa magari a scapito di una vera sofferenza per la minoranza. Ora il principio utilitarista non giustifica in alcun modo tale tirannia, ma sembra contemplare la perdita subita da un individuo e il guadagno di un altro». Così, L.T. HOBHOUSE, *Liberalism*, cit., p. 88. Oltre al primo capitolo di G. DE RUGGIERO, *Storia del liberalismo europeo* [1925], Feltrinelli, Milano, 1977, pp. 153, a cui si deve la diffusione del pensiero di Hobhouse in Italia, sulla capacità del liberalismo inglese di emanciparsi dall'utilitarismo, si veda B. CROCE, *Liberismo e liberalismo* [1927], nonché la risposta critica di L. EINAUDI, *Dei diversi significati del concetto di liberismo economico e dei suoi rapporti con quello di liberalismo* [1931], entrambi in B. Croce, L. Einaudi, *Liberalismo e liberalismo*, Milano, Ricciardi, 1957, rispettivamente, pp. 11-15 e 121-

mediazione fra il pluralismo di Mill e il monismo di Green. Se Hobhouse aderisce completamente ai principali cardini della cittadinanza greeniana, chiarisce al contempo che l'azione dei servizi sociali debba essere rivolta alla partecipazione dei cittadini ai processi decisionali⁸⁸: l'essenza del progresso democratico «dipende non solo dall'ampiezza del suffragio e dalla supremazia dell'assemblea legislativa eletta, ma anche dalle organizzazioni intermedie che uniscono l'individuo alla società»⁸⁹.

Precisazione, del resto, particolarmente importante per la realtà britannica, giacché gli elementi che consentono al *New Liberalism* di affermarsi come filosofia legislativa dominante sono da ricercarsi anche nella rete dell'associazionismo volontario della *Charity Organization Society*, unitamente all'entusiasmo umanitarista del movimento universitario che gravita intorno a *Toynbee Hall*⁹⁰ e che ispira molti dei personaggi – Beveridge e Hobhouse inclusi – della nuova generazione *New Liberal*.

Ciò non toglie che quella di Hobhouse sia una «social liberty»⁹¹ e acquisisca compiutamente i caratteri di una libertà-eguale⁹²: «la libertà senza uguaglianza è una parola nobile dai risultati abietti»⁹³. E ancora: «la

133. Sullo specifico pensiero di Hobhouse, D. WEINSTEIN, *Utilitarianism and the New Liberalism*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007, pp. 65-134.

⁸⁸ Cfr. N. URBINATI, *Il liberalismo socialista nella tradizione inglese*, in (a cura di) M. Bovero, V. Mura, F. Sbarberi, *I dilemmi del liberalsocialismo*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1994, pp. 222-231. Si veda anche N. BOCCARA, *Vittoriani e radicali. Da Mill a Russell. Etica e politica nella cultura inglese tra '800 e '900*, Roma, Edizioni dell'Ateneo, 1981, pp. 149-162.

⁸⁹ L.T. HOBHOUSE, *Liberalism*, cit., p. 216. Sulle specificità dell'opera, A. DE SANCTIS, *Leonard T. Hobhouse: libero scambio e giustizia sociale*, Scandicci, Centro editoriale toscano, 2014, pp. 9-53.

⁹⁰ Sul rilievo della rete universitaria del *settlement movement* – movimento che indagava, spesso sulla base di evidenze empiriche e dati statistici, gli effetti sociologici ed economici della povertà – nel quale si formano molti dei protagonisti della nuova *social policy*, fra i quali Beveridge, si rimanda a J. COOPER, *The British Welfare Revolution*, cit., pp. 15-23.

⁹¹ L.T. HOBHOUSE, *Liberalism*, cit., p. 56.

⁹² «This antithesis between the rights of the individual and the welfare of the state, between liberty as such and restraint as such, appears to be a false antithesis. To begin with, if liberty is a social conception, there can be no liberty without social restraint. For any one person, indeed, there might be a maximum of liberty if all social restraints were removed. Where physical strength alone prevails the strongest man has unlimited liberty to do what he likes with the weaker; but clearly, the greater the freedom of the strong man the less the freedom of the weaker. What we mean by liberty as a social conception is a right to be shared by all members of society, and very little consideration suffices to show that, in the absence of restraints enforced on and accepted by all members of a society, the liberty of some must involve the oppression of others». Scrive Id., *Social Evolution and Political Theory*, New York, Columbia University Press, 1911, pp. 189-190, in un volume che raccoglie delle lezioni tenute negli Stati Uniti. Si veda, in modo particolare, l'ultimo capitolo «The Individual and the State» (pp. 186-205).

⁹³ Id., *Liberalism*, cit., p. 100.

battaglia per la libertà, se condotta ad oltranza, è una battaglia per l'uguaglianza»⁹⁴.

The organization of public services by the state and the provision for all its members of the external conditions of a healthy and efficient civic life [...]. The extension of the functions of the state in this direction, accordingly, is due not to a diminished sense of personal responsibility but to a heightened sense of collective responsibility⁹⁵.

Con l'inedita «stretta correlazione tra libertà ed eguaglianza»⁹⁶, il ribaltamento dell'individualismo della *Poor Law* è netto.

Il “principio del 1834” era che il destino del povero fosse reso “meno desiderabile” di quello di un lavoratore indipendente. Forse possiamo illustrare il cambiamento di pensiero che è avvenuto ai giorni d'oggi dicendo che, secondo un principio nuovo, la società ha più che altro il dovere di assicurare che il destino del lavoratore indipendente sia più desiderabile di quello del povero. Con questo obiettivo, il diritto di usufruire del patrimonio comune è ricostituito e ampliato: il suo esercizio non implica la conseguenza penale della privazione delle libertà⁹⁷.

I diritti sociali, lungi dal comprimere i diritti civili e politici, si propongono come il naturale completamento delle libertà democratiche. Oltretutto, con toni che colpiscono per la risolutezza: «il diritto al lavoro e ad un salario minimo è altrettanto valido quanto i diritti civili o di proprietà, ed è quindi il presupposto fondamentale di un buon ordine sociale»⁹⁸.

⁹⁴ *Ivi*, pp. 56-57.

⁹⁵ *Id.*, *Social Evolution and Political Theory*, cit., p. 201.

⁹⁶ *Id.*, *Liberalism*, cit., p. 145.

⁹⁷ *Ivi*, p. 179. Secondo il celebre *Report of the Royal Commission of Inquiry into Administration and Practical Operation of Poor Laws*, London, HMSO, 1834, lo studio commissionato nel 1832 (al quale contribuiscono anche Nassau William Senior e Edwin Chadwick) base del *Poor Law (Amendment) Act* [1834], 4 & 5 Will. 4, c. 76, la condizione del povero, infatti, «shall not be made really or apparently so eligible as the situation of the independent labourer of the lowest class». Sul punto, si rimanda alla sintesi del *Report of the Royal Commission on the Poor Laws*, cit., p. 80. Il passaggio è riportato anche in D. GARLAND, *The Welfare State*, cit., p. 23.

⁹⁸ L.T. HOBHOUSE, *Liberalism*, cit., p. 159. Non è un caso che il *Liberalism* di Hobhouse verrà ristampato dal 1911 con cadenza periodica pressoché quadriennale, e ancora tre volte tra il 1942 e il 1945, proprio negli anni caratterizzati dal dibattito sulla recezione del piano Beveridge: con evidenza, l'opera si muove nella direzione del socialismo perché, oltre a vestire il liberalismo di caratteri integralmente sociali, fornisce i presupposti teorici

John Atkinson Hobson, anch'egli massimo esponente del nuovo liberalismo britannico, non è meno esplicito: «the old laissez-faire Liberalism is dead»⁹⁹. E la crisi del liberalismo – come intitola il suo capolavoro del 1909 – si manifesta con l'adesione della nuova legislazione sociale al principio dell'uguaglianza-delle-opportunità: «the phrase in which this reform movement is most succinctly expressed is equality of opportunities»¹⁰⁰. Sulla scia della *Democracy and Reaction* di Hobhouse¹⁰¹, è ormai offerta la legittimazione teorica affinché tra libertà ed eguaglianza possano sussistere, nella comune necessità di valorizzare la partecipazione democratica e di incentivare assetti solidali, rapporti di biunivoca interazione e forme di reciproca convergenza.

Sono ormai poste le condizioni affinché le nuove prestazioni sociali diventino il contrassegno di una graduale trasformazione in senso sociale dell'ordinamento, nel rispetto delle libertà democratiche e delle garanzie del *Rule of Law*. I *social rights* previsti dalle nuove riforme possono proporsi come l'espressione di una tendenziale compatibilità con le 'libertà degli inglesi', ovvero come la continuazione della tradizione *Whig*, cioè presentarsi come l'ultima tappa di un secolare processo di democratizzazione scandito dall'incedere progressista dei diritti civili e politici.

I provvedimenti a tutela dell'azione sindacale, le ingerenze nel mercato del lavoro tramite la predisposizione dei meccanismi di integrazione salariale, dei *Labour Exchanges* e dell'*Unemployment Insurance*, così come l'azione amministrativa per la salute dei minori e per il funzionamento della *National Health Insurance*, sono l'espressione di una netta innovazione, ma non di un assoluto travolgimento della cultura liberale nell'azione di governo. Non sorprende che anche Hobson parli di «Socialism in Liberalism»¹⁰², mostrando pertanto la tendenza del nuovo liberalismo ad acquisire gli obiettivi socializzanti tipici del

per l'adagiarsi del socialismo su posizioni liberali: «l'individualismo, nel suo esplicarsi pratico, si affianca spesso e volentieri all'orientamento socialista» (p. 110).

⁹⁹ Così J. A. HOBSON, *The Crisis of Liberalism* [1909], Brighton, Harvester Press, 1974, p. 3.

¹⁰⁰ *Ivi*, p. 97, all'interno del capitolo dedicato alla «equality of opportunity» (pp. 96-113). Sulla filosofia sociale di Hobson si rimanda all'analisi di D. WEINSTEIN, *Utilitarianism and the New Liberalism*, cit., pp. 164-194.

¹⁰¹ L. T. HOBHOUSE già dalla *Democracy and Reaction* [1904], New York, Putnam, 1905, aveva percepito un rapporto di continuazione evolutiva fra «Liberalism and Socialism» (pp. 209-244).

¹⁰² J. A. HOBSON, *The Crisis of Liberalism*, cit., pp. 133-138.

dirigismo collettivista¹⁰³. «This equal opportunity of self-development and social aid, so as to live a good and happy life, is practicable Socialism»¹⁰⁴, ribadisce.

La mediazione fra i nuovi diritti sociali e le antiche libertà è favorita proprio dal principio della *equality of opportunity*, cui ora pare rifarsi, con un movimento speculare e apparentemente simmetrico a quello del liberalismo, anche gran parte del socialismo britannico¹⁰⁵. Come segno tangibile di tale simmetria, il socialismo d'oltremania sarebbe rimasto moderato, ossequioso della Costituzione storica e del *Rule of Law*, nonché avulso da ogni tentazione marxista: essenzialmente, un «socialismo liberale»¹⁰⁶.

È anche in questo senso – non solo, dunque, per la futura influenza sulla dottrina giuridica laburista – che risulta fondamentale il contributo della *Fabian Society*¹⁰⁷. L'azione sociale dello Stato non avrebbe avuto ambizioni totalizzanti; si sarebbe mossa nella direzione collettivista tramite un processo democratico, spontaneo, graduale, tramite una strategia persuasiva rispondente a quel celebre ‘temporeggiare’ da cui i fabiani prendevano il nome. «La riorganizzazione sociale – scrive Sidney Webb nei *Fabian Essays* – si realizza a poco a poco indirizzando lentamente e gradualmente il modo di pensare della gente verso i nuovi

¹⁰³ Di grande rilievo, anche per comprendere la centralità di Hobhouse e Hobson nell'evoluzione delle dottrine del liberalismo, l'analisi di M. FREEDEN, *The New Liberalism: An Ideology of Social Reform*, Oxford, Oxford University Press, 1978, pp. 25-75.

¹⁰⁴ J. A. HOBSON, *The Crisis of Liberalism*, cit., p. 172.

¹⁰⁵ Anche nella «Hobhouse's view liberalism and socialism are branches of a single humanitarian movement», riassume W. A. ROBSON, *The Welfare State*, London, Oxford University Press, 1957, p. 6.

¹⁰⁶ L. T. HOBHOUSE, *Liberalism*, cit., p. 164. È proprio ispirandosi all'esempio inglese che C. ROSSELLI, *Socialismo liberale* [1930], Torino, Einaudi, 1979, p. 92 scrive: «liberalismo e socialismo, ben lungi dall'opporsi, secondo quanto voleva una vieta polemica, sono legati da un intimo rapporto di connessione. Il liberalismo è la forza ispiratrice, il socialismo la forza pratica realizzatrice». Cfr. N. BOBBIO, *Introduzione. Tradizione ed eredità del liberalsocialismo*, in (a cura di) M. Bovero, V. Mura, F. Sbarberi, *I dilemmi del liberalsocialismo*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1994, pp. 45-59. Si veda inoltre C. CALABRÒ, *Socialismo liberale rosselliano e liberalismo sociale inglese: affinità e differenze* e C. PALAZZOLO, *Socialismo inglese: un contesto di riferimento per Carlo Rosselli*, entrambi in (a cura di) T. Casadei, *Repubblicanesimo, democrazia, socialismo delle libertà: incroci per una rinnovata cultura politica*, Milano, Angeli, 2004, pp. 55-70.

¹⁰⁷ Si pensi al manifesto *Labour and the New Social Order. A Report on Reconstruction*, London, Labour Party, 1918, redatto da Sidney Webb e destinato a caratterizzare la politica del *Labour* fino al secondo dopoguerra. Sul punto, *infra*, capitolo II, par. 1.1.

principi»¹⁰⁸, attraverso una mera *Industrial Democracy*, una semplice riorganizzazione della vita economica sulla base dei già consolidati principi democratici¹⁰⁹. Per i fabiani, la crescita dei servizi municipali sul finire dell'Ottocento svela una traiettoria collettivistica – non dissimile da quella descritta nella diceyana *Law and Public Opinion* – capace, gradualmente, e magari inconsapevolmente, di condurre verso la definitiva realizzazione del socialismo. Nonostante non manchi di programmare una società burocraticamente organizzata incompatibile con il *laissez-faire* ottocentesco, il fabianesimo resta, sulla scorta dei successi della rubrica *Facts for Socialists*¹¹⁰, più un socialismo dei fatti che dei valori¹¹¹. Nel confronto con il continente, quasi un socialismo senza teoria; perché teoria non serve qualora si ritenga che il progresso industriale e democratico conduca all'inesorabile crescita delle funzioni pubbliche fino al travolgimento finale del capitalismo¹¹².

L'urto dell'ondata socialista, che imperversa in Europa con caratteri spesso violenti¹¹³, viene dunque incanalato all'interno dei circoli fabiani, punto di riferimento culturale della mediazione fra l'agitazione sindacale

¹⁰⁸ S. WEBB, *The Basis of Socialism. Historic* [1889], in (ed.) G. B. Shaw, *Fabian Essays in Socialism*, trad. it., *Saggi fabiani*, Roma, Editori Riuniti, 1990, p. 37.

¹⁰⁹ B. WEBB, S. WEBB, *Industrial Democracy* [1897], il cui compendio è tradotto in *Democrazia industriale: antologia degli scritti*, Roma, Ediesse, 1994, pp. 244 sgg. Ribadisce S. WEBB, *The Basis of Socialism. Historic*, cit., p. 36: «la grande corrente che nel corso degli ultimi cent'anni ha portato la società europea verso il socialismo è l'avanzata irresistibile della democrazia»; semmai, «è la poca fede nella democrazia a trattenere tanta gente colta che simpatizza per il socialismo dall'accettarne schiettamente i principi» (p. 60).

¹¹⁰ Id., *Facts for Socialists. From the Political Economists and Statisticians*, in *Fabian Tract*, 5, 1899, a p. 18, già evidenzia con entusiasmo «some steps already taken towards Socialism».

¹¹¹ C. PALAZZOLO, *Dal fabianesimo al neofabianesimo. Itinerario di storia della cultura socialista britannica*, Torino, Giappichelli, 1999, pp. 5-45.

¹¹² Si veda G. B. SHAW, *The Basis of Socialism. Economic* [1889], in (ed.) Id., *Fabian Essays in Socialism*, cit., pp. 7-32. Circa la «sinistra più anomala d'Europa», che «era, e probabilmente è rimasta, quella inglese», si rimanda al primo capitolo di D. SASSOON, *One Hundred Years of Socialism*, trad. it., *Cento anni di socialismo. La sinistra nell'Europa occidentale del XX secolo*, Roma, Editori Riuniti, 1997, pp. 5-128. La citazione è a p. 17.

¹¹³ Stimolata dalla riconversione industriale del 1873-1896, che al tempo appariva una 'Grande depressione' internazionale 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, corre lungo tutto l'arco della *Belle Époque* e svela le contraddizioni fra i valori del lavoro, rappresentati dall'universo sindacale, e l'epopea del capitalismo borghese, ritratto nell'indiscussa operatività internazionale del *gold standard*. La forza dell'industria britannica contribuisce forse a rendere il processo meno traumatico, permettendo al socialismo inglese di assumere caratteri di movimento più intellettuale che di popolo. Cfr. E. J. HOBSBAWM, *The Age of Empire*, cit., pp. 99-130.

e le dinamiche di Westminster¹¹⁴. Assieme all'abiura del socialismo rivoluzionario, emergono allora le peculiarità dei *Fabians*: le chiacchiere nel salotto di casa Webb, tra le più autorevoli personalità istituzionali della politica inglese, appaiono opposte alle dinamiche continentali che relegavano le istanze socialiste a pressioni estranee al gioco costituzionale¹¹⁵. Le radici del moderatismo degli Webbs risiedono invero su dinamiche più profonde delle agiatezze del loro salotto o di maniere poco propense alla riscossa violenta. Piuttosto, debbono essere ricercate nel dialogo con la tradizione *Whig*¹¹⁶, in prevalenza merito del liberalismo sociale di Mill, dal quale il socialismo fabiano eredita le critiche al marxismo e gran parte dell'impronta democratica¹¹⁷. Di qui l'accettazione del dogma utilitaristico benthamiano della 'massima felicità per il maggior numero'¹¹⁸, in Mill già rielaborato all'insegna di una dimensione etica collettiva che permette il radicamento dell'utilità entro una «unione

¹¹⁴ «La Società dei fabiani riportò il socialismo coi piedi per terra collegandolo alla politica pratica e stabilendo dei contatti con il governo locale [...] Era imminente una redistribuzione delle forze sociali che avrebbe amalgamato gli interessi della "proprietà" e quelli della democrazia». L. T. HOBHOUSE, *Liberalism*, cit., p. 205.

¹¹⁵ Si trae spunto dal lavoro biografico di L. MARROCU, *Il salotto della signora Webb. Una donna nel socialismo inglese*, Roma, Editori Riuniti, 1992.

¹¹⁶ È l'interpretazione che offre V. FROSINI, *La ragione dello Stato*, cit., pp. 124-125.

¹¹⁷ Ricorda S. WEBB, *The Basis of Socialism. Historic*, cit., p. 58: «la pubblicazione nel 1848 dell'*Economia Politica* di John Stuart Mill segna opportunamente il confine della vecchia dottrina economica individualistica. Ad ogni edizione il libro di Mill si è avvicinato sempre più al socialismo». Se ne vedono i segni quando evidenzia che le leggi allora vigenti avevano «di proposito alimentato le disuguaglianze, ed hanno impedito che tutti gli uomini iniziassero in condizioni di parità la loro gara nella vita», allorché ammette il conferimento del «carattere di proprietà a cose che non avrebbero mai dovuto averlo, e di proprietà assoluta là dove sarebbe dovuta esistere solo proprietà relativa», quando denuncia l'ereditarietà della rendita latifondista perché distorsiva della libera concorrenza, ovvero nel momento in cui propone una «suddivisione delle grandi masse di ricchezza». J. S. MILL, *Principles of Political Economy*, cit., rispettivamente, pp. 222, 344 e 345. È indubbio però che Mill risenta dell'influenza della *invisible hand* smithiana: l'aumento dei poteri del governo mostra l'incapacità «di reggere la concorrenza dell'azione individuale», la tendenza ad abbattere l'operosità, l'«azione spontanea per un interesse collettivo» il cui «stimolo naturale è dato dalle difficoltà della vita»; tutto ciò al prezzo di una ineluttabile copertura finanziaria tramite «tassazione obbligatoria», ulteriormente aggravata dalle prescrizioni per evitarne l'elusione. Per questi motivi, «il *laissez-faire* dovrebbe essere la pratica generale» (pp. 1232-1236 *passim*).

¹¹⁸ È proprio A. V. DICEY, *Lectures*, cit., Lezione nona, pp. 311-317 a parlare del «debito del collettivismo nei confronti del benthamismo». In particolare, «l'evidente contrasto che divide il liberalismo individualista del 1830 dal socialismo democratico del 1905 tende a far dimenticare il grosso debito dei collettivisti inglesi nei confronti dei riformatori utilitaristi» (p. 311). E ancora: «la tendenza legislativa che i socialisti hanno ereditato dal benthamismo consiste nell'estensione e nel miglioramento costanti dell'apparato statale» (p. 313).

solidale di tutti gli individui»¹¹⁹. Di qui anche il riconoscimento della direttrice greeniana della libertà positiva, in quanto compatibile, per il tramite di una collaborativa partecipazione ai processi di governo, con il progetto fabiano di una progressiva trasformazione in senso socialista delle istituzioni politiche e amministrative esistenti.

Pur nella loro diversità di approcci, non sorprende che il dialogo con la nuova dottrina *New Liberal* venga presto confermato da un dato fattuale¹²⁰: cuspide della convergenza fra il liberalismo e il socialismo nella comune opposizione alla campagna protezionistica di Joseph Chamberlain¹²¹, il quale aveva proposto di introdurre una imposta sul commercio fuori dai confini dell'Impero per finanziare una pensione contributiva in patria, il patto elettorale *Lib-Lab*, sperimentato con successo alle elezioni del 1906 e promosso dal futuro primo ministro Ramsay MacDonald, segna il formale atto di nascita del *Labour Party* e induce i suoi membri ad una collaborazione parlamentare con i *Liberals*, decisiva, oltretutto, per l'approvazione di molte delle riforme sociali del periodo¹²².

Ne è la riprova, durante il primo anno del nuovo governo liberale di Henry Campbell-Bannerman, l'estensione del sistema assicurativo contro gli infortuni sul lavoro¹²³. Difatti, se con il primo *Workmen's*

¹¹⁹ J. S. MILL, *Utilitarianism* [1861], trad. it., *L'utilitarismo*, in Id., *La libertà. L'utilitarismo. L'asservimento delle donne*, Milano, Rizzoli, 1999, p. 276. Difatti, se «spesso si afferma che l'utilitarismo rende gli uomini freddi e indifferenti; che raggela i loro sentimenti morali verso gli altri individui» (p. 260), Mill propone «che tutti abbiano diritto ad essere trattati allo stesso modo, tranne che quando a richiedere il contrario sia qualcosa di socialmente conveniente, riconosciuto come tale. E quindi, tutte le disuguaglianze sociali che non sono più considerate convenienti, non si limitano ad apparire tali, cioè come cose non convenienti, ma assumono il carattere dell'ingiustizia e ci appaiono così tiranniche da indurre la gente a chiedersi come mai abbiano potuto essere tollerate» (p. 325). Sul punto, anche C. MARTINELLI, *Diritto e diritti oltre la Manica*, cit., pp. 205-207.

¹²⁰ Su tale dialogo, A. M. MCBRIAR, *Fabian Socialism and English Politics, 1884-1918*, Cambridge, University Press, 1962, analizza l'influenza fabiana tanto sul *Liberal* che sul nuovo *Labour Party* (pp. 257-279 e pp. 339-349). Si veda anche M. SULLIVAN, *The Development of the British Welfare State*, London, Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf, 1996, pp. 3-19.

¹²¹ La difesa del libero scambio, simbolo della egemonia capitalistica inglese, sembra uno dei principali punti del patto *Lib-Lab*: «liberalismo e laburismo – scrive L. T. HOBHOUSE, *Liberalism*, cit., p. 208 – imparano a collaborare «nel difendere il diritto al libero scambio internazionale». Sul punto, P. CLARKE, *Hope and Glory. Britain 1900-1990*, trad. it., *Speranza e gloria. L'Inghilterra nel XX secolo*, Bologna, Il Mulino, 2000, pp. 7-83.

¹²² In generale, M. FREEDEN, *The New Liberalism*, cit., pp. 195-244.

¹²³ Un fondamentale riferimento circa l'importanza della riforma si trova nelle prime pagine del piano di W. H. BEVERIDGE, *Il Piano Beveridge*, cit., p. 8, par. 2. Si veda anche R.

*Compensation Act*¹²⁴ si era già istituito un regime di responsabilità quasi oggettiva del datore per gli infortuni sul lavoro nell'ambito di talune attività industriali che, esonerando gli imprenditori solo in caso di grave negligenza del lavoratore, spesso li costringeva a sottoscrivere polizze assicurative, tale modello assumeva ora, tramite l'omonimo *Act* del 1906, un sostanziale carattere obbligatorio, stante la generalizzazione del principio a tutti i lavori manuali e l'ampliamento della responsabilità del datore alle malattie professionali¹²⁵. Ne è ulteriore conferma, sempre nel primo anno del governo liberale, il *Trade Disputes Act* che, asserita reazione alla sentenza *Taff Vale*¹²⁶, garantisce la non punibilità per illeciti civili o penali commessi senza violenza nell'esercizio di una protesta sindacale.

An act done by a person in contemplation or furtherance of a trade dispute shall not be actionable on the ground only that induces some other person to break a contract of employment or that it is an interference with the trade, business, or employment of some other person, or with the right of some other person to dispose his capital or his labour as he wills¹²⁷.

A ben vedere, previsioni non certo trascurabili, vista la loro rilevanza storica nell'inquinare la teoria contrattuale e aprire verso forme di contrattazione collettiva. E l'acme della mediazione culturale tra il nuovo liberalismo e il neonato laburismo si manifesterà allorché il *Trade Union Act* del 1913, ribaltando l'*Osborne judgment*¹²⁸, stabilirà, a tutto vantaggio del *Labour*, che i contributi per l'iscrizione alle *unions* avrebbero potuto automaticamente finanziare i partiti¹²⁹. Così, «nel distruggere la posizione dei sindacati, i giudici contribuirono a creare il partito laburista

M. TITMUS (et al.), *Social Policy*, cit., pp. 80-81. Per una prospettiva storica più generale, A. BRIGGS, *The Welfare State in Historical Perspective*, cit., pp. 221-250.

¹²⁴ *Workmen's Compensation Act* [1897], 60 & 61 Vict., c. 37.

¹²⁵ *Workmen's Compensation Act* [1906], 6 Edw. 7, c. 58. Per i dettagli della disciplina, l'analisi più completa è quella di P. W. J. BARTRIP, *Workmen's Compensation in Twentieth Century Britain: Law, History and Social Policy*, Aldershot, Avebury, 1987, pp. 1-57.

¹²⁶ *Taff Vale Railway Co v. Amalgamated Society of Railway Servants* [1901] A.C. 426 aveva difatti dichiarato le *unions* responsabili per i mancati guadagni imprenditoriali dovuti alle proteste sindacali.

¹²⁷ Così la *section 3* del *Trade Disputes Act* [1906], 6 Edw. 7, c. 47.

¹²⁸ *Amalgamated Society of Railway Servants v. Osborne* [1910] A.C. 87.

¹²⁹ *Trade Union Act* [1913], 3 & 4 Geo. 5, c. 30. Sull'evoluzione del diritto del lavoro britannico in questi anni, D. BRODIE, *A History of British Labour Law. 1867-1945*, Oxford-Portland, Hart, 2003, pp. 63-117.

e cementarono la sua alleanza con il liberalismo»¹³⁰. Il tradizionale strumentario della *common law* si dimostra presto inadeguato a raccogliere le sfide sociali: *property*, *contract* e *tort* disegnano un ordine del tutto scisso, sia nel metodo che nel contenuto, dagli obiettivi della nuova *social policy*¹³¹.

Rileva che il dialogo tra la tradizione giuridica liberale e laburista vada consolidandosi, come detto, all'interno della *London School of Economics* e dei dibattiti circa il principio del *national minimum*; principio che, essenza della filosofia sociale degli Webbs, espressione dell'indirizzo della LSE sin dalla fondazione nel 1895 e cardine delle proposte del *Minority Report* della *Royal Commission*, postula la tutela di livelli minimi di assistenza statale e *standards* nazionali di prestazioni sociali: «la comunità deve, nel proprio interesse, imporre un minimo nazionale di istruzione, misure sanitarie, riposo e salario»¹³². Punto di riferimento scientifico e tempio ideologico del socialismo fabiano, la Scuola, nel marcare la necessità pratica di una moltiplicazione amministrativa dei servizi come mezzo dell'interazione fra diritti sociali e libertà democratiche, fornisce, assieme al *Liberalism* di Hobhouse, la base programmatica su cui far convergere le dottrine liberali e collettiviste¹³³. Evidentemente già incline alle consuete e sagaci formule di sintesi, scrive il giovane Churchill nel 1906, da poco passato nelle file liberali, proprio in dissenso della campagna protezionistica dei conservatori e, almeno in questi anni, assai vicino ai coniugi Webb:

¹³⁰ L. T. HOBHOUSE, *Liberalism*, cit., p. 208.

¹³¹ «Le Corti godono giustamente di un'elevata e, penso, ineguagliata considerazione generale nelle cause penali, ed anche nelle cause civili, meritano senza dubbio, ed impongono rispetto e ammirazione da parte di tutte le classi della comunità. Ma dove sono coinvolti problemi di classe è impossibile pretendere che le Corti ottengano lo stesso grado di fiducia generale. Al contrario, una larghissima parte della cittadinanza è giunta alla conclusione che le Corti sono inconsciamente – senza alcun dubbio – parziali». Così, W. CHURCHILL, Camera dei Comuni, 26, [col. 1022], 1911, citato in J. A. G. GRIFFITH, *The Politics of Judiciary*, trad.it., *Giudici e politica in Inghilterra*, Feltrinelli, Milano, 1980, p. 175.

¹³² Il principio del *national minimum* è così esplicitato in B. WEBB, S. WEBB, *Industrial Democracy*, cit., p. 265. Sulla centralità del principio webbiano per la progressiva mediazione tra libertà ed eguaglianza nel corso del Novecento, A. GUTMANN, *Liberal Equality*, Cambridge, Cambridge University Press, 1980, pp. 69-95.

¹³³ Sulla LSE è d'obbligo il riferimento a R. DAHRENDORF, *LSE: A History of the London School of Economics and Political Science, 1895-1995*, Oxford, Oxford University Press, 1995. Sulla rilevanza, negli anni precedenti alla guerra, del pensiero di Hobhouse e del *Minority Report* per i futuri indirizzi della Scuola, in particolare, pp. 103-127.

I am of opinion that the State should increasingly assume the position of the reserve employer of labour [...]. The State must increasingly and earnestly concern itself with the care of the sick and the aged, and above, of the children. I look forward to the universal establishment of minimum standards of life and labour, and their progressive elevation as the increasing energies of production may permit¹³⁴.

Registra la diffusione di queste ambizioni, subito dopo la promulgazione del *National Insurance Act*, anche un osservatore certamente imparziale, perché emancipato dalle ottusità della tradizione individualistica, ma ancora fedele all'economia politica del maestro Alfred Marshall: «there is general agreement among practical philanthropist – scrive Pigou nel suo *Wealth and Welfare* – that the establishment of a national minimum of condition, at level high enough to make impossible the occurrence to anybody of extreme want, is desirable»¹³⁵.

Le mediazioni definite in questi anni, oltre a favorire l'affermazione legislativa del *New Liberalism* e a mostrare tutte le peculiarità del gradualismo della teoria sociale britannica, attestano il ribaltamento dei *poor law principles* negli inediti orizzonti del *national minimum* e, conseguentemente, delle prestazioni sociali riconosciute sulla base del requisito della cittadinanza: l'emarginazione sociale sottesa all'internamento delle *workhouses* rappresenta il modello britannico di protezione sociale per buona parte dell'Ottocento come il *national minimum*, anticipando i futuri obiettivi inclusivi ed emancipanti dell'azione statale, esemplifica gli ideali del *welfare* pubblico per la prima metà del Novecento.

2. *Le mire universalistiche della National Insurance*

Coerentemente con le innovazioni elaborate nell'ambito della teoria sociale, le riforme *New Liberal* producono, nel decennio precedente allo scoppio della Grande guerra, trasformazioni irreversibili nelle tecniche amministrative di governo.

¹³⁴ Così, W. CHURCHILL, *Liberalism and Socialism* [1906], in *Liberalism and the Social Problem*, London, Hodder and Stouhton, 1909, p. 81.

¹³⁵ A. C. PIGOU, *Wealth and Welfare*, London, Macmillan, 1912, p. 395.

In attesa della pubblicazione dei risultati della *Royal Commission*, l'azione riformista si concentra dapprima sulle urgenze – politicamente meno divisive – evidenziate dal *Committee on Physical Deterioration*, che impongono di arginare l'inidoneità fisica dell'esercito vigilando sulla salute e sulla corretta nutrizione delle future leve militari. Le misure varate per la salute dei minori costituiscono, pertanto, il primo atto della nuova stagione riformista, se si eccettuano i citati provvedimenti relativi alla tutela dell'azione sindacale e all'estensione del sistema assicurativo contro gli infortuni sul lavoro¹³⁶. L'*Education (Provision of Meals) Act* del 1906, con la medesima *permissive legislation* sperimentata per la disoccupazione, concede alle autorità locali di istituire un contributo per distribuire pasti scolastici agli alunni indigenti senza alcun discredito legislativo per i genitori, non più colpevoli, dunque, per la povertà e denutrizione dei figli; previsione poi resa obbligatoria con le modifiche intervenute nel 1914¹³⁷. Sempre attraverso i governi territoriali, l'*Education (Administrative Provisions) Act* del 1907 prevede controlli medici nelle scuole primarie per vagliare e assicurare la condizione fisica degli studenti, il cui trattamento sanitario viene predisposto attraverso una strutturazione amministrativa estranea al circuito della *Poor Law*¹³⁸.

La medesima attenzione utilitaristica nei confronti della salute, rivolta ad arginare i rischi sanitari derivanti dalla densità abitativa e dalle condizioni malsane degli *slums*, caratterizza, per vero, la legislazione urbanistica dello *Housing and Town Planning Act* del 1909, specie della sua *Part I* circa lo «Housing of the Working Classes» e la *Part II* sul «Town Planning»¹³⁹; primissima regolazione della materia, ancorché assai timida, stante il mancato riconoscimento di seri incentivi monetari per i programmi di rigenerazione urbana promossi dalle autorità locali¹⁴⁰.

Più rilevante, anche per la propensione umanitaria che lo contraddistingue, risulta il *Children Act* del 1908: ispirato da Herbert Samuel, già noto per la pubblicazione del *Liberalism* che sembra in parte anticipare le riflessioni dell'omonima opera di Hobhouse¹⁴¹, il provvedimento, oltre a concedere poteri alle autorità locali per

¹³⁶ Sulle novità del «child welfare», J. COOPER, *The British Welfare Revolution*, cit., pp. 39-60.

¹³⁷ *Education (Provision of Meals) Act* [1906], 6 Edw. 7, c. 57.

¹³⁸ *Education (Administrative Provisions) Act* [1907], 7 Edw. 7, c. 43.

¹³⁹ *Housing and Town Planning Act* [1909], 9 Edw. 7, c. 44, rispettivamente, s. 1-53 e 54-67.

¹⁴⁰ Sulla questione, si veda J. A. CHANDLER, *Explaining Local Government*, cit., pp. 127-128.

¹⁴¹ H. L. SAMUEL, *Liberalism: An Attempt to State, the Principles and Proposals of Contemporary Liberalism in England* [1902], London, Forgotten Books, 2018.

implementare misure di protezione del lavoro e di sostegno dei minori indigenti, assicura dei *children legal rights* in ambito penalistico, tramite l'istituzione di *juvenile courts* e di sezioni specializzate alla detenzione dei minori¹⁴². La rappresentazione della responsabilizzazione dello Stato nei confronti dei minori è data dall'adagio circolante ai Comuni, secondo il quale «the courts became agencies for the rescue as well as the punishment of children»¹⁴³. Al netto di qualche eccessivo entusiasmo, il provvedimento – in combinato disposto con la riforma dell'*Education Act* del 1902¹⁴⁴ – sembra completare l'azione governativa in materia di politiche per l'infanzia, anche in quanto ne riunisce e riorganizza la legislazione da anni stratificata. La povertà dei minori tende, pertanto, a emanciparsi dallo stigma legato all'assistenza. L'azione statale interviene nei rapporti familiari e nell'educazione della prole con modalità impensabili per i canoni ottocenteschi.

Prima della pubblicazione dei due *reports* della *Royal Commission*, dunque, molti dei propositi di riforma appaiono definiti. Il passaggio dal tracollo della *Poor Law* (1905-1908) alla fase della costruzione dei nuovi servizi sociali (1908-1911) coincide peraltro con il ricambio ministeriale: Asquith, già allievo di Green in gioventù, passa dal tesoro al numero dieci, Lloyd George gli subentra come Cancelliere dello Scacchiere, liberando il commercio per Churchill¹⁴⁵. Va consumandosi una cesura 'generazionale', ben riassunta nella vivacità dell'indirizzo di governo, nell'azione di Churchill, nella sua collaborazione con Beveridge, presentatogli in una cena a casa Webb e presto chiamato come *civil servant* al suo *Board*¹⁴⁶, nonché nella tenacia riformista di Lloyd George, ben noto per il propagandismo dei metodi e il decisionismo delle azioni¹⁴⁷. Per le

¹⁴² *Children Act* [1908], 8 Edw. 7, c. 67, per le relative statuizioni di principio, la *Part I* (s. 1-11) sulla «Infant Life Protection» e la *Part II* (s. 12-38) sulla «Prevention of Cruelty to Children and Young Persons».

¹⁴³ Sull'*Act* si sofferma D. FRASER, *The Evolution of the British Welfare State*, cit., pp. 137-140.

¹⁴⁴ *Education Act* [1902], 2 Edw. 7, c. 42.

¹⁴⁵ Su tale passaggio, si rimanda ai saggi di M. DICOSOLA, *Henry Campbell-Bannerman (1905-1908). Una meteora a Downing Street?* e P. PICIACCHIA, *Herbert Henry Asquith. I Earl of Oxford and Asquith (1908-1916). Il liberale dalle due anime*, entrambi in (a cura di) A. Torre, *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i primi ministri*, Milano, Wolters Kluwer, 2020, rispettivamente, pp. 711-723 e 725-745.

¹⁴⁶ E. P. HENNOCK, *British Social Reform and German Precedents. The Case of Social Insurance 1880-1914*, Oxford, Clarendon Press, 1987, pp. 160-161.

¹⁴⁷ È un'ulteriore testimonianza dell'affermazione di una «counter-elite» *New Liberal* contrapposta all'*Old Liberalism* ottocentesco: lo nota J. COOPER, *The British Welfare Revolution*, cit., pp. 7-38.

nuove ambizioni collettivistiche era necessaria un'azione più radicale volta al perseguimento dell'eguaglianza-delle-opportunità:

we have not yet attained to it in this country – far from it. You will not have established it in this land until the child of the poorest parent shall have the same opportunity for receiving the best education as the child of the richest. British Liberalism is not going to repeat the errors of Continental Liberalism. The fate of Continental Liberalism should warn them of that danger. It has been swept on one side before it had well begun its work, because it refused to adapt itself to new conditions [...]. Poverty is due to circumstances over which the man has no control, then state should step in to the very utmost limit of its circumstances, and save the man from the physical and mental torture involved in extreme penury¹⁴⁸.

A rompere gli indugi è la pensione non contributiva, riservata agli ultrasessantenni in povertà, dell'*Old Age Pensions Act* del 1908¹⁴⁹. La riforma, sebbene risulti orientata a una forte selettività e dunque continui a ricorrere a una prova del bisogno (*means-test*) dai criteri particolarmente severi, rappresenta un'innovazione determinante, in quanto, oltre a costituire il primo schema pensionistico nazionale non affidato ai localismi territoriali, garantisce una somma in denaro ritirabile in tutti gli uffici postali del Regno indipendentemente dallo *status* occupazionale del richiedente. È esplicito il riferimento al «right to receive old age pension»¹⁵⁰, ad un vero e proprio diritto sociale, non una mera concessione per chi era disposto ad accettare il discredito legato all'assistenza; un diritto destinato a intervenire – come chiarito proprio da Lloyd George – in favore di una fascia di popolazione troppo fiera per portare il marchio del pauperismo. Non è un caso che, contro tutta la tradizione della *Poor Law*, alla *section 1* dell'*Act* si statuisca: «la fruizione della pensione sociale, in base alla presente legge, non priva il beneficiario di alcun potere di voto, diritto o privilegio, né lo rende oggetto di incapacità di sorta»¹⁵¹.

¹⁴⁸ Così, D. LLOYD GEORGE, *Speech at Swansea, 1st October 1908*, in J. R. Hay, *The Development of the British Welfare State, 1880-1975*, London, Arnold, 1978, pp. 72-73.

¹⁴⁹ *Old Age Pensions Act* [1908], 8 Edw. 7, c. 40.

¹⁵⁰ Così è rubricata la prima *section* dell'*Act*.

¹⁵¹ «The receipt of an old age pension under this Act shall not deprive the pensioner of any franchise, right of privilege, or subject him to any disability». Così il quarto comma della s. 1. Si noti che nell'introduzione alla seconda edizione del 1914, A. V. DICEY, *Lectures*, cit., p. 22, citando detta disposizione, critica aspramente la rimozione delle limitazioni fino ad allora associate all'assistenza. Sulla riforma si rimanda a B. B. GILBERT,

Infrangendo le sicurezze della tradizione giuridica individualistica, il ribaltamento dell'incompatibilità tra l'assistenza e le libertà democratiche tipico del *poor law code* si manifesta in parallelo al convincimento che la povertà, in perfetta antitesi al dogma ottocentesco del *self-help*, sia un fenomeno involontario e indipendente dalle qualità individuali; un convincimento che, si noti, Dicey non esita ad attribuire a «fanatici, impressionati dal fatto che la povertà p[ossa] coesistere con il merito»¹⁵². Tra questi, una posizione di rilievo spetta a Hobson, secondo cui «the main cause of poverty is inequality of opportunity»¹⁵³. Non è da meno il Beveridge dell'*Unemployment: A Problem of Industry* del 1909.

La povertà, per il giovane Beveridge, oltre a dipendere in larga parte dalla disoccupazione, è un problema intrinseco al sistema industriale, come tale collettivo, estraneo da colpe o inettitudini del singolo: «unemployment lying outside the character and beyond the control of individuals»¹⁵⁴. «The problem – chiarisce – is essentially one of business organisation»¹⁵⁵. Con nette influenze derivanti dalla collaborazione con gli Webbs, per Beveridge il problema è da risolvere tramite un ingente intervento dello Stato nell'organizzazione industriale, nonché attraverso l'introduzione del sistema di coordinamento nazionale dei centri dell'impiego territoriali, associato alla predisposizione di una *Unemployment Insurance*¹⁵⁶.

Agevolata proprio dalla collaborazione con Beveridge, l'azione del churchilliano *Board of Trade* prorompe nel mercato del lavoro attraverso la previsione di minimi salariali e di centri per l'impiego, di cui, rispettivamente, al *Trade Board*¹⁵⁷ e al *Labour Exchanges Act*¹⁵⁸, entrambi del 1909. E sembra davvero affermarsi una nuova *Condition of England* capace di rinnegare gli assunti filosofici dell'individualismo classico¹⁵⁹.

The Evolution of National Insurance in Great Britain: The Origins of the Welfare State, London, Michael Joseph, 1966, pp. 159-232 e D. COLLINS, *The Introduction of Old Age Pension in Great Britain*, in *Historical Journal*, VIII, 1965, pp. 246-259.

¹⁵² A. V. DICEY, *Lectures*, cit., p. 305.

¹⁵³ J. A. HOBSON, *The Crisis of Liberalism*, cit., p. 164.

¹⁵⁴ W. H. BEVERIDGE, *Unemployment*, cit., p. 133. Per un commento sulla rilevanza dell'opera si veda J. HARRIS, *Victorian Values and the Founders of the Welfare State*, in *Proceedings British Academy*, 78, 1992, pp. 173-175.

¹⁵⁵ W. H. BEVERIDGE, *Unemployment*, cit., p. 193.

¹⁵⁶ Tali proposte sono avanzate come «principles of future policy». *Ivi*, pp. 192-237.

¹⁵⁷ *Trade Boards Act* [1909], 9 Edw. 7, c. 22.

¹⁵⁸ *Labour Exchanges Act* [1909], 9 Edw. 7, c. 7.

¹⁵⁹ È grande la rilevanza del libro, ispirato dalla filosofia di Ruskin, di C. F. G. MASTERMAN, *The Condition of England* [1909], London, Methuen, 1960.

È nel contesto di tali riforme che è possibile cogliere nell'assicurazione contro la malattia e la disoccupazione del *National Insurance Act* il sedimentarsi della responsabilità sociale di uno Stato chiamato, attraverso un inedito modello di protezione sociale, ad assicurare cure mediche, a coprire i principali rischi previdenziali, nonché a incentivare, attraverso le nuove tecniche amministrative e le prime ambizioni redistributive, assetti inclusivi forieri di un'assistenza libera da inclinazioni colpevolizzanti¹⁶⁰. Così, benché l'*Act* del 1911 si smarchi da entrambi i rapporti della *Royal Commission* e –attirandosi proprio le critiche degli Webbs – rigetti integralmente le proposte del *Minority Report* nel timore di aggravare eccessivamente l'apparato burocratico, nella nuova assicurazione sociale è possibile scorgere, specie osservandola nel complesso delle riforme varate tra il 1905 e il 1914, una embrionale tensione universalistica che spinge verso il riconoscimento di prestazioni nazionali, generalizzate e uniformi¹⁶¹.

La seconda parte dell'*Act* costituisce una novità dal determinante valore simbolico: ancorché limitata a circa due milioni di lavoratori di specifici settori industriali¹⁶², l'obbligatorietà della tutela assicurativa contro la disoccupazione, primo vero esempio europeo della copertura nazionale di tale rischio, sembra incrinare il dogma della capacità del mercato di auto-regolarsi, permettendo alla Gran Bretagna di divenire la prima potenza capace di tutelare tutti i quattro principali rischi previdenziali, vale a dire, l'infortunio, la vecchiaia, la malattia e la disoccupazione¹⁶³. Sembra inoltre scandire, sia pur in senso atecnico, il

¹⁶⁰ Sull'importanza dell'assicurazione sociale come strumento in grado di superare le arcaiche tecniche delle *poor laws* e, in parte, di anticipare i tratti del futuro *Welfare State*, G. G. BALANDI, *Assicurazione sociale*, in *Digesto*, Comm., I, Utet, Torino, 1987, pp. 379-389.

¹⁶¹ Basti il commento di M. PACI, *Pubblico e privato nei moderni sistemi di Welfare*, Napoli, Liguori, 1989, p. 45: «gli aspetti di centralizzazione e dirigismo – come anche di 'universalismo' – sono in tale legislazione già così netti da differenziarla dalla legislazione sociale introdotta trenta anni prima in Prussia da Bismarck e da preannunciare i successivi sviluppi del *Welfare State* di Keynes e di Lord Beveridge». Per un'analisi solo parzialmente critica, A. POLSI, *Amministrazione sociale*, in *Storia Amministrazione Costituzione*, V, 1997, pp. 209-236.

¹⁶² *Eight Schedule, National Insurance Act* [1911], 1 & 2 Geo. 5, c. 55. Sull'*Unemployment Insurance* di cui alla *Part II* del provvedimento, B. B. GILBERT, *The Evolution of National Insurance in Great Britain*, cit., pp. 233-288 e J. FULBROOK, *Administrative Justice and the Unemployed*, cit., pp. 130-141.

¹⁶³ «Great Britain was the pioneer in unemployment insurance on a national scale», sentenza, nel 1931, M. B. GILSON, *Unemployment Insurance in Great Britain*, cit., p. 364. Sulla diffusione europea delle assicurazioni sociali, P. FLORA, J. ALBER, *Sviluppo dei "welfare states" e processi di modernizzazione e democratizzazione nell'Europa occidentale*, cit., pp. 167-205.

simbolico scivolamento da un modello (bismarckiano) basato esclusivamente sulla posizione occupazionale a una protezione sociale (in futuro consacrata dal piano Beveridge) riconosciuta sulla base del requisito della cittadinanza¹⁶⁴.

La *National Health Insurance*, sebbene si configuri come una tutela meno innovativa – e allo sguardo retrospettivo forse meno rilevante – rispetto a quella relativa alla disoccupazione, nonostante segua, con netto ritardo, il modello assicurativo già ampiamente diffuso in Europa¹⁶⁵, rappresenta però l'innovazione saliente; ciò per la lunga gestazione del provvedimento, per il capillare impatto sulla società, per le complessità amministrative del suo funzionamento e per le innovazioni sottese al suo schema di finanziamento¹⁶⁶. Si configura come la massima espressione del processo di moltiplicazione dei servizi sociali all'esterno del circuito della *Poor Law*, inaugura una direttrice in ordine al netto ampliamento delle funzioni e degli apparati amministrativi, oltre che una tendenza verso l'aumento della spesa pubblica e il progressivo impegno redistributivo dello Stato per finanziarla. I diritti sociali che garantisce, infine, appaiono coerenti con una strategia destinata a innescare la svolta costituzionale successiva alla crisi conclusasi, proprio nel 1911, con la riforma del *Parliament Act*¹⁶⁷.

¹⁶⁴ Circa il divario tra il modello bismarckiano e quello beveridgiano, basti per ora la sintesi di C. SARACENO, *Il welfare. Tra vecchie e nuove disuguaglianze*, Bologna, Il Mulino, 2021, pp. 13-49.

¹⁶⁵ Cfr. E. P. HENNOCK, *The Origins of British National Insurance and the German Precedent 1880-1914*, in (ed.) W. J. Mommsen, *The Emergence of the Welfare State in Britain and Germany. 1850-1950*, London, Croom Helm, 1981, pp. 84-106.

¹⁶⁶ Scrive B. B. GILBERT, *The Evolution of National Insurance in Great Britain*, cit., p. 289: «the passage of National Health Insurance as Part I of the National Insurance Act of 1911 brought the culmination and the end of the social welfare programme of the New Liberalism. David Lloyd George's massive plan to provide medical care for the British worker was beyond comparison the most expansive, the most ambitious, and the most controversial of the measures so far discussed in this study. However, it does not follow that health insurance represented a masterpiece of legislative craftsmanship comparable, for instance, to unemployment insurance. Nor did it have the influence on later British legislation possessed by Part II of National Insurance Act». Alla NHI, difatti, sono dedicate tutte le successive pagine fino alle conclusioni (pp. 448-452).

¹⁶⁷ C. MARTINELLI, *Diritto e diritti oltre la Manica*, cit., pp. 223-224.

2.1. Tendenze redistributive: i nuovi orizzonti costituzionali

L'*Old Age Pensions Act*, come detto, segna la definitiva crisi della *Poor Law* e apre la fase nella quale tende a strutturarsi un nuovo modello di protezione sociale. La legge, ponendo fine ad un decennale dibattito in materia databile sin dalle proposte di Joseph Chamberlain in merito ad una pensione contributiva basata sul modello bismarckiano¹⁶⁸, viene ora salutata come una sorta di liberazione sull'onda dell'adagio popolare «God bless Lloyd George». Nella scelta di un meccanismo non contributivo finanziato attraverso la fiscalità generale, non è errato scorgere una primissima tendenza redistributiva, insita nel trasferimento di risorse monetarie dai più abbienti verso i nuclei familiari più disagiati.

Ciononostante, la pensione si distingue per una logica ancora fortemente selettiva, sia perché limitata a redditi estremamente bassi¹⁶⁹, sia per la previsione di molte cause di esclusione dal beneficio per comportamenti illeciti, la cui natura era talvolta da accertarsi discrezionalmente¹⁷⁰; discrezionalità che al tempo poteva legittimamente apparire come il residuo dei principi amministrativi propri della *Poor Law*, dei suoi *guardians* e della sua terribile prova dei mezzi. Di qui la critica del gruppo parlamentare laburista secondo il quale, in definitiva, si trattava solo di una pensione per i 'molto anziani, molto poveri e molto rispettabili'¹⁷¹.

Una tendenza redistributiva è però comunque riscontrabile. L'origine dottrinale di tale indirizzo deve molto all'economista Chiozza Money e, in particolare, al suo *Riches and Poverty* del 1905; opera nella

¹⁶⁸ Sul punto, H. HECLO, *Modern Social Politics in Britain and Sweden. From Relief to Income Maintenance*, New Haven, Yale University Press, 1974, pp. 158-178. In modo più specifico, P. THANE, *Non-contributory versus insurance pensions 1878-1908*, in (ed.) Id., *The Origins of British Social Policy*, London, Croom Helm, 1978, pp. 84-105 e A. I. OGUS, *Great Britain*, in (ed.) P. A. Köhler, H. F. Zacher, *The Evolution of Social Insurance. 1881-1981*, London, Frances Printer, 1982, soprattutto, pp. 150-187.

¹⁶⁹ La pensione era limitata, secondo la *schedule* allegata all'*Old Age Pensions Act* [1908], 8 Edw. 7, c. 40, all'importo di cinque scellini per i redditi familiari inferiori alle ventuno sterline annuali, per poi diminuire progressivamente fino a un minimo di uno scellino per i redditi non superiori alle trentuno sterline. Concedeva, al massimo, un beneficio di circa un quinto di un normale stipendio.

¹⁷⁰ Nella specie, come elencato nella *section 3* del provvedimento, non aver subito condanne con pena detentiva, non aver commesso illeciti per ubriachezza, non essere stati dichiarati falliti abituali nel lavoro, categoria questa la cui definizione fu lasciata alla discrezionalità dei funzionari amministrativi. Sulla *Old Age Pension*, J. COOPER, *The British Welfare Revolution*, cit., pp. 61-77. Qui, in particolare, pp. 74-76.

¹⁷¹ Lo ricorda P. THANE, *Foundations of the Welfare State*, cit., p. 77.

quale, dopo aver attestato «the error of distribution»¹⁷², evidenzia le inefficienze della gestione del sistema sociale, in particolare difendendo il principio della progressività fiscale e proponendo una «popular income tax»¹⁷³.

A livello legislativo, dette tendenze risultano percepibili anche nei propositi churchilliani: con il *Trade Boards Act* del 1909, Churchill, ispirato dal *national minimum* fabiano e persuaso dalle proposte di Rowntree e Hobson, predispone un minimo salariale per alcune categorie non sindacalizzate e generalmente sottopagate¹⁷⁴; minimo poi esteso ai minatori con il *Coal Mines (Minimum Wage) Act* del 1912¹⁷⁵. «Such underpayment tends clearly to the loss of the nation; and it is difficult on any ground of pure ideologic to see why the state, as trustee of national interests, should not interfere with it»¹⁷⁶, era il commento positivo di qualche autorevole osservatore: anche questa innovazione, più che mai decisiva da un punto di vista della teoria economica, sembrava guastare l'apologia del *laissez-faire* che, nella ferrea convinzione della capacità del mercato di auto-regolarsi, aveva fino allora inibito ogni interferenza statuale in materia economica¹⁷⁷.

The greatest danger to the British Empire and the British people is not to be found among the enormous fleets and armies of the European Continent, nor in the solemn problems of Hindustan; it is not the 'Yellow Peril' or the 'Black Peril' nor any danger in the wide circuit of colonial and foreign affairs [...]. It is there you will find the seeds of Imperial ruin and national decay – the unnatural gap between rich and poor, the divorce of the people from the land, the want of proper discipline and training in our youth, the exploitation of boy labour, the physical degeneration which seems so swiftly on civilized poverty, the awful jumbles of an obsolete Poor Law, the horrid havoc of the liquor traffic, the constant insecurity in the means of subsistence and employment which breaks the heart of many sober, hard-working man, the absence of any established minimum standard of life and comfort among the workers, and, at

¹⁷² L. G. CHIOZZA MONEY, *Riches and Poverty*, Methuen, London, 1905, pp. 3-152.

¹⁷³ *Ivi*, pp. 282-305.

¹⁷⁴ Riservato, secondo la s. 1 del *Trade Boards Act* [1909], 9 Edw. 7, c. 22, alla categorie espressamente elencate nella *schedule* allegata al provvedimento, ovvero individuate attraverso un *provisional order* del *Board of Trade* da emanare secondo una procedura specifica.

¹⁷⁵ *Coal Mines (Minimum Wage) Act* [1912], 2 & 3 Geo. 5, c. 2.

¹⁷⁶ R. C. K. ENSOR, *The Practical Case for a Legal Minimum Wage* [1912], in J. R. Hay, *The Development of the British Welfare State*, cit., p. 67.

¹⁷⁷ Sul punto, P. THANE, *Foundations of the Welfare State*, cit., pp. 86-87.

the other hand, the swift increase of vulgar, joyless luxury – here are the enemies of Britain¹⁷⁸.

Ne è la riprova, seguendo i suggerimenti avanzati – in modo unanime – dalla *Royal Commission*, la concomitante approvazione del *Labour Exchanges Act*, istituendo un centro per l'impiego per ogni distretto, in virtù dell'esperienza maturata grazie all'*Unemployment Workmen Act* del 1905¹⁷⁹, la portata del provvedimento è tanto vasta che al 1914, con l'assicurazione contro la disoccupazione ormai completamente operativa, i *Labour Exchanges* registrano, gestiti attraverso le «general regulations»¹⁸⁰ del *Board of Trade*, più di due milioni di lavoratori all'anno¹⁸¹.

Con la prima incrinatura dei dogmi dell'economia auto-regolata e la progressiva ingerenza amministrativa nella vita economica, si manifesta però l'esigenza di reperire le risorse per finanziare le nuove prestazioni sociali e proseguire l'azione riformista. All'interferenza amministrativa – nei giudizi di alcuni *New Liberals* – doveva necessariamente seguire una redistribuzione della ricchezza che avrebbe financo potuto configurare il volano per una rinnovata prosperità economica. Con note che sembrano anticipare i cardini della futura filosofia keynesiana, è nuovamente Hobson a offrirne la migliore sintesi: «once realized, this condition brings not only a better distribution of existing wealth, but a prodigious increase of national productivity»¹⁸².

La vocazione redistributiva è condivisa – sia pure con più modeste ambizioni – anche dal governo, impaziente di reperire le risorse per finanziare le riforme sociali in cantiere. Se nel bilancio del 1907 è Asquith ad introdurre la distinzione fra reddito e rendita, diminuendo il prelievo fiscale sul primo¹⁸³, il *People's Budget*, presentato da Lloyd George nel 1909

¹⁷⁸ W. CHURCHILL, *The Spirit of the Budget* [1909], in *Liberalism and the Social Problem*, cit., pp. 363-364.

¹⁷⁹ L'organizzazione dei *Labour Exchanges* risulta in parte facilitata dall'esperienza dei centri per l'impiego delle autorità locali, sorti grazie all'*Unemployment Workmen Act* [1905], 5 Edw. 7, c. 18, adesso posti sotto il coordinamento nazionale. Cfr. J. A. CHANDLER, *Explaining Local Government*, cit., pp. 121-123.

¹⁸⁰ Di cui alla *section 2* del *Labour Exchanges Act* [1909], 9 Edw. 7, c. 7.

¹⁸¹ Su Churchill, Beveridge e l'azione del *Board of Trade*, H. HECLO, *Modern Social Politics in Britain and Sweden*, cit., pp. 78-90.

¹⁸² J. A. HOBSON, *The Crisis of Liberalism*, cit., p. 174.

¹⁸³ J. COOPER, *The British Welfare Revolution*, cit., pp. 121-132 vi si sofferma in modo specifico.

e strenuamente difeso da Hobson nel suo *The Industrial System*¹⁸⁴, vanta il dichiarato intento di incrementare i livelli di imposizione sui redditi e i patrimoni delle classi più agiate, colpendo in particolar modo i privilegi dell'aristocrazia terriera e conducendo, con ricadute decisive su tutta la dimensione pubblicistica, ad una delle più gravi crisi costituzionali della storia del Regno.

«The experience of our liberal government has forced upon us an era of constitutional reform»¹⁸⁵. La crisi costituzionale è ormai aperta. Ai Comuni, è ferma la convinzione che «the House of Lords has no scrap of right to interfere in finance. If they do, they violate the Constitution»¹⁸⁶. Al contrario, i pari rivendicano il diritto di veto sulle leggi finanziarie, facendo leva su una presunta incostituzionalità della legge dovuta all'impossibilità di promuovere, tramite il bilancio, radicali cambiamenti istituzionali¹⁸⁷. L'ostruzionismo dei *Lords* si era invero manifestato sin dalle prime riforme scolastiche ed era già stato riassunto dalla memorabile metafora di Lloyd George: «la Camera dei *Lords* ha cessato da tempo di essere il cane da guardia della Costituzione. Si è trasformata nel barboncino di Mr. Balfour»¹⁸⁸. È però da notare che ora la controversia riguarda una convenzione costituzionale, ossia una fonte del diritto la cui importanza era stata, come è noto, chiarita da Dicey nella *Law of the Constitution*¹⁸⁹.

¹⁸⁴ Cfr. J. A. HOBSON, *The Industrial System. An Inquiry into Earned and Unearned Income* [1909], London, Routledge, 1992, che, in particolare all'interno nel capitolo *Socialism and the Social Income* (pp. 218-246), valorizza il compito dello Stato di redistribuire la ricchezza, tramite la fiscalità progressiva, per stimolare la crescita e finanziare la protezione sociale.

¹⁸⁵ J. A. HOBSON, *The Crisis of Liberalism*, cit., p. 6. Si veda anche l'articolo di L. T. HOBHOUSE, *The Lords and the Constitution*, in *The Contemporary Review*, 96, 1, 1909, pp. 641-651.

¹⁸⁶ W. CHURCHILL, *The Budget and Property* [1909], in *Liberalism and the Social Problem*, cit., p. 404.

¹⁸⁷ A. TORRE, *Interpretare la Costituzione britannica. Itinerari culturali a confronto*, Torino, Giappichelli, 1997, pp. 279-280.

¹⁸⁸ Si veda la brillante sintesi di E. J. FEUCHTWANGER, *Democracy and Empire: Britain, 1865-1914*, trad. it., *Democrazia e Impero. L'Inghilterra fra il 1865 e il 1914*, Il Mulino, Bologna, 1989, pp. 331-366. Il passaggio è citato a p. 337.

¹⁸⁹ A. V. DICEY, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, cit., pp. 353-397.

Dopo l'approvazione del *Finance Act*¹⁹⁰ e le due vane tornate elettorali del 1910¹⁹¹, la crisi si risolve, dopo l'intervento del nuovo monarca Giorgio V, esplicito nel minacciare la nomina di nuovi membri della Camera alta favorevoli alla riforma, solamente con il *Parliament Act* del 1911: con uno *statute*, i *Lords*, cancellando un privilegio cetuale ancora riconosciuto come memoria della tradizione giurisdizionale, hanno ora il divieto di respingere una legge finanziaria, possono rifiutarsi di approvare solamente due volte tutte le altre leggi, con un *delaying power* di due anni che deve necessariamente intercorrere tra le due ultime letture dei Comuni¹⁹². Viene definitivamente consolidata, pertanto, l'egemonia legislativa della *House of Commons*, garantendo il proseguimento di un'evoluzione costituzionale del modello parlamentare verso la democrazia di massa¹⁹³.

Non tarda il commento dei critici: se per Dicey il «Parliament Act has destroyed our last effective constitutional safeguard»¹⁹⁴, anche altri giuristi registrano come la propensione egualitaria della *New Democracy*¹⁹⁵ rischi di compromettere le storiche garanzie costituzionali. Ma per tutta la dottrina è lampante che le vicende del *People's Budget* assumano una portata decisiva: nelle voci *New Liberal*, del resto, la consapevolezza di aver avviato la costruzione di un nuovo modello, ben contrapposto a quello ottocentesco, è altrettanto chiara. «Il Bilancio del 1909 – scrive Hobhouse – è nato dall'unione delle forze dei principi socialisti e individualisti». Proprio in merito al rapporto tra *The Budget and National Insurance*, è ancor più esplicita l'opinione di Churchill:

¹⁹⁰ Nella specie, il *Finance Act* incrementa le imposte di successione, l'imposizione generale sui redditi e sulle rendite delle terre non coltivate, istituisce una tassa sui beni di lusso, uno sgravio fiscale per ogni figlio a carico per i redditi inferiori a cinquecento sterline annue, una *super-tax* per quelli superiori a cinquemila. Qui, soprattutto, *sections* 65-72, *Finance Act* [1910], 10 Edw. 7, c. 8.

¹⁹¹ Le elezioni, pur diminuendo la rappresentanza dei liberali, permettono loro di godere comunque della crescita e del sostegno parlamentare del *Labour*.

¹⁹² Rispettivamente, s. 1 e 2, *Parliament Act* [1911], 1 & 2 Geo. 5, c. 13.

¹⁹³ Sull'*Act* si veda anche il commento di G. ARANGIO-RUIZ, *La odierna questione costituzionale inglese. Nota di cronaca e raffronti*, in *Rivista di diritto pubblico*, III, 1911, pp. 447-459. Su tutte le questioni a seguito del *People's Budget*, C. MARTINELLI, *Diritto e diritti oltre la Manica*, cit., pp. 218-224.

¹⁹⁴ A. V. DICEY, *The Parliament Act, 1911, and the Destruction of All Constitutional Safeguards*, in (ed.) W. R. Anson, *Rights of Citizenship. A Survey of Safeguards for the People*, London, Frederick Warne, 1912, pp. 81-107. La citazione è a p. 81.

¹⁹⁵ È qui fondamentale l'analisi di W. S. MCKECHNIE, *The New Democracy and the Constitution* [1912], (ed. dig.), 2016, nel capitolo V, «The Theoretical Basis for Democracy».

I think it is not untrue to say that in these years we are passing through a decisive period in the history of our country. The wonderful century which followed the Battle of Waterloo and the downfall the Napoleonic domination, which secure to this small island so long and so resplendent a reign, has come to end. We have arrived at new time¹⁹⁶.

L'intreccio tra la protezione sociale, le tendenze redistributive della fiscalità progressiva e le istanze di democratizzazione sembra evidente: il riconoscimento dei diritti sociali e il generale aumento dei livelli di tassazione paiono coerenti con una strategia costituzionale diretta a promuovere un'evoluzione in senso democratico dell'ordinamento. In altri termini, il controllo finanziario della politica fiscale è da ricomprendere entro una comune visione progressista capace, senza un'eccessiva carica polemica contro il passato, e anzi richiamandosi alla tradizione giuridica dei diritti e della Costituzione storica, di giungere ai traguardi dello Stato democratico e sociale.

The control of finance by the representative Assembly is the keystone of all that constitutional fabric upon which and within which all of us here have dwelt safely and peacefully throughout our lives. It is by application of the power of the purse, and by the application of the purse almost alone, that we moved forward, slowly and prosaically, no doubt, during the last two hundred years, but without any violent overturn such as has rent the life and history of almost every other considerable country, from a kind of mediaeval oligarchy to a vast modern democratic State¹⁹⁷.

A riprova di questi intrecci, non è casuale che la soluzione della crisi a discapito dei poteri dei *Lords* permetta al *National Insurance Act*, la cui discussione parlamentare era stata rimandata in attesa di risolvere i problemi costituzionali e le compatibilità di bilancio sottese al suo funzionamento, di essere approvato senza troppe criticità¹⁹⁸.

All'interno del provvedimento le tendenze redistributive si rinvencono nel carattere tripartito – suggerito dal *Majority Report* della

¹⁹⁶ W. CHURCHILL, *The Budget and National Insurance* [1909], in *Liberalism and the Social Problem*, cit., pp. 316-317.

¹⁹⁷ *Ivi*, p. 407 in *The Constitutional Menace* [1909].

¹⁹⁸ Se non quelle – descritte in seguito – relative al rapporto con la *British Medical Association*.

*Royal Commission*¹⁹⁹ – del finanziamento dello schema assicurativo, che prevede la partecipazione di imprenditori, lavoratori e Stato, assegnando a quest'ultimo il compito di allocare e dirigere le ingenti risorse necessarie all'equilibrio del sistema²⁰⁰. «Nine pence for four pence» è il motto coniato da Lloyd George per promuovere la nuova *National Health Insurance*, in quanto al versamento del contributo assicurativo (9d) partecipavano il lavoratore (4d), l'imprenditore (3d) e lo Stato (2d)²⁰¹.

Anche l'uguaglianza contributiva (*flat-rate*), la quale, prescrivendo il medesimo importo di contributi per redditi diversi e una rigorosa base attuariale su cui commisurare i benefici, si contraddistingue in teoria per produrre effetti regressivi dal punto di vista del livellamento dei redditi degli assicurati, nasconde nondimeno un contenuto giuridico dalla natura redistributiva, meno immediata, ma comunque profonda: l'aggravio di risorse pubbliche derivanti dallo schema assicurativo avrebbe dovuto essere finanziato, sulla scia dell'indirizzo appena consolidato dal *People's Budget*, nel contesto di una strategia prospettante una generale trasformazione della *income tax* da piatta a progressiva. Si noti che il passaggio dal *flat-tax* al *flat-rate principle* assumerà una vitale importanza nelle successive vicende del *Welfare State* britannico: sin dal riformismo *New Liberal*, nell'azione congiunta della progressività fiscale e dell'uguaglianza contributiva in materia di protezione sociale, sembra attivarsi una programmatica tensione universalistica; tensione in futuro concretizzata nel piano Beveridge, all'interno del quale la difesa del *flat-rate* costituirà una delle peculiarità del modello, così come uno dei preminenti aspetti che in futuro ne segneranno la crisi²⁰².

¹⁹⁹ Nei generici suggerimenti relativi all'assicurazione sociale, la maggioranza si limita a suggerire che il meccanismo venga finanziato «partly by contributions from employers, partly by contributions from employees and partly by a subsidy from the State». *Report of the Royal Commission on the Poor Laws*, cit., p. 628.

²⁰⁰ Si veda S. GIUBBONI, *Il finanziamento della sicurezza sociale in Gran Bretagna*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 61, 1994, pp. 110-118. Molto efficace anche la sintesi di F. GIROTTI, *Welfare state*, cit., pp. 165-171.

²⁰¹ Sul sistema di finanziamento delle due parti dell'*Act*, rispettivamente, *sections* 3 e 85. Sia pure con importi contributivi inferiori, un meccanismo simile era previsto anche per la *Unemployment Insurance*. Cfr. *Sixth Schedule, National Insurance Act [1911]*, 1 & 2 Geo. 5, c. 55.

²⁰² *Infra*, capitolo III, par. 2.1.

2.2. Diretrici amministrative: l'impatto della moltiplicazione dei servizi sociali

Non v'è dubbio che il *National Insurance Act* sia l'esito di un unico processo istituzionale che muove dalla nomina della *Royal Commission on the Poor Laws* e dalla concomitante caduta del governo *Tory* nel dicembre del 1905. L'assicurazione sociale voluta da Lloyd George sembra però, più che una mediazione tra il *Majority* e il *Minority Report*, una terza via in gran parte alternativa alle due proposte.

Nel tentativo di rifuggire da soluzioni eccessivamente gravose per l'apparato burocratico, dal «regime di officialism»²⁰³ e dai toni apocalittici delle profezie della minoranza, viene difatti tradita la speranza del *Minority Report* di abrogare completamente la *Poor Law*, la quale, nonostante la perdita di un ruolo di assoluta preminenza nel modello di *welfare* britannico, resta ancora integralmente in vigore per i soggetti non altrimenti assistiti. Viene altresì disattesa la proposta di creare un «Unified Medical Service»²⁰⁴, ampliando e coordinando con una autorità amministrativa nazionale i servizi delle autorità locali. Solo un sistema sifatto avrebbe potuto «take the sick out of the Poor Law» e, «without the stigma of pauperism, it holds out the prospect of securing and incalculable improvement in public health and a progressive diminution in the present annual waste through sickness»²⁰⁵.

Ciò detto, è da chiarire che il rapporto di minoranza, evidenziando la coerenza dei nuovi propositi dirigisti, traccia comunque una via destinata a influenzare i futuri indirizzi istituzionali.

Nella contrapposizione tra i suoi radicali suggerimenti e la meno temeraria proposta di un meccanismo volontario integrato con le associazioni mutualistiche²⁰⁶, la scelta del *National Insurance Act* per uno schema obbligatorio – maturata anche in virtù dei soggiorni di studio in Germania da parte di Lloyd George e Beveridge – rivela una prima direttrice di lungo periodo condensata nel passaggio storico dalla

²⁰³ Così, A. H. DOWNES, membro della commissione e *Senior Medical Inspector for Poor Law purposes to the Local Government Board for England*, nel suo *Memorandum* allegato al *Report of the Royal Commission on the Poor Laws*, cit., p. 671.

²⁰⁴ *Report of the Royal Commission on the Poor Laws*, cit., pp. 886 sgg.

²⁰⁵ B. WEBB, S. WEBB, *The State and the Doctor*, cit., pp. 259-260.

²⁰⁶ Le raccomandazioni della maggioranza in materia di assicurazione sociale non sono chiare. Si parla in generale della necessità di una «invalidity insurance». Cfr. *Report of the Royal Commission on the Poor Laws*, cit., pp. 626-628.

permissive alla *compulsory legislation*²⁰⁷. La transizione, per vero già avviata dal *welfare* vittoriano, è ora ultimata dalla previsione che – *ex s. 1* – rende obbligatoria l'assicurazione sanitaria per tutti i lavoratori dipendenti con oltre sedici anni e con reddito annuo inferiore a 160 sterline (circa quattordici milioni di persone, più dell'ottanta per cento degli occupati)²⁰⁸. Non è un caso che la direttrice dell'obbligatorietà risulterà visibile anche con il secondo *Education (Provision of Meals) Act* del 1914, con cui diverranno obbligatorie le disposizioni secondo le quali alle autorità locali era concesso di istituire un contributo per la distribuzione di pasti scolastici²⁰⁹.

La *National Health Insurance* è inoltre la più indicativa rappresentazione della trasformazione da un'assistenza affidata all'iniziativa privata e ai localismi dell'autogoverno ad una protezione sociale nazionale e accentrata. Contro la tradizione dei servizi municipali, l'assicurazione, sulla scia dell'esperienza aperta dalla pensione nazionale dell'*Old Age Pensions Act*, mira ad arginare la sempre più anacronistica frammentazione del *local government*.

Parimenti, ben oltre il *dual system* e l'equipollenza tra assistenza pubblica e privata, la NHI vanta il dichiarato intento di porre fine alle differenziazioni territoriali della medicina generale; settore ancora perlopiù in mano alle *friendly societies*, le quali, dopo lo straordinario sviluppo della seconda metà dell'Ottocento sull'onda dell'afflato verso la filantropia e la carità privata, avevano conosciuto un'ulteriore crescita grazie alle associazioni gestite dalle *trade unions*²¹⁰.

L'assicurazione si avvale di speciali organismi privati convenzionati con il sistema pubblico, responsabili della raccolta dei contributi e dell'erogazione delle prestazioni sanitarie: le *approved societies* – ora distinte dalle semplici *voluntary societies* – vengono però selezionate fra le organizzazioni private, tenendo conto, in modo pressoché esclusivo, degli *standards* di affidabilità gestionale e finanziaria, senza imporre loro

²⁰⁷ Sulla direttrice dell'obbligatorietà, così come su quella dell'accentramento amministrativo, si sofferma felicemente G. F. FERRARI, *La sicurezza sociale in Gran Bretagna*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3, 1981, pp. 945-953.

²⁰⁸ Cfr. s. 1, *National Insurance Act* [1911], 1 & 2 Geo. 5, c. 55. Un'analisi della platea dei beneficiari è in H. J. HARRIS, *National Health Insurance in Great Britain, 1911 to 1921*, Washington, Government Printing Office, 1923, pp. 1-4.

²⁰⁹ *Education (Provision of Meals) Act* [1914], 4 & 5 Geo. 5, c. 20.

²¹⁰ Su tali questioni, R. W. HARRIS, *National Health Insurance in Great Britain. 1911-1946*, London, Allen & Unwin, 1946, pp. 38-50 e D. C. MARSH, *National Insurance and Assistance in Great Britain*, London, Pitman, 1950, pp. 28-38.

rigidi regolamenti per lo svolgimento degli obblighi e delle funzioni di diritto pubblico. Si noti poi che l'*approval* poteva venir meno solo per comprovate carenze in ordine ai requisiti minimi di professionalità nell'erogazione del servizio medico²¹¹. Le vecchie *friendly societies* ne risultano quindi penalizzate, perché solo in teoria avrebbero potuto sostenere la concorrenza nel nuovo settore: nella pratica, le grandi compagnie assicurative commerciali, che avevano già trovato molto redditizio il meccanismo del *Workmen's Compensation Act*, riusciranno presto a conquistare il mercato²¹².

Di qui la critica degli Webbs che non tardano a denunciare le contraddizioni di un sistema obbligatorio più attento al profitto delle organizzazioni private che a quello delle autorità pubbliche, che non garantisce per la malattia dei familiari inoccupati dell'assicurato e non ricomprende l'assistenza ospedaliera²¹³; un'assistenza la cui strutturazione amministrativa, per di più, rimaneva inalterata – «in a state of chaos, almost ludicrous in its paradoxes»²¹⁴ – e disorganicamente tripartita tra i *voluntary hospitals* privati, gli ospedali operanti nel quadro del regime legislativo della *Poor Law* e i *municipal hospitals* gestiti dalle autorità locali.

Ciò non toglie, tuttavia, che le novità amministrative della *National Health Insurance*, nel confronto con la tradizione precedente, restino macroscopicamente evidenti. Lo schema assicurativo offre, in aggiunta al generale trattamento sanitario, *disablement* e *maternity benefits*; garantisce ai medici generici (*general practitioners*) – prima costretti a sottoscrivere contratti con le *friendly societies* con salari spesso modesti e incerti – una

²¹¹ Sulle *approved societies*, ss. 23-29, *National Insurance Act* [1911], 1 & 2 Geo. 5, c. 55.

²¹² Si rimanda a R. W. HARRIS, *National Health Insurance in Great Britain*, cit., pp. 51-94; 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. 10-12; M. PACI, *Pubblico e privato nei moderni sistemi di Welfare*, cit., pp. 43-45.

²¹³ Occorre però ricordare che l'ospedalizzazione era marginale nel contesto delle cure al tempo disponibili (si pensi che solo a partire dalla Grande guerra si consoliderà una professionalizzazione della figura dell'infermiere). La medicina generale, gestita dalle *friendly societies* e dai medici loro affiliati, costituiva difatti la parte più importante dell'assistenza. Cfr. M. PACI, *Pubblico e privato nei moderni sistemi di Welfare*, cit., pp. 40-43.

²¹⁴ B. WEBB, S. WEBB, *The State and the Doctor*, cit., p. 215. Oltre agli *hospitals* delle associazioni private (pp. 130-153), l'assistenza medica pubblica restava divisa nei trattamenti sanitari offerti dalle autorità locali (pp. 154-210) e quelli ancora disciplinati dalla *Poor Law* (pp. 14-129), da qualche decennio offerti anche dalle specifiche strutture dei *poor law hospitals*, ma ancora prevalentemente erogati direttamente all'interno delle *workhouses*.

migliore stabilità retributiva²¹⁵; concretizza, come si legge nell'intestazione del *National Insurance Act*, la trasformazione verso una medicina dalle logiche preventive e non più meramente curative.

An Act to provide for Insurance against Loss of Health and for the Prevention and Cure of Sickness and for Insurance against Unemployment, and for purposes incidental thereto²¹⁶.

Al carattere obbligatorio, nazionale e accentrato, si accompagna poi un inedito protagonismo dei funzionari amministrativi: da William John Braithwaite a Robert Morant, i *civil servants* e i loro animi riformisti acquisiscono un ruolo di spicco nella predisposizione e successiva attuazione degli schemi legislativi, testimoniando la crescente rilevanza costituzionale degli apparati e dei loro organici²¹⁷.

Ancor più addentro la giuridicità amministrativa, il *National Insurance Act* sancisce la legittimazione della competenza regolamentare per «tutti gli scopi» relativi al provvedimento; e ciò vale tanto per il *Board of Trade*, al quale viene affidata l'amministrazione della *Unemployment Insurance* (s. 91), che, soprattutto, per la *National Health Insurance Commission*, organismo di nuovo conio ora specificamente preposto alla gestione dell'assicurazione sanitaria (s. 65)²¹⁸. «Questo potere di emanare regolamenti – ricorda Dicey nella seconda edizione della *Law and Public Opinion* – rappresenta probabilmente la delegazione di competenze più ampia mai conferita dal Parlamento a qualsiasi corpo di funzionari»²¹⁹.

Va inoltre configurandosi un sistema di risoluzione delle controversie in merito ai benefici assicurativi che è sovente considerato l'origine dei moderni *tribunals*; termine che solo ora inizia a diffondersi attestando la definitiva separazione in seno alle strutture ministeriali fra

²¹⁵ «It is necessary for the welfare of the community that there were should be strong, competent, and adequately remunerated medical profession», avevano denunciato in *ivi*, pp. 252-253.

²¹⁶ Così le prime parole del *National Insurance Act* [1911], 1 & 2 Geo. 5, c. 55.

²¹⁷ Di Braithwaite, diretto collaboratore di Lloyd George e vero ideatore dello schema tecnico della NHI, vengono spesso ricordati i dissidi con Sir Robert Morant, poi scelto come *chief executive* della *National Insurance Commission*. Cfr. W. J. BRAITHWAITE, *Lloyd George Ambulance Wagon. The Memoirs of W. J. Braithwaite, C. B.* [1910-1912], London, Cedric Chivers, 1957, pp. 259-306. Sul ruolo del *civil service*, anche R. DAVIDSON, R. LOWE, *Bureaucracy and Innovation in British Welfare Policy 1870-1945*, in (ed.) W. J. Mommsen, *The Emergence of the Welfare State in Britain and Germany. 1850-1950*, London, Croom Helm, 1981, pp. 263-295.

²¹⁸ *National Insurance Act* [1911], 1 & 2 Geo. 5, c. 55.

²¹⁹ A. V. DICEY, *Lectures*, cit., p. 26.

competenze amministrative e giudiziali²²⁰. E i meccanismi di giustizia amministrativa sembrano, in Gran Bretagna, svilupparsi in una stretta interdipendenza con i servizi pubblici; non tanto per difendersi dall'illegittimo esercizio dell'autorità statale, ma piuttosto in garanzia dell'erogazione delle prestazioni sociali²²¹. Nella specie, le funzioni di giustizia amministrativa vengono affidate, per i benefici relativi alla parte sanitaria, alla *National Insurance Commission* e, relativamente alla disoccupazione, a un *Insurance Officer* la cui decisione era impugnabile davanti a una *Court of Referees*, composta da un rappresentante degli imprenditori, da uno dei lavoratori e presieduta da un funzionario del *Board of Trade*²²².

Tali novità costituiscono – ammette Dicey rivedendo le convinzioni espresse nel capitolo XII della *Law of the Constitution*²²³ – «una prova sufficiente di come l'*Insurance Act* crei in Inghilterra un sistema caratterizzato da una forte somiglianza con il diritto amministrativo francese»²²⁴. Come nel diritto sostanziale risulta ormai acclarata la perdita

²²⁰ «Most of the administrative tribunals with which are familiar today are by-product of the welfare State, and trace their ancestry no further than 1911». E ancora: «the origins of the modern tribunals, far removed from the courts in constitution and method, lay in the National Insurance Act of 1911». Così, R. E. WRAITH, P. G. HUTCHESON, A. MACDONALD, *Administrative Tribunals*, London, Allen & Unwin, 1973, rispettivamente alle pp. 17 e 33. Scrive H. STREET, *Justice in the Welfare State*, London, Stevens, 1968, p. 2: «this trend started when Lloyd George pioneered his National Health Insurance Act in 1911. It is the extension of the Welfare State which leads to matters being taken away from the courts». Sullo sviluppo dei tribunals, G. LIGUGNANA, *L'altra giustizia amministrativa*, cit., pp. 38 sgg.; C. STEBBINGS, *Legal foundation of the Tribunals in Nineteenth Century England*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, pp. 273-329; L. MANNORI, B. SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, cit., pp. 428-440.

²²¹ Come nota M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Libertà e socialismo nell'attuale diritto pubblico inglese* (II), in *Rassegna di diritto pubblico*, 1950, p. 317, «la più interessante caratteristica della giustizia amministrativa inglese è la sua stretta connessione con l'incremento dei servizi sociali». E continua: «le giurisdizioni amministrative sorgono dunque in Inghilterra con finalità e intenti profondamente diversi da quelli che diedero origine ad esse negli Stati del continente. Qui vi nacquero a difesa dell'individuo contro lo Stato [...]. In Inghilterra, al contrario, ove da secoli la magistratura esercita una funzione di arbitro tra i cittadini e lo Stato ed applica i principi della *Common Law*, tutti intesi alla difesa dei diritti individuali, le giurisdizioni amministrative rappresentano il tentativo dello Stato di subordinare tali diritti ai fini della politica sociale».

²²² Cfr. rispettivamente, ss. 67 e 88 dell'*Act*. Sul punto, J. FULBROOK, *Administrative Justice and the Unemployed*, cit., pp. 117-146.

²²³ A. V. DICEY, *Introduction to the Studies of the Law of the Constitution*, cit., pp. 279-342.

²²⁴ Id., *Lectures*, cit., p. 28. Tali argomenti saranno subito ribaditi in Id., *The Development of Administrative Law in England*, in *Law Quarterly Review*, XXXI, 1915, pp. 148-153. Cfr. S. CASSESE, *Albert Venn Dicey e il diritto amministrativo*, cit., pp. 5-82 e, sulle comunque persistenti diversità dei due modelli, Id., *Il diritto amministrativo*, cit., pp. 3-121.

da parte del Parlamento del monopolio della produzione normativa a causa del potere regolamentare dell'amministrazione, anche da un punto di vista rimediabile, la crescente importanza degli *administrative tribunals* sarà destinata, tempo pochi anni, a sfidare l'assoluta egemonia delle Corti.

Per Dicey, oltretutto, l'assicurazione contro la disoccupazione della seconda parte dell'*Act* sembra riconoscere il *droit au travail* che, memoria della *Seconde République*, pare ora approdato in Gran Bretagna e divenuto vessillo delle campagne per l'approvazione del *Right to Work Bill* laburista²²⁵. In effetti, ancorché solo in potenza e in modo non univoco, a partire dal 1911 sembrano databili i primordi di un'evoluzione delle tecniche di governo industriale abili nel fraporsi tra le organizzazioni di categoria dei lavoratori e delle imprese, secondo un amalgama tripartito rinvenibile nel finanziamento dello schema assicurativo, ma anche nella lunga concertazione fra il governo, le *friendly societies* e la *British Medical Association* (BMA) per l'approvazione della prima parte del *National Insurance Act*²²⁶.

Come percepibile nella fase attuativa delle riforme (1911-1914), l'impatto della moltiplicazione dei servizi sociali nazionali, nella congiunta veste redistributiva e amministrativa, promuove una concezione completamente rinnovata dell'azione dello Stato, implica un accrescimento senza precedenti delle amministrazioni centrali e un netto ampliamento dei loro apparati burocratici, determina un deciso aumento della spesa pubblica e un crescente impegno redistributivo dello Stato per finanziarla, produce, contro molti dei principi del *laissez-faire*, una generale interferenza governativa nella vita economica e sociale di una inedita

²²⁵ A. V. DICEY, *Lectures*, cit., p. 25. Durante la stagione riformista, è esplicito, ma infruttuoso, il dibattito parlamentare sul «Right to Work Bill», comunque sostenuto da molti liberali. Sul punto, M. FREEDEN, *The New Liberalism*, cit., pp. 212-215.

²²⁶ Fondamentale in questo senso K. MIDDLEMAS, *Politics in Industrial Society. The Experience of British System Since 1911*, London, A. Deutsch, 1979, pp. 27-67. Per una sintesi, J. R. HAY, *Employers' Attitudes to Social Policy and Concept of 'Social Control', 1900-1920*, in (ed.) P. Thane, *The Origins of British Social Policy*, London, Croom Helm, 1978, pp. 107-122. Più in generale, sulle direttrici evolutive dell'amministrazione sociale, si rinvia a R. S. G. BROWN, D. R. STEEL, *The Administrative Process in Britain*, London-New York, Methuen, 1979, in particolare, pp. 21-27.

*Great Society*²²⁷. Circa «le implicazioni della cittadinanza, i diritti e i doveri del cittadino»²²⁸ agli osservatori appare ormai chiaro, che

the institutions of private property, as it now exists in extent and in content, cannot long escape revision. To assert this is not to advocate any wild socialism or communism; it is simply a statement of what must happen, and of what is now happening to the institutions²²⁹.

In un importante saggio del 1913 intitolato *The Historical Evolution of Property, in Fact and in Idea*²³⁰, Hobhouse, rispondendo all'appello a costruire «a theory, a principle to guide us»²³¹ in grado di acquisire una precisa prescrittività giuridica, elabora una distinzione tra una «property for use» e una «property for power», intendendo con la prima la proprietà di quei beni minimi, essenziali e necessari a una effettiva liberazione dell'individuo, mentre con la seconda la proprietà dei mezzi capaci di costituire un potere, di creare forme di asservimento dei cittadini alla volontà di chi li possiede. È possibile scorgere, dunque, la proposta di tutelare solo quella proprietà utile alla emancipazione individuale, aggredendo la parte restante tramite una più risoluta ingerenza statale²³².

3. *La via inglese al Welfare State. Trasformazioni solidali e persistenze paternaliste*

Pochi dubbi circa la consapevolezza del riformismo *New Liberal* di aver avviato un percorso difficilmente reversibile. Scrive Lloyd George preparando il suo schema assicurativo:

²²⁷ Circa le complessità amministrative derivanti dalla nuova filosofia sociale e dalla «organisation of thought», è storicamente centrale l'opera di G. WALLAS, *The Great Society. A Psychological Analysis* [1914], New York, Macmillan, 1921, pp. 235-286, già cofondatore della LSE ed esimio esponente fabiano.

²²⁸ Così E. J. URWICK, *A Philosophy of Social Progress*, London, Methuen, 1912, nel capitolo dedicato a «the implications of citizenship, and the rights and duties of the citizen», pp. 183-212.

²²⁹ *Ivi*, p. 208.

²³⁰ L. T. HOBHOUSE, *The Historical Evolution of Property, in Fact and in Idea*, in *Property. Its Duties and Rights*, London, MacMillan, 1913, pp. 1-31.

²³¹ C. GORE, *Introduction*, in *Property. Its Duties and Rights*, cit., p. IX.

²³² L. T. HOBHOUSE, *The Historical Evolution of Property*, cit., soprattutto, pp. 9 sgg.

insurance necessarily a temporary expedient. At no distant date hope State will acknowledge full responsibility in the matter of making provision for sickness breakdown and unemployment²³³.

La profezia sembrerà puntualmente avverarsi con la proposta Beveridge di trasformare la *National Health Insurance* nel *National Health Service* e di creare un *Social Service State* orientato al raggiungimento della keynesiana *Full Employment*.

La realtà potrebbe però risultare più articolata qualora si osservi il contesto entro il quale le riforme *New Liberal* vengono varate. La *Strange Death of Liberal England* ne offre una rappresentazione dal notevole carattere descrittivo: l'incandescenza della conflittualità sociale del periodo si sostanzia, oltre che nella crisi costituzionale con i *Lords*, nell'agitazione delle *suffragettes*, nel focolaio della questione irlandese, nello scandalo delle azioni Marconi che coinvolge direttamente Lloyd George, nella 'triplice alleanza' fra minatori, ferrovieri e lavoratori del settore dei trasporti, le cui proteste sindacali tra il 1910 e il 1914 vengono spesso ferocemente represses²³⁴.

Parimenti, il dirigismo della nuova amministrazione sociale rivela a Hilaire Belloc i tratti di un *Servile State*; uno Stato asservitore, i cui obiettivi collettivisti, lungi dal condurre a una reale redistribuzione della ricchezza, alla liberazione dell'individuo e alla sua effettiva partecipazione ai processi decisionali, tendono, «obbligando legalmente chi non possiede i mezzi di produzione a lavorare per chi li possiede»²³⁵, al «ripristino della schiavitù»²³⁶. Per Belloc, l'azione dei servizi pubblici, sostituendosi al capitalismo, finisce per riprodurre gli stessi *deficits* democratici, i medesimi vizi volontaristici avversi al pluralismo della società e al suo libero fluire: anche il *National Insurance Act*, pertanto, «segue in ogni particolare la linea di uno Stato servile»²³⁷.

L'opera, segnata dai tratti anti-statalistici circolanti nell'Inghilterra del periodo (si pensi anche al *Discredited State* di Sir Ernest Barker²³⁸), è da

²³³ Citato in T. H. MARSHALL, *The Welfare State*, cit., p. 295.

²³⁴ G. DARGERFIELD, *The Strange Death of Liberal England*, London, Constable, 1935, in particolare, pp. 67 sgg.

²³⁵ H. BELLOC, *The Servile State* [1912], trad.it., *Lo Stato servile*, Macerata, Liberilibri, 2012, p. 3.

²³⁶ *Ivi*, p. 128.

²³⁷ *Ivi*, p. 112.

²³⁸ E. BARKER, *The Discredited State* [1915], in Id., *Church, State and Education*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1957.

inserire all'interno di un rinnovato indirizzo pluralista, che si diffonde oltremarica grazie ad una parziale traduzione della *Das deutsche Genossenschaftsrecht* di Otto von Gierke ad opera del Maitland all'inizio del secolo²³⁹, e si consolida, tramite la rivista *The New Age*, in una corrente dichiaratamente in polemica con l'idealismo di Green e unita nell'avversione all'individualismo ottocentesco²⁴⁰. Tale corrente è però assai eterogenea, giacché divisa tra i ferrei oppositori di qualsiasi dinamica burocratica e coloro che, in parte agevolati dalle mediazioni di Hobhouse e dalla sua riformulazione in senso pluralistico della cittadinanza greeniana, restano vicini all'universo che gravita attorno al fabianesimo. Dopo un primo fondamentale contributo dello storico e sacerdote anglicano John Neville Figgis intitolato *Churches in the Modern State*²⁴¹, tale corrente acquisirà una identità più definita con *The World of Labour* di George Douglas Howard Cole del 1913²⁴², la cui proposta socialista – dissociandosi dal centralismo fabiano della nuova rivista *The New Statesman* – preannuncia i costrutti corporativi del *guild socialism*, tutti protesi a valorizzare i corpi intermedi nell'organizzazione istituzionale della vita economica²⁴³. Di qui la critica nei confronti del *Labour Exchanges Act*, spesso visto come una monistica usurpazione del ruolo delle *unions*. E le formazioni sindacali, in nome del pluralismo, restano in maggioranza contrarie anche alla *National Health Insurance* e non mancano di lamentare il formarsi di un «welfare capitalism» o di uno «State paternalism»²⁴⁴.

In realtà, il modello della NHI non sembra immune dalle istanze dei corpi. Anzi, come evidenzia la critica degli Webbs (di fatto opposta a quella pluralista) circa la mancata realizzazione di un servizio sanitario

²³⁹ F. W. MAITLAND, *Introduction* [1900], in O. Gierke, *Das deutsche Genossenschaftsrecht*, trad. en. (ed.), F. W. Maitland, *Political Theories of the Middle Ages*, Cambridge University, 1987, pp. VII-LV.

²⁴⁰ V. TORREGGIANI, *Stato e culture corporative nel Regno Unito. Progetti per una rappresentanza degli interessi economici nella riflessione inglese della prima metà del XX secolo*, Giuffrè, Milano, 2018, pp. 53-85.

²⁴¹ Basti qui l'estratto di J. N. FIGGIS, *Churches in the Modern State* [1913], in (ed.) P. Q. Hirst, *The Pluralist Theory of the State*, London, Routledge, 1993, pp. 109-127. Sulle radici del pluralismo cristiano è fondamentale, anche in terra inglese, l'enciclica *Rerum Novarum* del 1891 di Leone XIII.

²⁴² G. D. H. COLE, *The World of Labour: A Discussion of the Present and Future of Trade Unionism* [1913], London, G. Bells and Sons, 1920.

²⁴³ Sulla polemica tra Cole e gli Webbs, si rimanda a L. MARROCU, *Il salotto della signora Webb*, cit., pp. 160-182. Si veda inoltre C. PALAZZOLO, *Dal fabianesimo al neofabianesimo*, cit., pp. 71-127.

²⁴⁴ J. V. WILLS, *An Exposure of Labour Exchanges, Solidarity* [1913], in J. R. Hay, *The Development of the British Welfare State*, cit., p. 22.

centralisticamente coordinato, lo schema assicurativo sembra, più che l'espressione della prepotenza burocratica dello Stato, il risultato delle spinte contrastanti di gruppi di pressione, visibili nell'aspra contrattazione tra il governo e la BMA, ben pronta a reclamare garanzie economiche per i medici generici²⁴⁵.

Le mire universalistiche del *National Insurance Act* ne risulterebbero ridimensionate. L'uguaglianza contributiva del sistema di finanziamento *flat-rate* potrebbe altresì apparire la manifestazione di una teoria del servizio pubblico dalla cornice squisitamente liberale; cornice nella quale l'universalismo rappresenta semplicemente la continuazione del principio, tipicamente ottocentesco, dell'uguaglianza formale degli individui di fronte alla legge²⁴⁶.

Ebbene, il riformismo *New Liberal* potrebbe alternativamente sembrare, piuttosto che il segno di una ponderata azione capace di condurre naturalmente agli esiti Beveridge, il frutto di esigenze dettate dalla contingenza e dagli interessi dei gruppi di pressione, di obiettivi rivolti al mantenimento dei privilegi delle classi dominanti, ovvero la paternalistica manifestazione postulante il riconoscimento di prestazioni sociali solo a fronte di istanze popolari non più contenibili. E il marasma si rifletterebbe nella disorganicità della legislazione sociale, in particolare nelle falle dell'amministrazione della *National Health Insurance*, simboleggiate dalla provocazione circolante che immaginava Lloyd George alla guida di una «ambulanza senza freni»²⁴⁷. Lo dimostrano anche i continui correttivi che, subito dopo il versamento dei primi contributi nel luglio del 1912 e la distribuzione dei primi benefici nel

²⁴⁵ Le spinte dei gruppi di pressione sarebbero colpevoli anche di talune delle falle della riforma, visibili, oltre che nella mancanza dell'assistenza ospedaliera e della copertura assicurativa per gli inoccupati, anche nell'adeguatezza dei contributi e dei relativi benefici, in particolare per le donne, già denunciata nel *Report for 1913-1914 on the Administration of National Health Insurance* [Cd. 7496], 1914.

²⁴⁶ «The act of 1911 had more to do with professional liberty than with class welfare; more with freedom of contract than with egalitarian redistribution». A notarlo è lo stesso R. M. TITMUS, *Commitment to Welfare*, London, Allen & Unwin, 1976, p. 238, all'interno di un capitolo (pp. 207-246) che analizza il divario tra NHI e NHS. Sulla teoria del servizio pubblico in età liberale, in generale, sono valide le considerazioni di G. DI GASPARE, *Origine, costituzione e struttura della nozione di servizio pubblico*, in *Amministrazione in Cammino*, 2018, pp. 1-12.

²⁴⁷ Come è riportato nelle memorie di W. J. BRAITHWAITE, *Lloyd George Ambulance Wagon*, cit., p. 161, *civil servant*, collaboratore di Lloyd George e ispiratore del sistema amministrativo della *National Health Insurance*.

gennaio del 1913, si susseguono con cadenza incessante a partire dal *National Insurance Act* approvato nell'agosto successivo²⁴⁸.

Si incrinano allora le fondamenta della rivoluzione 'all'inglese', tradizionalmente 'spontanea', 'naturale' e quasi sempre 'gloriosa', viene meno, di conseguenza, l'esaltazione del 'genio britannico'²⁴⁹: l'assicurazione sanitaria, in quest'ottica, più che la pionieristica impronta della raggiunta armonia fra diritti di libertà e diritti sociali all'insegna del continuo incedere del progresso democratico, rivelerebbe il vizio originario del *Committee on Physical Deterioration* che, nell'affannosa ricerca della *national efficiency*, associava l'impegno nella salute pubblica alle esigenze dell'imperialismo bellico²⁵⁰.

Warfare, non *welfare*, verrebbe da dire: gettando ombre sulla abilità del riformismo *New Liberal* di smarcarsi idealisticamente dal modello bismarckiano, tali persistenze paternaliste guastano l'orientamento che vede nei diritti sociali garantiti dalle nuove riforme il volano dello sviluppo democratico, così come lo strumento della continuazione della tradizione delle libertà civili e politiche; tradizione avviata dal costituzionalismo del *Bill of Rights*, proseguita, grazie al liberalismo ottocentesco, dalle estensioni del suffragio e completata, con il *New Liberalism*, dai diritti sociali²⁵¹. Che il liberalismo del Novecento sia capace di mantenere la promessa dei diritti sociali come l'influenza benthamiana era riuscita a soddisfare nell'Ottocento la richiesta dei diritti politici sembra, in effetti, un orientamento ben rispondente a una *Whig*

²⁴⁸ *National Insurance Act* [1913], 3 & 4 Geo. 5, c. 37.

²⁴⁹ In ambito giuridico, è d'obbligo il riferimento a F. POLLOCK, *The Genius of the Common Law*, New York, Columbia University Press, 1912.

²⁵⁰ La vocazione imperialista, denunciata da J. A. HOBSON, *Imperialism. A Study* [1902], trad. it., *L'imperialismo*, Milano, ISEDI, 1974, sembrava compatibile con il comune e sentito appello alla *national efficiency*. È fondamentale qui il contributo di G. R. SEARLE, *The Quest for National Efficiency*, cit., che mostra come, a partire dalla guerra anglo-boera, il sentimento della *national efficiency* (pp. 54-106) accomunasse sia gli ideali imperialisti che l'accentramento amministrativo proposto dal *Minority Report* (pp. 235-256).

²⁵¹ Sull'eccessivo gradualismo della storiografia dello Stato sociale britannico anche D. GLADSTONE, *The Twentieth-Century Welfare State*, cit., pp. 4-21. Sulle criticità dell'analisi marshalliana, ben riassumibili nel gradualismo di un approccio forse troppo evoluzionista, si veda, su tutti, J. M. BARBALET, *Citizenship. Rights, Struggle and Class Inequality*, trad. it., *Cittadinanza. Diritti, conflitto e disuguaglianza sociale*, Torino, Petrini, 1992, in particolare, pp. 44-152. Per un'equilibrata sintesi sull'interpretazione marshalliana, F. GIROTTI, *Welfare state*, cit., p. 57 sgg.

*Interpretation of History*²⁵² che, sulla base di una impostazione storiografica databile forse sin da Sir Edward Coke, tende, muovendo dal particolare al generale in modo spesso strumentale e artefatto, a interpretare i processi evolutivi all'insegna di una continua «line of causation»²⁵³.

Ridiscussi gli eccessi della narrazione *Whig*, è stato altresì notato che la selettività della *Old Age Pension* e l'uguaglianza contributiva *flat-rate* della *National Insurance* non consentono di intravedere ambizioni redistributive troppo marcate²⁵⁴; ambizioni che, nonostante i rilevanti sforzi del *People's Budget*, saranno chiaramente percepibili solo con il netto innalzamento della *income tax* durante la Grande guerra, i cui eventi saranno inoltre decisivi per la clamorosa crescita delle strutture amministrative²⁵⁵. Ed è certo che, se lo 'Stato imprenditore del sociale' – da intendere secondo i tipici canoni keynesiani – è la sola categoria atta a riassumere la trasformazione internazionale insita nel passaggio dal modello assicurativo (bismarckiano) al *Social Service State* (beveridgiano), le riforme *New Liberal* restano ben lontane dal teorizzare gli obiettivi della pianificazione economica e della piena occupazione²⁵⁶.

Urgono, allora, dei chiarimenti. Nonostante il carattere 'glorioso' delle trasformazioni del periodo sia certamente da ridimensionare e le descritte persistenze paternaliste rivelino come siano ancora distanti i tratti della rivoluzione del secondo dopoguerra, è da chiarire che la legislazione sociale del 1906-14 rappresenta una cesura difficilmente smentibile²⁵⁷: come tende a evidenziare il percorso finora descritto, è indubbio che il suo significato storico, insito nel ribaltamento degli ideali

²⁵² È la denuncia dei metodi nell'analisi storiografica di H. BUTTERFIELD, *The Whig Interpretation of History* [1931], New York-London, W. W. Norton, 1965. «It is a part and parcel of the whig interpretation of history that it studies the past with reference to the present» (p. 11).

²⁵³ *Ivi*, p. 12. Per un'analisi critica circa la tradizione storiografica *Whig* in ambito giuridico, J. W. F. ALLISON, *The English Historical Constitution. Continuity, Change and European Effects*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007, pp. 165-172.

²⁵⁴ Le riforme *New Liberal*, per 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, p. 93, conserverebbero un ideale «antirivoluzionario e antiegalitario», perché diretto a contenere l'agitazione dei lavoratori senza produrre effetti redistributivi.

²⁵⁵ Cfr. G. C. PEDEN, *The Treasury and British Public Policy: 1906-1959*, Oxford, Oxford University Press, 2000, pp. 30-72.

²⁵⁶ Sul punto si rimanda *infra*, capitolo II, par. 3.

²⁵⁷ Il sistema costituzionale «has probably changed more intensely, since 1906, than it had done in the 218 years from the "glorious Revolution"». Così scrive H. J. LASKI, *Reflections on the Constitution*, Manchester, University of Manchester Press, 1951, p. 13.

della *Poor Law*, nei nuovi propositi sociali del liberalismo, nella partecipazione socialista ai processi di governo e riforma, nell'azione congiunta e operosa della nuova generazione *New Liberal* contro i privilegi e le oziosità dei *Lords*, nella tensione giuridica verso la realizzazione di un embrionale *national minimum*, risiede nell'aprire a una strategia politica volta, oltre a riconoscere una protezione sociale sempre più inclusiva, a innescare un generalizzato processo di integrazione per una più attiva partecipazione dell'individuo ai destini della comunità.

Mediando la secca alternanza tra le persistenze paternaliste e il continuismo della retorica *Whig*, parrebbe allora particolarmente adatta alle vicende dello Stato sociale britannico una prospettiva che, nell'intento di individuare le motivazioni della recezione legislativa dei diritti sociali, evidenzi il processo politico in quanto tale, la strategia elettorale e il valore della competizione per il potere delle *élites* amministrative: la ricerca del consenso da parte del partito di massa e della sua *leadership* sembra, in effetti, un fondamentale incentivo per il consolidamento delle ambizioni collettivistiche vantate dalle *élites* della nuova generazione *New Liberal*²⁵⁸.

Eppure, per comprendere il «carattere prettamente britannico»²⁵⁹ dell'evoluzione del *Welfare State*, è indispensabile non trascurare, oltre agli aspetti politologici e sociologici propri di un approccio di *social policy* a cui la storiografia britannica appare particolarmente legata, la rilevanza della cultura giuridica inglese e le sue intime peculiarità. Se lo Stato sociale è, in quanto declinazione della tipologia statale, un fenomeno che abbraccia in modo complessivo l'ordinamento, tanto la dimensione pubblica che quella privata, non è possibile non considerare che all'indubbia trasformazione politica seguano, sul terreno del diritto, numerose continuità.

A testimonianza dell'intreccio tra persistenze e trasformazioni, il presunto convincimento che i diritti sociali rappresentino la

²⁵⁸ La «teoria della leadership concorrenziale» di J. A. SCHUMPETER, *Capitalism, Socialism and Democracy*, trad. it., *Capitalismo, socialismo, democrazia*, Milano, Etas, 1977, ossia l'arte di «trattare i voti» che sarebbe alla base del processo storico delle democrazie novecentesche (pp. 293-296 *passim*), è stata ripresa dall'approccio «politico-processuale» di M. FERRERA, *Modelli di solidarietà*, cit., in particolare pp. 105-106. Non vi è dubbio, inoltre, che il partito politico, inteso come substrato della società, sia uno degli elementi fondamentali capaci di rompere i formalismi dello Stato di diritto liberale e di imporre una inedita strategia socializzante. Cfr. M. FIORAVANTI, *Stato e Costituzione: materiali per una storia delle dottrine costituzionali*, Torino, Giappichelli, 1993, pp. 206-213.

²⁵⁹ Sempre richiamando le parole di Beveridge, citate *supra* nell'Introduzione.

continuazione delle 'libertà degli inglesi' e della tradizione dei diritti civili e politici, favorisce uno sviluppo del collettivismo meno traumatico rispetto agli ordinamenti continentali, ma consente altresì il proseguimento, come storica garanzia di quelle libertà, dell'«individualismo tipico della common law»²⁶⁰. Le Corti non si preoccupano di ingaggiare lo scontro nei confronti del collettivismo, non si adattano a interferire in questioni di *social policy*, ancora certe – quantomeno in questi anni – del loro dominio sull'ordinamento derivante dal carattere rimediale e consuetudinario del diritto storico²⁶¹. Altezzosamente rintanata nella sua roccaforte individualistica, la *Common Law*, sia pur fiaccata dall'esaltazione diceyana della «parliamentary sovereignty», resta convinta della assoluta supremazia della «ordinary law» garantita e applicata dalle «ordinary courts»²⁶².

Se la *policy* si guarda bene dal favorire un intervento giudiziario che avrebbe potuto ostacolare l'implementazione delle riforme appena varate²⁶³, le Corti, coerentemente con l'originario carattere politico-

²⁶⁰ Così, nel 1914, A. V. DICEY, *Lectures*, cit., pp. 51-52. Come ricorda W. A. ROBSON, *Justice and Administrative Law*, cit., p. 538, «a great part of the common law was evolved during the 18th and 19th centuries, at a time when private rights of property and contract were almost absolute, and social obligations were scarcely recognized». Per A. T. DENNING, *Freedom Under Law*, cit., p. 68, con particolare riferimento alla proprietà, «the extent to which judges in the nineteenth century carried rights of property seems to us today to be almost incredible. They allowed owners of property to use it as they liked, even if it meant injuring others». Ne è un esempio *Bradford Corporation v. Pickles* [1895] A.C. 597.

²⁶¹ Brillante la sintesi di H. W. ARTHURS, *Rethinking Administrative Law: A Slightly Dicey Business*, in *Osgoode Hall Law Journal*, 17, 1, 1979, p. 9, secondo cui se le attività amministrative su cui i *tribunals* sono chiamati a giudicare «are not law, the courts are, ironically, deprived of the right to scrutinize decision of other tribunals for noncompliance with such rules. The Rule of Law, apparently, will not stoop to conquer». Circa il *judicial review* delle decisioni amministrative è indispensabile H. W. R. WADE, *Administrative Law*, cit., soprattutto, pp. 67-111. Si veda inoltre C. HARLOW, R. RAWLINGS, *Law and Administration*, Cambridge, CUP, 2009, pp. 3-48.

²⁶² Chiarisce A. V. DICEY, *Introduction*, cit., pp. 58-59: «nell'ordinamento costituzionale inglese non vi è alcun potere che possa competere con la sovranità legislativa del parlamento». Questa doveva però affiancarsi al *Rule of Law*, garantito «secondo le ordinarie modalità di legge innanzi alle corti ordinarie del paese» (p. 156). L'apparente contraddizione tra queste due forze, per Dicey, è solo «fittizia» (p. 343), perché risolta dalla classica *judge-made law*, dall'importanza assegnata al giudice nel mediarne l'attrito. Per una disamina di tali questioni, E. SANTORO, *Rule of Law e "libertà degli inglesi"*. *L'interpretazione di Albert Venn Dicey*, in (a cura di) P. Costa, D. Zolo, *Lo Stato di diritto. Storia, teoria, critica*, Milano, Feltrinelli, 2002, pp. 173-202.

²⁶³ Per certi versi, è infatti visibile che la «social security legislation was deliberately drafted to avoid appeals to the courts». Così, B. ABEL-SMITH, R. STEVENS, R. BROOKE, *Lamyers*

burocratico dei *tribunals* e con la loro composizione giudicante che spesso si avvale di esperti senza alcuna formazione giuridica, tendono a non ingerirsi in questioni amministrative: «where the Legislature has confided the power to a particular body, with a discretion as to how it is to be used, it is beyond the power of any court to contest that discretion»²⁶⁴, è il giudizio del 1905 di Halsbury, *Lord Chancellor Tory*. Ne sono però la dimostrazione più evidente altri due casi giurisprudenziali, nei quali le Corti, soffocando l'interventismo giudiziario percepibile tra il *Taff Vale* e l'*Osborne case*, ribadiscono il loro *self-restraint*, ossia il rifiuto di valutare i presupposti legislativi e le procedure impiegate nelle decisioni di natura amministrativa, specie in materia di servizi sociali. Si legge in *Board of Education v. Rice* del 1911: «the board is in the nature of the arbitral tribunal, and a court of law has no jurisdiction to hear appeals from the determination either upon law or upon fact»²⁶⁵. Viene stabilito, per la prima volta in modo esplicito, che un dipartimento ministeriale sia legittimato a conoscere – e decidere irrevocabilmente senza intromissione delle Corti – questioni attinenti al diritto. Nell'epocale *Arlidge case* del 1915, destinato a costuire un imprescindibile punto di riferimento fin dopo la seconda guerra mondiale, la posizione è ancora più esplicita: «that the judiciary should presume to impose its own methods on administrative or executive officers is a usurpation»²⁶⁶.

Ciò che ne emerge è un netto divario tra *law* e *policy* che, pur avendo radici ottocentesche, tende a farsi stridente proprio in corrispondenza del riformismo *New Liberal*, perché amplificato dal riconoscimento di prestazioni sociali sempre più generalizzate e capillari²⁶⁷. Peraltro, il

and the Courts. A Sociological Study of the English Legal System 1750-1965, London, Heinemann, 1967, p. 116.

²⁶⁴ *Westminster Corporation v. London and North-Western Railway* [1905] A.C. 426.

²⁶⁵ [1911] A.C. 179.

²⁶⁶ *Local Government Board v. Arlidge* [1915] A. C. 120. Sul punto, oltre al commento, apparso proprio in quell'anno, di A. V. DICEY, *The Development of Administrative Law in England*, cit., si veda il fondamentale saggio di J. D. B. MITCHELL, *The Causes and the Effects of the Absence of a System of Public Law in the United Kingdom*, in *Public Law*, I, 1965, pp. 95-118. Scrive D. J. GALLIGAN, *Discretionary Powers. A Legal Study of Official Discretion*, Oxford, Clarendon Press, 1990, p. 226: «the decision in *Arlidge* provided something of a touchstone for judicial attitudes to review until several years after the Second World War». Cfr. anche L. MANNORI, B. SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, cit., pp. 449-452.

²⁶⁷ È H. W. R. WADE, *Administrative Law*, cit., p. 67 a parlare di un vero e proprio «contrasto tra diritto e policy». Proprio in quest'ottica fu decisivo l'*Arlidge*: «questo *case* segnò una svolta decisiva e rappresentò una reazione contro la tendenza a giurisdizionalizzare i procedimenti amministrativi» (p. 256). Si pensi che un lento

contrasto tra il collettivismo della politica sociale e l'individualismo del diritto storico, a tratti anche aspro, non degenera in uno scontro aperto capace di travolgere tutto l'ordinamento. Nel confronto con il continente, le due forze contrapposte resteranno, sia pur precariamente, in un equilibrio. Un equilibrio favorito dalle riflessioni *New Liberal* sulla cittadinanza e dall'inserimento dei diritti sociali nel percorso storico dei diritti civili e politici, così come dalle peculiarità del diritto inglese: se l'idealismo contribuisce a far emergere una dimensione sociale dell'azione amministrativa e sarà destinato a influenzare la teoria sociale almeno fino al piano Beveridge²⁶⁸, il compromesso tra diritti di libertà e diritti sociali, tra le resistenze utilitariste e il nuovo umanitarismo, è comunque alimentato anche dal tipico pragmatismo britannico che, rifuggendo da divisive astrazioni sulla base della concretezza empirica, tende a mitigare, a sopire, a ritardare fin quanto possibile, lo scontro ideologico tra le opposte concezioni idealistiche della *social policy* e della teoria giuridica dominante²⁶⁹. Prima si fa, e poi, semmai, si riflette²⁷⁰.

riconoscimento di garanzie processuali per l'attività dei *tribunals* sarà databile solo dalla fine degli anni Cinquanta (cfr. pp. 297-361). Riassume P. P. CRAIG, *Public Law and Democracy in the United Kingdom and the United States of America*, Oxford, Clarendon Press, 1990, p. 28: «much of the doctrinal complexity which besets nineteenth and twentieth-century administrative law can indeed be explained as the result of the tensions which can exist between the policing idea, and adherence to strict requirement of a private rights as a precondition of natural justice, standing or substantive review».

²⁶⁸ Sull'importanza dell'idealismo, è fondamentale il saggio di J. HARRIS, *Political Thought and the Welfare State 1870-1940: An Intellectual Framework for British Social Policy*, in *Past and Present*, May, 1992, pp. 116-141. Un istruttivo confronto tra il dogmatismo della cultura amministrativa inglese nel confronto con quella francese è in D. E. ASHFORD, *British Dogmatism and French Pragmatism*, London, Allen & Unwin, 1982, pp. 1-84.

²⁶⁹ Risultano storicamente centrali, anche per la loro influenza sulla realtà britannica, le riflessioni, provenienti dal mondo americano, di W. JAMES, *Pragmatism* [1907], trad. it., *Pragmatismo. Un nome nuovo per vecchi modi di pensare*, Milano, Il Saggiatore, 1994. Sulle mediazioni della cultura giuridica liberale e socialista all'insegna del «progressive thought» e di una «evolutionary social theory», su tutti, M. LOUGHLIN, *Public Law and Political Theory*, Oxford, University Press, 1992, pp. 105-125. Riassume E. SANTORO, *Diritto e diritti*, cit., p. 9: «l'impostazione anglosassone si è sempre caratterizzata per il suo empirismo: fin dagli albori ha concepito la società come troppo complessa per essere regolata secondo un piano imposto dalla volontà popolare». Sul punto, anche A. A. CERVATI, *I principi del diritto costituzionale inglese e l'insegnamento del diritto costituzionale comparato*, in (a cura di) A. Torre, *La Costituzione britannica. The British Constitution*, 1, Torino, Giappichelli, 2005, pp. 577-607.

²⁷⁰ Al riguardo, resta formidabile, per la sua portata comunicativa, il commento di S. WEBB, *Socialism in England*, London, Swan Sonnenschein, 1890, pp. 116-117: «the practical man, oblivious or contemptuous of any theory of the social organism or general principles of social organisation, has been forced, by the necessities of the time, into an

Sullo sviluppo dei diritti sociali nella prima parte del Novecento si riproduce allora un duplice effetto.

Da un lato, contro la tendenza del diritto sociale continentale alla pubblicizzazione della proprietà ed a infrangere i confini individualistici del diritto privato tramite l'azione prorompente del pubblico, il collettivismo del *Welfare State* britannico, nonostante la legislazione sociale più avanzata rispetto agli altri paesi, non riuscirà a intaccare facilmente l'individualismo della «corrente contraria»²⁷¹ composta dalla *Common Law* e dal *private law constitutionalism*²⁷²: se con il riformismo *New Liberal*, come detto, libertà e uguaglianza tendono a riavvicinarsi nella reciproca mediazione tra le dottrine liberali e socialiste, il parametro

ever-deepening collectivist channel. Socialism, of course, he still rejects and despises. The individualist town councillor will walk along the municipal pavement, lit by municipal gas, and cleansed by municipal brooms with municipal water, and seeing, by the municipal clock in the municipal market, that he is too early to meet his children coming from the municipal school, hard by the county lunatic asylum and municipal hospital, will use the national telegraph system to tell them not to walk through the municipal park, but come by the municipal tramway, to meet him in the municipal reading-room, by the municipal art gallery, museum, and library, where he intends to consult some of the national publications in order to prepare his next speech in the municipal town hall, in favour of the nationalisation of canals and the increase of Government control over the railway system. 'Socialism, Sir,' he will say, 'Don't waste the time of a practical man by your fantastic absurdities. Self-help, Sir, individual self-help, that's what's made our city what it is'».

²⁷¹ A. V. DICEY, *Lectures*, cit., p. 51, nell'introduzione alla seconda edizione del 1914.

²⁷² Cioè l'idea che gli strumenti privatistici della *law of tort* dessero alle corti gli strumenti necessari a tenere l'amministrazione sotto controllo. L'Inghilterra non conosceva, difatti, la distinzione, tipicamente continentale, tra diritto pubblico e diritto privato. Guardando agli itinerari successivi all'*Arlidge*, J. D. B. MITCHELL, *The Causes and the Effects of the Absence of a System of Public Law in the United Kingdom*, cit., p. 96, evidenzia come «public law is too often regarded as a series of unfortunate exceptions to the desirable generality or universality of the rules of private law, and is not seen as a rational system with its own justification, and perhaps its own philosophy». Ribadisce P. CRAIG, *Public Law and Democracy in the United Kingdom and the United States of America*, cit., p. 48: «the assumption that the courts were doing no more than to apply private law in a case where the defendant happened to be a public body became subject to further tension when the government began to pass the legislation which provided the foundations on Welfare State. Ultra vires agency action in such areas would rarely produce an infringement of a traditional private law right which would find a cause of action in contract or tort. Judicial intervention had to be justified upon other grounds. No consistent approach emerged». Sulla non trascurabile complessità dei mutamenti del periodo, T. T. ARVIND, L. STIRTON, *The Curious Origins of Judicial Review*, in *Law Quarterly Review*, 133, 2017, pp. 91-117 e C. MCCORMICK, *The Historical Foundations of Judicial Review in the United Kingdom*, in (ed.) G. Della Cananea, S. Mannoni, *Administrative Justice Fin de Siècle. Early Judicial Standards of Administrative Conduct in Europe (1890-1910)*, Oxford, Oxford University Press, 2021, pp. 193-229.

ricompreso nella libertà-eguale e nell'eguaglianza-delle-opportunità, pur espressione di un nuovo indirizzo politico orientante l'azione di governo, non riesce ad acquisire una pregnanza giuridica capace di permeare i rivoli più profondi dell'ordinamento.

Dall'altro lato, liberate dall'intralcio di dover costantemente lottare con la tradizione individualistica del diritto, le tendenze e le direttrici di *social policy* avviate dalle riforme del 1905-1914, nella loro congiunta veste redistributiva e amministrativa, potranno davvero diffondersi e svilupparsi liberamente, permettendo un'evoluzione particolarmente rapida degli schemi di protezione sociale.

Le riforme *New Liberal* e il *National Insurance Act* potrebbero essere dunque rappresentate secondo l'idealtipica immagine della 'cesura all'inglese', giacché producono delle trasformazioni sociali non certo smentibili, senza però colorarsi di una eccessiva carica polemica contro il passato. La *National Insurance* è la cerniera tra il vecchio e il nuovo: candidando la Gran Bretagna a capofila delle politiche di protezione sociale, già traccia il percorso che condurrà agli esiti del piano Beveridge, ma al contempo rivela numerose persistenze, frutto di un riformismo ancora troppo disordinato, perché avulso dalle categorie concettuali e dal rigore razionalizzante della teoria giuridica.

II

TRA LO 'STATO IMPRENDITORE DEL SOCIALE' E L'ECONOMICISMO DELL'INTERWAR PERIOD

Ebbi tempo di vedere ogni cosa di quella donna, il grembiule di tela di sacco, i suoi goffi zoccoli, le braccia arrossate dal freddo. Ella alzò lo sguardo al passaggio del treno, ed io fui quasi sul punto di incontrare il suo sguardo. Aveva il volto pallido e tondo, la solita faccia esausta di ragazza di slum che ha venticinque anni e ne dimostra quaranta, grazie ad aborti e fatiche; ed era improntata, quella faccia, alla più desolata, disperata espressione che io abbia mai visto.

G. Orwell, The Road to Wigan Pier

SOMMARIO. – 1. Diritto e politica sociale: tra le mire di ricostruzione e il ritorno all'equilibrio prebellico. – 1.1. Il pluralismo giuridico e l'uniformità delle prestazioni: gli attriti del Poplar case. – 1.2. La fine del laissez-faire? Il (controverso) completamento dello schema assicurativo. – 1.3. Un nuovo dispotismo? Lo svuotamento della Poor Law e l'irrompere della questione amministrativa. – 2. Le svolte della Grande crisi e le reazioni alla pianificazione keynesiana. La frammentazione giuridica del means-test. – 3. Dall'assicurazione ai servizi sociali: la London School of Economics tra Rule of Law e Welfare State.

1. Diritto e politica sociale: tra le mire di ricostruzione e il ritorno all'equilibrio prebellico

«Le luci sull'Europa si stanno spegnendo. In vita nostra, non le vedremo riaccendersi». Così, la sera della dichiarazione di guerra alla Germania, il ministro degli affari esteri Sir Edward Grey, fissando i lampioni di Whitehall: nel buio della Grande guerra svaniscono gli strascichi dell'ordine liberale, crollano le certezze del passato, è segnata la fine di un'epoca, naufragata negli oceanici abissi assieme al simbolo britannico della *Belle Époque*. Che una delle cesure più naturali della Storia

produca straordinari effetti sulla dimensione sociale dell'ordinamento è, del resto, cosa d'immediata evidenza¹.

Le luci di Whitehall si riaccendono, ma illuminano un paesaggio incredibilmente mutato. Il conflitto, oltre a essere il fulcro di un nuovo assetto fra Stato ed economia, costituisce, su tutti i futuri stravolgimenti novecenteschi, il vero *turning point* della spesa pubblica². Solo adesso, inoltre, le tendenze redistributive dell'età edoardiana vengono incanalate in una partitura coerente, più che manifesta nell'innalzamento dell'imposizione della *income tax*, durante la guerra pressoché quintuplicata per i redditi più elevati³. Le direttrici amministrative *New Liberal* sono estese in senso generalizzato, divengono irreversibili, delineano i tratti della rivoluzione insita nella dirompente crescita degli apparati in seno alle strutture ministeriali⁴. Si assesta un inedito sistema tripartito dell'organizzazione industriale – tra Stato, associazioni di categoria e lavoratori – prima percepibile solo in nuce⁵. Nel clima di solidarietà collettiva, nell'inedita ingerenza dello Stato imposta dalla necessità di coordinare lo sforzo militare, si infrangono le persistenze individualistiche, si delinea una società industriale coniata sul modello fordista che, in quanto rivolta alla produzione e al consumo di massa, richiede una ferrea organizzazione e una rigida disciplina lavorativa⁶. Dallo sforzo bellico consegue altresì un contesto di pieno impiego: un precedente di importanza nodale per comprendere la domanda, perenne in tutto il periodo tra le due guerre, di una tutela più incisiva della disoccupazione. Assieme al razionamento, alla gestione della produzione

¹ Si riprendono esplicitamente le considerazioni di E. J. HOBSBAWM, *The Age of Empire*, cit., p. 373. La rilevanza della cesura è espressa nell'ancora più nota prospettiva del «secolo breve»: Id., *Age of Extreme. The Short Twenty Century 1914-1991*, trad. it., *Il secolo breve, 1914-1991*, Milano, Rizzoli, 2014. Per una prospettiva limitata al caso britannico, P. CLARKE, *Hope and Glory*, cit., pp. 101-127.

² Cfr. F. NULLMEIER, F. X. KAUFMANN, *Post-War Welfare State Development*, in F. G. Castles (et al.), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, 2012, p. 84. Per un'analisi complessiva, C. LEE, *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom from 1870 to 2005*, London, Palgrave Macmillan, 2012, pp. 1-27.

³ Si rimanda qui a G. C. PEDEN, *The Treasury and British Public Policy*, cit., pp. 73-127.

⁴ Cfr. J. E. CRONIN, *War, State and Society in Twentieth-Century Britain*, cit., pp. 49-92.

⁵ Oltre a K. MIDDLEMAS, *Politics in Industrial Society*, cit., pp. 27-67, si veda, per una brillante sintesi, A. BOOTH, *Corporatism, Capitalism and Depression in Twentieth-Century Britain*, in *British Journal of Sociology*, 33, 1982, in particolare, pp. 200-209.

⁶ Per una prospettiva comparata sulla legislazione sociale di guerra tra Gran Bretagna, Germania e Italia, G. PROCACCI, *Warfare-Welfare. Intervento dello Stato e diritti dei cittadini (1914-1918)*, Roma, Carocci, 2013, pp. 45-54.

industriale e al controllo dei prezzi degli affitti, vengono previsti assegni familiari per vedove e orfani di guerra⁷.

In materia sanitaria, all'evidenza uno tra i campi della *social policy* maggiormente investiti dal conflitto, vengono riconosciuti finanziamenti pubblici ai *voluntary hospitals*. E l'ospedale, inteso come istituzione organizzativa, perde il suo carattere 'residuale', limitato all'indigenza e ai casi clinici non altrimenti assistibili, acquisendo invece un ruolo di spicco nel trattamento sanitario; un trattamento che, finora, veniva in prevalenza affidato alle cure dei medici di base oppure, in non poche realtà rurali, ai rimedi improvvisati della medicina familiare⁸.

Al termine del conflitto, gli ideali della *reconstruction* promessa da Lloyd George, ora primo ministro, segnano una parte effettiva dell'azione del suo governo di coalizione⁹, le cui mire di ricostruzione sociale sembrano in parte rispondere all'appello alla *social justice* e alla *equality of opportunities* dell'*International Labour Organization* (ILO) in seno alla nuova Società delle Nazioni¹⁰.

In primo luogo, il generale afflato verso la ricostruzione appare visibile con il *Fourth Reform Act* del 1918¹¹: il suffragio universale maschile e il riconoscimento del diritto di voto alle donne¹², rappresentano la vera fiamma della rinascita e segnalano il generale mutamento della concezione dei diritti del cittadino, i cui sforzi durante la guerra devono essere ricompensati con la possibilità di condizionare l'azione di governo tramite il voto. Muta parimenti la consapevolezza dei doveri dello Stato, ora chiamato a risolvere il problema del reinserimento occupazionale dei reduci e a elargire servizi alla comunità premiandola per aver contribuito

⁷ Si pensi al *Maternity and Child Welfare Act* [1918], 8 & 9 Geo. 5, c. 30. Sul punto, M. A. CROWTHER, *Social Policy in Britain 1914-1939*, London, Macmillan, 1988, pp. 29-31.

⁸ Sul passaggio dell'ospedale da «last resource» a fondamentale «community service» per tutte le classi sociali, B. ABEL-SMITH, *The Hospitals, 1800-1948: A Study in Social Administration in England and Wales*, London, Heinemann, 1964, pp. 284-337.

⁹ Sul punto, si rimanda a G. CARBONI, *David Lloyd George. I Earl of Dnyfor (1916-1922). Il ribelle della politica britannica*, in (a cura di) A. Torre, *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i primi ministri*, Milano, Wolters Kluwer, 2020, pp. 747-767.

¹⁰ «Universal and lasting peace can be established only if it is based upon social justice», così il preambolo della costituzione dell'ILO del 1919. Sul punto, S. KUHNLE, A. SANDER, *The Emergence of the Western Welfare State*, cit., pp. 70-79.

¹¹ *Representation of the People (Fourth Reform) Act* [1918], 7 & 8 Geo. 5., c. 64.

¹² Sia pur limitato ai requisiti del *Third* di cui alla novella del *Representation of the People (Third Reform) Act* [1884], 48 & 49 Vict., c. 3, almeno fino all'intervento del *Representation of the People (Equal Franchise) Act* [1928], 18 & 19 Geo. 5, c. 12 che sancisce il definitivo suffragio universale femminile.

al buon esito della guerra. Stato e cittadino, finora entità concettualmente separate, si ritrovano finalmente fuse in un unico elemento¹³.

Le nuove mire legislative si manifestano, segnatamente, attraverso il nuovo *Ministry of Reconstruction*, affidato al medico Christopher Addison e ai molti *sub-committees* incaricati di elaborare proposte di riforma. Fioccano, in questi mesi, i rapporti delle più varie commissioni, tutte riunite con il dichiarato obiettivo di consolidare, aggiornare, talora arricchire sensibilmente, il riformismo avviato in età edoardiana. Non sarebbe pertanto insensato ipotizzare – come è stato suggerito¹⁴ – che le riflessioni maturate in questo periodo acquisiscano una rilevanza tale da rivaleggiare nelle ambizioni riformiste con la stagione *New Liberal* precedente alla guerra.

Un elenco delle misure in cantiere colpisce difatti per completezza e capillarità. Sulla base dei suggerimenti del *Report del Sub-committee on Relations between Employers and Employed*¹⁵, vengono istituiti *Industrial Councils* con funzioni rivolte alla cooperazione e alla conciliazione delle vertenze da svolgersi con frequenza regolare. Attraverso il *Trade Boards Act* del 1918 viene altresì ampliato il meccanismo del *minimum-wage*¹⁶. Le estensioni delle riforme *New Liberal* coinvolgono anche l'assicurazione

¹³ All'inizio del Novecento, se «non fossero esistiti ufficiali postali e poliziotti, un inglese giudizioso e osservante delle leggi avrebbe potuto trascorrere la vita senza quasi accorgersi della presenza dello Stato [...]. Questa tendenza verso un maggiore intervento statale andava aumentando: la spesa per i servizi sociali divenne pressoché doppia con l'avvento dei liberali al governo nel 1905; tuttavia, generalmente parlando, lo stato agiva solo per aiutare chi non poteva aiutarsi da sé: il cittadino adulto era lasciato a se stesso. Tutto questo fu mutato dal contraccolpo della Grande Guerra. La massa del popolo diventò, per la prima volta, un insieme di cittadini attivi [...]. La storia dello stato e quella del popolo inglese si fusero per la prima volta». Così, A. J. P. TAYLOR, *English History, 1914-1945*, trad. it., *Storia dell'Inghilterra contemporanea*, Laterza, Bari, 1968, pp. 1-2.

¹⁴ W. G. RUNCIMAN, *Relative Deprivation and Social Justice*, cit., pp. 75-100 e Id., *Why Social Inequalities Are Generated by Rights*, in (ed.) M. Bulmer, A. M. Rees, *Citizenship Today. the Contemporary Relevance of T. H. Marshall*, London, UCL Press, 1996, pp. 49-63. In quest'ultimo saggio, l'autore ritiene, «in a longer perspective, that Lloyd George's administration of 1918 to 1922 was more important for the evolution of Britain's social institutions than Attlee's of 1945 to 1951». La citazione è a p. 50.

¹⁵ Si legge nell'*Interim Report on Joint Standing Industrial Councils* [Cd. 8606], 1917, p. 3: «in the interests of the community it is vital that after the war the co-operation of all classes, established during the war, should continue, and more especially with regard to the relations between employers and employed». Sul *sub-committee* presieduto da John Henry Whitley e sulle conseguenze della guerra in ambito giuslavoristico, D. BRODIE, *A History of British Labour Law*, cit., pp. 119-181.

¹⁶ *Trade Boards Act* [1918], 8 & 9 Geo. 5, c. 32. Nella specie, accanto al *provisional order* di cui al *Trade Boards Act* [1909], 9 Edw. 7, veniva previsto uno *special order ex s. 1*. Sul punto *supra*, capitolo I, nota 174.

contro la disoccupazione: estesa a tutto il settore delle munizioni con il *National Insurance (Part II) (Munition Workers) Act* durante la guerra, la tutela viene generalizzata per merito dell'*Unemployment Insurance Act* del 1920, nel senso di rendere obbligatoria l'assicurazione per tutti i lavoratori, eccetto quelli dal reddito elevato o appartenenti alle categorie espressamente previste (soprattutto, *civil servants*, insegnanti, domestici e agricoltori)¹⁷. Il principio del 1911 è ribaltato: tassativo è l'elenco delle esclusioni, non quello delle categorie coperte dal provvedimento. Giungendo a coprire una platea di lavoratori simile a quella della *National Health Insurance*, la tutela contro la disoccupazione perde la sua originaria indole sperimentale e diviene, davvero, un tratto distintivo del modello britannico di protezione sociale.

Novità incisive investono anche il campo dell'istruzione, ancora in larga parte fermo alle disposizioni dell'*Education Act* del 1902¹⁸. Seguendo le indicazioni del *Lewis Report*, le cui puntuali proposte sono ispirate a un sistema «simplified and very substantially increased»¹⁹, il cosiddetto *Fisher Act* del 1918, dal nome del *President* del *Board of Education*, oltre a portare l'obbligo scolastico a quattordici anni, prevede un maggiore coordinamento pubblico delle *voluntary schools*, migliora i controlli sanitari all'interno dei plessi e affida alle *Local Education Authorities* l'onere di predisporre un «progressive development and comprehensive organisation of education in respect of their area»²⁰.

Circa i rapporti con le autorità locali, risulta altrettanto rilevante l'azione pubblicistica nella politica abitativa, stimolata dall'attenzione con la quale le *working-classes* guardano all'edilizia popolare e sospinta dalla promessa di Lloyd George di garantire '*home fit for heroes*' in cambio dei sacrifici patiti per la guerra. Cercando di colmare le lacune evidenziate da vari *sub-committees* in ordine alla scarsità di abitazioni e alla loro inadeguatezza nel soddisfare minimi *standards* igienici, l'*Addison Act* del

¹⁷ *National Insurance (Part II) (Munition Workers) Act* [1916], 5 & 6 Geo. 5, c. 20, bastino le ss. 1 e 2, oltre alla *first schedule*. Sull'impatto della guerra sull'assicurazione contro la disoccupazione, D. C. MARSH, *National Insurance and Assistance in Great Britain*, cit., pp. 39 sgg.

¹⁸ *Education Act* [1902], 2 Edw. 7, c. 42.

¹⁹ È questa la più indicativa proposta che, non a caso, chiude il *Final Report of the Departmental Committee on Juvenile Education in Relation to Employment After the War* [Cmd. 8512], 1917, p. 28.

²⁰ *Education Act* [1918], 8 & 9 Geo. 5, c. 39, s. 1. Sul punto si rimanda a G. F. FERRARI, *Autorità locali e governo centrale nell'amministrazione della scuola in Inghilterra*, cit., pp. 1816-1822. Circa l'evoluzione dell'istruzione nel periodo tra le due guerre, anche N. TIMMINS, *The Five Giants: A Biography of the Welfare State*, London, William Collins, 2017, pp. 65-74.

1919, ancorché ampiamente inadatto a rispondere agli impegni ostentati dal governo, costituisce una prima forma di finanziamento dei programmi di edilizia popolare delle *local authorities* sconosciuta alla disciplina dello *Housing and Town Planning Act* del 1909²¹.

La questione abitativa risulta intimamente connessa con la sfera attinente alla salute. Il varo del *Ministry of Health* nel 1919²², sul cui impianto si rifletteva già prima della guerra a causa della lotta alla tubercolosi²³, conferma l'osmosi tra le due anime della *Royal Commission*, atteso che il *Maclean Report* sembra superare le polemiche circa una più capillare strutturazione burocratica, considerata, ora all'unisono, indispensabile per rispondere alle sfide della ricostruzione²⁴. Il nuovo ministero si configura, invero, come la fredda fusione tra le funzioni del *Local Government Board*, responsabile delle rimanenze amministrative della *Poor Law*, e la *National Insurance Commission*, competente per la gestione della NHI: seppur coordinati da un unico ente ministeriale, i loro organi e uffici interni, *poor law guardians* compresi, restano pressoché inalterati²⁵. Nondimeno, la riorganizzazione attesta una generale trasformazione della amministrazione per 'boards' nella più verticistica struttura politico-burocratica dei ministeri. Lo conferma anche la creazione – di poco precedente – del *Ministry of Pensions* competente per prestazioni assistenziali di guerra e del *Ministry of Labour* chiamato ad ereditare alcune delle funzioni del *Board of Trade*²⁶.

Parimenti, è delineata l'ambizione di predisporre «the orderly building of a constructive health policy, and the close relationship which exists between medical services and the problems connected with poor law and local government»²⁷. Lo chiarisce, nel 1920, il *Dawson Report* che,

²¹ *Housing, Town Planning, & c. Act* [1919], 9 & 10 Geo. 5, c. 35, con la medesima distinzione dello *Housing and Town Planning Act* [1909], 9 Edw. 7, c. 44, tra la *Part I*, «Housing of the Working class» (ss. 1-41) e la *Part II*, «Town planning» (ss. 42-48). Resta fondamentale, M. BOWLEY, *Housing and the State. 1919-1944*, London, Allen & Unwin, 1945 (su questo «first experiment», pp. 15-35).

²² Con delega assegnata proprio al medico Addison, già *Ministry of Reconstruction*. Sul nuovo *Ministry of Health*, H. J. HARRIS, *National Health Insurance in Great Britain*, cit., pp. 53-58.

²³ J. COOPER, *The British Welfare Revolution*, cit., pp. 215-240.

²⁴ Si noti che al *Report on Transfer of Functions of Poor Law Authorities in England and Wales* [Cd. 8917], 1918 contribuisce sia Beatrice Webb, sia quel Lord Hamilton *chairman* della commissione reale del 1905 e primo firmatario del suo *Majority Report*. Sul punto anche M. BRUCE, *The Coming of the Welfare State*, cit., pp. 240-241.

²⁵ Cfr. J. A. CHANDLER, *Explaining Local Government*, cit., pp. 124-126.

²⁶ Sul punto, R. S. G. BROWN, D. R. STEEL, *The Administrative Process in Britain*, cit., pp. 28-29.

²⁷ *Interim Report on the Future Provision of Medical and Allied Services* [Cmd. 693], 1920, p. 5.

assieme al citato *Unemployment Insurance Act* dello stesso anno, segna l'apice delle mire di ricostruzione sociale: si certificano le carenze strutturali appena messe in luce dalla grande 'influenza spagnola', la penuria di dottori e posti letto, la dannosa competizione fra *local* e *voluntary hospitals*, il costo di quest'ultimi sulle finanze pubbliche a causa degli aiuti a loro elargiti per le esigenze di guerra. La contezza della necessità di una nuova articolazione amministrativa e di un'assistenza medica disponibile per tutti i cittadini sembrano acquisite.

This insufficiency of organisation has become more apparent with the growth of knowledge, and with the increasing conviction that the best means of maintaining health and curing disease should be made available to all citizens. The general availability of medical services can only be effected by new and extended organisation, distributed according to the needs of the community²⁸.

Sebbene si chiarisca che «in using the word “available,” we do not mean that the services are to be free»²⁹, dissociandosi pertanto dalla gratuità delle prestazioni proposta nel *Minority Report* e concretizzata solo dal *National Health Service* nel secondo dopoguerra, risulta comunque percepibile il radicarsi della vocazione universalistica tipica del futuro modello. È manifesta l'ambizione di trasformare la *National Health Insurance* in un servizio sanitario nazionale basato sul coordinamento degli *Health Centres* delle autorità locali³⁰; è chiaro il proposito di istituire un sistema rinnovato, basato sulle prestazioni universalistiche e, pertanto, sul requisito della cittadinanza: «any scheme of services must be available for all classes of the community»³¹.

Eppure, tali proposte restano ampiamente disattese. L'incantesimo della *reconstruction* si spezza nell'inverno tra il Venti e il Ventuno: la repentina recessione – e la caduta dei prezzi – lievitano la spesa pubblica su livelli che, per la dottrina economica dominante, ben influenzata dalle teorie di Alfred Marshall e ancora aliena dagli apporti della rivoluzione keynesiana, appaiono insostenibili per l'alto livello del debito pubblico contratto per le esigenze belliche³². Dopo le imponenti leggi finanziarie

²⁸ *Ibidem*

²⁹ *Ibidem*

³⁰ Sul punto, B. ABEL-SMITH, *The Hospitals, 1800-1948*, cit., pp. 252-283.

³¹ *Interim Report on the Future Provision of Medical and Allied Services*, cit., p. 5.

³² «Le obbligazioni verso i possessori di cartelle di prestito di guerra, che furono per la maggior parte ripagate in moneta deprezzata, erano considerate più importanti delle

per riconvertire l'economia di guerra in quella di pace, all'inizio del 1922, nell'ultimo anno del governo Lloyd George, il *Report* del *Geddes Committee*³³ raccomanda una capillare riduzione della spesa sociale, avverte che i costi per l'istruzione «increased unreasonably»³⁴, che la spesa sanitaria «should be reduced»³⁵, che «the abolition of the Employment Exchanges and of the Ministry of Labour should be considered»³⁶. Di qui l'immagine della *Geddes Axe*, presagio di tagli inferti con l'accetta³⁷.

Tagli, invero, non molto efficaci: nonostante l'austerità caldeggiata, il periodo tra le due guerre conosce, nel suo complesso, una crescita della spesa sociale a tassi in proporzione assimilabili a quelli che in futuro caratterizzeranno il secondo dopoguerra. È tuttavia perenne, nelle più alte nomenclature del Tesoro, la censura della sua pernicioso irragionevolezza: lo spirito della *reaction* si affianca alle roboanti promesse della ricostruzione, dimostrando come l'interventismo pubblico imposto dalla guerra venga sovente considerato un esperimento temporaneo, tendenzialmente da rinnegare, perché inadatto ai periodi di pace³⁸.

Alle montanti novità della politica sociale risponde presto una generale attitudine al compianto ricordo della grandezza del Regno precedente al conflitto, della perduta egemonia sui traffici commerciali, della potenza della sua sterlina e del suo ordine giuridico. Il primo dopoguerra vive così nella sempiterna contraddizione tra i nuovi orizzonti dell'interventismo pubblico e la nostalgia del quadro prebellico, tra il ricordo della supremazia dell'Impero e la sua irreversibile decadenza, tra le mire della ricostruzione sociale e l'azione delle voci reazionarie³⁹. Una tensione – quella tra *reconstruction* e *reaction* – destinata

pretese del povero o del reduce, e nulla fu più determinante nel frenare la politica sociale». Così riassume A. J. P. TAYLOR, *English History*, cit., p. 156. Sul modello economico allora egemone, si rimanda al saggio introduttivo di G. BECATTINI, *Introduzione*, in (a cura di) Id., *A. Marshall. Antologia di scritti economici*, Bologna, Il Mulino, 1981, pp. 7-74.

³³ Si veda qui il *First Interim Report of Committee on National Expenditure* [Cmd. 1581], 1922. Ai fini di questo lavoro, basti la *Part II* sui *Social Services*, pp. 103-161.

³⁴ *Ivi*, p. 122.

³⁵ *Ivi*, p. 137.

³⁶ *Ivi*, p. 148.

³⁷ Dalla *Geddes Axe* si salva solo la spesa pensionistica. Il *Report of the Departmental Committee on Old Age Pensions* [Cmd. 410], 1919, le cui proposte erano state appena recepite a livello legislativo, aveva difatti già acclarato l'impossibilità di ritornare ai 5 s. della pensione del 1908 e aveva proposto di eliminare molte delle cause di esclusione dal beneficio.

³⁸ Sul punto, G. C. PEDEN, *The Treasury and British Public Policy*, cit., pp. 128-189.

³⁹ P. CLARKE, *Hope and Glory*, cit., pp. 7-12, riflettendo sull'esperienza novecentesca britannica si sofferma proprio sul rapporto contraddittorio tra una storia di decadenza economica e quella, gloriosa, dei trionfi dello Stato sociale.

a ripercuotersi per gran parte dell'*interwar*: da un lato un complessivo aumento della spesa pubblica, dall'altro l'incapacità di rispondere al dramma della disoccupazione unita alla resistenza verso una compiuta evoluzione in senso sociale dell'ordinamento⁴⁰.

Tale distonia sembra qualificare, con dinamiche in parte assimilabili, anche il rapporto tra il diritto e la politica sociale, tra il *Rule of Law* e l'embrionale Stato sociale in via di assestamento. I loro attori e le loro rispettive strategie sono, se non in aperta contraddizione, quantomeno realtà ben distinte e per nulla comunicanti⁴¹. Avulsi dall'ordine concettuale del giuridico, ancora ben immerso nella concezione individualistica del *Rule of Law* diceyano, i servizi sociali possono espandersi rapidamente, ma finiscono per promuovere una ricostruzione assai frammentata ed estremamente disorganica.

Non produce effetti di grande rilievo neanche la parziale riorganizzazione proposta, per rispondere a un inventario di compiti pubblici straordinariamente ampliato dalla guerra, dallo *Haldane Report of the Machinery of Government Committee*⁴². Colpisce invece la frammentazione amministrativa e la disorganica sovrapposizione delle funzioni: il *Board of Education*, ancora competente per alcune prestazioni offerte nei circuiti scolastici; il *Ministry of Pension*, responsabile per gli assegni familiari e alcuni benefici di guerra; il *Ministry of Labour* che gestisce le politiche per l'impiego e la sempre più articolata *Unemployment Insurance*; il *Ministry of Health*, mera sovrastruttura che unisce la separata gestione della NHI e dell'estinto *Local Government Board* che, a sua volta, era un tempo responsabile per le *old age pensions*, le *workhouses*, gli incentivi per le abitazioni e alcuni servizi per l'infanzia. Il *Treasury*, infine, supervisiona dal centro, quasi come un contropotere, tutta la spesa sociale⁴³.

Rivelano l'incapacità di colmare la frattura tra diritto e *policy*, inoltre, la mancata istituzione di un *Ministry of Justice* che rimpiazzasse gli anacronismi

⁴⁰ Lo nota, in particolare, P. THANE, *Foundations of the Welfare State*, cit., pp. 129 sgg.

⁴¹ «Distinctions were sought between 'policy' and 'law', the former to be determined by public authorities, the latter by the courts», riassume J. A. G. GRIFFITH, *Judicial Politics Since 1920: A Chronicle*, Oxford, Blackwell, 1993, p. 31.

⁴² «We are satisfied that the exercise of the functions of the central Government in this sphere could be improved by the further concentration of health services under a Minister of Health», si legge nel *Report of the Machinery of Government Committee* [Cd. 9230], 1918, p. 58, presieduto da Haldane e insignito della partecipazione di Beatrice Webb. Sul punto anche L. MANNORI, B. SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, cit., pp. 409-410.

⁴³ Un «complex evil», rimarca P. THANE, *Foundations of the Welfare State*, cit., p. 131.

del *Lord Chancellor*⁴⁴ e, soprattutto, la persistente frammentazione della moltitudine di *tribunals*, quasi del tutto liberi dal controllo delle Corti e dal loro formalismo⁴⁵, in nome di risoluzioni, spesso assai tecniche, da prendere in modo celere, economico e definitivo⁴⁶. Non è casuale che, a fronte di tali macroscopiche difficoltà, i giuristi inizino a vagliare le *administrative rules*, senza però spingersi oltre al tema della legislazione secondaria, ovvero a invadere campi riservati agli studiosi della *social policy*⁴⁷.

Contro l'idealtipo burocratico di stampo weberiano visibile sul continente⁴⁸, e altresì in contrasto con i percorsi della scienza dell'amministrazione americana che andava da tempo acquisendo un'identità propria smarcandosi da un approccio meramente costituzionale⁴⁹, i servizi sociali in Gran Bretagna possono svilupparsi rapidamente entro una scienza amministrativa⁵⁰, prevalentemente radunata attorno alla rivista *Public Administration*⁵¹ e alla LSE della

⁴⁴ «Its nature is such that, while it includes functions of a judicial, an administrative, and a legislative character, it does not readily lend itself to a rigid classification under these separate heads». Così, nel *Report of the Machinery of Government Committee*, cit., p. 64. Sul punto anche B. ABEL-SMITH, R. STEVENS, R. BROOKE, *Lawyers and the Courts*, cit., pp. 129-131.

⁴⁵ Sui diversi organismi deputati alla risoluzione delle controversie in merito ai quattro principali rischi previdenziali, ossia infortuni sul lavoro, vecchiaia, malattia e disoccupazione, si veda R. E. WRAITH, P. G. HUTCHESON, A. MACDONALD, *Administrative Tribunals*, cit., pp. 33-35.

⁴⁶ Cfr. *R. v. Bloomsbury Income Tax Commissioners* [1915] 3 K.B. 768. Sul punto, H. STREET, *Justice in the Welfare State*, cit., pp. 5-11.

⁴⁷ Si pensi a C.T. CARR, *Delegated Legislation. Three Lectures*, Cambridge, University Press, 1921, che riflette sulle «safeguards» (pp. 27-41) contro l'illegittimità dei provvedimenti amministrativi.

⁴⁸ Il riferimento è, come ovvio, a M. WEBER, *Wirtschaft und Gesellschaft* [1922], trad. it., *Economia e società*, Torino, Edizioni di Comunità, 2000.

⁴⁹ Ciò vale sin dai primi contributi di W. WILSON, *The Study of Administration*, in *Political Science Quarterly*, 2, 2, 1887, pp. 197-222.

⁵⁰ Per comprendere l'emersione di una scienza amministrativa che colmi l'assenza di «any systematic treatise in English on the theory of the subject as a whole», è fondamentale il saggio di W. H. MORELAND, *The Science of Public Administration*, in *Quarterly Review*, 235, 1921, pp. 413-429. La citazione è nella prima pagina.

⁵¹ Scrive R. B. HALDANE, *An Organized Civil Service*, in *Journal of Public Administration*, 1, 1, 1923, p. 16, nell'articolo che inaugura la rivista da lui fondata: «it is not only by rendering highly skilled service to the public in dealing with administrative problems and questions, even of policy, that the civil servant of the future may serve the public. The Civil Service, if itself highly educated, may become one of the greatest educative influences in the general community». Si veda anche Id., *The Constitutional Evolution of the Civil Service*, in *Journal of Public Administration*, 2, 1, 1924, pp. 9-22.

direzione Beveridge⁵², più che altrove legata al potere legislativo; una dottrina estranea al rigore del diritto e dunque libera di radicarsi nell'*ethos* di una pregnante dimensione sociologica⁵³, di un servizio reso alla cittadinanza, di un «service rendered to the community», richiamando la formula sovente utilizzata dall'*Haldane Committee*⁵⁴.

Per gli stessi motivi, tuttavia, la dottrina dei servizi pubblici non riesce ancora, perché avulsa dalla stabilità e autorevolezza del giuridico⁵⁵, a permeare i rivoli più profondi dell'ordinamento, ad acquietarne le tendenze individualistiche, a promuovere una compiuta indivisibilità dei diritti, nonché a superare le sue intime criticità – di seguito descritte nei successivi paragrafi – attinenti al rapporto tra centralismo e pluralismo, tra le resistenze del *laissez-faire* e il consolidamento dei diritti sociali, tra diritto e giustizia amministrativa.

1.1. Il pluralismo giuridico e l'uniformità delle prestazioni: gli attriti del Poplar case

La democrazia di massa, ormai indirizzata verso la prospettiva del suffragio universale, non è ancora una democrazia sociale: alla conquista

⁵² Quella di Beveridge è una vera e propria «second foundation». Cfr. R. DAHRENDORF, *LSE*, cit., pp. 137-195.

⁵³ Pervasa dall'approccio di Booth e Rowntree, oltre che dei coniugi Webb, i quali ora pubblicano *A Constitution for the Socialist Commonwealth of Great Britain* [1920], Cambridge, Cambridge University Press, 1975 e propongono, tra l'altro, di istituire un «Social Parliament» (pp. 108 sgg.), la *British Administration Philosophy* e il suo *civil service ethos* sembrano per questo smarcarsi dalla filosofia americana del management e del taylorismo, così come dall'idealtipo burocratico di stampo continentale. «The British Philosophy of Administration promoted the doctrine that politics and administration are fused processes», scrive T. ROSAMUND, *The British Philosophy of Administration*, cit., p. 33. Scrive in questo senso S. CASSESE, *Diritto amministrativo*, cit., p. 53: «si può pensare, quindi, che la 'scoperta' del diritto amministrativo sia dovuta alla duplice influenza, quella politica del socialismo fabiano, e quella metodologica della riconduzione del diritto nell'ambito delle scienze sociali».

⁵⁴ È questa la formula spesso utilizzata nel citato *Report of the Machinery of Government Committee*.

⁵⁵ H. W. R. WADE, *Administrative Law*, cit., pp. 35-36 parla esplicitamente di un «antagonismo fra mondo legale e mondo burocratico»: anche se il «termine antagonismo è troppo forte», il «carattere non legale del civil service» alimenta una «mentalità del tutto diversa da quella che caratterizza le professioni legali».

dei diritti politici non corrisponde uno speculare riconoscimento dei diritti sociali⁵⁶.

Questa consapevolezza matura principalmente all'interno del *guild socialism*, movimento legato al pluralismo dei sindacati e alle loro ambizioni corporative⁵⁷. Anche in Gran Bretagna, sia pur in modo meno prorompente rispetto ad alcune realtà coeve⁵⁸, le teorie pluralistiche dello Stato sono all'apice e sembrano sfidare la *Metaphysical Theory of the State*, persino nelle versioni più attente nel mediare con il pluralismo delle formazioni sociali⁵⁹. Il riconoscimento dei diritti politici non risulta sufficiente se non accompagnato da una riorganizzazione della vita economica che valorizzi forme di partecipazione attiva. È necessario che i lavoratori e i loro interessi acquisiscano un ruolo decisivo nel condizionamento delle scelte industriali: «the real action of the State in any time or place is, then, determined by the distribution of power in the community. Political power is in itself nothing»⁶⁰. Sulla scorta delle riflessioni maturate prima della guerra, Cole intravede l'urgenza di predisporre un *Self-government in Industry* che rigetti la concezione idealistica dello Stato e le sue propensioni volontaristiche:

the State, not as the 'divine' and universally sovereign representative of the community, but as one among a number of forms of association in which men are grouped according to the purposes which they have in common⁶¹.

⁵⁶ Per una prospettiva volta a negare come il concetto di democrazia nel periodo fra le due guerre, anche nelle realtà non totalitarie, non sia assimilabile a quello odierno delle democrazie pluralistiche e sociali, tutte tese verso l'internazionalismo e l'inclusione solidale, si rimanda a A. ORZOFF, *Interwar Democracy and the League of Nations*, in (ed.) N. Doumanis, *The Oxford Handbook of European History, 1914-1945*, Oxford-New York, Oxford University Press, 2016, pp. 261-281.

⁵⁷ Sulla cultura giuridica del *guild socialism*, V. TORREGGIANI, *Stato e culture corporative nel Regno Unito*, cit., pp. 102-126.

⁵⁸ Per la centralità internazionale delle spinte pluralistiche e corporative nel primo dopoguerra, si veda l'introduzione di C. S. MAIER, *Recasting Bourgeois Europe*, trad. it., *La rifondazione dell'Europa borghese. Francia Germania e Italia nel decennio successivo alla prima guerra mondiale*, Bari, De Donato, 1979, pp. 23-35. Ancorché senza particolari fortune in terra inglese, si pensi inoltre al successo di S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico* [1918], Macerata, Quodlibet, 2018. Sulle tendenze corporative nella realtà italiana del primo dopoguerra si veda, su tutti, I. STOLZI, *L'ordine corporativo. Poteri organizzati e organizzazione del potere nella riflessione giuridica dell'Italia fascista*, Milano, Giuffrè, 2007.

⁵⁹ Il riferimento è a L. T. HOBHOUSE, *The Metaphysical Theory of the State: A Criticism*, London, Allen & Unwin, 1918. Si veda, soprattutto, il capitolo «Freedom and Law», pp. 26-43.

⁶⁰ G.D.H. COLE, *Self-government in Industry* [1917], London, Bell, 1920, p. 123.

⁶¹ *Ivi*, p. 129, all'interno del capitolo «the nature of the State» (pp. 119-148).

Persino il collettivismo *New Liberal*, il centralismo amministrativo e la fede verso la democrazia politica del pensiero fabiano⁶², vengono biasimati, atteso che il «collectivism – liquida Cole – is the practical equivalent of State sovereignty»⁶³. Nel convincimento che il «self-government is not less applicable to industrial than to political affairs»⁶⁴, la sua *Social Theory* resta però legata ai precetti del socialismo ‘all’inglese’ e non incappa nei tentennamenti affioranti sul continente circa la bontà del metodo democratico⁶⁵.

Simili considerazioni valgono – almeno in questi anni – per le riflessioni di Harold Joseph Laski. Influenzato dal *service public* di Léon Duguit⁶⁶, Laski ritiene, sin dagli *Studies in the Problem of Sovereignty* del 1917⁶⁷, che i servizi pubblici, inedita declinazione del potere amministrativo in chiave solidaristica, siano la vera fonte di legittimazione della sovranità statale: lo Stato moderno è, essenzialmente, una «public service corporation».

Laski è il primo a trapiantare il concetto di cittadinanza su un piano propriamente giuridico, proponendosi di consolidarne la normatività

⁶² Il gildismo «differì dal fabianesimo sia nei metodi che nelle finalità. Esso respinse la tesi fabiana della graduale conquista del potere mediante mezzi democratici, considerando un simile atteggiamento come un inutile compromesso col capitalismo [...]. Anche la meta finale era diversa. I gildisti si opponevano alla proprietà pubblica statale», perché il lavoratore avrebbe soltanto cambiato padrone; i capitalisti se ne sarebbero andati ma lo Stato avrebbe preso il loro posto». Così, H. GAITSKELL, *The Ideological Development of Democratic Socialism in Great Britain*, trad. it., *Gli sviluppi ideologici del socialismo democratico in Inghilterra*, Roma, Opere nuove, 1956, pp. 41-42 *passim*.

⁶³ G.D.H. COLE, *Self-government in Industry*, cit., p. 133.

⁶⁴ *Ivi*, p. 151.

⁶⁵ Tentennamenti in Gran Bretagna presto svaniti assieme alle scarse fortune delle *Communist Party of Great Britain*. Scrive Id., *Social Theory*, London, Methuen, 1920, p. 187: «economic equality is essential to personal freedom in the sphere of personal and family relations. But free, or democratic, functional organization in the economic sphere is essential to maintenance of economic equality. Therefore free economic organisation is essential to personal liberty».

⁶⁶ Le cui riflessioni circolano nel mondo anglosassone grazie a L. DUGUIT, *The Law and the State*, in *Harvard Law Review*, XXXI, 1, 1917, pp. 1-185, ampio articolo – cui segue una nota di commento di H. J. LASKI, *A Note on L. Duguit* (pp. 186-192) – nel quale l'autore si interroga sull'esistenza di una regola di diritto più profonda delle mere disposizioni dettate dallo Stato, una regola storica che ordina il sociale nella sua vocazione pluralistica e comunitaria. Sull'influenza di Duguit sul pensiero laskiano si veda C. HARLOW, *The Influence of Léon Duguit on Anglo-American Thought*, in (ed.) F. Melleray, *Autour de Léon Duguit. Colloque commémoratif du 150e anniversaire de la naissance du doyen Léon Duguit Bordeaux, 29-30 mai 2009*, Bruxelles, Bruylant, 2011, pp. 227-254. Cfr. anche F. CAPORALE, *Divergenze e convergenze nell'elaborazione della nozione di servizio pubblico in Francia e nel Regno Unito*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 46, 2017, pp. 625-663.

⁶⁷ H. J. LASKI, *Studies in the Problem of Sovereignty*, New Haven, Yale University Press, 1917.

nella cultura legislativa e giurisprudenziale: la libertà, dirà di lì a poco, «consists above all in the full opportunity for active citizenship»⁶⁸ e impone un «minimum basis of civilization» da raggiungere attraverso una «maximization of equality of opportunity»⁶⁹.

Rinnega però sia la concezione volontaristica della *sovereignty* austriana (e diceyana) che il collettivismo greeniano, perché entrambi colpevoli di foraggiare tendenze monistiche incompatibili con il pluralismo serpeggiante nelle aggregazioni sociali e con le garanzie costituzionali memoria del lockeano diritto di resistenza⁷⁰. La filosofia idealistica dello Stato, difatti, ne esalta i poteri a tal punto che gli individui possono ottenere «their rights only by its permission»⁷¹. Disconosce dunque le direttrici amministrative promosse dall'idealismo *New Liberal*, perché colpevoli di aver prodotto un «immense increase of centralisation» che assurge a «fundamental obstacle to the democratisation»⁷².

No one who has observed the course of English politics since the triumph of socialised liberalism in 1906 can have any doubts upon this head. It was an epoch which began with immense promise; and, at its close, it seemed likely to end in something but little short of disaster. It began with a gigantic effort to make the categories of state-life more socially inclusive than at any previous period. It ended in a drift towards bureaucratic control⁷³.

Da tale fermo giudizio non è esente neanche la tutela assicurativa contro la malattia e la disoccupazione. Per Laski, in questa prima fase non troppo distante dal pluralismo del *Servile State* di Belloc, il «benevolent feudalism of the Insurance Act»⁷⁴, lungi dal garantire il pieno e libero sviluppo della personalità umana, tende a configurare i diritti sociali sulla base di passive dinamiche di sudditanza: lo Stato sembra

⁶⁸ Id., *Authority in the Modern State*, New York, Yale University Press, 1919, p. 109.

⁶⁹ Id., *The State in the New Social Order*, in *Fabian Tract*, 200, 1922, p. 8.

⁷⁰ Per un parallelismo con le teorie di Locke, Id., *Studies in the Problem of Sovereignty*, cit., pp. 267-285.

⁷¹ Id., *The State in the New Social Order*, cit., p. 7. Con il risultato di «identify rights and truth merely with the decision of the governmental authority» (p. 8).

⁷² Id., *Authority in the Modern State*, cit., p. 94. In perfetta scia con i gildisti, «the state is only one among many forms of human association. It is not necessary any more in harmony with the end of society than a church or a trade-union, or a freemasons' lodge. They have, it is true, relations which the state controls; but that does not make them inferior to the state (pp. 65-66).

⁷³ *Ivi*, pp. 109-110.

⁷⁴ *Ivi*, p. 110.

richiedere dal cittadino «a passive acquiescence in its policy on the ground of generous purpose». E sentenza: «such uniformity is the negation of freedom»⁷⁵.

Non è casuale che il *pluralist movement* raggiunga l'apice dei consensi durante la crisi economica del Ventuno, per giunta aggravata dalle difficoltà derivanti dalla guerra d'indipendenza irlandese, ora nella fase finale e più violenta⁷⁶. Nonostante il fallimento del *Black Friday* del 15 aprile del 1921, nel quale le confederazioni dei ferrovieri e del settore dei trasporti, tradendo la consolidata 'triplice alleanza', non aderiscono allo sciopero proclamato dai minatori contro le diffuse riduzioni salariali, l'agitazione sindacale divampa. E la conflittualità dilagante, anche senza produrre i rivolgimenti visibili in questi mesi sul continente, è più che sufficiente a smascherare il fallimento delle mire di ricostruzione sociale e a segnare la fine del sogno *New Liberal*: quello di Lloyd George resta tutt'ora l'ultimo governo a guida liberale.

Non stupisce che il tentativo avanzato dalla dottrina pluralista di piegare le resistenze nei confronti dell'evoluzione sociale dell'ordinamento prorompa, a livello istituzionale, dai distretti locali, da sempre ambasciatori dei valori del *self-government*. La protesta più significativa proviene dal distretto di Poplar, quartiere della *East End* londinese dalla radicata tradizione laburista. Sin dai primi anni del secolo, il distretto era solito aggirare i limiti e la *ratio* della *Poor Law*, utilizzando in modo assai generoso la clausola che consentiva di concedere l'*outdoor relief* – ossia il beneficio monetario usufruibile all'esterno delle *workhouses* – per «sudden and urgent necessity»⁷⁷. Nel marzo del 1921, in coincidenza con la grande agitazione sindacale, l'esecutivo distrettuale – guidato da Lansbury (qualche tempo prima firmatario del *Minority Report* e un decennio dopo *leader* nazionale del *Labour*) – si rifiuta di pagare i contributi imposti dal *London Local Council* lamentando gli effetti della crisi in quell'area particolarmente aspri. Di qui un *mandamus*, ordine giudiziario volto a obbligare al pagamento dei contributi e, a causa del

⁷⁵ *Ivi*, p. 121. E di seguito: «it is neither active nor vital. It in reality denies perhaps the ability and certainly the justice of the mind that tries to fathom the motives of government. It is thus the death of spontaneity» (*ibidem*). Sul pluralismo del primo Laski, si rimanda a C. PALAZZOLO, *La libertà alla prova. Stato e società in Laski*, Pisa, ETS, 1979, pp. 14-109 e al recente saggio di M. LOUGHLIN, *The Political Jurisprudence of Harold J. Laski*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 50, 2021, pp. 251-281.

⁷⁶ Come riporta A. J. P. TAYLOR, *English History*, cit., p. 181, l'*Economist* definisce il 1921 «uno dei peggiori anni di depressione dai tempi della rivoluzione industriale».

⁷⁷ *Supra*, capitolo I, nota 22.

suo mancato adempimento e del conseguente *contempt of the courts*, un *writ of attachment*, un mandato di arresto nei confronti dei membri del consiglio di Poplar⁷⁸. La marcia organizzata dai consiglieri verso la carcerazione, scortati dal gonfalone ufficiale del distretto e da migliaia di sostenitori, non poteva non aprire la questione politica⁷⁹: dopo il loro rilascio, il *Ministry of Health* intavolerà una trattativa per differenziare i contributi favorendo le aree più disagiate⁸⁰ e sarà continuamente costretto, fin dopo la Grande crisi, a placare gli animi del *poplarism*, movimento di protesta che, rivelando la complessità amministrativa dei rapporti centro-periferia, andrà diffondendosi negli altri distretti in preda alla disoccupazione⁸¹.

È ormai esploso il problema occupazionale: come diretta conseguenza della crisi economica, risultano disoccupati circa un terzo delle persone assicurate, calcolate sulla base dei requisiti appena aggiornati dall'*Unemployment Insurance Act* del 1920⁸². Non certo uno schema costruito per reggere all'urto: assieme al crollo della vocazione attuariale del sistema e la conseguente voragine finanziaria dell'*Insurance Fund*, a partire dal 1921, una sequenza infinita di *Unemployment Acts*, con cadenza pressoché annuale, rideterminano i criteri secondo i quali è possibile ottenere un '*uncovenanted benefit*' (poi definiti '*extended*' e dopo ancora '*transitional*'), ossia una tutela ulteriore del beneficio, estesa in termini di durata rispetto a quella prevista dallo 'schema base'⁸³.

Nel clima della *Geddes Axe*, viene introdotto un *means-test*, una prova dei mezzi, un controllo dell'effettivo stato di bisogno del richiedente, in modo da prevenire gli abusi e – specie con la nuova amministrazione *tory*

⁷⁸ Cfr. *R. v. Poplar Borough Council* [1922] 1 K.B. 72.

⁷⁹ «All the judges administer class-made laws, laws which are expressly enacted, not to do justice but to preserve the present social order». Così scriveva Lansbury dalle pagine del *Daily Herald* il 2 settembre del 1921, citato da J. A. G. GRIFFITH, *The Politics of Judiciary*, cit., p. 3.

⁸⁰ Sulla c.d. *Mond Scale*, dal nome del nuovo *Minister of Health* Alfred Mond, P. A. RYAN, *Poplarism' 1894-1930*, in (ed.) P. Thane, *The Origins of British Social Policy*, London, Croom Helm, 1978, pp. 76-77.

⁸¹ Seguendo l'esempio di Poplar, anche i distretti di Bethnal Green e quello di Stepney, si erano rifiutati di pagare i contributi al *London County Council*. Sul punto J. A. CHANDLER, *Explaining Local Government*, cit., pp. 135-140. Sulla influenza del *poplarism* sino agli anni Trenta, si veda inoltre M. A. CROWTHER, *Social Policy in Britain 1914-1939*, cit., pp. 48 sgg.

⁸² Circa la tutela della disoccupazione in questi anni, D. C. MARSH, *National Insurance and Assistance in Great Britain*, cit., pp. 39-47 e J. FULBROOK, *Administrative Justice and the Unemployed*, cit., pp. 150-156.

⁸³ Sul punto, specie per l'attenzione alle fonti normative, è valida la sintesi di N. HARRIS, *Social Security Law in Context*, Oxford, Oxford University Press, 2000, pp. 67-86. Cfr. anche D. GLADSTONE, *The Twentieth-Century Welfare State*, cit., pp. 23-31.

(la prima dopo il 1905) a guida Bonar Law⁸⁴ – riconoscere il beneficio solo a coloro che fossero sinceramente alla ricerca di un impiego⁸⁵. La clausola «genuinely seeking whole-time employment but enable to obtain such employment» attribuiva così ampi margini di discrezionalità, da esercitare «in the light of all the circumstances available»⁸⁶, indagando all'interno della sfera più intima dei desideri individuali, dei rapporti familiari e delle abitudini di vita dei richiedenti. La visione colpevolistica della povertà non è agli archivi: solo chi merita l'aiuto riesce a riceverlo⁸⁷.

È in siffatta polveriera che è possibile comprendere l'altra faccia del caso *Poplar*, inteso qui non come principale espressione del conflitto istituzionale tra il governo e le autorità locali, bensì come *leading case* dalla notevole rilevanza per la dottrina del controllo giudiziario dell'azione amministrativa⁸⁸. Nel 1920 il distretto aveva stabilito un *minimum wage* di 4 £ per i suoi lavoratori, pari sia per gli uomini che per le donne. Con la clamorosa caduta dei prezzi del 1921 e il contenimento della spesa pubblica dell'anno successivo, tale previsione iniziava a stridere con la teoria economica dominante che postulava ingenti riduzioni salariali per riassorbire i crescenti livelli di disoccupazione. Nel 1923 il *district auditor*⁸⁹, responsabile governativo per il controllo erariale delle comunità locali con il potere di vietare ogni partita contabile «contrary to law»⁹⁰, considera illegale il minimo salariale riconosciuto dal distretto, poiché notevolmente superiore rispetto alla paga in genere prevista dalla *collective bargaining* e, come tale, «irragionevole»; parola d'ordine che, si noti, aveva appena ispirato l'austerità suggerita dal *Geddes Report*.

Ne nasce un acceso contenzioso, tutto volto a verificare se il distretto, nonostante fosse esplicitamente autorizzato dagli *statutes* a

⁸⁴ Cfr. S. PENNICINO, *Andrew Bonar Law (1922-1923). The Unknown Prime Minister*, in (a cura di) A. Torre, *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i primi ministri*, Milano, Wolters Kluwer, 2020, pp. 769-782.

⁸⁵ Per lo scenario di questi anni, P. CLARKE, *Hope and Glory*, cit., pp. 152-164.

⁸⁶ Così nella *Umpire's Decision* [1926], citata in J. R. HAY, *The Development of the British Welfare State*, cit., p. 94.

⁸⁷ Cfr. P. THANE, *Foundations of the Welfare State*, cit., pp. 162-173.

⁸⁸ Per una sintesi sulla rilevanza del controllo giudiziale dell'azione amministrativa nell'ottica dello sviluppo del *Welfare State*, si veda P. MARTINO, *Centri e periferie del potere nel Regno Unito: le nuove dimensioni di un antico confronto*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2014, pp. 167-180.

⁸⁹ Sul *Poplar case*, W. A. ROBSON, *Justice and Administrative Law*, cit., pp. 146-150. Sull'*auditor*, responsabile amministrativo del controllo dei conti, che, in modo «più legale che politico», svolgeva «una funzione giurisdizionale in maniera pressoché identica a quella di uno statutory tribunal», H. W. R. WADE, *Administrative Law*, cit., p. 43.

⁹⁰ Ai sensi del *Public Health Act* [1875], 38 & 39 Vict., c. 55.

riconoscere «quegli stipendi e quei salari che ritenga opportuni»⁹¹, abusi illegittimamente del proprio potere discrezionale. Giunta sino alla *House of Lords*, la causa verte, in sintesi, sul significato del termine 'salario' e sui limiti oltre i quali questo debba essere considerato una forma di assistenzialismo, un 'sussidio', o piuttosto una politica tanto irragionevole da ritenersi illegittima anche per un organismo rappresentativo, nell'esercizio della propria discrezionalità e, per giunta, democraticamente eletto⁹². I *Law Lords* confermano all'unanimità l'*order* dell'*auditor*: resta celebre la motivazione di Lord Atkinson che non esita a definire, con note irriverenti, la politica salariale in oggetto «guided in preference by some eccentric principles of socialistic philanthropy, or by a feminist ambition to secure the equality of the sexes in the matter of wages in the world of labour»⁹³. Non meno severo è il giudizio di Lord Sumner che ritiene di non poter censurare l'atto dell'*auditor*, giacché rivolto a tutelare i contribuenti «from the effects on their pockets of honest stupidity or unpractical idealism»⁹⁴.

Non v'è dubbio che la Corte rappresenti qui la sua avversione nei confronti della politica sociale laburista⁹⁵, condannandola assieme alla vocazione welfarista delle amministrazioni: filosofia socialista e parità di genere vengono considerati contrari alla legge perché, agli occhi del conservatorismo dei giudici, estranei a ogni minimo criterio logico⁹⁶.

Sarebbe errato, tuttavia, elevare il *Poplar case* a simbolo di una generale trasformazione dell'orientamento giudiziario espresso nell'epocale *Arlidge* del 1915⁹⁷. Negli anni successivi, l'ingerenza delle

⁹¹ «Such salaries and wages as the board or vestry may think fit», così la s. 62 del *Metropolis Management Act* [1855], Vict. 18 & 19, c. 120.

⁹² Sul punto si rimanda a J.A.G. GRIFFITH, *The Politics of Judiciary*, cit., pp. 4-10.

⁹³ *Roberts v. Hopwood* [1925] A.C. 578, p. 594.

⁹⁴ *Ivi*, p. 604.

⁹⁵ Sia pur con accenti e intensità diverse: nel giudizio della *Court of Appeal*, Lord T. E. SCRUTTON aveva invece riconosciuto la discrezionalità al distretto in quanto *representative body*. Si noti che nel suo *The Work of the Commercial Courts*, in *Cambridge Law Journal*, 1, 1923, p. 8, aveva ammesso che «it is very difficult sometimes to be sure that you have put yourself in a thoroughly impartial position between two disputants».

⁹⁶ In *R. v. Roberts* [1908] 1 K.B. 407, p. 435 si era preconizzato: «it is not easy to draw the line between policy and administration, or to give a definition except by way of example, but in my opinion the establishment of a works committee would be a question of policy into which the auditor could not go, but the payment of abnormally high wages to the workmen employed by such committee would be a matter of administration».

⁹⁷ Se da un lato, «it would be wrong to assume that by early 1920s the judges had entirely accepted that they should always show judicial restraint in litigation relating to the

Corti in materia di politica sociale resta piuttosto sporadica⁹⁸. Nonostante non siano infrequenti i tentativi di interpretare restrittivamente il contenuto collettivistico degli *statutes*⁹⁹, il parametro della ragionevolezza costituisce un criterio da utilizzare unicamente come *extrema ratio*: il controllo delle Corti e la dottrina dell'*ultra vires*, ossia i criteri ermeneutici per vagliare la legittimità di un provvedimento varato da un'amministrazione o di un giudizio emesso da un *tribunal*, restano nella maggior parte dei casi limitati a valutarne la competenza ai sensi degli *statutes*, senza sindacare procedura, merito e questioni di diritto dell'attività amministrativa, se questa risulti coperta dalla diceyana – e sacra – sovranità del Parlamento.

È in tale aspro, ma non certo univoco, rapporto tra il diritto storico e l'embrionale *Welfare State*, che il dramma della disoccupazione, dapprima protagonista nelle vicende del pluralismo delle comunità locali, determina, paradossalmente, la consapevolezza che per rispondere alle esigenze occupazionali serva agire dal centro: solo un'azione nazionale e centralisticamente programmata di politica industriale avrebbe potuto redistribuire equamente tra i territori la forza lavoro, promuovendone l'incontro tra domanda e offerta.

I caratteri del nuovo assetto si avvertono nelle riflessioni di Tawney – docente di storia economica alla LSE e cognato di Beveridge – che, denunciando l'economicismo di una *Acquisitive Society* colpevole del mantenimento delle disuguaglianze, propone di «abolire quei tipi di proprietà privata che non vengono giustificati con l'esercizio di una

Welfare State», resta la generale percezione che quest'ultimo «seemed to have little room for the courts». Così, B. ABEL-SMITH, R. STEVENS, R. BROOKE, *Lawyrs and the Courts*, cit., pp. 117-118 *passim*.

⁹⁸ «Per molta parte del periodo fra le due guerre, i giudici sembrarono ritirarsi dal conflitto o, quando richiesti di intervenire, cercarono di adottare una posizione neutrale». Lo ammette persino J.A.G. GRIFFITH, *The Politics of Judiciary*, cit., p. 74, nella sua monografia tutta rivolta a dimostrare il carattere storicamente politicizzato della magistratura.

⁹⁹ Sulla teoria dell'interpretazione degli *statutes* nel periodo tra le due guerre è fondamentale, D. J. LLEWELYN DAVIES, *The Interpretation of Statutes in the Light of Their Policy by the English Courts*, in *Columbia Law Review*, 35, 4, 1935, pp. 519-534. Come spiega W. FRIEDMANN, *Law and Social Change in Contemporary Britain*, cit., p. 241, «the rule is that statutes should be interpreted if possible so as to respect private rights, that doubtful sections should be construed in favour of the freedom of the individual». Ribadisce H. STREET, *Justice in the Welfare State*, cit., p. 6: «our courts have always laid the greatest stress on giving statutes their literal meaning. Unlike courts in most other countries, they are reluctant to examine the underlying purpose of the legislation [...]. Politicians feared that the courts might frustrate the social purposes of their Acts if they approached cases in this constricted literal fashion».

funzione»¹⁰⁰; e ciò anche mediante lo strumento della nazionalizzazione, purché «rappresenti almeno coloro che forniscono il servizio»¹⁰¹, non «un fine, ma un mezzo che serve a raggiungere il fine»¹⁰². L'opera di Tawney segna l'origine di un faticoso compromesso tra i postulati del pluralismo giuridico (indispensabile per il reale asseveramento del principio democratico) e del centralismo amministrativo (necessario per assicurare l'eguale e uniforme protezione sociale), nonché di una tendenziale mediazione tra la tradizione pluralistico-sindacale del gildismo e l'approccio centralistico-parlamentare del fabianesimo¹⁰³. Detta mediazione segnerà le fortune del *Labour and the New Social Order*, manifesto ufficiale del partito alle elezioni del 1918 fortemente influenzato da Sidney Webb. Le sue proposte, dal definitivo raggiungimento del *national minimum*¹⁰⁴ alla nazionalizzazione dei mezzi di produzione di cui alla mitica *clause 4*¹⁰⁵, da una politica di piena occupazione a vasti investimenti pubblici, saranno destinate a costituire il faro dei propositi laburisti fino al loro recepimento – in alcuni ambiti particolarmente fedele – da parte del governo Attlee al termine della seconda guerra mondiale¹⁰⁶.

Entro al faticoso compromesso tra pluralismo e centralismo è da ricomprendere anche la campagna di Tawney nei confronti di una

¹⁰⁰ R. H. TAWNEY, *The Acquisitive society* [1921], trad. it., in (a cura di) F. Ferrarotti, *Opere*, Torino, Utet, 1975, p. 116.

¹⁰¹ *Ivi*, p. 154.

¹⁰² *Ivi*, p. 155. In merito alla società acquisitiva di Tawney, riassume H. GAITSKELL, *The Ideological Development of Democratic Socialism in Great Britain*, cit., p. 50: «la sua tesi principale è che la proprietà può essere giustificata soltanto quando sia associata ad una funzione. Il proprietario deve pertanto perseguire attraverso la proprietà un fine di portata sociale».

¹⁰³ Sulle difficoltà di tale compromesso, valgono le considerazioni di K. POLANYI, *Die funktionelle Theorie der Gesellschaft und das Problem der sozialistischen Rechnungslegung* [1924], trad. it., *La teoria funzionale della società e il problema della contabilità socialista*, in (a cura di) A. Salsano, *La libertà in una società complessa*, Torino, Bollati Boringhieri, 1987, pp. 43-45. Cfr. anche C. PALAZZOLO, *Socialismo inglese*, cit., p. 70.

¹⁰⁴ «The first principle of the Labour Party – in significant contrast with those of the Capitalist System, whether expressed by the Liberal or by the Conservative Party – is the securing to every member of the community, in good times and bad alike (and not only to the strong and able, the well-born or the fortunate), of all the requisites of healthy life and worthy citizenship». Così il manifesto *Labour and the New Social Order. A Report on Reconstruction*, London, The Labour Party, 1918.

¹⁰⁵ Al principio «Common Ownership of the Means of Production» consegue la «immediate nationalization» di molti settori strategici. *Ivi*, p. 12.

¹⁰⁶ «Securing Employment for All» è l'obiettivo professato. *Ivi*, pp. 7 sgg. Sulla fortuna del manifesto del partito si rimanda a L. R. PENCH, *Il socialismo fabiano: un collettivismo non marxista*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1988, pp. 105-124.

*Secondary Education for All*¹⁰⁷; una istruzione vista come «an inspiration, not a machine»¹⁰⁸ che, funzionale allo sviluppo della persona umana e non tanto a soddisfare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, permetta a tutti gli studenti di accedere liberamente all'istruzione secondaria, superando le persistenze classiste del sistema, aprendo verso i principi dell'universalismo del servizio scolastico e assicurando le medesime opportunità formative su tutto il territorio nazionale.

La progressiva consapevolezza della 'inevitabilità del gradualismo' è centrale, altresì, per comprendere l'evoluzione del pensiero di Laski – ora approdato stabilmente alla LSE – e la 'svolta fabiana' di *Grammar of Politics*¹⁰⁹. Se dapprima non esitava a sostenere, richiamando lo storico conflitto tra il paradigma classico della *Common Law* e il vecchio dispotismo d'epoca stuartiana, che il «famous Arlidge case in England is a striking example of what the seventeenth century would have termed Star-chamber methods»¹¹⁰, Laski sembra progressivamente accorgersi che l'universo pluralistico del diritto storico, sul quale aveva fatto in precedenza affidamento, risulta sempre più inadatto a fronteggiare le sfide dell'evoluzione sociale e la *Growth of Administrative Discretion*; una discrezionalità che, ammette, si configura come un «inevitable result» derivante dal fatto che «a state built upon laissez-faire has been transformed into a positive state»¹¹¹.

«Reasonableness does not mean what a court feels other men ought to believe»¹¹², denuncia ora commentando il *Poplar case*, criticando l'usurpazione della funzione di indirizzo assegnata democraticamente agli organismi di governo del territorio e la propensione dei giudici a «protect

¹⁰⁷ R. H. TAWNEY, *Secondary Education for All. A policy for Labour*, London, Allen & Unwin, 1922. Si vedano, soprattutto, le pp. 15-33.

¹⁰⁸ *Ivi*, p. 28.

¹⁰⁹ H. J. LASKI, *A Grammar of Politics*, London, Allen & Unwin, 1938. Per C. PALAZZOLO, *La libertà alla prova*, cit., pp. 110-156, l'opera apre una «seconda fase» del pensiero di Laski. Sul suo avvicinamento al fabianesimo anche P. P. CRAIG, *Public Law and Democracy in the United Kingdom and the United States of America*, cit., pp. 140-7 e P. LAMB, *Harold Laski (1893–1950): Political Theorist of a World in Crisis*, in *Review of International Studies*, 25, 1999, pp. 329–342.

¹¹⁰ H. J. LASKI, *Authority in the Modern State*, cit., pp. 98-99. Anche in Id., *The Growth of Administrative Discretion*, in *Public Administration*, 1, 2, 1923, pp. 92-100 denuncia l'incremento della discrezionalità amministrativa e chiarisce che «this tendency is not confined to England». La citazione è a p. 94.

¹¹¹ H. J. LASKI, *The Growth of Administrative Discretion*, cit., p. 92.

¹¹² Id., *Judicial Review of Social Policy in England: A Study of Roberts v. Hopwood et al.*, in *Harvard Law Review*, 39, 1926, p. 843.

the electorate from the consequences of its own ideas»¹¹³. È altrettanto netto circa il conservatorismo del precedente giurisprudenziale: «it is almost an inevitable characteristic of the legal mind that it should tend to conservatism. It is largely engaged in study of precedent»¹¹⁴. Il centralismo amministrativo ne risulta in parte rivalutato, perché l'unico strumento funzionale a garantire un *minimum* di protezione sociale, uniforme su tutto il territorio del Regno, riconosciuto in base alla cittadinanza e indispensabile per la legittimazione dell'ordine almeno quanto le garanzie della *Common Law*.

1.2. *La fine del laissez-faire? Il (controverso) completamento dello schema assicurativo*

Ribadito che la sovranità dello Stato non debba ricercarsi nelle sue espressioni volontaristiche, bensì nella capacità di indirizzare la società a fini democratici attraverso la predisposizione di servizi e prestazioni¹¹⁵, Laski si convince della necessità di un principio d'unità, che senza compromettere il valore delle differenze e il più vario sviluppo della persona umana, ricomponga gli interessi sezionali e medi tra le formazioni sociali moderandone la carica conflittuale.

We cannot leave the groups within the community to define their rights by conflict, any more than we can permit individuals so to determine their rights. We must live by common rules¹¹⁶.

L'operazione gli permette di enfatizzare il dato redistributivo, chiamato ad attenuare le troppo marcate disuguaglianze e a rinnegare, financo attraverso la nazionalizzazione di alcuni settori strategici¹¹⁷, un paradigma proprietario che priva i meno abbienti delle «conditions which make possible their effective citizenship»¹¹⁸. Le differenze di posizione

¹¹³ *Ivi*, p. 844. Sulla critica di Laski al *Poplar case*, anche C. HARLOW, R. RAWLINGS, *Law and Administration*, cit., pp. 323-324.

¹¹⁴ H. J. LASKI, *A Grammar of Politics*, cit., p. 572. Politica e diritto dovrebbero invece «abstain from mutual criticism of each other's work» (p. 552).

¹¹⁵ Si veda il capitolo sulla «sovereignty», *ivi*, pp. 44-88.

¹¹⁶ *Ivi*, p. 141.

¹¹⁷ Circa le nazionalizzazioni, *ivi*, pp. 488 sgg.

¹¹⁸ *Ivi*, p. 175. «No effort is more suspect in our time than the criticism of the existing rights of property. It is wrong because it is subversive. It is futile because it is Utopian. It is erroneous because it runs to the eternal laws of human nature» (pp. 215-216).

economica «can be only admitted after a minimum basis of civilization is attained by the community as a whole»¹¹⁹.

Il parametro del *civic minimum*, manifesta rielaborazione del *national minimum* fabiano, è il principale strumento – come lo era per il *New Liberalism* di Hobhouse – per sanare la contraddizione tra decentramento e accentramento, per sedare l'alterco ottocentesco tra libertà ed eguaglianza¹²⁰. Soffermandosi sul loro rapporto giuridico¹²¹, Laski, pur riprendendo le riflessioni sulla *citizenship* circolanti negli ambienti della LSE, fissa un ordine logico-concettuale indispensabile per il trapianto di tale nozione entro la cultura normativa e disegna un suo schema tripartito – *private, political, economic* – destinato a ispirare la futura analisi marshalliana.

By private liberty, for example, I mean the opportunity to exercise freedom of choice [...]. Political liberty means the power to be active in affairs of the State [...]. By economic liberty, I mean security and the opportunity to find reasonable significance in the earning of one's daily bread. I must, that is, be free from the constant fear of unemployment and insufficiency which, perhaps more than any other inadequacies, sap the whole strength of personality. I must be safeguarded against the wants of tomorrow¹²².

Alla libertà intesa come assenza di restrizioni¹²³, si affianca una nozione di libertà politica indispensabile per garantire il dialogo delle forze sociali, ma anche una libertà economica, una libertà dal bisogno. Allo stesso modo, «equality, therefore, means first of all the absence of special privilege» e, «in the second place, that adequate opportunities are laid open to all»¹²⁴: per uguaglianza non si intende un completo livellamento delle differenze di reddito, ma solamente una redistribuzione delle opportunità. Ne emerge la ricerca di equilibrio tra l'azione negativa e positiva dello Stato, da raggiungere attraverso una reciproca indivisibilità dei diritti. Diritti indivisibili poiché inseriti nel contenitore unico della cittadinanza:

¹¹⁹ *Ivi*, p. 157.

¹²⁰ Sul principio del *civic minimum*, *ivi*, pp. 195 sgg.

¹²¹ «Liberty and equality» è il titolo del capitolo, *ivi*, pp. 142-172.

¹²² *Ivi*, pp. 146-148.

¹²³ Tutelata dal sistema giudiziario, ma di fatto compromessa se «the poor citizen is unable to secure adequate legal protection in the Courts of Justice». *Ivi*, p. 146.

¹²⁴ *Ivi*, p. 154.

citizenship may be impaired by the manner in which the wealth of the community is distributed; and while I seem to enjoy political freedom, the absence of economic freedom may, in fact, render illusory my hope of harmony of impulses¹²⁵.

Nelle sue accezioni più radicali, la cittadinanza laskiana sembra già atteggiarsi come una 'cittadinanza sociale'. La realtà fotografata dal *Modern State* di MacIver non è però troppo diversa: i nuovi compiti assegnati allo Stato per assicurare un *minimum standard* di protezione sociale delineano una articolazione pubblicistica ormai irreversibilmente mutata nella sua essenza giuridica.

How far the state should go in this direction and at what lines the minimal standards should be set is naturally a subject of controversy. But the general principle is already accepted, and modern states are experimenting in a variety of ways which are in marked contrast to an earlier role of government¹²⁶.

Atteso che lo Stato si erge come «great ministry of social assurance»¹²⁷, l'autore non manca di denunciare le arretratezze della scienza giuridica¹²⁸: «law is happiest when dealing with a static environment»¹²⁹ e «with the rights of property, but it has been far less successful in dealing with the less material aspects of conduct and service»¹³⁰.

Anche per Laski, serve disegnare i tratti di un «Insurance State»¹³¹; termine che va diffondendosi sulla scorta degli effetti prodotti dalla *National Health* e dalla *Unemployment Insurance*, tutele che appaiono già perfettamente in grado di sconvolgere l'obbligazione politica, l'organizzazione amministrativa e il circuito produttivo.

¹²⁵ *Ivi*, p. 151.

¹²⁶ Così, il sociologo scozzese R. M. MACIVER, *The Modern State* [1926], London, Oxford University Press, 1928, pp. 185-186. E ancora: «once a reasonable minimum is assured to all the members of the community, such that none shall suffer from the mere lack of the bare physical necessities of nutrition, shelter, warmth, and health, society itself takes on a new and fuller meaning. Above that margin the economic arena is freed from the worst of its social perils without losing its potentialities of social benefit» (p. 316).

¹²⁷ *Ivi*, p. 186.

¹²⁸ «It seems generally true that the spirit of the community reflects its underlying social and economic conditions more quickly than does the spirit of the law. This is particularly true in an age of transition or rapid development». *Ivi*, p. 269.

¹²⁹ *Ibidem*

¹³⁰ *Ivi*, p. 270.

¹³¹ H. J. LASKI, *A Grammar of Politics*, cit., pp. 520-523.

There is no reason in the world why every citizen should not, as a matter of course, be safeguarded against disablement from accident or disease, from old age [...], against unemployment and there would, equally, be State endowment, on the same principle, of the widow and the orphan, of maternity, and of the education of children through at least that period we distinguish as secondary education¹³².

At the basis of any reconstruction of economic institutions – scrive ancora il Laski del 1925 – must lie the conception of social insurance»: l'assicurazione sociale sembra offrire un nuovo principio ordinante e riassumere le mire di ricostruzione.

Quantomeno dall'anno precedente, in realtà, era decollata la campagna – di cui Beveridge è il principale esponente – verso una *all-in insurance*, un'assicurazione sociale generalizzata, tendenzialmente universalistica, abbastanza ampia da coprire adeguatamente tutti gli eventi sociali di rischio¹³³. *Insurance for All and Everything* è il titolo dell'opuscolo pubblicato da Beveridge nel 1924, nel quale, anticipando molti dei contenuti del futuro piano, già evidenzia la necessità di una «comprehensive solution»¹³⁴ che coordini i vari schemi di protezione sociale. Nella specie si propone, mantenendo la *Old Age Pension*, di introdurre una «Contributory Insurance»¹³⁵ che ricomprenda tutti «modern social risks»¹³⁶ entro la cornice giuridica e «within the present scope of National Health Insurance»¹³⁷, o almeno coordini le tutele per le malattie, gli infortuni, la vecchiaia, la disoccupazione, con quelle per le vedove e gli orfani.

Nonostante il fallimento del primo governo laburista guidato da Ramsay MacDonald¹³⁸, l'animo della *reconstruction* e i suoi obiettivi socializzanti sembrano appartenere anche al partito conservatore, che, con Neville Chamberlain al *Ministry of Health*, andava richiamandosi ora alle innovazioni sociali prodotte dal *New Liberalism*, ora alle proposte del padre Joseph in merito alla necessità di introdurre un sistema

¹³² *Ivi*, p. 520.

¹³³ Sul punto M. BRUCE, *The Coming of the Welfare State*, cit., pp. 246-247.

¹³⁴ W. BEVERIDGE, *Insurance for All and Everything*, London, Daily News, 1924, p. 31.

¹³⁵ *Ivi*, p. 35.

¹³⁶ *Ivi*, p. 5.

¹³⁷ *Ibidem*

¹³⁸ Cfr. G. CARVALE, *James Ramsay MacDonald (1924-1927, 1929-1935). Il primo premier laburista*, in (a cura di) A. Torre, *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i primi ministri*, Milano, Wolters Kluwer, 2020, pp. 795-814.

pensionistico di tipo contributivo¹³⁹. Per i lavoratori coperti dalla *National Health Insurance* e previo pagamento obbligatorio dei relativi contributi, il *Widows', Orphans', and Old-Age Contributory Pensions Act* del 1925 introduce il diritto a ricevere una pensione al compimento dei sessantacinque anni¹⁴⁰, la possibilità di passare, ai settanta, alla *non-contributory old age pension* di cui all'*Act* del 1908 senza sottoporsi al *means-test*¹⁴¹, nonché la garanzia di meccanismi di reversibilità alle vedove e ai figli minori¹⁴². La promulgazione della pensione contributiva rappresenta il completamento dello schema assicurativo, colma le lacune della protezione sociale britannica dipinta dal riformismo *New Liberal* e, da un punto di vista normativo, tende a figurarsi come il perfezionamento delle sue direttrici. La *National Health Insurance* costituisce, ancora una volta, il fulcro del modello: sulla base del suo meccanismo contributivo, oltre alla tutela contro la disoccupazione in via di consolidamento, viene ora riconosciuta la piena tutela pensionistica.

Eppure, il provvedimento preparato da Chamberlain convive con le ambizioni reazionarie di una parte del governo ossessionata dal ritorno al cambio prebellico, avvalorando, dunque, quella contraddittoria dialettica con le mire di ricostruzione sociale cui si è fatto riferimento nei precedenti paragrafi. Il nuovo sistema pensionistico coincide difatti con il *Budget* del 1925, ideato dal Churchill tornato fra i conservatori e ora allo Scacchiere: è esplicita la volontà di compensare il ritorno alla parità aurea con un provvedimento a favore delle *working classes*¹⁴³. Il completamento dello schema assicurativo finisce per acquisire un carattere alquanto controverso, perché pare una contropartita elettorale per agevolare le strategie monetariste e temperare gli effetti sociali derivanti dalla rivalutazione monetaria. Ristabilendo il cambio al valore con il dollaro precedente al conflitto (4.86 \$), il ritorno alla parità prebellica rivela il presunto convincimento che il *gold standard* sia la causa, e non un mero strumento, della stabilità politica, denota un ideologico attaccamento nei

¹³⁹ Sul punto M. BRUCE, *The Coming of the Welfare State*, cit., pp. 248-257.

¹⁴⁰ *Widows', Orphans' and Old Age Contributory Pensions Act* [1925], 15 & 16 Geo. 5, c. 70, ss. 7-8.

¹⁴¹ *Ivi*, s. 40.

¹⁴² *Ivi*, ss. 3-6. Per un commento su tali disposizioni, D. C. MARSH, *National Insurance and Assistance in Great Britain*, cit., pp. 54-59.

¹⁴³ Cfr. P. THANE, *Foundations of the Welfare State*, cit., pp. 185-187. Scrive M. MAZOWER, *Le ombre dell'Europa*, cit., p. 119: «la conflittualità tra lavoro e capitale – frenata alla meno peggio durante la guerra – tornò a esplodere con un'intensità destinata ad acquietarsi solo con l'abbandono del *laissez-faire*».

confronti della superiorità della sterlina e del quadro economico ottocentesco nel quale la Gran Bretagna si vantava d'essere egemone¹⁴⁴.

Al favore della *City* finanziaria consegue, tuttavia, una sommossa popolare di proporzioni epiche. La rivalutazione monetaria produce una naturale tendenza deflazionistica che spinge molti gruppi industriali a proporre una nuova stretta salariale parallela ai mutati prezzi, ancora fiaccati dalla caduta del Ventuno¹⁴⁵. «Tutti gli operai di questo paese – si espone il premier Baldwin il 30 luglio del 1925¹⁴⁶ – devono accettare la riduzione dei salari per aiutare a rimettere in piedi l'industria»¹⁴⁷. Il giorno seguente, comunemente noto come *Red Friday*, le sigle sindacali sono, questa volta, unite nello sciopero. Con alla testa i lavoratori della *old industry* che aveva reso grande l'Inghilterra dell'Ottocento, primi tra tutti quelli delle miniere di carbone, seguono nove mesi di feroci proteste che, alimentate dall'atteggiamento di sfida del governo e di Churchill¹⁴⁸, culminano nei nove giorni, tra il 3 e il 12 maggio del 1926, dello sciopero generale¹⁴⁹. La risposta è generalizzata: senza trasporti, elettricità, gas, il paese è completamente fermo.

Vero è che il *General Strike*, da un punto di vista giuridico, si rivelerà un sostanziale fallimento: per la *Common Law* – si legge in *National Sailors' and Firemen's Union of Great Britain v. Reed* – è semplicemente «illegal, and persons inciting or taking part in such a strike are not protected by the Trade Disputes Act» del 1906¹⁵⁰; e tale giudizio sarà legislativamente ribadito dal nuovo *Trade Disputes and Trade Unions Act* del 1927, diretto a vietare qualsiasi sciopero «destinato o calcolato al fine di esercitare una coercizione sul governo»¹⁵¹. È però altrettanto vero che, l'unità del

¹⁴⁴ Riassume A. J. P. TAYLOR, *English History*, cit., pp. 278-279: «il Gold standard fu un provvedimento per la vetrina, un gesto discutibile di rispetto verso tradizioni che avevano già perso gran parte della loro forza».

¹⁴⁵ Per la necessaria contestualizzazione, P. CLARKE, *Hope and Glory*, cit., pp. 165-183.

¹⁴⁶ Cfr. D. ROSSI, *Stanley Baldwin. I Earl Baldwin of Bewdley (1923-1924, 1924-1929, 1935-1937). L'ultimo anelito di un'età vittoriana che ormai non esisteva più*, in (a cura di) A. Torre, *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i primi ministri*, Milano, Wolters Kluwer, 2020, pp. 783-793.

¹⁴⁷ Citato da A. J. P. TAYLOR, *English History*, cit., pp. 297-298.

¹⁴⁸ Quel ferreo temperamento e quella intransigenza che Churchill dimostrerà poi sia nelle critiche all'*appeasement*, sia nel richiedere la resa incondizionata durante la guerra.

¹⁴⁹ Sulla conflittualità del periodo, M. A. CROWTHER, *Social Policy in Britain 1914-1939*, cit., pp. 73 sgg.

¹⁵⁰ Così si legge in *National Sailors' and Firemen's Union of Great Britain v. Reed* [1926], 1, Ch. 536, pp. 539-540, circa la non discriminazione per coloro che non aderivano allo sciopero.

¹⁵¹ *Trade Disputes and Trade Unions Act* [1927], 17 & 18 Geo. 5, c. 22, s. 1.

popolo inglese, dimostrata durante la Grande guerra, tende a rivelarsi anche nelle proteste e nella rivendicazione di diritti ulteriori¹⁵².

È solo in questo contesto, difatti, che è possibile comprendere il significato della keynesiana *End of Laissez-Faire*. Keynes dichiara la fine di un mito, il tracollo di una scienza che, sulla base della lunga influenza della *invisible hand* smithiana, andava ancora confidando nei dogmi dello Stato minimo entro scenari ormai pervasi dalla mano visibile del pubblico. «Un cambiamento è nell'aria»¹⁵³: il mercato non risulta più capace di auto-regolarsi a causa dell'irrompere delle proteste sindacali che, inquinando l'astrattezza della concorrenza perfetta di Alfred Marshall, impediscono ai salari di cadere fino al punto richiesto dalla teoria economica¹⁵⁴. La fine del *laissez-faire* sembra, in questa chiave, non tanto un'asserzione ben comprovata da dati scientifici o da evidenze legislative, bensì un'anticipazione profetica dettata dal contesto sociale di riferimento¹⁵⁵.

Ne emergono i tratti del 'modello normativo keynesiano': l'interventismo statale risulta legittimato in quanto l'ingerenza normativa non compromette più la stabilità del modello, se questo risulti già scosso da altri fattori e imperfezioni ambientali. L'unica reale certezza – amava dire provocatoriamente – è quella che «nel lungo periodo saremo tutti morti»¹⁵⁶. Non è da trascurare in questo senso la rilevanza della ventata pluralistica che, nell'evidenziare la fallacia della separazione Stato/società e nel rinnegare l'armonia giuridica vantata dalla concezione borghese dell'ordinamento, produce un *economic revisionism* postulante un

¹⁵² Sullo sciopero generale e le sue conseguenze è completissima l'analisi di C. L. MOWAT, *Britain between the Wars*, cit., pp. 310-338.

¹⁵³ J. M. KEYNES, *The End of Laissez-Faire*, trad. it. in (a cura di) G. Lunghini, *La fine del Laissez-Faire e altri scritti*, Torino, Bollati Boringhieri, 1991, p. 21. Si noti che il saggio, pubblicato nel 1926, era già stato presentato a Oxford il 6 novembre del 1924. Cfr. R. SKIDELSKY, *John Maynard Keynes*, trad. it., *John Maynard Keynes*, Torino, Bollati Boringhieri, 1996, in particolare il secondo volume *L'economista come salvatore 1920-1937*, pp. 296-301.

¹⁵⁴ Per il giurista, basti il saggio di E. A. G. ROBINSON, *John Maynard Keynes – 1883-1946*, in (ed.) R. Lekachman, *Keynes' General Theory – Reports of Three Decades*, trad. it., *Il sistema keynesiano. Trent'anni di discussioni*, Milano, Franco Angeli, 1966, pp. 29-106.

¹⁵⁵ Si veda la recensione critica di L. EINAUDI, *La fine del laissez-faire?*, in *La Riforma Sociale*, 37, 1926, pp. 570-573. Su tale *querelle*, G. LUNGHINI, *Einaudi e Keynes*, in *Rivista di storia economica*, 3, 2004, pp. 309-342.

¹⁵⁶ Si rimanda al saggio introduttivo di G. COSTA, *Introduzione*, in (a cura di) Id., *J. M. Keynes. Antologia di scritti economico-politici*, Bologna, Il Mulino, 1978, pp. 1-57.

ingente interventismo pubblico¹⁵⁷. La keynesiana *End of Laissez-Faire* riproduce i medesimi meccanismi in campo economico, capitalizzando questi contributi e sconfessando la presunta armonia dell'ordine mercatistico¹⁵⁸.

Se l'equilibrio 'naturale' è compromesso, se il mercato conosce un 'fallimento' causato dal contesto economico-sociale, è legittimo rispondere con strumenti 'artificiali', normativi. «La cosa importante per il governo non è fare quello che gli individui fanno già, e farlo un po' meglio o un po' peggio, ma fare ciò che presentemente non si fa del tutto»¹⁵⁹. Keynes traccia così un limite minimo, ma al contempo anche un confine massimo, entro cui inscrivere l'interventismo statale: l'azione pubblicistica non è difatti riconducibile a «un sistema di socialismo di Stato che abbracci la maggior parte della vita economica della collettività. Non è la proprietà degli strumenti di produzione che è importante che lo Stato assuma»¹⁶⁰. Una più incisiva redistribuzione della ricchezza è però indispensabile, atteso che – per Keynes – la propensione al consumo necessaria alla crescita dell'economia nazionale, specie in un contesto ormai proiettato verso un modello di stampo fordista, tende a decrescere marginalmente all'aumentare del reddito individuale.

Emerge dunque una vera teoria del *Social Service State*: ancor prima della formulazione del moltiplicatore keynesiano, che frantumerà le convinzioni monetariste, deflazionistiche e liberoscambiste negli scossoni della Grande crisi, sembra emergere l'esigenza, per superare le nefaste *Economic Consequences of Mr. Churchill*¹⁶¹, di compensare le riduzioni salariali con l'elargizione di servizi sociali su larga scala.

¹⁵⁷ D. RITSCHEL, 'Socialist Realism'. *The Short Life of Left-Wing Economic Revisionism in the 1920s*, in (ed.) L. Goldman, *Welfare and Social Policy in Britain Since 1870. Essays in Honour of Jose Harris*, Oxford, Oxford University Press, 2019, pp. 103-126.

¹⁵⁸ «La dimensione ideale per l'unità di controllo e di organizzazione è in un punto intermedio fra l'individuo e lo Stato moderno. Io opino perciò che il progresso sta nello sviluppo e nel riconoscimento di enti semi-autonomi entro lo Stato» e «propongo un ritorno, si può dire, verso concezioni medievali di autonomie separate». Così, J. M. KEYNES, *The End of Laissez-Faire*, cit., p. 38.

¹⁵⁹ *Ivi*, p. 40.

¹⁶⁰ È la critica principale che J. M. KEYNES, *Am I a Liberal?* [1925], trad. it., in (a cura di) G. Lunghini, *La fine del Laissez-Faire e altri scritti*, Torino, Bollati Boringhieri, 1991, pp. 49-50 muove al laburismo.

¹⁶¹ «La decisione politica di rivalutare il cambio della sterlina riportandola alla parità aurea d'anteguerra, dal livello del 10 per cento inferiore al quale si trovava», postula «una riduzione equivalente degli introiti in sterline delle nostre industrie che lavorano per l'esportazione. Ora, se nelle nostre industrie le spese per salari, trasporti, interessi e tutto

Se vogliamo migliorare le condizioni della classe operaia c'è una gran quantità di modi alternativi per farlo e c'è un'abbondanza di mezzi, diversi dagli incrementi salariali, per assegnarle una proporzione di tutto il reddito nazionale maggiore di quella di cui ha goduto in passato. Primo, c'è l'assicurazione sociale. È possibile per lo Stato contribuire in modo molto più ampio di quanto abbia fatto fino ad ora, fino al punto di sostenere l'intero costo dell'assicurazione per malattie, la vecchiaia e la disoccupazione. I sindacati farebbero molto meglio a premere affinché le assicurazioni venissero pagate con gli introiti fiscali piuttosto che per salari maggiori di quelli che i datori di lavoro possono effettivamente affrontare. Secondo, pensioni. Sarebbe possibile aumentare le pensioni in modo sostanziale senza che vengano elevate a livelli in genere sproporzionati ai redditi. Terzo, vi è spazio per un consistente aumento di spesa statale per salute, svaghi, educazione e facilitazioni per viaggi. Quarto, non abbiamo per nulla raggiunto il limite di quello che sarebbe utile spendere per migliorare la situazione degli alloggi della classe operaia [...]. E infine, vi è la possibilità di un sussidio per famiglia o bambino a carico¹⁶².

Keynes elenca così un novero di diritti sociali non dissimile da quello proposto nel secondo dopoguerra¹⁶³. Nella sua visione, le prestazioni non sono il frutto di specifiche rivendicazioni o questioni umanitarie, bensì di una precisa necessità strategica per risolvere problemi di natura economica; un principio che si dimostrerà fondamentale per lo sviluppo dei servizi sociali nelle successive decadi. Proprio per questo, nondimeno, quella di Keynes è una proposta essenzialmente economicistica: considerando i diritti sociali come parte di una strategia economica, prescinde totalmente dall'universo dei valori,

il resto cadessero contemporaneamente del 10 per cento, ci si potrebbe permettere una riduzione dei prezzi e le cose non andrebbero peggio di prima. Ma ciò, naturalmente, non accade». Per questi motivi, «la politica di Churchill di aumentare il cambio del 10 per cento si rivela come la politica di ridurre, presto o tardi, di due scellini per ogni sterlina il salario di tutti e di ciascuno». Così, J. M. KEYNES, *The Economic Consequences of Mr. Churchill* [1925], in Id., *Essays in Persuasion*, trad. it., *Esortazioni e profezie*, Milano, Il Saggiatore, 2017, pp. 186-187 *passim*. Cfr. anche R. SKIDELSKY, *John Maynard Keynes*, cit., pp. 267-274.

¹⁶² J. M. KEYNES, *The Question of High Wages* [1930], trad. it., in (a cura di) G. Lunghini, *La fine del Laissez-Faire e altri scritti*, Torino, Bollati Boringhieri, 1991, p. 80.

¹⁶³ Si noti invece che A. C. PIGOU, interrogandosi nella quarta edizione del suo *Economics of Welfare*, London, Macmillan, 1932, circa l'introduzione di un «national minimum standard of real income» (pp. 431-436) ribadisce le considerazioni evidenziate nel suo *Wealth and Welfare*, cit.

così come dall'indivisibilità dei diritti e dal solidarismo che invece ispirerà il piano Beveridge¹⁶⁴.

1.3. Un nuovo dispotismo? Lo svuotamento della Poor Law e l'irrompere della questione amministrativa

Guardando ai dettagliatissimi rapporti che interessano i servizi sanitari e scolastici, le fondamenta teoriche del futuro *Social Service State* sembrano progressivamente emergere, oltre che nella teoria economica, anche nella cultura amministrativa.

Il rapporto di maggioranza della *Royal Commission on National Health Insurance* del 1926, in risposta al «considerable volume of opposition»¹⁶⁵ nei confronti della NHI ancora presente in alcune frange della *British Medical Association*, chiarisce l'assoluta centralità dell'assicurazione sanitaria nel sistema di protezione sociale britannico: la *National Health Insurance*, in qualità di «permanent feature of the social system in this country»¹⁶⁶, è il cardine, il fulcro, il motore propulsivo degli altri «related schemes of social welfare»¹⁶⁷ ad essa subordinati. Tentando di colmare le storture normative derivanti dallo stratificarsi dei vari *Amendment Acts*¹⁶⁸ e dalla continua necessità di adeguare gli obblighi contributivi ai nuovi prezzi¹⁶⁹, il *Majority Report* propone di estendere sensibilmente la tutela sanitaria¹⁷⁰, specie nel campo pediatrico, attenuandone le differenziazioni territoriali, migliorandone il coordinamento tra le autorità locali e le migliaia di *approved societies*¹⁷¹. Non si spinge tuttavia fino a ridiscuterla interamente: si rivendica la necessità di una «continuation of the

¹⁶⁴ Sull'economicismo della proposta keynesiana, F. HIRSCH, *Social Limits to Growth*, trad. it., *I limiti sociali allo sviluppo*, Milano, Bompiani, 1981, pp. 128-133. Sulla capacità delle proposte keynesiane di rispondere alla montante idolatria dei consumi, F. TRENTMANN, *Empire of Things. How We Became a World of Consumers, from the Fifteenth Century to the Twenty-first*, trad.it., *L'impero delle cose. Come siamo diventati consumatori. Dal XV al XXI secolo*, Torino, Einaudi, 2017, pp. 304-384.

¹⁶⁵ Cfr. *Report della Royal Commission on National Health Insurance* [Cmd. 2596], 1926, pp. 12-13.

¹⁶⁶ *Ivi*, p. 274.

¹⁶⁷ *Ivi*, pp. 17-28.

¹⁶⁸ A partire, come detto, dal *National Insurance Act* [1913], 3 & 4 Geo. 5, c. 37.

¹⁶⁹ Nella specie si era sensibilmente aumentato sia l'importo dei contributi sia la platea di lavoratori soggetti all'obbligo assicurativo. Sulle caratteristiche essenziali della NHI fino al 1926, si veda il *Report of the Royal Commission on National Health Insurance*, cit., pp. 5-9.

¹⁷⁰ Cfr. *ivi*, pp. 28-66 e 123 sgg.

¹⁷¹ Si rimanda a *ivi*, pp. 92-122.

system»¹⁷², senza pertanto abrogare l'amalgama pubblico-privato dell'*approval*, perché funzionale al contenimento degli eccessi burocratici e allo svolgimento di funzioni di servizio pubblico il più possibile vicino al territorio e alle sue organizzazioni private¹⁷³.

È su questo punto che ruotano le critiche della minoranza. Per soddisfare l'obiettivo di «provide for insurance against loss of health, and for the prevention and cure of sickness»¹⁷⁴ di cui all'*incipit* del *National Insurance Act* del 1911, serve predisporre strumenti di nuovo conio: «approved society system is a hindrance to the development of a complete public health policy»¹⁷⁵. Richiamandosi idealmente alle proposte del *Minority Report* della *Royal Commission on the Poor Laws*, la NHI avrebbe dovuto trasformarsi in un (*local health*) *service*, attribuendo la competenza della raccolta dei contributi e della gestione delle prestazioni alle autorità locali e permettendo, oltre a una migliore uniformità della tutela nelle realtà periferiche, un risparmio di costi da destinare, in modo ancor più netto rispetto a quanto proposto dalla maggioranza, all'aumento dei servizi per le categorie non assicurate¹⁷⁶.

Proposte non meno rilevanti interessano il campo dell'educazione. Ispirato alle teorie di Tawney, lo *Hadow Report*, dopo aver descritto l'evoluzione storica del sistema educativo¹⁷⁷, i problemi tecnico-amministrativi ancora irrisolti¹⁷⁸ e le proposte per il futuro¹⁷⁹, chiarisce «the need for a universal system of post-primary education»¹⁸⁰, l'urgenza di creare un sistema universalistico o, quantomeno, accessibile a tutti gli studenti meritevoli di proseguire gli studi¹⁸¹.

¹⁷² *Ivi*, p. 101.

¹⁷³ Cfr. *ivi*, p. 102. Si veda qui G. CARPENTER, *National Health Insurance 1911-1948. A Case Study in the Use of Private Non-Profit Making Organizations in the Provision of Welfare Benefits*, in *Public Administration*, 62, 1984, pp. 71-89.

¹⁷⁴ Come da intestazione del *National Insurance Act* [1911], 1 & 2 Geo. 5, c. 55.

¹⁷⁵ Così il *Minority Report of Royal Commission on National Health Insurance*, cit., pp. 299 sgg. La citazione è a p. 327.

¹⁷⁶ Per una sintesi sulla politica sanitaria nell'*interwar*, R. KLEIN, *The New Politics of the NHS. From Creation to Reinvention*, Abingdon, Radcliffe, 2010, pp. 1-8.

¹⁷⁷ *Report of the Consultative Committee on The Education of the Adolescent*, London, HMSO, 1926, pp. 1-35.

¹⁷⁸ *Ivi*, pp. 36-69.

¹⁷⁹ *Ivi*, pp. 70 sgg.

¹⁸⁰ *Ivi*, p. 172.

¹⁸¹ Sullo *Hadow Report* e la materia scolastica, A. J. P. TAYLOR, *English History*, cit., pp. 263-264.

Progress must necessarily be tentative and experimental, but the objective – a universal system of post-primary education – should be held clearly in view, and the measures necessary to attain it should go steadily forward¹⁸².

Vero è che il coordinamento amministrativo costituisce il naturale esito del processo moltiplicativo dei servizi sociali, la cui montante complessità richiede un sistema di supervisione centralisticamente organizzato. Nondimeno, da un punto di vista istituzionale, analizzando le riforme varate in questi anni, il centralismo, paradossalmente, resta in parte l'espressione di tendenze contrarie allo sviluppo del *Welfare State*.

Se in materia scolastica non vengono prodotte innovazioni di rilievo, la spesa per la salute conosce una serie di tagli consoni alle esigenze di contenimento della spesa pubblica¹⁸³. Si aggiunga che, esauriti gli strascichi dello sciopero generale, nonostante l'*Unemployment Insurance Act* del 1927 stabilisca un'estensione in deroga dei benefici assicurativi, per questo definiti «transitional», provvisori¹⁸⁴, tale riconoscimento convive con una stretta sul *means-test* e sulla severità delle sue procedure intente a escludere dalle prestazioni coloro che non siano 'sinceramente alla ricerca di un impiego'¹⁸⁵, ai sensi della clausola al tempo in voga. Di qui il rinnovato ostruzionismo di molti distretti nei confronti dei criteri che limitavano le prestazioni sociali. Il *Ministry of Health*, responsabile dei rapporti centro-periferia in qualità di erede delle competenze del vecchio *Local Government Board*, risponde all'irrompere della questione amministrativa commissariando alcuni distretti dissenzienti, colpevoli, seguendo l'esempio di *Poplar*, di concedere benefici oltre i limiti imposti dalla legge¹⁸⁶.

¹⁸² *Report of the Consultative Committee on The Education of the Adolescent*, cit., p. 172. Nella specie, il rapporto giunge alla conclusione «that, both on educational and on social grounds, it is of urgent importance to ensure that, with due allowance for the varying requirements of different pupils, some form of post-primary education should be made available for all normal children between the ages of 11 and 14, and, as soon as possible, 11 and 15» (*ibidem*).

¹⁸³ A titolo esemplificativo dei tagli varati in questi anni, si veda *Economy (Miscellaneous Provision) Act* [1926], 16 & 17 Geo. 5, c. 9.

¹⁸⁴ *Unemployment Insurance Act* [1927], 17 & 18 Geo. 5, c. 30.

¹⁸⁵ Per una disamina sul *means-test* tra le due guerre, D. GLADSTONE, *The Twentieth-Century Welfare State*, cit., pp. 23-31.

¹⁸⁶ Il combinato disposto del *Board of Guardians (Default) Act* [1926], 16 & 17 Geo. 5, c. 20 e dell'*Audit Local (Local Authorities) Act* [1927], 17 & 18 Geo. 5, c. 31 permette il commissariamento di alcuni distretti, tra i quali Westham e Bedwelty. Sul rapporto istituzionale tra governo e autorità locali, è ancora centrale B. KEITH-LUCAS, *Poplarism*, in *Public Law*, 52, 1962, pp. 52-80.

È ormai irreversibile la crisi dei servizi municipali: un controllo su scala nazionale è indispensabile per offrire prestazioni uniformi sul territorio¹⁸⁷. Il processo – quello che trasferisce le funzioni amministrative in capo al *Ministry of Health* – perverrà presto alla completa riorganizzazione di cui al *Local Government Act* del 1929¹⁸⁸; vero punto di non ritorno del centralismo amministrativo. In parallelo al riassetto delle funzioni del *local government*¹⁸⁹, la legge abolisce le *workhouses* e il *Board of Guardians*, priva le circoscrizioni distrettuali inferiori della discrezionalità finora riconosciutagli, istituisce i nuovi *Public Assistance Committees* (PACs) controllati dai *County Councils* e finanziati in parte dal Tesoro, chiamato dunque a vigilare sulle loro spese¹⁹⁰.

Detti *Committees* che, si ricordi, erano stati già proposti dal *Majority Report* della *Royal Commission* del 1905-1909, si configurano invero come l'espressione di propensioni centralizzanti ben distanti dal favore verso il mutualismo che animava il rapporto di maggioranza¹⁹¹. Parimenti, anche il sogno del *Break-up of the Poor Law* immaginato dagli Webbs e dal *Minority* tende a realizzarsi solo in senso meramente formale. Anzi, con finalità pressoché opposte a quelle originarie: la riorganizzazione propone un maggiore controllo amministrativo sulle politiche sociali delle realtà periferiche per inibire il loro ostruzionismo al contenimento della spesa pubblica¹⁹². Gli Webbs, in chiusura del secondo volume della loro *Poor Law History* licenziato proprio nel 1929, parlano di un accentramento di dimensioni «colossal»¹⁹³ e denunciano che i distretti «unlike the Board of

¹⁸⁷ Sul punto si veda, su tutti, J. A. CHANDLER, *Explaining Local Government*, cit., pp. 134-146.

¹⁸⁸ *Local Government Act* [1929], 19 Geo. 5, c. 17.

¹⁸⁹ Sulla natura del *local government* della parte centrale del Novecento e la sua struttura bipartita (fuori dai casi speciali dei *county-borough* delle grandi città, nei quali un'unica autorità cumulava tutte le funzioni) tra un livello amministrativo superiore (costituito dai *county councils* territoriali con funzioni principalmente riferite a istruzione, trasporti, polizia, urbanistica) e uno inferiore (alternativamente costituito dagli *urban district* e *rural district* con funzioni di sanità territoriali, abitative e di prelievo tributario), si rimanda a H. W. R. WADE, *Administrative Law*, cit., pp. 38-44.

¹⁹⁰ Si veda la *Part I*, ss. 1-20, del *Local Government Act*. A riprova del fatto che gli obiettivi umanitari di tali riforme siano del tutto incidentali, il *Poor Law Act* [1930], 20 Geo. 5, c. 17, conserva, alla s. 14, lo storico principio contenuto nell'originario *Poor Relief Act* del 1601 secondo il quale, per ogni cittadino inabile al lavoro, era responsabilità dei familiari «to relieve and maintain that person».

¹⁹¹ La proposta di sostituire le *Poor Law Authorities* con tali *Committees* è databile infatti sin dal *Majority Report of Royal Commission on the Poor Laws*, cit., p. 596.

¹⁹² È proprio con il *Local Government Act* che B. WEBB, S. WEBB chiudono la loro *English Poor Law History*, cit., pp. 985-1023.

¹⁹³ *Ivi*, p. 1003.

Guardians, will not be autonomous in their discretion, even within the law, but will necessarily work under the direction and control of the Public Assistance Committee»¹⁹⁴. La *Poor Law* e i loro *guardians* finivano, scherzi del destino, per essere difesi dai socialisti.

Se il centralismo amministrativo rappresenta, almeno in questa fase, una categoria fuorviante per descrivere il pionierismo britannico in materia di *social policy*, perché espressione di forze contrarie allo sviluppo sociale dell'ordinamento, è pur vero che lo svuotamento della *Poor Law* segnala una metamorfosi dalla rilevanza non trascurabile. Sebbene il *Poor Law Amendment Act* del 1834 non risulti ancora completamente abrogato, il suo significato giuridico, già ampiamente sminuito dal riformismo *New Liberal*, è ora definitivamente svanito. I genomi della *Poor Law* sono sostanzialmente mutati. Trasformatasi in un servizio di assistenza da utilizzare come ultima risorsa nei casi non coperti dagli altri meccanismi di *welfare*¹⁹⁵, la *Poor Law* non risulta più l'espressione dell'apologia del capitalismo borghese: non più un *minus*, bensì un *plus* per la protezione sociale. È poi vero che il trasferimento delle funzioni dei *poor law hospitals* alle autorità locali costituisce il volano per lo sviluppo del settore ospedaliero, emancipandolo dall'atmosfera fatiscente di un servizio riservato esclusivamente ai poveri¹⁹⁶. Il passaggio risulta decisivo per il cammino verso il *National Health Service*: nel momento in cui si inizia a discutere del suo modello, la formale vigenza della *Poor Law* non crea più impedimento¹⁹⁷.

Non è casuale che il mutare del rapporto istituzionale tra la tradizione del *self-government* e la forza centripeta che agisce sulle funzioni di governo del territorio, veicoli una più ampia riflessione circa l'innesto del diritto amministrativo in un sistema giuridico che, memore degli insegnamenti diceyani, gli si dichiarava ostile¹⁹⁸.

Dal lato progressista, sensibile alle mire di ricostruzione sociale, la spinta proviene precipuamente dalla beveridgiana LSE, sotto l'egida delle

¹⁹⁴ *Ivi*, p. 987.

¹⁹⁵ Lo nota G. F. FERRARI, *La sicurezza sociale in Gran Bretagna*, cit., p. 958.

¹⁹⁶ Per un'analisi sulla questione sanitaria tra le due guerre, S. ILIFFE, *The NHS. A Picture of Health?*, London, Lawrence & Wishart Limited, 1983, pp. 11-29.

¹⁹⁷ Lo spiega T. H. MARSHALL, *Social Policy in the Twentieth Century*, cit., p. 75.

¹⁹⁸ Sulle peculiarità di lungo periodo della riflessione britannica circa la giuridicità amministrativa, M. D'ALBERTI, *Diritto amministrativo comparato. Mutamenti dei sistemi amministrativi e contesto globale*, Bologna, Il Mulino, 2019, pp. 81-120.

teorie di Laski¹⁹⁹. La Scuola è il cantiere che inaugura le riflessioni sul diritto amministrativo, valicando il tema della *delegated legislation* e aprendo il dibattito sui principi riservati alle controversie tra cittadini e amministrazioni. Nel suo *Justice and Administrative Law* del 1928, è Robson a ereditare le provocazioni laskiane e a inserirle in una partitura sistematica rivolta alla costruzione di criteri normativi da applicare all'attività ministeriale²⁰⁰. Si muove in questa direzione anche l'opera del 1929 di Frederick John Port, che si cimenta in un'analisi complessiva della *Administrative Law* inglese – nel confronto con la realtà francese e americana²⁰¹ – suggeritagli esplicitamente dal dibattito a seguito del *Local Government Bill*²⁰².

La scossa proviene però, sempre nel 1929, dal lato della *reaction*. Muovendo dalle stesse premesse di Laski circa la «absence of law»²⁰³ dell'attività amministrativa e lo «star-chamber method»²⁰⁴ dei suoi *tribunals*, Lord Hewart, Chief Justice of England, erede dunque della

¹⁹⁹ Le idee di Laski, quand'anche poco univoche, rappresentano un imprescindibile punto di riferimento intellettuale. Si vedano M. LOUGHLIN, *Public Law and Political Theory*, cit., p. 165 sgg. e C. HARLOW, *The Influence of Léon Duguit on Anglo-American Thought*, cit., pp. 227-254. È però da chiarire che le sue posizioni, ampiamente minoritarie, non saranno mai accolte dalla filosofia amministrativa dominante. Cfr. O. GUERRERO-OROZCO, *Public Administration in Great Britain: History, Institutions, and Ideas*, Mexican Culture Seminary, State of Mexico's Institute of Public Administration, 2015, pp. 97-103.

²⁰⁰ E ciò attraverso la proposta di istituire un «superior administrative appeal tribunals» che, oltre al potere «to review the decisions of inferior administrative tribunals on all grounds, whether of fact, law or policy», abbia «the institutional features of a court», senza però ereditarne la lentezza, i formalismi e l'eccessivo attaccamento per i diritti patrimoniali. Si cita qui la terza edizione di W.A. ROBSON, *Justice and Administrative Law. A Study of the British Constitution* [1928], London, Stevens & Sons, 1951, p. 459, perché più utile ai fini di questo lavoro. Si veda anche l'opera giovanile di Id., *The Relation of Wealth to Welfare*, London, Allen & Unwin, 1924, che cerca di dimostrare come il parametro della ricchezza non possa costituire l'unico valore per misurare il benessere di una comunità.

²⁰¹ Nella specie, l'autore suggerisce, oltre a procedure trasparenti e uniformi, la possibilità di proporre appello a una corte specificamente preposta competente per «all questions of law». Basti qui il breve sommario presente nelle conclusioni di F. J. PORT, *Administrative Laws*, London, Longmans, 1929, pp. 327-358.

²⁰² *Ivi*, p. XIII.

²⁰³ Chiarisce in un articolo destinato a Roscoe Pound e al mondo americano con il quale era solito interfacciarsi: «administrative law, in such an aspect, implies the absence of law; for the discretion of official sitting, as in the Arlidge case, in secret, cannot be called law». Così, H. J. LASKI, *The Responsibility of the State in England*, in *Harvard Law Review*, XXXII, 5, 1919, p. 463.

²⁰⁴ Le considerazioni di H. J. LASKI, *Authority in the Modern State*, cit., p. 99 sono riprese anche in Id., *Liberty in the Modern State* [1930], trad. it., *La libertà nello stato moderno*, Bari, Laterza, 1931, p. 27.

posizione di Coke e del suo scontro con il dispotismo seicentesco²⁰⁵, denuncia una «administrative lawlessness»²⁰⁶ foriera di un *New Despotism* contro il quale i giudici sono chiamati a combattere. Giunge invero a conclusioni perfettamente opposte a quelle della LSE: richiamando le celebri avversioni diceyane nei confronti del collettivismo e del *droit administratif*, Hewart ritiene che qualsiasi principio normativo riservato unicamente all'amministrazione sia incompatibile con la Costituzione britannica, che il diritto sia – e debba essere – solo quello rimediale, ispirato al privato e al suo modello individualistico di convivenza.

To employ the terms administrative “law” and administrative “justice” to such a system, or negation of system, is really grotesque. The exercise of arbitrary power is neither law nor justice, administrative or at all. The very conception of “law” is a conception of something involving the application of known rules and principles, and a regular course of procedure²⁰⁷.

È da notare che la *social policy* riveste una importanza centrale nelle argomentazioni di Hewart, atteso che l'usurpazione del potere delle Corti deriva in primo luogo dalla legislazione sociale e, segnatamente, da quelle riforme *New Liberal* decisive per lo sviluppo dei *tribunals*: «there is in this country – precisa – a considerable number of statutes, most of them passed during the last twenty years, which have vested in public officials, to the exclusion of the jurisdiction of Courts of Law, the power of deciding questions of a judicial nature»²⁰⁸. Uno degli esempi più evidenti del nuovo dispotismo attiene proprio all'accertamento della responsabilità medica in seno allo schema della NHI.

The bureaucratic despot we already have. To take a simple instance, the treatment of the panel doctors under the National Health Insurance Acts is pure despotism. The doctors are liable, at the mere discretion of the official

²⁰⁵ Ereditando dunque la sua lotta contro la discrezionalità del potere regio e a favore della subordinazione del governo alla *common law*. Cfr. L. L. JAFFE, E. G. HENDERSON, *Judicial Review and the Rule of Law: Historical Origins*, in *Law Quarterly Review*, 72, 1956, pp. 345-365 e A. CAVANNA, *Storia del diritto moderno in Europa: le fonti e il pensiero giuridico*, Milano, Giuffrè, 1982, pp. 542-544.

²⁰⁶ G. HEWART, *The New Despotism* [1929], London, Benn, 1945, alle pp. 43-58.

²⁰⁷ *Ivi*, p. 44. Continua Hewart: «administrative “law” in this country is not really a system at all, but is simply an exercise of arbitrary power in relation to certain matters which are specified or indicated by statute» (p. 46).

²⁰⁸ *Ivi*, p. 43.

who acts for the Minister of Health, to be ruined professionally by being struck off the panel, or, as lesser punishment, to be fined to an arbitrary extent²⁰⁹.

Tali denunce hanno immediata risonanza. Di qui la pressoché contestuale nomina di un *Committee* preposto allo studio dei poteri ministeriali²¹⁰, al quale partecipano membri del Parlamento, *civil servants* e insigni giuristi, tra i quali Laski e Holdsworth²¹¹.

Ancor prima della pubblicazione del *Report of Committee on Ministers' Powers*, anche Sir Carleton Kemp Allen ritiene, in modo meno partigiano ma non troppo dissimile da Hewart, che la *Bureaucracy Triumphant*, foraggiata da coloro che desiderano una «Sidney Webbian England»²¹² e che sono disposti «to revise the whole theory and practise of the constitution which has so long been our boast»²¹³, scardini il fondamentale principio della «equality before the law»; ossia il principio della uguaglianza formale dei cittadini di fronte alla legge che nella diceyana *Law of the Constitution* era elevato sino ai «limiti estremi»²¹⁴ di imporre alle amministrazioni pubbliche, senza eccezioni, le stesse identiche regole dettate per i privati²¹⁵.

Le due opposte teorie – quelle capitanate da Lord Hewart e dalla LSE – sembrano diversificarsi, in estrema sintesi, sulla base del diverso valore assegnato alla libertà, alternativamente intesa in senso 'negativo' (come tale garantita unicamente dalla non interferenza governativa nelle azioni individuali) o in senso 'positivo' (perché davvero assicurata, in modo pieno ed effettivo, solo tramite l'elargizione delle prestazioni

²⁰⁹ *Ivi*, p. 50.

²¹⁰ In modo particolare, all'analisi della «a) delegated legislation and (b) judicial or quasi-judicial decision, and to report what safeguards are desirable or necessary to secure the constitutional principles of the sovereignty of Parliament and the supremacy of the Law». *Report of Committee on Ministers' Powers* [Cmd. 4060], 1932, p. 1.

²¹¹ Sulla composizione del *Committee*, J. A. G. GRIFFITH, *The Politics of Judiciary*, pp. 18 sgg. Sulla sua rilevanza per la scienza dei servizi pubblici, si veda invece M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Libertà e socialismo nell'attuale diritto pubblico inglese* (I), in *Rassegna di diritto pubblico*, 1950, pp. 167-195.

²¹² C.K. ALLEN, *Bureaucracy Triumphant* [1931], London, Scientia, 1977, p. 22.

²¹³ *Ivi*, p. 105. Per Allen, al limite, serve creare un «wholesome body of administrative law developed in harmony with the traditional principles of the general legal system» (*ibidem*).

²¹⁴ A. V. DICEY, *Introduction to the Studies of the Law of the Constitution*, cit., p. 161.

²¹⁵ E il diritto amministrativo, capace di travolgere la *equality before the law*, ossia il secondo principio del *Rule of Law* diceyano, appare scardinare anche gli altri due significati, giacché la discrezionalità nega tanto il principio di legalità (il primo), quanto l'impianto storicistico e giurisprudenziale del diritto prodotto dalle Corti ordinarie (il terzo). Cfr. *ivi*, pp. 156-168.

sociali); ovvero, il che è lo stesso, sulla base del diverso valore assegnato all'eguaglianza, alternativamente intesa in senso formale (come parità giuridica di tutti cittadini di fronte alla legge) o in senso sostanziale (come parità di *chances*, di opportunità). «We have not yet learned – scrive Laski nel 1932 delimitando l'oggetto del contendere – the truth of Hobhouse's great remark that “liberty without equality is a name of noble sound and squalid result”»²¹⁶. Di qui lo scarto circa gli strumenti per assicurare la libertà e l'eguaglianza: l'assoluta centralità dell'individualismo delle Corti da un lato, un regime amministrativo che consenta ai cittadini di rivendicare le prestazioni sociali dall'altro. Di qui anche il divario sul compito del giurista di elaborare o meno principi dottrinari applicabili all'amministrazione, preservando o travolgendo la tradizione del *private law constitutionalism*. Di qui, infine, la diversa teoria generale del diritto, inteso come strumento 'normativo' per controllare l'azione del governo o, viceversa, come mezzo rivolto al progresso sociale da inserire all'interno della complessiva 'funzione' dei poteri pubblici²¹⁷.

Tra le opposte prospettive normativiste e funzionaliste, il *Report of Committee on Ministers' Powers* del 1932, si rifugia nella via mediana del «quasi-judicial»²¹⁸, cercando di definire l'intervento delle Corti, nelle ipotesi che non siano puramente amministrative, sulla base di specifici criteri e 'concetti'²¹⁹. Senonché, non riuscendo a distinguere le funzioni *quasi-judicial* da quelle *purely-administrative* in modo chiaro²²⁰, si finisce per lasciarne l'individuazione in mano alle più varie sensibilità giudiziarie,

²¹⁶ H. J. LASKI, *Studies in Law and Politics*, London, Allen & Unwin, 1932, p. 281.

²¹⁷ «When a new class of men and women, hitherto excluded by public policy from the benefits of the State, demand that they also shall share in its good, law cannot afford an undue emphasis upon stability. It is the lawyer's function to make his doctrines keep step with the spirit of the time». *Ivi*, p. 296, in conclusione della sua opera.

²¹⁸ Chiarito che un «system of administrative law and administrative judges (i.e., analogous to the French system) should not be established» (*ivi*, p. 118), il rapporto cerca di descrivere il concetto di *quasi-judicial*; concetto cui è dedicata tutta la *Part III* del *Report of Committee on Ministers' Powers*, pp. 71-118.

²¹⁹ Sulla teoria *conceptualist*, J. WILLIS, *Three Approaches to Administrative Law: The Judicial, the Conceptual, and the Functional*, in *The University of Toronto Law Journal*, 1,1, 1935, pp. 69-75. Sul divario tra funzionalismo e normativismo, ovvero tra chi era a favore («green light») o contro («red light») allo sviluppo del diritto amministrativo, C. HARLOW, R. RAWLINGS, *Law and Administration*, cit., pp. 35 sgg. Sul punto, anche M. LOUGHLIN, *Public Law and Political Theory*, cit., pp. 58 sgg.

²²⁰ *Report of Committee on Ministers' Powers*, cit., pp. 73-75, circa i criteri per elaborare la distinzione. Come ricorda W. G. FRIEDMANN, *Law in a Changing Society*, London, Stevens, 1959, pp. 357-358, «the Report is permeated by the illusion that the judicial process can be characterised by the “application of the law”, as a distinct from law-making or discretionary functions».

impedendo, dunque, innovazioni di rilievo²²¹. «The cult of the 'quasi'»²²² non colma l'assenza – da tempo manifesta, ora ribadita e ancora a lungo destinata a caratterizzare il modello inglese – di un vero statuto giuridico pubblicistico, di un sistema normativo articolato sulla base di principi autonomi²²³.

Alla scelta di mantenere la situazione sostanzialmente inalterata concorrono voci assai eterogenee. Un primo contributo proviene da molti esponenti del *civil service*, ambasciatori della rapida moltiplicazione dei servizi pubblici, ispirati da una vocazione sociologica collettivista, nonché ben risolti nel preservare, anche in nome della loro autonomia, la separazione tra *law* e *policy* e, conseguentemente, la tendenziale assenza di un controllo del giudice sul loro operato. Consapevoli della loro importanza nell'assetto del nuovo Stato pluriclasse, i funzionari amministrativi desiderano – scrive Robson – «leave them free from any obligation to disclose their policy or even to formulate it»²²⁴.

Un secondo contributo proviene, paradossalmente, da taluni dei 'diceyani'. Esegeticamente fedeli ai precetti della *Law of the Constitution* e arroccati nell'anacronistica visione del suo Stato minimo *Old Whig*, tali gruppi caldeggiavano una qualche forma di controllo delle Corti sull'amministrazione sulla base di circostanze pragmatiche, ma non si spingono fino a proporre una serie di criteri sistematicamente predefiniti per censurare l'attività burocratica; perché ciò avrebbe di fatto legittimato l'essenza giuridica dell'amministrazione, permesso il suo radicamento e l'elaborazione di principi propri, solo a questa applicabili, in grado di inquinare l'individualismo del diritto storico²²⁵. A riassumerlo è di nuovo

²²¹ Non è troppo diversa la questione della legislazione secondaria: ammesso che la «delegation of legislative powers is at the present day inevitable» (*Report of Committee on Ministers' Powers*, cit., p. 15), si condanna l'abuso di formule legislative che attribuiscono poteri esecutivi indiscriminati, ma non si elaborano criteri ermeneutici concretamente spendibili. Si vedano le note critiche di Laski (pp. 135-137) allegate al *Report*.

²²² W.A. ROBSON, *Justice and Administrative Law*, cit., p. 494.

²²³ Cfr. J. D. B. MITCHELL, *The Causes and the Effects of the Absence of a System of Public Law in the United Kingdom*, cit., pp. 95-118; M. S. GIANNINI, *Presentazione*, in H. W. R. Wade, *Administrative Law*, Milano, Giuffrè, 1969, pp. I-XIX; S. CASSESE, *Albert Venn Dicey e il diritto amministrativo*, cit., pp. 5-82; B. SORDI, *Révolution, Rechtsstaat and the Rule of Law: Historical Reflections on the Emergence of Administrative Law in Europe*, in (ed.) P. Lindseth, S. Rose-Ackerman, *Comparative Administrative Law*, Northampton, Edward Elgar, 2010, pp. 23-36.

²²⁴ W. A. ROBSON, *Justice and Administrative Law*, cit., p. 433.

²²⁵ Cfr. H. W. ARTHURS, *Rethinking Administrative Law*, cit., pp. 1-45 e R. WEILL, *Dicey Was Not Diceyan*, in *The Cambridge Law Journal*, 62, 2, 2003, pp. 474-493.

Robson, secondo cui il *Committee* nasce «with the dead hand of Dicey lying frozen on its neck»²²⁶.

Ebbene, ai fini della *social policy*, più di tutto rileva il dato seguente: la mancata ridefinizione degli assetti di giustizia amministrativa mantiene sostanzialmente inalterata la separazione tra diritto e politica sociale²²⁷.

Certo, il mondo amministrativo, affermatosi assieme alla moltiplicazione dei servizi pubblici, sembra opposto, nei contenuti come nei metodi, a quello giuridico²²⁸. Ciò vale, ancor più, qualora si noti come la teoria della *public administration* si stringa attorno alle riflessioni della *Equality* di Tawney del 1931: contro la tradizione giuridica della 'equality before law' e all'opposto richiamandosi alla libertà-eguale di Hobhouse, per Tawney, «l'eguaglianza formale dei diritti tra salariato e proprietario diventa il decoroso drappeggio di un rapporto effettivo di padronanza e subordinazione»²²⁹. L'uguaglianza cui l'azione dei poteri pubblici deve tendere ha invece un'accezione sostanziale: è, essenzialmente, una «uguaglianza di opportunità»²³⁰ che postula «eguali possibilità di diventare diseguali»²³¹.

La filosofia amministrativa britannica non pretende, nondimeno, di travolgere lo storico assetto costituzionale, non ha l'intenzione – manifesta nelle realtà occidentali coeve – di farsi carico di un'intera ridefinizione eversiva dell'ordinamento, rimane fedele alla tradizione delle 'libertà degli inglesi' e resta convinta che i nuovi diritti sociali ne migliorino l'esercizio. Anzi, vi si professa moderno garante: «le differenze individuali che sono una fonte di energia sociale, hanno più probabilità di maturare e trovare espressione se le ineguaglianze sociali sono, per quanto è possibile, ridotte»²³². Così, «quando la libertà è interpretata realisticamente, nel senso cioè ch'essa non implichi semplicemente un minimo di diritti civili e politici, ma la garanzia che l'economicamente debole non sarà alla mercé dell'economicamente forte», ribadisce

²²⁶ W. A. ROBSON, *Justice and Administrative Law*, cit., p. 423. Sul *Committee* come «the high point of the impact of Dicey on English legal thought», anche B. ABEL-SMITH, R. STEVENS, R. BROOKE, *Lawyers and the Courts*, cit., p. 120.

²²⁷ Sugli sviluppi a seguito del *Committee*, C. STEBBINGS, *Legal foundation of the Tribunals in Nineteenth Century England*, cit., pp. 330 sgg.

²²⁸ È H. W. R. WADE, *Administrative Law*, cit., a parlare della «frattura fra mondo giuridico e mondo amministrativo» (p. 18) e dell'«abisso fra il mondo dei giuristi e quello dei burocrati» (p. 36).

²²⁹ R. H. TAWNEY, *Equality* [1931], trad. it. in (a cura di) F. Ferrarotti, *Opere*, cit., p. 638.

²³⁰ *Ivi*, pp. 624-638, come da titolo del relativo paragrafo.

²³¹ *Ivi*, p. 627.

²³² *Ivi*, p. 570.

Tawney, ne discende che «una grande misura d'eguaglianza – lungi dall'essere contraria alla libertà – è ad essa essenziale»²³³.

D'altro canto, il polo della scienza giuridica, pur restando espressione di formazioni culturali, tecniche interpretative, filosofie sociali sovente reazionarie e pressoché inverse a quelle dell'amministrazione sociale²³⁴, non pretende di sindacare l'attività di governo, nel rispetto dell'equilibrio costituzionale e di quelle libertà memori, sin dal tempo degli Stuart, dell'alleanza tra *Common Law* e Parlamento ai danni dell'esecutivo.

Prendendo atto di tale impostazione, assai inadatta a fronteggiare le inedite sfide poste dalla Grande crisi, non è un caso che Sir Ivor Jennings inizi a ridiscutere l'intero modello costituzionale nella sua *Law and the Constitution* del 1933²³⁵; aprendo alle critiche poi ribadite, in modo sempre più incisivo, dalle voci radunate attorno alla rivista della LSE *The Modern Law Review*²³⁶. L'esattezza e assertività della magistrale critica di Jennings al *Rule of Law* dicevano, ormai obsoleto in una realtà incredibilmente mutata²³⁷, non necessitano di commento.

If, then, the rule of law means only that powers must be derived from the law, all civilised States possess it. If it means the general principles of democratic government, it is unnecessary to mention it separately. If it means that the State exercises only the functions of carrying out external relations and maintaining order, it is not true. If it means that the State ought to exercise these functions only, it is a rule of policy for Whigs (if there are any left)²³⁸.

²³³ *Ivi*, p. 711. Sul pensiero di Tawney come punto di arrivo della cultura della libertà-eguale, un fondamentale riscontro si trova in H. GAITSKELL, *The Ideological Development of Democratic Socialism in Great Britain*, cit., pp. 53 sgg. In chiave più analitica, N. URBINATI, *Il liberalismo socialista nella tradizione inglese*, cit., pp. 231-236.

²³⁴ «Judges are conservatives, administrator are collectivist», sentenza H. W. ARTHURS, *Rethinking Administrative Law*, cit., p. 34 riflettendo sul clima di quegli anni.

²³⁵ W. I. JENNINGS, *The Law and the Constitution*, London, University of London Press, 1948; poiché più indicata per questo lavoro, si cita la ristampa della terza edizione del 1943.

²³⁶ Si veda il primo articolo che inaugura la rivista: F. S. COHEN, *The Problems of a Functional Jurisprudence*, in *The Modern Law Review*, 1, 1, 1937, pp. 5-26.

²³⁷ Sulla visione di Jennings, si consideri il parere di W. A. ROBSON, *Justice and Administrative Law*, cit., pp. 460-462.

²³⁸ W. I. JENNINGS, *The Law and the Constitution*, cit., p. 291.

2. *Le svolte della Grande crisi e le reazioni alla pianificazione keynesiana. La frammentazione giuridica del means-test*

Nonostante la temperie culturale di questi anni, la scienza giuridica maggioritaria appare, in riferimento ai servizi pubblici, sostanzialmente ferma al 1905: l'anno nel quale Dicey, nella *Law and Public Opinion*, aveva denunciato il collettivismo della legislazione e la sua carica lesiva per l'equilibrio costituzionale, rifugiandosi invero nel ricordo del *laissez-faire* ottocentesco e dello Stato minimo 'guardiano notturno' delle libertà civili, senza dunque proporre soluzioni spendibili per aggiornare la teoria giuridica al contesto sociale in straordinario mutamento²³⁹. La Costituzione resta, come denuncia lo Jennings, un mero strumento «for protecting the fundamental rights of the citizen, and not an instrument for enabling the community to provide services for the benefit of its citizen». Insomma, sembra ancora che il «collectivism of twentieth century parties, and collectivism generally, are unconstitutional»²⁴⁰.

Tale immobilismo risulta macroscopico se osservato negli sconvolgimenti, economici e politici, prodotti dalla Grande crisi²⁴¹.

La situazione precipita nell'estate del 1931. Il collasso del sistema bancario, attivato dal crollo del circuito creditizio austriaco e poi tedesco, erode la stabilità della sterlina e fiacca la parità aurea da poco ristabilita al prezzo della rivolta. Ancora una volta, è sentita l'esigenza di lanciare un segnale ai mercati attraverso una rinnovata stagione di austerità

²³⁹ La visione di Dicey «was stating as a principle of the British Constitution what he, and many others of his generation, thought *ought to be* a principle of policy. It is a principle of political action, not a purely juridical principle governing the actual distribution of powers. The support by the Committee on Ministers' Powers of the same principle is based on essentially the same grounds. The "rule of law" in this sense means that public authorities ought not to have wide powers; that is, that the "collectivism" which has infused the policies of all Governments since Disraeli's is an undesirable principle. The "rule of law" in this sense is a rule of action for Whigs and may be ignored by others». Così, W. I. JENNINGS, *The Law and the Constitution*, cit., p. 288, che all'opposto propone: «looking at the subject from the functional instead the institutional point of view, we may say that it includes the law relating to public health, the law of highways, the law of social insurance, the law of education, the law relating to the provision of gas, water and electricity» (p. 194).

²⁴⁰ Id., *In Praise of Dicey. 1885-1935*, in *Public Administration*, 13, 2, 1935, p. 132. Simili considerazioni segnano, nel 1941, le critiche di C. T. CARR, *Concerning English Administrative Law*, cit., pp. 21-30.

²⁴¹ Si rimanda qui al noto libro di R. GRAVES, A. HODGE, *The Long Weekend. A Social History of Great Britain. 1918-1939* [1940], London, Macdonald, 1991, pp. 246-264.

finanziaria²⁴². Per rispondere a questi obiettivi, il 31 luglio viene pubblicato il rapporto May che, lamentando una crescita indiscriminata dei *social services* databile a partire dal *National Insurance Act* del 1911²⁴³, asserisce che «the financial situation demands that steps to reduce expenditure substantially should be taken immediately»²⁴⁴ e propone la riduzione degli stipendi del comparto pubblico, assieme a una significativa diminuzione dei sussidi di disoccupazione²⁴⁵. «Il documento più assurdo che io abbia avuto la disgrazia di leggere»: un «rapporto di pregiudizi, arroganza e panico»²⁴⁶, non esiterà a rinominarlo Keynes, il quale, nella denegata ipotesi di non voler colmare l'ammanco di introiti causato dalla crisi con il ricorso all'indebitamento, avrebbe comunque preferito introdurre dazi protezionistici sulle importazioni²⁴⁷.

Il giorno seguente alla pubblicazione del *Report*, il Parlamento (a maggioranza relativa laburista) insorge. La crisi è aperta. Il primo ministro MacDonald, al governo con l'appoggio dei *Liberals* dopo le elezioni del 1929, guida la formazione di un *National Government* al quale partecipano anche i conservatori: dopo aver imposto i tagli del sussidio di disoccupazione (*dole*) e di quasi tutti gli stipendi del comparto pubblico nella misura del dieci per cento in nome del salvataggio della sterlina²⁴⁸, la scelta – compiuta una decina di giorni dopo – di sospendere comunque il *gold standard* gli valse l'espulsione dal *Labour* e l'accusa di

²⁴² Cfr. C. P. KINDLEBERGER, *Die Weltwirtschaftskrise, 1929-1939*, trad. it., *La grande depressione nel mondo. 1929-1939*, Milano, Etas Libri, 1982, pp. 125-144. Sulla «budgetary orthodoxy», la migliore sintesi è quella di J. E. CRONIN, *War, State and Society in Twentieth-Century Britain*, cit., pp. 93-111.

²⁴³ «Between 1911 and 1929 the total cost of these services grew to more than five times its former figure, the charge on rates was trebled, and the charge on the Exchequer was multiplied four and a half times», le tutele per la disoccupazione, in particolare, «in the current year are costing the country in one form or another about seven times what they cost in 1911». Così, il *Report of Committee on National Expenditure* [Cmd 3920], 1931, p. 145.

²⁴⁴ *Ivi*, p. 20. Riassume A. J. P. TAYLOR, *English History*, cit., p. 361: «dietro al concetto finanziario vi era un inconscio giudizio morale: i disoccupati, che vivevano del sussidio, erano considerati in qualche modo disoccupati per colpa loro».

²⁴⁵ *Report of Committee on National Expenditure*, cit., pp. 27-92.

²⁴⁶ Come citato da A. J. P. TAYLOR, *English History*, cit., p. 357.

²⁴⁷ J. M. KEYNES, *Mitigation by Tariff* [1931], in Id., *Essays in Persuasion*, trad. it., *Esortazioni e profezie*, Milano, Il Saggiatore, 2017, pp. 204-215. Sulla polemica tra Keynes e il Tesoro, R. SKIDELSKY, *Keynes and the Treasury View: The Case For and Against an Active Unemployment Policy 1920-1939*, in (ed.) W. J. Mommsen, *The Emergence of the Welfare State in Britain and Germany. 1850-1950*, London, Croom Helm, 1981, pp. 167-187.

²⁴⁸ Fanno eccezione solo i salari delle forze dell'ordine, ridotti del cinque per cento, e quelli degli insegnanti, ridotti del quindici.

‘tradimento’, reo di assecondare la ‘truffa dei banchieri’²⁴⁹. Seguono le elezioni che legittimano la formazione del secondo governo d’unità nazionale²⁵⁰ e l’introduzione, con Neville Chamberlain allo Scacchiere, di imposte protezionistiche sul commercio, privilegiando – come sognato dal padre nella citata campagna di trent’anni prima – i paesi del *Commonwealth*²⁵¹.

Nonostante conviva con l’obiettivo di ridurre la spesa pubblica, l’abbandono della parità aurea segna, anche in materia di *social policy*, lo spartiacque dell’*interwar*²⁵². La cesura del *Gold Standard (Amendment) Act*²⁵³ del 21 settembre del 1931 segnala la fine di un mito: la Grande crisi infrange il sogno, ombra costante degli anni Venti, di ripristinare il modello precedente alla Grande guerra²⁵⁴. «Credo che i grandi eventi dell’ultima settimana – scrive Keynes il 27 settembre – possano aprire un capitolo nuovo nella storia monetaria del mondo. Ho l’impressione che possano infrangere barriere che sembrano insuperabili»²⁵⁵.

In effetti, negli anni Trenta, sarà il ‘piano’ il lessema che legittimerà il volto inedito dello Stato-imprenditore dell’economia, così come del ‘sociale’: la pianificazione diviene l’espressione di un’armonia volontaristicamente pensata e creata, radicalmente opposta all’ordine

²⁴⁹ Per la politica del *National Government*, P. CLARKE, *Hope and Glory*, cit., pp. 185-232.

²⁵⁰ Un governo sempre guidato da MacDonald, con la fiducia del nuovo Parlamento a maggioranza assoluta Tory, e in carica fino al 1935, quando la guida passò ai conservatori.

²⁵¹ È da notare che le più strenue difese del libero scambio internazionale provengono da Lloyd George e Churchill, i quali, assieme, avevano contribuito al riformismo sociale dell’età edoardiana. Sulla questione economica, V. ZAMAGNI, *Dalla rivoluzione industriale all’integrazione europea*, cit., pp. 182-184. Sulla questione politica, C. L. MOWAT, *Britain between the Wars*, cit., pp. 346-413. Sui legami con il *Commonwealth*, C. MARTINELLI, *Diritto e diritti oltre la Manica*, cit., pp. 241-242.

²⁵² Sul «turning point» del 1931, M. BRUCE, *The Coming of the Welfare State*, cit., pp. 267-269.

²⁵³ *Gold Standard (Amendment) Act* [1931], 21 & 22 Geo. 5, c. 46.

²⁵⁴ «Il settembre del 1931 segna lo spartiacque della storia inglese fra le due guerre [...]. Gli anni “venti” e i “trenta” erano sentiti, anche dai contemporanei, come due periodi distinti, e il settembre del 1931 segnò tra essi una linea divisoria. Il punto di rottura può essere definito in molti modi. Il più evidente ed immediato fu la fine del gold standard. Fino al 21 settembre 1931 la gente aveva sperato in restaurare in qualche modo l’economia di tipo automatico che era esistita, o si era creduto che esistesse, prima del 1914». A. J. P. TAYLOR, *English History*, cit., p. 370. E ancora: negli anni Venti, «il 1914 era il criterio per ogni giudizio. “Pianificazione” fu la parola chiave degli anni Trenta: economia pianificata, pace pianificata, famiglie pianificate, vacanze pianificate» (p. 371).

²⁵⁵ J. M. KEYNES, *The End of the Gold Standard* [1931], in Id., *Essays in Persuasion*, trad. it., *Esortazioni e profezie*, Milano, Il Saggiatore, 2017, p. 220.

giuridico liberale che – per vero attraverso precetti forse non meno artificiali – permetteva il libero fluire dell'economico²⁵⁶.

La via era stata aperta, di nuovo, dal vecchio Lloyd George e dal suo programma che, elaborato con il fondamentale contributo dello stesso Keynes e presentato per le elezioni del 1929 con l'indicativo titolo *We Can Conquer Unemployment*, proponeva di riassorbire la disoccupazione tramite «the same spirit as the emergencies of the War»²⁵⁷: richiamandosi alle proposte pionieristiche del *Minority Report* della *Royal Commission on the Poor Laws*²⁵⁸, si disegna un vasto programma di lavori pubblici non dissimile da quello poco dopo adottato dal *New Deal* rooseveltiano²⁵⁹. È però solo nel 1931, con la formazione del *Political and Economic Planning* (PEP), che l'ideale della pianificazione diviene espressione di un *planning movement*, trasversale e non manifestamente ideologico, che attrae studiosi favorevoli a un efficientamento dell'azione di governo attraverso la programmazione statale: si parla esplicitamente di *A National Plan for Great Britain*²⁶⁰.

²⁵⁶ È storicamente centrale il libro di G. MYRDAL, *Beyond the Welfare State*, trad. it., *I Paesi del benessere e gli altri. La pianificazione negli Stati di Benessere e le sue implicazioni internazionali*, Milano, Feltrinelli, 1962, in particolare la «tendenza verso la pianificazione», pp. 31-132. «Gli importanti tabù della “proprietà” del “contratto”, così basilari per una stabile società liberale, si indebolirono forzatamente quando non si fece nulla per impedire il sopraggiungere di cospicue operazioni del valore reale della moneta e, di conseguenza, dei redditi e dei costi, dei beni privati, dei debiti e delle obbligazioni» (p. 38).

²⁵⁷ *We Can Conquer Unemployment*, cit., p. 3.

²⁵⁸ «The policy of regularisation of the demand for labour by advancement or retardation of public works was, I believe, originally proposed in the Minority Report of the Royal Commission on the Poor Law in 1909». Così, R. G. HAWTREY, *Public Expenditure and the Demand for Labour*, in *Economica*, 13, 1925, p. 38.

²⁵⁹ Nella specie, investimenti sulle infrastrutture, ponti, autostrade, linee telefoniche, trasporti pubblici. Cfr. *We Can Conquer Unemployment*, cit., pp. 7 sgg.

²⁶⁰ *A National Plan for Great Britain*, in *The Week-End Review, Supplement*, February 14, 1931. Sul punto anche, V. TORREGGIANI, *Towards an Orderly Society. Capitalist Planning and Corporatist Ideology in Britain in the Great Slump (1931-1934)*, in *The Journal of European Economic History*, 1, 2016, pp. 67-97.

È in questo clima che la teoria keynesiana offre gli strumenti di una completa inversione di paradigma²⁶¹. Nella *General Theory*²⁶² la condizione di instabilità diviene lo scenario di partenza, la situazione abituale, lo stato naturale delle cose²⁶³. Di qui la necessità, strutturale e costante, dell'intervento dello Stato, di «una socializzazione di una certa ampiezza dell'investimento» che «si dimostrerà l'unico metodo per consentire di avvicinarsi all'occupazione piena»²⁶⁴; socializzazione che, per giunta, risulta economicamente conveniente ai sensi del moltiplicatore e della sua nota equazione²⁶⁵. La profezia della *End of Laissez-Faire*, formulata qualche anno prima, tende ad avverarsi: il *laissez-faire*, inteso come dottrina economica, «ma anche come parte della legge morale»²⁶⁶ e giuridica, naufraga, nei dilemmi della «povertà nell'abbondanza», assieme

²⁶¹ Lo dimostrano altre due importanti opere: E. H. CHAMBERLIN, *The Theory of Monopolistic Competition* [1933], trad. it., *Teoria della concorrenza monopolistica*, Firenze, La Nuova Italia, 1961 e J. ROBINSON, *The Economics of Imperfect Competition* [1933], trad. it., *Economia della concorrenza imperfetta*, Milano, Etas Kompass, 1973 evidenziano l'inadeguatezza del modello 'concorrenza perfetta'. Come spiega J. K. GALBRAITH, *The Affluent Society*, New York Toronto, The New American Library, 1958, p. 114, prima di allora, difatti, «non esisteva una generale fiducia che le crisi potessero essere attenuate dall'azione del governo, senza correre il rischio di paralizzare il potere di autoassestamento del ciclo o semplicemente di peggiorare la situazione. Verso la fine di quel decennio, sotto l'influenza combinata delle teorie di Keynes e di quello stato d'animo generato dal *New Deal* e incline a fiduciosi esperimenti, si diffuse largamente l'opinione che le crisi potessero essere almeno parzialmente prevenute». Sulla lunga influenza della politica economica keynesiana, R. SKIDELSKY, *Keynes*, cit., pp. 111-155.

²⁶² Per il giurista, basti il compendio di J. M. KEYNES, *The General Theory of Employment, Interest and Money* [1936], in (a cura di) G. Lunghini, *La fine del Laissez-Faire e altri scritti*, Torino, Bollati Boringhieri, 1991; assunti anticipati, ancorché in modo meno esplicito, in Id., *A Treatise on Money*, Macmillan, London, 1930, pp. 405-408, nelle conclusioni del secondo volume.

²⁶³ A. ZANINI, *Keynes: una provocazione metodologica. Il "continente-Keynes" e l'Europa del '900: metodo e norme*, Verona, Bertani, 1985, rimarcando come nella *General Theory* «lo squilibrio è condizione normale» (p. 152), nota che «Keynes teorizza implicitamente il necessario controllo sulla riproduzione sociale della forza-lavoro, come sostegno della domanda effettiva, da un lato, e come garanzia di stabilità politica dall'altro» (p. 154). E ancora: «la domanda effettiva, in quanto normazione complessiva espressa socialmente dall'intervento dello Stato, è, comunque, regolamentazione sociale» (p. 171).

²⁶⁴ J. M. KEYNES, *The General Theory of Employment, Interest and Money*, cit., p. 115.

²⁶⁵ Su tali aspetti, H. P. MINSKY, *John Maynard Keynes*, trad. it., *Keynes e l'instabilità del capitalismo*, Torino, Bollati Boringhieri, 2008.

²⁶⁶ Come aveva anticipato qualche anno prima, J. M. KEYNES, *National Self-Sufficiency* [1933], in (a cura di) G. Lunghini, *La fine del Laissez-Faire e altri scritti*, Torino, Bollati Boringhieri, 1991, p. 90.

alla convinzione che il mercato rappresenti un ordine in naturale equilibrio²⁶⁷.

Il modo più giusto di procedere è liberarci [...] dalla maggior parte dei mali del capitalismo, mentre contemporaneamente occorre cercare di aumentare la quota di reddito che va a coloro che potranno godere di un maggiore benessere economico avendo la possibilità di consumare di più. Nulla di ciò accadrà spontaneamente. Il sistema non è in grado di autoregolarsi e, senza un'azione deliberata, è incapace di portarci dalla nostra attuale povertà alla nostra potenziale abbondanza²⁶⁸.

Non meno sconvolgenti sono le novità che investono le dottrine politiche²⁶⁹. La definitiva crisi del liberalismo che, nella sua rinnovata veste novecentesca, aveva finora segnato le peculiarità del pensiero sociale britannico permettendo l'innesto dei diritti sociali nell'ordinamento²⁷⁰, costringe ad aprire verso culture ignote alla tradizione²⁷¹. Sono questi gli anni in cui Laski, osservando la crisi di governo del 1931, sembra convertirsi al marxismo e al concetto di lotta di classe, finendo per criticare la democrazia parlamentare, il gradualismo della Costituzione britannica e la cultura fabiana alla quale si era recentemente avvicinato²⁷²: la democrazia burocratizzata gli sembra ora

²⁶⁷ Sulla teoria keynesiana tra la *End of Laissez-Faire* e la *General Theory*, si veda la sintesi di P. SABBATINI, *Keynes e la 'Grande crisi'*, in (a cura di) Id., *Come uscire dalla crisi*, Roma-Bari, Laterza, 1983, pp. I-XLII.

²⁶⁸ J. M. KEYNES, *Poverty in Plenty: is the Economic System Self-Adjusting?* [1934], trad. it., *La fine del Laissez-Faire e altri scritti*, Torino, Bollati Boringhieri, 1991, p. 107.

²⁶⁹ Circa l'importanza di tali novità nel campo della teoria politica, basti la completa sintesi di A. MARWICK, *Middle Opinion in the Thirties: Planning, Progress and Political 'Agreement'*, in *The English Historical Review*, 79, 311, 1964, pp. 285-298.

²⁷⁰ Secondo M. QUIRICO, *La crisi del liberalismo britannico (1930-1950)*, in *Il Politico*, LXVII, 3, 2002, p. 437, le difficoltà del 1931 mostrano, anche nella teoria politica, l'infondatezza di due grandi postulati: «la capacità del capitalismo concorrenziale di autoregolarsi; il felice contemperarsi del perseguimento dell'interesse particolare con la realizzazione del benessere collettivo».

²⁷¹ Circa lo snodo della Grande crisi, cruciale per tutto l'ordine politico europeo, e sulla capacità britannica di preservare l'equilibrio costituzionale, G. ORSINA, *Da un dopo guerra all'altro. Alcune considerazioni sui destini del progetto liberale nell'Europa del Novecento*, in (a cura di) M. Cau, *L'Europa di De Gasperi e Adenauer. La sfida della ricostruzione (1945-1951)*, Bologna, Il Mulino, 2011, pp. 23-49.

²⁷² H. J. LASKI, *Democracy in Crisis*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 1933, opera tutta rivolta a evidenziare i catastrofici effetti della crisi del 1931 sulla fiducia nel sistema parlamentare.

in grado di raggirare, di soggiogare le classi subalterne²⁷³. Sono questi gli anni in cui Sir Oswald Mosley, dopo aver abbandonato il *Labour* in polemica con il mancato accoglimento del suo programma di lavori pubblici ispirato a quello di Lloyd George e Keynes, si avvia verso la sua *British Union of Fascists* guardando con ammirazione verso il corporativismo italiano²⁷⁴. Si noti che persino gli Webbs sembrano giudicare positivamente la pianificazione del *Soviet Communism*²⁷⁵, forse perché stanchi di ‘temporeggiare’ e alla ricerca, negli ultimi anni della loro vita, di intravedere la possibilità, dopo tanto attendere, di ‘colpire duro, come fece Fabio’.

Anche la teoria politica vira dunque verso la pianificazione²⁷⁶; un consenso che attiene tanto al *Practical Socialism*²⁷⁷ di Hugh Dalton intento ad aggiornare la dottrina fabiana per arginare la crescita delle voci radicali in seno al laburismo, quanto alla *Middle Way* proposta, nel 1938, dal futuro primo ministro conservatore Harold Macmillan. Alla ricerca di una via mediana «between the theories of free competition and planned production – between laissez-faire and State intervention»²⁷⁸, dopo aver dichiarato che la sua opera «is offered as a contribution towards the clearer formulation of the new ideas of society that have been slowly emerging since the political crisis of 1931»²⁷⁹, Macmillan propone, oltre

²⁷³ «La sua conversione ebbe origine dalla politica e non dall'economia; elaborò la leggenda secondo cui la costituzione era stata manipolata contro il partito laburista durante la crisi del 1931, e ne trasse la conclusione che non si poteva arrivare al socialismo con il meccanismo esistente della democrazia parlamentare». Così, A. J. P. TAYLOR, *English History*, cit., p. 430. Sul punto anche C. PALAZZOLO, *La libertà alla prova*, cit., pp. 221-232 e V. FROSINI, *La ragione dello Stato*, cit., pp. 131-132. Il suo perenne tentativo di conciliare libertà ed eguaglianza mirato alla costruzione di una autentica democrazia pluralista, non rende invero possibile relegare il suo pensiero entro i canoni del marxismo, la cui ideologia in Inghilterra resta unicamente relegata alle riflessioni di J. STRACHEY, *The Coming Struggle for Power*, London, Victor Gollancz, 1932.

²⁷⁴ Su Mosley, nell'ottica della riflessione corporativa, si rimanda a V. TORREGGIANI, *Stato e culture corporative nel Regno Unito*, cit., pp. 217-254.

²⁷⁵ B. WEBB, S. WEBB, *Soviet Communism: A New Civilisation* [1935], trad. it., *Il comunismo sovietico: una nuova civiltà*, Torino, Einaudi, 1950. Sull'opera, C. PALAZZOLO, *Dal fabianesimo al neofabianesimo*, cit., pp. 147-165.

²⁷⁶ In questo senso, si vedano anche le considerazioni di J. M. KEYNES, *State Planning* [1932], in (a cura di) P. Sabbatini, *Come uscire dalla crisi*, Roma-Bari, Laterza, 1983, pp. 59-68.

²⁷⁷ H. DALTON, *Practical Socialism for Britain* [1935], London, Routledge, 1945.

²⁷⁸ H. MACMILLAN, *The Middle Way: A Study of the Problem of Economic and Social Progress in a Free and Democratic Society* [1938], in (ed.) D. A. Reisman, *Theories of the Mixed Economy*, London, Pickering, 1994, p. 173.

²⁷⁹ *Ivi*, p. 5.

al completamento del *national minimum*²⁸⁰, un'economia pianificata capace di foraggiare le forze corporative. Con un programma esplicito:

certain industries and services which are of key importance to the vigorous economic life of the community, and which have reached a stage of development when their conduct requires to be governed by much wider social considerations than profit-making incentive alone will provide, should be brought under either some suitable form of public ownership and management or, in certain cases, a form of statutory control or supervision which may not involve public ownership²⁸¹.

A fronte di questi sconvolgimenti, diritto e dottrina dei servizi pubblici, a dispetto delle trasformazioni giuridiche visibili in molte realtà occidentali²⁸², restano sostanzialmente fermi. Sarebbe difatti errato, da un punto di vista giuridico, sopravvalutare la capacità descrittiva della pianificazione di riassumere, quantomeno negli anni Trenta, le trasformazioni dello Stato sociale britannico. A dispetto delle mire visibili in altre realtà coeve, le ambizioni pianificatrici non conoscono una trasposizione normativa che non sia settoriale e assai frammentata²⁸³. Manca una riflessione giuridica capace di convogliarle in un sistema coerentemente definito e non dettato da qualche contingenza: «no comprehensive scheme of national planning has yet been evolved»²⁸⁴, ammette Macmillan poco prima dell'inizio della guerra.

Anche il piano della *Socialist Medical Association* (SMA) per trasformare la *National Health Insurance* nel *National Health Service* resta infruttuoso. Si noti che nemmeno viene presa in considerazione la proposta della BMA di estendere la platea dello schema assicurativo, che ancora copriva meno della metà della popolazione²⁸⁵. La tutela

²⁸⁰ «We have not fully realized the danger that Want may lead to War». *Ivi*, p. 4. Circa i *benefits*, di cui tratta nell'ultima parte del libro, rifacendosi implicitamente alla tradizione del *national minimum*, propone un più ampio meccanismo per il *minimum wage* (pp. 301-11) e un *minimum for unemployed* (pp. 312-340).

²⁸¹ *Ivi*, pp. 237-238.

²⁸² Si pensi, ad esempio, a G. GURVITCH, *Le temps présent et l'idée du droit social*, Paris, Vrin, 1931. Per una prospettiva sulla legislazione sociale europea degli anni Trenta, si rimanda a C. DE BONI, *Lo Stato sociale nel pensiero politico contemporaneo. Il Novecento. Parte prima: da inizio secolo alla seconda guerra mondiale*, Firenze, Firenze University Press, 2009, pp. 89 sgg.

²⁸³ È timida, e spesso insufficiente, la pianificazione in materia di *housing*, regolamentazione agricola, distribuzione elettrica, trasporti.

²⁸⁴ H. MACMILLAN, *The Middle Way*, cit., p. 10.

²⁸⁵ Si fa rispettivamente riferimento alle proposte di *A General Medical Service for the Nation*, London, BMA, 1930 e *A Socialized Medical Service*, London, SMA, 1933. Circa «the

ospedaliera, inoltre, resta affidata al localismo dei territori o alle iniziative volontarie delle *societies*²⁸⁶.

Piuttosto, il generale afflato verso la pianificazione convive con l'austerità finanziaria con cui il *National Government* pretende di rispondere alla Grande crisi. A seguito del *May Report*, i servizi sociali subiscono cospicui tagli in materia di istruzione e salute, è imposta una stretta sul *means-test* per i *transitional payments*, ritrattando l'allentamento varato dal governo laburista uscente²⁸⁷. Seguendo le denunce del *Treasury* e della *City* londinese circa il dilagare di una '*scroungermania*', di una cultura parassitaria colpevole di un indiscriminato aumento della spesa pubblica²⁸⁸, la prova del bisogno comporta ora un'intrusione nella vita e nelle abitudini dei disoccupati e delle loro famiglie, stante la previsione di misurare i 'mezzi' sulla base dei patrimoni e redditi di tutto il nucleo familiare (*household means-test*). «I doubt very much whether a court, no matter how carefully chosen and how thoroughly respected, can apply fairly and adequately tests which will show the genuineness of a person's unemployment», notano gli osservatori più attenti²⁸⁹. E non sono rari i casi nei quali le famiglie decidono deliberatamente di dividersi per non rischiare di fallire il '*test*'.

È dunque necessario provare a razionalizzare la materia, la cui disciplina va stratificandosi assieme alla congerie di interventi

problem of planning» in ambito ospedaliero, B. ABEL-SMITH, *The Hospitals*, cit., pp. 405-423.

²⁸⁶ Sul tema della salute nella Gran Bretagna degli anni Trenta, è storicamente centrale il libro del PEP di S. M. HERBERT, *Britain's Health*, Harmondsworth, Penguin, 1939. Sull'evoluzione della normativa della NHI durante il periodo tra le due guerre, si veda invece il saggio di J. S. CLARKE, *National Health Insurance*, in (ed.) W. A. Robson, *Social Security*, London, Allen & Unwin, 1948, pp. 88-124. Sulla «health service agitation», cui però non seguono significative riforme, è fondamentale H. ECKSTEIN, *The English Health Service: Its Origins, Structure, and Achievements*, Cambridge, Harvard University Press, 1958, pp. 101-132. Sulla persistente rilevanza del volontarismo, specie in ambito sanitario, G. FINLAYSON, *Citizen, State, and Social Welfare in Britain 1830-1990*, cit., pp. 230 sgg.

²⁸⁷ Cfr. *Unemployment Insurance Act* [1930], 20 Geo. 5, c. 16 e *Unemployment Insurance (No. 3) Act* [1931], 21 & 22 Geo. 5, c. 36. Sui *transitional payments* e la stretta sulla prova dei mezzi, N. BRANSON, M. HEINEMANN, *Britain in the Nineteen Thirties*, trad. it., *L'Inghilterra negli anni Trenta*, Roma, Laterza, 1973, pp. 27-43.

²⁸⁸ Sull'assistenzialismo del *dole*, visto dal mondo finanziario «as the main bogey», A. BOOTH, *Corporatism, Capitalism and Depression in Twentieth-century Britain*, cit., p. 213.

²⁸⁹ E. W. BAKKE, *The Unemployed Man* [1933], in J. R. Hay, *The Development of the British Welfare State, 1880-1975*, London, Arnold, 1978, p. 95.

normativi²⁹⁰. Si fa strada l'opinione di dover costruire «a plan of unemployment insurance» secondo il quale, «strictly on insurance lines», i benefici «of the unemployment insurance law have applied uniformly throughout its coverage under a central administration»²⁹¹. Seguendo talune raccomandazioni beveridgiane volte a rilanciare una rigorosa applicazione del principio assicurativo-contributivo, separando in modo netto assistenza e previdenza ma tentando di coordinarle entro un disegno più coerente²⁹², l'*Unemployment Act* del 1934 istituisce un *Unemployment Insurance Statutory Committee* (UISC), presieduto, per i successivi dieci anni, dallo stesso Beveridge e competente per la gestione dell'assicurazione contro la disoccupazione (pochi anni dopo estesa anche ai lavoratori agricoli e domestici), ora governata da logiche interamente contributive; nonché un *Unemployment Assistance Board* (UAB) responsabile per le prestazioni assistenziali elargite agli inoccupati non coperti dai rigidi requisiti dello schema assicurativo²⁹³. Per quest'ultimi veniva previsto un *means-test* nazionale, con procedure standardizzate e uniformi, nel tentativo di abbattere i margini di discrezionalità nel riconoscimento del beneficio²⁹⁴.

Eppure, le mire razionalizzanti, ancora una volta, si rivelano sterili. La povertà dilagante, prodotta dai clamorosi livelli di disoccupazione e aggravata dall'austerità del *National Government*, scatena l'agitazione popolare, già montante in seguito ai provvedimenti varati a partire dal 1931. Il malcontento divampa nel momento in cui, per rendere le prestazioni uniformi in tutta la nazione, si assiste a una diminuzione dell'importo del sussidio in molte circoscrizioni distrettuali che in passato erano riuscite ad aggirare le strette finanziarie tramite un utilizzo meno

²⁹⁰ Si veda, in questo senso, anche il *Final Report of Royal Commission on Unemployment Insurance* [Cmd. 4185], 1932. Da guardare anche il saggio di J. M. KEYNES, *The Means to Prosperity* [1933], in (a cura di) P. Sabbatini, *Come uscire dalla crisi*, Roma-Bari, Laterza, 1983, pp. 69 sgg.

²⁹¹ Lo propone, già nel Trentuno, M. B. GILSON, *Unemployment Insurance in Great Britain*, cit., pp. 385-388 *passim*. Dalla rivista *Public Administration*, anche Cole, muovendo dal clima del *New Despotism* di quel periodo, propone radicali riforme per contrastare le falle della *unemployment insurance*. G. D. H. COLE, *The Method of Social Legislation*, in *Public Administration*, 9, 1, 1931, pp. 4-14.

²⁹² J. HARRIS, *William Beveridge*, cit., pp. 356-361.

²⁹³ *Unemployment Act* [1934], 24 & 25 Geo. 5, c. 29. Circa lo UISC, ss. 19-20; sullo UAB, s. 35.

²⁹⁴ Sulla riforma, D. C. MARSH, *National Insurance and Assistance in Great Britain*, cit., pp. 48-53; J. FULBROOK, *Administrative Justice and the Unemployed*, cit., pp. 159-171; M. BRUCE, *The Coming of the Welfare State*, cit., pp. 271-274.

severo della prova dei mezzi²⁹⁵. Le proporzioni della rivolta contro il *means-test* sono spettacolari, così come la grandi marce della fame che procedono verso *Hyde Park* dalle varie aree depresse²⁹⁶.

Il 1934 – il centenario della *New Poor Law* – è forse l'anno socialmente più duro della crisi, perché l'ultimo prima che la ripresa risulti percepibile e siano abrogate tutte le misure varate a seguito del rapporto May. In alcune zone, legislativamente definite *Special Areas* al fine di riservare loro appositi aiuti, la disoccupazione è spesso doppia rispetto alle realtà più virtuose. Testimoniano il tracollo dell'Inghilterra del carbone, trasformatasi dalla gloria ottocentesca nel paese dei sussidi, la «shocking visit to Black Country»²⁹⁷ descritta da Priestley nel suo *English Journey* e le terribili immagini offerte – riprendendo il genere letterario avviato dal Dickens di *Hard Times* – nella *Road of Wigan Pier* di Orwell.

Nel fallimento della riforma del 1934, la cui completa attuazione, addirittura, viene rimandata a seguito della rivolta ai sensi dei cosiddetti *Standstill Acts*²⁹⁸, emergono tutte le contraddizioni del periodo: contro ogni tensione idealtipica verso la programmazione e il coordinamento, l'assistenza resta pervasa da un'atmosfera conflittuale, frammentata, straordinariamente disorganica²⁹⁹. Esattamente opposta all'ordine giuridico cui la pianificazione ambisce, la confusione normativa è la cifra del periodo tra le due guerre³⁰⁰.

Ne sono l'ennesima riprova i vani tentativi di risolvere il problema degli *slums*, abitazioni improvvisate nei sobborghi industriali, fatiscenti e malsane, le cui condizioni igieniche costituivano un rischio per la salute individuale e un veicolo di epidemie collettive. La risposta al problema, nonostante il susseguirsi degli *Housing Acts* rivolti a concedere incentivi, via via più cospicui, per i programmi di edilizia popolare delle autorità

²⁹⁵ Sulla prova dei mezzi, l'analisi più completa è quella di N. BRANSON, M. HEINEMANN, *Britain in the Nineteen Thirties*, cit., pp. 27-57.

²⁹⁶ Sulle proteste «spettacolari» delle grandi marce della fame negli anni dal 1934 al 1936, W. G. RUNCIMAN, *Relative Deprivation and Social Justice*, cit., p. 88 sgg.

²⁹⁷ J. B. PRIESTLEY, *English Journey* [1934], London, Great Northern Books, 2012, pp. 107 sgg. Emerge ora un'Inghilterra dei sussidi, contrapposta alla *Old England* aristocratica e all'atmosfera consumistico-borghese della città (pp. 317-324).

²⁹⁸ *Unemployment Assistance (Temporary Provisions) Act* [1935], 25 & 26 Geo. 5, c. 6, poi rivisto con l'*Unemployment Assistance (Temporary Provisions) (No. 2)* [1935], 25 & 26 Geo. 5, c. 22.

²⁹⁹ Lo spiega bene K LAYBOURN, *The Evolution of British Social Policy and the Welfare State*, cit., pp. 183-219.

³⁰⁰ Sulla situazione caotica di questi anni, è felice anche la sintesi di A. DIGBY, *British Welfare Policy*, cit., pp. 48-52.

locali, risulta insufficiente³⁰¹. Lo *slums clearance* e la ricostruzione di abitazioni rispondenti a adeguati requisiti igienici vengono favoriti solo dal *boom* dell'edilizia privata³⁰², che costituisce il principale fattore della ripresa economica e il motivo per cui il Regno esce dalla Grande crisi più velocemente rispetto ad altri paesi³⁰³.

Detto sviluppo sarà l'ultimo a non essere programmato da una appropriata regolamentazione urbanistica. Il ritardo con cui la legislazione interviene a regolare la materia si deve in parte all'ostruzionismo giudiziario che, in deroga alla consolidata attitudine al *self-restraint*³⁰⁴, tende a intromettersi – anche se in modo incoerente e spesso non univoco³⁰⁵ – nelle questioni attinenti alla proprietà dei terreni oggetto dei *clearance orders*³⁰⁶, giacché, in questo campo, l'azione pubblicistica era più incline a compromettere i diritti patrimoniali ben cari alla tradizione della *Common Law*³⁰⁷.

If popular control is the goal, judges are usually the last persons to whom the final authority over questions arising from public utility regulation should be

³⁰¹ Si pensi ai finanziamenti previsti a partire dallo *Housing Act* [1923], 13 & 14 Geo. 5, c. 24 di Neville Chamberlain, erano stati sensibilmente aumentati dai laburisti con lo *Housing (Financial Provisions) Act* [1924], 14 & 15 Geo. 5, c. 35 di John Wheatley e con lo *Housing Act* [1930], 20 & 21 Geo. 5, c. 39 di Arthur Greenwood. Sulle criticità della disciplina in materia, si guardi il commento di F. FRANKFURTER, W. I. JENNINGS, *Courts and Administrative Law: The Experience of English Housing Legislation*, in *Harvard Law Review*, 49, 3, 1936, pp. 426-454.

³⁰² È imprescindibile M. BOWLEY, *Housing and the State*, cit., pp. 36-179. Cfr. anche N. BRANSON, M. HEINEMANN, *Britain in the Nineteen Thirties*, cit., pp. 233-249.

³⁰³ Battuto forse solo dalla Svezia socialdemocratica che, con una strategia pressoché opposta all'austerità britannica, in questi anni vira verso l'ingegneria sociale e amministrativa tipica del *Welfare State*. Sulla ripresa britannica e svedese, C. P. KINDLEBERGER, *Die Weltwirtschaftskrise*, cit., pp. 154-158.

³⁰⁴ «There are very few cases going to the High Court concerning the exercise of judicial powers by administrative tribunals after the decision of the House of Lords in the *Arlidge Case* until the 1930». Così, W.A. ROBSON, *Justice and Administrative Law*, cit., p. 480, riferendosi proprio ai movimenti che si registrano in materia di *housing* e di *slums clearance*.

³⁰⁵ È centrale il saggio di W. I. JENNINGS, *Judicial Process at its Worst*, in *Modern Law Review*, 1, 1937, pp. 111-131.

³⁰⁶ Lo si percepisce sia in *R. v. Minister of Health ex Parte Davis* [1929] 1 K.B. 619, sia in *Minister of Health v. R. ex parte Yaffe* [1931] A.C. 494. Sul dettaglio delle decisioni, si rimanda a W. A. ROBSON, *Justice and Administrative Law*, cit., pp. 483-485.

³⁰⁷ Su tali aspetti, J. A. G. GRIFFITH, *Judicial Politics Since 1920*, cit., pp. 30-33. Riassume inoltre Id., *The Politics of Judiciary*, cit., p. 120: «l'idea che il Parlamento, in questo campo, stesse "interferendo" con la common law fu dura a morire».

entrusted. Speaking generally, most members of the judiciary appear to find it difficult to see further than property rights³⁰⁸.

È però da chiarire che l'intervento dei giudici, concentrandosi unicamente sul rispetto dei principi di *natural justice* nel procedimento amministrativo per la formazione degli *orders*³⁰⁹ e, dunque, non spingendosi oltre la controversa nozione di *quasi-judicial* appena celebrata nell'*Errington case* del 1935³¹⁰, non frena certo il libero e naturale sviluppo della *social policy*³¹¹.

Oltre all'assenza di un chiaro statuto normativo, il sociale rimane sprovvisto di una riflessione giuridica, l'unica idonea a garantire un vero radicamento dello 'Stato sociale di diritto'. I servizi pubblici restano, così, un concetto polisemico, vocabolo cangiante, «a sort of «“No Man's Land” between law, government, and economics»³¹², cresciuti sulla base della contingenza, di «opportunism and experimentation»³¹³, di impellenze concrete ed esigenze empiriche³¹⁴. È ciò che denuncia anche il *Report on the British Social Services* redatto dal PEP nel 1937 che, reclamando la nomina di una nuova commissione ufficiale, incaricata di fornire un'analisi complessiva di tutto il *welfare*, assente dal tempo della *Royal Commission on the Poor Laws*, mette in luce una situazione caotica e incontrollabile, frutto di «creations of compromise and of

³⁰⁸ M. E. DIMOCK, *British Public Utilities and National Development*, London, G. Allen & Unwin, 1933, p. 313. Come spiega T. PROSSER, *Law and the Regulators*, Oxford, Clarendon Press, 1997, p. 35, la relazione tra la *Common Law* e i servizi pubblici è sempre stata regolata da un rapporto di «hostility and incomprehension».

³⁰⁹ Si parla, in particolare, del *right to be heard*, un minimo riconoscimento a essere sentiti oralmente per i soggetti interessati dal provvedimento. Cfr. H. W. R. WADE, *Administrative Law*, cit., soprattutto, pp. 242 sgg.

³¹⁰ «My conclusion is that although the act of affirming a clearance area order is an administrative act, the consideration which must precede the doing of that act is of the nature of a quasi-judicial consideration». Così, *Errington v. Minister of Health* [1935] 1. K.B. 249, p. 273. Sull'*Errington case* si veda, su tutti, J.A.G. GRIFFITH, *Judicial Politics Since 1920*, cit., pp. 24-30. A riprova della timidezza dei giudici, a titolo esemplificativo, *Re Bowman* [1932] 2 K.B. 621 e *Denby (William) & Sons Ltd. v. Minister of Health* [1936] 1. K.B. 337.

³¹¹ «The courts are not concerned with the civil service as such, because there is a “law and practice of the civil service” as there is a law and practice of Parliament». Così, I. JENNINGS, *Law and Constitution*, cit., p. 179.

³¹² M. E. DIMOCK, *British Public Utilities and National Development*, cit., p. 23.

³¹³ *Ivi*, p. 301.

³¹⁴ Anche dal lato della scienza economica, si denuncia l'assenza di una seria pianificazione e di un adeguato coordinamento con gli strumenti del diritto. Cfr. H. W. ROBINSON, *Law and Economics*, in *The Modern Law Review*, 4, 2, 1939, pp. 257-265.

improvisation»³¹⁵. Peggio: «there is, unfortunately, no generally accepted view as to what constitutes a public social service»³¹⁶.

3. *Dall'assicurazione ai servizi sociali: la London School of Economics tra Rule of Law e Welfare State*

Con l'irrompere del secondo conflitto mondiale, l'urgenza di razionalizzare la legislazione sociale sarà imposta dallo sforzo bellico che, memore dell'esperienza maturata nella Grande guerra, detterà un rinnovato e definitivo impulso alla pubblicizzazione di forme e funzioni amministrative. Occasione propizia per la riorganizzazione beveridgiana: la moltiplicazione dei servizi sociali, rivelando tutta l'alluvionale stratificazione della disciplina normativa dell'*interwar*, in cui «ogni problema era sempre trattato separatamente, senza tener conto di tutte le questioni affini che vi si connettevano»³¹⁷, costringe alla nomina del *Beveridge Committee* nel 1941³¹⁸, per rispondere all'esigenza di riordinare la frammentazione del diritto sociale attraverso un'analisi relativa alla protezione sociale nel suo complesso; un proposito che, come detto, mancava dal 1905.

Specie in questa chiave di lettura, si comprende come lo stesso Beveridge, all'interno del suo celebre piano pubblicato l'anno successivo, precisi che il rapporto da lui redatto, lungi dall'essere particolarmente innovativo, si configuri come una mera razionalizzazione di principi già ampiamente consolidati.

³¹⁵ Così il *Report on the British Social Services: A Survey of the Existing Public Social Services in Great Britain*, London, PEP, 1937, p. 176. Il rapporto, splendido per chiarezza e completezza, si occupa sia dei *community services*, cioè i servizi occupazionali, di educazione, di assistenza ai disabili (pp. 93-107); sia dei *social insurance services*, cioè delle tre assicurazioni contributive esistenti (pp. 108-129); sia dei *social assistance services*, cioè degli altri benefici non previdenziali (pp. 130-157).

³¹⁶ *Ivi*, p. 10. Sulla rilevanza del rapporto del PEP per il cammino verso il piano Beveridge, D. C. MARSH, *National Insurance and Assistance in Great Britain*, cit., pp. 60-76 e D. GLADSTONE, *The Twentieth-Century Welfare State*, cit., pp. 9-11.

³¹⁷ Così, W. H. BEVERIDGE, *Social Insurance and Allied Services*, cit., p. 9, par. 3, seppur ammettendo che «provvedimenti britannici di protezione sociale, sia per l'ammontare di adeguata importanza che per la vastità, non temono alcun confronto» (p. 10, par. 3) con gli altri paesi industrializzati.

³¹⁸ Della nomina se ne darà conto più avanti. *Infra*, capitolo III, par. 2.

In un certo senso il piano qui esposto sembra rivoluzionario, ma in realtà non è che lo sviluppo naturale del passato. Si potrebbe definire come una rivoluzione dal carattere prettamente britannico³¹⁹.

Pur delineando – come in seguito si descriverà nel dettaglio – una protezione sociale ‘dalla culla alla bara’, tramite una previdenza universalistica, un servizio sanitario nazionale gratuito, un’assistenza residuale inclusiva e solidale, Beveridge, rimarcando le continuità e il gradualismo secondo la consueta indole d’oltremarina, si propone solamente di riorganizzare principi già introdotti tra il 1905 e il 1914; principi alla cui elaborazione, si ricordi, aveva direttamente partecipato come *civil servant* al *Board of Trade*, un tempo guidato dal Churchill ora intento a gestire ‘l’ora più buia’.

L’azione pubblica per il progresso sociale non iniziò con la costituzione del governo dopo il 1905, ma essa assunse una nuova direzione da allora. Una nuova relazione si stabilì fra lo Stato e il cittadino: la concessione dei sussidi e dei servizi ai cittadini adulti da parte dei poteri dello Stato³²⁰.

Non v’è dubbio che Beveridge guardi, in particolar modo, all’assicurazione contro le malattie e la disoccupazione del *National Insurance Act*³²¹, laddove esplicitamente sostiene che le proposte del suo piano, lungi dall’essere scompaginanti, siano in realtà «non più che un completamento di ciò che era iniziato in Gran Bretagna nel 1911», anno nel quale «la battaglia dell’assicurazione sociale per i benefici monetari e per l’assistenza medica era stata combattuta e vinta in linea di principio»³²².

Detta interpretazione apre alla convinzione storiografica – che ancor oggi riscuote consensi – che il riformismo *New Liberal* e il suo embrionale riconoscimento di un minimo nazionale di protezione sociale, se non addirittura capace di rivaleggiare per importanza con il

³¹⁹ W. H. BEVERIDGE, *Social Insurance and Allied Services*, cit., p. 32, par. 31.

³²⁰ Id., *Voluntary Action*, cit., p. 193.

³²¹ «National Insurance Act of 1911, which made a revolution both in the way of raising fund for social insurance both in the way of spending them». Id., *Insurance for All and Everything*, cit., p. 14.

³²² «No more than a completion of what was begun in Britain in 1911: the battle of Social Insurance for cash benefits and for medical treatment was fought and won in principle thirty-six years ago». Id., *Epilogue*, cit., p. 269. Il passaggio è riportato anche nell’analisi critica di A. LA SPINA, *Il modello normativo del Welfare State. Teoria della Social Policy in Gran Bretagna*, Palermo-Sao Paulo, Palma, 1983, p. 62.

Beveridge Report, ne costituirebbe quantomeno un pacifico 'antecedente teorico' in grado di evolversi nella cittadinanza sociale laburista, predisposta nell'immediato secondo dopoguerra sulla base delle proposte beveridgiane³²³. Il riconoscimento del *national minimum* può pertanto divenire, storiograficamente, il primo e fondamentale antecedente del futuro *Welfare State*, nonché il segno di un'evoluzione tutta britannica, frutto di uno sviluppo naturale, graduale, avulso dagli scossoni tipici del continente³²⁴.

È in questo senso che, per Thomas Humphrey Marshall, riprendendo questa interpretazione, «il principio della sussistenza di Beveridge» diviene «la conclusione logica di una tendenza precedente» e il suo piano la «logica meta della lunga marcia delle riforme sociali»³²⁵. Il periodo tra le due guerre si configurerebbe dunque come un mero «consolidamento» delle misure già varate, un periodo soffocato tra due rivoluzionarie stagioni, in grado solamente di scortare i principi del riformismo d'inizio secolo – e le citate 'mediazioni' del *national minimum* – verso il riconoscimento delle prestazioni universalistiche di cittadinanza del secondo dopoguerra³²⁶.

È ovvio che la filosofia dello stato assistenziale nacque in un'atmosfera di confusione. Essa apparteneva in realtà a quell'area politica in cui le frange più vicine di tutti i partiti si incontrano e si confondono. Essa era attraente per i conservatori illuminati, per i liberali progressisti, per la maggior parte dei

³²³ L'impostazione storiografica beveridgiana-marshalliana è stata ripresa dai classici della letteratura in materia (si pensi ai citati lavori di B. B. GILBERT, *The Evolution of National Insurance in Great Britain* e M. BRUCE *The Coming of the Welfare State*). Nello stesso senso, si veda però anche l'analisi di M. PACI, *Pubblico e privato nei moderni sistemi di Welfare*, cit., pp. 44-46 e, recentemente, quella di J. COOPER, *The British Welfare Revolution*, cit., pp. 287-295.

³²⁴ Lo segnala anche P. CALAMANDREI, *L'avvenire dei diritti di libertà* [1946], in F. Ruffini, *Diritti di libertà* [1926], Firenze, La Nuova Italia, 1975, p. XLIII: «l'Inghilterra laburista, attraverso un audace piano di assicurazioni sociali di cui l'iniziativa è partita da un liberale ormai celebre, il Beveridge, si avvia decisamente, senza bisogno di bruschi capovolgimenti sociali e senza sopprimere neanche nel periodo di trapasso le libertà individuali, a tradurre in realtà quei diritti sociali che nella costituzione russa sono stati conquistati attraverso una sanguinosa crisi rivoluzionaria».

³²⁵ T. H. MARSHALL, *The Welfare State and the Affluent Society*, in Id., *Sociology at the Crossroad*, trad. it., *Cittadinanza e Classe Sociale*, Torino, Utet, 1976, pp. 218-219 *passim*.

³²⁶ Il periodo tra le due guerre «was one not so much of great innovations as of the consolidation and expansion of measures already tested». Così, Id., *Social Policy*, cit., p. 67. Si pensi che per J. R. HAY, *Employers' Attitudes to Social Policy and Concept of 'Social Control', 1900-1920*, cit., p. 122, addirittura, il periodo tra le due guerre sembra più che altro un «anti-welfare period». Per una riflessione sul valore dell'*internar*, anche G. MONTRONI, *Lo Stato sociale in Gran Bretagna tra le due guerre*, in *Studi Storici: rivista trimestrale dell'Istituto Gramsci*, 2, 2003, pp. 373-393.

radicali e per i socialisti moderati. E questo ci può aiutare a capire come possa essere successo che un movimento nato per opera di Lloyd George e di Churchill come il messaggio del nuovo liberalismo, portato avanti da Neville Chamberlain in nome dei conservatori e ampliato e rispolverato da un altro insigne liberale, Lord Beveridge, potesse ricevere il suggello finale dal partito laburista, ed essere considerato da questo come una roccaforte del socialismo per cui era pronto a combattere fino all'ultima trincea³²⁷.

La realtà appare invero più articolata. Il mito continuista della graduale evoluzione, della continuità e dello sviluppo spontaneo verso il *Welfare State*, tende a incrinarsi qualora si osservino le novità prodotte nell'*interwar*. Solo il primo conflitto mondiale, come detto, oltre a cementare la relazione tra Stato e cittadino, costituisce lo spartiacque fondamentale per l'effettivo emergere tanto della questione redistributiva, visibile nel netto acuirsi della progressività fiscale, quanto della questione amministrativa, marcata dal passaggio dal tradizionale localismo all'egemonia del centralismo³²⁸. Simili considerazioni valgono per il diritto del lavoro che, ancorché in pieno sviluppo in epoche precedenti, acquisisce un'inedita rilevanza scandita dalla conflittualità sindacale frapposta tra lo Stato e il lavoratore³²⁹. Il più incisivo indicatore di massima, tuttavia, resta quello dei livelli di spesa sociale; livelli che negli anni più bui della Grande crisi, nonostante tutti i tentativi di contenerne la crescita, si assestano su cifre non molto inferiori a quelle che caratterizzeranno la stagione del *Welfare State* laburista, contribuendo non poco al miglioramento – innegabile anche al netto delle potestà e delle

³²⁷ T. H. MARSHALL, *The Welfare State and the Affluent Society*, cit., p. 215.

³²⁸ Cfr. M. J. DAUNTON, *Payment and Participation: Welfare and State-Formation in Britain 1900-1951*, in *Past and Present*, February, 1996, pp. 169-216. Si veda inoltre C. CALABRÒ, *L'idea di cittadinanza sociale in Inghilterra tra le due guerre*, in (a cura di) Id., *Le vie della cittadinanza sociale in Europa, (1848-1948)*, Roma, Edizioni di Storia e Letteratura, 2020, pp. 165-185.

³²⁹ Si pensi al *Factories Act* [1937], 1 Edw. 8 & 1 Geo. 6, c. 67 (rivolto a sancire ulteriori limitazioni degli orari di lavoro, alle condizioni igieniche e di sicurezza nelle fabbriche), nonché al *Holidays with Pay Act* [1938], 1 & 2 Geo. 6, c. 70 (per il riconoscimento delle ferie retribuite). Si noti inoltre che, all'interno dei consigli di fabbrica di molte *Special Areas*, va spontaneamente organizzandosi un 'movimento per i servizi sociali' che propone programmi di sostegno ai lavoratori e di welfare aziendale. Su tali aspetti, N. BRANSON, M. HEINEMANN, *Britain in the Nineteen Thirties*, cit., pp. 75-109. È inoltre fondamentale K. MIDDLEMAS, *Politics in Industrial Society*, cit., pp. 371-385, che invero non manca di evidenziare le difficoltà britanniche nel governare le tendenze corporative, specie nel confronto con le realtà continentali.

rappresentazioni popolari – delle condizioni della classe operaia³³⁰; un miglioramento per giunta confermato dal secondo *survey* di Rowntree³³¹. Solo la Grande crisi, inoltre, apre i dibattiti sulla pianificazione keynesiana, la cui forza prorompente infrange le ultime resistenze del *laissez-faire*, ispira le riflessioni sull'economia mista, così come le proposte in merito alla trasformazione della *National Health Insurance* nel *National Health Service*.

A guardar bene, la Gran Bretagna partecipa alla grande trasformazione che declina, con diffusione internazionalmente capillare, tutto il periodo tra le due guerre³³²; tanto che lo 'Stato imprenditore del sociale' può a ragione essere considerato, nel farsi garante degli obiettivi keynesiani della piena occupazione e del funzionamento sociale del ciclo economico, un momento storicamente indispensabile – un secondo 'antecedente teorico' non meno importante del *national minimum* – per il trasloco dal vecchio modello assicurativo al nuovo *Social Service State*³³³.

³³⁰ Sul miglioramento delle condizioni sanitarie negli anni Trenta, contro la tradizionale e popolare rappresentazione che esalta gli aspetti drammatici di quel periodo, C. WEBSTER, *Healthy or Hungry Thirties?*, in *History Workshop Journal*, 13, 1982, pp. 110-129.

³³¹ B. S. ROWNTREE, *Poverty and Progress: A Second Social Survey of York; with Diagrams and Illustrations*, London, Longmans, Green, 1941. Sul contenuto della sua seconda indagine, riferita agli abitanti di York nel 1936, si rimanda a M. BRUCE, *The Coming of the Welfare State*, cit., pp. 234-236. Per una sintesi generale, M. A. CROWTHER, *Social Policy in Britain 1914-1939*, cit., pp. 10-12.

³³² Scrive K. POLANYI, *Der Mechanismus der Weltwirtschaftskrise* [1933], trad.it., *Il meccanismo della crisi economica mondiale*, in (a cura di) A. Salsano, *La libertà in una società complessa*, 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». Dello stesso avviso è L. ROBBINS, *The Great Depression* [1934], trad.it., *Di chi la colpa della grande crisi? E la via di uscita*, Torino Einaudi, 1935, pp. 17-27, che ritiene che la causa della crisi vada in primo luogo ricercata nell'instabilità prodotta dalla Grande guerra.

³³³ La rivoluzione del periodo fra le due guerre che assegna allo Stato un ruolo direttivo dell'economia è stata correttamente rivalutata da una parte della storiografia. Si pensi ancora a W. G. RUNCIMAN, *Relative Deprivation and Social Justice*, cit., pp. 75-124, M. A. CROWTHER, *Social Policy in Britain 1914-1939*, cit., pp. 11-25 e A. DIGBY, *British Welfare Policy: from Workhouse to Welfare*, 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. Nota inoltre A. LA SPINA, *Il modello normativo del Welfare State*, cit., p. 65 come in questi anni si avverta «l'esigenza che un'istanza centrale, lo Stato, prenda le redini delle dinamiche economiche, facendosi garante di un particolare

La diffusione del termine 'piano' associato al *Beveridge Report* del 1942 non può che comprovarlo.

La Gran Bretagna non è immune da quella *Great Transformation* che, nel 1944, Karl Polanyi descrive guardando al periodo tra le due guerre, al paradigma internazionale e alle novità «quasi universali»³³⁴ scandite dal celebre «doppio movimento».

Esso può essere rappresentato come 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 produttiva³³⁵.

Con specifico riferimento al caso britannico, cui è dedicata larga parte dell'opera, il Regno – scrive Polanyi – «sospendendo la base aurea aveva compiuto un passo decisivo verso la trasformazione»³³⁶.

Né il pieno impiego, né una moneta flessibile, né importazioni continue sono possibili per un paese del genere senza una economia estera pianificata [...]. Essa fece un passo decisivo nel 1931 [...]. La Gran Bretagna non è più il paese del libero scambio; non adotta più il gold standard; all'interno ha interferito nell'impresa privata in tutti i modi possibili; è del tutto capace di organizzare il complesso della sua economia estera su base controllata³³⁷.

La rivoluzione, insita nel passaggio dal *laissez-faire* alla concezione imprenditoriale dello Stato, ne evidenzia i nuovi compiti che, lungi dall'essere unicamente rivolti a correggere le più gravi storture sociali prodotte dal mercato, sono ora destinati a imporre il predominio del giuridico sull'economico, indirizzando l'economia a fini sociali e

funzionamento del ciclo». E conclude: «è dunque vero che l'intesa lib-lab costituisce il presupposto politico dell'avvio del Welfare State, ma un altro elemento, cronologicamente successivo, perché rapportato alla crisi, è dato dall'autoconsapevolezza teorica di questo processo, unita alla coscienza che l'accumulazione capitalista lasciata a se stessa non può produrre giustizia sociale».

³³⁴ K. POLANYI, *The Great Transformation*, cit., p. 186.

³³⁵ *Ivi*, p. 170.

³³⁶ *Ivi*, pp. 287-288.

³³⁷ Id., *Universal Capitalism or Regional Planning?* [1945], trad. it., *Capitalismo universale o pianificazione regionale?*, in (a cura di) A. Salsano, *La libertà in una società complessa*, Torino, Bollati Boringhieri, 1987, p. 147.

prevenendo il bisogno prima che questo si manifesti³³⁸: una trasformazione dell'ordinamento, promossa primariamente dalle esperienze totalitarie, dalla quale però neanche le realtà democratiche possono prescindere, perché funzionale alla loro stessa sopravvivenza³³⁹. Fedele al pluralismo sin dagli scritti giovanili³⁴⁰, Polanyi resta però fermo nel rivendicare la necessità di una svolta umanista e «demercificante» che riassegni il giusto valore all'individuo, liberandolo dalla gabbia dell'economia auto-regolata: «non vi era nulla di naturale nel laissez-faire»³⁴¹, anzi vi era molto di artificialmente costruito, perché l'economico restava libero a causa di una precisa e ponderata scelta giuridica. «Mentre l'economia del laissez-faire – chiarisce magistralmente – 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»³⁴². L'intervento pubblicistico deve tendere pertanto, come approdo conclusivo della sua analisi, all'emancipazione dell'individuo, a difenderne la «libertà in una società complessa»³⁴³, minacciata dalla tirannia, ora del mercato auto-regolato, ora del totalitarismo.

³³⁸ Sembra rimarcarlo anche il classico del 1968, recentemente ristampato, di V. GEORGE, *Social security. Beveridge and After*, London, Routledge, 2019, p. 1: «the story will instead be taken up from 1930's because this period is most important in the evolution of social security [...]. Social services providing financial benefits of one form or another can only be meaningful if the benefits they provide are adequate in amount for what is currently considered a decent standard of living; if they cover the whole population and all the economic risks of the industrial system; and if they backed by other social services which aim at preventing and curing large scale distress. None of these conditions existed in any country in the early 1930's. Payment of insurance and assistance allowances was erroneously considered as an alternative to social and economic planning in the fields of employment and health».

³³⁹ «La possibilità stessa della libertà è oggi messa in dubbio», rimarca K. POLANYI, *The Great Transformation*, cit., p. 317.

³⁴⁰ Si vedano Id., *A Gildsocializmus (Eszmék és Emberek)* [1922], trad. it., *Il «guild socialism» (uomini e idee)* e Id., *Gild és Állam* [1923], trad. it., «Guild» e Stato, entrambi in (a cura di) A. Salsano, *La libertà in una società complessa*, Torino, Bollati Boringhieri, 1987, rispettivamente, pp. 3-6 e 7-9.

³⁴¹ Id., *The Great Transformation*, cit., p. 178.

³⁴² *Ivi*, p. 180.

³⁴³ L'appello alla «libertà in una società complessa» chiude, non a caso, la parte terza dell'opera e doveva costituire l'oggetto della sua ultima monografia. *Ivi*, pp. 311-320. Cfr. A. SALSANO, *Presentazione*, in K. Polanyi, *La libertà in una società complessa*, Torino, Bollati Boringhieri, 1987, pp. IX-XVII.

La *Road to Serfdom*³⁴⁴ di Friedrich August von Hayek muove, nello stesso anno, dal medesimo presupposto, 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 collettiva³⁴⁵. Giunge però a conclusioni esattamente opposte³⁴⁶: lo Stato – in aperta polemica con la teoria keynesiana – è incapace di controllare l'economico se non al prezzo della schiavitù totalitaria, foriera di un ordine artificialmente contrario al naturale liberarsi delle forze individuali³⁴⁷. 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»³⁴⁸. Di qui anche l'incompatibilità tra pianificazione e *Rule of Law*: chiamato negli anni della direzione Beveridge a insegnare alla LSE, Hayek ritiene, proprio contro la concezione beveridgiana della libertà dal bisogno³⁴⁹, che la programmazione economico-sociale dello Stato cospiri contro la garanzia costituzionale dei diritti civili e politici. Le condizioni dell'ordinamento britannico, dunque, «mostrano crescenti punti di somiglianza con la Germania di venti o trent'anni fa»³⁵⁰.

³⁴⁴ F. A. VON HAYEK, *The Road to Serfdom* [1944], trad. it., *La via della schiavitù*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2011.

³⁴⁵ 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).

³⁴⁶ F. A. VON HAYEK, nel saggio *Why I Am Not a Conservative*, in Id., *The Constitution of Liberty*, trad. it., *La società libera*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007, p. 783, dichiara di «non essere altro che un impenitente Old Whig», che «non significa ovviamente voler tornare là dove eravamo alla fine dell'Ottocento», bensì credere nelle potenzialità progressiste del libero mercato. Sul primo Hayek e la successiva evoluzione da economista a filosofo, favorita dal successo americano della *Road to Serfdom*, F. TEDESCO, *Introduzione a Hayek*, Bari, Laterza, 2004, pp. 3-43.

³⁴⁷ Come nota P. COSTA, *Cittadinanza sociale e diritto del lavoro nell'Italia repubblicana*, in *Lavoro e diritto*, 1, 2009, pp. 46-47, per Hayek, «fascismo e socialdemocrazia lungi dall'essere fondamentalmente contrapposti, condividono il medesimo vizio "artificialistico": affidano al potere pubblico l'onere di controllare l'interazione sociale, pretendono di creare volontaristicamente un ordine che può nascere soltanto dalla dinamica spontanea, "naturale", della società».

³⁴⁸ F. A. VON HAYEK, *The Road to Serfdom*, cit., p. 117.

³⁴⁹ Sui dibattiti della LSE negli ultimi anni della direzione Beveridge, R. DAHRENDORF, *LSE*, cit., pp. 210-242.

³⁵⁰ F. A. VON HAYEK, *The Road to Serfdom*, cit., p. 229.

La legge può e, per rendere possibile una direzione centrale dell'attività economica, deve legalizzare ciò che a tutti gli effetti rimane una legge arbitraria. Se la legge dice che un certo ministero o autorità può fare quanto gli aggrada, allora qualsiasi cosa tale ministero o autorità faccia è legale, sebbene le sue azioni non siano di certo soggette alla sovranità della legge. Dando al governo poteri illimitati, si può far diventare legale la norma più arbitraria; e in questa maniera una democrazia può dare origine al più assoluto dispotismo che si possa immaginare³⁵¹.

Eppure, nell'evidenziare la centralità dello 'Stato imprenditore del sociale' e della sua capacità di travolgere gli assetti internazionali dello Stato di diritto, tanto la *Great Transformation* che la *Road to Serfdom* sembrano il frutto della *forma mentis* continentale dei rispettivi autori. Rischiano pertanto di condurre a esiti fuorvianti se utilizzate per descrivere le peculiarità d'oltremontane: ritrarre i diritti sociali come strumenti esattamente opposti alla cultura giuridica liberale, ovvero come il segno della scontro conflittuale tra lo Stato di diritto e lo Stato sociale, non risulta completamente appagante per il caso britannico.

Lo attesta il ritardo con cui l'esperienza inglese comprende come il diritto sociale possa condizionare la dimensione costituzionale; una convinzione che sul continente si consolida nel corso della prima, non durante la seconda guerra mondiale³⁵². Si noti che solo dopo il piano Beveridge – e in particolare nel momento in cui nell'*Employment White Paper* del 1944 si precisa che «the Government accept as one of their primary aims and responsibilities the maintenance of a high and stable level of employment after the war»³⁵³ – inizia, propiziata proprio dalla *Road to Serfdom*, una riflessione giuridica sui *social rights* e sulla pianificazione amministrativa sottesa al loro funzionamento³⁵⁴.

Nell'*interwar*, invece, la pianificazione statale, pur decisiva nello spronare il *planning movement*, non costituisce un parametro normativo abbastanza coerente da ispirare l'azione dei poteri pubblici, non è in grado, a dispetto di quanto registrabile in altre potenze, di travolgere la

³⁵¹ *Ivi*, pp. 129-130.

³⁵² Su teoria e storia dello Stato di diritto, si rimanda, rispettivamente, a D. ZOLO, *Teoria e critica dello Stato di diritto* e a P. COSTA, *Lo Stato di diritto: un'introduzione storica*, entrambi in (a cura di) P. Costa, D. Zolo, *Lo Stato di diritto. Storia, teoria, critica*, Milano, Feltrinelli, 2002, pp. 17-73 e pp. 89-170.

³⁵³ *White Paper on Employment Policy* [Cmd. 6527], 1944, p. 3.

³⁵⁴ *Supra*, capitolo III, par. 4.

teoria giuridica complessivamente intesa³⁵⁵. Come la politica sociale non prospetta di travolgere le garanzie del *Rule of Law*, le Corti si preoccupano solo sporadicamente di ingaggiare lo scontro con la *social policy*: il collettivismo dei diritti sociali e l'individualismo dei diritti di libertà convivono antinomicamente, si avvalgono di statuti giuridici differenziati, paralleli e per nulla comunicanti, affidati rispettivamente alla disciplina di *Statute* e *Common Law*, al giudizio di *tribunals* e *courts*³⁵⁶. A dispetto del contrasto americano tra il diritto e la politica sociale³⁵⁷, a fronte della conflittualità tra Stato di diritto e Stato sociale che sul continente, capitanata dalla pubblicizzazione della proprietà weimariana, tende a infrangere i confini individualistici del diritto privato fino a giungere alle derive dello Stato totale³⁵⁸, il sostanziale disinteresse delle

³⁵⁵ Sulla resistenza britannica nei confronti di un assetto corporativo dell'ordinamento, A. BOOTH, *Corporatism, Capitalism and Depression in Twentieth-century Britain*, cit., pp. 207-213.

³⁵⁶ «The ordinary law of the land' makes such colossal distinctions between private law and public law that the administrative organs of government possess entirely different rights, powers, duties, and liabilities from those possessed by private persons and institutions». Così, in maniera illuminante, W. A. ROBSON, *Justice and Administrative Law*, cit., p. 438.

³⁵⁷ Nella lunga stagione della *Lochner Era*, dal nome della nota sentenza del 1905, la Corte suprema, «arroccata nella più retriva difesa dello status quo», dichiarava «costituzionalmente illegittima la gran parte delle leggi attraverso cui si iniziava, anche nel nuovo continente, l'edificazione dello Stato sociale. A far le spese di interpretazioni del V e XIV emendamento della Costituzione [...], erano fra gli altri i primi tentativi di limitare l'orario lavorativo dei bimbi o i primi statutes che garantivano un risarcimento dei danni per gli incidenti di lavoro». Così, U. MATTEI, E. ARIANO, *Il modello di common law*, Torino, Giappichelli, 2018, p. 123. Sul punto, d'obbligo richiamare E. LAMBERT, *Les gouvernement des juges et la lutte contre la législation sociale aux États – Unis. L'expérience américaine du contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois* [1921], trad. it., *Il governo dei giudici e la lotta contro la legislazione sociale negli Stati Uniti. L'esperienza americana del controllo della costituzionalità delle leggi*, Giuffrè, Milano, 1996, soprattutto pp. 58 sgg. Si veda inoltre D. R. ERNST, *Tocqueville's Nightmare. The Administrative State Emerges in America, 1900-1940*, New York, Oxford University Press, 2014 e B. EMERSON, *The Administration of Constitutional Conflict: Structural Transformations in American Public Law, 1877-1946*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 46, 2017, pp. 385-415.

³⁵⁸ Sullo «Stato totale proprio dell'identità fra Stato e società», si pensi a C. SCHMITT, *Der Begriff des Politischen* [1927], trad. it., *Il concetto di 'politico'*, in (a cura di) P. Schiera, G. Miglio, *Le categorie del politico. Saggi di teoria politica*, Bologna, Il Mulino, 2014. La citazione a p. 105. Di contro, si vedano le riflessioni sul rapporto tra «democrazia formale e democrazia sociale» di H. KELSEN, *Vom Wesen und Wert der Demokratie* [1929], trad. it., *I fondamenti della democrazia e altri saggi*, Bologna, Il Mulino, 1970, soprattutto, pp. 101-104. Sulla «incursione del sociale» nella dimensione giuridica novecentesca, B. SORDI, *Diritto pubblico e diritto privato. Una genealogia storica*, Bologna, Il Mulino, 2020, pp. 139 sgg.

Corti a intromettersi nel campo dell'amministrazione sociale³⁵⁹, permettendo al *Rule of Law* e al *Welfare State* di rimanere realtà di fatto distinte, riesce a favorirne la convivenza. In sintesi, la contrapposizione tra Stato di diritto e Stato sociale resta percepibile anche nel sistema britannico, ma non riesce a descriverne, a riassumerne le peculiarità: è semmai la loro convivenza, ancorché spesso scostante e contraddittoria, a condizionare il modello.

I motivi di tale assetto sono da ricercarsi nei tratti «prettamente britannici» sia della politica sociale che della teoria giuridica.

Dal lato della *social policy*, la lunga influenza del liberalismo sociale e la sua traiettoria collettivistica permettono ai *social rights* di presentarsi come la continuazione idealistica dei diritti di libertà cari alla tradizione costituzionale³⁶⁰, perché favoriti dalla storica alleanza tra la sovranità del Parlamento e il sistema giuridico, nel rispetto delle loro ben distinte funzioni e del divario between the idea of 'law' and the idea of 'government'», come «heritage from the conflict in the seventeenth century»³⁶¹.

Dal lato del diritto, le peculiarità dello spirito empirico che, noto per rifuggire da astratte e volontaristiche categorizzazioni, «si crea sulla base della vita giuridica e della natura dei fatti»³⁶², a sopire la belligeranza tra *Rule of Law* e *Welfare State*, nel convincimento della superiorità del precedente giurisprudenziale, nella consapevolezza di una cultura normativa esonerata dal redigere un testo dalla portata costituzionale o amministrativisticamente programmatica. Anche il consueto carattere rimediale, che da sempre circoscrive il diritto inglese agli strumenti esperibili in giudizio, contribuisce alla noncuranza della disciplina sostanziale applicabile alle amministrazioni; disciplina che, sugli strascichi dell'autorevolezza della *English Constitution* di Walter Bagehot, appare

³⁵⁹ «As distinct from the history of the United States Supreme Court, the cases in which British courts have used their judicial power deliberately to frustrate a social purpose are not frequent. Roberts v. Hopwood is probably the outstanding example». Così, W. FRIEDMANN, *Law and Social Change in Contemporary Britain*, cit., p. 247.

³⁶⁰ Si ricordino gli embrionali contributi di Mill, l'idealismo greeniano e le mediazioni di Hobhouse, di cui *supra*, capitolo I, par. 1.2. Sul *Beveridge Report* come completamento di tale traiettoria collettivistica si veda, V. FROSINI, *La ragione dello Stato*, cit., pp. 199-203.

³⁶¹ W. A. ROBSON, *Justice and Administrative Law*, cit., p. 421.

³⁶² G. RADBRUCH, *Der Geist des englischen Rechts*, trad. it., *Lo spirito del diritto inglese*, Giuffrè, Milano, 1962, p. 7. Circa i tratti caratteristici del diritto inglese, sempre alla metà del Novecento, F. VASSALLI, *Osservazioni di uomini di legge in Inghilterra*, Roma, Associazione Italo-britannica, 1946. Sulle peculiarità costituzionali si veda anche L. LETTIERI, *La Costituzione inglese*, Firenze, Sansoni, 1946.

legata più che altrove al potere legislativo³⁶³. E la imperitura influenza della diceyana *Law of the Constitution*, inibendo di fatto un effettivo 'sistema' di diritto pubblico coerentemente con la citata avversione verso il *droit administratif*³⁶⁴, favorisce, specie nel periodo tra le due guerre, la non interferenza delle Corti nelle questioni riservate alla sovranità del Parlamento e alla sua amministrazione³⁶⁵.

Sono sporadiche le situazioni in cui le Corti – citando il *Poplar case* – censurano gli «eccentrici principi di filantropia socialista»³⁶⁶. All'opposto, è il *self-restraint* giudiziario, consacrato dall'*Arlidge case* durante la prima guerra mondiale, ad essere portato, nel corso della seconda, fino alle estreme conseguenze del *Liversidge*, dove la *House of Lords* finisce per mostrare la propria ossequiosa deferenza nei confronti dell'esecutivo e si rivela, agli occhi di Lord Atkin e della sua celeberrima *dissenting opinion*, «more executive minded than executive»³⁶⁷; con richiami ai tempi della tirannia stuarda, «in this case – ribadisce – I have listened to arguments which might have been addressed acceptably to the Court of King's Bench in the time of Charles I»³⁶⁸.

³⁶³ «Il segreto che rende efficace la Costituzione inglese può essere individuato nella stretta unione, nella fusione pressoché completa del potere esecutivo con quello legislativo. La dottrina tradizionale dominante pretende che la bontà della nostra costituzione consista nella completa separazione dell'autorità legislativa da quella esecutiva; ma in verità la sua superiorità sta proprio nella loro eccezionale vicinanza». Così, W. BAGEHOT, *The English Constitution* [1867], trad. it., *La Costituzione inglese*, Bologna, Il Mulino, 1995, p. 52. In effetti, ribadisce T. ROSAMUND, *The British Philosophy of Administration*, cit., pp. 35-36, come «the evolution of British constitution had created fused legislative and executive institutions», la scienza amministrativa, di cui Beveridge è uno dei maggiori esponenti, rivendica la «fusion between policy-making and administration and, indeed, between constitutional matters and administration».

³⁶⁴ Espressa all'interno del celebre capitolo XII di A. V. DICEY, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, cit., pp. 279-341.

³⁶⁵ «It rests on his distinction between law and administration. To Dicey the former means a body of rules established or at least interpreted by the ordinary law courts. Administration is contrasted with law. Administration means discretion, and therefore any wide measure of discretion is incompatible with the rule of law». W. FRIEDMANN, *Law and Social Change in Contemporary Britain*, cit., p. 285.

³⁶⁶ *Roberts v. Hopwood* [1925] A.C. 578, p. 594.

³⁶⁷ *Liversidge v. Anderson* [1942] A.C. 206, p. 244.

³⁶⁸ *Ibidem*. Nella specie, si ritiene legittimo un arresto, disposto ai sensi del regolamento di difesa 18B del 1939 per le emergenze di guerra, in caso di «reasonable cause to believe any person to be of hostile origin or associations». A esiti simili, del resto, si era pervenuti, nelle emergenze della Grande guerra, in *R. v. Halliday* [1917] A.C. 260. «It was, however, the courts themselves – scrive W. A. ROBSON, *Justice and Administrative Law*, cit., p. 537 – which thus limited their own powers of scrutiny and control. It was the majority decision of the House of Lords in *Liversidge v. Anderson* which settled this momentous question in

Assolta dall'impaccio di dover confrontarsi con la tradizione individualistica del diritto e dei suoi interpreti, libera dai freni e dalle lentezze della storia del diritto, la legislazione sociale può davvero svilupparsi rapidamente; uno «sviluppo naturale»³⁶⁹ che, ben lontano dagli ideali della pianificazione e, all'opposto, anarchico, disorganico e «indicibilmente bizzarro», imporrà l'edificante riorganizzazione beveridgiana all'insegna di un chiaro e lineare universalismo.

Forse la spiegazione insulare più ovvia e decisiva del piano Beveridge è quella di mettere un po' di ordine nelle indicibili bizzarrie di cui è intessuta la legge vigente britannica, le quali costringono le persone afflitte da qualche disgraziato evento a correre da Erode a Pilato, a pagare ed a riscuotere a e da uffici diversi, a dolersi di vuoti di legislazione, i quali lasciano scoperti taluni casi, ed a profittare di sovrapposizioni, grazie alle quali l'interessato ha scelta, per l'identico caso, fra sussidi differenti e sceglie naturalmente quello a lui più favorevole. All'uopo l'autore del piano semplifica, coordina, integra e sfronda³⁷⁰.

Ne è la riprova il fatto che l'avversione del *Beveridge Report* verso la selettività delle prestazioni sociali discenda dalla grande frammentazione amministrativa del *means-test*, il cui accertamento fino ad allora muoveva entro notevoli margini di discrezionalità. Non v'è protezione sociale, non v'è assicurazione, aveva già chiarito il Beveridge del 1924 nel suo *Insurance for All and Everything*, se questa «depends in some way in any way upon the discretion of some authority, if it is given not as a right but as a favour»³⁷¹. E l'universalismo della protezione sociale, intimamente lineare perché legato a prestazioni uniformemente elargite a tutta la cittadinanza, risulta ben confacente al bisogno d'ordine.

Anche in quest'ottica, dunque, il *Welfare State* beveridgiano sembra la reazione, e non il frutto, della Gran Bretagna tra le due guerre³⁷². Sebbene si assista alla straordinaria crescita della spesa pubblica e dell'ingerenza amministrativa, nonostante vengano elaborate le premesse macroeconomiche insite negli ideali dello 'Stato imprenditore del sociale'

favour of executive immunity». Si veda anche la sintesi del nostro G. TREVES, *Lo sviluppo del diritto amministrativo inglese*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1946, pp. 177-185.

³⁶⁹ Sempre richiamando le parole di Beveridge nel suo piano, *supra*, *Introduzione*.

³⁷⁰ L. EINAUDI, *Lezioni di politica sociale*, Torino, Einaudi, 1964, p. 86.

³⁷¹ W. H. BEVERIDGE, *Insurance for All and Everything*, cit., p. 7.

³⁷² Sul *Welfare State* come reazione alla Gran Bretagna degli anni Trenta, restano illuminanti le conclusioni di N. BRANSON, M. HEINEMANN, *Britain in the Nineteen Thirties*, cit., pp. 421 sgg.

propri della rivoluzione keynesiana, la dimensione istituzionale, nell'*interwar period*, rimane avvolta da dinamiche economicistiche, come tali poco rivolte alla promozione della solidarietà collettiva, alla sfera dei valori giuridici propri della futura cittadinanza sociale.

III

IL SOLIDARISMO DELLA CITTADINANZA SOCIALE: LA PREMESSA DEL NATIONAL HEALTH SERVICE

*La miseria genera l'odio: l'indigente odiava le macchine che,
a suo avviso, gli toglievano il pane; odiava gli stabilimenti
che le ospitavano; odiava i proprietari di quegli stabilimenti*

C. Brontë, Shirley

SOMMARIO. – 1. Dalla via della schiavitù alla via della cittadinanza sociale. La libertà dal bisogno come tavola dei valori del secondo dopoguerra. – 2. Il piano Beveridge: tre «principi», tre «premesse», tre «metodi». – 2.1. L'eredità del riformismo liberale: il welfare minimo e l'uguaglianza contributiva. – 2.2. L'eredità del periodo fra le due guerre: le grandi trasformazioni della pianificazione e della piena occupazione keynesiana. – 3. La recezione del Report. All'apice del verticismo del Social Service State laburista. – 4. L'universalismo del National Health Service: i traguardi dell'indivisibilità dei diritti e i nuovi orizzonti della riflessione giuridica.

1. *Dalla via della schiavitù alla via della cittadinanza sociale. La libertà dal bisogno come tavola dei valori del secondo dopoguerra*

We are in the midst of a period of revolutionary change that is likely to be as profound as any in the modern history of the human race. We shall not understand its inner nature unless we recognize it to be as significant in its essentials as that which saw the fall of the Roman Empire, the birth, with the Reformation, of capitalist society, or, as in 1789, the final chapter in the dramatic rise of the middle class to power¹.

Così scriveva Harold Laski nelle sue *Reflections on the Revolution of Our Time*, percependo, nel 1943, l'importanza delle trasformazioni del periodo. Sul carattere travolgente e vertiginosamente profondo delle trasformazioni giuridiche degli anni Quaranta, il consenso è pressoché unanime. Il secondo dopoguerra registra discontinuità tanto radicali da

¹ H. J. LASKI, *Reflections on the Revolution of Our Time* [1943], New York, Viking Press, 1947.

competere solo con quei capovolgimenti epocali che hanno invertito gli andamenti della storia del diritto, ribaltandone gli orizzonti plurisecolari².

Il piano Beveridge, celebre per la riorganizzazione in chiave quasi interamente universalistica della protezione sociale britannica, appare concretizzare l'appello rooseveltiano alla *freedom from want*; appello al quale, pur fra la diversità di accenti, la Costituzione italiana, quella della IV Repubblica francese e il *Grundgesetz* tedesco saranno presto chiamati a rispondere³. Il parametro della «libertà dal bisogno» si propone di legittimare giuridicamente tutti i diritti riconosciuti dalle nuove democrazie solidali, sembra acquisire una primazia sugli altri principi costituzionali, diviene la metanorma costituzionale, il fine ultimo, del nuovo Stato «del benessere»⁴. Promuovendo un campionario valoriale tutto teso a dinamiche inclusive e solidali, la convergenza internazionale verso la «dichiarazione dei diritti sociali»⁵ evidenzia come l'eliminazione delle precondizioni di svantaggio fra gli individui assurga a norma comune tesa al progresso della collettività e volta a riallacciare gli itinerari della triade rivoluzionaria, mediando libertà ed eguaglianza tramite l'inedito valore giuridico assegnato alla solidarietà⁶. «Poverty, in short, was not the fault of the poor: it was the fault of society»⁷.

² In effetti, il secondo dopoguerra segna «elementi di discontinuità profonda sul terreno del diritto rispetto al passato, paragonabili per importanza solo alle svolte del secolo XII e della fine del secolo XVIII». Così, A. PADOA SCHIOPPA, *Storia del diritto in Europa: dal medioevo all'età contemporanea*, Bologna, Il Mulino, 2016, p. 623. Anche l'*Epilogo* del manuale di M. CARVALE, *Storia del diritto nell'Europa moderna e contemporanea*, Bari-Roma, Laterza, 2012, pp. 443-446 evidenzia l'importanza del *Welfare State* inglese per gli sviluppi dell'ordine contemporaneo.

³ Oltre a demolire il mito del primato della legge sulle altre fonti e promuovere il parziale superamento delle sovranità nazionali, il costituzionalismo continentale si fa altresì interprete, elevando i diritti sociali a completamento delle altre libertà, dei valori dello Stato sociale. Sulla tradizione della «legolatria» P. GROSSI, *L'Europa del diritto*, Roma, Laterza, 2007, pp. 104 sgg. Per un'analisi storico-critica dell'ordine internazionale, D. ZOLO, *Cosmopolis: la prospettiva del governo mondiale*, Milano, Feltrinelli, 2008.

⁴ Sebbene spesso non esplicitato nelle Costituzioni, è sostenibile ritenere che la libertà dal bisogno «idealmente sostenga e giustifichi tutta una serie di diritti e libertà riconosciuti dall'ordinamento». Così, M. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, cit., p. 4. Sulla centralità della libertà dal bisogno nel modello sociale europeo, A. MORRONE, *Stato sociale e disuguaglianze. Persistenze costituzionali e problemi aperti*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 4, 2020, pp. 707-750.

⁵ Si fa esplicito riferimento all'opera di G. GURVITCH, *La déclaration des droits sociaux* [1944], trad. it., *La dichiarazione dei diritti sociali*, Milano, Edizioni di comunità, 1949.

⁶ S. RODOTÁ, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, cit., è imprescindibile per una panoramica internazionale.

⁷ A. BRIGGS, *The Welfare State in Historical Perspective*, cit., p. 253.

In risposta alla ventata totalitaria, che aveva lacerato le garanzie costituzionali e prodotto le immani catastrofi della guerra, l'ordine internazionale va professando valori culturalmente opposti: se i totalitarismi si erano avvalsi dei diritti sociali come fondamentale contropartita per il disfacimento dei diritti civili e politici, la cultura giuridica del secondo dopoguerra vanta, invece, la loro reciproca indivisibilità⁸. E il diritto sociale manifesta la sua propensione globalizzante, tende a radicarsi in uno spazio di solidarietà internazionale che, sin dalla Carta Atlantica del 1941, suggella il desiderio «di assicurare a tutti migliori condizioni di lavoro, progresso economico e sicurezza sociale», nonché la speranza, «dopo la definitiva distruzione della tirannia nazista», di stabilire «una pace che dia a tutte le nazioni i mezzi per vivere sicure entro i loro confini, ed assicurati che tutti gli uomini, in tutti i paesi, possano vivere la loro vita liberi dal timore e dal bisogno»⁹.

Non diverse sono le convinzioni dell'ILO proclamate a Filadelfia nel 1944: «la lotta contro il bisogno dev'essere continuata in ogni paese con instancabile vigore», nel convincimento che «una pace durevole non può essere stabilita che sulla base della giustizia sociale» e del più ampio sviluppo della personalità umana «in condizioni di libertà, di dignità, di sicurezza economica, e con possibilità eguali»¹⁰.

Altrettanto decisivo è l'atto di costituzione della *World Health Organization* (WHO), fondata nel 1946 in seno alla neo costituita Organizzazione delle Nazioni Unite, nel quale si chiarisce che la «sanità è uno stato di completo benessere fisico, mentale e sociale, e non consiste solo in un'assenza di malattia o d'infermità»¹¹. Emerge qui il concetto di salute 'una': la salute è un valore che sintetizza tutti gli altri obiettivi votati al 'benessere' della comunità e, pertanto, si propone come il campo di

⁸ Secondo P. COSTA, *Cittadinanza sociale e diritto del lavoro*, cit., p. 45, «l'elemento caratterizzante è la centralità dei diritti e la loro indivisibilità: l'esercizio dei diritti politici non può essere separato dall'eguale partecipazione di tutti al retaggio comune e la realizzazione dei diritti (di tutti i diritti e dei diritti di tutti) è lo scopo e il parametro di legittimità dello Stato. Stato e cittadinanza sociale non sono separabili, proponendosi il primo come strumento indispensabile per la realizzazione della seconda».

⁹ Così, il quinto e sesto punto programmatico della dichiarazione sottoscritta il 14 agosto 1941. Per un quadro generale, F. G. CASTLES, S. LEIBFRIED, J. LEWIS, H. OBINGER, C. PIERSON, *Introduction*, in F. G. Castles (et al.), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, 2012, pp. 7-8.

¹⁰ ILO, *Declaration of Philadelphia. Declaration Concerning the Aims and Purposes of the International Labour Organisation*, 10 maggio 1944, par. I e II *passim*. Sul punto, F. NULLMEIER, F. X. KAUFMANN, *Post-War Welfare State Development*, cit., p. 85.

¹¹ Così nel preambolo della *Constitution of the World Health Organization*, 22 luglio 1946.

applicazione precipuo della libertà dal bisogno e dell'indivisibilità dei diritti che ad essa consegue.

Tali intenti saranno comprovati, il 10 dicembre del 1948, dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite e dalla sua *Dichiarazione universale dei diritti umani*, nella quale è esplicito il tentativo di aggiungere ai diritti civili e politici la garanzia dei diritti sociali, fissandoli all'interno di un orizzonte valoriale a proiezione planetaria. Le quattro libertà rooseveltiane, tra le quali la libertà dal bisogno, troneggiano nel preambolo assieme alla «fede nei diritti umani fondamentali, nella dignità e nel valore della persona umana»¹². Tra gli artt. 22 e 26, inoltre, viene dichiarato un campionario di diritti sociali che colpisce per completezza e forza assertiva¹³.

Lo Stato sociale si propone dunque come una categoria dal carattere storicamente universale, si candida come uno dei più decisivi aspetti di uniformità delle società contemporanee, giacché costituisce una specifica declinazione costituzionale e una precisa modalità di governo formata da definite tecniche amministrative internazionalmente condivise¹⁴.

Eppure, ben oltre l'enfasi dei proclami, spesso meramente programmatici, degli organismi internazionali, è il piano di Sir William Henry Beveridge, pubblicato il 20 novembre del 1942, il vero manifesto fondativo del *Welfare State*¹⁵; termine la cui diffusione, proprio sull'onda della contrapposizione con il *warfare* nazista, è generalmente attribuita agli scritti, di poco precedenti, dell'amico di vecchia data William Temple, già

¹² Così nel preambolo della *Universal Declaration of Human Rights*, 10 dicembre 1948.

¹³ Nella specie, il «diritto alla sicurezza sociale», i «diritti economici, sociali e culturali indispensabili alla sua dignità ed al libero sviluppo della sua personalità», il «diritto al lavoro», a una «rimunerazione equa e soddisfacente», «al riposo ed allo svago», a un «tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario, all'abitazione, e alle cure mediche e ai servizi sociali necessari», nonché il diritto all'assistenza per «maternità e infanzia», all'«istruzione» e alla «sicurezza in caso di disoccupazione, malattia, invalidità, vedovanza, vecchiaia o in altro caso di perdita di mezzi di sussistenza per circostanze indipendenti dalla sua volontà». Artt. 22-26 *passim*.

¹⁴ Sul *Welfare State* come «one of the great structural uniformities of modern society», H. L. WILENSKY, *The Welfare State and Equality*, cit., p. 1; opera che non manca però di evidenziare le diversità delle singole esperienze. Come nota D. KENNEDY, *Three Globalizations of Law and Legal Thought*, cit., pp. 19-73, il diritto sociale si propone come il decisivo fattore che, in ogni ramo dell'ordine giuridico, accomuna, almeno per i primi due terzi del Novecento, le trasformazioni degli ordinamenti occidentali.

¹⁵ Si veda il saggio di P. BALDWIN, *Beveridge in the Long Durée*, in (ed.) J. Hills, J. Ditch, H. Glennerster, *Beveridge and Social Security: An International Retrospective*, Oxford, Clarendon Press, 1994, pp. 37-55. Cfr. anche G. A. RITTER, *Der Sozialstaat*, cit., pp. 142-156.

arcivescovo di York e poi di Canterbury¹⁶. Non può sorprendere, alla luce del percorso finora descritto, che il tentativo di applicare i nuovi principi in via di accreditamento provenga da una realtà priva di una Costituzione scritta: la Gran Bretagna era la principale fucina che, attraverso riflessioni ormai risalenti, lavorava, senza doversi esercitare sulle dogmatiche astrattezze di un testo costituzionale, sul parametro dell'eguaglianza sostanziale, sull'eguaglianza di opportunità, ovvero sulle nozioni gemelle di libertà positiva, libertà-eguale, libertà dal bisogno.

Il *Report of Social Insurance and Allied Services* appare capitanare la rivoluzione del costituzionalismo sociale, perché ne enuclea la tavola dei valori, propone un chiaro «progetto di pace in tempo di guerra»¹⁷, come da titolo del paragrafo che, in modo assai indicativo, chiude il rapporto. Formalizza inoltre la necessità di una «vera diagnosi del Bisogno»¹⁸ e un programma di progressiva sua «abolizione»¹⁹, attraverso schemi di protezione sociale votati al contrasto dei *Five Giants*, i «cinque giganti» che ne costituiscono le specifiche cause.

la Miseria, con la quale il piano è direttamente connesso; la Malattia che è spesso causa di miseria [...]; l'Ignoranza di cui non deve essere permessa l'esistenza in una democrazia; lo Squallore che sorge con la distribuzione senza ordine dell'industria e della popolazione; e l'Ozio che distrugge la prosperità ed è sempre fattore di corruzione tra gli uomini, anche se non accompagnato dal Bisogno²⁰.

Obiettivi, per vero, non meramente dichiarati, bensì puntualmente argomentati attraverso proposte con relative previsioni di spesa allegate: le raccomandazioni beveridgeane, già ampiamente maturate nella riflessione britannica, sono immediatamente pronte per essere trasposte a livello legislativo.

Basato sull'esperienza acquisita, «ma non servo di essa»²¹, tale rinnovamento trova compiuta spiegazione solo se osservato nel contesto bellico²². Se il processo che conduce alla nomina del *Beveridge Committee*

¹⁶ Sul punto, L. GOLDMAN, *Founding the Welfare State: Beveridge, Tawney, and Temple*, in Id., *Welfare and Social Policy in Britain Since 1870. Essays in Honour of Jose Harris*, Oxford, Oxford University Press, 2019, pp. 44-59.

¹⁷ W. H. BEVERIDGE, *Social Insurance and Allied Services*, cit., pp. 110-115, par. 455-461.

¹⁸ *Ivi*, p. 12, par. 11.

¹⁹ *Ivi*, p. 13, par. 13.

²⁰ *Ivi*, p. 111, par. 456.

²¹ *Ivi*, p. 11, par. 8.

²² Per una contestualizzazione, F. GIROTTI, *Welfare state*, cit., pp. 229-236.

muove direttamente dallo ‘spirito di Dunkerque’, simbolo della resistenza del Regno nell’affrontare ‘l’ora più buia’, parimenti, non sarebbe insensato ipotizzare che gli eventi di El Alamein abbiano influito sul *timing* della pubblicazione del *Report*; pubblicazione di pochi giorni successiva alla conclusione degli scontri, il cui vittorioso esito permette di intravedere gli orizzonti della ‘ora più bella’²³.

La guerra era il motore del cambiamento. Proprio nel panico del maggio del 1940, il *War Cabinet* valutava la possibilità di costruire un sistema ospedaliero interamente universalistico, indispensabile per rispondere ai drammi della guerra, più che mai generalizzati alla popolazione civile²⁴. L’irrompere del conflitto, per vero, aveva già condotto alla predisposizione di un *Emergency Hospital Service* – spesso definito *Emergency Medical Service* (EMS) – centralisticamente organizzato e finanziato esclusivamente dallo Stato: l’assistenza medica, così come il sostegno per gli evacuati, rifugiati e vittime dei bombardamenti, inizia ad essere prestata gratuitamente negli ospedali municipali, ma anche in alcuni *voluntary hospitals* che, in dissesto finanziario, ricevono cospicui finanziamenti per il loro sostentamento²⁵. Per una società flagellata dalla guerra, non eccessivamente divisa in corporativismi, memore del disordine dell’*interwar period* e degli alti tassi di disoccupazione, l’interventismo centralizzante dello Stato costituisce la naturale risposta ai propri bisogni²⁶. Si legge sul *Times* del 1 luglio del 1940, poco prima, dunque, del sopraggiungere della *Luftwaffe*:

If we speak of democracy, we do not mean a democracy which maintains the right to vote but forgets the right to work and the right to live. If we speak of freedom, we do not mean a rugged individualism which excludes social organisation and economic planning. If we speak of equality, we do not mean a political equality nullified by social and economic privilege. If we speak of

²³ Per una prospettiva di storia generale, P. CLARKE, *Hope and Glory*, cit., pp. 233-275. Sull’importanza dello spirito di Dunkerque in materia di *social policy*, M. BRUCE, *The Coming of the Welfare State*, cit., pp. 291-302. Per una rassegna didascalica, M. SULLIVAN, *The Development of the British Welfare State*, cit., pp. 21-30.

²⁴ Cfr. T. H. MARSHALL, *Social Policy in the Twentieth Century*, cit., p. 83.

²⁵ Si rimanda qui all’analisi di B. ABEL-SMITH, *The Hospitals*, cit., pp. 424-439. Si veda anche W. FRAZER, *Public Health and Civil Defense in Great Britain During the War*, in *American Journal of Public Health and the Nation's Health*, 32, 1, 12, 1942, pp. 1319-1334.

²⁶ Lo ricorda anche M. PACI, *Il Welfare State come problema di egemonia*, cit., p. 18.

economic reconstruction, we think less of maximum production (though this too will be required) than of equitable distribution²⁷.

È in questo clima che, nei mesi successivi, diviene maggioritaria l'idea di dover immaginare riforme all'altezza delle sfide epocali che il Regno stava affrontando: al *Social Insurance and Allied Committee*, nominato il 10 giugno del 1941 e presieduto da Beveridge, viene assegnato l'incarico di «intraprendere un esame dei progetti già esistenti per le assicurazioni sociali» e «avanzare i suggerimenti del caso proponendo un pacchetto di proposte di riforma in tema di maternità, occupazione, pensioni, istruzione e sanità»²⁸. La fase più complessa della guerra coincide, in sintesi, con la diffusa consapevolezza di dover intavolare un radicale processo riformista²⁹.

È solo ottenendo il massimo sforzo da ogni cittadino che è lecito sperare in una vittoria non troppo lontana. Ma tre fatti essenziali rimangono: che lo scopo di una vittoria è procurare un'esistenza migliore; che ogni cittadino darà ogni sua energia tanto più volentieri se potrà avere l'impressione che il governo avrà pronti, al momento opportuno, piani e progetti per il miglioramento delle condizioni universali; e che se questi piani dovranno essere pronti in tempo bisogna che siano preparati fin da ora³⁰.

Le bombe, non certo rispettose della proprietà o delle differenze di classe, non permettono di continuare a credere che la povertà derivi da colpe individuali; all'opposto, un profondo senso di coesione sociale, di comunanza di destino e di solidarietà collettiva matura nelle viscere della metropolitana di Londra, utilizzata come improvvisato rifugio antiaereo³¹. Tende a radicarsi un sentimento per cui i sacrifici patiti per la

²⁷ Citato da R. M. TITMUS, *Problems of Social Policy. History of the Second World War. United Kingdom Civil Series*, London, HMSO and Longmans, 1950, p. 508.

²⁸ W. H. BEVERIDGE, *Social Insurance and Allied Services*, cit., p. 8, par 1. Sulla nomina del *Committee* – che segue una preliminare indagine sulla penuria di manodopera commissionata a Beveridge dal *Minister of Labour* Ernest Bevin (nel periodo tra le due guerre segretario generale del grande sindacato *Transport and General Workers Union*) – si veda B. ABEL-SMITH, *The Beveridge Report: Its Origins and Outcomes*, in (ed.) J. Hills, J. Ditch, H. Glennerster, *Beveridge and Social Security: An International Retrospective*, Oxford, Clarendon Press, 1994, pp. 13-18.

²⁹ Sull'importanza del *Report* nel quadro del pensiero politico, L. WOLMAN, *The Beveridge Report*, in *Political Science Quarterly*, 1, 1943, pp. 1-10.

³⁰ W. H. BEVERIDGE, *Social Insurance and Allied Services*, cit., p. 113, par. 458.

³¹ Cfr. G. FINLAYSON, *Citizen, State, and Social Welfare*, cit., p. 243. Sull'impatto dei bombardamenti sulla psicologia collettiva, è centralissimo il libro di W. G. SEBALD,

guerra sarebbero stati premiati con la costruzione di un nuovo modello sociale: se comuni erano le sofferenze, comuni dovevano essere i benefici da ripartire dopo la guerra, indistintamente e universalisticamente distribuiti a tutta la cittadinanza. Chiarisce Beveridge all'interno del suo piano:

Le mire di un governo, sia in pace che in guerra, non devono essere la glorificazione di una razza o di un capo di stato, ma la felicità di un uomo qualunque. Ed è questa una meta che malgrado le differenze esistenti nelle varie forme di governo, unisce non solo le democrazie i cui Capi stabilirono la Carta Atlantica, ma anche tutti i loro Alleati. In una parola, unisce tutte le Nazioni Unite in una causa comune e le separa dai loro nemici³².

Detta interpretazione sarà poi ribadita da Richard Morris Titmuss, chiamato come docente di *Social Administration* alla LSE in seguito alla pubblicazione di *Problems of Social Policy*; opera fondamentale nella quale evidenzia come la legislazione di guerra abbia non poco contribuito all'emersione del nuovo ordine welfarista e al radicamento di un clima di solidarietà sociale che costituisce il fondamentale retroterra per l'approdo alla «human way»³³ dello Stato sociale³⁴.

The reality of military disaster and the threat of invasion in the summer of 1940 urged on these tendencies in social policy. The mood of the people changed and, in sympathetic response, values changed as well. If danger were to be shared, then resources should also be shared. Durkik, and all that name evokes, was an important event in the war-time history of social policy³⁵.

Anzi, parrebbe che il *welfare* sia parte in causa dello scontro bellico: anche i nemici giuravano di predisporre un formidabile sviluppo sociale in caso di vittoria³⁶. Si noti che il *Beveridge Report* conosce un clamoroso successo elettorale, si diffonde persino tra i soldati come simbolo della

Luftkrieg und Literatur, trad. it., *Storia naturale della distruzione*, Milano, Adelphi, 2014. Per il caso britannico, è felice la sintesi di H. GLENNERSTER, *British Social Policy Since 1945*, Howard Oxford Cambridge, Blackwell, 1995, pp. 3-7.

³² W. H. BEVERIDGE, *Social Insurance and Allied Services*, cit., pp. 113-114, par. 459.

³³ R. M. TITMUSS, *Problems of Social Policy*, cit., p. 516.

³⁴ Per una introduzione a Titmuss, si veda M. PACI, *Introduzione*, in R. M. Titmuss, *Essays on the Welfare State*, in R. M. Titmuss, *Essays on the Welfare State*, trad. it., *Saggi sul "Welfare state"*, Roma, Edizioni lavoro, 1986, pp. 7-18.

³⁵ R. M. TITMUSS, *Problems of Social Policy*, cit., p. 508.

³⁶ Le armi della politica sociale sembrano capaci, «come il cavallo di Troia di omerica memoria, di risolvere addirittura il corso di una guerra». Così, M. COLUCCI, *Introduzione*, in W. H. Beveridge, *La libertà solidale: scritti 1942-1945*, Roma, Donzelli, 2010, p. XIII.

superiorità morale del Regno contro le barbarie dell'Asse, la censura nazista impedisce alla stampa di menzionarne il contenuto, ne circolano solo alcune copie clandestine e pare che ne sia stata ritrovata traccia anche nel *bunker* di Hitler³⁷. Il conflitto – è ancora Titmuss a evidenziarlo nei celebri *Essays on Welfare State* – sembra dunque combattuto anche attraverso le armi della legislazione sociale:

la guerra non poteva essere vinta a meno che milioni di gente comune, in Gran Bretagna e aldilà della Manica, si convincessero che noi avevamo da offrire qualcosa di meglio del nemico non solo durante la guerra, ma anche dopo la guerra³⁸.

Ebbene, nello scontro tra le due forze, nelle opposte concezioni giuridiche che contraddistinguono i due schieramenti, sembra riproporsi il contrasto epocale, che segna gran parte dell'incedere novecentesco, tra la cittadinanza democratica e la cittadinanza totalitaria³⁹.

Contro il sovranismo degli Stati totalitari, la cultura giuridica del secondo dopoguerra vanta la creazione di un ordine internazionale basato su precise regole di diritto: «la causa della guerra è l'anarchia degli Stati sovrani»⁴⁰ e la sua soluzione «si può realizzare solo con la federazione mondiale»⁴¹, scrive il Beveridge della prefazione all'edizione del 1941 di *Pacifism is not Enough* di Lord Lothian; libro che, sia pur rivolto esclusivamente ai paesi del *Commonwealth*, proponeva la creazione di un ordine giuridico internazionale basato su assetti federali e sul valore condiviso dell'indivisibilità dei diritti⁴². E nel beveridgiano *The Price of Peace* del 1945 si rivendica come la lotta al bisogno assurga a principale strumento per assicurare la democrazia internazionale: «il mondo non può venire assicurato alla democrazia – ribadisce Beveridge – se non dimostrando che la democrazia sa vincere i flagelli sociali del Bisogno,

³⁷ Cfr. J. HARRIS, *William Beveridge*, cit., pp. 419-421.

³⁸ R. M. TITMUSS, *Essays on the Welfare State*, cit., p. 83.

³⁹ È la dicotomia che anima il quarto volume di P. COSTA, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa. L'età dei totalitarismi e della democrazia*, cit., in particolare, pp. 213 sgg.

⁴⁰ W. H. BEVERIDGE, *Preface* [1941], in P. H. K. Lothian, *Pacifism Is Not Enough Nor Patriotism Either*, trad. it., *Il pacifismo non basta*, Bologna, Il Mulino, 1986, p. 119.

⁴¹ *Ivi*, p. 120.

⁴² Su Lord Lothian e la sua opera principale si rimanda ad A. BOSCO, *Lord Lothian: un pioniere del federalismo, 1882-1940*, Milano, Jaca Book, 1989, pp. 267 sgg.

della Malattia, dell'Ignoranza, dello Squallore, dell'Ozio e delle disuguaglianze fra gli uomini»⁴³.

Parimenti, lungi dall'incompatibilità tra diritti sociali e libertà democratiche tipica sia dello Stato totalitario che dello Stato minimo della hayekiana *Road to Serfdom*, «la via per abolire il bisogno»⁴⁴ è il percorso che distingue l'azione delle forze democratiche e ne declina il proposito di costruire un ordine basato sull'indivisibilità dei diritti. La via della schiavitù, in effetti, si rivela una prospettiva subito anacronistica, atteso che gli accordi di Bretton Woods, sia pure disattendendo molte delle proposte di Keynes, sembrano simbolicamente certificarne l'idea principale: la necessità che la programmazione statale diriga l'economia di mercato⁴⁵. Anzi, già sembra una *Road to Reaction*, come da titolo della recensione di Hermann Finer: interpretato nel senso di proteggere esclusivamente i diritti civili e politici, «the Rule of Law is the Rule of Hayek»⁴⁶, una regola di diritto ancor più politicizzata e ideologicamente determinata di quella che governa il nuovo *Welfare State*, perché, a differenza di questa, nemmeno legittimata dal consenso democratico e dal principio maggioritario che lo contraddistingue. Critiche simili sono espresse anche da Barbara Wootton nel suo *Freedom Under Planning* del 1945⁴⁷.

⁴³ W. H. BEVERIDGE, *The Price of Peace* [1945], trad. it., *Il prezzo della pace*, Milano, Bompiani, 1946, p. 52. «In ordine di importanza e di difficoltà i tre principali obiettivi dello sforzo post-bellico: pace, lavoro per chi può lavorare e un reddito assicurato per chi non può farlo. Nella trattazione di questi tre argomenti è venuto naturale di seguire l'ordine inverso, ossia di cominciare dal più facile per risalire al più difficile. Il terzo di questi tre obiettivi fornì la materia al *Social Insurance and Allied Services* che io feci nel novembre del 1942 su richiesta del governo e di sua Maestà britannica e che si proponeva come fine la «libertà dal Bisogno». Il secondo obiettivo fornì la materia al *Full Employment in a Free Society*, rapporto non ufficiale che pubblicai nel novembre del 1944. Il primo obiettivo è il più importante e il più difficile da raggiungere» (pp. 7-8).

⁴⁴ W. H. BEVERIDGE, *Social Insurance and Allied Services*, cit., pp. 12.

⁴⁵ Sul mancato accoglimento di molte delle proposte tecniche avanzate da Keynes, L. FANTACCI, *Motivi e conseguenze di una riforma mancata*, in (a cura di) L. Fantacci, Z. Xiaochuan, *Eutopia. Proposte per una moneta internazionale*, Milano, Et Al, 2011. Sul significato degli accordi, si veda invece 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. 80-95.

⁴⁶ Così, il professore di *Public Administration* alla LSE H. FINER, *Road to Reaction*, London, Dennis Dobson, 1945, pp. 34-45, già autore di un importante manuale di scienze di governo, *Theory and Practice of Modern Government*, London, Methuen, 1932.

⁴⁷ Scrive B. WOOTTON, che già dagli anni Trenta rifletteva sulle implicazioni giuridico-sociologiche della pianificazione, nel suo *Freedom Under Planning* [1945], trad. it., *Libertà e pianificazione*, Torino, Einaudi, 1947, p. 37: «ogni governo, il quale abbia poter assoluti per

In quell'anno, come è noto, sarà proprio il consenso democratico, manifesto nella clamorosa vittoria elettorale del *Labour* contro un Churchill fresco del trionfo militare, a segnare le fortune del *Beveridge Report*. Il piano verrà quasi integralmente recepito dai tre pilastri della protezione sociale laburista: unitamente al varo di un sistema universalistico di copertura previdenziale⁴⁸ e alla predisposizione di un'assistenza nazionale inclusiva e solidale⁴⁹, il libero e gratuito accesso alle prestazioni sanitarie del *National Health Service Act*⁵⁰ rappresenta il «vero simbolo del Welfare State»⁵¹ e la più genuina espressione del passaggio dal vecchio modello assicurativo al nuovo Stato dei servizi sociali.

Il *Welfare State* rimpiazza il *Rule of Law*, ne demolisce le logiche privatizzanti, ne soppianta gli assunti individualistici. L'universalismo dei servizi sociali, inedito criterio ordinante della relazione tra l'individuo e i poteri pubblici, esemplifica il rilievo ora assegnato ai *social rights*, finalmente parte dei diritti di cittadinanza riconosciuti dall'ordinamento. Le innovazioni della cittadinanza sociale, illuminate, guardando proprio alla legislazione laburista, da Thomas Humphrey Marshall nel suo *Citizenship and Social Class* del 1950, promuovono – come in seguito si descriverà⁵² – un'inedita fusione concettuale tra diritti civili, politici e sociali; categorie non più conflittuali, bensì dialoganti nel contenitore della cittadinanza. La redistribuzione delle *chances*⁵³, che il solidarismo della cittadinanza sociale implica, rappresenta un segno distintivo della cultura giuridica europea, sottende l'indivisibilità dei diritti e ne

pianificare l'uso delle risorse della comunità fin nei minimi particolari, può rendere impossibile una effettiva libertà di parola o di culto per qualunque persona o associazioni da esso disapprovata, col semplice negargli i materiali essenziali. “Può”, in questo contesto, non significa tuttavia, e non deve significare, lo stesso che “deve”. Con riferimento ai soli diritti civili e, segnatamente, al citato *Liversidge case*, «è vero che una seria breccia in questi diritti civili è stata aperta dalla facoltà concessa al ministro degli Interni, dal Regolamento di Difesa 18b, d'incarcerare, senza imputazione o prova, persone che secondo la sua personale opinione debbono essere incarcerate, ma è anche vero che questa facoltà è stata esercitata con moderazione» (pp. 43-44). Sul *Liversidge* si rimanda *supra*, capitolo II, nota 368.

⁴⁸ *National Insurance Act* [1946], 9 & 10 Geo. 6, c. 67.

⁴⁹ *National Assistance Act* [1948], 11 & 12 Geo. 6, c. 29.

⁵⁰ *National Health Service Act* [1946], 9 & 10 Geo. 6, c. 81.

⁵¹ T. H. MARSHALL, *The Welfare State*, cit., p. 298.

⁵² *Infra*, nell'ultimo paragrafo di questo capitolo.

⁵³ Sulla «uguaglianza di chances di vita», è d'obbligo il riferimento a R. DAHRENDORF, *Lebenschancen. Anläufe zur sozialen und politischen Theorie*, trad. it., *La libertà che cambia*, Roma-Bari, Laterza, 1994, pp. 149-217.

promuove la fusione concettuale all'interno della nozione di dignità umana⁵⁴. Se fino ad allora il problema della cittadinanza tendeva ad essere risolto guardando esclusivamente ai diritti politici, attraverso la nozione di diritti umani va invece consumandosi un'apertura solidale verso ogni individuo, un primo varco tra le barriere esistenti fra le singole appartenenze nazionali. In effetti, tra la *Dichiarazione dei diritti umani* e la *Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, la concezione dei diritti, attinente alla condizione dell'umanità, avrebbe dovuto condurre al riconoscimento di forme di solidarietà circolanti⁵⁵.

2. *Il piano Beveridge: tre «principi», tre «premesse», tre «metodi»*

All'interno del *Committee* del 1941-1942, diversamente dalla composizione della *Royal Commission on the Poor Laws* del 1905-1909 che, si ricordi, vantava noti esperti della politica sociale britannica⁵⁶, spicca solo la personalità del presidente Beveridge, al quale viene presto chiarito di doversi assumere la responsabilità delle proposte contenute nel rapporto, sottoscrivendolo solo a suo nome e avvalendosi degli altri componenti unicamente come tecnici amministrativi ausiliari⁵⁷.

Sin dalle prime bozze di progetto, discusse dal *Social Insurance and Allied Services Committee* tra il dicembre del 1941 e il gennaio successivo, gran parte degli assunti del futuro *Report* sembrano fissati⁵⁸: un'assicurazione sociale che coordini le tutele previdenziali; assegni

⁵⁴ Si veda qui P. COSTA, *Diritti fondamentali (storia)*, cit., pp. 365-417.

⁵⁵ Come ricorda N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, cit., p. 258, la proclamazione dei diritti umani, del resto, ha «tagliato in due il corso storico dell'umanità dal punto di vista del rapporto politico». Si è infatti di fronte ad un'inversione di quella contrapposizione fra esclusione (dello straniero) ed inclusione (della protezione sociale) che propende verso un'inedita vocazione partecipativa. Cfr. P. COSTA, *Il discorso della cittadinanza in Europa*, cit., p. 16. Su tali temi si veda anche il saggio di A. APOSTOLI, *Il consolidamento della democrazia attraverso la promozione della solidarietà sociale all'interno della comunità*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2016, pp. 1-43.

⁵⁶ *Supra*, capitolo I, par. 1.

⁵⁷ Arthur Greenwood, il ministro laburista senza portafoglio promotore del piano, pochi mesi dopo la nomina del *Committee* aveva già avvertito Beveridge che i suoi componenti erano da considerare semplici consiglieri tecnici, di fatto investendolo della responsabilità politica del rapporto; investitura riportata con una lettera ufficiale del gennaio del 1942, che W. H. BEVERIDGE riporta interamente nell'introduzione al *Social Insurance and Allied Services*, cit., p. 8.

⁵⁸ Sull'assoluto protagonismo di Beveridge nei lavori del *Committee* e sulle proposte discusse in quei mesi, J. HARRIS, *William Beveridge*, cit., pp. 383-398.

familiari e una più attiva politica per l'impiego; abrogazione definitiva della *Poor Law* e limitazione del *means-test* a casi eccezionali; trasformazione della *National Health Insurance* in un *National Health Service* che avrebbe offerto prestazioni accessibili a tutti i cittadini. Le proposte allo studio riguardano, oltre alle tutele di malattia, infortunio, vecchiaia e disoccupazione, *benefits* per lavoratori autonomi e casalinghe, nonché ulteriori previsioni per sostenere il matrimonio, maternità, vedovanza e spese funerarie⁵⁹. Di qui l'immagine di una protezione sociale 'from cradle to grave', dalla culla alla bara, che si propone di accompagnare, dall'inizio alla fine, tutta la vita dei cittadini.

L'espressione 'protezione sociale' significa garantire un reddito che rimpiazza gli stipendi interrotti per disoccupazione, malattia o infortuni; provvedere per l'andata a riposo per limite d'età; per la perdita di sostegno o aiuto causata dalla morte di terze persone; a provvedere per spese speciali, quali nascita, matrimonio o morte. La protezione sociale significa anzitutto la certezza di un certo minimo di reddito⁶⁰.

L'obiettivo – quello di realizzare una protezione sociale tanto capillare da pervadere l'intero ordinamento e divenire la cifra essenziale dell'azione dei poteri pubblici – mira dichiaratamente ad attivare una dinamica inclusiva di partecipazione alla comunità, a trasformare gli «indennizzi in diritti»⁶¹. Tale mutamento tende, in un'unica formula, ad attribuire significato ai tre «guiding principles» che ispirano tutte le raccomandazioni contenute nel piano⁶².

Primo: ogni proposta per l'avvenire, pur approfittando dell'esperienza acquisita in passato, non deve essere limitata a condizioni di categoria o di dettaglio [...]. È proprio adesso, con la guerra che tende ad eliminare ogni genere di limitazioni e differenze che si presta meglio l'occasione di usare l'esperienza acquisita, in un campo fatto libero. Un periodo rivoluzionario nella storia del mondo è il momento più opportuno per fare cambiamenti radicali invece di semplici rattoppi. Secondo: l'organizzazione delle assicurazioni sociali deve essere trattata come parte di una comprensiva politica di progresso sociale [...].

⁵⁹ Per una breve rassegna B. ABEL-SMITH, *The Beveridge Report*, cit., pp. 13-15 o T. H. MARSHALL, *Social Policy in the Twentieth Century*, cit., pp. 78-80.

⁶⁰ W. H. BEVERIDGE, *Social Insurance and Allied Services*, cit., p. 63, par. 300.

⁶¹ *Ivi*, p. 63, par. 301.

⁶² Sulla creazione del *Welfare State* come passaggio dalle concessioni ai diritti sociali, si veda la disamina di R. LOWE, *The Welfare State in Britain Since 1945*, London, MacMillan, 2005, pp. 11-50. Sul punto anche D. GLADSTONE, *The Twentieth-Century Welfare State*, cit., pp. 32-51.

Terzo: il benessere collettivo deve essere raggiunto attraverso una stretta cooperazione fra l'individuo e lo Stato. 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 famiglia⁶³.

I tre principi-guida riproducono esattamente i temi finora affrontati e ripercorrono, sia pur in modo cronologicamente invertito, tutto l'itinerario novecentesco dello Stato sociale britannico: il primo, la tavola dei valori della ricostruzione, ossia la completa reazione alla seconda guerra mondiale, al totalitarismo e all'incompatibilità tra diritti sociali e libertà democratiche di cui questo era interprete; il secondo, l'unificazione dei vari schemi di protezione sociale per rispondere alle esigenze d'ordine e alla disorganica frammentazione della legislazione dell'*interwar*; il terzo, il definitivo riconoscimento legislativo del principio del *national minimum* di webbiana memoria accolto *in nuce* dal riformismo *New Liberal*; principio in grado di innescare una «stretta cooperazione» tra l'individuo e lo Stato, un inedito scambio sinallagmatico tra diritti e doveri, una nuova forma di cittadinanza costruita sulla base di assunti socializzanti.

Da tali principi discendono, a loro volta, tre «assumptions», tre premesse organizzative senza le quali «non è possibile creare un sistema soddisfacente di protezione sociale»⁶⁴.

A) «Children's allowances»⁶⁵: cresciuta sull'onda della campagna di Eleanor Rathbone promossa sin dal primo dopoguerra⁶⁶, la necessità di introdurre un sistema di assegni familiari riveste un'importanza decisiva per il libero sviluppo dei ragazzi e per il sostegno al reddito del nucleo familiare. Si noti che i *family allowances*, esattamente come il nuovo *National Health Service*, dovevano essere svincolati dal principio contributivo ed essere finanziati direttamente attraverso la fiscalità generale: «sembra preferibile – chiarisce Beveridge – gravare l'intero costo dei sussidi infantili (sia che il padre lavori o no) sull'Erario nazionale, ossia che i

⁶³ W. H. BEVERIDGE, *Social Insurance and Allied Services*, cit., pp. 9-10, par. 7-9.

⁶⁴ *Ivi*, p. 63, par. 301.

⁶⁵ *Ivi*, pp. 86-93, par. 410-425.

⁶⁶ Si rimanda qui all'edizione postuma, arricchita proprio dall'epilogo di Beveridge, di E. RATHBONE, *Family Allowances* [1924], London, Allen & Unwin, 1949.

sussidi infantili siano completamente gratuiti»⁶⁷. La tutela avrebbe dovuto coprire tutti i minori nel periodo scolastico obbligatorio, in modo da garantire il loro sostentamento fino all'inserimento occupazionale e al conseguente passaggio alle protezioni della *National Insurance*. L'*assumption A* procede dunque in parallelo con il corretto funzionamento del sistema di istruzione, la cui organizzazione, ancorché non trattata dal *Report* in modo specifico, doveva inevitabilmente essere costruita su basi universalistiche tali da garantire il diritto allo studio anche ai meno abbienti. Attesta l'urgenza di varare riforme riservate ai minori il fatto che molte delle raccomandazioni beveridgiane siano recepite, ancor prima della vittoria elettorale dei laburisti, dal governo Churchill tramite provvedimenti destinati a costituire due delle fondamentali architravi del *Welfare State* del secondo dopoguerra: l'*Education Act* del 1944, finalmente rivolto a risolvere le persistenze classiste del sistema educativo, e il *Family Allowances Act* del 1945, diretto a riconoscere un *child benefit* per il mantenimento dei figli a carico a partire dal secondogenito⁶⁸.

B) «Comprehensive health and rehabilitation services»⁶⁹: per Beveridge è difatti opportuno «considerare la premessa B come assolutamente necessaria» per il funzionamento di un «sistema di protezione sociale che dia piena soddisfazione»⁷⁰. Posto che la «salute è un dovere dello Stato»⁷¹,

un esteso Servizio sanitario nazionale assicurerà ad ogni cittadino ogni forma di assistenza di cui possa aver bisogno, ed in qualsiasi modo gli sia necessaria, fornita dai medici, da specialisti o da consulenti, sia a domicilio sia in appositi istituti, come pure provvederà ad apparecchi oftalmici, dentari o chirurgici, infermieri e levatrici, ed il servizio di riabilitazione dopo un infortunio⁷².

Più che le novità destinate a ricomprendere una serie di trattamenti sanitari – servizio ospedaliero su tutti – non previsti dallo schema della *National Health Insurance* e dunque lasciati alle singole iniziative delle

⁶⁷ W. H. BEVERIDGE, *Social Insurance and Allied Services*, cit., p. 88, par. 415.

⁶⁸ *Family Allowances Act* [1945], 8 & 9 Geo. 6, c. 41. Sul punto si veda W. H. BEVERIDGE, *Epilogue* e E. M. HUBBACK, *The Family Allowances Movement, 1927-1948* entrambi in E. Rathbone, *Family Allowances*, cit., pp. 269-277 e 278-288.

⁶⁹ W. H. BEVERIDGE, *Social Insurance and Allied Services*, cit., pp. 93-100, par. 426-439.

⁷⁰ *Ivi*, p. 93, par. 426.

⁷¹ *Ivi*, p. 94, par. 427.

⁷² *Ibidem*

autorità locali o di enti volontari⁷³, è l'universalismo l'innovazione storicamente più rilevante del piano: il *National Health Service*, oltre a travolgere il modello delle *approved societies* quali *agents* principali dell'erogazione delle prestazioni sanitarie, garantisce, perché finanziato attraverso la fiscalità generale, che «ogni cittadino possa ricevere gratuitamente»⁷⁴ le cure a lui necessarie. Con tutta evidenza, la gratuità del trattamento costituisce il tentativo di riconoscere le prestazioni sulla base del requisito della cittadinanza.

Rivela altresì l'intrinseca profondità storica della cesura: l'universalismo dei diritti sociali di cittadinanza rappresenta il simbolo del definitivo rovesciamento della tradizione britannica della *Poor Law*, della sua ontologica selettività, volta a ghettizzare le vittime dell'indigenza separandole dal resto della comunità e assoggettandole a una prova del bisogno spesso infamante⁷⁵. Il divario tra i paradigmi della *Poor Law* e quelli del *National Health Service* non tende certo ad attenuarsi qualora si osservi che il servizio sanitario, per il suo carattere centralisticamente organizzato e capillarmente distribuito sul territorio come entità fisicamente riconoscibile, sta al solidarismo del *Welfare State* come le *workhouses* stavano allo stigma del modello ottocentesco⁷⁶. La gestione diretta dei servizi sociali sembra difatti costituire l'apice, l'ultimo atto di un processo di continuo accrescimento delle funzioni e delle articolazioni amministrative che il *Poor Law Amendment Act* del 1834 aveva aperto, ma ne rappresenta principi giuridici completamente opposti: lo Stato rivela il suo volto inclusivo e benevolo, atteso che il *National Health Service Act* del 1946, con cui il governo laburista recepisce i propositi Beveridgiani in materia, assurge a modello paradigmatico dell'elargizione dei servizi assistenziali alla persona, di uno Stato che entra in azione non solo per il riconoscimento di indennizzi monetari o di servizi economici, per loro natura standardizzati nei confronti del cittadino-consumatore, ma

⁷³ «National Health Insurance is not national», sentenza W. A. ROBSON, *Introduction: Present Principles*, in (ed.), Id., *Social Security*, London, Allen & Unwin, 1948, p. 22, osservando come lo schema assicurativo non coprisse tutti i cittadini.

⁷⁴ W. H. BEVERIDGE, *Social Insurance and Allied Services*, cit., p. 99, par. 437.

⁷⁵ Cfr. T. H. MARSHALL, *The Welfare State*, cit., pp. 296-297. Sulle condizionalità per l'accesso ai benefici, anche S. WHITE, *Ethics*, in F. G. Castles (et al.) *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, 2012, pp. 20-22.

⁷⁶ Come illumina D. E. ASHFORD, *The Emergence of the Welfare States*, cit., pp. 67-69, il centralismo della *New Poor Law* offre un bagaglio di esperienze amministrative indispensabili per la costruzione del *Welfare State* del Novecento.

direttamente per trattare i bisogni più intimi dell'individuo, differenziati sulla base delle sue singole esigenze.

C) «Maintenance of Employment»⁷⁷: la terza premessa organizzativa riguarda «il mantenimento del lavoro e la prevenzione della disoccupazione di massa»⁷⁸, che costituisce la «peggiore forma di spreco», perché «mentre aumenta le spese dei sussidi, diminuisce le entrate che vi fanno fronte»⁷⁹. Serve dunque «una ferma decisione di usare i poteri dello Stato, nella misura in cui sarà necessario, per garantire a tutti, anche se non un'assoluta continuità di lavoro, almeno una seria possibilità di trovare un'occupazione produttiva»⁸⁰.

Risultano qui percepibili i segni della progressiva conversione di Beveridge alla vulgata keynesiana. La piena occupazione costituisce un limite minimo cui l'azione statale deve tendere: è difatti una condizione assolutamente vitale, perché senza di essa la crescita dei costi per la disoccupazione e l'assistenza agli inoccupati avrebbe scardinato le basi finanziarie del piano e compromesso la sua sostenibilità. Al contempo, nondimeno, una ferma politica occupazionale resta indispensabile per diffondere la cultura del lavoro, inibire derive assistenzialistiche in grado di minacciare il sentimento comunitario, lo spirito di intrapresa e mutuo soccorso⁸¹. Nell'incentivare la diffusione del mutualismo, lo Stato non deve spingersi, come limite massimo della sua azione, oltre al riconoscimento dei bisogni essenziali, lasciando all'associazionismo volontario il compito di elargire prestazioni sociali «oltre al livello di sussistenza»⁸², in nome di quella «stretta cooperazione fra lo Stato e l'individuo» che costituisce il terzo «guiding principle» del piano; principio chiamato ad assicurare unicamente un minimo nazionale di

⁷⁷ W. H. BEVERIDGE, *Social Insurance and Allied Services*, cit., p. 100, par. 440.

⁷⁸ *Ibidem*

⁷⁹ *Ivi*, p. 101, par. 440.

⁸⁰ *Ibidem*

⁸¹ Per una breve sintesi sull'equilibrio beveridgiano tra i valori della piena occupazione e quelli del mutualismo, C. DE BONI, *Lo Stato sociale nel pensiero politico contemporaneo. Il Novecento. Parte seconda: dal dopoguerra a oggi*, Firenze, Firenze University Press, 2009, pp. 170-174. Si veda anche la parte sul *welfare* della LSE (pp. 23-43).

⁸² Poiché il passo non è presente nel compendio tradotto in italiano del *Social Insurance and Allied Services*, si cita qui il documento ufficiale, *Report of the Inter-Departmental Committee on Social Insurance and Allied Services* [Cmd. 6404], 1942, p. 143, par. 375.

protezione sociale e a non «paralizzare le iniziative che portano l'individuo a provvedere più di quel dato minimo»⁸³.

Ebbene, esaurita l'analisi e chiarito il contenuto dei principi-guida e delle tre premesse organizzative, all'interno della conferenza da loro tracciata, operano infine «three methods of security»⁸⁴. Il piano

si basa su queste tre premesse e combina tre metodi distinti tra loro: assicurazioni sociali per i bisogni primordiali della vita; assistenza nazionale per casi speciali; assicurazione volontaria per aumentare le provvidenze di base⁸⁵.

La riorganizzazione in chiave universalistica della nuova *National Insurance* è difatti rivolta a coprire, oltre ai principali rischi previdenziali già tutelati dalla normativa risalente, tutti gli altri eventi destinati ad intaccare il reddito individuale e, pertanto, a compromettere la garanzia del *national minimum*. Predisposto un regime di piena occupazione e assicurata la gratuità delle prestazioni sanitarie, l'assistenza, comunque da garantire tramite una *National Assistance* dall'animo inclusivo e solidale, avrebbe acquisito un carattere meramente residuale, limitato a ipotesi perlomeno eccezionali.

Da un punto di vista storico-normativo, tutta l'architettura beveridgiana sembra dunque riassumibile in una moderna riformulazione del vecchio principio del *national minimum*. Elevandone gli embrionali assunti universalistici, il piano mira dichiaratamente a «stabilire un minimo nazionale di tenore di vita sulla cui base possa aumentare la prosperità ed essere abolito il bisogno»⁸⁶: lo Stato deve riconoscere obbligatoriamente un minimo garantito di prestazioni sociali, ma non deve spingersi oltre «alla garanzia di un reddito minimo per la sussistenza»⁸⁷, coerentemente con l'austerità imposta dal contesto bellico e con l'esigenza di non compromettere la forza propulsiva dell'iniziativa privata, già artefice della grandezza del Regno. Al contempo, è però acquisita la contezza di dover comunque predisporre, anche solo per

⁸³ W. H. BEVERIDGE, *Social Insurance and Allied Services*, cit., p. 11. Sull'importanza nel *Report* assegnata al mutualismo, si rimanda ai par. 375-384, oltre che a G. FINLAYSON, *Citizen, State, and Social Welfare*, cit., pp. 257-263. Secondo J. HARRIS, *Victorian Values and the Founders of the Welfare State*, cit., pp. 173-175, Beveridge, nonostante avesse un carattere fortemente schematico e burocratico, era assai sensibile al valore del filantropismo come collante del tessuto sociale.

⁸⁴ W. H. BEVERIDGE, *Social Insurance and Allied Services*, cit., p. 64, par. 302.

⁸⁵ *Ibidem*

⁸⁶ *Ivi*, p. 107, par. 447.

⁸⁷ *Ivi*, p. 25, par. 27.

tutelare i bisogni essenziali, una seria programmazione economica che assicuri un regime di piena occupazione, la cui effettiva elaborazione teorica, se si eccettuano le profezie del *Minority Report*, si era manifestata solo *nell'interwar period*.

2.1. L'eredità del riformismo liberale: il welfare minimo e l'uguaglianza contributiva

Il legame tra il *Minority Report* e il piano Beveridge è, almeno in parte, innegabile. Come la *Royal Commission on the Poor Laws*, il *Beveridge Committee* ha il compito di analizzare il modello di protezione sociale nel suo complesso, vagliando gli schemi di legislazione sociale esistenti e prospettandone la riforma; come il *Minority Report*, anche il *Social Insurance and Allied Services* si ispira dichiaratamente al principio del *national minimum*⁸⁸. Lo conferma anche il commento di Cole che, nel riassumere le proposte del *Report* del 1942, evidenzia la centralità del principio di matrice webbiana: «the idea of Social Security, put broadly, is that the State – spiega – shall make itself responsible for ensuring a minimum standard of material welfare to all its citizens, on a basis wide enough to cover all main contingences of life»⁸⁹.

The Beveridge Plan should be regarded as one and indivisible, not in the sense that none of its details need further investigation or may have to be modified before it becomes law, but in the sense that nothing can be taken away from it without mutilating its essential idea and robbing it of a substantial part of its value. For this value consists not least in its comprehensiveness – in the highly successful attempt which Sir William Beveridge has made to cover *all* the main contingencies of living and to ensure a real National Minimum for the entire British population⁹⁰.

Come la storiografia recente tende però correttamente a evidenziare, il piano Beveridge è il portato di molteplici aspetti e di diverse culture normative, non certo l'esito di un'univoca direttrice

⁸⁸ Per una sintesi di lungo periodo, L. MARROCU, *Il contesto marshalliano*, cit., pp. 141-158.

⁸⁹ Così, G.D.H COLE, *Beveridge Explained. What the Beveridge Report on Social Security Means*, London, The New Statesman and Nation, 1942, p. 7, nel *pamphlet* pubblicato qualche settimana dopo il *Report*. Si noti che Cole, ora tornato sulle posizioni della *Fabian Society*, ne era divenuto il presidente, guidandone la definitiva trasformazione da movimento politico a semplice organismo di ricerca punto di riferimento intellettuale delle più varie correnti socialiste. Cfr. L. MARROCU, *Il salotto della signora Webb*, cit., pp. 416-419.

⁹⁰ *Ivi*, p. 43.

ideologica riconducibile unicamente alle proposte di Beatrice Webb e compagni⁹¹. Sembra perciò più corretto evidenziare tale legame solo nel contesto del riformismo *New Liberal* che, sia pur disattendendo interamente le proposte che distinguevano il *Minority Report* dalla maggioranza della commissione reale, tanto doveva all'atmosfera fabiana, collante del dialogo tra le forze liberali e socialiste.

Ciò detto, la tradizione del *welfare* minimo, limitato ai bisogni e alle prestazioni essenziali, sembra ispirare direttamente molte delle proposte beveridgiane⁹². Il primo antecedente del piano è, difatti, rinvenibile all'interno delle disposizioni del *National Insurance Act* del 1911, rispetto al quale, come anticipato, le proposte ivi contenute appaiono allo stesso Beveridge un mero «sviluppo naturale del passato»⁹³ e non «più che un completamento»⁹⁴ di principi già posti. Chiarito che la tutela sanitaria avrebbe dovuto costituirsi nella forma autonoma del *National Health Service*, tutte le altre idee che contraddistinguono l'architettura previdenziale beveridgiana discendono, direttamente o indirettamente, dalla riproposizione dello schema di finanziamento *flat-rate* ereditato dalla *National Health and Unemployment Insurance*⁹⁵: «il primo principio fondamentale del progetto di assicurazione sociale è la provvidenza di una quota fissa di beneficio di assicurazione, indipendente dall'ammontare degli stipendi»⁹⁶, un principio che «distingue il progetto proposto dalla Gran Bretagna da quelli esistenti in Germania e nell'Unione Sovietica, negli Stati Uniti e in quasi tutti gli altri paesi»⁹⁷. Ne rivela dunque il carattere «prettamente britannico»⁹⁸.

Limitatamente alla nuova *Social Insurance* non era certo pensabile costruire lo schema sulla base di meccanismi non contributivi finanziati interamente attraverso il fisco, se non altro perché, per ovvie questioni di compatibilità di bilancio, ciò avrebbe imposto una differenziazione

⁹¹ Si aggiunga che ciò che macroscopicamente distingue il piano Beveridge dal *Minority Report* del 1909 è il carattere pragmatico, opposto al tono apocalittico delle proposte webbiane che non erano concretamente attuabili a livello legislativo. J. HARRIS, *The Webbs and Beveridge*, cit., pp. 55-64.

⁹² Ricorda V. GEORGE, *Social security*, cit., p. 33 come «Lord Beveridge considered the subsistence principle the central idea of his report».

⁹³ W. H. BEVERIDGE, *Social Insurance and Allied Services*, cit., p. 32, par. 31.

⁹⁴ Id., *Epilogue*, cit., p. 269.

⁹⁵ Sulla centralità del principio *flat-rate*, S. GIUBBONI, *Il finanziamento della sicurezza sociale in Gran Bretagna*, cit., soprattutto, pp. 104-116.

⁹⁶ W. H. BEVERIDGE, *Social Insurance and Allied Services*, cit., p. 65, par. 304.

⁹⁷ *Ibidem*

⁹⁸ *Ivi*, p. 32, par. 31.

selettiva della tutela e, quindi, un'estensione di quel *means-test* che il piano si proponeva di ridurre a ipotesi eccezionali.

Il popolo britannico preferisce percepire un beneficio in reciprocità di un contributo, anziché un libero sussidio dallo Stato. Questa preferenza è chiaramente dimostrata sia dalla popolarità delle assicurazioni obbligatorie e dall'aumento fenomenale delle assicurazioni volontarie per malattia, morte, dotazioni e più recentemente anche per le cure ospedaliere; ed è anche dimostrata dalle opposizioni fatte a qualsiasi forma di accertamento di risorse. Il pagamento di gran parte del costo dei benefici, sotto forma di contributo, e senza tener conto dei mezzi, è il miglior modo per fondare solidamente il diritto del contribuente ad un beneficio ulteriore, indipendentemente dalle sue risorse⁹⁹.

La vera alternativa era semmai tra mantenere il finanziamento *flat-rate*, articolato cioè su uguali oneri contributivi anche per retribuzioni diverse o, piuttosto, virare verso un sistema di contributi proporzionato al reddito¹⁰⁰.

Quanto si propone oggi per la protezione sociale unificata, nasce da quello che fu compiuto passo per passo durante la sua costruzione. Si conserva il principio tributario nel senso di far condividere a tre parti responsabili il costo della protezione, ossia l'assicurato, il datore di lavoro quando esista, e lo Stato. Si mantiene e amplifica il principio che l'assicurazione obbligatoria dovrebbe provvedere una quota unica di benefici, indipendentemente dai guadagni e quale corrispettivo di una quota unica di contributo, pagata da tutti¹⁰¹.

La scelta di mantenere il modello ereditato dal riformismo *New Liberal* è imposta dal buon funzionamento dello schema nel trentennio precedente. La motivazione principale della riproposizione del *flat-rate principle* resta però quella di rispettare la tradizione del *national minimum*, garantendo una tutela essenziale, ma al contempo necessariamente uniforme per tutta la cittadinanza, perché chiamata a incentivare la solidarietà collettiva e a reagire alla frammentazione della protezione

⁹⁹ *Ivi*, p. 21, par. 21.

¹⁰⁰ All'interno del *Commonwealth*, l'esempio proveniva dalla Nuova Zelanda: il principio *flat-rate* «distingue il progetto britannico da quello recentemente stabilito in Nuova Zelanda, nel quale i contributi sono graduati in proporzione al reddito, e diventano all'atto pratico un'imposta sul reddito». *Ivi*, pp. 65-66, par. 305. Sull'importanza del modello neozelandese, spesso pionieristico nelle soluzioni proposte, A. BRIGGS, *The Welfare State in Historical Perspective*, cit., pp. 243-255.

¹⁰¹ W. H. BEVERIDGE, *Social Insurance and Allied Services*, cit., p. 31, par. 31. Sul favore verso il principio contributivo, anche *ivi*, pp. 52-53, par. 270-276.

sociale del periodo tra le due guerre¹⁰²: «l'espressione "assicurazione sociale" che descrive tale istituzione, significa che è obbligatoria e che tutti gli individui sono solidali tra loro»¹⁰³. Vale ancora il commento di Cole:

It will be seen that Sir William Beveridge has rejected the policy, embodied in many foreign Social Insurance schemes, of making both contributions and benefits vary with the wages of the workers. In this, I feel sure that he is right. He sets out from the idea of a National Minimum, which the State is to ensure as far as possible to everybody, in all contingencies of life¹⁰⁴.

In reazione all'alea che avvolgeva i benefici selettivi *means-test* tra le due guerre, l'uguaglianza contributiva ben risponde all'esigenza di creare un sistema chiaro e universalistico, chiamato ad assicurare, a fronte di un singolo contributo settimanale da versare tramite bollo da apporre sul libretto previdenziale dedicato, tutti i benefici previsti dal piano; benefici tendenzialmente di un pari importo per tutti i lavoratori e per tutti gli eventi di rischio, commisurati su una soglia minima di cittadinanza e destinati a protrarsi «indefinitamente senza accertamenti di risorse finché continui il bisogno»¹⁰⁵. Tale raccomandazione è coerente con il proposito di garantire un sussidio di disoccupazione senza alcun limite temporale, purché si frequentino i *training centres* e non si rifiutino – secondo la clausola utilizzata da tempo – offerte di lavoro *suitable*, congrue¹⁰⁶.

Sono poche, difatti, le deviazioni dall'intransigente applicazione del principio dell'uguaglianza dei contributi per tutti i cittadini e della parità degli indennizzi per tutti gli eventi previdenziali di rischio che Beveridge

¹⁰² Sulla riproposizione beveridiana del *flat-rate principle*, V. GEORGE, *Social security*, cit., pp.12-39 e T. WILSON, D. WILSON, *Beveridge and the Reform of Social Security – Then and Now*, in *Government and Opposition*, 28, 3, 1993, pp. 360-363.

¹⁰³ W. H. BEVERIDGE, *Social Insurance and Allied Services*, cit., p. 25, par. 26. Il legame tra il principio del *national minimum* e le teorie solidariste è ben evidenziato in B. FENZI, *Il piano Beveridge*, Roma, Edizioni Roma, 1945, pp. 40-44.

¹⁰⁴ G.D.H COLE, *Beveridge Explained*, cit., p. 15. Come scriverà C. A. R. CROSLAND, *The Future of Socialism*, London, Jonathan Cape, 1956, p. 120, «it was the Beveridge Report which gave the most complete and explicit statement of the philosophy of the national minimum» e, difatti, «the insurance principle was made a cardinal part of the scheme precisely because it symbolized the citizen's 'right' to receive a corresponding benefit».

¹⁰⁵ Cfr. W. H. BEVERIDGE, *Social Insurance and Allied Services*, cit., p. 66, par. 307.

¹⁰⁶ *Report of the Inter-Departmental Committee on Social Insurance and Allied Services*, cit., p. 129, par. 327-328; paragrafi non presenti nella versione tradotta.

immagina. Per individuare dette eccezioni¹⁰⁷, posto che l'assistenza medica e il sostegno *una tantum* per le spese funebri doveva essere garantita indistintamente rispetto allo *status* occupazionale, Beveridge distingue «il popolo e i suoi bisogni» in sei diverse categorie¹⁰⁸: I) lavoratori subordinati, per i quali è prevista una quota di contributi maggiore per gli uomini rispetto ai giovani e alle donne, nonché un aumento del beneficio per invalidità, disoccupazione e vecchiaia del lavoratore nel caso in cui la moglie o i figli non abbiano un impiego; II) imprenditori, lavoratori autonomi e artigiani, soggetti alle identiche regole applicabili ai subordinati, senza però aver diritto alla tutela contro la disoccupazione; III) donne coniugate in età lavorativa, cui spettano benefici temporanei per maternità e pensioni di reversibilità fissate a un livello lievemente superiore rispetto alla quota base degli altri benefici¹⁰⁹; IV) persone non utilmente occupate, le quali, a riprova della volontà di costruire un sistema rivolto a tutta la cittadinanza, a combattere l'ozio e a promuovere i valori della piena occupazione, non sono esenti dall'obbligo contributivo (ancorché soggetti a un prelievo lievemente inferiore anche a quello delle donne lavoratrici) ai fini di ricevere un *training benefit* – assegno del medesimo importo e assoggettato alle stesse regole di quello di disoccupazione – volto alla loro riqualificazione professionale e condizionato all'attiva partecipazione ai programmi dei centri dell'impiego¹¹⁰; V) minori al di sotto dell'età lavorativa, cui spettano i citati *children's allowances*; VI) pensionati, per i quali è previsto una maggiorazione del beneficio qualora il coniuge non lavori e una addizionale alla pensione per ogni anno di lavoro successivo al raggiungimento dell'età pensionabile¹¹¹.

¹⁰⁷ Tali eccezioni sono comunque riassunte in modo sintetico. Circa gli ulteriori dettagli, si rimanda al *Report of the Inter-Departmental Committee on Social Insurance and Allied Services*, cit., pp. 122-137, par. 310-353.

¹⁰⁸ Sulle sei categorie in oggetto, merita uno sguardo anche D. BENASSI, *William Beveridge e il piano del 1942: alle origini del welfare State*, in (a cura di) U. Ascoli, *Alle origini del welfare state: il rapporto su assicurazioni sociali e servizi assistenziali*, Milano, Angeli, 2010, pp. 29-31.

¹⁰⁹ Sono previsti anche *grants* per il matrimonio, fruibili in un'unica quota, previo pagamento di specifici contributi volontari. *Ivi*, pp. 131-132, par. 339-341. Le nubili, nonostante le loro risolte rivendicazioni, non ottengono nel piano una tutela specifica. Cfr. J. HARRIS, *William Beveridge*, cit., pp. 406-407.

¹¹⁰ Si rimanda, anche in questo caso, al documento ufficiale, *Report of the Inter-Departmental Committee on Social Insurance and Allied Services*, cit., p. 135, par. 359.

¹¹¹ Sulle proposte beveridgiane in materia pensionistica, J. MACNICOL, *Beveridge and Old Age*, in (ed.) J. Hills, J. Ditch, H. Glennerster, *Beveridge and Social Security: An International Retrospective*, Oxford, Clarendon Press, 1994, pp. 73-96.

In effetti, l'unica eccezione significativa – ma perlopiù inevitabile – al principio universalistico in materia previdenziale riguarda i benefici per l'infortunio del lavoratore occupato nei settori industriali, a cui Beveridge riserva specifici *industrial benefits*, ovvero *grants* di reversibilità riservati ai familiari nel caso della morte dell'assicurato, da differenziare tramite appositi regolamenti ministeriali anche in relazione alla perdita della capacità di guadagno derivante dall'incidente¹¹².

In questo specifico ambito, le raccomandazioni saranno recepite dal *National Insurance (Industrial Injuries) Act* del 1946, la prima delle due leggi laburiste tese a disciplinare il nuovo sistema assicurativo. Abrogando tutta la normativa sugli infortuni stratificatasi a partire dal *Workmen's Compensation Act* del 1897, il provvedimento colma la mancanza di uno schema nazionale dal carattere pubblicistico e supera le arretratezze britanniche in materia, non più rispondenti a criteri di giustizia sociale, di efficacia, oltre che di efficienza (dato che il sistema si era rivelato molto lucrativo per le assicurazioni private e comunque oneroso per lo Stato)¹¹³. Limitatamente agli *industrial employments* indicati nella *First Schedule*, il provvedimento riconosce il diritto, in caso di eventi occorsi «by accident arising out of and in the course of his employment», *injury benefits* per gli infortuni, *disablement benefits* diversificati a seconda se l'invalidità sia parziale o totale, *death benefits* per i familiari in caso di morte del lavoratore¹¹⁴. Se i contributi *flat-rate* sono differenziati al ribasso per le donne e i ragazzi inferiori ai diciotto anni¹¹⁵, i benefici variano in maniera significativa – anche ai sensi di specifiche *regulations* da varare entro la

¹¹² *Report of the Inter-Departmental Committee on Social Insurance and Allied Services*, cit., pp. 129-130, par. 331-334.

¹¹³ Le falle principali riguardavano sia i datori di lavoro, che rischiavano di essere esposti al rischio di risarcimento troppo elevati, sia i lavoratori che spesso rinunciavano a adire le Corti perché sprovvisti dei mezzi finanziari per sostenere la causa. Cfr. A. RUSSELL-JONES, *Workmen's Compensation Common Law Remedies and the Beveridge Report*, in *The Modern Law Review*, 1-2, 1944, pp. 13-25. Sul valore dell'*Act* nelle opinioni del tempo si veda R. CHAMBERS, *Workmen's Compensation*, in (ed.), W. A. Robson, *Social Security*, London, Allen & Unwin, 1948, pp. 61-87. Sull'evoluzione della normativa nel periodo tra le due guerre, l'analisi più completa è quella di P. W. J. BARTRIP, *Workmen's Compensation in Twentieth Century Britain*, cit., pp. 88-242. Sul punto anche R. M. TITMUS (et al.), *Social Policy*, cit., pp. 81-82.

¹¹⁴ *National Insurance (Industrial Injuries) Act* [1946], 9 & 10 Geo. 6, c. 62, s. 7. Per un commento sulla legge anche G. F. FERRARI, *La sicurezza sociale in Gran Bretagna*, cit., pp. 969-970.

¹¹⁵ *National Insurance (Industrial Injuries) Act, Second Schedule*.

cornice normativa dell'*Act* – sulla base di molte discriminanti di carattere oggettivo e soggettivo¹¹⁶.

Circa tutti gli altri rischi, anche il *National Insurance Act* – di pochi giorni successivo alla legge riservata agli infortuni industriali – recepisce molte delle proposte beveridgiane. Sono ora legislativamente riconosciuti: *sickness benefits* per la malattia comune del lavoratore; *unemployment benefits* per i successivi dodici mesi dalla cessazione del rapporto di lavoro, condizionati al soddisfacimento delle richieste dei centri dell'impiego e al mancato rifiuto di offerte di lavoro *suitable*; *maternity benefits*; *widow's benefits* e *pensions* in caso di vedovanza; *guardian's allowances*, assegni di mantenimento per i tutori degli orfani; *retirement pensions*, al raggiungimento dei sessantacinque anni per gli uomini e sessanta per le donne; *death grant* in caso di morte¹¹⁷.

Larga parte delle raccomandazioni del *Beveridge Report* viene quindi recepita. Le deviazioni – per vero non trascurabili – attengono al *quantum* dei benefici¹¹⁸ e al mancato accoglimento della proposta di riconoscere una tutela di disoccupazione temporalmente illimitata, atteso che il suggerimento di prevedere *training benefits* destinati a tutti i cittadini privi di un impiego non viene recepito nel *National Insurance Act* del 1946 perché considerato utopica persino dai laburisti¹¹⁹. Non viene istituito, infine, il grande *Ministry of Social Security* che, secondo Beveridge, avrebbe coordinato più efficacemente la *National Insurance* con la *National Assistance*, le cui rispettive strutture restano invece amministrativamente separate in autonomi enti¹²⁰.

¹¹⁶ Si vedano qui le ss. 7-35.

¹¹⁷ Sulle specificità della normativa, si rimanda alle ss. 10-34 del *National Insurance Act* [1946], 9 & 10 Geo. 6, c. 67 e al commento di W. A. ROBSON, *The National Insurance Act, 1946*, in *The Modern Law Review*, 10, 2, 1947, pp. 171-179. Si veda inoltre C. D. RACKHAM, *Unemployment Insurance*, in (ed.), W. A. Robson, *Social Security*, London, Allen & Unwin, 1948, pp. 125-137 e la didascalica sintesi di J. J. CLARKE, *Social Welfare. Being an Abridgement of "Social Administration"*, London, Pitman, 1953, pp. 91-107.

¹¹⁸ Sulla «inadeguatezza» dei benefici del *National Insurance Act* del 1946 riflette A. B. ATKINSON, *Il sistema pensionistico nel Regno Unito*, in (a cura di) M. De Cecco, F. R. Pizzuti, *La politica previdenziale in Europa*, Bologna, Il Mulino, 1994, pp. 339-352.

¹¹⁹ Cfr. ss. 10-13. Sul punto, N. TIMMINS, *The Five Giants*, cit., pp. 58-59.

¹²⁰ Difatti, la struttura del *Ministry of National Insurance*, istituito con omonimo *Act* [1944], 7 & 8 Geo. 6, c. 46, non sarà coordinata con quella del *National Assistance Board* istituito con il *National Assistance Act* [1948], 11 & 12 Geo. 6, c. 29. Sulle deviazioni originarie rispetto all'articolazione del piano, su tutti R. LOWE, *A Prophet Dishonoured in His Own Country?*, in (ed.) J. Hills, J. Ditch, H. Glennerster, *Beveridge and Social Security: An International Retrospective*, Oxford, Clarendon Press, 1994, pp. 118-133.

Nonostante l'*Act* preveda che i contributi, pur rimanendo piatti, siano distinti in due scaglioni e possano essere rideterminati «to maintaining a stable level of employment»¹²¹, e sebbene stabilisca che i benefici risultino differenziati, oltre che tra uomini, donne e ragazzi minori di anni diciotto, in relazione ai familiari a carico¹²², il tendenziale mantenimento del *flat-rate principle* condiziona molte delle peculiarità del *welfare* britannico del secondo dopoguerra. Una contribuzione piatta, quantificabile in un preciso ammontare di scellini simile per tutti i lavoratori, si distingue per il carattere regressivo da un punto di vista redistributivo, allorché, a fronte di benefici del medesimo importo, l'obbligo contributivo grava proporzionalmente in misura maggiore sugli stipendi più bassi. Per rendere il sistema finanziariamente sostenibile, dunque, è necessario che le aliquote fiscali, in particolare quelle delle imposte dirette, siano orientate a una forte progressività.

Tutti gli assicurati, ricchi o poveri, pagheranno un uguale contributo per un'eguale protezione; peraltro, i più ricchi per il fatto delle maggiori tasse a loro carico, verranno a pagare di più all'erario, e quindi in via indiretta alla quota dello Stato per il Fondo di assicurazioni sociali¹²³.

Riformulata in chiave moderna, è qui riproposta la tensione tra *flat-tax* e *flat-rate principle* caratteristica delle vicende del *People's Budget* del 1909 e del *National Insurance Act* del 1911¹²⁴. L'uguaglianza contributiva spinge inevitabilmente ad acuire la progressività fiscale; una caratteristica ben confacente al contesto bellico, nel quale il sistema tributario conosce, esattamente come era avvenuto nel corso della Grande guerra, un'impennata delle aliquote della *income tax*, che ora toccano livelli particolarmente elevati¹²⁵. La netta separazione tra il sistema fiscale – espressione della progressività redistributiva – e la protezione sociale – simbolo dei valori universalistici e solidaristici della *social citizenship*, ma esito di dinamiche evidentemente regressive da un punto di vista redistributivo – è forse il carattere storicamente più decisivo del modello

¹²¹ *National Insurance Act* [1946], 9 & 10 Geo. 6, c. 67, s. 3.

¹²² *Ivi*, rispettivamente, *First* e *Second Schedule*.

¹²³ W. H. BEVERIDGE, *Social Insurance and Allied Services*, cit., p. 65, par. 305.

¹²⁴ È la 'tendenza redistributiva' descritta *supra*, capitolo I, par. 2.1.

¹²⁵ Sui rapporti tra fisco e protezione sociale C. SANDFORD, *Taxation and Social Policy: An Overview*, in (ed.) C. Sandford, C. Pond, R. Walker, *Taxation and Social Policy*, London, Heinemann, 1980, pp. 1-12. Nello stesso volume, sugli specifici rilievi fiscali del piano, si veda inoltre K. JUDGE, *Beveridge: Past, Present and Future* (pp. 171-189).

beveridgiano, in quanto sembra costituire il segno dell'eredità del riformismo *New Liberal*, nonché la principale contraddizione che, in futuro, sarà destinata a scandirne la crisi¹²⁶.

La scelta del *Beveridge Report* di riproporre una ferrea uguaglianza contributiva determina inoltre, sempre per motivi di sostenibilità finanziaria, la necessità di fissare i benefici assicurativi a un livello particolarmente basso, pressoché coincidente con la soglia di sussistenza; necessità peraltro rispondente anche all'esigenza di non invadere campi riservati all'azione del libero mutualismo. È di nuovo percepibile l'impostazione, tipicamente *New Liberal*, di un *welfare* minimo limitato esclusivamente al riconoscimento dei bisogni essenziali. Risulta però particolarmente problematica l'individuazione dell'«adeguatezza»¹²⁷ dei benefici previdenziali, ossia il giusto punto di equilibrio ove fissare le tutele, definendo un nucleo indisponibile di diritti sociali, senza però eccedere tale soglia¹²⁸; un calcolo particolarmente complesso in quanto un eguale beneficio monetario aveva un valore economico significativamente diverso nelle aree geografiche del Regno con il variare del costo della vita¹²⁹.

Le difficoltà nell'individuazione dell'adeguatezza dei benefici sono altresì aggravate dall'esigenza di rispettare la *less-eligibility*, ossia la minore desiderabilità dell'assistenza rispetto al lavoro; un principio forse più *Old Whig* che *New Liberal*, perché caratteristico anche – e soprattutto – della *New Poor Law* d'ispirazione benthamiana. Per non alimentare spirali assistenzialistiche, la beveridgiana *National Assistance*, ultima rete di tutela della povertà riservata ai cittadini non altrimenti tutelabili attraverso gli altri schemi di protezione sociale¹³⁰, avrebbe dovuto conoscere un

¹²⁶ Sul rapporto tra redistribuzione e solidarietà, si veda l'introduzione di P. BALDWIN, *The Politics of Social Solidarity. Class Bases of the European Welfare State, 1875-1975*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, pp. 1-54.

¹²⁷ W. H. BEVERIDGE, *Social Insurance and Allied Services*, cit., p. 66, par. 307.

¹²⁸ Beveridge è difatti costretto ad ammettere la necessità di un adeguamento almeno quinquennale dei benefici. Per una disamina del problema si rimanda a J. H. VEIT-WILSON, *Condemned to Deprivation? Beveridge's Responsibility for the Invisibility of Poverty*, in (ed.) J. Hills, J. Ditch, H. Glennerster, *Beveridge and Social Security: An International Retrospective*, Oxford, Clarendon Press, 1994, pp. 97-117.

¹²⁹ Sul parametro dell'adeguatezza dei benefici in relazione a «the problem of rent», *Report of the Inter-Departmental Committee on Social Insurance and Allied Services*, cit., pp. 76-90, par. 193-232.

¹³⁰ W. H. BEVERIDGE, *Social Insurance and Allied Services*, cit., p. 22: «lo Stato non può essere del tutto escluso dal dare assistenza diretta ai bisognosi, dopo accertamento dei mezzi. Anche nei più estesi sistemi di assicurazioni, molte persone sono nell'impossibilità di

carattere puramente residuale, come «un sistema ausiliario»¹³¹ da limitare a ipotesi transitorie o eccezionali, principalmente riferibili agli inabili per cause indipendenti dal lavoro, agli anziani che non abbiano maturato una sufficiente anzianità contributiva, a coloro che volontariamente non ottemperino alle richieste delle amministrazioni funzionali all'ottenimento dei benefici¹³².

Il campo dell'assistenza sarà ristretto fin dall'inizio e diminuirà durante il periodo transitorio delle pensioni. Il progetto di assicurazione sociale, quando sia pienamente in atto, è destinato di per se stesso a garantire il reddito necessario per la sussistenza in tutti i casi normali¹³³.

Contro tutta la propensione colpevolizzante tipica della *Poor Law*, nel nuovo circuito assistenziale vige un sistema di accertamento dei mezzi applicato con «giustizia e umanità»¹³⁴, attraverso procedure definite a livello nazionale dirette a limitare la discrezionalità nella concessione degli aiuti.

La vicenda plurisecolare della *Poor Law* è chiusa. Il *National Assistance Act* del 1948 sancisce la definitiva abrogazione di ciò che era rimasto della vecchia legge sui poveri: «the existing poor law shall cease to have effect»¹³⁵, si dichiarava enfaticamente nelle prime parole della *section 1*, richiamandosi, come spesso si proclamava nei dibattiti parlamentari, ai toni webbiani del *Break-up of the Poor Law*. La legge riammodernava l'*Assistance Board* – istituito nel 1940 in sostituzione dello UAB di cui all'*Unemployment Act* del 1934¹³⁶ – in una nuova veste 'national', chiamata ad assicurare l'uniformità delle prestazioni non contributive su tutto il territorio nazionale e delle procedure per il loro riconoscimento¹³⁷. Sebbene il nuovo *National Assistance Board* abbia, nella prassi, un potere

contribuirvi per infermità fisica, molte altre passeranno sempre attraverso le maglie della rete».

¹³¹ *Ivi*, p. 23, par. 23.

¹³² Sul rapporto tra *social insurance* e *social assistance*, si rimanda al fondamentale volume di M. P. HALL, *The Social Services of Modern England* [1952], London, Routledge & Kegan Paul, 1953, pp. 26-49.

¹³³ W. H. BEVERIDGE, *Social Insurance and Allied Services*, cit., p. 23, par. 23.

¹³⁴ *Ibidem*

¹³⁵ *National Assistance Act* [1948], 11 & 12 Geo. 6, c. 29, s. 1.

¹³⁶ *Unemployment Act* [1934], 24 & 25 Geo. 5, c. 29.

¹³⁷ L'*Act* sostituisce anche lo UISC con un nuovo *Advisory Committee* con ruoli consultivi. *National Assistance Act* [1948], 11 & 12 Geo. 6, c. 29, s. 3. Sul passaggio dallo UAB al *National Assistance Board*, J. FULBROOK, *Administrative Justice and the Unemployed*, cit., pp. 170-183.

sostanzialmente discrezionale nel varare regolamenti che, all'interno della cornice normativa della legge, consentano di accertare, caso per caso, ogni forma di reddito ai fini dell'esclusione della tutela assistenziale¹³⁸, il carattere nazionale del *means-test*, orientato ai bisogni specifici più che ai redditi del nucleo familiare¹³⁹, è ora finalmente rivolto all'emancipazione dell'individuo da uno stato di marginalità sociale, liberandolo dal bisogno attraverso i nuovi *Re-establishment Centres* e *Reception Centres*¹⁴⁰. Alle autorità locali, infine, è assegnata principalmente la responsabilità per i benefici diversi da quelli in denaro¹⁴¹.

Il divario tra la *Poor Law* e la nuova *National Assistance* risulta ancor più evidente qualora si noti che molti degli edifici delle *workhouses*, se non già trasformati in strutture ospedaliere dopo il *Local Government Act* del 1929, vengono riconvertiti in case di riposo. E la trasformazione delle 'case di lavoro' in 'case di riposo', con una formula certo banalizzante, ma straordinariamente efficace, sembra cogliere come tutta l'evoluzione dello Stato sociale britannico della prima metà del Novecento sia segnata dall'obiettivo di rinnegare il modello stigmatizzante della legge sui poveri.

2.2. L'eredità del periodo fra le due guerre: le grandi trasformazioni della pianificazione e della piena occupazione keynesiana

Affinché la libertà dal bisogno non venga in prevalenza assicurata dalla selettività della *means-test assistance*, concepita come ultimissima rete di protezione da riservare a casi eccezionali, ma piuttosto dalla nuova assicurazione sociale, serve garantire un contesto di (quasi) piena occupazione.

Alla tradizione del *national minimum*, avviata in modo embrionale dal riformismo *New Liberal* e riammodernata nel piano Beveridge, si affianca un secondo antecedente teorico, altrettanto indispensabile per

¹³⁸ Secondo T. H. MARSHALL, *Citizenship and Social Class*, cit., p. 52-53, il *National Assistance Board* mantiene un «legame con la vecchia legge sui poveri», perché conserva «il potere discrezionale generale per consentire di dedurre dal reddito qualsiasi somma che non venga presa in considerazione nell'esame di una richiesta presentata in base al *National Assistance Act* del 1948».

¹³⁹ L'odiato *household means-test* era stato invero già abrogato tramite il *Determination of Needs Act* [1941], 4 & 5 Geo. 6, c. 11.

¹⁴⁰ Si veda la *Part II* del *National Assistance Act* [1948], 11 & 12 Geo. 6, c. 29, ss. 2-20.

¹⁴¹ Cfr. J. J. CLARKE, *Social Welfare*, cit., pp. 108-113 e G. F. FERRARI, *La sicurezza sociale in Gran Bretagna*, cit., pp. 972-974.

comprendere le trasformazioni del *Welfare State* britannico, ossia l'esigenza di dover pianificare e dirigere, tramite specifici interventi normativi, l'economia nazionale per garantire il diritto al lavoro e la piena occupazione. È acquisita la consapevolezza che non basti correggere i difetti del mercato capitalistico e temperarne le più gravi storture: come l'esperienza del periodo tra le due guerre aveva dimostrato, lo Stato, anche solo per assicurare un *welfare* di tipo minimo, avrebbe dovuto guidare l'economico indirizzandolo a fini sociali, prevenendo il bisogno prima del suo manifestarsi¹⁴².

Per garantire il *minimum*, serve ora predisporre l'*optimum*¹⁴³: il nuovo *Social Service State*, secondo il quale i servizi sociali divengono così centrali da divenire una delle principali caratteristiche del nuovo ordine collettivo, appare coerente con la generale *Keynesian Revolution*¹⁴⁴ e sembra avverare la previsione della *General Theory* secondo la quale «una socializzazione di una certa ampiezza dell'investimento si dimostrerà l'unico metodo per consentire di avvicinarsi all'occupazione piena»¹⁴⁵. Parimenti, sembra la puntuale espressione degli assunti della polanyana *Great Transformation*, elaborati proprio tra la pubblicazione del piano Beveridge e l'affermazione elettorale del *Labour*¹⁴⁶: i servizi sociali divengono l'espressione della volontà di 'demercificare' la società, ovvero di minimizzare le differenze sociali attraverso la sostituzione delle logiche classiste del mercato con i valori collettivistici della pianificazione statale.

In altri termini, per lo Stato non è possibile liberare completamente dal bisogno i propri cittadini limitandosi ad assicurare l'efficiente funzionamento del metodo assicurativo, se questo non risulti accompagnato da un capillare intervento normativo e da una risoluta attitudine imprenditoriale dello Stato tesa alla costruzione di un nuovo tipo di relazione sociale. Su tutti, è il *National Health Service* il più evidente

¹⁴² Cfr. V. GEORGE, *Social security*, cit., pp. 1-12. Per una sintesi di lungo periodo, C. PIERSON, M. LEIMGRUBER, *Intellectual Roots*, in F. G. Castles (et al.), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, 2012, pp. 32-44.

¹⁴³ 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*, cit., p. 228. Si veda anche A. DIGBY, *British Welfare Policy*, cit., pp. 48-63.

¹⁴⁴ Il riferimento è all'opera di L. R. KLEIN, *The Keynesian Revolution* [1947], trad. it., *La rivoluzione keynesiana*, Milano, Etas Kompass, 1969. Ai fini di questo lavoro, soprattutto, pp. 170-191.

¹⁴⁵ Così proprio J. M. KEYNES, *General Theory*, cit., p. 115.

¹⁴⁶ Sull'opera di K. POLANYI, *The Great Transformation*, cit., si rimanda *supra*, capitolo II, par. 3.

simbolo del passaggio dal modello assicurativo, di derivazione bismarckiana, in terra inglese riammodernato in chiave solidaristica dalla *National Health Insurance*, nel nuovo modello, Beveridgeano, del *Social Service State*: il NHS è l'espressione paradigmatica dell'inedita forza benefica dello Stato, della sua monumentale amministrazione centralizzata preposta all'organizzazione dei servizi alla persona.

Durante gli studi del *Committee* da lui presieduto, Beveridge sembra difatti comprendere l'urgenza di un maggior dirigismo statale nell'organizzazione del mercato del lavoro. Avvicinandosi alle posizioni della *General Theory*, la cui lettura in passato non aveva esitato a liquidare come una «shattering experience»¹⁴⁷, per di più temendo che la pianificazione fosse in parte incompatibile con la democrazia¹⁴⁸, Beveridge, nel marzo del 1942, si spinge fino a chiedere a Keynes un parere sul finanziamento delle raccomandazioni in via di perfezionamento, convinto dell'urgenza di predisporre un *Radical Plan* per reagire alle conseguenze economiche della guerra, come del resto proposto nel keynesiano *How to Pay for the War* del 1940¹⁴⁹. Rispondendo entusiasticamente alla richiesta, Keynes, sebbene nutra qualche dubbio sulla sostenibilità finanziaria del piano e non sia particolarmente attratto da tutta l'importanza attribuita nel *Report* all'obiettivo umanitario di creare uno spirito partecipativo¹⁵⁰, condivide il proposito di arginare la disoccupazione tramite la programmazione economica; fornisce inoltre

¹⁴⁷ Lo riporta J. HARRIS, *William Beveridge*, cit., p. 331.

¹⁴⁸ Sulla resistenza del Beveridge tra le due guerre alle novità della dottrina keynesiana, si veda anche Id., *Beveridge's Social and Political Thought*, in (ed.) J. Hills, J. Ditch, H. Glennerster, *Beveridge and Social Security: An International Retrospective*, Oxford, Clarendon Press, 1994, pp. 27-29.

¹⁴⁹ J. M. KEYNES, *How to Pay for the War. A Radical Plan for the Chancellor of the Exchequer*, London, Macmillan, 1940, che è forse il primo vero tentativo – ancorché senza immediate fortune istituzionali – di mettere in pratica ciò che aveva elaborato nella *Teoria generale*, cercando di trasferire risorse all'economia di guerra, al contempo impendendo i danni sociali dell'inflazione e preservando le libertà civili. «Sto cogliendo una opportunità – scrive sul *Times* del 18 aprile del 1940 – per introdurre un principio di politica economica che potrebbe segnare una linea di demarcazione tra il totalitarismo e la libera economia» (citato da R. SKIDELSKY, *Keynes*, cit., p. 114). Sulle potenzialità dell'economia pianificata, è storicamente centrale anche il libro di C. CLARK, *The Conditions of Economic Progress* [1940], London, Macmillan, 1957.

¹⁵⁰ Coerentemente con il rapporto lealmente critico e privo di precondizioni ideologiche che legava i due economisti da almeno vent'anni. Si veda in questo senso lo scambio di pareri sul problema malthusiano della sovrappopolazione, W. H. BEVERIDGE, *Population and Unemployment* e J. M. KEYNES, *A Reply to Sir William Beveridge*, entrambi in *The Economic Journal*, 33, 132, 1923, rispettivamente alle pp. 447-475 e 476-486; e ancora W. H. BEVERIDGE, *Mr. Keynes' Evidence for Over-Population*, in *Economica*, 10, 1924, pp. 1-20.

un contributo determinante nell'ammonire Beveridge circa i possibili effetti dell'inflazione negli anni successivi alla guerra e i conseguenti rischi di svalutazione monetaria dei benefici¹⁵¹.

La questione più controversa attiene proprio alla sostenibilità finanziaria del piano: l'accesa disputa sulle stime beveridgiane mina l'unità del governo di coalizione. Si spiega così l'allontanamento di Beveridge – personalità ormai troppo ingombrante – dalle posizioni di collaborazione con l'esecutivo e il «formale diniego di cooperazione»¹⁵² del governo per la stesura del suo 'secondo' rapporto; rifiuto che lo costringe a rivolgersi al finanziamento da parte di un gruppo di studiosi di formazione keynesiana, la cui influenza è marcatamente visibile nella nuova *Full Employment in a Free Society* pubblicata nel 1944¹⁵³. Attestano la progressiva conversione di Lord Beveridge alle teorie keynesiane anche le sfumature lessicali che distinguono l'obiettivo del «mantenimento dell'impiego» dichiarato nel primo rapporto dal – non più equivocabile – riferimento alla «piena occupazione» del secondo¹⁵⁴.

Non v'è dubbio che fra i due *Reports* vi sia continuità¹⁵⁵, ma la piena occupazione ora assume un significato inedito, giacché risulta vitale per il buon funzionamento dell'intero ordinamento e «non semplicemente per far sì che un piano di sicurezza sociale possa operare più facilmente»¹⁵⁶. Emendando gli assunti e la 'buona dottrina liberale' di cui

¹⁵¹ Cfr. M. C. MARCUZZO, *Whose Welfare State? Beveridge versus Keynes*, in (ed.) R. E. Backhouse, T. Nishizawa, *No Wealth but Life: Welfare Economics and the Welfare State in Britain, 1880-1945*, Cambridge, University Press, 2010, soprattutto, pp. 193-198.

¹⁵² Come rimarcherà lo stesso W. H. BEVERIDGE, *Voluntary Action*, cit., p. XIII.

¹⁵³ «L'analisi keynesiana è di importanza fondamentale per la dimostrazione che l'adeguatezza della domanda di lavoro ad assorbire l'offerta disponibile non deve considerarsi pacifica. Vi può essere disoccupazione per deficienza cronica di domanda di mano d'opera, come per effetto di fluttuazioni della domanda e di attriti: la domanda e l'offerta complessive di lavoro non si adeguano automaticamente attraverso il tasso di interesse o attraverso la contrazione dei salari monetari». Così, W. H. BEVERIDGE, *Full Employment in a Free Society*, cit., p. 122. Sul gruppo di lavoro con cui Beveridge collabora, J. HARRIS, *William Beveridge*, cit., pp. 435-437.

¹⁵⁴ Piena occupazione comunque da intendere nel senso che «il normale intervallo tra il momento in cui si perde un posto e quello in cui se ne trova un altro [sia] molto breve». W. H. BEVERIDGE, *Full Employment*, cit., p. 5. Beveridge sembra però convincersi che una società effettivamente libera dal bisogno possa davvero «essere creata solo con un aumento di produzione». Così, G. STAMMATI, *Dal Piano Beveridge al progetto laburista sulle assicurazioni sociali*, Roma, Associazione Italo-britannica, 1946, p. 12.

¹⁵⁵ «La relazione che ora presento è un seguito della mia prima relazione, in quanto tratta quel che in essa è indicato come uno dei presupposti della sicurezza sociale». W. H. BEVERIDGE, *Full Employment in a Free Society*, cit., p. 4.

¹⁵⁶ *Ibidem*

al *Social Insurance and Allied Services*¹⁵⁷, la piena occupazione non serve solamente ad assicurare la sostenibilità finanziaria del modello: rappresenta piuttosto il simbolo dell'«accettazione da parte dello Stato di una nuova responsabilità verso l'individuo»¹⁵⁸, dell'impegno di programmare l'economico pianificandone il corretto funzionamento sociale, nonché di costruire un nuovo modello di società basato sulla sicura consapevolezza che «la miseria genera l'odio», come da citazione di Charlotte Brontë riproposta da Beveridge in epigrafe del suo nuovo rapporto¹⁵⁹.

Colgono la rilevanza storica della trasformazione il venir meno di due capisaldi del pensiero economico liberale, la cui assoluta inderogabilità è interamente ridiscussa. Primo, la proprietà privata dei mezzi di produzione: «l'elenco delle libertà essenziali – chiarisce Beveridge – non comprende la libertà per un privato cittadino di possedere mezzi di produzione e di impiegare altri cittadini come salariati nell'esercizio di tali mezzi»¹⁶⁰.

La piena occupazione è in effetti raggiungibile anche lasciando la gestione dell'industria prevalentemente nelle mani dell'iniziativa privata, e le proposte qui formulate sono basate su questo punto di vista. Ma se, contrariamente a tale punto di vista, l'esperienza o la logica dimostrassero che l'abolizione della proprietà privata dei mezzi di produzione fosse necessaria per assicurare la piena occupazione, questa abolizione dovrebbe essere intrapresa¹⁶¹.

Secondo, il ricorso all'indebitamento tramite contrazioni di titoli di debito pubblico: nel proporre una «politica di spesa pianificata secondo un programma a lunga scadenza»¹⁶², Beveridge ritiene che «la decisione circa la misura in cui le entrate fiscali debbano superare la spesa ordinaria dello Stato o restarne al disotto», oltre a non dipendere da aprioristiche considerazioni ideologiche, bensì dalle «condizioni del momento», debba essere orientata «non su considerazioni finanziarie e di equilibrio di bilancio, ma su valutazioni di precedenza, ossia su una politica economica

¹⁵⁷ Cfr. L. MARROCU, *Il contesto marshalliano*, cit., p. 150.

¹⁵⁸ W. H. BEVERIDGE, *Full Employment in a Free Society*, cit., p. 35.

¹⁵⁹ *Ivi*, p. VII. Sul secondo rapporto anche A. ZANINI, *Sicurezza sociale. Un paradigma politico per il Welfare State*, in *Filosofia politica*, 3, 2015, pp. 427-429.

¹⁶⁰ W. H. BEVERIDGE, *Full Employment in a Free Society*, cit., p. 12.

¹⁶¹ *Ivi*, p. 13. Si sofferma su tali questioni anche A. LA SPINA, *Il modello normativo del Welfare State*, cit., pp. 72-75.

¹⁶² W. H. BEVERIDGE, *Full Employment in a Free Society*, cit., p. 212.

e sociale»¹⁶³. Il principio del pareggio di bilancio perde dunque la sua indole dogmatica e acquista, all'opposto, un'importanza secondaria, perché subordinata al buon funzionamento sociale dell'economico.

La finanza rigidamente ortodossa, nel senso del pareggio annuale di bilancio, nelle condizioni politiche ed economiche della Gran Bretagna, rende impossibile la via della piena occupazione. E non vi è bisogno di lottare con le difficoltà di una tale via. Larga parte della spesa pubblica maggiormente necessaria per il prossimo futuro sfocerà nella produzione di beni durevoli: di case e di attrezzature a risparmio di lavoro domestico, di ospedali e di cliniche, di scuole per studiosi di ogni età, di mezzi di trasporto¹⁶⁴.

Fedele però a una scienza economica tradizionale, Beveridge considera – a differenza di Keynes, o meglio, dei futuri keynesiani¹⁶⁵ – che vi siano comunque validi motivi per rinnegare, in condizioni strutturali di stabilità sociale, l'indebitamento pubblico e l'accensione di prestiti.

La ragione principale è l'obiezione all'aumento del numero della ricchezza delle persone che vivono di rendita, ossia di persone le quali vantano verso la collettività dei diritti che danno loro titolo per vivere [...] senza lavorare, per quanto siano in età da lavoro e ne abbiano la capacità. Questa ragione è indipendente dai motivi dell'indebitamento [...]. Una ragione secondaria è che il far fronte alle spese statali con l'indebitamento, invece che con le entrate ordinarie, consente al governo in carica di evitare il compito impopolare di tassare e la perdita di voti nascente da questa impopolarità; in altre parole, aumenta una politica generale di adescamento¹⁶⁶.

Beveridge resta assai sensibile all'esigenza di evitare derive assistenzialistiche in grado di minacciare lo spirito comunitario e capaci di trasformare lo Stato in una *bottomless purse*, in una fonte di doni gratuiti¹⁶⁷.

Il principio basilare di questa relazione è di proporre che lo Stato faccia soltanto quelle cose che solo lo Stato può fare meglio di qualsiasi autorità locale o di

¹⁶³ *Ivi*, p. 202.

¹⁶⁴ *Ivi*, pp. 201-202.

¹⁶⁵ Sulla strumentalizzazione del pensiero keynesiano in materia di *deficit spending*, R. SKIDELSKY, *Keynes*, cit., pp. 129 sgg.

¹⁶⁶ W. H. BEVERIDGE, *Full Employment in a Free Society*, cit., p. 201.

¹⁶⁷ Lo ricorda D. E. ASHFORD, *The Emergence of the Welfare States*, cit., p. 247. Sull'avversione di Beveridge nei confronti dell'assistenzialismo, che gli valse l'epiteto di *reluctant collectivist*, anche F. CONTI, G. SILEI, *Breve storia dello Stato sociale*, cit., p. 58.

qualsiasi cittadino, sia preso singolarmente che in associazione con altri, e di lasciare a questi ultimi compiti che, se vogliono, essi possono adempiere altrettanto bene o anche meglio dello Stato stesso¹⁶⁸.

In altri termini, la *Full Employment* costituisce un obiettivo minimo che l'azione statale deve conseguire, ma al contempo, coerentemente con la necessità di mantenere il carattere residuale dell'assistenza, non può eccedere negli scopi, scadendo in una «politica di adescamento» esattamente opposta ai principi del suo modello; modello che è – e rimane – ispirato da un ‘universalismo limitato’, chiamato ad assicurare unicamente le prestazioni di natura essenziale¹⁶⁹.

È proprio tale limite massimo – quello oltre il quale la protezione dello Stato non deve spingersi – l'oggetto di studio della *Voluntary Action* del 1948¹⁷⁰ che, per la puntuale analisi storica dell'evoluzione dell'associazionismo sociale, volta a riprendere e ampliare le considerazioni circa il «metodo» dell'assicurazione volontaria già avanzate nel *Social Insurance and Allied Services*¹⁷¹, nonché a difenderne il raggio d'azione in un settore ormai invaso dalla prepotenza del pubblico, può a ragione essere considerata il suo ‘terzo’ rapporto¹⁷². Per creare un'effettiva «coscienza nazionale»¹⁷³ alla quale il nuovo *Welfare State* ambisce, è difatti indispensabile che l'interventismo statale non comprometta i valori dell'azione volontaria delle *friendly societies*, alle quali devono essere riservate l'assistenza e la previdenza complementare, affinché il *welfare* volontario sia libero di sommarsi alla forza del *welfare* pubblico.

¹⁶⁸ W. H. BEVERIDGE, *Full Employment in a Free Society*, cit., p. 32.

¹⁶⁹ Scrive T. H. MARSHALL, *The Welfare State and the Affluent Society*, cit., p. 222: «l'elemento «collettivistico» dell'assicurazione sociale è l'interferenza con il mercato. Secondo Beveridge questo elemento doveva operare solo fino a una soglia strettamente limitata al di là della quale il mercato doveva regnare sovrano. Sotto questa linea c'era l'assistenza e sopra la concorrenza».

¹⁷⁰ Id., *Voluntary Action*, cit. Sull'importanza dell'opera, si veda anche il commento di T. H. MARSHALL, *Voluntary Action* [1949], in Id., *Sociology at the Crossroad*, trad. it., *Cittadinanza e Classe Sociale*, Torino, Utet, 1976.

¹⁷¹ Cioè quella «assicurazione volontaria» diretta ad «aumentare le provvidenze di base» descritta in W. H. BEVERIDGE, *Social Insurance and Allied Services*, cit., p. 64, par. 302.

¹⁷² A patto di non conteggiare il citato *Price of the Peace* (opera fondamentale per comprendere la tavola dei valori internazionali entro cui le proposte beveridgiane sono da inserire, ma che ha natura perlopiù politologica), la *Voluntary Action* può essere considerato l'ultimo atto di una trilogia composta dal *Report* del 1942 e dalla *Full Employment* del 1944. Lo nota F. FERRAROTTI, *Lord Beveridge o del liberismo radicale*, introduzione a W. H. Beveridge, *Voluntary Action*, cit., pp. XXI-XXVII.

¹⁷³ W. H. BEVERIDGE, *Voluntary Action*, cit., p. XI.

La capacità della azione volontaria ispirata dalla filantropia a compiere sempre nuove opere è innegabile. L'azione volontaria è necessaria per compiere cose che lo Stato non potrebbe fare, come la consulenza gratuita ai cittadini e l'organizzazione del tempo libero. È necessaria per fare cose che lo Stato probabilmente non farà mai¹⁷⁴.

Nel pieno dell'euforia della legislazione laburista, proprio nel momento in cui finalmente «lo Stato è diventato uno Stato di servizio sociale»¹⁷⁵, Beveridge ne intravede i possibili rischi degenerativi, insiti nella diffusione di fenomeni di dipendenza dai sussidi, nella proliferazione di costi improduttivi, logiche autoreferenziali ed episodi di sclerosi burocratica in seno alle istituzioni¹⁷⁶. Per questi motivi, lo Stato – conclude Beveridge – «dovrebbe in ogni campo della sua crescente attività servirsi dove può, senza distruggere la loro indipendenza e il loro spirito, di enti volontari per il progresso sociale, nati dalla coscienza sociale e dalla filantropia»¹⁷⁷. Deve garantire, insomma, il «pieno impiego dell'azione volontaria»¹⁷⁸.

3. La recezione del Report. All'apice del verticismo del Social Service State laburista

Il successo editoriale del piano Beveridge è impressionante¹⁷⁹. Il *Report* del 1942 ben interpreta l'esigenza delle forze alleate di distinguersi dai nemici, nonché i sogni di costruire, dopo la vittoria della guerra, un nuovo modello di società improntata ai valori altruistici della *freedom from want*¹⁸⁰. I successi del piano sono altresì favoriti dalla sua concretezza:

¹⁷⁴ *Ivi*, p. 263.

¹⁷⁵ *Ivi*, p. 265.

¹⁷⁶ Lo ricordano sia F. GIROTTI, *Welfare state*, cit., p. 235, sia E. MINGIONE, *Il Piano Beveridge e il nuovo welfare*, in (a cura di) U. Ascoli, *Alle origini del welfare state: il rapporto su assicurazioni sociali e servizi assistenziali*, Milano, Angeli, 2010, p. 160.

¹⁷⁷ W. H. BEVERIDGE, *Voluntary Action*, cit., p. 278.

¹⁷⁸ *Ivi*, p. 232.

¹⁷⁹ Solo nel primo mese successivo alla pubblicazione vengono vendute 100.000 copie, che al 1945 raggiungono quota 500.000 nella sola Gran Bretagna. Si veda, su tutti, N. TIMMINS, *The Five Giants*, cit., p. 23.

¹⁸⁰ «In questa crisi suprema il popolo britannico non si troverà a corto né di coraggio, né di fede, né di sentimento di unità nazionale, né di potenza spirituale e materiale per adempiere al compito di raggiungere la sicurezza sociale e la vittoria della giustizia tra le nazioni, dalla quale la sicurezza stessa dipende». W. H. BEVERIDGE, *Social Insurance and Allied Services*, cit., p. 115, par. 461. Per i commenti della dottrina al *Report*, si rimanda ai

l'universalismo rende il progetto tanto chiaro e lineare da renderlo all'apparenza facilmente applicabile. E Beveridge diviene famigerato, viene financo paragonato, per il suo animo razionalizzante, al grande Bentham, è ricevuto per discutere delle sue proposte dal sovrano Giorgio VI, così come dal presidente Roosevelt in occasione di un soggiorno di studio dove divulga il piano nelle università americane¹⁸¹.

Tornato in patria, il favore verso le raccomandazioni non è però così netto¹⁸². In primo luogo, le critiche muovono dal Tesoro che, ai fini di rendere il piano completamente operativo, pronostica la necessità di raggiungere un livello di spesa sociale circa doppio rispetto a quello prebellico¹⁸³. Beveridge è invece convinto che l'aumento dei costi sia ben più limitato e quindi pienamente trascurabile in un clima di ricostruzione¹⁸⁴: un problema di equilibrio si sarebbe eventualmente posto solo nel lungo periodo, specie all'aumentare del numero di pensionati a carico delle finanze pubbliche con la crescita dell'aspettativa di vita¹⁸⁵. Ne segue un acceso dibattito che coinvolge tutta l'opinione pubblica. Nelle voci della *British Employers' Confederation* e nei gruppi *Tories* più tradizionalisti, le critiche sui costi finiscono per travolgere i principi: vengono sollevati dubbi circa il fatto che un sistema universalistico senza *means-test*, oltre a implicare un'ovvia inefficienza redistributiva insita nella concessione di benefici anche alle classi più agiate, foraggi un *Santa Claus*

contributi pubblicati sulla rivista *Public Administration*, XXI, 2, 1943 di R. M. F. PICKEN, *The Comprehensive Health Service. Assumption B of the Beveridge Report* (pp. 59-67); N. WILSON, *The Comprehensive Health Service. Assumption B of the Beveridge Report* (pp. 68-73); E. RIDLEY, *The Beveridge Report and Public Assistance*, in *Public Administration* (pp. 73-80); H. BUNBURY, *Administration of the Proposals in the Beveridge Report* (pp. 80-82). Circa l'opinione internazionale, *Sir William Beveridge's Report on Social Insurance and Allied Services*, in *International Labour Review*, 47, 1, 1943, pp. 46-57. Per il lettore italiano, è inoltre indicativa la critica fascista di R. DEL GIUDICE, *Il Piano Beveridge: dalla culla alla bara*, in *Le assicurazioni sociali*, 1, 1943, pp. 1-17.

¹⁸¹ Cfr. J. HARRIS, *William Beveridge*, cit., pp. 426-428.

¹⁸² Sul clima politico successivo al *Report*, si rimanda a P. ADDISON, *The Road to 1945. British Politics and Second World War*, London, Quatered Books, 1977, pp. 211-228. Si veda anche J. HARRIS, *Some Aspects of Social Policy in Britain During the Second World War*, in (ed.) W. J. Mommsen, *The Emergence of the Welfare State in Britain and Germany. 1850-1950*, London, Croom Helm, 1981, pp. 247-262.

¹⁸³ Sulla questione, R. M. TITMUS, *Essays on the Welfare State*, cit., pp. 61 sgg.

¹⁸⁴ Anche Keynes definisce l'approccio del Tesoro un «cheap result». Sul punto, R. LOWE, *A Prophet Dishonoured in His Own Country?*, cit., pp. 126-127.

¹⁸⁵ W. H. BEVERIDGE, *Social Insurance and Allied Services*, cit., p. 62, par. 298, stimava l'aumento complessivo del costo della protezione sociale derivante dalle sue proposte «al massimo di £. 86 milioni annui in più di quello del sistema attuale» (con aumento, dunque, di poco inferiore al quindici per cento).

State, secondo l'espressione con cui taluni irridono i progetti welfaristi. All'opposto, il proposito laburista di attuare immediatamente il piano accende il dibattito parlamentare e scalfisce l'unità del governo di coalizione: inizialmente favorevole alle proposte beveridgiane, pur considerandole in parte utopiche, Churchill, intimorito dal fenomeno inflattivo ancora imprevedibile, ora si astiene dall'assumere impegni troppo espliciti e cerca di posporre la questione nel tentativo di mediare la disputa¹⁸⁶.

Negli anni successivi alla pubblicazione del *Report*, nondimeno, il suo governo non manca di varare riforme decisive per i futuri assetti del *Welfare State*¹⁸⁷.

L'animo riformista del periodo, più che mai circolante nel *civil service*¹⁸⁸, favorisce l'approvazione dell'*Education Act* del 1944 da parte del *President of the Board of Education* Butler, ora a capo del nuovo *Ministry of Education* istituito con la riforma¹⁸⁹. Concretizzando un proposito già ampiamente condiviso dopo la pubblicazione dello *Spens Report* del 1938¹⁹⁰, il *Butler Act*, oltre a portare a quindici anni l'obbligo scolastico con la previsione di innalzarlo a sedici «as soon as the minister is satisfied that it has become practicable»¹⁹¹, riordina in senso universalistico il sistema: a seguito dell'accordo con la chiesa anglicana e con l'arcivescovo Temple, è prevista l'abolizione – salve specifiche intese territoriali – dei finanziamenti per le scuole confessionali, viene creato un sistema pubblico di *secondary schools*, gestito interamente dalle autorità locali¹⁹², ma coordinato dal centro e finalmente accessibile per tutti i cittadini¹⁹³. Il

¹⁸⁶ Per una sintesi del dibattito parlamentare, N. TIMMINS, *The Five Giants*, cit., pp. 43-49.

¹⁸⁷ Per una panoramica delle riforme del periodo, K. JEFFERYS, *British Politics and Social Policy During the Second World War*, in *Historical Journal*, 30, 1, 1987, pp. 123-144.

¹⁸⁸ Sul contributo del *civil service* all'*Education Act* del 1944, J. R. HAY, *The Development of the British Welfare State, 1880-1975*, London, Arnold, 1978, pp. 102-109.

¹⁸⁹ *Education Act* [1944], 7 & 8 Geo. 6, c. 31.

¹⁹⁰ *Report of the Consultative Committee on Secondary Education with Special Reference to Grammar Schools and Technical High Schools*, London, HMSO, 1938. Sull'importanza del documento, M. SULLIVAN, *The Development of the British Welfare State*, cit., pp. 45-49.

¹⁹¹ *Education Act* [1944], 7 & 8 Geo. 6, c. 31, s. 35.

¹⁹² Ex s. 7 dell'*Education Act*, alle *Local Education Authorities* è stata assegnata la completa gestione del servizio e il compito di «contribute towards the spiritual, moral, mental, and physical development of the community».

¹⁹³ Tramite il controllo, ai sensi della s. 11, dei loro *development plans*.

provvedimento è, indubbiamente, il più significativo in materia dall'inizio del Novecento¹⁹⁴.

Non è trascurabile, inoltre, il *Disabled Persons (Employment) Act*, di pochi mesi precedenti alla riforma scolastica. Il provvedimento promuove la partecipazione al lavoro delle persone con disabilità tramite servizi di riabilitazione, corsi di formazione e una prima disciplina del collocamento mirato¹⁹⁵.

Guardando alle mire universalistiche del *Welfare State*, è altrettanto decisivo il *Family Allowances Act*, approvato il 15 giugno del 1945, pochi giorni prima, dunque, delle elezioni del 5 luglio. Recependo le proposte beveridgiane, per i figli diversi dal primogenito in età d'obbligo scolastico, la legge assicura un sostegno monetario sufficiente a coprire tutte le spese per i loro bisogni essenziali¹⁹⁶.

Le ambizioni riformiste erano invero già evidenti nell'*Employment 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»¹⁹⁷, sono proprio le prime parole del rapporto. L'obiettivo governativo di creare un contesto di piena occupazione ha un notevole rilievo: lo Stato si erge a garante di una corretta «balanced distribution of industry and labour»¹⁹⁸, sembra farsi interprete di scelte e spese per investimento di natura propriamente imprenditoriale¹⁹⁹.

In realtà, da un punto di vista normativo, ciò vale davvero solo dopo la vittoria del *Labour* del 1945. Nonostante i proclami del governo Churchill circa il riconoscimento della piena occupazione, le posizioni dei conservatori e laburisti, nel clima della campagna elettorale dei mesi successivi, tendono a polarizzarsi proprio in ordine all'economia keynesiana e alla pianificazione statale²⁰⁰. Sebbene conosca un successo

¹⁹⁴ Per la rilevanza della riforma, l'analisi più dettagliata è, di nuovo, quella di N. TIMMINS, *The Five Giants*, cit., pp. 74-100. Sul punto anche G. F. FERRARI, *Autorità locali e governo centrale nell'amministrazione della scuola in Inghilterra*, cit., pp. 1816-1825.

¹⁹⁵ *Disabled Persons (Employment) Act* [1944], 7 & 8 Geo. 6, c. 10.

¹⁹⁶ *Family Allowances Act* [1945], 8 & 9 Geo. 6, c. 41, soprattutto, ss. 1-2. Per un commento al provvedimento, J. J. CLARKE, *Social Welfare*, cit., pp. 113-118.

¹⁹⁷ *White Paper on Employment Policy* [Cmd. 6527], 1944, p. 3.

¹⁹⁸ *Ivi*, pp. 10 sgg. Sull'importanza del documento è sintetica, ma efficace, l'analisi G. STAMMATTI, *Dal Piano Beveridge al progetto laburista sulle assicurazioni sociali*, cit., pp. 21-28.

¹⁹⁹ Si veda inoltre il *White Paper on Social Insurance. Part I* [Cmd. 6550], 1944 e la *Part II* [Cmd. 6551], 1944.

²⁰⁰ Sul punto, P. ADDISON, *The Road to 1945*, cit., pp. 229-269. Le proposte di Beveridge divengono ora, per Churchill, difettose sul «piano finanziario, morale e distributivo». Lo

più americano che britannico, la hayekiana *Road to Serfdom*²⁰¹, per giunta pubblicata pressoché in coincidenza con il *White Paper* sul pieno impiego²⁰², non poteva non alimentare la polemica²⁰³. I *Tories* si stringono attorno al ripudio della schiavitù totalitaria; ripudio di cui, del resto, era figura chiave il loro *leader*, capace prima di profetizzare il fallimento dell'*appeasement* e ora di concludere vittoriosamente la guerra²⁰⁴. Il *Labour* ha dunque la possibilità di intestarsi la campagna per la recezione del piano Beveridge, candidandosi come unico portavoce dei suoi valori²⁰⁵, autentico interprete di una *reconstruction* non più da tradire come accaduto al termine del primo conflitto²⁰⁶. Non può stupire che ciò abbia contribuito al successo elettorale del partito: memori dell'austerità del ritorno all'oro e del susseguente *General Strike*, Churchill sembra a molti

ricorda H. GLENNERSTER, *British Social Policy Since 1945*, cit., p. 72. Circa le critiche al disegno beveridgiano, si veda anche H. C. SIMONS, *The Beveridge Program: An Unsympathetic Interpretation*, in *Journal of Political Economy*, 53, 3, 1945, pp. 212-233.

²⁰¹ Un libro dichiaratamente politico dedicato provocatoriamente «ai socialisti di tutti i partiti». F. A. VON HAYEK, *Road to Serfdom*, cit., p. 43.

²⁰² Anche se a causa dei ritardi editoriali dovuti alla guerra. L'autore stesso lo ricorda nella prefazione all'edizione postuma del 1995. *Ivi*, pp. 11-27.

²⁰³ «Professor Hayek [...] is not, I think, a man who understands British mentality [...] I did not find his book in the least convincing» è il commento di Beveridge all'opera, riportato da J. HARRIS, *William Beveridge*, cit., p. 441. Per W. H. BEVERIDGE, *Why I Am a Liberal* [1945], in (a cura di) M. Colucci, *La libertà solidale: scritti 1942-1945*, Roma, Donzelli, 2010, p. 167, la mentalità britannica impone all'opposto di interpretare lo spirito di tempi che «richiedono un cambiamento radicale, sia negli affari interni, sia in quelli internazionali».

²⁰⁴ Si vedano le pagine dello stesso W. CHURCHILL, *The Second World War* [1948], trad. it., *La Seconda Guerra Mondiale*, Milano, Biblioteca Universale Rizzoli, 2000, sull'*appeasement* (pp. 40-179) e sulla «tragedia di Monaco» (pp. 183 sgg.). Cfr anche L. FABIANO, *Arthur Neville Chamberlain (1937-1940). Dall'appeasement alla Seconda Guerra mondiale* e C. FUSARO, *Winston Leonard Spencer Churchill (1940-1945, 1951-1955). Il predestinato che vinse la guerra e un Nobel*, entrambi in (a cura di) A. Torre, *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i primi ministri*, Milano, Wolters Kluwer, 2020, rispettivamente, pp. 815-837 e 839-865.

²⁰⁵ Scrive G. STAMMATI, *Dal Piano Beveridge al progetto laburista sulle assicurazioni sociali*, cit., pp. 27-28: «il progetto Beveridge aveva prospettato in una delle ore più oscure della guerra la visione di un mondo finalmente liberato dal Bisogno. Ma il governo di coalizione, che pure aveva dato avvio agli studi sull'argomento, non aveva potuto assumere l'impegno di tradurre in realtà lo schema proposto dall'insigne economista, né la speranza da questo suscitata nel popolo inglese. Il partito laburista attaccò battaglia su questo terreno ed è probabile che un certo peso abbia avuto nelle decisioni del corpo elettorale [...]. Uscito vittorioso dalle urne, il partito laburista, e per esso il governo che ne è l'espressione, è chiamato al pagamento della cambiale firmata».

²⁰⁶ Sul ricordo della promessa tradita di *'home fit for heroes'* come uno dei motivi della vittoria elettorale del *Labour*, M. GILBERT, *La politica economica del governo laburista, 1945-1948. Practical or Impractical Socialism*, in (a cura di) M. Cau, *L'Europa di De Gasperi e Adenauer. La sfida della ricostruzione (1945-1951)*, Bologna, Il Mulino, 2011, pp. 155-172.

inadatto a rispondere alle sfide della ricostruzione e alla sentita esigenza, archiviata la guerra, di ‘vincere la pace’²⁰⁷. ‘Mai più come negli anni Trenta’ è il motto che accompagna la vittoria laburista: il timore della *Poor Law* è più forte della paura della guerra, il timore della miseria è più forte della paura della schiavitù totalitaria. Agli antipodi della *Road to Serfdom*, il *Labour* può compattarsi attorno alla *Full Employment* e alle ricette economiche di John Maynard Keynes: il ‘compromesso keynesiano’ unisce le correnti del partito definendone un’impostazione di fatto socialdemocratica; ‘socialdemocratica’ anche in quanto scommette sui diritti ‘sociali’ come strumento di libertà e ‘democrazia’.

Il nuovo primo ministro Clement Attlee – in gioventù *lecturer* alla LSE – è allora chiamato al rispetto delle promesse²⁰⁸. È indicativo che il primo provvedimento varato in materia di *social policy* sia il *Trade Disputes and Trade Unions Act* che cancella completamente la disciplina dell’omonima legge del 1927, con la quale – si ricordi – si era dichiarato illegittimo lo sciopero generale dell’anno precedente assieme a ogni altra azione sindacale «calcolata al fine di esercitare una coercizione sul governo»²⁰⁹. Si legge alla *section 1*: «every enactment and rule of law amended or otherwise affected by that Act shall, as from the commencement of this Act, have effect as if the Act of 1927 had not been passed»²¹⁰. Riabilitando la disciplina «as to conform to the requirements of the Act of 1913 as originally enacted»²¹¹, ossia le disposizioni di quel *Trade Union Act* tributo all’accordo *Lib-Lab* di inizio Novecento, le scelte fatte da Churchill vent’anni prima allo Scacchiere vengono severamente biasimate²¹².

²⁰⁷ «Sono convinto che ogni fazione in procinto di affrontare la popolazione di questo paese in un’elezione generale, la quale respinga il principio della piena occupazione, non farà ritorno in Parlamento», dice Beveridge ai Comuni il 21 giugno del 1944. Lo riporta M. QUIRICO, *La crisi del liberalismo britannico*, cit., p. 496. Si veda anche, S. FIELDING, *What Did “The People” Want? The Meaning of the 1945 General Election*, in *The Historical Journal*, 3, 1992, pp. 623-639.

²⁰⁸ Si rimanda, nuovamente, al fondamentale contributo di P. ADDISON, *The Road to 1945*, cit., pp. 270-278. Cfr anche S. BONFIGLIO, *Clement Richard Attlee. I Earl of Prestwood (1945-1951). The “Unorthodox”*, in (a cura di) A. Torre, *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i primi ministri*, Milano, Wolters Kluwer, 2020, pp. 867-886.

²⁰⁹ *Trade Disputes and Trade Unions Act* [1927], 17 & 18 Geo. 5, c. 22, s. 1.

²¹⁰ *Trade Disputes and Trade Unions Act* [1946], 9 & 10 Geo. 6, c. 52, s. 1.

²¹¹ Ai sensi della *First Schedule* dell’*Act* del 1946.

²¹² Sull’accordo *Lib-Lab* e sul ritorno all’oro del 1925, rispettivamente, *supra*, capitolo I, par. 1.2 e capitolo II, par. 1.2. Per una panoramica sul diritto del lavoro durante la seconda guerra mondiale, D. BRODIE, *A History of British Labour Law*, cit., pp. 223-247.

Seguono i due citati *National Insurance Acts*²¹³ che, sommandosi all'*Education Act* e al *Family Allowances Act* del governo uscente²¹⁴, modellano gran parte dei tratti del nuovo *Welfare State*. Il piano Beveridge costituisce il faro dell'azione di un governo che, certo del favore con cui la cittadinanza aveva guardato al *Report* del 1942, ne segue le proposte in modo relativamente fedele. Ciò vale anche per il *National Assistance Act* del 1948, la cui recezione risulta pressoché lineare e non particolarmente problematica²¹⁵.

Ben più ostico è invece il problema sanitario. Aggravata dai bombardamenti e dal fatiscante *squalor* degli *slums*, l'impellenza più urgente, ancora una volta intimamente connessa con la diffusione delle epidemie, è quella della penuria e inadeguatezza igienica delle abitazioni²¹⁶. Testimoniano la risolutezza del governo nel risolvere la questione abitativa, evitando di tradire la promessa di '*home fit for heroes*' come al termine della Grande guerra, il *New Towns Act* del 1946²¹⁷, il *Town and Country Planning Act* del 1947²¹⁸ e lo *Housing Act* del 1949²¹⁹, rivolti a dettare regole di pianificazione urbanistica e a incentivare, perlopiù con successo, i programmi di edilizia popolare per riassorbire il fabbisogno di abitazioni e programmarne la distribuzione sul territorio²²⁰.

Ovviamente, il principale aspetto in materia sanitaria attiene però all'istituzione del nuovo *National Health Service*, la cui predisposizione legislativa è particolarmente laboriosa. Il dissesto finanziario dei *voluntary hospitals*, causato dalla guerra e dai repentini progressi scientifici della

²¹³ *National Insurance (Industrial Injuries) Act* [1946], 9 & 10 Geo. 6, c. 62 e *National Insurance Act* [1946], 9 & 10 Geo. 6, c. 67.

²¹⁴ *Education Act* [1944], 7 & 8 Geo. 6, c. 31 e *Family Allowances Act* [1945], 8 & 9 Geo. 6, c. 41.

²¹⁵ *National Assistance Act* [1948], 11 & 12 Geo. 6, c. 29.

²¹⁶ S. M. HERBERT, *Britain's Health*, cit., pp. 34-53. Sulla questione è inoltre fondamentale il manuale di W. O. HART, *Introduction to the Law of Local Government and Administration*, cit., pp. 433-550.

²¹⁷ *New Towns Act* [1946], 9 & 10 Geo. 6, c. 68.

²¹⁸ *Town and Country Planning Act* [1947], 10 & 11 Geo. 6, c. 51.

²¹⁹ *Housing Act* [1949], 12, 13 & 14 Geo. 6, c. 60.

²²⁰ «Il diritto fondamentale del cittadino individuale ad avere una qualche abitazione è un diritto minimo [...]. Cionondimeno l'obbligo generale dello Stato verso la società presa collettivamente riguardo all'edilizia è uno dei più pesanti che esso deve sopportare. La politica governativa ha attribuito inequivocabilmente al cittadino un'aspettativa legittima a una casa adatta alla vita di una famiglia: oggi la promessa non è più limitata agli eroi». Così, T. H. MARSHALL, *Citizenship and Social Class*, cit., p. 63. Sulla politica abitativa anche R. EATWELL, *The 1945-1951: Labour Governments*, London, Batsford Academic, 1979, pp. 110-112. Per le implicazioni giuridiche, C. HARLOW, R. RAWLINGS, *Law and Administration*, cit., pp. 423 sgg.

medicina che lievitavano i costi dei trattamenti²²¹, costringe a riconoscere massicci sussidi a fondo perduto per garantire il funzionamento degli ospedali privati, suggerendo di procedere a una loro definitiva pubblicizzazione, anche formale, dopo la guerra²²². Facilita tali propositi anche l'esperienza dell'EMS, il servizio medico di guerra che aveva sperimentato i vantaggi di un'organizzazione fortemente centralizzata in termini di uniformità nell'accesso all'assistenza fra diverse aree geografiche e di omogeneità dei livelli essenziali delle prestazioni²²³.

Seppur frutto di impellenze pratiche, e non solamente delle nuove teorie universalistiche del *Welfare State*, la predisposizione del servizio sanitario nazionale risulta comunque particolarmente complessa da implementare. Richiamandosi alla tradizione dei *Minority Report* della *Royal Commission on the Poor Laws* del 1905-1909, così come di quello della *Royal Commission on National Health Insurance* del 1926²²⁴, Beveridge nel suo piano, oltre a chiarire che la mancata uniformità delle prestazioni mediche e le logiche commerciali dell'*approved society system* fosse «inconsistent with the policy of a national minimum»²²⁵, aveva evidenziato la necessità di un servizio nazionale accessibile per tutti i cittadini, senza peraltro prendere posizioni troppo nette sui metodi amministrativi necessari al conseguimento di tali fini²²⁶.

Più concreto è invece il *White Paper A National Health Service* pubblicato nel 1944: sebbene dichiarati di voler meramente «absorb the experience of the past and the present»²²⁷, il rapporto si propone di creare

²²¹ Per un approfondito quadro sulle nuove tecniche sanitarie, R. M. TITMUS, *Essays on the Welfare State*, cit., pp. 165 sgg.

²²² L'ondata dei progressi della medicina scientifica «era stata economicamente onerosa per le istituzioni esistenti», gran parte degli ospedali privati «nel 1939 erano già praticamente in bancarotta» e «vennero salvati durante la guerra solo da massicci sussidi pubblici». *Ivi*, p. 145. Alle pp. 136-137 si ricorda che, anche prima del *National Health Service Act*, circa l'ottanta per cento dei posti letti era già sotto il controllo pubblico.

²²³ Cfr. V. NAVARRO, *Class Struggle, the State and Medicine*, cit., pp. 44 sgg. e P. THANE, *Foundations of the Welfare State*, cit., pp. 217 sgg.

²²⁴ Sull'influenza dei suddetti *Minority Reports* sul processo di formazione del NHS, è valida la sintesi di M. SULLIVAN, *The Development of the British Welfare State*, cit., pp. 43-44.

²²⁵ *Report of the Inter-Departmental Committee on Social Insurance and Allied Services*, cit., pp. 28-32, par. 61-69. Sull'ostilità delle *approved societies* alle proposte del piano Beveridge, G. FINLAYSON, *Citizen, State, and Social Welfare*, cit., pp. 268-278.

²²⁶ «La maggior parte dei problemi dell'organizzazione di questi servizi esula dal campo di questa Relazione, e non è necessario emettere opinioni su questioni quali la libera scelta del medico». W. H. BEVERIDGE, *Social Insurance and Allied Services*, cit., p. 95, par. 428.

²²⁷ *A National Health Service* [Cmd. 6502], 1944, p. 8.

un «comprehensive service for all»²²⁸ tramite l'istituzione di specifici organismi centrali e locali. «The proposed service must be “comprehensive” in two senses – first, that it is available to all people and, second, that it covers all necessary forms of health care»²²⁹: anche per il governo Churchill, il nuovo *National Health Service*, tendenzialmente gratuito in quanto «free of charge», deve mirare alla creazione di una «new public responsibility» in modo da «ensure that everybody, irrespective of means, age, sex, or occupation shall have equal opportunity to benefit for the best and most-up-to-date medical and allied service available»²³⁰. Allo scopo di non inimicarsi la *British Medical Association*, il rapporto prospetta però una sostanziale continuità del sistema circa i *voluntary hospitals* e la disciplina del rapporto di lavoro dei medici nell'ambito dello schema pubblico, lasciando pertanto irrisolti gli aspetti più spinosi²³¹.

Con l'avvento dei laburisti, al nuovo ministro della salute Aneurin Bevan restano non pochi nodi da sciogliere: oltre al problema pratico di definire concretamente la nuova organizzazione ospedaliera e alla necessità di adeguare ai tempi il settore infermieristico, i rapporti con la BMA appaiono subito particolarmente problematici, stante il categorico rifiuto dell'associazione di accettare l'ipotesi – all'opposto accolta dalla SMA – che il personale medico venga salariato dallo Stato e di fatto assimilato ai *civil servants*, agli altri dipendenti pubblici della Corona²³². È inoltre subito scartata la proposta, avanzata da taluni esponenti del partito che avrebbero voluto valorizzare il *local government*²³³, di rendere responsabili del servizio le autorità locali, atteso che la maggioranza dei medici considerava tale eventualità il peggiore dei mali funesti²³⁴. Dopo

²²⁸ *Ivi*, pp. 8-11.

²²⁹ *Ivi*, p. 9.

²³⁰ *Ivi*, p. 47. Sul piano del governo, resta fondamentale B. ABEL-SMITH, *The Hospitals*, cit., pp. 458-471.

²³¹ Sui progetti non ufficiali che anticipano e seguono il *White Paper*, nella specie quello del ministro Ernest Brown del 1944 e quello del suo successore Henry Willink del 1945, si rimanda a J. WILLCOCKS, *The Creation of the National Health Service*, London, Routledge & Kegan Paul, 1967, pp. 20-29 e, più in dettaglio, pp. 59-101. Per una completa rassegna dei progetti durante la guerra, C. WEBSTER, *Problems of Health Care the National Health Service Before 1957. The Health Service Since the War*, London, HMSO, 1988, pp. 17-132.

²³² Sul piano della BMA, B. ABEL-SMITH, *The Hospitals*, cit., pp. 440-457 e A. LINDSEY, *Socialized Medicine in England and Wales. The National Health Service 1948-1961*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1962, pp. 23-72.

²³³ Sulle riserve di alcune correnti laburiste nei confronti della nazionalizzazione ospedaliera, N. TIMMINS, *The Five Giants*, cit., pp. 117-119.

²³⁴ Lo ricorda M. PACI, *Onde lunghe nello sviluppo dei sistemi di welfare*, cit., p. 378.

un aspro confronto²³⁵, la soluzione sarà trovata da Bevan, da un lato, concedendo al personale medico di rimanere *independent contractor*, cioè liberi professionisti con la possibilità di ricevere, financo all'interno delle strutture pubbliche, i propri pazienti privati²³⁶; dall'altro, imponendo un'epocale nazionalizzazione di tutti i *municipal* e *voluntary hospitals* del Regno affidandoli alla diretta gestione ministeriale²³⁷.

Il *National Health Service Act* del 1946 segna un'incontrovertibile cesura e attesta il verticismo della nuova amministrazione sociale britannica; verticismo che tende a spiccare nel confronto con gli altri modelli del *welfare* europeo, a primeggiare nella capacità di emanciparsi dalle logiche capitalistiche e a offrire all'ordine occidentale la prova di come una macchina così burocrattizzata possa contribuire, spesso in modo più efficiente del mercato, allo sviluppo economico, democratico e sociale del paese²³⁸.

Guardando al travaglio della sua predisposizione legislativa e agli aspetti fortemente dirigistici che lo contraddistinguono, il nuovo NHS è

²³⁵ Sull'opposizione della BMA alle proposte legislative, prima e dopo la guerra, anche R. KLEIN, *The New Politics of the NHS*, cit., pp. 1-22.

²³⁶ L'istituzione del Servizio sanitario nazionale avrebbe invece favorito le condizioni di lavoro dei medici, assai inadeguate in molte strutture gestite dalle autorità locali, oltre che la libertà dell'esercizio della propria professione, non dovendo «più preoccuparsi delle condizioni economiche dei pazienti» prima di fornire il consulto. R. M. TITMUS, *Essays on the Welfare State*, cit., p. 120.

²³⁷ «Una alternativa alla proprietà pubblica avrebbe potuto essere un rapporto contrattuale con gli ospedali privati. Questa soluzione venne alla fine bocciata [...]. Primo perché gli ospedali privati erano già ampiamente finanziati per mezzo di fondi pubblici. Secondo perché definire contrattualmente la fornitura di servizi adeguati da parte di questi probabilmente avrebbe implicato una serie di ingerenze e controllo sul lavoro dei medici e sull'ospedale. Terzo perché il pagamento dei servizi resi non avrebbe di per sé risolto il problema di aumentare la retribuzione di molti medici, e in particolare dei giovani, che lavoravano negli ospedali privati. Il Piano ospedaliero di emergenza [...], aveva già abituato alla pratica di dare una remunerazione adeguata al lavoro ospedaliero. Quarto perché era necessario, in quel momento, risolvere il problema del personale infermieristico, sottopagato e sottodimensionato. Infine, se il governo avesse limitato le sue responsabilità ad un rapporto contrattuale, questa condizione avrebbe lasciato comunque la maggioranza dei medici nella condizione di dipendenti delle autorità municipali». *Ivi*, pp. 135-136. Sul modello bevaniano, si rimanda anche a B. ABEL-SMITH, *The Hospitals*, cit., pp. 472-487.

²³⁸ La legislazione inglese del secondo dopoguerra «tagliò gran parte dei legami esistenti fra i programmi di *welfare* e gli interessi di mercato. Questa vocazione maggiormente dirigistica del *Welfare State* inglese è capace di differenziarlo dal resto dei sistemi di sicurezza sociale europei». M. PACI, *Onde lunghe nello sviluppo dei sistemi di welfare*, cit., p. 386. Si veda anche la sintesi di M. BRUCE, *The Coming of the Welfare State*, cit., pp. 317-318.

creatura essenzialmente laburista, più bevaniana che beveridgiana²³⁹. Nella politica di nazionalizzazioni si rinviene difatti la specificità dell'azione del *Labour* e si manifestano gli elementi propri, emblematici e caratterizzanti del primo governo Attlee. Il servizio sanitario nazionale ne è la rappresentazione più evidente, sia per dimensioni che per capillarità sul territorio dell'organizzazione, sia per l'impatto sulla vita quotidiana dei cittadini che per il forte controllo ministeriale e l'assetto marcatamente gerarchico della sua struttura amministrativa²⁴⁰. Non ne è però la rappresentazione esclusiva: la nazionalizzazione ospedaliera costituisce la principale manifestazione di una strategia che tra il 1946 e il 1949, sia pur 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 acciaio²⁴¹.

Una pubblicizzazione amministrativa così ingente, sia pur in molti casi imposta dalle endemiche difficoltà in cui tali servizi versavano (si pensi al tracollo del carbone tra le due guerre)²⁴², sembra permeare l'intero ordinamento, modellarne la fisionomia e delinearne l'assetto collettivistico, travolgendo definitivamente la resistente centralità della proprietà privata e della libertà contrattuale²⁴³. Se osservate da un punto

²³⁹ M. RINTALA, *Creating the National Health Service: Aneurin Bevan and the Medical Lords*, Portland, Frank Cass, 2003, pp. 3-8 mostra come la questione circa gli effettivi meriti di Bevan per l'elaborazione della riforma animi gran parte dei dibattiti storiografici sulla creazione del NHS, che potrebbe essere intesa non tanto come una creatura di fatto bevaniana, ma piuttosto come l'espressione di un sostanziale consenso condiviso fra le forze politiche. Si veda anche K. LAYBOURN, *The Evolution of British Social Policy and the Welfare State*, cit., pp. 221-236.

²⁴⁰ Sull'impatto del *National Health Service Act*, B. ABEL-SMITH, *The Hospitals*, cit., pp. 488-502. In effetti, la soluzione di Bevan ricalca, nel settore della salute, la medesima «strategia usata dal governo *Labour* per le nazionalizzazioni delle altre industrie». Così, V. NAVARRO, *Class Struggle, the State and Medicine*, cit., pp. 40-41.

²⁴¹ 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. Sulle nazionalizzazioni si veda il programma dettagliato proposto, già nel 1943, da H. J. LASKI, *Reflections on the Revolution of Our Time*, cit., pp. 349-350 con l'obiettivo di «democratizing the economic power» (p. 351).

²⁴² Sui «motivi e le vicende» delle nazionalizzazioni, W. A. ROBSON, *Nationalized Industry and Public Ownership*, 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 Books, 1978, pp. 23-62.

²⁴³ J. E. CRONIN, *War, State and Society in Twentieth-Century Britain*, cit., pp. 153-161.

di vista giuridico, inoltre, le nazionalizzazioni appaiono coronare processi databili sin dall'inizio del Novecento, portandone alle estreme conseguenze gli assunti.

Il verticismo del *Social Service State* laburista costituisce l'apice della separazione tra diritto e politica sociale, il punto di massima distanza tra l'universo giuridico e quello dei servizi pubblici²⁴⁴. La monumentale estensione delle funzioni amministrative, così come l'indeterminatezza degli obiettivi e la discrezionalità attribuita agli enti nazionalizzati, finiscono paradossalmente per inibire, ancora una volta, la costruzione di uno statuto giuridico pubblicistico che consolidi una adeguata cornice normativa della materia²⁴⁵: i servizi pubblici, dapprima 'terra di nessuno', sembrano ora una disciplina esclusivamente laburista, fondata non già su precise regole di diritto pubblico, bensì sulla base del consenso – magari momentaneo – del partito²⁴⁶. Atteso che «the regulatory state has given place to social service state»²⁴⁷, non sorprende che vi sia chi denuncia la mancanza di una riforma della pubblica amministrazione ancor più strutturale, costruendo, assieme agli schemi di protezione sociale e pianificazione economica, un nuovo *Civil Service in the Changing State* adatto a rispondere ai compiti welfaristi che lo Stato ha definitivamente assunto²⁴⁸. Sembra muovere in una simile direzione anche l'ultimo

²⁴⁴ «Di qui l'allargarsi dello iato esistente tra mondo dell'amministrazione e mondo del diritto; iato che raggiunse la sua massima ampiezza tra il 1945 e la fine degli anni Cinquanta, cioè proprio nel periodo della travolgente avanzata del *Welfare State* contemporaneo». Così, L. MANNORI, B. SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, cit., p. 498.

²⁴⁵ Sul «paradox» secondo il quale le nazionalizzazioni e la loro sconfinata indeterminatezza degli obiettivi finiscono per inibire la costruzione di uno statuto giuridico pubblicistico, T. PROSSER, *Law and the Regulators*, cit., p. 40.

²⁴⁶ *Ivi*, pp. 1-4. Tali considerazioni sono riprese anche da F. CAPORALE, *Divergenze e convergenze nell'elaborazione della nozione di servizio pubblico in Francia e nel Regno Unito*, cit., pp. 625-663.

²⁴⁷ H. R. G. GREAVES, *The Civil Service in the Changing State*, London, Harrap, 1947, p. 221.

²⁴⁸ «Public responsibility is now admitted to for the securing to every citizen of an important body of his fundamental needs. Free and enforced educational provision is made for him, with much assistance for further training in technical institutes and universities. His care is organized through a national health service. There is local and central responsibility for housing him. An elaborate insurance system has been constructed to meet the contingencies of sickness, accident, and old age. When he is unemployed the community recognizes a responsibility for his maintenance and for assisting him to obtain and train for work. The state has undertaken also the task of organizing and applying research for industrial, agricultural, and defence purposes [...]. Its officials are responsible to it for organizing their use in the provision of all kinds of transport services, in the generation and supply of electricity, in the planning and development of new towns and the location of industry [...] Financial and credit policy

capitolo dedicato al *civil service* dell'opera di Laski – pubblicata postuma nel 1951 – *Reflections on the Constitution*²⁴⁹.

Il divario tra il diritto e la politica sociale, permettendo il libero e discrezionale agire degli enti amministrativi, oltre a favorire il diffondersi «rapidissimo»²⁵⁰ delle *public corporations* e dei *social services*, facilita uno sviluppo fenomenale della legislazione secondaria; processi databili quantomeno dall'inizio del Novecento e ora giunti all'apice della loro evoluzione. A partire dal varo della *National Health and Unemployment Insurance* del 1911, lo sviluppo dei moderni *tribunals* è, del resto, altrettanto clamoroso. Scrive Robson nella prefazione alla terza edizione del 1951 della sua *Justice and Administrative Law*:

one of the most striking developments in the British constitution during the past half-century has been the acquisition of judicial power by the great departments of the state and by various other bodies and person outside the court of law. These tribunals are not only unconnected with the courts of law, but are also for the most part outside their control²⁵¹.

Deputati a risolvere controversie sempre più numerose, complesse e decisive per i destini individuali, i *tribunals* adesso appaiono, per gli appartenenti alla classe operaia, ben più importanti delle Corti, che all'opposto restano la secolare espressione dell'*homo oeconomicus* e sono ancora poco accessibili per gli elevati costi e lo spiccato formalismo²⁵². Persino Beveridge raccomandava che la risoluzione del contenzioso in materia sociale era da predisporre «by administrative rather than legal procedure»²⁵³.

Nella specie, tutte le controversie relative alla nuova assicurazione sociale, sulla base del buon funzionamento del sistema previgente in materia di disoccupazione, sono affidate agli *Insurance Officers* con possibilità di appello a un *National Insurance Local Tribunal* e, da ultimo,

and the control of money are, to an extent hitherto entirely unknown, the affair of the state». *Ivi*, pp. 221-222.

²⁴⁹ H. J. LASKI, *Reflections on the Constitution*, Manchester, University of Manchester Press, 1951, pp. 161-212.

²⁵⁰ W. A. ROBSON, *Nationalized Industry and Public Ownership*, cit., p. 56.

²⁵¹ Id., *Justice and Administrative Law*, cit., p. IX.

²⁵² Solo con il *Legal Aid and Advice Act* [1949], 12, 13 & 14 Geo. 6, c. 51 sono riconosciuti sostegni economici per facilitare l'accesso alla giustizia. Circa le difficoltà dell'accesso alla giustizia prima della legge, B. ABEL-SMITH, R. STEVENS, R. BROOKE, *Lawyers and the Courts*, cit., pp. 135-164.

²⁵³ *Report of the Inter-Departmental Committee on Social Insurance and Allied Services* [Cmd. 6404], 1942, p. 130.

alla *National Insurance Commission*²⁵⁴, eccetto le ipotesi in ordine all'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro in cui serva vagliare la gravità e la durata dell'infermità, per le quali sono previsti appositi *Medical Boards* con diritto di appello al *Medical Appeal Tribunal*²⁵⁵. I *claims* concernenti l'assistenza nazionale vengono decisi dal *National Assistance Board* e, in appello, dal *National Assistance Tribunal*²⁵⁶. Per la salute è invece previsto un complicatissimo sistema, cuspide di tutta la moltiplicazione «haphazard, sporadic e unsystematic»²⁵⁷ dei tribunali amministrativi nel Novecento, che si avvale, per dirimere le controversie tra i medici e lo Stato, di un *Medical Practitioner Committee* e di un nuovo *National Health Service Tribunal*²⁵⁸, nonché, circa i ricorsi dei cittadini nei confronti dei servizi offerti, ai sensi di varie *regulations* emanate dal *Ministry of Health* in qualità di unico responsabile della procedura²⁵⁹, di *Services Committtes*, *Executive Councils*, *Advisory Committes* con compiti, composizioni e procedure differenti²⁶⁰.

Nonostante gli ideali razionalizzanti che riguardano l'organizzazione, e sebbene il *Crown Proceedings Act* del 1947, demolendo l'immunità storica della Corona rispondente alla massima *'the king can do no wrong'* e colmando così una grave «lacuna in the Rule of Law»²⁶¹, renda di regola responsabili di fronte alle Corti i suoi *civil servants* per i danni extracontrattuali commessi nell'esercizio di attività amministrative²⁶², i

²⁵⁴ Cfr. *National Insurance (Industrial Injuries) Act* [1946], 9 & 10 Geo. 6, c. 62, ss. 47-50 e *National Insurance Act* [1946], 9 & 10 Geo. 6, c. 67, s. 43. Sull'evoluzione del sistema di risoluzione delle controversie in materia di disoccupazione, specie tra lo UAB e la *National Insurance*, J. FULBROOK, *Administrative Justice and the Unemployed*, cit., pp. 170-183.

²⁵⁵ *National Insurance (Industrial Injuries) Act* [1946], 9 & 10 Geo. 6, c. 62, ss. 36-41. Sul punto, W. A. ROBSON, *Justice and Administrative Law*, cit., pp. 188-231. Si veda anche la sintesi di N. WIKLEY, *Social Security Appeals in Great Britain*, in *Administrative Law Review*, 46, 2, 1994, pp. 183-212.

²⁵⁶ Cfr. *National Assistance Act* [1948], 11 & 12 Geo. 6, c. 29, s. 53. Si veda anche R. E. WRAITH, P. G. HUTCHESON, A. MACDONALD, *Administrative Tribunals*, cit., pp. 38-41.

²⁵⁷ W. A. ROBSON, *Justice and Administrative Law*, cit., p. 442.

²⁵⁸ Di cui, rispettivamente, alle ss. 34 e 42 del *National Health Service Act* [1946], 9 & 10 Geo. 6, c. 81.

²⁵⁹ *Ex s.* 47.

²⁶⁰ La migliore sintesi resta quella di W. A. ROBSON, *Justice and Administrative Law*, cit., pp. 126-146. Si veda inoltre H. STREET, *Justice in the Welfare State*, cit., pp. 57-59. Una completa rassegna dei *tribunals* degli anni Quaranta è in K. BELL, *Tribunals in the Social Services*, London, Routledge & Kegan Paul, 1969, pp. 10-21.

²⁶¹ *Ivi*, p. 439.

²⁶² «The Crown shall, in respect of a failure to comply with that duty, be subject to all those liabilities (if any) to which it would be so subject if it were a private person of full

sistemi di giustizia, invece, restano quasi interamente assoggettati al controllo e al volere della politica²⁶³. Scrive ancora il Robson del 1951:

the present position in regard to judicial review is profoundly unsatisfactory. The ordinary courts are not generally qualified to scrutinise and control the work of administrative tribunals or of public authorities. This is partly because they are fettered by common law principles, rules, procedure and practice which are not suited to the task; partly because they are steeped in a private law outlook derived from the social condition of earlier centuries; and partly because they do not possess the technical knowledge or specialised experience required to grapple with the main fields of executive action and the administrative justice. But we have not yet evolved a fully satisfactory substitute²⁶⁴.

Oltre che dall'assenza di una comune normativa di principio da applicare al comparto dei servizi pubblici e dal persistente carattere politico-burocratico dei *tribunals*, l'apice della separazione tra *law* e *social policy* è favorita dalle Corti stesse, che ancora nel *Wednesbury* del 1948, nuovo *leading case* in materia di controllo giudiziario dell'azione amministrativa, non si spingono oltre a specificare il criterio della ragionevolezza, ora violato solo con «un provvedimento che nessun soggetto ragionevole avrebbe adottato e non nel senso che la decisione sia irragionevole per la Corte»²⁶⁵, come i *Law Lords* sembravano aver fatto nel citato *Poplar case*²⁶⁶. A fronte della prepotenza del pubblico, le Corti non elaborano particolari contromisure, non sembrano ancora mutare la loro attitudine alla non interferenza nelle attività amministrative²⁶⁷.

age and capacity». *Crown Proceedings Act* [1947], 10 & 11 Geo. 6, c. 44, s. 2. Sulle vaste eccezioni a tale regola generale, ss. 3-11.

²⁶³ Per una sintesi efficace H. W. R. WADE, *Inghilterra*, in (a cura di) A. Piras, *Il controllo giurisdizionale della pubblica amministrazione*, Torino, Utet, 1971, pp. 331-336.

²⁶⁴ W. A. ROBSON, *Justice and Administrative Law*, cit., pp. 540-541.

²⁶⁵ «It must be proved to be unreasonable in the sense that the court considers it to be a decision that no reasonable body could have come to. It is not what the court considers unreasonable, a different thing altogether». *Associated Provincial Picture Houses Limited v. Wednesbury Corporation* [1948] 1 K.B. 223, p. 230. Circa il *Wednesbury test*, cioè il vaglio della ragionevolezza delle decisioni amministrative, anche P. MARTINO, *Centri e periferie del potere nel Regno Unito*, cit., pp. 167-180. Sull'ambiguità del *case*, nel quale si intravedono in potenza dei segnali di cedimento della classica attitudine al *self-restraint*, D. J. GALLIGAN, *Discretionary Powers*, cit., pp. 219-228.

²⁶⁶ *Supra*, capitolo II, par. 1.1.

²⁶⁷ Scrive J. A. G. GRIFFITH, *The Politics of Judiciary*, cit., p. 120: «l'emergenza bellica rendeva necessario il riconoscimento di ampi poteri alle autorità pubbliche secondo i regolamenti di difesa, e le Corti si dimostrarono estremamente riluttanti ad interferire

«The question is which is to be the master – that's all» è la risposta di Humpty Dumpty ad Alice nel celebre racconto di Lewis Carroll, ripresa da Lord Atkin per motivare il suo dissenso alla decisione del *Liversidge* e addurre la preminenza del ruolo del giudice nell'interpretare le parole degli *Acts* o – nella fattispecie – dei regolamenti amministrativi²⁶⁸. Il giudiziario, già storicamente logorato dal predominio del legislativo, è ulteriormente fiaccato dalla sempre più spiccata centralità dell'esecutivo; esecutivo che, sebbene continui a differenziarsi dal continente a causa dell'assenza di un suo chiaro rango costituzionale e di una sua precisa entità giuspubblicistica, di fatto finisce per travolgere l'essenza più intima della teoria giuridica dello Stato. «In the present phase of the constitution the centre of gravity has shifted to the Executive and the role of Parliament in government has proportionately diminished», sentenza Allen nel suo *Law and Orders* del 1945²⁶⁹. Ed è curioso notare che '*We are the master now*' sia il motto con cui i laburisti si accingono a varare le riforme del *Welfare State* e la loro monumentale strutturazione burocratica.

4. *L'universalismo del National Health Service: i traguardi dell'indivisibilità dei diritti e i nuovi orizzonti della riflessione giuridica*

Il *National Health Service Act* è la massima rappresentazione delle nazionalizzazioni. È visto come il '*jewel of labour crown*', come la più genuina sintesi del nuovo modello sociale laburista²⁷⁰. Oltre a segnare la massima distanza tra il diritto e la politica sociale, l'apice del controllo ministeriale e della complessità dei sistemi di risoluzione delle

con l'esercizio di questi poteri». Ricorda invece nel suo *Judicial Politics Since 1920*, cit., p. 49: «the National Health Service and the new Social Security provisions diverted to administrative tribunals conflicts which might have found their way to the courts. The only provisions which did become litigious were, not surprisingly, those which interfered with property rights». Ciononostante, anche in questo campo – che sicuramente resta il più conflittuale – le Corti, sia in *Carlona v. Commissioners of Works* [1943], 2 All. E.R. 560 che in *Robinson v. Minister of Town and Country Planning* [1947] K.B. 702, *leading cases*, rispettivamente, in materia di requisizione ed espropriazione, manifestano la loro tendenziale attitudine alla non interferenza.

²⁶⁸ Sul *Liversidge v. Anderson* [1942] A.C. 206, d'obbligo il riferimento all'opera di C. K. ALLEN, *Law and Orders* [1945], London, Stevens, 1954, pp. 242-251.

²⁶⁹ *Ivi*, p. 274. Sull'opera di Allen, si rimanda anche al commento di W. A. ROBSON, *Justice and Administrative Law*, cit., pp. 462-465.

²⁷⁰ Lo ricorda S. ILIFFE, *The NHS*, cit., pp. 19-29.

controversie amministrative²⁷¹, la legge costituisce la testimonianza più evidente della volontà statuale di misurarsi con gli interessi di categoria, visibile nell'abolizione del meccanismo delle *approved societies* e nello scontro tra Bevan e la BMA²⁷². È inoltre la più marcata espressione del verticismo della nuova macchina statuale, di cui è la riprova la struttura monolitica e gerarchicamente organizzata dei tre livelli amministrativi disegnati dal provvedimento²⁷³; livelli cui corrispondono servizi e meccanismi di gestione diversi, tutti posti però sotto il controllo del *Minister of Health*, unico responsabile – ai sensi della *Part I* – del nuovo servizio sanitario, pur avvalendosi della consulenza di un *Central Health Service Council* e degli *Standing Advisory Committees*²⁷⁴.

Il primo livello amministrativo attiene all'assistenza ospedaliera e i servizi di medicina specialistica (*Part II*)²⁷⁵. Il «trasfert of hospitals to the Minister»²⁷⁶ riguarda la proprietà di tutti i beni mobili o immobili connessi con i servizi ospedalieri sia privati che municipali. La portata della novità è testimoniata dai numeri: 1.143 ospedali privati e 1.545 ospedali municipali passano sotto il controllo diretto dello Stato. I *Regional Hospital Boards*²⁷⁷, competenti nelle loro specifiche *areas* territoriali²⁷⁸, hanno funzioni di coordinamento e programmazione, sovrintendono, sulla base delle direttive politiche del ministero, allo sviluppo dei servizi ospedalieri e specialistici; selezionano e retribuiscono il personale dirigenziale, ripartiscono i fondi loro devoluti dal dipartimento ministeriale agli *Hospital Management Committees*²⁷⁹, ossia l'ultima articolazione territoriale

²⁷¹ Sul maggior controllo ministeriale cui sono soggetti i servizi sociali, primo tra i quali il NHS, rispetto alle *public corporations* operanti nell'abito delle industrie nazionalizzate, H. W. R. WADE, *Administrative Law*, cit., pp. 62-64.

²⁷² Cfr. M. PACI, *Pubblico e privato nei moderni sistemi di Welfare*, cit., pp. 44-46.

²⁷³ Sulla struttura tripartita del *National Health Service Act*, J. WILLCOCKS, *The Creation of the National Health Service*, cit., pp. 16-19. Da vedere anche la sintesi di M. SULLIVAN, *The Development of the British Welfare State*, cit., pp. 55-61.

²⁷⁴ Si veda, in particolare, *National Health Service Act* [1946], 9 & 10 Geo. 6, c. 81, s. 2. Tali organi consultivi sono composti principalmente da esponenti delle categorie professionali, nominati dal Ministro di concerto con le organizzazioni interessate. Cfr. R. M. TITMUS, *Essays on the Welfare State*, cit., pp. 131-132.

²⁷⁵ *National Health Service Act* [1946], 9 & 10 Geo. 6, c. 81, ss. 3-18.

²⁷⁶ Ai sensi delle ss. 6-10.

²⁷⁷ Composti da membri nominati dal Ministro previo consulto con le autorità locali, con il personale medico ed altri organismi rappresentativi di interessi generali, fra i quali le università. Cfr. *Third Schedule, Part I*.

²⁷⁸ Le *areas* riguardano l'Inghilterra e il Galles; per la Scozia viene poi previsto uno specifico *National Health Service (Scotland) Act* [1947], 10 & 11 Geo. 6, c. 27.

²⁷⁹ *National Health Service Act* [1946], 9 & 10 Geo. 6, c. 81, s. 11. Sulla composizione degli *Hospital Management Committees*, *Third Schedule, Part II*.

competente per la gestione quotidiana degli ospedali²⁸⁰. Rispettando la tradizione secondo la quale le strutture ospedaliere più rinomate avevano funzioni di formazione e ricerca, in ogni *area* è presente almeno un *teaching hospital* di rango universitario – punto di riferimento per la diffusione scientifica delle nuove tecniche di cura – che gode di un regime indipendente da quello dei *Regional Hospital Boards* ed è amministrato da speciali *Board of Governors* soggetti a un ancor più netto legame con il Ministro²⁸¹.

Un secondo livello (*Part III*) riguarda gli «Health Services Provided by Local Health Authorities»²⁸². I servizi di maternità, infanzia, assistenza infermieristica e domiciliare, le funzioni in materia di igiene, di ambulanza, di ostetricia e della gestione dei presidi di assistenza medica – *health centres*²⁸³ – sono assegnati alle autorità locali di contea e di borgo-contea che le esercitano tramite le *Local Health Authorities*, cui sono tendenzialmente affidati tutti i servizi che è possibile organizzare sul territorio. Sono competenti, ad esempio, anche per le campagne di vaccinazione.

Il terzo (*Part IV*²⁸⁴) è invece costituito dai servizi di medicina generale, dal servizio farmaceutico, odontoiatrico e oftalmico. Ancorché erogati negli stessi *health centres*, sono gestiti dagli *Executive Councils*²⁸⁵. Ad essi compete anche l'irrogazione delle sanzioni disciplinari e le retribuzioni del personale medico per il lavoro svolto per conto del servizio sanitario nazionale, commisurate in maniera forfettaria rispetto al numero dei pazienti ovvero, per dentisti e farmacisti, sulla base dei servizi effettivamente forniti²⁸⁶.

Proprio sulla gestione del personale si erano concentrate le pressioni della BMA e le critiche ai progetti bevaniani: la scelta di mantenere la qualifica di *independent contractor* e restare liberi di aderire o meno al NHS, pur potendo usufruire delle strutture pubbliche, è l'esito

²⁸⁰ Su tali questioni, R. M. TITMUS, *Essays on the Welfare State*, cit., pp. 138-139.

²⁸¹ Sulla composizione dei *Boards of Governors*, *Third Schedule, Part III*.

²⁸² Si vedano le ss. 19-30.

²⁸³ Cfr. s. 21.

²⁸⁴ Cfr. ss. 31-48.

²⁸⁵ Organismi territoriali di dimensione simile a quella delle contee e dei borghi-contea disciplinati alla s. 31, gli *Executive Councils* sono presieduti, ai sensi della *Fifth Schedule*, da un membro di nomina ministeriale, e sono composti da membri delle autorità locali e rappresentanti del personale medico.

²⁸⁶ Cfr. R. M. TITMUS, *Essays on the Welfare State* cit., p. 138. Cfr. anche M. P. HALL, *The Social Services of Modern England*, cit., pp. 62-81.

delle risolte pressioni dei medici e delle loro associazioni di categoria²⁸⁷. Ciononostante, la soluzione è coerente con il principio – insito nella *comprehensiveness* del nuovo NHS – del libero accesso alle prestazioni sanitarie, dal quale discende anche la necessità di garantire la libera scelta del medico da parte del paziente, la facoltà di cambiarlo senza particolari formalità od ostacoli burocratici²⁸⁸, la possibilità di avere sia un medico privato che uno del servizio sanitario all'interno della stessa struttura.

Di tale principio è però espressione nettamente prevalente la gratuità delle prestazioni, tendenzialmente offerte senza costi o particolari oneri contributivi: «the services so provided shall be free of charges», si dichiara enfaticamente alla *section 1*²⁸⁹. L'unica eccezione significativa alla gratuità del servizio riguarda la possibilità – che peraltro si rivelerà poco apprezzata – di riservarsi posti letto più confortevoli negli ospedali (*amenity beds*) previo pagamento di specifici contributi²⁹⁰. La gratuità delle prestazioni è il simbolo più elevato dell'universalismo della nuova protezione sociale; universalismo che, a sua volta, postulando prestazioni identiche per tutti i cittadini, tende ad ancorare i diritti al parametro della cittadinanza. «L'esperienza comune di un sistema sanitario generale tocca tutti quanti, salvo una piccola minoranza al vertice, e attraversa le barriere di classe», posto che il «servizio fornito, non il servizio comprato, diventa la norma dell'assistenza sociale»²⁹¹.

Il *National Health Service* è dunque il «vero simbolo del Welfare State»²⁹². Sembra, come al tempo veniva definito, sia «l'istituzione più forte mai concepita dall'uomo», sia quella «più benefica»²⁹³: più forte,

²⁸⁷ Sulla centralità dei «pressure groups» è fondamentale H. ECKSTEIN, *Pressure Group Politics. The Case of the British Medical Association*, Stanford, Stanford University Press, 1960. Si vedano inoltre J. WILLCOCKS, *The Creation of the National Health Service*, cit., pp. 30-36 e R. EATWELL, *The 1945-1951*, cit., pp. 109-112.

²⁸⁸ «Non c'è nessun modulo da riempire se non quello necessario a iscriversi [...] alla lista dei pazienti del medico prescelto». Così, R. M. TITMUS, *Essays on the Welfare State*, cit., p. 133.

²⁸⁹ *National Health Service Act* [1946], 9 & 10 Geo. 6, c. 81, s. 1. Con il previgente sistema della NHI, invece, i pazienti erano costretti a pagare per le cure cifre che, specie a causa della guerra, molte famiglie non potevano più permettersi. Erano inoltre frequenti le critiche al metodo 'esattoriale' tenuto dalle *approved societies*. Sul punto, T. H. MARSHALL, *Social Policy in the Twentieth Century*, cit., p. 92.

²⁹⁰ Cfr. ss. 4-5. Come è ovvio, per le prestazioni offerte all'interno delle strutture pubbliche ma fuori dal circuito del servizio sanitario, i pazienti privati sono chiamati a pagare interamente il trattamento secondo la parcella stabilita dal medico.

²⁹¹ T. H. MARSHALL, *Citizenship and Social Class*, cit., p. 61.

²⁹² Id., *The Welfare State*, cit., p. 298.

²⁹³ Cfr. D. W. ELLWOOD, *Rebuilding Europe*, cit., pp. 190-193.

perché la massima espressione della prepotenza dell'organizzazione amministrativa nel dirigere il mercato; più benefica, perché la più indicativa manifestazione del solidarismo dell'azione statale, finalmente rivolto a garantire prestazioni gratuite elargite universalisticamente a tutti i cittadini²⁹⁴. In entrambi gli aspetti, il NHS sembra davvero una grande 'premesse' organizzativa; premessa essenziale, oltre come presupposto per l'effettiva emancipazione individuale, per delineare un nuovo modello di società in cui la povertà e il bisogno non sono colpe individuali ma collettive, per certificare una svolta epocale nel concetto di salute, nonché per affermare una nuova concezione dei diritti, finalmente intesi all'insegna della loro indivisibilità e rivolti a garantire uno «stato di completo benessere fisico, mentale e sociale», per definizione soddisfatto dal riconoscimento congiunto tanto delle libertà civili e politiche che dei diritti sociali.

Se il *Welfare State* ha un nome – William Beveridge – ha anche una data: l'*appointed day* del 5 luglio del 1948, il giorno prestabilito – il terzo anniversario della vittoria elettorale del *Labour* – per l'entrata in funzione del NHS dell'assicurazione sociale e della nuova assistenza nazionale, rappresenta convenzionalmente la data di nascita dello Stato sociale²⁹⁵. Si legge nell'opuscolo informativo inviato per posta per celebrare l'avvenimento:

il tuo Servizio Sanitario Nazionale inizia il 5 luglio 1948. Cos'è? Come puoi ottenerlo? Esso ti fornirà tutti i servizi medici, odontoiatrici e infermieristici. Ognuno – ricco o povero, uomo, donna o bambino – lo può usare. Non ci sono pagamenti da fare, se non per qualche prestazione speciale. Non ci sono iscrizioni da fare all'assicurazione. Ma non è neppure una forma di carità. Tutti noi stiamo già pagando per questo, soprattutto attraverso le tasse, e ciò eliminerà ogni preoccupazione finanziaria in caso di malattia²⁹⁶.

²⁹⁴ É in questa chiave solidaristica che proprio T. H. MARSHALL, *The Welfare State*, cit., afferma che il nuovo NHS «apparteneva più alla democrazia che al socialismo» (p. 295) e non poteva che essere la rappresentazione pratica «di ciò per cui il paese aveva combattuto» (p. 299).

²⁹⁵ Pochi i dubbi sul fatto che sia proprio Beveridge l'ideatore, l'artefice, «the father of Welfare State». Così nella biografia di J. HARRIS, *William Beveridge*, cit., p. 452. Sull'entusiasmo dell'*appointed day*, N. TIMMINS, *The Five Giants*, cit., pp. 101-126. Sul 1948 come punto di arrivo di una lunga traiettoria, anche M. POWELL, M. HEWITT, *Welfare State and Welfare Change*, Buckingham-Philadelphia, Open University Press, 2002, pp. 1-41 e, recentemente, G. R. BOYER, *The Winding Road to the Welfare State. Economic Insecurity & Social Welfare Policy in Britain*, Princeton, Princeton University Press, 2019.

²⁹⁶ Citato da G. MACIOCCO, *Le trasformazioni dei sistemi sanitari*, cit., p. 11.

Tutti gli schemi di protezione sociale varati in questi anni sono ora completamente operativi e, capitanati dalla forza amministrativa e dal benefico solidarismo del *National Health Service Act*, acquisiscono una portata tanto vasta da condizionare l'intero ordinamento. Si aggiunga che l'azione riformista del periodo, oltre ai provvedimenti appena ricordati, abbraccia materie comunque rilevanti per il consolidamento di una piena ed effettiva responsabilità sociale dello Stato. Non sono certo trascurabili, in questa chiave di lettura, il *Children Act* del 1948 che predispone un *comprehensive childcare service* riservato agli orfani e affidato alle autorità locali²⁹⁷ e il *Legal Aid and Advice Act* del 1949, finalmente diretto ad assicurare l'assistenza legale agli indigenti e il loro libero accesso alla giustizia²⁹⁸. Il *Parliament Act* del 1949, infine, emendando l'omonima legge del 1911 che aveva ampiamente compromesso il potere legislativo dei Pari, lo ridimensiona ulteriormente, portando da due a una sola volta il diritto della *House of Lords* di respingere un *Bill* diverso da un disegno di legge di bilancio, e da due a un anno solamente il tempo minimo che deve intercorrere tra le due letture dei Comuni²⁹⁹. La legge, più che potenziare il ruolo della *House of Commons*, già da tempo assolutamente egemone, sembra semmai segnalare un adattamento del sistema costituzionale alla crisi del parlamentarismo nel suo complesso, ovvero dell'utilità del ripetersi del dibattito e delle letture in aula, in un universo giuridico che va indirizzandosi verso il predominio dell'esecutivo; non più verso la necessità di fissare legislativamente

²⁹⁷ Lo si chiarisce sin dalla s. 1 del *Children Act* [1948], 11 & 12 Geo. 6, c. 43. Sul contesto storico, R. EATWELL, *The 1945-1951*, cit., pp. 111-112. Sul contenuto dell'*Act*, P. THANE, *Foundations of the Welfare State*, cit., pp. 243-244.

²⁹⁸ *Legal Aid and Advice Act* [1949], 12, 13 & 14 Geo. 6, c. 51. Sulla riforma nel contesto del *Welfare State* laburista, T. GORIELY, *Making the Welfare State Work: Changing Conceptions of Legal Remedies Within the British Welfare State*, in (ed.) F. Regan, A. Paterson, T. Goriely, D. Fleming, *The Transformation of Legal Aid. Comparative and Historical studies*, Oxford, Oxford University Press, 1999, soprattutto, pp. 89-109. Sugli sviluppi dell'istituto nei decenni successivi, A. PATERSON, D. NELKEN, *Evolution in Legal Services: Practice Without Theory?*, in *Civil Justice Quarterly*, 1984, pp. 229-244 e A. DE LUCA, *L'accesso alla giustizia in Inghilterra tra Stato e mercato*, Torino, Giappichelli, 2007, pp. 41-123. Sono inoltre degni di nota, a riprova della capillarità del riformismo laburista, altri provvedimenti in materia di occupazione giovanile, umanità delle pene, tutela del paesaggio. Si pensi, rispettivamente, all'*Employment and Training Act* [1948], 11 & 12 Geo. 6, c. 46, al *Criminal Justice Act* [1948], 11 & 12 Geo. 6, c. 58 e al *National Parks and Access to the Countryside Act* [1949], 12, 13 & 14 Geo. 6, c. 97.

²⁹⁹ *Parliament Act* [1949], 12, 13 & 14 Geo. 6, c. 103.

norme di principio, bensì di attuarle nella pratica amministrativa quotidiana³⁰⁰.

La trasformazione è compiuta, il principio è fissato: i provvedimenti varati nell'immediato secondo dopoguerra, specie se osservati congiuntamente, divengono l'emblema del nuovo Stato sociale, del mutamento del rapporto sinallagmatico tra l'individuo e lo Stato. Guardando proprio all'impatto delle riforme sociali nei mesi successivi all'*appointed day*, il sociologo della LSE Thomas Humprey Marshall, in una serie di lezioni tenute nel 1949 e pubblicate l'anno successivo con il titolo *Citizenship and Social Class*, segnala il mutamento del concetto di cittadinanza che, nel contesto del nuovo *Welfare State*, va acquisendo una inedita qualificazione 'sociale'. La *citizenship* era, del resto, la categoria attraverso la quale la Gran Bretagna rifletteva sulle implicazioni giuridiche della legislazione sociale: la riflessione sulla cittadinanza, avviata dal *common good* di Green, consolidata dalle mediazioni di Hobhouse attraverso il principio del *national minimum* che, con Laski, assume la qualificazione di '*civic*', sembra trovare la propria definitiva consacrazione nelle pagine del capolavoro marshalliano, degna chiusura della sua lunga traiettoria evolutiva. Come per Beveridge, anche per Marshall il principio del *national minimum* è il motore propulsivo, il *guiding principle*, che ispira l'analisi:

lo Stato garantisce una minima disponibilità di certi beni e servizi essenziali (come per le visite mediche e i medicinali, la casa e l'istruzione) o un reddito monetario minimo da spendere nelle cose essenziali (come nel caso delle pensioni, delle indennità assicurative e degli assegni familiari)³⁰¹.

Tale principio, nella riflessione marshalliana, viene però posto all'interno di una prospettiva secolare, diviene il fulcro di un'analisi storiografica che guarda allo sviluppo dei diritti civili, politici e sociali lungo tutto l'arco della modernità giuridica, ricollocandoli all'interno dell'unico processo evolutivo della cittadinanza.

³⁰⁰ Sul *Parliament Act* del 1949 anche C. MARTINELLI, *Diritto e diritti oltre la Manica*, cit., pp. 255-256.

³⁰¹ T. H. MARSHALL, *Citizenship and Social Class*, cit., p. 57. Sulla cittadinanza marshalliana, si rimanda, su tutti, al volume curato da M. BULMER e A. M. REES, *Citizenship Today. The Contemporary Relevance of T. H. Marshall*, London, UCL Press, 1996. In materia di cittadinanza d'obbligo il riferimento a É. BALIBAR, *Cittadinanza*, Torino, Bollati Boringhieri, 2012 e P. COSTA, *Cittadinanza*, Roma, Laterza, 2013. Utile anche R. D'ALESSANDRO, *Breve storia della cittadinanza*, Roma, Manifestolibri, 2006, pp. 46-77.

Chiamerò queste tre parti o elementi il civile, il politico e il sociale. L'elemento civile è composto dai diritti necessari alla libertà individuale: libertà personali, di parola, di pensiero e di fede, il diritto di possedere cose in proprietà e di stipulare contratti validi, e il diritto a ottenere giustizia. Quest'ultimo è di carattere diverso rispetto agli altri, perché è il diritto di difendere e di affermare tutti i propri diritti in condizione di uguaglianza con gli altri e secondo un processo regolare. Questo serve a mettere in evidenza che le istituzioni più direttamente connesse ai diritti civili sono le corti giudiziarie. Per elemento politico intendo il diritto a partecipare all'esercizio del potere politico, come membro di un organo investito di autorità politica o come elettore dei componenti di un tale organo. Le istituzioni corrispondenti sono il parlamento e i consigli amministrativi locali. Per elemento sociale intendo tutta la gamma che va da un minimo di benessere e di sicurezza economica fino al diritto di partecipare pienamente al retaggio sociale e a vivere la vita di persona civile, secondo i canoni vigenti della società. Le istituzioni che hanno più stretti rapporti con questo elemento sono il sistema scolastico e i servizi sociali³⁰².

Sono due i risultati che Marshall consegue: il primo, 'teorico', attiene alla trasformazione dei «benefici in diritti»³⁰³, atteso che le prestazioni sociali divengono finalmente *social rights*, equiparati per importanza – almeno da un punto di vista legislativo – ai diritti civili e politici; il secondo, 'storico', per vero strumentalmente determinato a dimostrare la bontà di tale equiparazione, induce a considerare i nuovi diritti sociali come l'esito di una lentissima evoluzione che, sia pur affermatasi per fasi progressive spesso incoerenti tra loro, culmina nella scommessa Beveridgeano-laburista di affiancarli alle libertà civili e democratiche, considerandoli, al pari di queste, tappe storiche fondamentali di un unico processo evolutivo volto alla dignità e all'emancipazione umana³⁰⁴.

È dunque il profondo sguardo di sintesi a costituire il valore della lettura marshalliana: la cittadinanza sociale si propone come il punto di arrivo di una plurisecolare vicenda diretta alla ricostruzione dei legami comunitari distrutti dall'imponente processo individualistico proprio della modernità³⁰⁵. Difatti, se in origine i diritti civili, politici e sociali

³⁰² *Ivi*, pp. 12-13.

³⁰³ *Id.*, *Social Policy in the Twentieth Century*, cit., p. 88.

³⁰⁴ Cioè la scommessa «di affiancare ai diritti civili, non solo i diritti politici ma anche i diritti sociali, considerandoli momenti fra loro complementari di una complessiva emancipazione umana». Così, P. COSTA, *Il discorso della cittadinanza in Europa*, cit., p. 17.

³⁰⁵ Cfr. P. GROSSI, *Medioevo e modernità: le diverse fondazioni di due civiltà giuridiche*, in (a cura di) P. Cappellini, P. Costa, M. Fioravanti, B. Sordi, *Il Contributo italiano alla storia del Pensiero – Diritto*, Roma, Treccani, 2012, pp. 3-6.

«erano fusi in un unico elemento»³⁰⁶, la loro «separazione funzionale»³⁰⁷ è scandita dal deterioramento dei legami familiari e cetuali travolti dall'irrompere dell'individualismo e dall'eguaglianza formale, che Marshall riassume – sia pur con qualche banalizzazione – tramite il movimento dallo «status al contratto»³⁰⁸ reso celebre dalle pagine della *Ancient Law* del Maine³⁰⁹. «Questa separazione fu così completa che non si viola troppo l'esattezza storica, se si assegna il periodo formativo della vita di ciascuno ad un secolo diverso: i diritti civili al diciottesimo, quelli politici al diciannovesimo e quelli sociali al ventesimo»³¹⁰. La portata epocale dei *social rights* risiede allora nel ricongiungere queste traiettorie secolari, nel ricollocarle nella dimensione della cittadinanza sino a spingerle ai traguardi dell'indivisibilità dei diritti: «è solo in questo secolo (potrei dire in realtà negli ultimissimi mesi) che i tre viandanti si sono ritrovati uno accanto all'altro»³¹¹.

Nel ricongiungimento storico dei percorsi dei diritti civili-politici-sociali resta nondimeno la percezione di una logica progrediente ed evolucionista: la diffusione delle libertà economiche avrebbe alla lunga prodotto il riconoscimento dei diritti politici e, infine, la predisposizione di servizi sociali su larga scala³¹². In modo non dissimile

³⁰⁶ T. H. MARSHALL, *Citizenship and Social Class*, cit., p. 13.

³⁰⁷ *Ivi*, p. 14.

³⁰⁸ «Vi è un senso in cui il progresso delle società è stato uniforme. Durante tutto il suo corso esso è stato caratterizzato dal graduale venir meno della dipendenza familiare e dalla sostituzione con l'obbligo individuale. Alla famiglia viene sostituito sistematicamente l'individuo, come unità di riferimento del diritto civile». H. S. MAINE, *Ancient Law*, cit., p. 129. E ancora: «possiamo dire che il movimento delle società progressive è stato sino ad ora un movimento dallo status al contratto» (p. 130). Sul capolavoro del Maine, e in particolare sul rapporto tra *status* e *contract*, che è da inquadrare nel preciso significato dell'opera e non è riassumibile con il riduzionismo giusnaturalista che l'autore rinnega, si veda M. PICCININI, *Tra legge e contratto. Una lettura di Ancient Law di Henry Sumner Maine*, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 175-258.

³⁰⁹ Per una contestualizzazione storico-giuridica, R. CRANSTON, *Legal Foundations of the Welfare State*, London, Weidenfeld and Nicolson, 1985, pp. 13-45.

³¹⁰ T. H. MARSHALL, *Citizenship and Social Class*, cit., p. 16. È comunque lo stesso Marshall a chiarire che «questa periodizzazione va vista naturalmente con una certa elasticità: vi sono chiare sovrapposizioni, specie fra le due ultime fasi» (*ibidem*). Per una disamina di tali sovrapposizioni, S. LANARO, *La cittadinanza fra semantica e storia*, cit., pp. 3-11. Per una sintesi storica, P. COSTA, *Diritti*, in (a cura di) M. Fioravanti, *Lo Stato moderno in Europa. Istituzioni e diritto*, Bari, Laterza, 2002, pp. 37-58.

³¹¹ T. H. MARSHALL, *Citizenship and Social Class*, cit., p. 15. Sulle origini della cittadinanza si rimanda a P. COSTA, *La cittadinanza: un tentativo di ricostruzione 'archeologica'*, in (a cura di) D. Zolo, *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma-Bari, Laterza, 1994, pp. 47-92.

³¹² Su tutti, F. GIROTTI, *Welfare state*, cit., pp. 55-90.

dall'interpretazione beveridgiana che, si ricordi, aveva considerato le proposte del suo *Report* il risultato di uno «sviluppo naturale del passato» dal «carattere prettamente britannico», anche l'approccio marshalliano ben risponde al gradualismo d'oltremarica: il mito dell'ordine esistente e della continuità delle istituzioni antiche tendono a ricostruire il percorso storico dei diritti sociali all'interno di un lungo processo di democratizzazione, favorito e mediato dal graduale evolversi della Costituzione non scritta³¹³. I diritti sociali – già da Hobhouse considerati un'estensione delle 'libertà degli inglesi' e dei loro diritti 'naturali' – restano, con Marshall, il segno di finalità non incompatibili con quelle dei diritti civili e politici³¹⁴. Per questi motivi, nonostante si rinneghi ogni forma di individualismo, si rivendichino le esigenze redistributive imposte dalla lotta di classe e si ammetta che nel corso del Novecento la «cittadinanza e il sistema capitalistico si sono trovati in guerra»³¹⁵, il *Welfare State*, più che il frutto dello scontro conflittuale con lo Stato di diritto liberale, può divenire l'espressione di un suo rinnovarsi, di un percorso che transita dalle libertà individuali del *Rule of Law* agli obiettivi collettivistici del Novecento giuridico.

Nonostante tutto l'anglocentrismo di tale approccio, evidentemente inadatto a declinare le vicende continentali nelle quali la conflittualità tra diritti sociali e diritti di libertà rappresenta la cifra dell'evoluzione delle politiche welfariste³¹⁶, la cittadinanza sociale può nondimeno acquisire, almeno in parte, una portata paradigmatica assai efficace per descrivere i caratteri del modello sociale europeo del secondo dopoguerra. Nel ricollocare i diritti sociali nel tessuto delle libertà civili e democratiche, la *social citizenship* diviene la manifestazione più pura della loro reciproca indivisibilità, della compiuta trasformazione della libertà negativa nella libertà positiva, della libertà intesa come assenza di restrizioni nella libertà

³¹³ Sul gradualismo della *evolving and unwritten constitution*, nonché sulle garanzie del *Rule of Law* e l'evoluzionismo di un secolare processo di democratizzazione, vere architravi dell'ordinamento d'oltremarica, M. LOUGHLIN, *The British Constitution*, cit. e A. TORRE, *Regno Unito*, Bologna, Il Mulino, 2021.

³¹⁴ C. CALABRÒ, *L'idea di cittadinanza sociale in Inghilterra tra le due guerre*, in (a cura di) Id., *Le vie della cittadinanza sociale in Europa*, cit., in particolare, pp. 177-185.

³¹⁵ T. H. MARSHALL, *Citizenship and Social Class*, cit., p. 71.

³¹⁶ Così come lo storico alterco tra diritti economici e diritti sociali, anche il conflitto tra capitalismo e protezione sociale viene derubricato a semplice «disaccordo» che è possibile risolvere con un'attenta azione statale. Così, T. H. MARSHALL, *The Nature of Class Conflict* [1938], in Id., *Sociology at the Crossroad*, trad. it., *Cittadinanza e classe sociale*, Torino, Utet, 1976, p. 127. Tale posizione verrà di fatto ribadita in Id., *Value Problems of Welfare-Capitalism*, in *Journal of Social Policy*, 1, 1, 1972, pp. 15-32.

dal bisogno consacrata dal disegno Beveridge, ovvero del mutamento dell'eguaglianza (formale) di fronte alla legge nella nuova eguaglianza (sostanziale) di opportunità. Da un punto di vista puramente descrittivo, e al prezzo di incorrere in qualche imprecisione, è sostenibile ritenere che, se il passaggio dallo «status al contratto» resta una delle categorie descrittive più efficaci per riassumere i paradigmi evolutivi della modernità giuridica, la cittadinanza sociale si candida a divenire il migliore strumento concettuale per descrivere il parziale ritorno allo *status* proprio dell'eguaglianza sostanziale dell'ordine novecentesco. «Uguaglianza di dignità sociale e non uguaglianza di diritti naturali»³¹⁷.

La rinnovata fusione dei tre elementi della cittadinanza e la mediazione della storica conflittualità tra libertà ed eguaglianza possono però essere assicurate solo dall'azione continua e duratura della solidarietà³¹⁸: «di solito la libertà e l'uguaglianza sono state considerate antitetiche in Inghilterra; e poiché la fraternità è stata raramente tenuta nel minimo conto, la famosa trilogia – aveva denunciato Tawney nella sua *Equality* del 1931 – è stata agevolmente abbandonata come un ibrido aborto»³¹⁹. Nell'epilogo alla riedizione della opera, pensato subito dopo la pubblicazione del marshalliano *Citizenship and Social Class*, Tawney sembra notare ottimisticamente che «la libertà e l'eguaglianza possono convivere in amicizia»³²⁰ ribadendo che «una società è libera in quanto, e solo in quanto, nei limiti posti dalla natura, dalla conoscenza e dalle risorse, le sue istituzioni e la sua politica sono tali da mettere in grado tutti i suoi membri di svilupparsi con pienezza, di fare il loro dovere secondo le loro vocazioni e tendenze»³²¹.

Proprio la solidarietà, alimentata dal clima di guerra e dal dramma collettivo dei bombardamenti, avrebbe, secondo la già richiamata

³¹⁷ Riprendendo esplicitamente le categorie del Maine, così T. H. MARSHALL, *Citizenship and Social Class*, cit., p. 43. Sull'inversione del movimento e il ritorno allo *status* dell'ordine novecentesco, ancorché con note perlopiù critiche, O. KAHN-FREUND, *A Note on Status and Contract in British Labour Law*, in *The Modern Law Review*, 30, 1967, pp. 635-644. Si veda inoltre U. ROMAGNOLI, *Dallo status al contratto e ritorno*, in (a cura di) G. G. Balandi, G. Cazzetta, *Diritti e lavoro nell'Italia repubblicana*, Milano, Giuffrè, 2009, pp. 293-301 e G. CAZZETTA, *Intervento dello Stato e libertà contrattuale fra Otto e Novecento*, in *Historia et ius*, 6, 2014, pp. 1-11. Circa i percorsi dell'uguaglianza su tutto il fronte della modernità, si rimanda a F. M. DE SANCTIS, *Dall'eguaglianza fra gli eguali all'eguaglianza degli eguali*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 44, 2015, pp. 7-66.

³¹⁸ Su tutti, S. RODOTÀ, *Solidarietà*, cit., p. 11-56.

³¹⁹ R. H. TAWNEY, *Equality*, cit., p. 706.

³²⁰ Nell'*Epilogo* pubblicato nel 1952 in *ivi*, p. 788.

³²¹ *Ivi*, p. 796.

interpretazione di Titmuss in *Problems of Social Policy* del 1950, fomentato un sentimento popolare in grado di ispirare le proposte Beveridge e la sua successiva recezione³²². Già artefice dell'indivisibilità dei diritti, il solidarismo costituisce altresì il retroterra sul quale poggiano le riforme del *Welfare State* e, in particolare, il NHS, che ne è – come Titmuss ribadisce più volte nei suoi successivi scritti³²³ – la rappresentazione più pura, perché il suo universalismo, rivolto indistintamente a tutti i cittadini, è capace di abbattere le barriere di classe.

A poco valgono le critiche, pur correttamente promosse da una certa letteratura, volte ad evidenziare, proprio durante gli anni di guerra, episodi di scarsa coesione sociale e di avversione verso le *élites* capaci di incrinare il mito della solidarietà del popolo britannico, sovente enfatizzato in ritratti di maniera³²⁴: ciò che conta, da un punto di vista normativo, è che questo sentimento, quand'anche erroneamente presunto, abbia favorito le riforme del nuovo *Welfare State*.

Risulta semmai più incisivo notare come l'istituzionalizzazione della solidarietà, ossia la sua trasformazione in un principio che assume un'autonoma rilevanza costituzionale, non sia affatto completa. In quest'ottica, la conciliazione «tra autonomia individuale e socialismo, diritti di libertà e diritti sociali», così come la «grande battaglia fra autorità e libertà», è solo «parzialmente riuscita»³²⁵. I *social rights*, se qualificati come reali 'diritti', postulano la necessità di meccanismi di giustizia capaci di imporre, in un'eventuale controversia, la loro prescrittività, all'evenienza anche contro la volontà del potere politico; caratteristiche che, negli anni del verticismo del *Social Service State* e nei trionfi della *sovereignty* laburista, non sembrano per nulla ravvisabili nella moltitudine di *tribunals* e nelle

³²² Tale interpretazione di R. M. TITMUSS, *Problems of Social Policy*, cit. è coerente anche con uno dei principali significati dell'opera di P. ADDISON, *The Road to 1945*, cit., diretta a mostrare come il secondo conflitto mondiale, a differenza del primo, creò in Gran Bretagna un senso di comunanza, solidarietà e unità nazionale.

³²³ Si fa riferimento a R. M. TITMUSS, *The Gift Relationship: From Human Blood to Social Policy*, London, Allen & Unwin, 1970; opera sulla quale si rimanda, *infra*, capitolo IV, par. 2.

³²⁴ H. L. SMITH, *Britain in the Second World War. A Social History*, Manchester and New York, Manchester University Press, 1996, pp. 1-27 e J. WELSHMAN, *Evacuation and Social Policy During the Second World War: Myth and Reality*, in *Twentieth Century British History*, 9, 1, 1998, pp. 28-53. Lo nota poi A. DIGBY, *British Welfare Policy*, cit., pp. 54-56. Si vedano anche le conclusioni di P. THANE, *Foundations of the Welfare State*, cit., pp. 246-249, autrice che non ha mai mancato di segnalare il carattere artificiale del sentimento di solidarietà durante la guerra.

³²⁵ Lo ricorda, proprio nel 1950, il nostro M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Libertà e socialismo nell'attuale diritto pubblico inglese* (II), cit., p. 351.

loro procedure non certo caratterizzate dalle garanzie e dall'indipendenza proprie di una vera giurisdizione. Persino Marshall sembra limitare il «diritto ad ottenere giustizia» al solo «elemento civile» e ritenere che «il metodo normale di fondazione dei diritti sociali sta nel potere politico»³²⁶. Anche per questi motivi, l'inedita dimensione istituzionale assegnata alla solidarietà non influenza troppo la *Common Law*: le Corti, nel mantenere il collaudato orientamento di non interferenza nelle questioni amministrative, conservano anche il loro storico individualismo e la loro concezione dei diritti, se non ottocentesca, quantomeno insensibile alle novità giuridiche insite nel concetto di dignità umana³²⁷.

Ciò non basta, tuttavia, a sminuire la portata delle trasformazioni costituzionali: l'arroccamento delle Corti, se agli inizi del Novecento poteva in parte sembrare l'esito di una ponderata scelta, frutto della sprezzante convinzione della loro egemonia sull'ordinamento sancita dal carattere rimediabile del diritto storico, attesta ora la debolezza di una *Common Law* travolta dalla forza d'urto del *Welfare State*: è proprio in questi anni, difatti, che il ruolo politico delle Corti registra il momento di minor impatto sull'ordinamento in tutta la storia del Regno, tanto da poter parlare di un *Twilight of the Common Law*, come da titolo di un articolo del giurista George Williams Keeton apparso nel 1949³²⁸.

It is only very exceptionally today that the hunted citizen can escape from the comprehensive meshes of this spider's web into the somewhat Olympian calm of the ordinary courts – and when he does it is frequently to be told that, however regrettable it may be, the court has no power to interfere with the inexorable advance of departmental policy³²⁹.

Il persistente individualismo della *Common Law*, già da decenni in difficoltà nel contenere le pretese collettivistiche degli *Statutes*³³⁰ e il

³²⁶ T. H. MARSHALL, *Citizenship and Social Class*, cit., p. 46.

³²⁷ A fronte delle novità del *Welfare State*, per converso, le Corti sembrano acuire la propria visione conservatrice dell'ordinamento, evidenziando «un generale arroccamento costituzionale: non infrequenti, tra le alte giurisdizioni, posizioni di difesa della pena capitale, di resistenza alla riforma della legislazione sul divorzio, di pronunciata severità nelle cause criminali, di favore verso le punizioni corporali, e così via». C. MARTINELLI, *Diritto e diritti oltre la Manica*, cit., p. 256.

³²⁸ W. G. W. KEETON, *The Twilight of the Common Law*, riproposto anche nella successiva monografia Id., *The Passing of the Parliament*, London, Ernest Benn, 1952, pp. 1-12.

³²⁹ *Ivi*, p. 11.

³³⁰ «The courts were not able to defend their position against a prolonged legislative assault, because a decisive feature of the settlement of 1688 had been to establish the supremacy of Parliament». Così, W. A. ROBSON, *Justice and Administrative Law*, cit., p. 536.

crescente potere dei *tribunals*³³¹, sembra allora divenire non più che una caratteristica secondaria del modello, quasi un tributo nostalgico a un diritto consuetudinario ormai ampiamente compromesso dalla artificialità del pubblico. Anche la scienza giuridica, iniziando faticosamente ad accorgersi della rivoluzione prodotta dal *Welfare State*, tende a fotografarlo: è Lord Denning, nella sua *Freedom Under Law* del 1949, a notare la completa inversione dei caratteri del modello ottocentesco.

The law, I regret to say, did little more than provide a defence for 'rights of property' and 'freedom of contract'. It did not recognise any right to freedom from want. All was left to the charitable instincts of the few. The social revolution of today has changed all that. Parliament has put on the State the positive responsibility of seeing that everyone is provided with the necessities of life. Act after Act has put on the State the responsibility of providing for the sick and poor, the fatherless and the widows. Act after Act has put upon local authorities the duty of providing for the welfare of their inhabitants. Act after Act has created public corporations, put them under the control of the State and charged them with the efficient working of essential services. The principle that runs through all the recent legislation is that the State is responsible for seeing that all the supplies and services which are necessary for individual well-being are available to all³³².

E ancora: «the significance of the social revolution of today – ribadisce Denning – is that, whereas in the past the balance was much too heavily in favour of the rights of property and freedom of contract, parliament has relatedly intervened so as to give the public good its proper place»³³³. Persino per i giudici, i *barristers* e le *Inns of Courts*, appare difficile ritenere che la legislazione sociale non travolga il diritto storico e il *private law constitutionalism*: troppo vasto lo spazio occupato dal pubblico ai danni della libera iniziativa economica, troppo netta l'ingerenza della gestione diretta dei servizi sociali, troppe le esigenze di regolazione, troppo grande la forza contrattuale delle amministrazioni per la gestione dei beni, del denaro e del personale, troppo ingente la forza lavoro impiegata nelle nuove industrie nazionalizzate.

³³¹ Come confermerà H. W. R. WADE, *Administrative Law*, cit., p. 340, nel secondo dopoguerra, i tribunali amministrativi sono venuti ad occupare «un posto probabilmente più importante di quello delle corti di diritto».

³³² A.T. DENNING, *Freedom Under Law* [1949], London, Stevens, 1986, p. 75.

³³³ *Ivi*, p. 71.

«Interference with private rights is an avowed and unavoidable purpose of this legislation»³³⁴: avverte Wolfgang Friedmann nel suo *Law and Social Change in Contemporary Britain* del 1951, mostrando come gli obiettivi del nuovo *Social Service State* abbiano straordinariamente modificato *property, contract e tort*. «Public law restrictions have transferred much of the substance of property from the private to the public sphere» e, «in the age of the social welfare State, the powers of property have increasingly become a residue of rights»³³⁵. Il contratto, ormai «increasingly institutionalised»³³⁶, a causa del «growing range and volume of activities usually summed up in the term ‘social service State’ or ‘welfare State’»³³⁷, risulta assai condizionato dalle interferenze legislative del *minimum wage* e dell’assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, dai contratti stipulati dalle amministrazioni e dalle *public corporations* per l’acquisizione di beni e servizi, dalla *collective bargaining* tra imprenditori e *trade unions* che, nonostante la scarsa attenzione dottrinale e normativa riservata alla materia³³⁸, sembra capace di abbattere l’eguaglianza formale e ridimensionare il «gap between the mobility of contract and the stability of status»³³⁹. Anche il *tort*, peraltro, conosce nette trasformazioni: «the growth of social insurance has made a comparable impact on the law of tort»³⁴⁰ e, con le nuove riforme del *Welfare State*, «a universal social

³³⁴ W. FRIEDMANN, *Law and Social Change in Contemporary Britain*, cit., p. 258; libro da leggere con l’aiuto di W. A. ROBSON, *Law and the Welfare State*, in *Public Administration*, 31, 1, 1953, pp. 17-23.

³³⁵ W. FRIEDMANN, *Law and Social Change in Contemporary Britain*, cit., p. 4. Inoltre, «the law of taxation is gradually revolutionising private as well as public law» (p. 27). Si veda anche il suo *Law in a Changing Society*, cit., pp. 65-89.

³³⁶ Id., *Law and Social Change in Contemporary Britain*, cit., p. 70.

³³⁷ *Ivi*, p. 55.

³³⁸ «In England the growth of collective bargaining has proceeded almost unnoticed by the law. The term does not appear in the most recent textbook on industrial law. The overwhelming legal significance of collective bargaining in modern English law would be almost unknown except for the work of a German-trained jurist. Collective bargaining is taken for granted in England as a predominant method of regulation of conditions in industry and agriculture, but despite the tremendous growth of State intervention in recent legal history, governmental interference in the regulation of labour conditions has been extremely cautious and, on the whole, exceptional». *Ivi*, pp. 48-49.

³³⁹ *Ivi*, p. 71. Sul *contract* anche Id., *Law in a Changing Society*, cit., pp. 90-125.

³⁴⁰ *Ivi*, p. 4. Ne è la riprova il *Law Reform (Personal Injuries) Act* [1948], 11 & 12 Geo. 6, c. 41 che, superando la risalente normativa in materia di risarcimento dei danni per infortunio sul lavoro, incrementa le tutele legali nei confronti dei lavoratori.

insurance system must influence and cause a readjustment of principles of civil liability developed over the centuries»³⁴¹.

È indicativo che l'opera si chiuda con un capitolo dedicato al rapporto tra «Welfare State and Rule of Law»³⁴²; capitolo che, denunciando «a fatal illusion to believe that the rule of law is something floating in space, isolated from social policy, public opinion and political theory»³⁴³, critica fermamente l'incompatibilità tra la garanzia dei diritti e la pianificazione economica di cui alla «radical version of Diceyism»³⁴⁴ riproposta nella hayekiana *Road to Serfdom*.

The lawyer can, however, assert with confidence that the incompatibility of planning with the rule of law is a myth sustainable only by prejudice or ignorance. And once he has conquered his own articulate or inarticulate prejudices, once he has grasped and accepted the essentials of the social evolution of the last half century, the lawyer can make an important contribution to the problem of reconciling planning and freedom. Without its solution, democratic society cannot survive³⁴⁵.

Seguendo la via tracciata dalla cittadinanza sociale e dal solidarismo dell'indivisibilità dei diritti, la scienza giuridica sembra comprendere la necessità di inaugurare riflessioni inedite, modificare i metodi arcaici incentrati prevalentemente sulla cultura del precedente giurisprudenziale³⁴⁶, aggiornare le proprie costruzioni dogmatiche ai contesti del nuovo *Welfare State*: «the lawyer can no longer ignore the fact that the accepted minimum of planning in a modern society is important

³⁴¹ W. FRIEDMANN, *Law and Social Change in Contemporary Britain*, cit., p. 73. Sul *tort*, si veda anche l'opera successiva *Law in a Changing Society*, cit., pp. 126-164.

³⁴² Id., *Law and Social Change in Contemporary Britain*, cit., pp. 277-310.

³⁴³ *Ivi*, p. 296.

³⁴⁴ *Ivi*, p. 288.

³⁴⁵ *Ivi*, p. 310.

³⁴⁶ «Is it still possible seriously to argue that such Acts as the National Insurance Act, the Education Act, the National Assistance Act are not worthy of attention by the student of law, because they are operated by a mixture of administrative authorities and special administrative tribunals? The importance to the average citizen of this type of law, which is almost entirely statutory, is overwhelming. The relative importance of statutory law has been further and vastly increased by the nationalisation of basic industries and the consequent embodiment in statutes of vast spheres of corporate economic and social activities. Today only the archaic concentration of legal training on such branches of the law, where statutes are at best consolidations or glosses on the common law, can make the gross neglect of a systematic study of statutory law and its interpretation explicable though not excusable». *Ivi*, p. 238. E denuncia: «despite the overwhelming importance of statute law, it is still, on the whole, the Cinderella of legal science and judicial wisdom» (p. 5).

enough to demand the reconsideration of legal principles»³⁴⁷. Circola finalmente l'opinione che se «the keynote of nineteenth-century thought was individualism», ora, «a new and irresistible urge for social security has been born: freedom from want has become more important than freedom of property»³⁴⁸.

Nella sua *Changing Law* del 1953 è ancora Lord Denning, riflettendo sulle trasformazioni del «Rule of Law in the Welfare State»³⁴⁹ a ribadire che «there has been a legal revolution equal in importance to the social revolution»³⁵⁰. Guardando all'inserimento dei *social rights* nell'alveo dei diritti fondamentali, all'impatto amministrativo delle riforme varate in questi anni e al nuovo modello di società da queste immaginato, anche i giuristi certificano l'avvenuta rivoluzione, come a segnalare il definitivo passaggio di consegne tra il *Rule of Law* e il *Welfare State*, tra il vecchio Stato di diritto e il nuovo Stato sociale.

³⁴⁷ *Ivi*, p. 310.

³⁴⁸ Così, nel 1952, proprio nella prima pagina della prima edizione di J. A. G. GRIFFITH, H. STREET, *Principles of Administrative Law*, London, Pitman, 1952.

³⁴⁹ A. T. DENNING, *The Changing Law*, London, Stevens, 1953, pp. 20-44.

³⁵⁰ *Ivi*, p. 20. Sul rapporto tra *Welfare State* e *Rule of Law* nel mondo anglosassone si veda infine R. POUND, *The Rule of Law and the Modern Social Welfare State*, in *Vanderbilt Law Review*, 7, 1, 1953, pp. 1-34.

IV

DALL'AUSTERITY WELFARE ALLA PERMANENT AUSTERITY? LA CRISI DELL'UNIVERSALISMO DEI DIRITTI SOCIALI

Nessun uomo è un'isola, intero in se stesso. Ogni uomo è un pezzo del continente, una parte della terra. Se una zolla viene portata dall'onda del mare, l'Europa ne è diminuita, come se un promontorio fosse stato al suo posto, o una magione amica, o la tua stessa casa. Ogni morte d'uomo mi diminuisce, perché io partecipo dell'umanità. E così non mandare mai a chiedere per chi suona la campana: essa suona per te

J. Donne, Devotions Upon Emergent Occasions, XVII

SOMMARIO. 1. La crisi 'precoce' del Welfare State: il National Health Service alla prova della sostenibilità economica e della complessità burocratica. – 1.1. La decadenza dell'universalismo beveridgiano nel welfare dell'opulenza: la reiezione dell'uguaglianza contributiva e il cammino verso la selettività. – 1.2. Il paradosso dell'inflazione dei servizi sociali e della moltiplicazione dei diritti: il tracollo del national minimum e la riscoperta dei due concetti di libertà. – 2. L'ingranaggio della cittadinanza sociale: la crisi del valore storico della solidarietà.

1. La crisi 'precoce' del Welfare State: il National Health Service alla prova della sostenibilità economica e della complessità burocratica

La cittadinanza sociale, nell'equiparare giuridicamente i diritti civili, politici e sociali, così come nel ricongiungere libertà ed eguaglianza nello spazio unitario della solidarietà, sembra offrire categorie in parte paradigmatiche, in grado di descrivere le trasformazioni internazionali del secondo dopoguerra. Il circuito dell'indivisibilità dei diritti è attivato, come descritto nelle pagine precedenti, dal principio del *national minimum*, il congegno che alimenta il riconoscimento dei *social rights*, ma al contempo anche la loro compatibilità con i diritti civili e politici; e ciò in quanto una soglia 'minima' di prestazioni di cittadinanza consente di preservare sia le libertà economiche, eventualmente compromesse da una eccessiva ingerenza statale, sia la partecipazione alla vita democratica,

come è ovvio invalidata da spirali assistenzialistiche colpevoli di fenomeni di dipendenza dai sussidi.

Il *welfare* minimo beveridgiano-laburista è però realtà storicamente situata; si nutre dell'austerità del contesto bellico, che imponeva approcci pragmatici, votati al soddisfacimento dei bisogni di natura essenziale secondo una rigida scala gerarchica di priorità. È proprio Thomas Humphrey Marshall a notare come il modello normativo del nuovo Stato sociale britannico riveli i tratti di un «austerity welfare».

The crucial point, I believe, that the Welfare State was born into a world of austerity – of rationing, price control, coupons, rent restriction, and houses requisitioned for the use of the homeless¹.

Due sono gli ambiti in cui l'*austerity welfare* manifesta le sue caratteristiche, così come le sue intrinseche contraddizioni. In primo luogo, la solidarietà veicolata dai bombardamenti e dallo 'spirito di Dunkerque', che – secondo la citata interpretazione dei *Problems of Social Policy* di Richard Titmuss² – costituisce il naturale collante in grado di favorire le riforme del *Welfare State*, è chiamata a non deteriorarsi nel nuovo clima di pace. In secondo luogo, il riconoscimento di un minimo di prestazioni essenziali universalistiche, agevolato dall'austerità delle condizioni sociali comune a tutta la cittadinanza, deve ora essere preservato anche in periodi di prosperità; periodi che, grazie agli aiuti del piano *European Recovery Program* ideato dal segretario di Stato americano George Marshall, non appaiono troppo distanti³. Pace e crescita, i valori che il nuovo Stato sociale si propone di incentivare, sembrano costituire una minaccia per il suo stesso funzionamento.

Il *Welfare State* nasce già in crisi. Ancor prima dell'*appointed day*, secondo la formula del Cancelliere dello Scacchiere Dalton, se il 1946 appare un «annus mirabilis» scandito dai vari *Acts* del nuovo Stato sociale,

¹ T. H. MARSHALL, *The Welfare State*, cit., p. 299.

² Su R. M. TITMUSS, *Problems of Social Policy*, cit., *supra*, capitolo III, par. 4.

³ Sulla centralità del piano americano e del dollaro come strumento di regolamento internazionale, vitale per gli equilibri sociali europei, si rimanda, su tutti, a A. S. MILWARD, *The European Rescue of the Nation-State*, London, Routledge, 1992. Si veda inoltre M. CAU, *Ripensando l'età della ricostruzione (1945-1951). Un confronto internazionale*, in (a cura di) Id., *L'Europa di De Gasperi e Adenauer. La sfida della ricostruzione (1945-1951)*, Bologna, Il Mulino, 2011, pp. 9-20 e L. FANTACCI, *Motivi e conseguenze di una riforma mancata*, cit., pp. 147-158. Valido anche il volume curato da L. COPPOLARO, L. MECHI, *Free Trade and Social Welfare in Europe. Explorations in the Long 20th Century*, London, Routledge, 2020, in particolare l'*Introduzione* (pp. 1-12).

il 1947 si configura già come un «*annus horrendus*» in grado di incrinare le convinzioni del suo *Practical Socialism*⁴: le difficoltà economiche, oltre a gettare ombre sulla sostenibilità finanziaria delle riforme appena varate, impongono una nuova, significativa, svalutazione della sterlina⁵, che tende a modificare sensibilmente il valore economico dei benefici assicurativi e a rivelare le criticità in ordine alla loro 'adeguatezza'⁶.

I problemi che tormentano il *Welfare State* tendono ulteriormente ad aggravarsi a seguito delle elezioni del 1950. Il risultato, che vede la riconferma del *Labour* di Attlee con una maggioranza piuttosto risicata, alimenta dissidi in seno al partito tra una corrente più radicale, guidata da Bevan, e una più moderata, radunata attorno al nuovo *Chancellor of the Exchequer* Hugh Gaitskell; un divario – quello tra *Bevanites* e *Gaitskellites* – destinato a segnare una divisione interna ai laburisti i cui strascichi sembrano in parte ancora percepibili⁷. La tensione divampa durante il riarmo imposto dalla guerra di Corea: nel trasferire ingenti risorse al settore militare, si acuiscono le esigenze di contenimento degli altri capitoli di bilancio⁸. Il primo e naturale bersaglio è, ovviamente, l'universalismo del servizio sanitario nazionale.

Già nel Cinquanta, proprio l'anno in cui viene pubblicato *Citizenship and Social Class*, l'architettura del NHS sembra traballare. Cedendo alle pressioni dei medici, Bevan, ai sensi della *Circular* ECL 98/50, pone le prime

limitazioni alla facilità con cui i pazienti potevano cambiare il loro medico curante. Le nuove norme hanno reso più complessa la concessione dell'autorizzazione, hanno introdotto un periodo di attesa prima che si possa effettuare il cambiamento e, nella maggior parte dei casi, hanno posto come condizione il consenso scritto del medico curante attuale [...]. Secondo una teoria sostenuta, a quanto sembra, dai medici più giovani, questa restrizione fu imposta dall'ordine dei medici britannici per proteggere gli interessi dei medici più anziani e già affermati, ansiosi di difendere la loro clientela⁹.

⁴ *Supra*, capitolo II, nota 277.

⁵ Sull'impatto di tali strategie macroeconomiche, M. GILBERT, *La politica economica del governo laburista*, cit., pp. 160-171.

⁶ Sui problemi di questi anni è incentrato il volume di T. E. B. HOWARTH, *Prospect and Reality: Great Britain 1945-55*, London, Collins, 1985. Si veda inoltre N. TIMMINS, *The Five Giants*, cit., pp. 140-159.

⁷ Cfr. R. EATWELL, *The 1945-1951*, cit., pp. 142-145.

⁸ D. W. ELLWOOD, *Rebuilding Europe*, cit., pp. 233-248.

⁹ Così in un editoriale del 2 dicembre del 1950 citato da R. M. TITMUS, *Essays on the Welfare State*, cit., p. 134. Sull'importanza dei gruppi di pressione nei primissimi anni del

Il venir meno del principio della libera scelta del medico da parte del paziente crea le condizioni per ridiscutere il più ampio postulato – vero dogma del *National Health Service Act* – del libero accesso alle prestazioni mediche, di cui la gratuità dei servizi sanitari era la più diretta e genuina specificazione.

Negli editoriali del *British Medical Journal* circola l'opinione secondo la quale il *National Health Service* «si avvia verso la bancarotta», verso una 'Dunkerque economica' imposta dalle «finanze utopistiche del Welfare State»¹⁰. A dispetto delle stime beveridgiane, che immaginavano una strutturale stabilità dei costi del servizio sanitario nella convinzione che al loro aumento derivante dal progresso tecnologico dei trattamenti sarebbe seguita una diminuzione delle patologie da trattare, nei primi due anni del suo funzionamento, la crescita della spesa sanitaria era stata considerevole. Opponendosi alla proposta di Gaitskell di istituire specifici contributi per dentiere e occhiali, Bevan era convinto che l'incremento dei costi fosse transitorio, perché relativo a una domanda eccezionale di prestazioni destinata a svanire con la fine dell'emergenza, e che in ogni caso non valesse la pena di inquinare la purezza dello schema del *National Health Service*, specie per rivendicare un minimo risparmio sulla salute a fronte di un'enorme spesa militare.

Con il *National Health Service Act* dell'aprile del 1951, invece, il secondo governo Attlee, introducendo alcune *charges* per i servizi odontoiatrici e oftalmici¹¹, rinnega il principio dell'assoluta gratuità delle prestazioni del servizio sanitario¹². Bevan e il giovanissimo Harold Wilson rassegnano le dimissioni dai rispettivi incarichi di governo¹³.

funzionamento del NHS, si rimanda a H. ECKSTEIN, *Pressure Group Politics*, cit., pp. 126-150.

¹⁰ R. M. TITMUS, *Essays on the Welfare State*, cit., p. 141. Sulle critiche, ancora oggi presenti, su come la finanza utopistica del *Welfare State*, abbia rallentato la ripresa del Regno, condannandolo a crescere per i successivi decenni a tassi inferiori rispetto a molti paesi europei, è fondamentale il libro di C. D. BARNETT, *The Audit of War: The Illusion & Reality of Britain as a Great Nation*, London, Macmillan, 1986.

¹¹ *National Health Service Act* [1951], 14 & 15 Geo. 6, c. 31. Sono comunque previste alcune esclusioni per i pazienti ospedalieri e per i bambini. Sullo specifico ammontare delle *charges*, si rimanda alla *Schedule* allegata.

¹² La questione delle *charges* del NHS è certamente il «major issue in the whole life of the 1945-1951 governments». Così, R. EATWELL, *The 1945-1951*, cit., p. 144.

¹³ Bevan lascia il *Minister of Labour*, poco dopo essere stato costretto a lasciare il *Minister of Health* a causa della montante inimicizia con Gaitskell. Harold Wilson, dal 1947, era invece il *President of the Board of Trade*. Sulle *charges* si veda anche C. WEBSTER, *Problems of Health Care the National Health Service Before 1957*, cit., pp. 133-183.

Agevolato dai dissidi interni al *Labour* e dalla necessità di gestire una nuova campagna militare, seguirà, di lì a poco, il ritorno al governo del vecchio Churchill.

Non colpisce particolarmente, dunque, che il riferimento alla '*crisi del Welfare State*' inizi a circolare in alcuni articoli del *Times* già nel febbraio del 1952. Segnalano la crisi anche i *New Fabians Essays* pubblicati nello stesso anno: i nuovi saggi fabiani costituiscono il punto di arrivo del cammino ideologico del fabianesimo che, se sin dall'opera del 1889 aveva contribuito alla graduale affermazione dello Stato sociale nel rispetto delle libertà civili e politiche¹⁴, sembra ora aver esaurito la propria spinta progressista. L'articolo di Richard Crossman, giurista e futura figura di spicco del *Labour*, è, in questo senso, illuminante:

il governo laburista postbellico segnò la fine di un secolo di riforme sociali, anziché l'inizio di una nuova epoca, come i suoi sostenitori socialisti speravano. Dire questo non è condannarlo. Occorreva si completasse l'evoluzione dal liberalismo del 1906 al moderno Welfare State, così come la trasformazione dell'Impero al Commonwealth¹⁵.

Non meno rilevanti sono i contributi provenienti dal campo *Tory*: nel *phamplet The Social Services*, pubblicato nel gennaio del 1952 dai futuri ministri della salute Iain MacLeod e John Enoch Powell¹⁶, già si parla di una «post-war crisis in the social services»¹⁷, motivata, oltre che dalla suddetta imposizione dei contributi su dentiere e occhiali, dalla «reappearance of the means test»¹⁸, giacché il *National Health Service Act* del 1951 assegnava, ai sensi della *section 4*, la possibilità che tali *charges* venissero pagate dal *National Assistance Board*, ossia dal circuito della *means-test assistance*¹⁹.

¹⁴ Sull'edizione originaria dei *Fabian Essays in Socialism*, cit., *supra*, capitolo I, par. 1.2.

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, p. 9. Si veda inoltre l'ottima sintesi di A. I. OGUS, E. M. BARENDT, *The Law of Social Security*, London, Butterworth, 1982, pp. 1-6.

¹⁶ Entrambi al *Minister of Health*, rispettivamente, dal 1952 al 1955 e dal 1960 al 1963.

¹⁷ I. MACLEOD, J. E. POWELL, *The Social Services. Needs & Means*, London, Conservative Political Centre, 1952, pp. 27-32.

¹⁸ *Ivi*, pp. 30-32.

¹⁹ Ai sensi del *National Health Service Act* [1951], 14 & 15 Geo. 6, c. 31, s. 4 (2), si specifica che le prestazioni di cui al citato *National Assistance Act* del 1948 «shall include requirements for service in respect of which charges are for the time being authorised in pursuance of this Act» del 1951.

La crisi dei servizi sociali universalistici, come è ovvio meno efficienti da un punto di vista redistributivo rispetto alla selettività, appare tracciata. Il secondo governo Churchill accelera detta tendenza: se già con il *National Health Service (Amendment) Act* laburista del 1949 era stata prevista la possibilità di introdurre delle *prescription charges*, ma tali contributi non erano stati effettivamente predisposti per la ferrea opposizione dell'allora ministro Bevan, con il *National Health Service Act* del 1952 viene introdotto un *ticket* di uno scellino per ogni prescrizione medica²⁰. Vengono inoltre inasprite le altre *charges* esistenti, diminuendo in maniera significativa la quota di finanziamento pubblico del servizio odontoiatrico e oftalmico²¹.

Nonostante inizino a essere percepibili i segni della ripresa economica²², nel 1953, in un clima di diffuso timore per il presunto tracollo finanziario del *National Health Service*²³, viene nominato un *Committee* con l'incarico di analizzarne i costi e proporre raccomandazioni per contenerne la crescita, al contempo «providing for the maintenance of an adequate Service»²⁴. Contro tutte le aspettative del governo, tuttavia, il *Guillebaud Report* del 1956, avvalendosi di un ulteriore rapporto del *National Institute for Economic and Social Research*, materialmente redatto da Titmuss e Brian Abel-Smith e poi pubblicato con il titolo *The Cost of the Health Service in England and Wales*²⁵, attesta che l'aumento dei costi nei primi anni del *National Health Service* era stato minimo, perché dovuto – come pronosticato da Bevan – a problemi transitori, in larga misura già

²⁰ Rispettivamente, *National Health Service (Amendment) Act* [1949], 12, 13 & 14 Geo. 6, c. 93 e *National Health Service Act* [1952], 15 & 16 Geo. 6 & 1 Eliz. 2, c. 25, il quale prevede le nuove *charges* proprio alla s. 1.

²¹ Sul divario tra gli obiettivi idealistici del NHS e le risorse economiche disponibili, uno dei maggiori problemi che avvolge l'organizzazione del servizio sanitario nei primi anni del suo funzionamento, R. KLEIN, *The New Politics of the NHS*, cit., pp. 25-30.

²² Basti pensare all'ottimismo di G. HUTTON, *We Too Can Prosper: The Promise of Productivity* [1953], trad. it., *Le promesse della produttività: anche noi possiamo essere prosperi*, Milano-Roma, F.lli Bocca, 1954.

²³ Per comprendere i termini del dibattito, si veda l'attento volume, non meramente limitato alla situazione finanziaria del NHS, di F. ROBERTS, *The Cost of Health*, London, Turnstile Press, 1952, soprattutto, pp. 9-18.

²⁴ *Report of the Committee of Enquiry into the Cost of the National Health Service* [Cmd. 9663], 1956, p. 1.

²⁵ B. ABEL-SMITH, R. M. TITMUSS, *The Cost of the National Health Service in England and Wales*, Cambridge, Cambridge University Press, 1956. Bastino le conclusioni (pp. 58-73).

superati²⁶. Piuttosto, il rapporto osserva che, in relazione al GDP nazionale, il costo complessivo del servizio era addirittura diminuito²⁷.

We have reached the conclusion that the Service's record of performance since the Appointed Day has been one of real achievement. The rising cost of the Service in real terms during the years 1948-54 was kept within narrow bounds; while many of the services provided were substantially expanded and improved during the period. Any charge that there has been widespread extravagance in the National Health Service, whether in respect of the spending of money or the use of manpower, is not borne out by our evidence²⁸.

È corretto affermare che l'azione legislativa del governo Churchill, diminuendo sensibilmente la spesa sociale nel timore di aggravare l'inflazione monetaria che stava vessando l'adeguatezza dei benefici, acquisca molti dei segnali della crisi²⁹. È però altrettanto vero che, a conti fatti, anche i conservatori riconoscono la bontà generale della direzione intrapresa e non demoliscono l'architettura complessiva del *Welfare State*³⁰. Nonostante tutte le critiche, il *National Health Service* conferma, specie se comparato alle tutele sanitarie visibili nelle esperienze europee coeve, un ruolo preminente nell'articolazione dello Stato sociale britannico e consuma – almeno in questi anni – un quantitativo di risorse economiche nettamente superiore rispetto ad ogni altro paese industrializzato³¹. Persino le *nationalized industries*, così divisive negli anni

²⁶ Segnalava persino che «no major change is needed in the general administrative structure of the National Health Service to secure a more efficient and economical organisation». *Report of the Committee of Enquiry into the Cost of the National Health Service*, cit., p. 239.

²⁷ Sui costi del NHS in questo periodo, si rimanda a A. LINDSEY, *Socialized Medicine in England and Wales*, cit., pp. 99-123.

²⁸ *Report of the Committee of Enquiry into the Cost of the National Health Service*, cit., p. 269. Sul considerevole incremento del numero e la qualità dei trattamenti, R. M. TITMUS, *Essays on the Welfare State*, cit., p. 133 e C. WEBSTER, *Problems of Health Care the National Health Service Before 1957*, cit., pp. 187-237.

²⁹ Come ricorda T. H. MARSHALL, *Social Policy in the Twentieth Century*, cit., p. 92, «non dare medicine al paziente guarito» era la metafora utilizzata dall'ultimo governo Churchill per motivare il contenimento della spesa sociale. Cfr. H. GLENNERSTER, *British Social Policy Since 1945*, cit., pp. 75 sgg. Sulla riduzione della spesa sociale durante il governo Churchill, R. PERRY, *United Kingdom*, in (ed.) P. Flora, *Growth to Limits: the Western European Welfare States Since World War 2*, Berlin-New York, Gruyter, 1986, pp. 162-164.

³⁰ Lo ricorda A. BRIGGS, *The Welfare State in Historical Perspective*, cit., pp. 223-227.

³¹ Ben superiore anche ai costi del sistema sanitario svedese – cfr. F. CONTI, G. SILEI, *Breve storia dello Stato sociale*, cit., pp. 133-134 – ma, come dimostrerà l'esperienza dei successivi decenni, comunque economicamente redditizio in rapporto ai servizi offerti. Cfr. H. GLENNERSTER, *Paying for Welfare*, Oxford, Basil Blackwell, 1985, pp. 121 sgg.

precedenti, non vengono troppo rimaneggiate: l'unica vera denazionalizzazione, disposta ai sensi dello *Iron and Steel Act* del 1953, riguarda l'industria del ferro e dell'acciaio³².

Anzi, come spesso viene evidenziato, si ha l'impressione che sulle politiche sociali vi sia un sostanziale «consensus» bipartisan³³. Si pensi alla diffusione del termine *Butskellism*, fusione dei nomi dei due Cancellieri dello Scacchiere, Gaitskell (1950-1951) e Butler (1951-1955), come a segnalarne la continuità dell'azione politica e la condivisione degli obiettivi welfaristi³⁴. Del resto, come ricorda lo stesso Marshall, tre degli *Acts* che modellano maggiormente l'aspetto del *Welfare State* del secondo dopoguerra – i più volte ricordati *Education*, il *National Insurance* e il *National Health Service Act*³⁵ – sono associati, rispettivamente, ai nomi di Butler, Beveridge e Bevan, ossia un conservatore, un liberale e un laburista³⁶. E sembra effettivamente percepibile un progressivo andamento verso la 'spoliticizzazione' dello Stato sociale, non più l'univoca espressione delle dottrine socialiste, bensì un condiviso modello giuridico di governo trasversale alle forze politiche³⁷.

Ciò vale, soprattutto, nella seconda metà degli anni Cinquanta. I dilemmi che avvolgono il *Welfare State* tendono difatti a spostarsi dalla sostenibilità finanziaria dei servizi sociali alla loro complessità e inefficienza burocratica. È Titmuss, nei suoi celebri *Essays on Welfare State*, che raccolgono una serie di saggi scritti tra il 1951 e il 1957, ad avvertire, con sorprendente avvedutezza, le montanti criticità dell'organizzazione del servizio sanitario. Dimostrato che il costo del NHS non compromette la sua superiorità rispetto al vecchio sistema assicurativo, resta salva la possibilità che l'incremento

della complessità delle strutture e dell'amministrazione faccia aumentare i costi economici e sociali senza un corrispondente aumento del valore dei servizi resi alla comunità. Le istituzioni e le società complesse hanno dentro di sé una forte

³² *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 e A. CAIRNCROSS, *Years of Recovery: British Economic Policy 1945-51*, New York, Methuen, 1985, pp. 490-494.

³³ Sul «consensus» circa le politiche welfariste, D. GLADSTONE, *The Twentieth-Century Welfare State*, cit., pp. 52-72.

³⁴ Cfr. D. W. ELLWOOD, *Rebuilding Europe*, cit., pp. 271-289.

³⁵ Su tali provvedimenti, *supra*, capitolo III, par. 2.1, 2.2 e 3.

³⁶ T. H. MARSHALL, *Social Policy in the Twentieth Century*, cit., p. 95. Sulle 'tre B' – Beveridge, Butler e Bevan – anche N. TIMMINS, *The Five Giants*, cit., pp. 160 sgg.

³⁷ Circa la «tendenza alla spoliticizzazione» del *Welfare State* comune a molti paesi europei, J. ALBER, *Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat*, cit., pp. 199-201.

tendenza a creare e a moltiplicare nuove strutture complesse, ciascuna delle quali rappresenta un'ulteriore possibilità di spreco di risorse e di creazione di nuovi feticci organizzativi. Chiaramente, quanto una situazione è complessa, tanto più diventa difficile indicare con precisione le cause dell'inefficienza³⁸.

Ne deriva il rischio che, persino nel meritorio tentativo di offrire un «miglioramento delle retribuzioni e delle condizioni di lavoro delle infermiere e degli altri lavoratori»³⁹, il servizio «venga sempre più gestito in funzione degli interessi di coloro che lavorano in esso e per esso, anziché nell'interesse dei pazienti»⁴⁰. Detto approccio estremamente burocratico – alimentato anche dal progresso tecnologico e dai nuovi macchinari diagnostici – determina infine il pericolo di tradire le aspettative dei cittadini: «le medicine erano somministrate senza domande o spiegazioni», «le persone lasciavano l'ospedale senza spiegazioni», «la barriera del silenzio sembrava impenetrabile»⁴¹.

Guardando alla *impenetrable bureaucracy* del NHS⁴², sembra qui riproporsi l'endemica tensione tra le esigenze di accentramento amministrativo e quelle del decentramento, tra la necessità concomitante di uniformità delle prestazioni e la ricerca di differenziazione individuale del servizio, tra il bisogno simultaneo di dettare regole formali, calate dall'alto, e l'opposta necessità di valorizzare, dal basso, la partecipazione dei cittadini ai processi decisionali⁴³: una tensione tralattizia, perché databile sin dal divario tra il *Majority* e il *Minority Report* della *Royal*

³⁸ Così, R. M. TITMUS, *Essays on the Welfare State*, cit., p. 118.

³⁹ *Ivi*, p. 119.

⁴⁰ *Ivi*, p. 120.

⁴¹ *Ivi*, p. 123. Sul punto anche Id., *Commitment to Welfare*, cit., pp. 207-227 e 247 sgg. La migliore sintesi per comprendere l'organizzazione del NHS e i suoi problemi nei suoi primi anni di vita è pubblicata nei due volumi intitolati *Hospitals and the State*, rispettivamente, *Background and Blueprint*, I, London, The Action Society Trust, 1955 e *The Impact of the Change*, II, London, The Action Society Trust, 1956. Sui problemi amministrativo-burocratici del NHS, si veda A. LINDSEY, *Socialized Medicine in England and Wales*, cit., pp. 73-98.

⁴² Sulla disparità sempre più marcata fra le utopie del *Welfare State* e le criticità pratiche create dall'«impenetrabile burocrazia», R. LOWE, *A Prophet Dishonoured in His Own Country?*, cit., p. 131.

⁴³ È la conclusione a cui giunge R. KLEIN, *The New Politics of the NHS*, cit., pp. 23-24, guardando ai primi dieci anni di funzionamento del servizio sanitario. Sul NHS come fondamentale approdo dell'evoluzione dello Stato sociale britannico anche C. FRASER BROCKINGTON, *A Short History of Public Health*, cit., pp. 53-79. Per tali problemi, tipici anche dei servizi assistenziali, si veda inoltre J. LEWIS, *Older People and the Health-Social Care Boundary in the UK: Half a Century of Hidden Policy Conflict*, in *Social Policy and Administration*, 35, 4, 2001, pp. 343-348.

Commission del 1905-1909⁴⁴, più che mai percepibile nei contrasti tra monismo e pluralismo del periodo tra le due guerre⁴⁵ e destinata a segnare tutta la vicenda contemporanea del NHS, costantemente alla ricerca di un equilibrio dei rapporti tra centro e periferia, tra i poteri ministeriali e le competenze delle autorità locali⁴⁶.

Ciò vale anche per le altre nazionalizzazioni: come profetizzato dalle teorie pluralistiche di Cole e Laski, non serve proporre un ingente interventismo statale diretto a soggiogare le logiche capitalistiche, se questo non risulti accompagnato da meccanismi volti ad assicurare la partecipazione dei cittadini⁴⁷. Si comprendono, in questo senso, le criticità avvertite da Crossman nei citati *New Fabian Essays*: il compito del nuovo Stato sociale

è, oggi, quello di prevenire la concentrazione del potere nelle mani sia del funzionario industriale sia della burocrazia statale; insomma, di distribuire le responsabilità e così ampliare il raggio della libertà di scelta. Questo compito non è stato neppure iniziato dal governo laburista. Anzi, nelle industrie nazionalizzate, l'antico apparato funzionario è rimasto quasi intatto, e le nomine agli uffici nazionali, regionali e consultivi sembrano aver obbedito al proposito di assicurare che nessun mutamento era previsto. Analogo fu l'atteggiamento del governo di fronte alla pianificazione centrale⁴⁸.

E ancora: «oggi il nemico della libertà umana è la società burocratica, insieme col potere coercitivo centrale che vi si accompagna»⁴⁹. Nelle pagine del suo *Socialism and the New Despotism* del 1956, dirette a riformulare la celebre invettiva di Lord Hewart, Crossman va oltre: «the modern state, with its huge units of organization, is inherently totalitarian, and its natural tendency is towards despotism.

⁴⁴ *Supra*, capitolo I, par. 1.

⁴⁵ *Supra*, capitolo II, par. 1.1.

⁴⁶ Per una utile disamina sulla storiografia del servizio sanitario, M. GORSKY, *The British National Health Service 1948–2008: A Review of the Historiography*, in *Social History of Medicine*, 21, 3, 2008, pp. 437-460.

⁴⁷ Per V. NAVARRO, *Class Struggle, the State and Medicine*, cit., tradendo la promessa «di attribuire al lavoratore il potere sperato» (p. 39) e superare così il paternalistico «noblesse oblige» (p. 25), il *National Health Service* ha perso «l'occasione di rompere con il passato» e, non risolvendo le criticità che riguardavano il vecchio modello assicurativo, si configurerebbe come mera «espansione del National Health Insurance all'intera popolazione» (p. 47).

⁴⁸ R. H. S. CROSSMAN, *Towards a Philosophy of Socialism*, cit., p. 37. E ancora: «non è stato fatto alcuno sforzo per incoraggiare la partecipazione popolare» (p. 38).

⁴⁹ *Ivi*, pp. 17-18.

These tendencies – ribadisce – can only be held in check if we are determined to build the constitutional safeguard of freedom and personal responsibility»⁵⁰.

Non è più procrastinabile l'urgenza di costruire uno strumentario garantistico per proteggere il cittadino dagli abusi del potere statale e, dunque, di assicurare il vaglio giudiziario delle decisioni amministrative; un dibattito, databile proprio dal *New Despotism* del 1929 e dal successivo *Committee on Ministers' Powers*, che non aveva ancora trovato soluzione⁵¹. Anzi, il problema era stato aggravato dalla *parliamentary sovereignty* laburista e dalla enorme discrezionalità attribuita agli enti nazionalizzati⁵².

Proprio nel contesto della grande ingerenza amministrativa scandita dal nuovo *Welfare State*, serviva tracciare – come notava Lord Denning – «the way to achieve independence»⁵³, era opportuno dotare i *tribunals* delle garanzie di indipendenza proprie di una vera giurisdizione. La conquista della specialità avrebbe inevitabilmente decretato la fine del (già claudicante) *Rule of Law* diceyano, tutto costruito sull'assenza di un diritto pubblico governato da principi diversi da quelli privatistici e, conseguentemente, sulla mancanza di una giustizia amministrativa. Scriveva Friedmann nel suo *Law and Social Change*:

It is no longer necessary to argue whether public law has a place in the English legal system. Public law confronts us with increasing frequency and urgency. But what is still obscure is the precise scope and function of public law, and its relation to the common law tradition. Dicey's famous heresy has probably retarded an appreciation of the problem. Under his influence, the systematic and theoretical study of public law was neglected until the flood of new social services, ministerial powers, administrative tribunals, and public corporations injected public law problems into English law far in advance of its theoretical study. It is apparent that all these new institutions and relations cannot simply be treated within the legal categories and relations of private law, that they

⁵⁰ R. H. S. CROSSMAN, *Socialism and the New Despotism*, in *Fabian Tract*, 298, 1956, p. 24.

⁵¹ *Supra*, capitolo II, par. 1.3.

⁵² *Supra*, capitolo III, par. 3. Illumina 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».

⁵³ A.T. DENNING, *Freedom Under Law*, cit., p. 86.

demand a new analysis of the different types of legal relations between public authority and the citizen⁵⁴.

Se – come nota Lord Devlin nel 1956 – «during the last half century the Courts have been quite anxious not to tread on the executive toes»⁵⁵ e «this is not due to any timidity in the face of advances by the executive but rather to voluntary withdrawal in the field of public policy as a whole»⁵⁶, tale visione, anche a causa della montante complessità burocratica dello Stato sociale, sempre più invadente nella vita dei cittadini, non può non essere ridiscussa⁵⁷.

Il *Franks Committee* costituisce, in questo senso, una fondamentale cesura nella storia costituzionale inglese⁵⁸. A dispetto del rapporto del *Committee on Ministers' Powers*, il *Franks Report* del 1957, pur preservando il fine – tipicamente diceyano – di assicurare la libertà dei cittadini nei confronti della prepotenza amministrativa, abbandona gli arcaici strumenti concettuali che inibivano la legittimazione dei *tribunals*: si ammette che «they are properly to be thought of as independent organs of adjudication»⁵⁹ perché indispensabili ad assicurare la «cheapness, accessibility, freedom from technicality, expedition and expert knowledge»⁶⁰ dei giudizi; si riconosce, finalmente, che «both tribunals and administrative procedures as essential to our society»⁶¹. Chiarita l'importanza dei *tribunals* e definita la loro legittimità costituzionale, è

⁵⁴ W. FRIEDMANN, *Law and Social Change in Contemporary Britain*, cit., p. 153. Si vedano anche le pagine seguenti sulla necessità di accogliere, anche nel sistema giuridico britannico, la distinzione tra pubblico e privato: «present day administrative law, in Britain as in other common law countries, suffers greatly from a fundamental weakness; a system of public law which is growing to ever increasing significance still has mainly to use the categories and remedies of a private law system» (p. 217). Simili considerazioni valgono per Id., *Law in a Changing Society*, London, Stevens, 1959, dove si sofferma sulla necessità di adeguare i sistemi di *Common Law* alla incessante moltiplicazione dei compiti pubblici. Si vedano in questo senso le pp. 3-62.

⁵⁵ P. DEVLIN, *The Common Law, Public Policy and the Executive*, in *Current Legal Problems*, 9, 1, 1956, pp. 1-15. La citazione è a p. 5.

⁵⁶ *Ivi*, p. 11.

⁵⁷ Cfr. J. STONE, *The Twentieth Century Administrative Explosion and After*, in *California Law Review*, 52, 3, 1964, pp. 513-542.

⁵⁸ Sul *Franks Committee* del 1955-1957 come «an important landmark in our constitutional history», W. A. ROBSON, *Administrative Justice and Injustice: A Commentary on the Franks Report*, in *Public Law*, 12, 1958, pp. 12-31. La citazione è a p. 17. Si veda anche M. LOUGHLIN, *Public Law and Political Theory*, cit., pp. 176 sgg.

⁵⁹ *Report of the Committee on Administrative Tribunals and Enquiries* [Cmnd. 218], 1957, p. 30.

⁶⁰ *Ivi*, p. 9.

⁶¹ *Ivi*, p. 89.

allora possibile operare una loro razionalizzazione sulla base di principi coerenti ed uniformi: atteso che i «tribunals today vary widely in constitution, function and procedure»⁶², occorre definire delle categorie che guidino il procedimento e i meccanismi di giustizia amministrativa. Di qui l'elaborazione del criterio generale della «good administration» che si sostanzia, nello specifico, nell'esigenza di assicurare i principi di «openness, fairness and impartiality» del comparto amministrativo⁶³. «We are firmly of the opinion that all decisions of tribunals should be subject to review by the courts on points of law»⁶⁴, ribadisce infine il *Franks Report*.

Recependo gran parte delle sue indicazioni, il *Tribunals and Inquiries Act* del 1958 stabilisce, di regola, la possibilità di impugnare le decisioni amministrative di fronte alle Corti per motivi di diritto – per giunta estesa dall'obbligo di una loro motivazione previa richiesta dell'interessato⁶⁵ – privando di effetto ogni disposizione che escluda tale sindacato⁶⁶. Viene inoltre istituito un *Council on Tribunals* – primo organismo indipendente nell'ambito delle controversie amministrative in terra inglese – con funzioni consultive di coordinamento e sorveglianza delle attività di molti tribunali⁶⁷.

Ebbene, sembra avviarsi un lento processo – forse tutt'ora in corso – di giuridicizzazione dell'attività amministrativa⁶⁸. Appaiono istaurarsi, come attesta l'opera pionieristica di De Smith, le condizioni per un più

⁶² *Ivi*, p. 8.

⁶³ *Ivi*, p. 5.

⁶⁴ *Ivi*, p. 25. Il *Franks* cerca di colmare la complessiva anomia in ordine ai *tribunals*: come scrive H. W. R. WADE, *Administrative Law*, cit., p. 349, prima di allora, «un potere tremendo, capace di mandare in rovina un uomo, è stato conferito a tre persone», spesso prive di competenze giuridiche. Per una sintesi del contenuto del *Franks Report*, K. BELL, *Tribunals in the Social Services*, London, Routledge & Kegan Paul, 1969, pp. 22-32 e R. E. WRAITH, P. G. HUTCHESON, A. MACDONALD, *Administrative Tribunals*, cit., pp. 40-41.

⁶⁵ *Tribunals and Inquiries Act* [1958], 6 & 7 Eliz. 2, c. 66, s. 9. Sul punto, H. W. R. WADE, *Administrative Law*, cit., pp. 304-308 e 352-361.

⁶⁶ Si legge alla s. 11 del *Tribunals and Inquiries Act* [1958], 6 & 7 Eliz. 2, c. 66: «any provision in such Act which by similar words excludes any of the powers of High Court, shall not have effect so as to prevent the removal of the proceedings into the High Courts by order of certiorari or to prejudice the powers of the High Court to make orders of mandamus».

⁶⁷ Sulle funzioni del nuovo *Council*, si rimanda alla s. 1. Sul punto, H. STREET, *Justice in the Welfare State*, cit., pp. 60-64. Si veda inoltre, con brevità e chiarezza particolarmente utili al lettore italiano, H. W. R. WADE, *Inghilterra*, cit., pp. 259-260.

⁶⁸ «We remarked that administrative tribunals have become markedly more judicialized since the Franks Report in 1957», chiariscono C. HARLOW, R. RAWLINGS, *Law and Administration*, cit., p. 95.

attivo interventismo delle Corti, per un *Judicial Review of Administrative Action* finora «sporadic and peripheral»⁶⁹. I nuovi indirizzi aperti dagli studi di John Griffith e Sir William Wade svelano il carattere ormai obsoleto del modello diceyano⁷⁰. Ne testimonia l'irreversibile crisi anche il volume collettaneo del 1959 – curato dal sociologo, allievo di Hobhouse, Morris Ginsberg – intitolato *Law and Opinion in England in 20th Century*⁷¹. Riprendendo intenzionalmente il titolo del capolavoro del 1905, l'opera, come a segnalare la chiusura di un cerchio, evidenzia quanto – dal civile al penale, dall'impresa alla famiglia, dal lavoro all'amministrazione⁷² – l'irrompere del «collettivismo», che già a Dicey sembrava incrinare i postulati del suo modello giuridico, ne abbia infine demolito gli assunti.

The first half of the twentieth century witnessed an extraordinary series of emergencies calling for drastic action by the Government. There was the First World War; the general strike of 1926; the prolonged depression with its vast burden of mass employment; the economic crisis of 1931; the outbreak of the second world conflict waged in terms of total war, involving evacuation, the bombing of our cities, and the destruction of civilian life and property on a huge scale. Not less powerful in their impact were the radical reforms introduced by the Liberal Governments of 1906; and the still more far-reaching programme of reform carried out by Labour Governments of 1945-51⁷³.

Nel descrivere il crollo di un modello diceyano ormai assediato, all'interno del suddetto volume, il saggio di Robson è esplicito:

⁶⁹ Così proprio nella prima pagina dell'introduzione di S. A. DE SMITH, *Judicial Review of Administrative Action*, London, Stevens, 1959, pp. 3-26. L'opera, tuttavia, non costituisce una svolta per la dottrina amministrativa, ma semplicemente uno studio pionieristico indicativo del progressivo mutamento. Cfr. T. T. ARVIND, L. STIRTON, *The Curious Origins of Judicial Review*, cit., pp. 91-117. Sono dello stesso avviso L. MANNORI, B. SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, cit., p. 509.

⁷⁰ Si pensi ai *Principles of Administrative Law* di J. A. G. GRIFFITH, H. STREET e alla *Administrative Law* di H. W. R. WADE. Si veda inoltre J. A. G. GRIFFITH, *The Political Constitution*, in *The Modern Law Review*, 42, 1, 1979, pp. 1-21.

⁷¹ Si veda in questo senso il saggio iniziale del curatore M. GINSBERG, *The Growth of Social Responsibility*, in (ed.) M. Ginsberg, *Law and Opinion in England in 20th Century*, London, Stevens, 1959, pp. 3-26.

⁷² Meritano in questo senso uno sguardo, sempre all'interno del volume di (ed.) M. Ginsberg, *Law and Opinion in England in 20th Century*, cit., i saggi di D. LLOYD, *The Law of Associations*, pp. 99-115; J. A. G. GRIFFITH, *The Law of Property (Land)*, pp. 116-142; O. KAHN-FREUND, *Labour Law*, pp. 215-264; S. E. KARMINSKI, *Family Law*, pp. 286-295, oltre al contributo sulla salute di R. M. TITMUS, *Health*, pp. 299-318.

⁷³ W. A. ROBSON, *Administrative Law*, in (ed.) M. Ginsberg, *Law and Opinion in England in 20th Century*, cit., p. 202.

The view of administrative law which Dicey presented is now entirely discredited. No reputable jurist believes today that administrative tribunals in France serve to shield the official from the consequences of his action. On the contrary, it is now appreciated on this side of the channel that in France the citizen has generally a far better opportunity for securing redress against the government than exists in England⁷⁴.

Eppure, proprio mentre sembra gradualmente colmarsi la storica frattura tra *law* e *social policy*⁷⁵, permettendo al sociale di emanciparsi dalla mera *sovereignty* e avviando un lento percorso verso una tutela dei *social rights* contraddistinta da garanzie propriamente legali, i segni della crisi del *Welfare State*, come di seguito si descrive, tendono ad acuirsi; ennesima dimostrazione del tormentato rapporto tra il sociale e il giuridico, i cui rispettivi percorsi novecenteschi sovente corrono in direzioni logicamente contraddittorie.

1.1. La decadenza dell'universalismo beveridgiano nel welfare dell'opulenza: la reiezione dell'uguaglianza contributiva e il cammino verso la selettività

Proprio nel momento in cui si assiste a una dirompente crescita della spesa pubblica e al venir meno dell'*austerity welfare* post-bellico, la crisi della cittadinanza sociale inizia a farsi percepibile. Nella concezione marshalliana era indispensabile preservare la solidarietà. Era necessario che, a fianco delle cospicue prestazioni offerte dal nuovo *Welfare State*, vi fosse la consapevolezza di un dovere morale che i cittadini erano chiamati ad assolvere attraverso il lavoro e il sacrificio: «se si invoca la cittadinanza in difesa dei diritti, non si possono ignorare corrispondenti doveri di cittadinanza», che richiedono comportamenti «ispirati a un forte senso di responsabilità rispetto al benessere della comunità»⁷⁶. E «il

⁷⁴ *Ivi*, p. 195.

⁷⁵ Una frattura, come detto, implicitamente indotta dal modello diceyano: «there has been, unfortunately, during the past fifty years a conspicuous absence of creative innovation by the courts in regard to legal doctrines, procedure, the forms of action, the remedies which will be granted, or the organization of the courts, so far as judicial review of executive action is concerned». *Ivi*, p. 209.

⁷⁶ T. H. MARSHALL, *Citizenship and Social Class*, cit., p. 74.

dovere essenziale è quello di accettare psicologicamente il proprio lavoro e lavorare duramente»⁷⁷.

Nel corso degli anni Cinquanta, l'*austerità welfare* e il solidarismo del contesto bellico sembrano invece travolti dalla forza d'urto della 'cultura della crescita'⁷⁸; cultura che, foraggiata dalla cortina di ferro e dalla competizione con il blocco sovietico, sembra favorire un continuo aumento delle pretese dei cittadini-consumatori nei confronti dello Stato e della sua attività sociale⁷⁹. In *Citizenship and Social Class*, Marshall ne era ben consapevole:

via via che sale il livello che ci si aspetta nella qualità dei servizi offerti (un'attesa inevitabile in una società progressiva), gli obblighi diventano automaticamente più pesanti. L'obiettivo si sposta costantemente in avanti e lo Stato può non riuscire mai a trovarsi del tutto in grado di raggiungerlo⁸⁰.

È anche per questo che Lord Beveridge contestava l'utilizzo del termine *Welfare State* associato al suo piano: preferiva difatti parlare di una *Welfare Society*, come a segnalare l'importanza dei singoli comportamenti individuali per il raggiungimento del benessere collettivo. Eppure, nell'epilogo della sua autobiografia, pubblicata nel 1953 con il titolo *Power and Influence*, sembra segnalare come lo spirito solidale del dopoguerra tenda a dissolversi, aprendo il campo ad egoismi capaci di minacciare lo spirito democratico che animava il suo *Social Service State*: «the heart of the world's problem today lies in finding the right means of controlling exercise of Power and securing a place for Influence»⁸¹.

⁷⁷ *Ivi*, p. 83. Una concezione – quella del lavoro come dovere e sacrificio – in parte visibile, pochi anni più tardi, anche nel nostro C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, in *Dir. lav.*, I, 1954, in particolare, pp. 156-160.

⁷⁸ Non è scorretto affermare che gli aiuti finanziari del piano Marshall abbiano non poco favorito l'affermazione internazionale dello Stato sociale; uno Stato chiamato, in risposta agli avvenimenti del secondo conflitto, a «produrre innovazioni di non minore rilievo». Così, F. GIROTTI, *Welfare state*, cit., p. 223. Al contempo, però, la richiesta di una libertà incondizionata «contrastava platealmente con l'austerità delle condizioni in cui lo Stato sociale post-bellico aveva visto la luce in Gran Bretagna». Lo ricorda S. MEZZADRA, *Introduzione*, in T. H. Marshall, *Citizenship and Social Class*, Roma, Laterza, 2002, p. VII.

⁷⁹ Cfr. D. W. ELLWOOD, *Rebuilding Europe*, cit., pp. 294-302.

⁸⁰ T. H. MARSHALL, *Citizenship and Social Class*, cit., p. 62.

⁸¹ W. H. BEVERIDGE, *Power and Influence. An Autobiography*, London, Hodder and Stoughton, 1953, p. 357. Riporta T. H. MARSHALL, *Social Policy in the Twentieth Century*, cit., p. 101 come lo stesso Beveridge lamentava spesso che «lo spirito del '46 era perduto». Sul rapporto tra *Welfare State* e *Welfare Society*, R. M. TITMUS, *Commitment to Welfare*, cit., pp. 124-137. Sulla questione si vedano anche alle conclusioni di M. BRUCE, *The Coming of the Welfare State*, cit., pp. 326-333.

Per avere una rappresentazione più chiara della potenzialità lesiva di tali tendenze, nonché per comprendere le criticità prodotte dal venir meno del clima di austerità e dall'irrompere dell'idolatria del consumo, è però necessario attendere i contributi dell'economista americano John Kenneth Galbraith: pubblicata nel 1958, la *Affluent Society* segnala l'attivarsi di un cortocircuito che sembra riassumere gran parte dei profili filosofici che segneranno la crisi del *Welfare State*⁸². L'obiettivo di liberare dal bisogno rischia di essere compromesso dall'impossibilità di verificarne l'effettiva consistenza: «nella società opulenta, difatti, non si può dare un'utile distinzione fra beni superflui e beni necessari»⁸³. In un contesto sociale devoto al consumo, mentre si accentua una tensione conformistica e standardizzante nei confronti della richiesta dei beni di mercato, i bisogni, di contro, lungi dall'essere soddisfatti con prestazioni di natura essenziale e uniforme, «traggono la loro origine dalla personalità del consumatore»⁸⁴, tendono a differenziarsi fino a lambire il superfluo.

L'economicismo del modello ne risulta rinvigorito fino a compromettere l'incanto solidarista: se «il criterio benthamiano di una saggia politica era dato dalla “maggiore felicità per il maggior numero” e la felicità veniva più o meno implicitamente identificata con la produttività», tale principio, specie nella società opulenta, «rimane ancora il criterio ufficiale»⁸⁵. E tende ad acuirsi la «schiavitù di un mito, il mito secondo cui la produzione, a causa della sua preponderante importanza

⁸² «In un mondo di povertà, in cui una maggiore produzione significava più cibo per chi aveva fame, più vestiti per chi aveva freddo e più case per chi era senza tetto, si avvertiva l'estrema urgenza di venire incontro a questi bisogni: la moderna scienza economica è riuscita ora a trasferire questo senso di urgenza a un mondo in cui l'incremento della produzione serve a soddisfare le pressanti richieste di automobili più eleganti, di cibo più esotico, di vestiario più adatto alla seduzione, di divertimenti più complicati, insomma tutta la gamma dei desideri sensuali, edificanti o funesti, che sono propri del nostro tempo». Così, J. K. GALBRAITH, *The Affluent Society*, New York Toronto, The New American Library, 1958, pp. 147-148. Sulla rilevanza dell'opera per i percorsi dello Stato sociale, C. DE BONI, *Lo Stato sociale nel pensiero politico contemporaneo. Il Novecento*, cit., pp. 58-67.

⁸³ J. K. GALBRAITH, *The Affluent Society*, cit., p. 320.

⁸⁴ *Ivi*, p. 151. A poco vale l'assunto secondo cui i bisogni essenziali debbano essere naturalmente individuati dai cittadini attraverso il voto e il «metodo democratico»: «questa tesi può essere accolta soltanto se si condivide l'opinione della libera determinazione dei bisogni del consumatore. In questo caso, si può sostenere con qualche probabilità di essere nel vero che il consumatore, come l'elettore, compie una libera scelta fra beni privati e beni pubblici. Ma dato l'effetto della dipendenza, considerando cioè che i bisogni del consumatore sono creati dallo stesso processo che è destinato a soddisfarli, egli non fa una libera scelta». *Ivi*, p. 263.

⁸⁵ *Ivi*, p. 292.

e della grave difficoltà dei suoi problemi, è considerata come la questione fondamentale della nostra vita»⁸⁶. Aumentare la spesa per i servizi sociali in modo da trasferire risorse dai beni privati a quelli pubblici – la soluzione proposta da Galbraith – apparirà presto inefficace: proprio in questi anni, l'aumentare della spesa dello Stato e il diffondersi della pratica dei 'bilanci opulenti' sembra aggravare, non alleviare, i rischi prodotti dalla nuova *Affluent Society*⁸⁷.

Per Marshall, la società opulenta determina «una nuova atmosfera di libertà incondizionata, nella quale ognuno ha diritto ad avere tutto quello che gli riesce di avere, in base all'assunto che c'è per tutti e d'avanzo»⁸⁸. E subito ricorda che il *Welfare State*

era nato in un'epoca in cui il senso di solidarietà nazionale coincideva con le limitazioni imposte ai consumi e con il regime di uguaglianza e di partecipazione imposto dalla scarsità postbellica. Non posso non concluderne che lo stato assistenziale regnò senza pericoli finché fu legato alla società dell'austerità e fu attaccato da ogni parte non appena divenne legato alla società opulenta⁸⁹.

Il *Welfare State*, in effetti, sembra influenzato da ricette economicistiche, diviene il frutto di una precisa strategia votata alla crescita: i diritti sociali iniziano ad essere immaginati non tanto come uno strumento di emancipazione individuale, ma piuttosto come il mezzo per rilanciare i consumi e promuovere la ricchezza. Di qui la loro espansione ben oltre il minimo, ben oltre l'austerità della condizione post-bellica.

In effetti, con riflessioni filosoficamente opposte a quelle di Galbraith, *The Future of Socialism* di Anthony Crosland⁹⁰, provando a

⁸⁶ *Ivi*, p. 285.

⁸⁷ «Se noi non sfruttassimo l'occasione di espandere i servizi pubblici, perderemmo sicuri vantaggi di cui altrimenti avremmo potuto godere. La disponibilità di scuole più razionali e di parchi più ariosi non rappresenta certo per una comunità un vantaggio minore di quello offerto da automobili più spaziose». *Ivi*, p. 263. Sulle soluzioni dell'autore è fondamentale il commento critico di F. HIRSCH, *Social Limits to Growth*, cit., pp. 110-121, per il quale la proposta di Galbraith per superare lo «stridente contrasto fra opulenza privata (per molti se non per tutti) e squallore pubblico» (p. 116), cioè quella di trasferire risorse dal settore privato all'economia pubblica aumentando i bilanci statuali, si è rivelata semplicistica e per nulla risolutiva. Notevole, in questo senso, anche l'analisi storica di F. TRENTMANN, *Empire of Things*, cit., pp. 304-384.

⁸⁸ T. H. MARSHALL, *The Welfare State and the Affluent Society*, cit., p. 226.

⁸⁹ *Ivi*, p. 224.

⁹⁰ C. A. R. CROSLAND, *The Future of Socialism*, London, Jonathan Cape, 1956. L'opera, come ricorda D. W. ELLWOOD, *Rebuilding Europe*, cit., p. 315, fu vista come «l'espressione quintessenziale dei valori del piano Marshall applicati alla socialdemocrazia britannica».

rispondere alla «crisis in the Social Services»⁹¹ e all'appello per 'a new thinking on the left', attesta «the need for a reaction against Fabian tradition»⁹²; una reazione all'austerità, «too restrictive and puritanical»⁹³, che aveva avvolto la teoria webbiana e, fino ad allora, condizionato il percorso dello Stato sociale britannico⁹⁴.

È ormai generalizzata la richiesta di espandere i servizi e la spesa pubblica per proporre una continua crescita economica: la ricetta keynesiana – sia pure in una versione in buona parte strumentalizzata rispetto a quella originale – conquista ora una spiccata centralità, abbattendo le ultime resistenze nei confronti dell'aumento del bilancio statale⁹⁵. Con Harold Macmillan – prima allo Scacchiere e poi, rimpiazzando Anthony Eden dopo la crisi di Suez, al numero dieci – tale processo conosce una netta accelerazione⁹⁶. La sua *Middle Way*⁹⁷, teorizzata poco prima della guerra, tende ora a proporre un deciso aumento dell'economia pubblica, producendo una tensione così aspra da determinare, nel 1958, le dimissioni in blocco di tutti i ministri del suo *treasury team*⁹⁸. Sebbene nel *new economic climate* si assista alla vittoria della

⁹¹ C. A. R. CROSLAND, *The Future of Socialism*, cit., pp. 121-124.

⁹² *Ivi*, pp. 521-524.

⁹³ *Ivi*, p. 521.

⁹⁴ «We need not only higher exports and old-age pensions, but more open-air cafés, brighter and gayer streets at night, later closing-hours for public houses, more local repertory theatres, better and more hospitable hoteliers and restaurateurs». *Ivi*, pp. 521-522.

⁹⁵ Sui percorsi istituzionali attivati dal nuovo approccio, M. SULLIVAN, *The Development of the British Welfare State*, cit., pp. 79 sgg. e D. V. DONNISON, *Social Policy Since Titmuss*, in *Journal of Social Policy*, 8, 2, 1979, pp. 145-156.

⁹⁶ Sul governo Macmillan e la sua azione sociale, scandita dal motto 'non siete mai stati così bene', è assai dettagliata l'analisi di N. TIMMINS, *The Five Giants*, cit., pp. 177-212. Cfr. inoltre P. CAVALIERE, *Robert Anthony Eden. I Earl of Avon (1955-1957). La promessa mai mantenuta di Downing Street* e P. PASSAGLIA, *Harold Macmillan. I Earl of Stockton (1957-1963). Un conservatore "keynesiano"*, entrambi in (a cura di) A. Torre, *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i primi ministri*, Milano, Wolters Kluwer, 2020, rispettivamente, pp. 887-900 e 901-920.

⁹⁷ Circa H. MACMILLAN, *The Middle Way*, cit., si rinvia *supra*, capitolo II, note 278-281.

⁹⁸ Si veda anche R. LOWE, *Resignation at the Treasury: The Social Service Committee and the Failure to Reform the Welfare State, 1955-57*, in *Journal of Social Policy*, 18, 4, 1989, pp. 505-526 e E. H. H. GREEN, *The Treasury Resignations of 1958: A Reconsideration*, in *Twentieth Century British History*, 11, 4, 2000, pp. 409-430. Più in generale, sulla rilevanza della cesura di questi anni, si rimanda all'ultima parte di G. C. PEDEN, *The Treasury and British Public Policy*, cit., pp. 427-531.

economia mista e della pianificazione statale⁹⁹, la solidità dell'architettura beveridgiana e del suo *welfare* minimo limitato alle prestazioni di natura essenziale sembra irrimediabilmente compromessa. A seguito delle insistenti denunce – che vanno ora conquistando consensi sempre più trasversali – circa l'inadeguatezza dei benefici in materia pensionistica¹⁰⁰, si diffonde la proposta di istituire una pensione integrativa da affiancare alla *low basic pension*¹⁰¹.

Il *National Insurance Act* del 1959, difatti, pur conservando lo schema *flat-rate* della pensione base, istituisce una *graduated pension*, finanziata attraverso una quota di contributi integrativa commisurata ai guadagni del lavoratore dipendente con salari superiori ad una determinata soglia¹⁰². Resta salva la possibilità di *contracting out*, cioè di essere esonerati dall'obbligo contributivo qualora si dimostri di avere una copertura assicurativa, grazie alla previdenza complementare privata, «equivalent», perché «on the whole as favorable as the right to benefit to be derived from graduated contribution» del nuovo schema nazionale¹⁰³. Il principio *flat-rate*, cardine del *National Insurance Act* del 1911, architrave del *Beveridge*

⁹⁹ Una vittoria certificata proprio dalle successive riforme *Tory*: si pensi alla predisposizione del *National Economic Development Council* con l'obiettivo di coordinare il sistema produttivo. H. VAN DER WEE, *Prosperity and Upheaval: the World Economy (1945-1980)*, trad. it., *L'economia mondiale tra crisi e benessere, (1945-1980). Una sintesi della storia economica del dopoguerra*, Milano, Hoepli, 1989, pp. 235-265.

¹⁰⁰ Tali critiche, fomentate anche dall'invecchiamento della popolazione che già aggravava il *deficit* dell'*Insurance Fund*, sono espresse nel *Report of the Committee on the Economic and Financial Problems of the Provision for Old Age* [Cmd. 9333], 1954, ma non avevano finora condotto a una significativa rivalutazione dei benefici per non alimentare un'inflazione ulteriore. Scrive C. A. R. CROSLAND, *The Future of Socialism*, cit., p. 121: «it proved extremely hard to hold national insurance benefits at a substance level. Originally fixed at what purported to be such a level in 1946, they quickly fell below it with the post-war rise in prices; and then fluctuated between well below it, and just below it, as periodic adjustments to the rates fought a defensive battle against the fall in the value of money. But for most of the period they were at least significantly below it; and the result was an increasing recourse to National Assistance».

¹⁰¹ *Provision for Old-Age: The Future Development of the National Insurance Scheme* [Cmnd. 538], 1958. Persino dalla *London School of Economics*, Titmuss, Townsend e Abel-Smith propongono una pensione integrativa pubblica di carattere obbligatorio destinata a tutti i lavoratori dipendenti. Lo schema, che traeva spunto dai progetti svedesi, avrebbe dovuto integrare la *low basic state pension* beveridgiana. Cfr. B. ABEL-SMITH, *The Beveridge Report*, cit., p. 20 e N. TIMMINS, *The Five Giants*, cit., pp. 192-196. Per un'analisi comparata con le riforme svedesi, M. FERRERA, *Modelli di solidarietà*, cit., pp. 99-100 e 179 sgg.

¹⁰² *National Insurance Act* [1959], 7 & 8 Eliz. 2, c. 47, ss. 4-6. Sull'importanza della riforma, T. WILSON, D. WILSON, *Beveridge and the Reform of Social Security*, cit., pp. 359-360.

¹⁰³ Ai sensi della s. 7. Sul punto R. M. TIMMUSS, *La riforma delle pensioni in Gran Bretagna*, in *Rivista degli infortuni e delle malattie professionali*, 5, 1, 1970, pp. 923-927.

Report e del *National Insurance Act* del 1946, viene sostanzialmente rinnegato dal *National Insurance Act* del 1959 che vira verso contribuzioni e benefici diversificati in base ai guadagni¹⁰⁴. Di qui il progressivo percorso che, nei successivi anni, determinerà il definitivo abbandono dell'uguaglianza contributiva a vantaggio degli *State earnings related pension schemes*¹⁰⁵.

Come più volte ricordato, il modello beveridgiano era orientato al valore della redistribuzione 'orizzontale' delle opportunità e solo marginalmente alla redistribuzione 'verticale' dei redditi¹⁰⁶. Lo stesso valeva per la teoria marshalliana:

sotto un profilo puramente economico, un sistema omnicomprensivo ha un effetto specifico meno atto a ridurre la sperequazione di classe di un sistema limitato [...]. Quando un servizio gratuito, come nel caso dei servizi sanitari, viene esteso da un gruppo di reddito limitato all'intera popolazione, l'effetto diretto è quello di accrescere la disuguaglianza fra redditi spendibili, sia pure con le correzioni dovute all'incidenza fiscale. Perché i componenti delle classi medie che di solito pagavano il medico, si ritrovano a disposizione questa parte di reddito da spendere altrove [...]. L'estensione dei servizi sociali non è in prima istanza un mezzo per livellare i redditi [...]. Ciò che importa è che vi è un generale arricchimento della sostanza concreta della vita civile, una riduzione generale del rischio e dell'incertezza, un livellamento tra più fortunati e meno fortunati, in tutti i settori: fra sani e malati, occupati e disoccupati, vecchi, le persone attive, scapoli e capi di famiglie numerose [...]. L'uguaglianza di status è più importante dell'uguaglianza di reddito¹⁰⁷.

Il *flat-rate principle*, gravando in modo proporzionalmente maggiore sui redditi più bassi in nome del mantenimento dell'universalismo della

¹⁰⁴ Su tale traiettoria J. FULBROOK, *Administrative Justice and the Unemployed*, cit., pp. 178-183.

¹⁰⁵ Attraverso il *Ministry of Social Security Act* [1966], c. 20 e, soprattutto, il *Social Security Act* [1975], c. 14. Sul punto, A. I. OGUS, E. M. BARENDT, *The Law of Social Security*, cit., pp. 19-25 e G. F. FERRARI, *La sicurezza sociale in Gran Bretagna*, cit., pp. 979-982. In prospettiva internazionale, F. CONTI, G. SILEI, *Breve storia dello Stato sociale*, cit., pp. 165-174.

¹⁰⁶ Vi si sofferma con attenzione anche M. FERRERA, *Modelli di solidarietà*, cit., p. 77.

¹⁰⁷ T. H. MARSHALL, *Citizenship and Social Class*, cit., p. 59. Attenuare le differenze di classe resta lo scopo del diritto sociale, che però assume anche un significato inedito: «non si accontenta più di sollevare il livello più basso dell'edificio sociale» bensì ha «cominciato a rimodellare l'intera costruzione» (p. 50); e ciò perché «chiunque sia in grado di superare il minimo garantito è libero di farlo. Un sistema siffatto [...] solleva il piano terreno dell'edificio sociale senza appiattire automaticamente la struttura superiore» (p. 57).

protezione sociale¹⁰⁸, imponeva, per colmare i suoi difetti redistributivi, alti livelli di imposizione fiscale. Con l'aumento dei benefici e il loro valicare la soglia di sussistenza, tale sistema, senza un corrispondente aumento delle aliquote, sarebbe rimasto privo delle risorse necessarie al suo finanziamento¹⁰⁹. La reiezione del principio *flat-rate*, pertanto, diviene il segno più evidente della crisi del modello beveridgiano: assieme alla sostituzione dell'universalismo con i benefici differenziati in base al reddito, la netta separazione – perno del sistema britannico sin dal riformismo d'inizio secolo – tra la protezione sociale e il sistema fiscale tende a sfumarsi, perché la prima acquisisce parte delle funzioni redistributive proprie della seconda¹¹⁰.

Nonostante l'uguaglianza contributiva sia l'espressione della specificità di un modello «prettamente britannico» ormai considerato obsoleto rispetto ai più moderni *earnings related scheme*, la vicenda è nodale per comprendere il cammino internazionale verso la selettività dell'assistenza¹¹¹. Con la differenziazione dei benefici in base al reddito e il conseguente abbandono dell'universalismo in ambito pensionistico, si apre la possibilità di ridiscutere, nel complesso, la bontà dei diritti sociali di cittadinanza: con dinamiche identiche a quelle appena descritte, la selettività, con la sua maggiore efficacia redistributiva rispetto all'universalismo, appare più idonea a colmare le incapacità del sistema tributario di rispondere alla moltiplicazione delle prestazioni sociali e alla crescita della spesa corrente¹¹², sembra più adeguata a contenere

¹⁰⁸ Sugli effetti regressivi da un punto di vista redistributivo – visibili soprattutto negli anni Cinquanta – del finanziamento *flat-rate* dello schema assicurativo, W. G. RUNCIMAN, *Relative Deprivation and Social Justice*, cit., pp. 110-125.

¹⁰⁹ Sulle contraddizioni dell'adeguatezza beveridgiana si rimanda a R. LOWE, *A Prophet Dishonoured in His Own Country?*, cit., pp. 128 sgg.

¹¹⁰ Su tutti, si veda il capitolo *The Cost of Social security* di V. GEORGE, *Social security*, cit., pp. 40-66.

¹¹¹ Cfr. G. B. SGRITTA, *Il dilemma selettività/universalità: genesi, trasformazione e limiti*, in (a cura di) P. Donati, G. Rossi, *Welfare state: problemi e alternative*, Milano, Angeli, 1983, pp. 432-449. È difatti osservabile l'inasprirsi della «performance remunerativa e dei tratti selettivi e meritocratici dei propri sistemi pensionistici, secondo una dinamica che rifletteva al tempo stesso spinte corporative e strategie classiste di espressa valorizzazione della forza lavoro. In tal modo, se per un verso si incrementava la flessibilità di tali modelli di fronte alle nuove e più articolate aspettative di benessere indotte dallo sviluppo, per altri versi si inaspriva il solco fra categorie forti e deboli». F. GIROTTI, *Welfare state*, cit., p. 258.

¹¹² «There has been a continual drift away from Beveridgean policies under successive Conservative and Labour governments since the late 1950s – in the form of graduation of insurance according to income, contracting-out into the private sector, and an ever-increasing emphasis on means-tested benefits [...]. Thus, in structure and function, if

l'innalzamento delle aliquote delle imposte dirette¹¹³, nonché più utile a rendere la tassazione meno visibile agli occhi del contribuente e, pertanto, ad arginare il *tax-welfare backlash*, i fenomeni di rivolta fiscale¹¹⁴.

Negli anni immediatamente successivi si assiste all'esplosione del dibattito tra selettività e universalismo, fazioni rispettivamente capitanate dall'hayekiano *Institute of Economic Affairs* e da Richard Titmuss (assieme agli altri cultori del modello beveridgiano riuniti alla LSE)¹¹⁵. E sembrano già percepibili, nel dilemma tra crescita e stabilità monetaria¹¹⁶, i presupposti sui quali sarà costruito il nuovo modello macroeconomico – radicalmente opposto a quello keynesiano – abbozzato nelle pagine di *Capitalism and Freedom* di Milton Friedman¹¹⁷; un modello che postula lo

not in narrowness of scope and underlying philosophy, the social welfare system of the 1990s looks increasingly less like the Beveridgean system of 1940s, increasingly more like the means-tested system that Beveridge's Plan was designed to replace» Così, in modo illuminante, J. HARRIS, *William Beveridge*, cit., pp. 491-492.

¹¹³ La netta separazione tra la protezione sociale e il sistema fiscale ne risulta fortemente inquinata: il principio dell'uguaglianza contributiva (*flat-rate*), derivante dallo schema di finanziamento del *National Insurance Act* del 1911, nonché strenuamente difeso e riproposto da Beveridge all'interno del suo *Report* del 1942, verrà, a partire dalla fine degli anni Cinquanta, progressivamente abbandonato a vantaggio di benefici previdenziali proporzionati ai redditi. Cfr. S. GIUBBONI, *Il finanziamento della sicurezza sociale in Gran Bretagna*, cit., pp. 101-141.

¹¹⁴ Sul tema, negli anni successivi, diverrà storicamente centrale H. L. WILENSKY, *The «New Corporatism», Centralization and the Welfare State*, trad. it., *Neocorporativismo, accentramento e Stato assistenziale*, Bologna, Cappelli, 1980; l'opera che, per evitare i fenomeni di rivolta fiscale ed arginare la crisi del *Welfare State*, proporrà di incentivare modelli basati su una bassa visibilità della tassazione e su ferree dinamiche corporative. Si vedano, soprattutto, pp. 7-65.

¹¹⁵ R. M. TITMUSS, *Commitment to Welfare*, cit., pp. 113-152. Si rimanda qui al saggio di B. JACKSON, *Richard Titmuss versus the IEA: The Transition from Idealism to Neo-Liberalism*, in (ed.) L. Goldman, *British Social Policy*, in *Welfare and Social Policy in Britain Since 1870. Essays in Honour of Jose Harris*, Oxford, Oxford University Press, 2019, pp. 147-161.

¹¹⁶ Cfr. H. VAN DER WEE, *Prosperity and Upheaval*, cit., pp. 355-382.

¹¹⁷ È del 1962 l'opera di M. FRIEDMAN, *Capitalism and Freedom*, trad. it., *Efficienza economica e libertà*, Firenze, Vallecchi, 1967. Scrive a p. 21: «il tema centrale è quello del ruolo del capitalismo concorrenziale – cioè l'organizzazione del complesso dell'attività economica per mezzo dell'intrapresa privata operante nell'ambito di un libero mercato – come sistema di libertà economica e conditio sine qua non della libertà politica. L'altro tema, subordinato al primo, è quello del ruolo che il governo deve svolgere in una società consacrata alla libertà, e che si fonda essenzialmente sul mercato come strumento di organizzazione dell'attività economica». Sulla rilevanza dell'opera per svelare la crisi della keynesiana «socializzazione dell'investimento di una certa ampiezza», con la conseguente «perdita generalizzata di fiducia nelle attività di gestione, di amministrazione e di spesa dello Stato», R. SKIDELSKY, *Keynes*, cit., pp. 129 sgg. La citazione è a p. 149. Cfr. anche D. KING, F. ROSS, *Critics and Beyond*, in F. G. Castles (et al.), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, 2012, pp. 45-57.

smantellamento dell'universalismo dei servizi sociali per sostituirvi la selettività dei trasferimenti monetari, con l'inevitabile riscoperta di qualche forma di accertamento dei mezzi, di qualche prova del bisogno¹¹⁸.

Il tracciato dall'universalismo alla selettività sembra inoltre aggravato dalla nozione di povertà relativa; un concetto – già percepibile negli scritti del sociologo della LSE Peter Townsend¹¹⁹ – destinato a rimpiazzare l'accezione 'oggettiva' o 'assoluta' che, misurata unicamente sulla soglia di sussistenza, aveva caratterizzato anche il terzo *survey* di Seebohm Rowntree del 1951¹²⁰. Nel suo significato relativo, il bisogno tende a sfaccettarsi in forme poliedriche, selettivamente differenziate per rispondere alle diverse esigenze di ogni individuo¹²¹. Con un inevitabile svuotamento del concetto giuridico di 'bisogno essenziale', per sua natura minimo, tendenzialmente uniforme e universale: nonostante la correttezza, il realismo e la bontà dell'intuizione di Townsend, resta problematico – come poi denunciato da Marshall – comprendere come il *welfare* possa diversificare in modo 'relativo' l'assistenza senza concedere qualcosa al superfluo¹²².

¹¹⁸ Sulla questione si rimanda a T. PROSSER, *Test Cases for the Poor. Legal Techniques in the Politics of Social Welfare*, London, Child Poverty Action Group, 1983; J. H. GOLDTHORPE, *I problemi dell'economia politica alla fine del periodo post-bellico*, in *Stato e Mercato*, 7, 1983, soprattutto, pp. 46-60; T. CASADEI, *Oltre lo Stato sociale? Il dibattito di lunga durata sul 'reddito di cittadinanza'*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 46, 2017, pp. 141-171.

¹¹⁹ P. TOWNSEND, *The Meaning of Poverty*, in *British Journal of Sociology*, 13, 1962, pp. 210-227. Si vedano anche le conclusioni di Id., *Poverty in the United Kingdom. A Survey of Household Resources and Standards of Living*, Harmondsworth, Penguin Books, 1979, pp. 913-926. Cfr. A. LA SPINA, *Il modello normativo del Welfare State*, cit., pp. 132-133.

¹²⁰ B. S. ROWNTREE, G. R. LAVERS, *Poverty and the Welfare State: A Third Social Survey of York Dealing Only with Economic Questions*, London-New York, Longmans, 1951. Lo studio notava che il problema della povertà assoluta, anche alla luce delle riforme del *Welfare State*, si era molto ridimensionato. Sul punto, si rimanda a J. H. VEIT-WILSON, *Condemned to Deprivation?*, cit., pp. 111-113.

¹²¹ R. PINKER, *Social Theory and Social Policy*, cit., pp. 135-175 e G. B. SGRITTA, *Il dilemma selettività/universalità: genesi, trasformazione e limiti*, cit., pp. 450-459.

¹²² T. H. MARSHALL, *Poverty or Deprivation*, in *Journal of Social Policy*, 10, I, 1982, pp. 81-87. L'operazione non è utile «to construct a style of life representing a norm, or mode, and to draw a poverty line» (p. 86). Il punto, per Marshall, «is not the right to have everything that anybody else has, but the right to be a participating member of a society in which resources, amenities and opportunities are justly, though not uniformly, distributed» (p. 87).

Assieme alla riscoperta della povertà¹²³, si assiste, contro tutti i propositi Beveridgiani circa il necessario carattere residuale dell'assistenza, a una dirompente crescita dei numeri dei beneficiari della *National Assistance*¹²⁴. Ciò rivela il venir meno dello storico parametro della *less-eligibility*, della minore desiderabilità dell'assistenza rispetto al lavoro. E sorge il dilemma della 'trappola della povertà', ossia il problema di 'liberare' l'individuo dalla dipendenza dai sussidi; sussidi che, a conti fatti, rischiano di essere più convenienti del lavoro stesso¹²⁵. Di qui il rischio, sempre più evidente, di spirali assistenzialistiche e di una corsa inflattiva all'aumento di prestazioni accessorie¹²⁶.

Osservando queste tendenze, in un saggio che ripropone il contenuto di una relazione del 1959, poi inserito all'interno della seconda edizione degli *Essays on the Welfare State*, Titmuss denuncia l'emergere di una *Irresponsible Society*¹²⁷.

L'ultimo decennio ha anche visto una dimostrazione dell'efficacia del mito come forza motivante nelle credenze e nei comportamenti politici britannici. Il principale di questi miti è stato quello del "Welfare State per le classi lavoratrici". Questo fatto ha avuto varie conseguenze. Rafforzato dalle ideologie dell'iniziativa e delle opportunità individuali, ha condotto alla condizione che la maggior parte – per non dire tutti – dei nostri problemi sociali sia stata risolta, o lo sarà presto¹²⁸.

¹²³ «Two assumptions have governed much economic thinking in Britain since the war. The first is that we have 'abolished' poverty. The second is that we are a much more equal society – that the differences between the living standards of rich and poor are much smaller than they used to be» [...]. We conclude that the evidence of substantial numbers seeming to be eligible for national assistance but not receiving it, calls for a radical review of whole social security scheme». Così, B. ABEL-SMITH, P. TOWNSEND, *The Poor and the Poorest*, di cui un estratto è riportato in J. R. Hay, *The Development of the British Welfare State, 1880-1975*, London, Arnold, 1978, pp. 69-70; il fondamentale rapporto del 1965 che ispira la formazione dell'organizzazione denominata *Child Poverty Action Group*.

¹²⁴ Forse una crescita in parte sottostimata a causa dell'atavico timore degli assistiti nei confronti dello stigma della *Poor Law*. Cfr. J. H. VEIT-WILSON, *Condemned to Deprivation?*, cit., p. 110.

¹²⁵ Per una completa rassegna circa la crisi del modello Beveridgiano, si veda R. LOWE, *The Welfare State in Britain Since 1945*, cit., pp. 135-173. Cfr. anche GLENNERSTER, *British Social Policy Since 1945*, cit., pp. 116-117 e F. CONTI, G. SILEI, *Breve storia dello Stato sociale*, cit., p. 123.

¹²⁶ Cfr. M. CINELLI, *Sicurezza sociale e "assistenzialismo" nella prospettiva di crisi dello Stato sociale*, in *Città e regione*, 5, 1982, pp. 113 sgg.

¹²⁷ Prima di essere inserito negli *Essays*, il saggio era apparso, nel 1960, come *Fabian Tract*, 323, pp. 1-20.

¹²⁸ R. M. TITMUSS, *Essays on the Welfare State*, cit., p. 198.

In detta temperie culturale, «da crescita economica, l'aumento del tenore di vita e la grande esplosione dell'istruzione scientifica, tecnica e professionale» finiscono per rafforzare «governi strettamente associati alla disuguaglianza, alla segretezza dell'amministrazione, al privilegio monopolistico e all'intolleranza verso il non conformismo»¹²⁹. Così, sia lo sviluppo che la moltiplicazione delle prestazioni sociali

degli ultimi dieci anni si sono quasi interamente concentrati sul terzo più ricco della popolazione, specialmente per quel che riguarda pensioni, liquidazioni esenti da imposte, indennità per la perdita del posto di lavoro, assicurazioni sulla vita, indennità di malattia, tasse scolastiche, istruzione superiore, abitazioni, indumenti gratuiti, spese di viaggio, nonché una enorme varietà di benefici e vantaggi in natura. Tutti questi benefici addizionali – il *fringe welfare*, per usare l'attraente espressione con cui sono definiti – aumentano molto rapidamente all'aumentare del reddito¹³⁰.

Nell'universo dei benefici *fringe*, superflui, e di un *welfare* dell'opulenza prevalentemente rivolto alle agiatezze dei più abbienti, Titmuss scorge il diffondersi di interessi di categoria e tarli clientelari opposti al solidarismo post-bellico, nonché la crescita di uno «Stato dei gruppi di pressione» prodotto da «potenti concentrazioni formate dall'intreccio di potere economico, manageriale e professionale corporativo»¹³¹, che condensa i meccanismi decisionali «nelle mani di relativamente poche persone, che operano ai vertici di un piccolo numero di organismi giganteschi, sostenute tecnicamente da un gruppo di esperti, e in pratica non responsabili verso alcuno»¹³². Sembra già visibile, nell'azione dello Stato irresponsabile, forme regressive dello «spostamento dal contratto allo status»¹³³ che, snaturandosi in un cortocircuito sclerotico, scade in un movimento «da un sistema aperto di diritti sociali a un sindacalismo professionale occulto»¹³⁴.

¹²⁹ *Ivi*, p. 202.

¹³⁰ *Ivi*, p. 207.

¹³¹ *Ivi*, p. 215.

¹³² *Ivi*, p. 213. La prepotenza dei gruppi di pressione sembra promuovere un 'sistema' capace di travolgere anche il servizio sanitario. Lo nota H. ECKSTEIN, *Pressure Group Politics*, cit., pp. 151-163.

¹³³ R. M. TITMUSS, *Essays on the Welfare State*, cit., p. 208.

¹³⁴ *Ibidem*

1.2. *Il paradosso dell'inflazione dei servizi sociali e della moltiplicazione dei diritti: il tracollo del national minimum e la riscoperta dei due concetti di libertà*

Con la moltiplicazione delle agevolazioni del *fiscal* e dell'*occupational welfare*, che vanno sommandosi alle classiche prestazioni sociali riconosciute nel secondo dopoguerra, emergono forme di complessità inedite¹³⁵: l'universalismo beveridgiano appare compromesso da una stratificazione di schemi legislativi che, quand'anche meritori negli scopi, finiscono per incentivare un'involuzione particolaristica – se non clientelare – del modello¹³⁶.

Il bilancio dello Stato, inoltre, sembra perdere progressivamente la sua efficacia redistributiva¹³⁷: l'aumento della spesa pubblica e la crescita della complessità regolativa, inquinando la purezza dell'universalismo minimo beveridgiano, diverranno gradualmente l'espressione di un *welfare* rivolto alle classi medie¹³⁸, anche a causa dell'esigenza di

¹³⁵ Sulla distinzione tra i mondi del tradizionale *social welfare*, a cui si aggiungono quelli del *fiscal* e *occupational welfare*, il riferimento è al saggio *The Social Division of Welfare*, sempre in *ivi*, pp. 51 sgg. Si veda anche Id., *The Role of Redistribution in Social Policy*, in *Social Security Bulletin*, 1, 28, 6, 1965, pp. 14-20. Sulla complessità del *welfare* contemporaneo anche N. HARRIS, *Law in a Complex State. Complexity in the Law & Structure of Welfare*, Oxford, Hart, 2013, soprattutto il primo capitolo, pp. 1-33.

¹³⁶ «L'involuzione particolaristica del *Welfare State* inglese» è notata anche da M. PACI, *Onde lunghe nello sviluppo dei sistemi di welfare*, cit., p. 392. Lo sguardo alla realtà d'oltremarica, inoltre, serve all'autore per evidenziare le particolarità del sistema italiano, mostrando così il delinearci di una convergenza «attorno alla definizione del sistema pubblico di *welfare* del nostro paese come variante "clientelare" del modello particolaristico-meritocratico». M. PACI, *Pubblico e privato nei moderni sistemi di Welfare*, cit., p. 75. Cfr. anche M. FERRERA, *Sviluppo e crisi del Welfare State in Italia*, in (a cura di) Id., *Lo stato del benessere: una crisi senza uscita?*, Firenze, Le Monnier, 1981; Id., *Il Welfare State in Italia. Sviluppo e crisi in prospettiva comparata*, Bologna, Il Mulino, 1984; U. ASCOLI (a cura di), *Welfare State all'italiana*, Roma, Laterza, 1984 e, adesso, C. GIORGI, I. PAVAN, *Storia dello Stato sociale in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2021.

¹³⁷ «Il bilancio perde il suo potenziale di redistribuzione. L'inevitabile crescita della sfera sociale deve essere compensata da un sistema di tassazione che, a poco a poco, dovrà pesare sempre più anche sui redditi modesti. Se impegni che comportano un grosso onere finanziario limitano la redistribuzione dal lato delle tasse, la richiesta di un adeguamento dal lato dei benefici porterà a programmi differenziati in base ai guadagni». Così, G. ESPING-ANDERSEN, *Cittadinanza e socialismo nel Welfare State*, cit., p. 268.

¹³⁸ «Il paradosso di un *Welfare State* maturo consiste dunque nel fatto che più persone debbono essere costrette a pagare più tasse, con un impatto globale sulla distribuzione dei redditi sempre più modesto. Di qui il ben noto fenomeno della "cattura" verso il basso del sistema fiscale: con la crescita della spesa pubblica in proporzione al reddito nazionale, la rete fiscale si spinge a coprire percettori di redditi medi e persino sotto la media». Così, R. KLEIN, *Una crisi autoinflitta?*, in (a cura di) M. Ferrera, *Lo stato del benessere: una crisi senza uscita?*, Firenze, Le Monnier, 1981, p. 187.

contenerne la rivolta fiscale e carpirne il consenso elettorale¹³⁹. Di qui il passaggio dalla redistribuzione alla distribuzione¹⁴⁰, di qui una pletora di interventi settoriali che si sommano a quelli preesistenti; una spirale che, ben lungi dall'animo razionalizzante che animava il piano Beveridge, alimenta un generale bizantinismo delle pubbliche amministrazioni, così come la sostituzione dei diritti sociali universali con un sistema altamente frammentato in vari benefici e privilegi¹⁴¹. «There is need for a new model»¹⁴², scrive Marshall, poco dopo le riflessioni titmussiane della *Irresponsible Society*. Rispondendo più alle brame del consumo che alla liberazione degli individui e lungi dal mantenere la propria accezione collettivistica, «i diritti sociali di cittadinanza riflettono il forte tratto individualista della società di massa che si riferisce agli individui come consumatori»¹⁴³.

Ebbene, con l'abbandono dell'*austerity welfare* e il solidarismo del clima post-bellico, con lo straordinario aumento della spesa pubblica nella dimensione della società opulenta, l'inflazione dei servizi sociali alimenta elefantiasi burocratiche, promuove un complessivo appiattimento del carico fiscale, produce spirali assistenzialistiche, ovvero prestazioni superflue foriere di involuzioni particolaristiche del modello.

L'inflazione dei servizi sociali segna inoltre il tracollo del principio del *national minimum* che aveva condizionato l'evoluzione istituzionale del *Welfare State* britannico almeno sin dal riformismo *New Liberal* d'inizio

¹³⁹ Tali meccanismi sembrano avvalorare le considerazioni del 1954 di J. A. SCHUMPETER, *Capitalism, Socialism and Democracy*, cit., circa la sua «teoria della leadership concorrenziale» (p. 293) che vede il processo democratico come l'arte di «trattare voti» (p. 296).

¹⁴⁰ Al passaggio dalla redistribuzione alla distribuzione consegue «l'asimmetria fra benefici (tangibili e concentrati) e costi (occulti e diffusi su grandi numeri), l'elevata disaggregabilità dei primi (si pensi ai trasferimenti monetari o ai vantaggi fiscali, che sono particolarmente adatti ad essere dispensati in forma selettiva e differenziata) o l'impatto finanziario relativamente contenuto di ogni singola misura. Questi elementi incentivano la stipula di "accordi spartitori" fra attori politici e gruppi di interesse, a tutto discapito di ignari pagatori». Circa le «politiche distributive» promosse dall'«intreccio fra *welfare* e politica elettorale [fattosi] sempre più intenso, fino a diventare inestricabile», M. FERRERA, *Teoria empirica della politica e diritti sociali*, cit., pp. 486-487 *passim*.

¹⁴¹ Cfr. H. GLENNERSTER, *British Social Policy Since 1945*, cit., p. 129 e B. JESSOP, *The Transformation of the State in Post War Britain*, in (ed.) R. Scase, *The State in Western Europe*, London, Croom Helm, 1980, p. 67.

¹⁴² T. H. MARSHALL, *The Welfare State*, cit., p. 300. Sul mutamento dal modello «riformista» degli anni Quaranta a quello «assistenziale» degli anni Sessanta, G. ROSSI, *Introduzione. Gli aspetti scientifici attuali del problema del Welfare State e le domande emergenti*, in (a cura di) P. Donati, G. Rossi, *Welfare state: problemi e alternative*, Milano, Angeli, 1983, pp. 13-17.

¹⁴³ T. H. MARSHALL, *The Right to Welfare and Other Essays*, cit., p. 141.

Novocento, favorendo la mediazione tra libertà ed eguaglianza, nonché permettendo ai diritti sociali, nella loro veste minima ed essenziale, di configurarsi come il naturale completamento delle libertà¹⁴⁴. Con la diffusione delle prestazioni oltre la soglia di sussistenza, riemergono le condizioni per ridiscutere l'indivisibilità dei diritti.

Rinnegando la lunga traiettoria idealistica della libertà-eguale cui il *welfare* novecentesco era ispirato, si riapre il divario tra indirizzo e garanzia, riemergono *Two Concepts of Liberty*, due nozioni di libertà diverse e incompatibili nella loro natura: nella sua opera del 1958, per Isaiah Berlin, appena approdato a Oxford al posto di Cole, la libertà positiva è solo «un altro approccio storicamente importante a questo tema che, confondendo la libertà con le sue sorelle, l'uguaglianza e la fraternità, arriva a conclusioni altrettanto illiberali»¹⁴⁵. La principale funzione della solidarietà – quella di fornire il collante in grado di riunire diritti civili, politici e sociali all'interno della dimensione unitaria della cittadinanza – sembra perduta. Non vi è alcun legame, difatti, tra la libertà e la sfera sociale, aggregativa, comunitaria dell'ordinamento, così come «non vi è alcuna connessione fra libertà e principio democratico»¹⁴⁶: l'unico vero «significato fondamentale della libertà è la libertà dalle catene»¹⁴⁷, intesa dunque negativamente, come assenza di restrizioni¹⁴⁸.

Elaborata nel 1959 per l'occasione del centenario della milliana *On Liberty* e pubblicata l'anno successivo, *The Constitution of Liberty* di Hayek non è da meno. Riprendendo molte delle considerazioni della *Road to Serfdom*¹⁴⁹, le critiche all'architettura beveridgiana assumono una portata decisiva. Ciò vale, in primo luogo, per il *National Health Service*.

¹⁴⁴ *Supra*, capitolo I, par. 1.2.

¹⁴⁵ I. BERLIN, *Two Concepts of Liberty* [1958], in (ed.) H. Hardy, *Liberty*, trad. it., *Libertà*, Milano, Feltrinelli, 2005, p. 205.

¹⁴⁶ *Ivi*, p. 180.

¹⁴⁷ *Ivi*, p. 49, nel saggio introduttivo all'opera pubblicato postumo.

¹⁴⁸ Sull'opera di Berlin si rimanda a S. LAGI, *Sir Isaiah Berlin: against Monism (1953-1958)*, in (ed.) A. Catanzaro, S. Lagi, *Monism and Pluralism in the History of Political Thought*, Novi Ligure, Edizioni Epoké, 2016, pp. 139-153. Sui due concetti di libertà anche E. DICIOTTI, *Il mercato delle libertà*, cit., pp. 31-38 e G. F. FERRARI, *Le libertà. Profili comparatistici*, Torino, Giappichelli, 2011, pp. 329-335.

¹⁴⁹ F. A. HAYEK, *The Constitution of Liberty*, trad. it., *La società libera*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007. Per il dibattito di questi anni, assai vivace anche nel mondo americano, si veda anche H. W. JONES, *The Rule of Law and the Welfare State*, in *Columbia Law Review*, 58, 2, 1958, pp. 143-156. Sul pensiero dello Hayek maturo, F. TEDESCO, *Introduzione a Hayek*, Bari, Laterza, 2004, pp. 84-126.

La richiesta di un servizio sanitario gratuito è normalmente basata su due fondamentali equivoci: prima di tutto, credere che la necessità di cure mediche sia di solito oggettivamente accertabile e tale da dover essere sempre pienamente soddisfatta senza tener conto delle ragioni economiche; in secondo luogo, credere che ciò sia economicamente possibile perché un miglior servizio sanitario ha di regola l'effetto di ripristinare la capacità lavorativa o la produttività di chi ne beneficia, con la conseguenza di renderlo un sistema che si autofinanzia¹⁵⁰.

Nondimeno, per Hayek, la convinzione «che esista uno standard oggettivo per determinare i servizi sanitari che possono e devono essere forniti a tutti, idea sottintesa al piano Beveridge e a tutto il servizio sanitario nazionale britannico, è del tutto al di fuori della realtà»¹⁵¹. Serve pertanto rinnegare l'ambizione universalistica tipica dei diritti sociali di cittadinanza:

l'ostilità del tutto irrazionale a un "controllo dei mezzi" per i servizi che si suppone siano basati sul bisogno, più volte ha portato all'assurda pretesa per cui tutti dovrebbero essere assistiti senza tener conto della necessità, per evitare che chi veramente ha bisogno di aiuto si senta inferiore. Ne è nata una situazione in cui si cerca generalmente di aiutare i bisognosi al tempo stesso permettendo loro di pensare che quanto ricevono è il prodotto del loro sforzo o merito¹⁵².

E conclude:

Al posto dei "cinque giganti" che il rapporto Beveridge si proponeva di combattere, stiamo allevando nuovi giganti, che non è escluso che si dimostrino ancor più avversi a un sistema di vita soddisfacente. Forse non è da escludere che abbiamo un po' accelerato la vittoria sulla miseria, sulle malattie, sull'ignoranza, sullo squallore sull'ozio; non è però da escludere che in futuro, anche in quella lotta, avremo minor successo; sarà quando i maggiori pericoli verranno dall'inflazione, dalla tassazione paralizzante, dai poteri coercitivi dei sindacati, da un predominio sempre maggiore dello Stato nell'istruzione, da una burocrazia dei servizi sociali con poteri arbitrari molto estesi – pericoli a cui l'individuo con i suoi soli sforzi non può sfuggire e che probabilmente saranno accresciuti, anziché mitigati, dall'enormità della sovrabbondante macchina dello Stato¹⁵³.

¹⁵⁰ F. A. HAYEK, *The Constitution of Liberty*, cit., p. 611.

¹⁵¹ *Ivi*, p. 613.

¹⁵² *Ivi*, pp. 620-621.

¹⁵³ *Ivi*, p. 624.

Con il tracollo del *national minimum*, visibile ora sia a livello istituzionale che dottrinale, sembra riemergere l'incompatibilità teorica tra diritti sociali e diritti di libertà: è già percepibile, nella filosofia giuridica dei *conservative legal thinkers*, una rinnovata visione libertaria dello Stato, volta a combattere il volontarismo monistico della burocrazia statale e presto arricchita dalle riflessioni di Michael Oakeshott, proluse dalla cattedra ereditata da Laski, storico assertore, assieme a Cole, delle teorie pluralistiche dello Stato¹⁵⁴.

Criticità, tuttavia, non certo riassumibili all'interno di un'univoca direttrice ideologica: a segnalare la crisi, guardando proprio alla cittadinanza sociale di Thomas Humphrey Marshall, è persino l'allievo Ralf Dahrendorf, sin dall'opera giovanile *Class and Class Conflict in Industrial Society*, edizione inglese rivista e aggiornata nel 1959 di un contributo apparso in tedesco due anni prima. Criticando l'eccessivo ottimismo della compatibilità marshalliana tra diritti civili, politici e sociali, la quale tende, all'interno della grande traiettoria evolutivista della *Citizenship*, ad annullare la forza conflittuale della *Social Class*¹⁵⁵, Dahrendorf, nonostante difenda fermamente la necessità di un'azione politica che miri alla *equality of opportunities*, non esita a sostenere che «l'uguaglianza dei diritti che discende dalla cittadinanza e l'antagonismo tra le classi sono entità incompatibili tra di loro»¹⁵⁶. Le critiche attengono, in particolar modo, allo scarso valore assegnato alla lotta di classe, al conflitto sociale inteso come strumento «potenziale di progresso»¹⁵⁷ in grado di assicurare, lungi da una monistica uniformità, l'esaltazione delle differenze e il libero gioco pluralistico delle forze sociali¹⁵⁸.

¹⁵⁴ Si pensi, ad esempio, alle considerazioni, ben note allo storico del diritto, sul «carattere di un moderno Stato europeo» di M. OAKESHOTT, *On Human Conduct* [1975], trad. it., *La condotta umana*, Bologna, Il Mulino, 1985, pp. 225-389. Sul tema specifico dello Stato sociale si rimanda a E. NEILL, *Conservative Thinkers and the Post-War State, 1945-79*, in (ed.) L. Goldman, *Welfare and Social Policy in Britain Since 1870. Essays in Honour of Jose Harris*, Oxford, Oxford University Press, 2019, pp. 162-177. Sull'impatto di tale visione sulla teoria pubblicistica, M. LOUGHLIN, *Public Law and Political Theory*, cit., pp. 63 sgg.

¹⁵⁵ Si riprende qui esplicitamente il titolo del capolavoro marshalliano.

¹⁵⁶ R. DAHRENDORF, *Class and Class Conflict in Industrial Society* [1959], trad. it., *Classi e conflitto di classe nella società industriale*, Bari, Laterza, 1970, p. 169.

¹⁵⁷ Commenterò ripensando alla sua opera giovanile, Id., *The Modern Social Conflict. An Essay on the Politics of Liberty*, trad. it., *Il conflitto sociale nella modernità*, Roma-Bari, Laterza, 1989, p. XI.

¹⁵⁸ Sul contributo di Dahrendorf, V. CESAREO, *Cittadinanza e Stato assistenziale*, in *Studi di sociologia*, 3-4, 1978, pp. 279-301.

Il pluralismo delle società libere è, d'altra parte, basato sul riconoscimento e sulla accettazione del conflitto sociale. Può darsi che in una società libera il conflitto abbia perduto gran parte della sua intensità e della sua violenza, ma esso sussiste ancora e sussisterà sempre: la libertà nella società significa soprattutto che si riconosce l'apporto positivo e la funzione creativa della diversità, della differenziazione e del conflitto¹⁵⁹.

Di qui l'idea, grimaldello che scardina le fondamenta dell'intera costruzione marshalliana, secondo la quale i diritti sociali non solo si fondano su principi e presupposti diversi dagli altri diritti, ma spesso risultano, con questi, in esplicita contraddizione¹⁶⁰.

Certo, proprio in questi anni, si assiste ad un prodigioso incremento della spesa pubblica, a una montante programmazione statale, all'epopea dell'approccio keynesiano e al trionfo delle politiche di investimento su scala internazionale¹⁶¹. Si ha però l'impressione, specie da un punto di vista giuridico, che la generale tendenza involutiva del *Welfare State* britannico tenda ad acuirsi¹⁶². Nemmeno la parentesi wilsoniana, nonostante si richiami ai valori della cittadinanza sociale, manifesti ideali egualitari e tenti di rilanciare la fiscalità progressiva, frena detta traiettoria: nonostante la creazione del tanto atteso *Ministry of Social Security* – poco dopo confluito nel gigantesco *Department of Health and Social Security* – volto a rimpiazzare il *National Assistance Board*, la contestuale istituzione dei *supplementary benefits* segnala un'ulteriore dipartita dai benefici *flat-rate* tipici dell'architettura beveridgiana¹⁶³.

¹⁵⁹ R. DAHRENDORF, *Class and Class Conflict in Industrial Society*, cit., p. 494.

¹⁶⁰ In questo senso è centrale la puntuale critica di J. M. BARBALET, *Citizenship*, cit., pp. 44-152, secondo la quale i diritti sociali non possono considerarsi realmente diritti di cittadinanza a causa del loro carattere prestazionale che li assoggetta alla discrezionalità del politico. «Non solo i diritti civili e quelli sociali si fondano su principi e basi diversi, ma possono esserci dei contrasti fra di essi», riassume a p. 51.

¹⁶¹ L'afflato nei confronti della programmazione, si noti, consente di varare un vasto piano di costruzione di nuovi ospedali, fondamentale per il miglioramento della qualità dei trattamenti del *National Health Service*. Cfr. R. KLEIN, *The New Politics of the NHS*, cit., pp. 44-61 e N. TIMMINS, *The Five Giants*, cit., pp. 203-212.

¹⁶² Sono fondamentali in questo senso le conclusioni di J. E. CRONIN, *War, State and Society in Twentieth-Century Britain*, cit., pp. 223-252.

¹⁶³ Cfr. *Ministry of Social Security Act* [1966], c. 20. Sul punto, R. LOWE, *A Prophet Dishonoured in His Own Country?*, cit., pp. 118-133. Circa i nuovi benefici supplementari si veda anche V. GEORGE, *Social security*, cit., pp. 85-91; T. H. MARSHALL, *Social Policy in the Twentieth Century*, cit., pp. 109-138; H. GLENNERSTER, *British Social Policy Since 1945*, cit., pp. 82-145. Per un approccio più giuridico, N. HARRIS, *Social Security Law in Context*, cit., pp. 687-117.

Vero è che proprio ora giunge all'apice la trasformazione da un ruolo ausiliario dello Stato nel correggere le più gravi storture del mercato capitalistico a un ruolo direttivo dell'intero sistema economico; un passaggio che, nella montante ambizione dirigistica del *Welfare State*, favorisce un movimento dalla discrezionalità amministrativa al legalismo delle pratiche formalizzate¹⁶⁴. Non è un caso che alla definitiva accettazione costituzionale della prevalenza dello Stato sul mercato¹⁶⁵, corrisponda un netto incremento della regolazione nell'ambito delle relazioni industriali e in una materia – quella giuslavoristica – ancora priva di sistematica¹⁶⁶.

È simile, del resto, il processo di 'giuridicizzazione' dell'attività amministrativa, attivato, come detto, dal *Franks Report* e dalle disposizioni del *Tribunals and Inquiries Act* avallanti forme inedite di attivismo giudiziario. Se già nello *Stevenage case* del 1951 si legge che «it would be a very unfortunate thing if the decision of *Liversidge's case* came to be regarded as laying down any general rule»¹⁶⁷, le Corti abbandoneranno la loro riluttanza nei confronti del *judicial review* solo nel *leading case Ridge v.*

¹⁶⁴ J. T. WINKLER, *The Political Economy of Administrative Discretion*, in (ed.) M. Adler, S. Asquith, *Discretion and Welfare*, London, Heinemann Educational Books, 1981, pp. 82-134 e M. ADLER, *The Justice Implications of 'Activation Policies' in the UK*, in (ed.) T. Erhag, S. Stendahl, and S. Devetzi, *A European Work-First Welfare State*, Göteborg, Centrum för Europaforskning, 2008, pp. 95-131. Sull'intreccio tra politica sociale ed economia, B. W. HEADEY, *Trade Unions and National Wages Policies*, in *The Journal of Politics*, 32, 2, 1970, pp. 407-439.

¹⁶⁵ Lo testimonia, internazionalmente, il noto saggio di C. A. REICH, *The New Property*, in *The Yale Law Journal*, 73, 5, 1964, pp. 733-787. In particolare, «the concept of right is most urgently needed with respect to benefits like unemployment compensation, public assistance, and old age pension insurance [...]. Only by making such benefits into rights can the welfare state achieve its goal of providing a secure minimum basis for individual well-being and dignity in a society where each man cannot be wholly the master of his own destiny» (p. 785). Cfr. D. J. GALLIGAN, *Discretionary Powers*, cit., pp. 183-206.

¹⁶⁶ Cfr. G. A. RITTER, *Der Sozialstaat*, cit., pp. 170-175.

¹⁶⁷ *Nakkuda Ali v. Jayaratne* [1951] A.C. 66, p. 76. Per un commento alla decisione, W. A. ROBSON, *Justice and Administrative Law*, cit., pp. 584-585.

Baldwin del 1964¹⁶⁸: il *Liversidge* è ora una «very peculiar decision»¹⁶⁹, un caso più bizzarro che particolare. E l'interventismo giudiziario favorirà, pur dopo una prima fase conflittuale derivante dallo scontro tra il collettivismo dell'amministrazione e l'individualismo del diritto storico¹⁷⁰, la progressiva affermazione di uno statuto di principi giuridici riservati agli organismi pubblici¹⁷¹; un lungo processo storico che la crisi del *Welfare State* – e nemmeno le successive privatizzazioni¹⁷² – hanno arrestato, ma che non è invero mai giunto a certificare la grande dicotomia pubblico-privato tipica del continente¹⁷³.

¹⁶⁸ È possibile ritenere, con J. A. G. GRIFFITH, *The Politics of Judiciary*, cit., pp. 120-121 *passim*, che «l'apice di questa riluttanza a intervenire nell'attività del governo fu raggiunto alla metà degli anni cinquanta» – si veda, in questo senso, *Smith v. East Elloe* [1956] A.C. 736 – e che solo «dall'inizio degli anni sessanta le Corti hanno modificato il loro precedente atteggiamento e sono divenute sempre più interessate a rivedere l'attività governativa su una varietà di fondamenti; la riluttanza degli anni quaranta e cinquanta è scomparsa». A testimoniare il superamento della resistenza nei confronti del diritto amministrativo, valgono difatti le parole di Lord Reid: «we do not have a developed system of administrative law – perhaps because until recently we did not need it». *Ridge v Baldwin* [1964] A.C. 40, p. 72. Cfr. C. HARLOW, R. RAWLINGS, *Law and Administration*, cit., pp. 317-319 e D. J. GALLIGAN, *Discretionary Powers*, cit., pp. 251-264.

¹⁶⁹ *Ridge v Baldwin* [1964] A.C. 40, p. 73.

¹⁷⁰ «The importance of the majority decision of Law Lords was that it liberated the courts from the conceptual restriction they had created for themselves» – scrive J. A. G. GRIFFITH, *Judicial Politics Since 1920*, cit., p. 83. – prendo così a un vero «conflict between the executive arm of Government and the courts» (pp. 80-81).

¹⁷¹ Nell'universo di *Common Law*, un «new equilibrium» sarà visibile solo successivamente: è fondamentale in questo senso l'opera di M. E. DIMOCK, *Law and Dynamic of Administration*, New York, Praeger, 1980, pp. 3-14.

¹⁷² «What has occurred in the United Kingdom is thus a move toward the development of a body of legal doctrine closer to the concept of public service enshrined in other European legal systems. I do not wish to argue that this is a direct result of privatization itself. Rather, it has been due largely to the creation of regulators independent of government and enterprise, thus making some legal framework to structure relations inevitable». Pertanto, «it is clear that we are now seeing the beginning of the replacement of ineffective political controls over public enterprise by legal principles that include elements of social solidarity and rights of access to essential services. Privatization in the United Kingdom has given birth to some unexpected offspring». Così, T. PROSSER, *Privatization's Unexpected Offspring*, cit., pp. 81-82. Ribadisce M. HUNT, *Constitutionalism and the Contractualisation of Government in the United Kingdom*, in (ed.) M. Taggart, *The Province of Administrative Law*, Oxford, Hart, 1997, p. 26: «the great irony is that, just as English courts are on the verge of articulating for themselves a version of constitutionalism which gives them a legitimate role in the protection of constitutional values in the administrative state, that state, as it has traditionally been conceived, is starting to disappear, as the political branches promote the private over the public».

¹⁷³ Se per J. A. G. GRIFFITH, *The Politics of Judiciary*, cit., p. 15, «sembra ora delinearsi un progressivo distacco fra diritto pubblico e diritto privato, rompendo la fondamentale

È altrettanto vero che il Regno, proprio in questi anni¹⁷⁴, sembra procedere verso la cultura dei diritti umani che, quantomeno a partire dall'ultimo terzo del Novecento, manifestano tutta la loro portata globalizzante e costituiscono un inedito, decisivo, fattore di uniformità tra gli ordinamenti internazionali, favorendo un'ulteriore osmosi tra i mondi di *Civil* e *Common Law*¹⁷⁵. La ventata dei diritti umani, difatti, agevola un lento *rights-based discourse* che, a seguito di un pluridecennale dibattito sulla *incorporation* della *Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, è stato definito, come è noto, solo alla fine del secolo¹⁷⁶. Tende inoltre a consolidare uno spazio comune di solidarietà internazionale che, anche se in modo assai faticoso, promuove, sul terreno dei diritti propri alla condizione umana, il parziale superamento della distinzione tra cittadino e straniero¹⁷⁷.

unità dell'ordinamento inglese», il trapianto di nozioni tipicamente continentali resta controverso. Si veda qui il volume di J. W. F. ALLISON, *A Continental Distinction in the Common Law. A Historical and Comparative Perspective on English Public Law*, Oxford, Oxford University Press, 1996. Nonostante gli sviluppi degli ultimi decenni, ancora oggi, la dicotomia tra pubblico e privato, come spiega C. HARLOW, *Public and Private Law: A Redundant Divide*, in (ed.) J. Varuhas, S. Wilson Stark, *The Frontiers of Public Law*, London, Hart, 2019, pp. 315-334, non sembra conoscere particolari fortune in terra inglese. Ciò vale, tanto più, alla luce dell'odierno sfumarsi – notato da B. SORDI, *Diritto pubblico e diritto privato*, cit., pp. 211-240 – della distinzione anche sul continente.

¹⁷⁴ Le tendenze umanitarie sono visibili anche nel campo della salute. Si pensi alle tutele e ai servizi per i pazienti psichiatrici, finalmente liberati dallo stigma dei manicomi, di cui al *Mental Health Act* [1959], 7 & 8 Eliz. 2, c. 72. Cfr. N. TIMMINS, *The Five Giants*, cit., pp. 210-212 e G. F. FERRARI, *La sicurezza sociale in Gran Bretagna*, cit., p. 979.

¹⁷⁵ Si rimanda a D. KENNEDY, *Three Globalizations of Law and Legal Thought*, cit., pp. 19-73.

¹⁷⁶ Si fa riferimento allo *Human Rights Act* [1998], c. 42. Sul rapporto tra «rights and social dimension», C. GRAHAM, *Regulating Public Utilities: A Constitutional Approach*, Oxford, Hart, 2000, pp. 130-149. Per un approccio di sintesi, F. ROSA, *Lo Human Rights Act e il processo di internazionalizzazione dei diritti fondamentali*, in *Politica del diritto*, XXXI, 4, 2000, pp. 679-701. In materia di diritti sociali, è fondamentale il contributo di K. D. EDWING, *The Case for Social Rights*, in (ed.) T. Campbell, J. Goldsworthy, A. Stone, *Protecting Human Rights. Instruments and Institutions*, Oxford, Oxford University Press, 2003, pp. 323-337. Su come lo *Human Rights Act* non abbia agevolato il rilancio dei diritti sociali agevolando una loro parziale individualizzazione, E. PALMER, *The Role of Courts in the Domestic Protection of Socio-Economic Rights: The Unwritten Constitution of the UK*, in (ed.) F. Coomans, *Justiciability of Economic and Social Rights. Experiences from Domestic Systems*, Antwerpen-Oxford, Intersentia, 2006, pp. 144-145; C. MARTINELLI, *Diritto e diritti oltre la Manica*, cit., pp. 276-299 e ancora S. SONELLI, *La tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento inglese*, cit., pp. 1-31 e 170-183.

¹⁷⁷ Le ambizioni interessano anche il campo sociale; basti pensare ai proclami della *Carta sociale europea* del 1961. Sembra notarlo il primo capitolo «law, freedom and welfare in action for peace» dell'opera di C. WILFRED JENKS, *Law, Freedom and Welfare*, London, Stevens & Sons, 1963, pp. 1-32, che per giunta richiama le celebri considerazioni – che

Insomma, sembra attivarsi un gigantesco processo che incrementa le pretese giuridicamente azionabili e, pertanto, l'inflazione dei servizi economici e sociali. Assieme al processo moltiplicativo dei diritti, origine di prodigiose conquiste nel campo della parità di genere, nei rapporti familiari e lavorativi, nell'abbattimento di dinamiche patriarcali, discriminatorie e degradanti nei confronti del diverso¹⁷⁸, sembra però contestualmente aggravarsi il fenomeno delle aspettative crescenti da parte dei cittadini e la loro domanda, potenzialmente infinita, di nuove prestazioni. Anzi, proprio mentre il *Welfare State*, enfatizzando le sue ambizioni contrarie ad ogni tentazione autoritaria o paternalistica, si colora di un'ancor più accentuata indole umanitaria, volta all'emancipazione individuale, al pluralismo, al perseguimento di 'tutti i diritti di tutti'¹⁷⁹, le fondamenta della cittadinanza sociale, che di tali scopi esplicitamente si nutrivano, appaiono, con esiti evidentemente paradossali, ampiamente compromesse¹⁸⁰.

La crisi della compatibilità strutturale tra diritti sociali e diritti di libertà, non certo agevolata dall'allargamento della solidarietà oltre i confini tradizionali dello Stato nazionale¹⁸¹, sembra però riflettere

sembrano finalizzare la riflessione aperta dalla *Rerum Novarum* del papa Leone XIII e proseguita, nel 1931, dall'enciclica *Quadragesimo Anno* di Pio XI – di Giovanni XXIII, *Mater et Magistra. Enciclica sui recenti sviluppi della questione sociale*, 1961, su come i diritti sociali contribuiscano a favorire «l'affermazione e lo sviluppo delle qualità proprie della persona» (p. 18).

¹⁷⁸ Spesso censurate da Strasburgo, a seguito dell'accettazione della sua giurisdizione nel 1966.

¹⁷⁹ P. COSTA, *Diritti fondamentali (storia)*, cit., pp. 395 sgg., mette in luce i dilemmi dei diritti umani circa il rapporto tra universalismo e particolarismo, tra l'indivisibilità e il processo moltiplicativo dei diritti. Per una efficace sintesi delle endemiche contraddizioni tra cittadinanza e mercato, tra cittadino e straniero, anche alla luce della vocazione globalizzante dei diritti umani, D. ZOLO, *La strategia della cittadinanza*, in (a cura di) Id., *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma-Bari, Laterza, 1994, pp. 3-46. Cfr. anche G. BERTI, *Cittadinanza, cittadinanze e diritti fondamentali*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1997, pp. 3-18.

¹⁸⁰ Sulla centralità della globalizzazione di merci, persone e diritti per spiegare il disordine contemporaneo, T. DETTI, G. GOZZINI, *Storia del mondo attuale. 1968-2017*, Roma, Laterza, 2018.

¹⁸¹ «È entro uno spazio rigidamente delimitato che il grande Leviatano giudica e manda, affligge e consola, esercita insomma il suo potere volta a volta terrifico e salvifico. È all'interno di una civitas sostanzialmente impermeabile all'esterno che ancora lo Stato otto-novecentesco opera garantendo sicurezza ai propri soggetti. Ora, proprio il nesso biunivoco fra Stato e territorio e le pretese "esclusiviste" della sovranità stanno indebolendosi nel contesto della recente globalizzazione. Il cittadino deve vedersela con poteri extra-territoriali e sovra-nazionali che sfuggono al controllo dello Stato». Su come

tendenze ancor più viscerali capaci di inquinare i rapporti interni tra il cittadino e lo Stato, tra privato e pubblico¹⁸². Come presto segnaleranno le pagine – ispirate dalle considerazioni di Galbraith¹⁸³ – del capolavoro *The Social Limit to Growth* di Fred Hirsch, sembra ormai internazionalmente visibile un enorme «paradosso dell'opulenza»¹⁸⁴: dalla parte del privato, all'aumento della prosperità economica crescono le aspettative dei cittadini, cosicché «i beni e le strutture che sono forniti direttamente o indirettamente dal settore pubblico non riescono a soddisfare le nostre domande anche perché non è possibile soddisfare le domande di tutta o quasi tutta la gente»¹⁸⁵; dalla sponda del pubblico, invece, le suddette aspettative, così come la domanda infinita di un benessere garantito, promuovono prestazioni sociali e strumenti normativi volti a ricercare il consenso delle classi più agiate.

Mentre la prosperità generale cresce, non diminuisce la difficoltà di organizzare i trasferimenti redistributivi attraverso il sistema fiscale nazionale o locale. Al contrario può darsi persino che essa aumenti, nonostante la grande espansione delle spese pubbliche che si è verificata in tutti i principali paesi¹⁸⁶.

la globalizzazione abbia travolto la nozione di solidarietà, «tradizionalmente operante entro il cerchio dell'appartenenza nazionale», si cita qui l'analisi, aperta al confronto internazionale, di P. COSTA, *Cittadinanza sociale e diritto del lavoro*, cit., pp-60-62 *passim*. Cfr. anche R. CAR, *Via giuridica e sociologica al global constitutionalism: una critica politico-costituzionale*, in *Giornale di storia costituzionale*, 32, II, 2016, pp. 183-202; A. MORRONE, *Le forme della cittadinanza nel Terzo Millennio*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2015, pp. 303-324; M. CALAMO SPECCHIA, *L'Europa del disincanto tra rivendicazioni sovrane e sostenibilità 'sociale' del costituzionalismo cosmopolita*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 1, 2017, pp. 13-44.

¹⁸² Sulla crisi dello Stato sociale come crisi della «moderna dialettica fra pubblico e privato», riflette P. DONATI, *Natura, problemi e limiti del Welfare State: un'interpretazione*, in (a cura di) P. Donati, G. Rossi, *Welfare state: problemi e alternative*, Milano, Angeli, 1983, pp. 84-95.

¹⁸³ F. HIRSCH, *Social Limits to Growth*, trad. it., *I limiti sociali allo sviluppo*, Milano, Bompiani, 1981, pp. 116-121.

¹⁸⁴ *Ivi*, p. 9.

¹⁸⁵ *Ivi*, p. 115. Il paradosso risulta ancora attualissimo: sull'insoddisfazione derivante dal consumo e, in particolare, su come l'appello ai bisogni «preannunci disgrazia» in una modernità liquida che celebra il superfluo e l'effimero, Z. BAUMAN, *Vite di corsa. Come salvarsi dalla tirannia dell'effimero*, Bologna, Il Mulino, 2009. La citazione è a p. 29. Per una prospettiva generale, anche G. SABBATUCCI, V. VIDOTTO, *Storia contemporanea. Il Novecento*, Bari-Roma, Laterza, 2008, pp. 280-296.

¹⁸⁶ F. HIRSCH, *Social Limits to Growth*, cit., pp. 111-122. Anche G. ROSSI, *Introduzione*, cit., p. 20, evidenzia un atteggiamento dalla «forte connotazione di ambiguità: da un lato si scorge nell'intervento pubblico la causa principale della instabilità economica, dell'inflazione, del parassitismo, dello spreco e dell'inefficienza. Dall'altro però è sempre presente l'aspettativa di un benessere garantito, di un impiego pubblico. Il Welfare State

«La nozione di cittadinanza rischia di negare se stessa», ammette Dahrendorf guardando alla

crescente frammentazione della comunità politica, come pure di quella sociale ed economica. Si rivendicano diritti specifici dei lavoratori, degli studenti, dei membri delle diverse aziende; ed alla sfera pubblica, che comprende i parlamenti e gli organismi a tutela della legge, si rifiuta il diritto di governare questi settori. La vittoria del cittadino sul membro della corporazione feudale, della gilda, della famiglia o del villaggio ha comportato un aumento dell'opportunità del singolo alla partecipazione e della capacità collettiva di innovare; analogamente il processo di «rifeudalizzazione» provocato dallo sforzo del cittadino di applicare a settori specifici le sue prerogative generali comporta il pericolo dell'immobilismo e dell'inefficienza, come la conquista di terre sterili. Le società divengono ingovernabili, se i settori che le compongono rifiutano il governo in nome dei diritti di partecipazione, e questo a sua volta non può non influire sulla loro capacità di sopravvivenza: ecco il paradosso del cittadino totale¹⁸⁷.

In sintesi, «occorre concludere che la dinamica dei diritti del cittadino ha oltrepassato, o sta per farlo, il limite oltre il quale rischia di distruggere l'obiettivo cui tendeva: la creazione di comunità politiche che offrirono al maggior numero di individui il maggior numero di opportunità»¹⁸⁸.

Non può dunque stupire che, alla luce di tali contraddizioni, si rafforzino le voci critiche nei confronti dell'inefficienza del *Welfare State* e i dubbi circa l'incompatibilità tra diritti sociali e diritti di libertà: è ormai riscoperta un'antica ostilità, giuridicamente scandita dalla celebre dicotomia hayekiana – che accomuna i tre volumi di *Law, Legislation and Liberty* – tra *kosmos e taxis*, tra l'ordine spontaneo e l'ordine costruito, tra *nomos e thesis*, tra privato e pubblico¹⁸⁹.

ha fatto scaturire una serie di aspettative relative alla sicurezza del reddito e al miglioramento del livello di vita che non riuscendo ad essere soddisfatte in modo completo, ordinato e razionale, diventano motivo di insofferenza crescente nei confronti dello Stato».

¹⁸⁷ R. DAHRENDORF, *Citizenship and Beyond* [1974], trad. it., in G. Sartori, R. Dahrendorf, *Il cittadino totale*, Torino, Centro di ricerca e documentazione Luigi Einaudi, 1977, p. 56.

¹⁸⁸ *Ivi*, p. 57.

¹⁸⁹ Si veda, in particolare, il secondo volume di F. A. HAYEK, *The Mirage of Social Justice* [1976], in *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. Sul rapporto tra volontarismo e l'ordine naturale, pp. 181-235. Nelle pagine seguenti

Sembra difatti riaprirsi lo scontro conflittuale tra indirizzo e garanzia, tra diritti sociali e diritti di libertà, tra *Welfare State* e *Rule of Law*¹⁹⁰. Con il Robson del *Welfare State and Welfare Society*, è ormai percepibile come l'accentramento amministrativo pregiudichi lo spirito di partecipazione comunitaria che vorrebbe perseguire e impedisca la realizzazione di una società del benessere realmente pluralistica¹⁹¹. È compromesso il delicato equilibrio tra uno Stato forte, chiamato, con la propria rigida razionalità, a redistribuire le risorse soggiogando il mercato, e uno Stato plurale, che entra nella società facendosi garante,

sono però visibili tutte le criticità della sua interpretazione, che persiste nell'equiparare l'ordine spontaneo al mercato, senza comprendere – come già aveva notato K. POLANYI nella sua *The Great Transformation*, cit., pp. 178-180 – quanta artificialità serva per permettere il suo libero agire. Sul conclamarsi della frattura tra diritti sociali e diritti di libertà, si pensi inoltre alla contrapposizione, che segna ancora la riflessione attuale, tra la difesa della «eguale libertà» tentata da J. RAWLS, *A Theory of Justice*, trad. it., *Una teoria della giustizia*, Milano, Feltrinelli, 2008 e la riscoperta dello Stato minimo di R. NOZICK, *Anarchy, State and Utopia*, trad. it., *Anarchia, Stato e utopia. I fondamenti filosofici dello Stato minimo*, Firenze, Le Monnier, 1981. Sul divario tra diritti sociali e diritti di libertà è poi fondamentale R. DWORKIN, *Taking Rights Seriously*, trad. it., *I diritti presi sul serio*, Bologna, Il Mulino, 1982. Per una sintesi su tali problemi, G. F. FERRARI, *Il diritto pubblico dell'economia: oggetto, modelli ed evoluzione storica*, in (a cura di) Id., *Diritto pubblico dell'economia*, Milano, Egea, 2013, pp. 9-28.

¹⁹⁰ «Da quando si è aperto quel processo di trasformazione – a nostro avviso ancora in corso – esiste dunque un permanente problema di governo delle dinamiche che di fatto si producono tra Stato e interessi organizzati, tra pubblico e privato, tra politica ed economia. E da quando tutto questo esiste, in effetti esiste il pericolo di una tentazione autoritaria [...], ma esiste anche il pericolo opposto, di un dominio degli interessi esercitato in senso frazionale, tale da impedire l'emersione di una dimensione collettiva in nome del principio di unità politica, dell'interesse generale e comune». M. FIORAVANTI, *Stato e Costituzione: l'esperienza del Novecento*, in (a cura di) P. Cappellini, P. Costa, M. Fioravanti, B. Sordi, *Il Contributo italiano alla storia del Pensiero – Diritto*, Roma, Treccani, 2012, p. 330. La dialettica tra indirizzo e garanzia, tra la ricerca di un'uniformità collettiva e la tutela dei diritti intesi all'insegna dell'individualità di ognuno, rivela che quella del costituzionalismo sociale è «una logica di bilanciamento, di una pluralità di forze. In una parola, è più ellisse che cerchio», perché formata da due fuochi dialoganti e non da un centro che irradia monisticamente la società. Così, Id. *Il cerchio e l'ellisse. I fondamenti dello Stato costituzionale*, Roma, Laterza, 2020, p. 40.

¹⁹¹ «The welfare society should beware of the excessive concentration of power in the hands of the central government, public corporations and commercial undertakings, for they create a sense of impotence and remoteness in the minds of ordinary citizens which leads them to cease identifying with the course of public affairs because they fell unable to exercise any effective influence». E conclude: «this is not the way to build a welfare society. Welfare without freedom is as undesirable as freedom without welfare». Così, W. A. ROBSON, *Welfare State and Welfare Society. Illusion and Reality*, London, Allen & Unwin, 1976, pp. 176-177 *passim*.

nel rispetto di un ordine serpeggiante dal basso, del pieno esercizio della libertà e della partecipazione democratica¹⁹².

Anche il paradosso del *Welfare State* tende a rivelarsi: l'intima contraddizione logica tra i meccanismi di uno Stato monistico che pianifica l'ordine sociale e uno Stato pluralista che ne asseconda il libero fluire¹⁹³. È visibile la continua antinomia, che sembra torchiare l'universalismo dei diritti sociali sin dalla nascita, tra le esigenze dell'accentramento amministrativo, rivolto ad assicurare l'eguaglianza attraverso l'uniforme erogazione delle prestazioni sociali di cittadinanza, e quelle del decentramento pluralista, imposto dalla necessità, insita nello stesso universalismo, di garantire lo sviluppo democratico e il più ampio esercizio delle libertà; un paradosso giuridico meramente sopito dagli straordinari indici di crescita del trentennio successivo alla guerra, ma destinato a riemergere con veemenza al loro primo effettivo arrestarsi.

2. *L'ingranaggio della cittadinanza sociale: la crisi del valore storico della solidarietà*

L'immagine dell'ingranaggio coglie come la cittadinanza sociale rappresenti l'intreccio di meccanismi, spesso caratterizzati da movimenti contrapposti, costantemente alla ricerca di un loro reciproco e sincronico armonizzarsi; e ciò in quanto la *social citizenship* postula sia una monistica pianificazione statale chiamata a invadere la sfera delle libertà individuali, sia la valorizzazione delle differenze e del pluralismo delle forze sociali.

Del resto, la libertà dal bisogno, sin dalle origini del piano Beveridge, vive nella continua dialettica tra l'ingente programmazione statale per assicurare la *Full Employment* – di cui al suo secondo rapporto

¹⁹² Lo nota, su tutti, R. RUFFILLI, *Gli ultimi sviluppi del dibattito sullo Stato nell'età contemporanea*, in (a cura di) Id., *Crisi dello Stato e storiografia contemporanea*, Bologna, Il Mulino, 1979, pp. 163-189. Si veda anche K. MIDDLEMAS, *Politics in Industrial Society*, cit., pp. 430-463.

¹⁹³ Si riprende qui il «paradosso dello Stato sociale» individuato da A. BALDASSARRE, *Lo Stato sociale. Una forma in evoluzione*, in (a cura di) A. Baldassarre, A. A. Cervati, *Critica dello Stato sociale*, Roma-Bari, Laterza, 1982, pp. 25-86. Sul rapporto tra *Welfare State* e *Rule of Law*, in prospettiva storica riferita al caso inglese, M. HILL, *The State, Administration and the Individual*, Glasgow, Fontana, 1976 e, più in generale, W. G. FRIEDMANN, *The State and the Rule of Law in a Mixed Economy*, London, Stevens, 1971. Per una riflessione filosofico-giuridica aperta al tema della cittadinanza, P. BARCELLONA, *Dallo Stato sociale allo Stato immaginario*, Torino, Bollati Boringhieri, 1994, pp. 155-197.

– e il libero pluralismo che – nel terzo – è vitale per il potenziamento della *Voluntary Action*¹⁹⁴. Tale dicotomia conferma come l'architettura beveridgiana si configuri come l'esito di due antecedenti teorici – il *national minimum* e la pianificazione keynesiana – che, come descritto nei primi capitoli di questo lavoro, rinviano a diversi percorsi istituzionali e cronologici. La dialettica rivela però tutta la sua efficacia qualora si osservi come la continua ricerca di una mediazione tra uno Stato chiamato ad assicurare un minimo di prestazioni di natura essenziale, e quindi a rispettare il pluralismo dell'azione volontaria, e uno 'Stato imprenditore del sociale', rivolto a plasmare la società attraverso il proprio dirigismo, contraddistingua gli itinerari della cittadinanza sociale anche nel secondo dopoguerra e ne riveli, financo, i tratti della crisi.

Per promuovere il corretto funzionamento dell'ingranaggio la solidarietà assume, gioco forza, un valore portante: ha la funzione di oliare i suoi due grandi meccanismi – ossia le dimensioni, spesso storicamente contrapposte, della libertà e dell'eguaglianza – sincronizzandone i movimenti fino a ricondurli all'unità tipica della libertà-eguale e dell'indivisibilità dei diritti civili, politici e sociali¹⁹⁵.

Ben presto, tuttavia, la solidarietà, nella sua più intima essenza giuridica, sembra disperdere la sua maggiore e profonda valenza. Alla mancata azione pubblicistica nel contrasto alla povertà corrisponde un disincentivo per la solidarietà collettiva: criticando esplicitamente i due concetti di libertà esposti da Berlin, Titmuss, nella sua *Gift Relationship*¹⁹⁶, opera nella quale si analizzano i vantaggi del sistema di donazione del sangue del NHS nell'incentivare i processi solidali¹⁹⁷, dimostra come l'involutione dell'universalismo del *Welfare State* alimenti un circolo vizioso che, ponendo le condizioni per un ulteriore aggravamento della crisi, scredita i sentimenti comunitari presenti tra i cittadini, il loro «right

¹⁹⁴ Sulla *Voluntary Action* beveridgiana come prima opera contemporanea capace di pensare all'azione volontaria come servizio a vantaggio dell'umanità, riflette F. CAFFÈ, *La fine del «Welfare State» come riedizione del crollismo*, in *In difesa del "welfare State". Saggi di Politica economica*, Torino, Rosenberg & Sellier, 1986, pp. 13-24. Sul tema dell'associazionismo volontario e la sua attualità storica, 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.

¹⁹⁵ *Supra*, capitolo III, par. 4.

¹⁹⁶ R. M. TITMUSS, *The Gift Relationship: From Human Blood to Social Policy*, London, Allen & Unwin, 1970.

¹⁹⁷ Processi che «can help to actualize the social and moral potentialities of all citizens». *Ivi*, p. 238.

to give»¹⁹⁸, il loro diritto altruistico a donare, il loro diritto – e non solamente il dovere – alla solidarietà.

The notion of social rights – a product of twentieth century – should thus embrace the 'Right to give' in non-material as well as material ways. 'Gift relationship', as we have described them, have to be seen in their totality and not just as moral elements in blood distribution system; in modern societies they signify the notion of 'fellowship' which Tawney, in much that he wrote, conceived of as a matter of right relationships which are institutionally based¹⁹⁹.

Le teorie titmussiane circa le capacità dell'universalismo di incentivare le risorse di solidarietà naturalmente presenti nella società, non hanno però frenato il consolidamento di una visione opposta, in linea con le considerazioni berliniane, secondo la quale i poteri pubblici devono fare ricorso alla solidarietà con parsimonia, non possono spingersi oltre una determinata soglia, devono limitarne l'uso in modo da non consumarne la vitalità²⁰⁰.

In effetti, la solidarietà, nel sedare il conflitto e nel tracciare un ponte di collegamento tra i territori della libertà e dell'eguaglianza, deve interfacciarsi con entrambe: deve, al confine con la prima, trasformare la libertà in libertà-partecipazione, temperare le differenze e abbattere i privilegi; deve, al confine con la seconda, trasformare l'eguaglianza in eguaglianza-di-opportunità, riconoscere il merito individuale accettando le differenze economiche in base ad esso giustificate.

Ben prima dell'avvento della stagione neolibera, anzi, in anni nei quali la spesa pubblica e i diritti umani sono in rapido sviluppo, il valore della solidarietà sembra in dissesto. E appare in crisi in un duplice senso: in materia di contrasto alla marginalità sociale, per un suo scarso utilizzo e per il mancato rispetto di un limite minimo che ne fiacca l'azione e ne atrofizza i tessuti; in materia fiscale, per un suo eccessivo utilizzo e per il mancato rispetto di un limite massimo che, con dinamiche speculari, ne

¹⁹⁸ È il titolo dell'ultimo capitolo. *Ivi*, pp. 237-246.

¹⁹⁹ *Ivi*, p. 242. Detta impostazione, in effetti, segna larga parte dei percorsi dell'eguaglianza sostanziale: «deplorare il costo di questi servizi senza valutare i benefici che fruttano, non è più razionale che giudicare la posizione di un'azienda, guardando solo una parte del suo bilancio senza considerare l'altra», aveva scritto decenni prima R. H. TAWNEY, *Equality*, cit., p. 691.

²⁰⁰ È l'impostazione del professore di economia politica a Cambridge, D. H. ROBERTSON, *What does the Economist Economize?*, in *Economic Commentaries*, London, Staples, 1956, pp. 147-154.

logora la salute, promuove rivolte contro il prelievo tributario e alimenta l'odio nei confronti degli assistiti²⁰¹.

In una prospettiva di lungo periodo, sebbene la solidarietà continui lentamente a permeare l'ordinamento e prosegua a bonificare, con clausole e criteri ermeneutici su questa fondati, lo storico individualismo del diritto privato, il suo più profondo significato storico – quello rivolto alla mediazione costituzionale tra libertà ed eguaglianza – appare compromesso: nonostante la concezione solidale propria dell'indivisibilità dei diritti umani venga utilizzata per aprire a diritti di nuova generazione, fra i quali, appunto, i cosiddetti 'diritti di solidarietà'²⁰², con il tracollo del principio del *national minimum* – e dunque il venir meno di uno dei cardini del modello Beveridge – la sorgente della libertà-eguale tende a prosciugarsi.

Certo, le crisi petrolifere degli anni Settanta e il susseguente irrompere delle strategie neoliberiste conclameranno la frattura tra diritti sociali e diritti di libertà²⁰³, segneranno la fine dei *Trente Glorieuses*²⁰⁴, così come delle ambizioni pianificatrici e della pubblicizzazione delle funzioni amministrative. Rappresenteranno inoltre un nuovo *turning point* internazionale della spesa sociale, che solo ora frena i suoi tassi annuali di crescita²⁰⁵. Ciò vale, anche e soprattutto, per la realtà britannica²⁰⁶: l'azione dei governi Thatcher mostra come la dogmatica dei diritti sociali

²⁰¹ Si riprendono le considerazioni di F. VIANELLO, *Umanesimo del welfare: qualche riflessione*, in (a cura di) G. M. Rey, G. C. Romagnoli, *In difesa del Welfare State*, Milano, Angeli, 1993, pp. 107-110.

²⁰² Si rimanda qui all'analisi di F. VIOLA, *Etica e metaetica dei diritti umani*, Torino, Giappichelli, 2000, pp. 60-81.

²⁰³ Come nota P. COSTA, *Lo Stato sociale come problema storiografico*, cit., p. 42, le terapie per risolvere la crisi si sarebbero da allora polarizzate «in una partita senza sbocco fra i sostenitori della provvidenziale centralità del mercato e la schiera [...] dei difensori di una politica ed etica sociale orientate a contenere le sue pretese egemoniche».

²⁰⁴ J. FOURASTIÉ, *Les Trente Glorieuses: ou la révolution invisible de 1946 à 1975*, Paris, Fayard, 1979.

²⁰⁵ Crescita visibile, in realtà, da almeno il doppio degli anni, ossia dal 'sessantennio' successivo alla Grande guerra. Cfr. F. NULLMEIER, F. X. KAUFMANN, *Post-War Welfare State Development*, cit., pp. 81-101. Per la cesura delle crisi petrolifere, si veda P. FLORA, *Soluzione o fonte di crisi? Il Welfare State in prospettiva storica*, in (a cura di) M. Ferrera, *Lo stato del benessere: una crisi senza uscita?*, Firenze, Le Monnier, 1981, pp. 1-58. In materia di spesa pubblica anche J. ALBER, *Alcune cause e conseguenze della espansione della spesa per la sicurezza sociale in Europa occidentale: 1949-1977*, in *Stato e Mercato*, 7, 1983, pp. 89-137 e Id., *Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat*, cit., pp. 187-188.

²⁰⁶ Sulle riforme thatcheriane, H. GLENNERSTER, *British Social Policy Since 1945*, cit., pp. 137 sgg. e il volume di I. HARDEN, *The Contracting State*, Buckingham-Philadelphia, Open University Press, 1992.

sia straordinariamente condizionata dal tracollo dello Stato 'fordista', da una continua strategia di *retrenchment*, dalla forza d'urto dell'ondata privatizzante²⁰⁷. Ed è davvero visibile la crisi di quello 'Stato imprenditore del sociale' che tanto aveva influenzato lo sviluppo del *Welfare State*: sembra forgiarsi lo squilibrio fra lo Stato keynesiano, intatto nel suo valore programmatico, e il modello competitivo, nuova norma orientata al benessere collettivo²⁰⁸; appare riproporsi lo iato tra il 'mercaticismo' dell'ordine internazionale e la 'demercificazione' che lo Stato sociale è chiamato a produrre. È inoltre percepibile la formazione di un nuovo sistema di *governance*²⁰⁹, che impone cospicui alleggerimenti nelle forme e nelle funzioni amministrative, capaci di modificare sensibilmente lo spirito del modello burocratico, senza però riuscire ad arginarne le storture, sempre più immerse nel proliferare delle esigenze di regolazione²¹⁰.

Nel lapidario confronto tra gli ideali della stagione laburista e gli opposti valori della reazione thatcheriana, è dunque forte la tentazione di eleggere lo Stato keynesiano-beveridgiano a emblema – utilizzando le categorie elaborate da Titmuss per classificare i modelli normativi di *welfare* – dell'indirizzo «istituzionale-redistributivo» del secondo dopoguerra, fondato su servizi sociali universalistici e alti livelli di tassazione, allo stesso modo in cui, con dinamiche speculari, la stagione

²⁰⁷ Per gli scenari internazionali di quegli anni, restano però indispensabili J. O'CONNOR, *The Fiscal Crisis of the State*, trad. it., *La crisi fiscale dello Stato*, Torino, Einaudi, 1979 e P. ROSANVALLON, *Le crise de L'Etat-providence*, trad. it., *Lo Stato provvidenza tra liberalismo e socialismo*, Roma, Armando, 1984.

²⁰⁸ Sull'irrompere della concorrenza in Europa, si rimanda al volume curato da M. FREEDLAND, S. SCIARRA, *Public Services and Citizenship*, Oxford, Clarendon Press, 1998. Oltre a S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, Roma, Laterza, 2012, si vedano di B. SORDI, *Costituzione economica in moto perpetuo?*, in (a cura di) G. Brunelli, G. Cazzetta, *Dalla Costituzione inattuata alla Costituzione inattuale? Potere costituente e riforme costituzionali nell'Italia repubblicana*, Milano, Giuffrè, 2013, pp. 267-277 e Id., *Diritto pubblico e diritto privato*, cit., pp. 211-225. Cfr. anche G. DI GASPARE, *Il servizio pubblico tra teoria e storia*, in *Economia e diritto del terziario*, 2, 2005, pp. 441-458.

²⁰⁹ M. BEVIR, *A New Governance. Hierarchies, Markets, and Networks, c. 1979-2010*, in (ed.) L. Goldman, *Welfare and Social Policy in Britain Since 1870. Essays in Honour of Jose Harris*, Oxford, Oxford University Press, 2019, pp. 213-228.

²¹⁰ Come notano L. MANNORI, B. SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, cit., pp. 520 sgg., agli «alleggerimenti», derivanti dalla rinuncia dell'intervento diretto nell'erogazione del servizio, seguono numerose «persistenze»: alla crisi della pubblicizzazione amministrativa non corrisponde difatti una speculare rinuncia alla regolazione. Sul passaggio storico dallo 'Stato gestore' allo 'Stato regolatore' anche A. LA SPINA, G. MAJONE, *Lo Stato regolatore*, Bologna, Il Mulino, 2010, pp. 7-60 e ancora B. SORDI, *Diritto pubblico e diritto privato*, cit., pp. 202-225.

thatcheriana viene incaricata di rappresentare l'ondata neoliberista e il movimento internazionale verso un modello «residuale» basato su dinamiche concorrenziali e sulla selettività dell'assistenza²¹¹. Il risultato non cambia qualora si utilizzi, come è stato correttamente proposto, proprio il parametro polanyano della demercificazione, che tende a misurare, attraverso un unico criterio, l'intensità con cui la protezione sociale modifica gli equilibri del mercato²¹².

Evidenziando la portata paradigmatica del caso britannico nel descrivere la generale involuzione del modello normativo del *welfare*²¹³, il momento thatcheriano può legittimamente proporsi come l'origine di una tendenza regressiva; tendenza che non è apparsa troppo ridimensionata dai tentativi della *Third Way*²¹⁴, stante la prevalenza di politiche di *workfare* che limitano l'accesso alle prestazioni sociali ad aspre condizionalità²¹⁵. E sebbene il NHS resti al centro del conflitto ideologico

²¹¹ R. M. TITMUS (et al.), *Social Policy*, cit., pp. 30-32, superando la dicotomia tra il modello bismarckiano e il modello beveridgiano, divide tra un *Institutional redistributive model of social policy*, organizzato attraverso servizi universalistici con una tassazione fortemente redistributiva, un *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 in tutela dei bisogni più elementari.

²¹² G. ESPING-ANDERSEN, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, cit., utilizza come indicatore generale per l'analisi comparata proprio il parametro della 'demercificazione', ossia l'attitudine dell'ordinamento a dirigere l'economia orientandola ai valori della protezione sociale. Su tali dilemmi, W. A. ARTS, J. GELISSEN, *Models of the Welfare State*, in F. G. Castles (et al.), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, 2012, pp. 569-583. Cfr. L. CUOCOLO, *Welfare State e diritti sociali*, in (a cura di) G. F. Ferrari, *Diritto pubblico dell'economia*, Milano, Egea, 2013, pp. 575-608.

²¹³ Lo nota, su tutti, D. GARLAND, *The Welfare State*, cit., pp. 77-80.

²¹⁴ Il riferimento è ad A. GIDDENS, *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, trad. it., *La terza via*, Milano, Il Saggiatore, 1999, a cui spesso viene ricondotta l'azione dei governi di Tony Blair. Si veda anche A. HEMERIJCK, *Two or Three Waves of Welfare State Transformation*, in (ed.) N. Morel, B. Palier, J. Palme, *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*, Bristol, Policy, 2012, pp. 33-60.

²¹⁵ Né la ricerca di un *welfare mix* – si pensi al volume (a cura di) U. ASCOLI, S. PASQUINELLI, *Welfare Mix. Stato sociale e terzo settore*, Milano, Angeli, 1993 – né gli ideali *flexicurity* – si veda il rapporto di A. SUPLOT, *Au delà de l'emploi. Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe*, trad. it., *Il futuro del lavoro: trasformazioni dell'occupazione e prospettive della regolazione del lavoro in Europa*, Roma, Carocci, 2003, specie, pp. 137-169 – sembrano davvero invertire la tendenza, stante la prevalenza di politiche di *workfare* che limitano l'accesso alle prestazioni a condizioni particolarmente selettive. Cfr. R. DEL PUNTA, *Valori del diritto del lavoro ed economia di mercato*, in (a cura di) B. Caruso, R. Del Punta, T. Treu, *Il diritto del lavoro e la grande trasformazione. Valori, attori, regolazione*, Bologna, Il Mulino, 2020, pp. 27-62.

tra pubblicizzazione e gestione privata del servizio²¹⁶, ma abbia in buona parte resistito all'impeto dell'ondata privatizzante²¹⁷, l'incentivazione di forme manageriali di *quasi-market* promuove la definitiva sostituzione delle logiche universalistiche con un sistema che privilegia rigidi obiettivi finanziari²¹⁸, pervadendo il servizio con dinamiche concorrenziali che lo rendono non poi così diverso, in termini di accessibilità e prestazioni offerte, dal mondo privato convenzionato con il pubblico²¹⁹.

Il codice della concorrenza, verrebbe da dire, torna a imporsi sul codice della solidarietà²²⁰. Tanto che non sarebbe imprudente avanzare 'ragionamenti circolari': ritenere che il collasso del *Welfare State* conduca ad un cupo ritorno alle origini e che il costituzionalismo del secondo dopoguerra sia destinato al tramonto, perché asservito alla prepotenza di

²¹⁶ Ciò vale, a maggior ragione, dopo l'ulteriore accentramento amministrativo promosso dal *National Health Service Reorganisation Act*, 1973, c. 32. Sul percorso verso la riorganizzazione del NHS, R. LOWE, *The Welfare State in Britain Since 1945*, cit., pp. 174-203; G. F. FERRARI, *La sicurezza sociale in Gran Bretagna*, cit., pp. 987-988; V. NAVARRO, *Class Struggle, the State and Medicine*, cit., pp. 57-62. Proprio al *Reorganization Act* si ispira la l. 833/1978 che istituisce il nostro Servizio sanitario nazionale: si veda qui L. SARTI MAGI, A. VITALE, *Il servizio sanitario inglese punto di riferimento per la riforma sanitaria italiana*, in *Previdenza sociale*, 4, 1979, pp. 937-965. Sul valore costituzionale del SSN, A. PIPERNO, *La politica sanitaria*, in U. Ascoli (et al.), *Welfare State all'italiana*, Roma, Laterza, 1984, pp. 153-184 e A. PIOGGIA, *Diritto sanitario e dei servizi sociali*, Giappichelli, Torino, 2014, pp. 1-65.

²¹⁷ Cfr. M. POWELL, M. HEWITT, *Welfare State and Welfare Change*, cit., pp. 42 sgg. Lo ricorda anche M. MAZZA, *Traiettorie del "Welfare State" in Gran Bretagna*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 4, 2013, soprattutto, pp. 1429-1431. Sul resistente centralismo del NHS, si rinvia a F. TOTH, *Non solo Bismarck contro Beveridge: sette modelli di sistema sanitario*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche, Rivista quadrimestrale*, 2, 2016, pp. 279-305.

²¹⁸ Si noti che proprio mentre la WHO, nella Conferenza di Alma Ata del 1978, propende per l'universalismo sanitario, asimmetricamente, si diffondono le teorie neoliberiste. Cfr. G. MACIOCCO, *Le trasformazioni dei sistemi sanitari. Un itinerario storico. Dal liberismo al liberismo: la parabola del diritto alla salute dall'Ottocento al Duemila*, Firenze, Dipartimento di Sanità Pubblica, 2002; F. SAITTA, *L'organizzazione della salute: uno sguardo al (recente) passato per costruire il futuro*, in *Munus*, 2, 2015, pp. 359-383; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Servizi sanitari, mercato e "modello sociale europeo"*, in *Mercato concorrenza regole*, 1, 2009, pp. 179-213; G. PASTORI, *Sussidiarietà e diritto alla salute*, in *Diritto Pubblico*, 1, 2002, pp. 85-98.

²¹⁹ Rispetto ai tradizionali paradigmi novecenteschi tutto sembra capovolgersi: non sembra più possibile «accertare una chiara linea di tendenza quanto al carattere redistributivo delle assicurazioni» dato che, spesso, «la partecipazione dello Stato esprime piuttosto il tentativo di controllare la solvibilità finanziaria dei programmi». Così, J. ALBER, *Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat*, cit., p. 213 e 217.

²²⁰ Lo «Stato pedagogo arretra di fronte allo Stato orologiaio»: per una sintesi in merito al venir meno della «prevalenza del sociale sull'economico», B. SORDI, *Diritto pubblico e diritto privato*, cit., pp. 211 sgg. Le citazioni sono, rispettivamente, a p. 214 e 215. In ambito giuslavoristico, A. SOMMA, *Il diritto del lavoro dopo i Trenta gloriosi*, in *Lavoro e diritto*, 2, 2018, pp. 307-321. Più in generale, R. CASTEL, *L'Insécurité sociale: qu'est-ce qu'être protégé?*, trad. it., *L'insicurezza sociale: che significa essere protetti?*, Torino, Einaudi, 2004.

un ordine finanziario che sfida la sovranità degli Stati²²¹ e ne costringe l'azione entro parametri di bilancio precostituiti²²²; ovvero, all'esatto opposto, perché travolto da un rinnovato sovranismo capace, proprio per contrastare lo spettro di una *permanent austerity*²²³, di innescare chiusure identitarie e rigurgiti di autoritarismo.

Solo la pandemia, assieme ai piani nazionali di ripresa e resilienza, potrebbe invertire la rotta. Sennonché all'aumento della spesa pubblica per arginare l'emergenza (che ha ovunque prodotto, oltre a un'ulteriore conflittualità tra diritto alla salute e libertà economiche, una moltiplicazione disorganica di benefici settoriali) e alle ingenti politiche di investimento necessarie per agevolare la ricostruzione, dovrà prima o poi seguire un dibattito circa il loro finanziamento con metodi diversi da quelli dell'indebitamento netto, con il possibile riprodursi della consueta

²²¹ È fondamentale M. LUCIANI, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1996, pp. 124-187. Circa la complessità di tali temi in chiave storica, si rimanda al volume curato da P. DOBNER, M. LOUGHLIN, *The Twilight of Constitutionalism?*, Oxford, Oxford University Press, 2010. Si veda anche T. CASADEI, *Diritti sociali e "processo de-costituente"*, in *Ragion pratica*, 47, 2016, pp. 541-552.

²²² Per una rassegna storica sulle difficoltà della dimensione giuridica europea e del suo rigido modello finanziario, si veda S. SCIARRA, *L'Europa e il lavoro. Solidarietà e conflitto in tempi di crisi*, Roma, Laterza, 2013. Per S. GIUBBONI, *Diritti sociali e mercato. La dimensione sociale dell'integrazione europea*, Bologna, Il Mulino, 2003, pp. 17-44, il modello competitivo teorizzato a Maastricht ha prodotto, assieme al predominio costituzionale assegnato alla stabilità monetaria, un capovolgimento dei paradigmi welfaristi del secondo dopoguerra, che, lungi dal proporre forme di redistribuzione economica, appaiono limitati a garantire la parità di accesso al mercato. Sul mercatismo del modello giuridico europeo, si veda anche Id., *Stato sociale e integrazione europea: una rivisitazione teorica*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 46, 2017, pp. 553-586; C. JOERGES, *What is Left of the European Economic Constitution? A Melancholic Enquiry*, in *European Law Review*, 30, 2005, pp. 461-489; il volume di G. AMATO, E. GALLI DELLA LOGGIA, *Europa perduta?*, Bologna, Il Mulino, 2014; M. FERRERA, *Rotta di collisione. Euro contro welfare?*, Roma-Bari, Laterza, 2016 e C. OFFE, *Europe Entrapped*, Cambridge, Polity Press, 2016; M. STOLLEIS, *The European Welfare State - A Model Under Threat*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 46, 2017, pp. 17-39. Più in generale, J. HABERMAS, *Nella spirale tecnocratica. Un'arringa per la solidarietà europea*, Roma-Bari, Laterza, 2014, pp. 1-37.

²²³ F. G. CASTLES, S. LEIBFRIED, J. LEWIS, H. OBINGER, C. PIERSON, *Introduction*, cit., p. 14. Si ha difatti l'impressione, dall'innalzamento dei livelli di tassazione alla sostenibilità pensionistica vessata dall'invecchiamento della popolazione, di aver raggiunto un limite massimo, riferibile anche ai fenomeni migratori o alla sostenibilità climatica, un confine oltre il quale non è più possibile spingersi. Sulla *permanent austerity* anche J. F. HANDLER, *Social Citizenship and Workfare in the United States and Western Europe. The Paradox of Inclusion*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, pp. 87-141. Cfr. Anche H. GLENNISTER, *The Sustainability of Western Welfare States*, in F. G. Castles (et al.), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, 2012, pp. 693 sgg.

difficoltà ad acuire la progressività fiscale, visibile, ormai da molti decenni, all'aumentare della spesa corrente.

Nondimeno, analizzando i profili giuridici dell'universalismo britannico, ci pare peraltro possibile scorgere aspetti della crisi del *Welfare State* non interamente riassumibili con il crollo della pubblicizzazione amministrativa, l'avvento della privatizzazione e l'irrompere delle strategie di *retrenchment*. Il caso britannico offre chiavi interpretative particolarmente utili: persino in una realtà nella quale la stagione neolibera ha avuto un impatto così dirompente negli assetti sociali dell'ordinamento, la crisi della cittadinanza sociale appare storicamente più profonda rispetto a come viene solitamente dipinta, giacché, lungi dall'essere riconducibile unicamente alla privatizzazione delle funzioni amministrative e al contenimento dei bilanci statuali, appare radicata – anche e soprattutto – nelle criticità della moltiplicazione dei diritti, nelle aspettative crescenti dei cittadini, nella distribuzione fiscale del finanziamento della spesa pubblica, in una partita doppia di concatenazioni tra pubblico e privato, all'interno di un rapporto visceralmente intriso del contesto culturale di cui il diritto, inevitabilmente, si nutre. Sarebbe semmai più corretto riassumerla, in un estremo tentativo di sintesi, come la crisi del valore storico della solidarietà.

L'ingranaggio della cittadinanza sociale funge da declinazione solidale della relazione tra l'individuo e lo Stato, implica l'abbattimento dei privilegi e il riconoscimento dei meriti, e quindi, sia il temperamento che l'accettazione delle differenze; impone valori condivisi, comunanza di obiettivi, una «stretta cooperazione fra lo Stato e l'individuo»²²⁴, un comune senso di appartenenza e partecipazione ai destini della comunità, ad una «medesima forma di vita»²²⁵. Guardando al rapporto tra il *Welfare State* e il *Rule of Law*, tra i diritti sociali e gli altri diritti fondamentali, il percorso storico qui descritto mostra come l'azione sociale dello Stato debba essere interpretata non tanto come una invariante, una monade isolata, bensì come una categoria costantemente da misurare guardando agli effetti inclusivi ed emancipanti da essa prodotti. Ciò vale tanto negli itinerari di sviluppo, nei quali non sempre l'interventismo statale tende a una liberazione dell'individuo aliena da seduzioni paternalistiche o autoritarie, quanto nei profili della crisi, atteso che non di rado le

²²⁴ W. H. BEVERIDGE, *Social Insurance and Allied Services*, cit., par. 9, p. 11.

²²⁵ T. H. MARSHALL, *Citizenship and Social Class*, cit., p. 11.

prestazioni sociali alimentano fenomeni di dipendenza, ambendo a cedere un assuefatto consenso dei beneficiari incompatibile con ogni propensione emancipatoria.

L'analisi non può dunque limitarsi a considerare il *Welfare State* come l'espressione di una mera ricetta amministrativa, spesso approssimativamente identificata con la gestione diretta dei servizi e con le politiche economiche di indebitamento. Risulta percepibile un latente economicismo che, di fatto, considera i diritti sociali il prodotto di una caricaturale strategia keynesiana, li costringe entro le maglie della cultura della crescita, ne esalta sommariamente l'attitudine nel rilanciare la ricchezza attraverso i consumi, la cui idolatria, come detto, pare attivare dinamiche culturalmente opposte a quelle che la cittadinanza sociale postula. Persino nelle crisi odierne che impongono rinnovati interventi pubblici, rilanciare un'effettiva compatibilità giuridica tra libertà e diritti sociali – più che mai in crisi nonostante gli sforzi della dottrina²²⁶ – non può implicare lo scardinamento di ogni logica prudenziale di equilibrio dei bilanci, non può significare la promozione della solidarietà tramite un incontrollato indebitamento, destinato a compromettere, tra le generazioni, proprio quella parità di *chances* che vorrebbe conseguire²²⁷.

Serve invece comprendere, ben oltre all'ovvia necessità di abbattere l'inosservanza fiscale, l'inefficienza dei servizi e gli sprechi amministrativi²²⁸, che per ogni nuovo diritto ve ne è uno che rischia, nei fatti, di essere limitato²²⁹; chiarito che tutti i diritti hanno un costo

²²⁶ Dei recenti tentativi di motivare la compatibilità strutturale tra diritti sociali e diritti di libertà è il punto di riferimento internazionale il libro di S. HOLMES, C.R. SUNSTEIN, *The Cost of Rights. Why Liberty Depends on Taxes*, trad. it., *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, Bologna, Il Mulino, 2000. Per la realtà inglese si veda, soprattutto, I. HARE, *Social Rights as Fundamental Human Rights*, in (ed.) B. Hepple, *Social and Labour Rights in a Global Context. International and Comparative Perspectives*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, pp. 153-181 e, più di recente, J. KING, *Judging Social Rights*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012.

²²⁷ Con un'ulteriore conseguenza: condizionando i diritti sociali al riferimento necessitato del finanziamento in *deficit*, si finisce per veicolare, nuovamente, una minorità teorica rispetto ai diritti di libertà, che non sono considerati soggetti a tale condizione, ma spesso risultano altrettanto costosi per il loro esercizio.

²²⁸ Sembra ormai evidente, specie alla luce del percorso degli ultimi decenni, che non basti più confidare ottimisticamente, come sperato da A. O. HIRSCHMAN, *L'economia politica come scienza morale e sociale*, Napoli, Liguori, 1987, pp. 135-140, che la crisi, quand'anche non risulti intimamente sistemica, sia risolvibile solo agendo sull'efficienza dei servizi.

²²⁹ Osservare che tutti i diritti 'costano' tende certo a dimostrare la parità giuridica tra diritti sociali e diritti di libertà, certificando dunque l'inesistenza di una loro

economico per la loro concreta attuazione, serve ammettere che, anche ipotizzando di spingersi fino a contenere la crescita della spesa relativa ai diritti civili e politici, un'indiscriminata inflazione delle prestazioni sociali e la conseguente distribuzione di risorse collettive tra una miriade di obiettivi, producendo l'allargarsi a dismisura del concetto di bisogno fino a ricomprendere fattispecie superflue, non sia priva di costi per la collettività, perché, banalmente, attrae risorse che andrebbero più opportunamente destinate ai servizi essenziali²³⁰.

Come ampiamente descritto, la teoria della cittadinanza sociale, sin dalla sua compiuta formulazione del secondo dopoguerra, evidenzia come la reciproca esaltazione dei diritti sociali e delle libertà, certo possibile, risulti precaria e particolarmente faticosa, giacché costantemente immersa in criticità immanenti e permanentemente alla ricerca di una mediazione tra esigenze contrapposte²³¹. È dunque urgente rinnovare la riflessione, ad oggi scarsissima, sul concetto giuridico di 'bisogno', sulla tendenza dell'ordinamento a proteggere rischi sempre più vari ed esigenze sempre più articolate, dando però al contempo l'impressione di una generale incapacità ad arginare gli *State failures* nella tutela dei diritti più elementari²³². È necessario, anche al costo di proporre la revisione e il contenimento di prestazioni, certamente utili, ma non indispensabili, tornare a riflettere sulla Beveridgeana libertà dal bisogno, occorre interrogarsi su quali diritti siano effettivamente indispensabili alla

incompatibilità 'teorica', ma al contempo ne evidenzia la conflittualità 'pratica', quella che immancabilmente si crea in un sistema di risorse non illimitate. I migliori contributi provengono da E. DICIOTTI, in particolare, *Sulla distinzione tra diritti di libertà e diritti sociali: una prospettiva di filosofia analitica*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2004, pp. 733-762 e Id., *Il mercato delle libertà*, cit., pp. 73-136. Lo intravede però anche M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, cit., p. 568, nel momento in cui afferma che «più che travolgere nella critica dell'intervento pubblico anche i diritti sociali, ci si deve chiedere, di volta in volta, quanto l'intervento pubblico diretto sia necessario e addirittura se davvero necessario».

²³⁰ Si trae qui spunto da F. RIMOLI, *Sulla retorica dei diritti*, Modena, Mucchi, 2018. In senso non troppo diverso, R. BIN, *Critica della teoria dei diritti*, Milano, Franco Angeli, 2018.

²³¹ Sulle criticità, tipiche della cittadinanza sociale, di «combinare il massimo dell'uguaglianza sociale e politica compatibile con il massimo di libertà civili e politiche», si sofferma P. DONATI, *Natura, problemi e limiti del Welfare State*, cit., p. 62.

²³² «Rischio» e «bisogno», del resto, sono categorie che segnano la dottrina dello Stato sociale. Si pensi all'analisi del nostro F. SANTORO PASSARELLI, *Rischio e bisogno nella previdenza sociale*, in *Rivista italiana della previdenza sociale*, 1948, pp. 177-196. Ma anche oltremontana, i giuristi comprendono come le nozioni di povertà, di bisogno e di rischio siano assolutamente centrali per comprendere i problemi del diritto sociale. Si veda P. ROBSON, *Introduction*, in (ed.) Id., *Welfare Law*, New York, New York University Press, 1992, pp. XI-XX.

liberazione dell'individuo²³³, elaborando un solido criterio normativo sulla base del quale individuare, anche per i diritti sociali e non solo per i diritti civili, un nucleo minimo di tutela inderogabile non soggetto alla contingenza e rivendicabile anche contro la volontà del potere legislativo²³⁴.

Del resto, la cittadinanza sociale marshalliana, per proporre la fusione concettuale dei diritti civili, politici sociali, si serviva del principio del *national minimum*, cioè di un nucleo essenziale di *social rights* comuni a tutta la cittadinanza. Nonostante risulti impossibile – come ammette Marshall riassumendo in un importante saggio la valenza giuridica delle sue considerazioni – configurare un troppo vago *Right to Welfare*²³⁵, resta da costruire, seguendo le riflessioni di Titmuss circa il rapporto tra *Welfare "Rights", Law and Discretion*, una serie di effettive garanzie giuridiche, al contempo evitando una «pahtology of legalism» che ha prodotto la moltiplicazione delle pretese dei cittadini e, a causa del tentativo da parte dello Stato di contenerne la crescita e prevenire gli abusi, il dilagare dei formalismi burocratici richiesti per l'ottenimento dei benefici²³⁶. Può

²³³ Lo suggeriscono A. ARDIGÒ, *Dallo Stato assistenziale al Welfare State*, in (a cura di) P. Donati, G. Rossi, *Welfare state: problemi e alternative*, Milano, Angeli, 1983, pp. 38-54 e anche F. VIOLA, *Etica e metaetica dei diritti umani*, cit., pp. 74-76. Scrivono poi S. GIUBBONI, A. PIOGGIA, *Lo Stato del benessere: dalla redistribuzione al riconoscimento*, in (a cura di) C. Corsi, *Felicità e benessere: una ricognizione critica*, Firenze, Firenze University Press, 2015, p. 88: «l'assenza della prospettiva dell'individuo nella trama dei diritti sociali ha fatto sì che l'amministrazione soggetto (l'ospedale, la scuola, la struttura residenziale per anziani) si sia spesso sovrapposta alla persona del beneficiario con le sue prestazioni, senza considerare se queste, certamente utili e a lui mancanti, fossero sostanzialmente finalizzate alla sua liberazione come persona».

²³⁴ In altri termini, come ricorda S. RODOTÁ, *Solidarietà*, cit., p. 7, occorre individuare una serie di prestazioni da intendere come «destinazione di fondi costituzionalmente doverosa». Per una rassegna filosofica, T. CASADEI, *I diritti sociali. Un percorso filosofico-giuridico*, Firenze, Firenze University Press, 2012, pp. 27-58. Nell'individuare i profili problematici della questione, sono ottimi gli spunti di F. PASQUALI, *Quali diritti sono veri diritti? Diritti sociali e diritti civili a confronto*, in *Ragion pratica*, 2, 2016, pp. 553-564.

²³⁵ T. H. MARSHALL, *The Right to Welfare and Other Essays*, London, Heinemann, 1981, originariamente apparso in *The Sociological Review* del 1965, è peraltro l'articolo in cui parzialmente dissente con l'impostazione beveridgiana secondo la quale la natura di un vero 'diritto' sociale sussisterebbe realmente solo in presenza di prestazioni universalistiche. Per una riflessione sul punto, si rimanda a A. LA SPINA, *Il modello normativo del Welfare State*, cit., pp. 107-133.

²³⁶ R. M. TITMUSS, *Welfare "Rights", Law and Discretion*, in *The Political Quarterly*, 42, 1971, ora anche in (ed.) P. Robson, *Welfare Law*, cit., pp. 413-432. La citazione è a p. 424. Come ricorda D. J. GALLIGAN, *Discretionary Powers*, cit., pp. 190-191, «R. M. Titmuss, who had great influence on the development of the British system, contended that while certain types and levels of benefits should be protected by precise rules creating entitlements, it

allora risultare straordinariamente utile agire sul fronte della titolarità: seguendo l'impostazione beveridgiana dell'*Insurance for All and Everything*, l'opuscolo che, quasi un secolo fa, anticipava gran parte delle proposte poi raccolte nel celebre piano, costruire un nucleo minimo di diritti sociali su basi interamente universalistiche – non soggette «in any way upon the discretion of some authority»²³⁷, ad alcuna condizionalità o *means-test* – può agevolare la definitiva accettazione, se non altro per i diritti sociali di natura essenziale, di una loro assoluta parità costituzionale nei confronti degli altri diritti.

Anche a parità di livelli di spesa sociale, dunque, recuperare il significato del *national minimum* – i cui percorsi istituzionali di sviluppo e crisi, si noti, hanno più di tutto ispirato la periodizzazione di questo lavoro – potrebbe, riattivando l'ingranaggio della cittadinanza sociale, rinsaldare un'ormai cedente indivisibilità dei diritti e promuovere una rinnovata solidarietà, ritemperata dal rispetto dei suoi due limiti sopradescritti.

Scongiurando una sua mancata incentivazione legislativa, riproporre un fermo universalismo per le prestazioni essenziali, oltre ad agevolare ritrovate forme di emancipazione sociale, promuoverebbe un approccio qualitativo e non quantitativo nei confronti dei servizi pubblici, favorirebbe un processo volto a liberare i comparti amministrativi coinvolti nella loro erogazione dalle mille condizionalità e dagli estenuanti adempimenti burocratici spesso architettati ad arte per comprovare il bisogno, nonché da eccedenti logiche competitive e forme mercatistiche, più che simili a quelle che caratterizzano il settore privato e ormai ampiamente in grado di inquinare lo spirito di servizio che dovrebbe animare il pubblico.

Parimenti, evitando di deteriorare le risorse di solidarietà naturalmente presenti nella società, rinnovando un'evoluzione pluralista dell'ordinamento e permettendo di reperire le risorse per finanziare il citato rilancio dell'universalismo dei diritti sociali fondamentali, il ritrarsi dell'interventismo statale dall'elargire prestazioni non essenziali

was necessary, in addition, to allow considerable discretion so that officials would have the freedom to deal with individual needs as they arose, without the restrictions that rules impose. Rules and lawyers, he argued, breed a pathology of legalism, an insistence on strict application of the rules without regard for either the special features of the case in hand, or the 'rapidly changing human needs and circumstances'».

²³⁷ W. H. BEVERIDGE, *Insurance for All and Everything*, cit., p. 7, riprendendo il passaggio citato *supra*, capitolo II, nota 371.

potrebbe agevolare, nella tutela dei bisogni oltre il minimo, il «pieno impiego dell'azione volontaria»²³⁸, ossia un maggiore coinvolgimento negli schemi di protezione sociale, attraverso un fruttuoso amalgama pubblico-privato²³⁹, dell'associazionismo del terzo settore, che del pluralismo e della solidarietà è forse l'espressione più pura²⁴⁰.

Niente di particolarmente innovativo: è il modello Beveridge. Nonostante talune soluzioni contenute nel *Report* non siano riproponibili²⁴¹, l'universalismo dei diritti sociali di cittadinanza può offrire ancora spunti decisivi²⁴²: nelle difficoltà attuali, paragonabili, per certi versi, ai drammi degli anni in cui le proposte Beveridge maturarono e alla disorganicità della protezione sociale di quel periodo, è urgente che la scienza giuridica non si limiti a sperare nelle potenzialità dei piani di ricostruzione economica, bensì rifletta sulla necessità impellente di predisporre un programma sociale, un nuovo piano Beveridge, una razionalizzazione in chiave solidaristica, una nuova svolta umanista. La campana del *'no man is an island'* continua a suonare. Attende la costruzione di un nuovo campanile.

²³⁸ Id., *Voluntary Action*, cit., p. 232.

²³⁹ La maggiore capacità arbitraria nei confronti del mercato, che contraddistingue la funzione distributiva o allocativa dei servizi, rischia di essere capovolta qualora da un lato vi siano 'degenerazioni burocratiche' e dall'altro efficienti meccanismi di controllo/sanzione. Cfr. S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, cit., pp. 289-291.

²⁴⁰ Nel proporre le soluzioni per uscire dalla crisi dello Stato sociale, ci sembra ancora attualissima la parte terza del capolavoro di P. ROSANVALLON, *Le crise de L'État-providence*, cit., pp. 96-121, nella quale già individua l'esigenza di «uscire dall'alternativa privatizzazione/statalizzazione» (pp. 96 sgg.), di «ridurre la domanda di Stato» (pp. 100 sgg.) e, soprattutto, «reinnestare la solidarietà nella società» (pp. 105 sgg.).

²⁴¹ Si pensi allo schema di finanziamento *flat-rate*.

²⁴² Si noti che l'esigenza di riproporre il modello Beveridge per rispondere alla crisi del *Welfare State* è stata evidenziata, oltre che da U. ASCOLI, *Il Piano Beveridge*, cit., pp. 150 sgg., dai fondamentali contributi di A. B. ATKINSON, *Public Economics in Action*, trad. it., *Per un nuovo welfare state: la proposta reddito minimo/imposta unica*, Roma, Laterza, 1998 e Id., *Inequality: What Can Be Done?*, trad. it., *Disuguaglianza: che cosa si può fare?*, Milano, Cortina, 2015. Anche al netto di ragioni idealistiche o umanitarie, la necessità di rilanciare l'universalismo della protezione sociale come fondamentale misura di efficientamento della spesa pubblica è stata recentemente evidenziata da P. H. LINDERT, *Making Social Spending Work*, Cambridge, Cambridge University Press, 2021.

Statutes

Representation of the People Act [1832], 2 & 3 Will. 4, c. 45; *p. 41*
Poor Law (Amendment) Act [1834], 4 & 5 Will. 4, c. 76; 3; 32; 51
Factories Act [1847], 10 & 11 Vict., c. 29; 42
Public Health Act [1848], 11 & 12 Vict., c. 63; 42
Metropolis Management Act [1855], Vict. 18 & 19, c. 120; 108
Representation of the People (Second Reform) Act [1867], 30 & 31 Vict., c. 102; 44
Elementary Education Act [1870], 33 & 34 Vict., c. 75; 44
Trade Union Act [1871], 34 & 35 Vict., c. 31; 44
Public Health Act [1875], 38 & 39 Vict., c. 55; 42; 107
Employers' Liability Act [1880], 43 & 44 Vict., c. 42; 45
Representation of the People (Third Reform) Act [1884], 48 & 49 Vict., c. 3; 44
Workmen's Compensation Act [1897], 60 & 61 Vict., c. 37; 6; 45; 57; 75; 184
Education Act [1902], 2 Edw. 7, c. 42; 44; 61; 95
Unemployment Workmen Act [1905], 5 Edw. 7, c. 18; 36; 68
Workmen's Compensation Act [1906], 6 Edw. 7, c. 58; 6; 57
Trade Disputes Act [1906], 6 Edw. 7, c. 47; 57; 118
Education (Provision of Meals) Act [1906], 6 Edw. 7, c. 57; 60
Education (Administrative Provisions) Act [1907], 7 Edw. 7, c. 43; 60
Old Age Pensions Act [1908], 8 Edw. 7, c. 40; 6; 62; 66; 74
Children Act [1908], 8 Edw. 7, c. 67; 60; 61
Labour Exchanges Act [1909], 9 Edw. 7, c. 7; 63; 68; 81
Trade Boards Act [1909], 9 Edw. 7, c. 22; 63; 67; 94
Housing and Town Planning Act [1909], 9 Edw. 7, c. 44; 60; 96
Finance Act [1910], 10 Edw. 7, c. 8; 70
National Insurance Act [1911], 1 & 2 Geo. 5, c. 55; 6; 14; 32; 46; 49; 59; 64; 65; 71-78; 80; 82; 90; 122; 134; 147; 180; 186; 248; 251
Parliament Act [1911], 1 & 2 Geo. 5, c. 13; 65; 70
Coal Mines (Minimum Wage) Act [1912], 2 & 3 Geo. 5, c. 2; 67
National Insurance Act [1913], 3 & 4 Geo. 5, c. 37; 83; 121
Trade Union Act [1913], 3 & 4 Geo. 5, c. 30; 57; 201
Education (Provision of Meals) Act [1914], 4 & 5 Geo. 5, c. 20; 74
National Insurance (Part II) (Munition Workers) Act [1916], 5 & 6 Geo. 5, c. 20; 95
Representation of the People (Fourth Reform) Act [1918], 7 & 8 Geo. 5, c. 64; 9; 93
Maternity and Child Welfare Act [1918], 8 & 9 Geo. 5, c. 30; 93
Trade Boards Act [1918], 8 & 9 Geo. 5, c. 32; 94
Education Act [1918], 8 & 9 Geo. 5, c. 39; 95
Housing, Town Planning, & c. Act [1919], 9 & 10 Geo. 5, c. 35; 96
Unemployment Insurance Act [1920], 10 & 11 Geo. 5, c. 30; 10; 95; 97; 106
Housing Act [1923], 13 & 14 Geo. 5, c. 24; 144
Housing (Financial Provisions) Act [1924], 14 & 15 Geo. 5, c. 35; 144
Widows', Orphans' and Old Age Contributory Pensions Act [1925], 15 & 16 Geo. 5, c. 70; 10; 116
Economy (Miscellaneous Provision) Act [1926], 16 & 17 Geo. 5, c. 9; 123
Board of Guardians (Default) Act [1926], 16 & 17 Geo. 5, c. 20; 124

Trade Disputes and Trade Unions Act [1927], 17 & 18 Geo. 5, c. 22; 118; 201
Unemployment Insurance Act [1927], 17 & 18 Geo. 5, c. 30; 123
Audit Local (Local Authorities) Act [1927], 17 & 18 Geo. 5, c. 31; 124
Representation of the People (Equal Franchise) Act [1928], 18 & 19 Geo. 5, c. 12; 9; 93
Local Government Act [1929], 19 Geo. 5, c. 17; 10; 124; 189
Unemployment Insurance Act [1930], 20 Geo. 5, c. 16; 141
Poor Law Act [1930], 20 Geo. 5, c. 17; 124
Housing Act [1930], 20 & 21 Geo. 5, c. 39; 144
Unemployment Insurance (No. 3) Act [1931], 21 & 22 Geo. 5, c. 36; 141
Gold Standard (Amendment) Act [1931], 21 & 22 Geo. 5, c. 46; 135
Unemployment Act [1934], 24 & 25 Geo. 5, c. 29; 13; 142; 188
Unemployment Assistance (Temporary Provisions) Act [1935], 25 & 26 Geo. 5, c. 6; 143
Unemployment Assistance (Temporary Provisions) (No. 2) [1935], 25 & 26 Geo. 5, c. 22; 143
Factories Act [1937], 1 Edw. 8 & 1 Geo. 6, c. 67; 149
Holidays with Pay Act [1938], 1 & 2 Geo. 6, c. 70; 149
Determination of Needs Act [1941], 4 & 5 Geo. 6, c. 11; 189
Disabled Persons (Employment) Act [1944], 7 & 8 Geo. 6, c. 10; 199
Education Act [1944], 7 & 8 Geo. 6, c. 31; 13; 175; 198; 202; 226
Ministry of National Insurance Act [1944], 7 & 8 Geo. 6, c. 46; 185
Family Allowances Act [1945], 8 & 9 Geo. 6, c. 41; 13; 175; 199; 202
Bank of England Act [1946], 9 & 10 Geo. 6, c. 27; 206
Trade Disputes and Trade Unions Act [1946], 9 & 10 Geo. 6, c. 52; 201
Coal Industry Nationalisation Act [1946], 9 & 10 Geo. 6, c. 59; 206
National Insurance (Industrial Injuries) Act [1946], 9 & 10 Geo. 6, c. 62; 184; 202; 209
National Insurance Act [1946], 9 & 10 Geo. 6, c. 67; 13; 171; 185; 186; 202; 209; 226; 248; 249
New Towns Act [1946], 9 & 10 Geo. 6, c. 68; 202
National Health Service Act [1946], 9 & 10 Geo. 6, c. 81; 14; 171; 176; 203; 205; 206; 209; 211; 212; 214; 216; 232; 236
National Health Service (Scotland) Act [1947], 10 & 11 Geo. 6, c. 27; 212
Crown Proceedings Act [1947], 10 & 11 Geo. 6, c. 44; 209; 210
Transport Act [1947], 10 & 11 Geo. 6, c. 49; 206
Town and Country Planning Act [1947], 10 & 11 Geo. 6, c. 51; 202
Electricity Act [1947], 10 & 11 Geo. 6, c. 54; 206
National Assistance Act [1948], 11 & 12 Geo. 6, c. 29; 14; 40; 171; 185; 188; 189; 202; 209; 226; 233
Law Reform (Personal Injuries) Act [1948], 11 & 12 Geo. 6, c. 41; 225
Children Act [1948], 11 & 12 Geo. 6, c. 43; 216
Employment and Training Act [1948], 11 & 12 Geo. 6, c. 46; 216
Criminal Justice Act [1948], 11 & 12 Geo. 6, c. 58; 216
Gas Act [1948], 11 & 12 Geo. 6, c. 67; 206
Legal Aid and Advice Act [1949], 12, 13 & 14 Geo. 6, c. 51; 208; 216
Housing Act [1949], 12, 13 & 14 Geo. 6, c. 60; 202
Iron and Steel Act [1949], 12, 13 & 14 Geo. 6, c. 72; 206
National Health Service (Amendment) Act [1949], 12, 13 & 14 Geo. 6, c. 93; 234
National Parks and Access to the Countryside Act [1949], 12, 13 & 14 Geo. 6, c. 97; 216
Parliament Act [1949], 12, 13 & 14 Geo. 6, c. 103; 216; 217
National Health Service Act [1951], 14 & 15 Geo. 6, c. 31; 232; 233
National Health Service Act [1952], 15 & 16 Geo. 6 & 1 Eliz. 2, c. 25; 234

Iron and Steel Act [1953], 1 & 2 Eliz. 2, c. 15; 236
Tribunals and Inquiries Act [1958], 6 & 7 Eliz. 2, c. 66; 25; 241; 261
National Insurance Act [1959], 7 & 8 Eliz. 2, c. 47; 24; 248; 249
Mental Health Act [1959], 7 & 8 Eliz. 2, c. 72; 263
Ministry of Social Security Act, 1966, c. 20; 249; 260
National Health Service Reorganisation Act, 1973, c. 32; 17; 274
Social Security Act, 1975, c. 14; 249
Human Rights Act, 1998, c. 42; 263

Cases

Bradford Corporation v. Pickles [1895] A.C. 597; p. 86
Taff Vale Railway Co v. Amalgamated Society of Railway Servants [1901] A.C. 426; 57; 87
Westminster Corporation v. London and North-Western Railway [1905] A.C. 426; 87
R. v. Roberts [1908] 1 K.B. 407; 108
Amalgamated Society of Railway Servants v. Osborne [1910] A.C. 87; 57; 87
Board of Education v. Rice [1911] A.C. 179; 87
Local Government Board v. Arlidge [1915] A.C. 120; 11; 87; 89; 109; 111; 126; 144; 157
R. v. Bloomsbury Income Tax Commissioners [1915] 3 K.B. 768; 100
R. v. Halliday [1917] A.C. 260; 157
R. v. Poplar Borough Council [1922] 1 K.B. 72; 106
Roberts v. Hopwood [1925] A.C. 578; 11; 101; 107-109; 112; 156; 157; 210
National Sailors' and Firemen's Union of Great Britain v. Reed [1926], 1, Ch. 536; 118
R. v. Minister of Health ex Parte Davis [1929] 1 K.B. 619; 144
Minister of Health v. R. ex parte Yaffe [1931] A.C. 494; 144
Re Bowman [1932] 2 K.B. 621; 145
Errington v. Minister of Health [1935] 1. K.B. 249; 145
Denby (William) & Sons Ltd. v. Minister of Health [1936] 1. K.B. 337; 145
Liversidge v. Anderson [1942] A.C. 206; 11; 157; 171; 211; 261; 262
Carlona v. Commissioners of Works [1943], 2 All. E.R. 560; 211
Robinson v. Minister of Town and Country Planning [1947] K.B. 702; 211
Associated Provincial Picture Houses Limited v. Wednesbury Corporation [1948] 1 K.B. 223; 210
Nakkuda Ali v. Jayaratne [1951] A.C. 66; 261
Smith v. East Elloe [1956] A.C. 736; 262
Ridge v. Baldwin [1964] A.C. 40; 25; 261; 262

Parliamentary Papers

- Report of the Royal Commission of Inquiry into Administration and Practical Operation of Poor Laws*, London, HMSO, 1834; p. 51
- 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, HMSO, 1842; 42
- Report of the Inter-departmental Committee on Physical Deterioration* [Cd. 2175], 1904; 36; 60; 83
- Report of the Royal Commission on the Poor Laws* [Cd. 4499], 1909; 3; 8; 32; 33; 35-38; 42; 44; 51; 58; 64; 71-73; 83; 96; 105; 121; 122; 124; 136; 176; 180; 203; 237
- Report for 1913-1914 on the Administration of National Health Insurance* [Cd. 7496], 1914; 82
- Interim Report on Joint Standing Industrial Councils* [Cd. 8606], 1917; 94
- Report of the Departmental Committee on Juvenile Education in Relation to Employment After the War* [Cmd. 8512], 1917; 95
- Report on Transfer of Functions of Poor Law Authorities in England and Wales* [Cd. 8917], 1918; 96
- Report of the Machinery of Government Committee* [Cd. 9230], 1918; 99-101
- Report of the Departmental Committee on Old Age Pensions* [Cmd. 410], 1919; 98
- Interim Report on the Future Provision of Medical and Allied Services* [Cmd. 693], 1920; 96; 97
- First Interim Report of Committee on National Expenditure* [Cmd. 1581], 1922; 98
- Report of the Royal Commission on National Health Insurance* [Cmd. 2596], 1926; 121; 122; 203
- Report of the Consultative Committee on The Education of the Adolescent*, London, HMSO, 1926; 122; 123
- Report of Committee on National Expenditure* [Cmd. 3920], 1931; 10; 134; 141; 143
- Report of Committee on Ministers' Powers* [Cmd. 4060], 1932; 25; 128-130
- Final Report of Royal Commission on Unemployment Insurance* [Cmd. 4185], 1932; 142
- Report of the Consultative Committee on Secondary Education with Special Reference to Grammar Schools and Technical High Schools*, London, HMSO, 1938; 198
- Report of the Inter-Departmental Committee on Social Insurance and Allied Services* [Cmd. 6404], 1942; 13-17; 29; 51; 56; 65; 72; 88; 90; 121; 146-148; 151; 154; 156-158; 162; 165-198; 202; 203; 208; 248; 256, 258; 268; 276; 281
- A National Health Service* [Cmd. 6502], 1944; 203; 204
- White Paper on Employment Policy* [Cmd. 6527], 1944; 154; 199; 200
- White Paper on Social Insurance. Part I* [Cmd. 6550], 1944; 199
- White Paper on Social Insurance. Part II* [Cmd. 6551], 1944; 199
- Report of the Committee on the Economic and Financial Problems of the Provision for Old Age* [Cmd. 9333], 1954; 248
- Report of the Committee of Enquiry into the Cost of the National Health Service* [Cmd. 9663], 1956; 234; 235
- Report of the Committee on Administrative Tribunals and Enquiries* [Cmd. 218], 1957; 25; 240; 241; 261
- Provision for Old-Age: The Future Development of the National Insurance Scheme* [Cmd. 538], 1958; 248

Indice dei nomi

- Abel-Smith Brian; *pp.* 86; 93; 97; 100; 109; 131; 141; 166; 167; 173; 204; 205; 206; 208; 234; 248; 253
- Addison Christopher, I Viscount of Addison; 94-96
- Addison Paul; 197; 199; 201; 222
- Adler Michael; 261
- Alber Jens; 17; 18; 20; 64; 236; 271; 274
- Alfred Thompson Denning, Baron Denning; 25; 86; 224; 227; 239
- Allen Carleton Kemp; 128; 211
- Allison John W. F.; 84; 263
- Amato Giuliano; 275
- Aneurin Bevan; 204; 206; 212; 231; 232; 234; 236
- Anson William R.; 70
- Apostoli Adriana; 172
- Arangio-Ruiz Gaetano; 70
- Ardigò Achille; 279
- Ariano Emanuele; 155
- Arthurs Harry William; 86; 131; 132
- Arts Wil A.; 273
- Arvind T. T.; 89; 242
- Ascoli Ugo; 13; 183; 196; 255; 273; 274; 281
- Ashford Douglas Elliott; 17; 43; 88; 176; 194
- Ashley Anthony Cooper, VII Earl of Shaftesbury; 42
- Asquith Herbert Henry, I Earl of Oxford; 61; 68
- Asquith Stewart; 261
- Atkin James Richard, Baron Atkin; 157; 211
- Atkinson Anthony Barnes; 185; 281
- Atkinson John, Baron Atkinson; 108
- Attlee Clement Richard, I Earl of Attlee; 13; 94; 111; 201; 206; 231; 232
- Austin John; 8
- Backhouse Roger E.; 192
- Bagehot Walter; 12; 156; 157
- Bakke Edward Wight; 141
- Balandi Gian Guido; 64; 221
- Baldassarre Antonio; 17; 268
- Baldwin Peter; 164; 187
- Baldwin Stanley, I Earl of Bewdley; 117
- Balfour Arthur James, I Earl of Balfour; 31; 69
- Balibar Étienne; 217
- Barbalet Jack M.; 83; 260
- Barcellona Pietro; 268
- Barendt Eric M.; 233; 249
- Barker Ernest; 48; 80
- Barnett Correlli Douglas; 232
- Bartrip Peter W. J.; 57; 184
- Bauman Zygmunt; 265
- Becattini Giacomo; 98
- Bell Kathleen; 209; 241
- Belloc Hilaire; 80; 104
- Bentham Jeremy; 33; 42; 43; 47; 197
- Berti Giorgio; 264
- Beveridge William Henry; 8; 9; 12-15; 23; 24; 32; 36; 39; 44; 50; 51; 56; 61; 63-65; 68; 72; 73; 85; 88; 90; 101; 110; 115; 121; 142; 146-149; 151-154; 156-158; 161; 162; 164; 165; 167-197; 199-203; 208; 215; 217; 236; 244; 248; 251; 256; 258; 268; 274; 276; 280; 281
- Bevir Mark; 272
- Bin Roberto; 278
- Bismarck Otto von; 6; 64; 274
- Blair Anthony Charles Lynton; 273
- Bobbio Norberto; 2; 18; 28; 53; 172
- Boccaro Nadia; 50
- Bonar Law Andrew; 107
- Booth Alan; 92; 141; 155
- Bosanquet Helen; 35; 37
- Bosanquet Nick; 32
- Bosco Andrea; 169
- Bovero Michelangelo; 50; 53
- Bowley Marian; 96; 144
- Braithwaite William John; 76; 82
- Branson Noreen; 141; 143; 144; 149; 158
- Briggs Asa; 15; 16; 42; 44; 57; 162; 181; 190; 235
- Brodie Douglas; 57; 94; 201
- Brontë Charlotte; 161; 193
- Brown Alfred Ernest; 204
- Brown Ronald G. S.; 78; 96
- Bruce Maurice; 46; 96; 115; 116; 135; 142; 148; 150; 166; 205; 244
- Brunelli Giuditta; 272
- Bulmer Martin; 18; 21; 94; 217
- Bunbury Henry; 197
- Burke Edmund; 33
- Butler Richard Austen, Baron of Saffron Walden; 198; 236
- Butterfield Herbert; 7; 84
- Caffè Federico; 269
- Cairncross Alexander; 236
- Calabrò Carmelo; 48; 53; 149; 220
- Calamandrei Piero; 28; 148
- Calamo Specchia Marina; 265
- Calogero Guido; 9
- Calvocoressi Peter; 206
- Campbell Tom; 263
- Campbell-Bannerman Henry; 56; 61
- Caporale Federico; 103; 207
- Cappellini Paolo; 218; 267
- Car Ronald; 265
- Caravale Giulia; 116
- Caravale Mario; 162
- Carboni Giuliana; 93

Carpenter Glyn; 122
 Carr Cecil Thomas; 41; 133
 Carroll Charles Lutwidge Dodgson; 211
 Caruso Bruno; 273
 Casadei Thomas; 53; 252; 275; 279
 Cassese Sabino; 7; 42; 77; 101; 130; 272; 281
 Castel Robert; 274
 Castles Francis G.; 6; 92; 163; 176; 190; 251; 273; 275
 Catanzaro Andrea; 257
 Cau Maurizio; 138; 200; 230
 Cavaliere Paolo; 247
 Cavanna Adriano; 127
 Cawson Alan; 150
 Cazzetta Giovanni; 221; 269; 272
 Cervati Angelo Antonio; 88; 268
 Cesareo Vincenzo; 259
 Chadwick Edwin; 42; 51
 Chamberlain Joseph; 56; 66
 Chamberlain Neville; 116; 135; 144; 149; 200
 Chamberlin Edward Hastings; 137
 Chambers R.; 184
 Chandler James A.; 41; 60; 68; 96; 106; 124
 Charles Booth; 37; 101
 Charlesworth Loric; 42
 Chiozza Money Leo George; 66; 67
 Churchill Winston Leonard Spencer; 10; 13; 14; 32; 42; 58; 59; 61; 67-71; 116; 117; 120; 135; 147; 149; 171; 175; 198-201; 204; 233; 234; 235
 Cinelli Maurizio; 17; 162; 253
 Civitaresse Matteucci Stefano; 274
 Clark Colin; 191
 Clarke J. S.; 141
 Clarke John J.; 185; 189; 199
 Clarke Peter; 56; 92; 98; 107; 117; 135; 166
 Cohen Felix S.; 132
 Coke Edward; 84; 127
 Cole George Douglas Howard; 9; 49; 81; 102; 103; 142; 179; 182; 238; 257; 259
 Collins Doreen; 63
 Colucci Michele; 168; 200
 Conti Fulvio; 17; 194; 235; 249; 253
 Coomans Fons; 263
 Cooper John; 46; 50; 60; 61; 66; 68; 96; 148
 Coppolaro Lucia; 230
 Costa Giacomo; 119
 Costa Pietro; 2; 5; 16; 19; 49; 86; 153; 154; 163; 169; 172; 217; 218; 219; 264; 265; 267; 271
 Craig Paul Philip; 88; 111
 Cranston Ross; 219
 Croce Benedetto; 49
 Cronin James E.; 4; 92; 134; 206; 260
 Crosland Charles Anthony Raven; 182; 246; 247; 248
 Crossman Richard Howard Stafford; 22; 25; 233; 238; 239
 Crowther Margaret Anne; 34; 45; 93; 106; 117; 150
 Cuocolo Lorenzo; 273
 D'Alberti Marco; 126
 D'Alessandro Ruggero; 217
 Dahrendorf Ralf; 2; 20; 22; 58; 101; 153; 171; 259; 260; 266
 Dalton Hugh; 139; 230
 Dargerfield George; 80
 Daunton Martin J.; 4; 149
 David Roberts; 34; 42
 Davidson Roger; 76
 De Boni Claudio; 140; 177; 245
 Della Cananea Giacinto; 89
 De Luca Alessandra; 216
 De Ruggiero Guido; 49
 De Sanctis Alberto; 48; 50
 De Sanctis Francesco M.; 221
 De Smith Stanley Alexander; 25; 241; 242
 Del Giudice Riccardo; 197
 Del Punta Riccardo; 273
 Detti Tommaso; 264
 Di Gaspare Giuseppe; 82; 272
 Dicey Albert Venn; 3; 4; 11; 40; 41; 42; 44; 45; 46; 55; 62; 63; 69; 70; 76; 77; 78; 86; 87; 89; 128; 130; 131; 133; 157; 239; 242; 243
 Diciotti Emilio; 29; 257; 278
 Dickens Charles; 31; 143
 Dicosola Maria; 61
 Digby Anne; 143; 150; 190; 222
 Dimock Marshall Edward; 12; 145; 262
 Disraeli Benjamin, I Earl of Beaconsfield; 44; 133
 Ditch John; 164; 167; 183; 185; 187; 191
 Dobner Petra; 275
 Donati Pierpaolo; 250; 256; 265; 279
 Donnison David Vernon; 247
 Doumanis Nicholas; 102
 Downes Arthur H.; 73
 Duguit Léon; 103; 126
 Dworkin Ronald; 267
 Eatwell Roger; 202; 214; 216; 231; 232
 Eckstein Harry; 141; 214; 232; 254
 Edmund Neill; 259
 Edwing Keith D.; 263
 Einaudi Luigi; 13; 49; 118; 158
 Ellwood David W.; 170; 214; 231; 236; 244; 246
 Emerson Blake; 155
 Ensor Robert Charles Kirkwood; 67
 Ernest Bevin; 167
 Ernst Daniel R.; 155
 Esping-Andersen Gøsta; 27; 255; 273
 Fabiano Laura; 200
 Fano Ester; 22
 Fantacci Luca; 170; 230
 Fenzi Benedetto; 182
 Ferrajoli Luigi; 22; 29
 Ferrari Giuseppe Franco; 44; 74; 95; 125; 184; 189; 199; 249; 257; 263; 267; 273; 274
 Ferrarotti Franco; 9; 110; 131; 195

Ferrera Maurizio; 20; 85; 248; 249; 255; 256;
 271; 275
 Feuchtwanger Edgar Joseph; 69
 Fielding Steven; 201
 Figgis John Neville; 81
 Finer Herman; 170
 Finlayson Graham; 44; 141; 167; 178; 203
 Fioravanti Maurizio; 30; 85; 218; 219; 267
 Fisher Herbert Albert Laurens; 95
 Flora Peter; 20; 64; 235; 271
 Foucault Michel; 34
 Frankfurter Felix; 144
 Franks Oliver Shewell, Baron Franks; 25; 240;
 241; 261
 Fraser Derek; 45; 61
 Frazer William; 166
 Freedman Michael; 53; 56; 78
 Freedland Mark; 272
 Friedman Milton; 251
 Friedmann Wolfgang Gaston; 25; 48; 109;
 130; 156; 157; 225; 226; 239; 240; 268
 Frosini Vittorio; 48; 55; 139; 156
 Fulbrook Julian; 36; 64; 77; 106; 142; 188; 209;
 249
 Fusaro Carlo; 200
 Gaitskell Hugh Todd Naylor; 103; 110; 132;
 231; 232; 236
 Galbraith John Kenneth; 23; 137; 245; 246;
 265
 Galli Della Loggia Ernesto; 275
 Galligan Denis J.; 87; 210; 261; 262; 279
 Garland David; 16; 27; 51; 273
 Geddes Eric Campbell; 98; 107; 108
 Gelissen John; 273
 George Henry; 37
 George Victor; 152; 180; 182; 190; 250; 260
 Giannini Massimo Severo; 29; 130
 Giddens Anthony; 21; 273
 Gierke Otto Friedrich von; 81
 Gilbert Bentley B.; 62; 64; 65; 148
 Gilbert Mark; 200; 231
 Gilson Mary Barnett Gilson; 39; 64; 142
 Ginsberg Morris; 25; 44; 242
 Giorgi Chiara; 255
 Giorgio V; 70
 Giorgio VI; 197
 Giovanni XXIII; 264
 Girotti Fiorenzo; 17; 20; 72; 83; 165; 196; 219;
 244; 250
 Giubboni Stefano; 72; 180; 251; 275; 279
 Gladstone David; 4; 83; 106; 123; 146; 173;
 236
 Gladstone William Ewart; 44
 Glennerster Howard; 164; 167; 168; 183; 185;
 187; 191; 200; 235; 256; 260; 271; 275
 Gneist Rudolf von; 43
 Goldman Lawrence; 119; 165; 251; 259; 272
 Goldsworthy Jeffrey; 263
 Goldthorpe John Harry; 252
 Gore Charles; 79
 Goriely Tamara; 216
 Gorsky Martin; 238
 Gozzini Giovanni; 264
 Graham Cosmo; 263
 Graves Robert; 133
 Greaves Harold Richard Goring; 207
 Green Ewen Henry Harvey; 247
 Green Thomas Hill; 7; 8; 48; 49; 50; 61; 81;
 106; 150; 217
 Greenwood Arthur; 144; 172
 Grey Edward, I Viscount Grey of Fallodon;
 91
 Griffith John Aneurin Grey; 25; 58; 99; 106;
 128; 144; 210; 227; 242; 262
 Grossi Paolo; 2; 5; 30; 162; 218
 Guerrero-Orozco Omar; 126
 Guillebaud C. W.; 234
 Gurvitch Georges; 140; 162
 Gutmann Amy; 47; 58
 Habermas Jürgen; 275
 Haldane Richard Burdon, I Viscount Haldane;
 99; 100; 101
 Halévy Élie; 43
 Hall M. Penelope; 188; 213
 Halsbury Hardinge Stanley Giffard, I Earl of
 Halsbury; 87
 Hamilton George Francis; 37; 96
 Handler Joel F.; 275
 Harden Ian; 271
 Hardy Henry; 26; 257
 Hare Ivan; 29; 277
 Harlow Carol; 86; 103; 112; 126; 129; 202; 241;
 262; 263
 Harris Henry John; 74; 96
 Harris José; 32; 36; 63; 88; 119; 142; 165; 169;
 172; 178; 180; 183; 191; 192; 197; 200; 215;
 251; 259; 272
 Harris Neville; 106; 255; 260
 Harris Ronald Walter; 74; 75
 Hart Jenifer; 5
 Hart William O.; 202
 Hawtrey Ralph G.; 136
 Hay James Roy; 46; 62; 67; 78; 81; 107; 141;
 148; 198; 253
 Hayek Friedrich August von; 24; 26; 153; 170;
 200; 257; 258; 266
 Hayter Dianne; 38
 Headey Bruce W.; 261
 Heclou Hugh; 20; 66; 68
 Heidenheimer Arnold J.; 20
 Heinemann Margot; 141; 143; 144; 149; 158
 Hemerijck Anton; 273
 Henderson Edith G.; 127
 Hennock Ernst Peter; 61; 65
 Herbert S. Mervyn; 141; 202
 Hewart Gordon, I Viscount Hewart; 10; 11;
 25; 127-129; 238
 Hewitt Martin; 215; 274

Hill Michael; 268
 Hills John; 164; 167; 183; 185; 187; 191
 Hirsch Fred; 121; 246; 265
 Hirschman Albert Otto; 277
 Hirst Paul Quentin; 81
 Hobhouse Leonard Trelawny; 8; 9; 47; 49-53;
 55; 56; 58; 60; 69; 70; 79; 81; 102; 113; 129;
 131; 156; 217; 220; 242
 Hobsbawm Eric John; 41; 54; 92
 Hobson John Atkinson; 8; 52; 53; 63; 67; 68;
 69; 83
 Hodge Alan; 133
 Holdsworth William Searle; 128
 Holmes Stephen; 29; 277
 Horton Tim; 37
 Howarth Thomas Edward Brodie; 231
 Hubback Eva M.; 175
 Hunt Murray; 262
 Hutchesson Peter G.; 77; 100; 209; 241
 Iliffe Steve; 125; 211
 Berlin Isaiah; 25; 26; 235; 257; 269
 Jaffe Louis L.; 127
 James William; 88
 Jefferys Kevin; 198
 Jennings William Ivor; 10; 11; 132; 133; 144;
 145
 Jessop Bob; 256
 Joerges Christian; 275
 Jones Harry W.; 257
 Judge K.; 186
 Kahn-Freund Otto; 221; 242
 Karminski Seymour Edward; 242
 Katwala Sunder; 35
 Kaufmann Franz Xaver; 92; 163; 271
 Keeton George Williams; 223
 Keith-Lucas Bryan; 124
 Kelsen Hans; 155
 Kennedy Duncan; 3; 164; 263
 Keynes John Maynard; 9; 64; 118; 119; 120;
 134; 135; 136; 137; 138; 139; 142; 170; 190;
 191; 192; 194; 197; 201; 251
 Kindleberger Charles Poor; 134; 144
 King Desmond; 251
 King Jeff; 29; 277
 Klein Lawrence Robert; 190
 Klein Rudolf; 122; 205; 234; 237; 255; 260
 Köhler Peter A.; 66
 Kuhnle Stein; 6; 93
 La Rosa Michele; 5
 La Spina Antonio; 5; 15; 147; 150; 193; 252;
 272; 279
 Lagi Sara; 257
 Lamb Peter; 111
 Lambert Edouard; 155
 Lanaro Silvio; 18; 219
 Lansbury George; 37; 105; 106
 Laski Harold Joseph; 8; 10; 84; 103; 104; 105;
 111; 112; 113; 115; 126; 127; 128; 129; 130;
 138; 161; 206; 208; 217; 238; 259
 Lavers G. R.; 252
 Laybourn Keith; 33; 206
 Lee Clive; 92
 Leibfried Stephan; 163; 275
 Leimgruber Matthieu; 190
 Lekachman Robert; 118
 Leone XIII; 81; 264
 Lettieri Luigi; 156
 Lewis Jane; 163; 237; 275
 Lewis John Herbert; 95
 Ligugnana Giovanna; 42; 77
 Lindert Peter H.; 281
 Lindseth Peter; 130
 Lindsey Almont; 204; 235; 237
 Lippman Walter; 153
 Llewelyn Davies D. J.; 109
 Lloyd Dennis; 44; 242
 Lloyd George David, I Earl of Dwyfor; 10; 32;
 61; 62; 65; 66; 68; 69; 72; 73; 76; 77; 79; 80;
 82; 93-95; 98; 105; 135; 136; 139; 149
 Loch Charles Stewart; 37
 Locke John; 104
 Lothian Philip Henry Kerr; 169
 Loughlin Martin; 4; 88; 105; 126; 130; 220;
 240; 259; 275
 Lowe Rodney; 76; 173; 185; 197; 237; 247;
 250; 253; 260; 274
 Luciani Massimo; 29; 275; 278
 Lughini Giorgio; 9; 118; 119; 120; 137
 Macdonagh Oliver; 4; 42
 MacDonald Alistair; 77; 100; 209; 241
 MacDonald James Ramsay; 56; 116; 134; 135
 Maciocco Gavino; 215; 274
 MacIver Robert Morrison; 114
 Maclean Donald; 96
 Macleod Iain; 233
 Macmillan Harold, I Earl of Stockton; 139;
 140; 247
 Maier Charles S; 102
 Maine Henry Sumner; 2; 219; 221
 Maitland Frederic William; 47; 81
 Majone Giandomenico; 272
 Malthus Thomas Robert; 33
 Mannoni Stefano; 89
 Marcuzzo Maria Cristina; 192
 Marramao Giacomo; 22
 Marrocu Luciano; 35; 55; 81; 179; 193
 Marsh David C.; 74; 95; 106; 116; 142; 146
 Marshall Alfred; 59; 97; 118
 Marshall George Catlett; 230
 Marshall Thomas Humphrey; 1; 2; 14; 17; 18;
 20; 21; 24; 29; 34; 39; 80; 94; 98; 125; 148;
 149; 166; 171; 173; 176; 189; 195; 202; 214;
 215; 217-221; 223; 230; 235; 236; 243; 244;
 246; 249; 252; 256; 259; 260; 276; 279
 Martinelli Claudio; 44; 56; 65; 70; 135; 217;
 223; 263
 Martino Pamela; 107; 210
 Marwick Arthur; 138

Masterman Charles Frederick Gurney; 63
 Mattei Ugo; 155
 Mazza Mauro; 274
 Mazziotti Di Celso Manlio; 29
 McBriar Alan Marne; 56
 McCormick Conor; 89
 McKechnie William Sharp; 70
 Mechi Lorenzo; 230
 Melleray Fabrice; 103
 Mengoni Luigi; 29
 Meyer Hugo Richard; 43
 Mezzadra Sandro; 244
 Middlemas Keith; 78; 92; 149; 268
 Mill John Stuart; 7; 26; 47; 50; 55; 56; 156
 Mingione Enzo; 196
 Minsky Hyman Philip; 137
 Mitchell John David Bowden; 12; 87; 89; 130
 Mommsen Wolfgang Justin; 65; 76; 134; 197
 Mond Alfred Moritz, I Baron Melchett; 106
 Montroni Giovanni; 148
 Morant Robert Laurie; 76
 Morel Nathalie; 273
 Moreland William Harrison; 100
 Morgan Kenneth Owen; 206
 Morrone Andrea; 162; 265
 Mortati Costantino; 244
 Mosley Oswald; 10; 139
 Mowat Charles Loch; 118; 135
 Muirhead John Henry; 48
 Mura Virgilio; 9; 47; 50; 53
 Myrdal Gunnar; 136
 Navarro Vincente; 75; 203; 206; 238; 274
 Nelken David; 216
 Neppi Modona Guido; 28
 Nishizawa Tamotsu; 192
 Nozick Robert; 267
 Nullmeier Frank; 92; 163; 271
 O'Connor James; 272
 Oakeshott Michael; 259
 Oalster Richard; 42
 Obinger Herbert; 163; 275
 Offe Claus; 275
 Ogus Anthony Ian; 66; 233; 249
 Orsina Giovanni; 138
 Orwell George; 91; 143
 Orzoff Andrea; 102
 Paci Massimo; 44; 64; 75; 148; 166; 168; 204; 205; 212; 255
 Padoa Schioppa Antonio; 162
 Palazzolo Claudio; 53; 54; 81; 105; 110; 111; 139
 Palier Bruno; 273
 Palme Joakim; 273
 Palmer Ellie; 263
 Parris Henry; 42
 Pasquali Francesca; 279
 Pasquinelli Sergio; 273
 Passaglia Paolo; 247
 Pastori Giorgio; 274
 Paterson Alan; 216
 Patrick Arthur Devlin, Baron Devlin; 240
 Pavan Ilaria; 255
 Peden George C.; 84; 92; 98; 247
 Pench Lucio R.; 111
 Pennicino Sara; 107
 Perry Richard; 235
 Piccinini Mario; 219
 Piciacchia Paola; 61
 Picken Ralph M. F.; 197
 Pierson Christopher; 163; 190; 275
 Pigou Arthur Cecil; 59; 120
 Pinker Robert; 19; 39; 252
 Pino Giorgio; 29
 Pio XI; 264
 Pioggia Alessandra; 274; 279
 Piperno Aldo; 274
 Piras Aldo; 210
 Pizzorno Alessandro; 19
 Polanyi Karl; 7; 14; 15; 19; 33; 34; 42; 110; 150; 151; 152; 190; 267
 Pollock Frederick; 83
 Polsi Alessandro; 64
 Pond Chris; 186
 Port Frederick John; 126
 Pound Roscoe; 126; 227
 Powell John Enoch; 233
 Powell Martin; 215; 274
 Priestley John Boynton; 143
 Procacci Giovanna; 92
 Prosser Tony; 145; 207; 239; 252; 262
 Quirico Monica; 138; 201
 Rackham Clara Dorothea; 185
 Radbruch Gustav; 12; 156
 Rathbone Eleanor; 14; 174; 175
 Rawlings Richard; 86; 112; 129; 202; 241; 262
 Rawls John; 267
 Rees Anthony M.; 18; 21; 94; 217
 Regan Francis; 216
 Reich Charles Alan; 261
 Rescigno Giuseppe Ugo; 18
 Rey Guido Maria; 271
 Ricardo David; 33
 Ridley E.; 197
 Rimlinger Gaston V.; 33; 34
 Rimoli Francesco; 278
 Rintala Marvin; 206
 Ritschel Daniel; 119
 Ritter Gerhard A.; 17; 164; 261
 Robbins Lionel; 43; 47; 150
 Robert Anthony Eden, I Earl of Avon; 247
 Roberts Ffrangcon; 234
 Robertson Dennis Holme; 270
 Robinson Edward Austin Gossage; 118
 Robinson H. W.; 145
 Robinson Joan; 137
 Robson Peter; 278; 279
 Robson William Alexander; 10; 11; 53; 86; 107; 126; 130; 131; 132; 141; 144; 155; 156;

157; 176; 184; 185; 206; 208; 209; 210; 211;
 223; 225; 236; 240; 242; 261; 267
 Rodotà Stefano; 22; 30; 162; 221; 279
 Romagnoli Gian Cesare; 271
 Romagnoli Umberto; 221
 Romano Santi; 102
 Roosevelt Franklin Delano; 197
 Rosa Francesca; 263
 Rosamund Thomas; 12; 101; 157
 Rosanvallon Pierre; 272; 281
 Rose-Ackerman Susan; 130
 Ross Fiona; 251
 Ross James Stirling; 40
 Rosselli Carlo; 9; 53
 Rossi Davide; 117
 Rossi Giovanna; 250; 256; 265; 279
 Rowntree Benjamin Seebohm; 37; 67; 101;
 150; 252
 Ruffilli Roberto; 268
 Ruffini Francesco; 28; 148
 Runciman Walter Garrison, III Viscount of
 Doxford; 94; 143; 150; 250
 Ruskin John; 46; 63
 Russell-Jones A.; 184
 Ryan Pat A.; 106
 Sabbatini Pierluigi; 138; 139; 142
 Sabbatucci Giovanni; 265
 Sadun Bordoni Gianluca; 45
 Saitta Fabio; 274
 Salsano Alfredo; 7; 20; 110; 150; 151; 152
 Samuel Herbert Louis, I Viscount Samuel; 60
 Sander Anne; 6; 93
 Sandford Cedric; 186
 Santoro Emilio; 41; 86; 88
 Santoro Passarelli Francesco; 278
 Santos Alvaro; 3
 Saraceno Chiara; 65
 Sarti Magi Luigi; 274
 Sartori Giovanni; 2; 266
 Sassoon Donald; 54
 Sbarberi Franco; 50; 53
 Scase Richard; 256
 Schmitt Carl; 28; 155
 Schumpeter Joseph Alois; 85; 256
 Sciarra Silvana; 272; 275
 Scrutton Thomas E.; 108
 Searle Geoffrey Russell; 37; 83
 Sebald Winfried Georg; 167
 Senior Nassau William; 51
 Sgritta Giovanni Battista; 250; 252
 Shaw George Bernard; 54
 Silei Gianni; 17; 194; 235; 249; 253
 Simons Henry C.; 200
 Skidelsky Robert; 118; 120; 134; 137; 191; 194;
 251
 Smiles Samuel; 33
 Smith Adam; 43
 Smith Harold L.; 222
 Somma Alessandro; 274
 Sonelli Silvia; 263
 Sorba Carlotta; 5; 18; 35
 Sordi Bernardo; 19; 43; 77; 87; 99; 130; 155;
 207; 218; 242; 263; 267; 272; 274
 Spencer Herbert; 48
 Spens William; 198
 Stamatì Gaetano; 192; 199; 200
 Stebbings Chantal; 77; 131
 Steel D. R.; 78; 96
 Stirton Lindsay; 89; 242
 Stolleis Michael; 275
 Stolzi Irene; 102
 Stone Adrienne; 263
 Stone Julius; 240
 Strachey John; 139
 Street Harry; 25; 77; 100; 109; 209; 227; 241;
 242
 Sullivan Michael; 56; 166; 198; 203; 212; 247
 Sumner John Andrew Hamilton, I Viscount
 Sumner; 108
 Sunstein Cass Robert; 29; 277
 Supiot Alain; 273
 Taggart Michael; 268
 Tagliacozzo Enzo; 47
 Tawney Richard Henry; 9; 110; 111; 122; 131;
 132; 165; 221; 270
 Tedesco Francescomaria; 153; 257
 Temple William; 15; 164; 165; 198
 Thane Pat; 10; 34; 37; 45; 66; 67; 78; 99; 106;
 107; 116; 203; 216; 222
 Thatcher Margaret; 271
 Timmins Nicholas; 95; 185; 196; 198; 199;
 204; 215; 231; 236; 247; 248; 260; 263
 Titmuss Richard Morris; 18; 24; 26; 27; 57; 82;
 167-169; 184; 197; 203; 205; 212-214; 222;
 230-232; 234-237; 242; 244; 247; 248; 251;
 253; 254; 269; 272; 273; 279
 Tocqueville Alexis de; 34; 47
 Torre Alessandro; 61; 69; 88; 93; 107; 116;
 117; 200; 201; 220; 247
 Torreggiani Valerio; 81; 102; 136; 139
 Toth Federico; 274
 Townsend Peter; 23; 248; 252; 253
 Trentmann Frank; 121; 246
 Treu Tiziano; 273
 Treves Giuseppino; 158
 Trickett Jon; 34
 Trubek David; 3
 Urbinati Nadia; 50; 132
 Urwick Edward Johns; 79
 Van Der Wee Herman; 248; 251
 Varuhas Jason; 263
 Vassalli Filippo; 156
 Veit-Wilson John H.; 187; 252; 253
 Vianello Fernando; 271
 Vidotto Vittorio; 265
 Viola Francesco; 271; 279
 Vitale Agostino; 274

Wade Henry William Rawson; 25; 86; 87; 101;
107; 124; 130; 131; 145; 210; 212; 224; 241;
242
Walker Robert; 186
Wallas Graham; 79
Webb Beatrice; 8; 32; 35; 36; 39; 44; 54; 55; 58;
63; 64; 73; 75; 76; 96; 99; 124; 125; 139; 180
Webb Sidney; 8; 32; 36; 39; 44; 53-55; 58; 63;
64; 73; 75; 76; 81; 88; 110; 124; 125; 139;
180
Weber Max; 100
Webster Charles; 150; 204; 232; 235
Weill Rivka; 131
Weinstein David; 50; 52
Welshman John; 222
Wheatley John; 144
White Stuart; 176
Whitley John Henry; 94
Wikeley Nick; 209
Wilensky Harold L.; 3; 164; 251
Wilfred Jenks Clarence; 263
Willcoks John; 204; 212; 214
Willink Henry Urmston; 204
Willis John; 129
Wills J. V.; 81
Wilson Dorothy; 182; 248
Wilson Harold; 232
Wilson Norman; 197
Wilson Stark Shona; 263
Wilson Thomas; 182; 248
Wilson Woodrow; 100
Winkler J. T.; 261
Wolman Leo; 167
Wootton Barbara; 170
Wraith Ronald E.; 77; 100; 209; 241
Xiaochuan Zhou; 170
Zacher Hans Friedrich; 66
Zamagni Vera; 41; 135
Zanini Adelino; 137; 193
Zolo Danilo; 86; 154; 162; 219; 264

Riferimenti bibliografici

- B. ABEL-SMITH, *The Hospitals, 1800-1948: A Study in Social Administration in England and Wales*, London, Heinemann, 1964.
- B. ABEL-SMITH, *The Beveridge Report: Its Origins and Outcomes*, in (ed.) J. Hills, J. Ditch, H. Glennerster, *Beveridge and Social Security: An International Retrospective*, Oxford, Clarendon Press, 1994.
- B. ABEL-SMITH, R. STEVENS, R. BROOKE, *Lawyers and the Courts. A Sociological Study of the English Legal System 1750-1965*, London, Heinemann, 1967.
- B. ABEL-SMITH, R. M. TITMUS, *The Cost of the National Health Service in England and Wales*, Cambridge, Cambridge University Press, 1956.
- B. ABEL-SMITH, P. TOWNSEND, *The Poor and the Poorest*, in J. R. Hay, *The Development of the British Welfare State, 1880-1975*, London, Arnold, 1978.
- P. ADDISON, *The Road to 1945. British Politics and Second World War*, London, Quarted Books, 1977.
- M. ADLER, *The Justice Implications of 'Activation Policies' in the UK*, in (ed.) T. Erhag, S. Stendahl, and S. Devetzi, *A European Work-First Welfare State*, Göteborg, Centrum för Europaforskning, 2008.
- A General Medical Service for the Nation*, London, BMA, 1930.
- J. ALBER, *Alcune cause e conseguenze della espansione della spesa per la sicurezza sociale in Europa occidentale: 1949-1977*, in *Stato e Mercato*, 7, 1983, pp. 89-137.
- J. ALBER, *Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat*, trad. it., *Dalla carità allo Stato sociale*, Bologna, Il Mulino, 1986.
- C. K. ALLEN, *Law and Orders*, London, Stevens, 1954.
- C.K. ALLEN, *Bureaucracy Triumphant*, London, Scientia, 1977.
- J. W. F. ALLISON, *A Continental Distinction in the Common Law. A Historical and Comparative Perspective on English Public Law*, Oxford, Oxford University Press, 1996.
- J. W. F. ALLISON, *The English Historical Constitution. Continuity, Change and European Effects*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.
- G. AMATO, E. GALLI DELLA LOGGIA, *Europa perduta?*, Bologna, Il Mulino, 2014.
- A National Plan for Great Britain*, in *The Week-End Review, Supplement*, February 14, 1931.
- A. APOSTOLI, *Il consolidamento della democrazia attraverso la promozione della solidarietà sociale all'interno della comunità*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2016, pp. 1-43.
- G. ARANGIO-RUIZ, *La odierna questione costituzionale inglese. Nota di cronaca e raffronti*, in *Rivista di diritto pubblico*, III, 1911, pp. 447-459.
- A. ARDIGÒ, *Dallo Stato assistenziale al Welfare State*, in (a cura di) P. Donati, G. Rossi, *Welfare state: problemi e alternative*, Milano, Angeli, 1983.
- H. W. ARTHURS, *Rethinking Administrative Law: A Slightly Dicey Business*, in *Osgoode Hall Law Journal*, 17, 1, 1979, pp. 1-45.
- W. A. ARTS, J. GELISSEN, *Models of the Welfare State*, in F. G. Castles (et al.), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, 2012.
- T. T. ARVIND, L. STIRTON, *The Curious Origins of Judicial Review*, in *Law Quarterly Review*, 133, 2017, pp. 91-117.
- U. ASCOLI (a cura di), *Alle origini del welfare state: il rapporto su assicurazioni sociali e servizi assistenziali*, Milano, Angeli, 2010.
- U. ASCOLI, S. PASQUINELLI (a cura di), *Welfare Mix. Stato sociale e terzo settore*, Milano, Angeli, 1993.
- D. E. ASHFORD, *British Dogmatism and French Pragmatism*, London, Allen & Unwin, 1982.
- D. E. ASHFORD, *The Emergence of the Welfare States*, Oxford, Blackwell, 1986.
- A Socialized Medical Service*, London, SMA, 1933.
- A. B. ATKINSON, *Il sistema pensionistico nel Regno Unito*, in (a cura di) M. De Cecco, F. R. Pizzuti, *La politica previdenziale in Europa*, Bologna, Il Mulino, 1994.

- A. B. ATKINSON, *Public Economics in Action*, trad. it., *Per un nuovo welfare state: la proposta reddito minimo/imposta unica*, Roma, Laterza, 1998.
- A. B. ATKINSON, *Inequality: What Can Be Done?*, trad. it., *Disuguaglianza: che cosa si può fare?*, Milano, Cortina, 2015.
- W. BAGEHOT, *The English Constitution*, trad. it., *La Costituzione inglese*, Bologna, Il Mulino, 1995.
- E. W. BAKKE, *The Unemployed Man*, in J. R. Hay, *The Development of the British Welfare State, 1880-1975*, London, Arnold, 1978.
- G. G. BALANDI, *Assicurazione sociale*, in *Digesto*, Comm., I, Utet, Torino, 1987.
- A. BALDASSARRE, *Lo Stato sociale. Una forma in evoluzione*, in (a cura di) A. Baldassarre, A. A. Cervati, *Critica dello Stato sociale*, Roma-Bari, Laterza, 1982.
- A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in *Enc giur. Treccani*, Roma, 1989, pp. 1-34.
- P. BALDWIN, *The Politics of Social Solidarity. Class Bases of the European Welfare State, 1875-1975*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
- P. BALDWIN, *Beveridge in the Long Durée*, in (ed.) J. Hills, J. Ditch, H. Glennerster, *Beveridge and Social Security: An International Retrospective*, Oxford, Clarendon Press, 1994.
- É. BALIBAR, *Cittadinanza*, Torino, Bollati Boringhieri, 2012.
- J. M. BARBALET, *Citizenship. Rights, Struggle and Class Inequality*, trad. it., *Cittadinanza. Diritti, conflitto e disuguaglianza sociale*, Torino, Petrini, 1992.
- P. BARCELLONA, *Dallo Stato sociale allo Stato immaginario*, Torino, Bollati Boringhieri, 1994.
- E. BARKER, *The Discredited State*, in Id., *Church, State and Education*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1957.
- C. D. BARNETT, *The Audit of War: The Illusion & Reality of Britain as a Great Nation*, London, Macmillan, 1986.
- P. W. J. BARTRIP, *Workmen's Compensation in Twentieth Century Britain: Law, History and Social Policy*, Aldershot, Avebury, 1987.
- Z. BAUMAN, *Vite di corsa. Come salvarsi dalla tirannia dell'effimero*, Bologna, Il Mulino, 2009.
- G. BECATTINI, *Introduzione*, in (a cura di) Id., *A. Marshall. Antologia di scritti economici*, Bologna, Il Mulino, 1981.
- K. BELL, *Tribunals in the Social Services*, London, Routledge & Kegan Paul, 1969.
- H. BELLOC, *The Servile State*, trad. it., *Lo Stato servile*, Macerata, Liberilibri, 2012.
- D. BENASSI, *William Beveridge e il piano del 1942: alle origini del welfare State*, in (a cura di) U. Ascoli, *Alle origini del welfare state: il rapporto su assicurazioni sociali e servizi assistenziali*, Milano, Angeli, 2010.
- I. BERLIN, *Two Concepts of Liberty*, in (ed.) H. Hardy, *Liberty*, trad. it., *Libertà*, Milano, Feltrinelli, 2005.
- G. BERTI, *Cittadinanza, cittadinanze e diritti fondamentali*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1997.
- W. H. BEVERIDGE, *Unemployment: A Problem of Industry*, London, Longmans, 1909.
- W. H. BEVERIDGE, *Population and Unemployment*, in *The Economic Journal*, 33, 132, 1923, pp. 447-475.
- W. H. BEVERIDGE, *Mr. Keynes' Evidence for Over-Population*, in *Economica*, 10, 1924, pp. 1-20.
- W. H. BEVERIDGE, *Insurance for All and Everything*, London, Daily News, 1924.
- W. H. BEVERIDGE, *Social Insurance and Allied Services*, trad. it., *Il Piano Beveridge: compendio ufficiale della relazione di Sir William Beveridge al governo britannico*, Londra, presso la Stamperia Reale, 1944.
- W. H. BEVERIDGE, *The Price of Peace*, trad. it., *Il prezzo della pace*, Milano, Bompiani, 1946.
- W. H. BEVERIDGE, *Full Employment in a Free Society*, trad. it., *Relazione su l'impiego integrale del lavoro in una società libera*, Torino, Einaudi, 1948.
- W. H. BEVERIDGE, *Epilogue*, in E. Rathbone, *Family Allowances*, London, Allen & Unwin, 1949.
- W. H. BEVERIDGE, *Power and Influence. An Autobiography*, London, Hodder and Stoughton, 1953.
- W. H. BEVERIDGE, *Voluntary Action, L'azione volontaria*, Milano, Edizioni di Comunità, 1954.
- W. H. BEVERIDGE, *Preface*, in P. H. K. Lothian, *Pacifism Is Not Enough Nor Patriotism Either*, trad. it., *Il pacifismo non basta*, Bologna, Il Mulino, 1986.
- W. H. BEVERIDGE, *Why I Am a Liberal*, in (a cura di) M. Colucci, *La libertà solidale: scritti 1942-1945*, Roma, Donzelli, 2010.

- M. BEVIR, *A New Governance. Hierarchies, Markets, and Networks, c. 1979-2010*, in (ed.) L. Goldman, *Welfare and Social Policy in Britain Since 1870. Essays in Honour of Jose Harris*, Oxford, Oxford University Press, 2019.
- R. BIN, *Critica della teoria dei diritti*, Milano, Franco Angeli, 2018.
- N. BOBBIO, *Sulla funzione promozionale del diritto*, in *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, 1969, pp. 1313-1329.
- N. BOBBIO, *Introduzione. Tradizione ed eredità del liberalsocialismo*, in (a cura di) M. Bovero, V. Mura, F. Sbarberi, *I dilemmi del liberalsocialismo*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1994.
- N. BOBBIO, *Sui diritti sociali*, in (a cura di) G. Neppi Modona, *Cinquant'anni di Repubblica italiana*, Torino, Einaudi, 1996.
- N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Torino, Einaudi, 2008.
- N. BOBBIO, *Eguaglianza e libertà*, Torino, Einaudi, 2009.
- N. BOCCARA, *Vittoriani e radicali. Da Mill a Russell. Etica e politica nella cultura inglese tra '800 e '900*, Roma, Edizioni dell'Ateneo, 1981.
- S. BONFIGLIO, *Clement Richard Attlee. I Earl of Prestwood (1945-1951). The "Unorthodox"*, in (a cura di) A. Torre, *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i primi ministri*, Milano, Wolters Kluwer, 2020.
- A. BOOTH, *Corporatism, Capitalism and Depression in Twentieth-Century Britain*, in *British Journal of Sociology*, 33, 1982, pp. 200-223
- C. BOOTH, *Life and Labour of the People*, London, Williams and Norgate, 1889-1903.
- N. BOSANQUET, *In Praise of the Minority Report*, in *From the Workhouse to Welfare*, London, Fabian Society, 2009.
- A. BOSCO, *Lord Lothian: un pioniere del federalismo, 1882-1940*, Milano, Jaca Book, 1989.
- M. BOWLEY, *Housing and the State. 1919-1944*, London, Allen & Unwin, 1945.
- W. J. BRAITHWAITE, *Lloyd George Ambulance Wagon. The Memoirs of W. J. Braithwaite, C. B.*, London, Cedric Chivers, 1957.
- N. BRANSON, M. HEINEMANN, *Britain in the Nineteen Thirties*, trad. it., *L'Inghilterra negli anni Trenta*, Roma, Laterza, 1973.
- A. BRIGGS, *The Welfare State in Historical Perspective*, in *Archives européennes de sociologie*, II, 1961, pp. 221-258.
- A. BRIGGS, *The Age of Improvement*, trad. it., *L'età del progresso. L'Inghilterra fra il 1783 e il 1867*, Bologna, Il Mulino, 1986.
- D. BRODIE, *A History of British Labour Law. 1867-1945*, Oxford-Portland, Hart, 2003.
- R. S. G. BROWN, D. R. STEEL, *The Administrative Process in Britain*, London-New York, Methuen, 1979.
- M. BRUCE, *The Coming of the Welfare State*, London, Batsford, 1968.
- H. BUNBURY, *Administration of the Proposals in the Beveridge Report*, in *Public Administration*, XXI, 2, 1943, pp. 80-82.
- H. BUTTERFIELD, *The Whig Interpretation of History*, New York-London, W. W. Norton, 1965.
- F. CAFFÈ, *La fine del «Welfare State» come riedizione del crollismo*, in *In difesa del "welfare State". Saggi di Politica economica*, Torino, Rosenberg & Sellier, 1986.
- A. CAIRNCROSS, *Years of Recovery: British Economic Policy 1945-51*, New York, Methuen, 1985.
- C. CALABRÒ, *Socialismo liberale rosselliano e liberalismo sociale inglese: affinità e differenze*, in (a cura di) T. Casadei, *Repubblicanesimo, democrazia, socialismo delle libertà: incroci per una rinnovata cultura politica*, Milano, Angeli, 2004.
- C. CALABRÒ, *L'idea di cittadinanza sociale in Inghilterra tra le due guerre*, in (a cura di) Id., *Le vie della cittadinanza sociale in Europa (1848-1948)*, Roma, Edizioni di Storia e Letteratura, 2020.
- P. CALAMANDREI, *L'avvenire dei diritti di libertà*, in F. Ruffini, *Diritti di libertà*, Firenze, La Nuova Italia, 1975.
- M. CALAMO SPECCHIA, *L'Europa del disincanto tra rivendicazioni sovrane e sostenibilità 'sociale' del costituzionalismo cosmopolita*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 1, 2017, pp. 13-44.
- G. CALOGERO, *Primo manifesto del liberalsocialismo*, in *Difesa del liberalsocialismo ed altri saggi*, Milano, Marzorati, 1972.
- P. CALVOCORESSI, *The British Experience. 1945-1975*, Harmondsworth, Penguin Books, 1978.

- F. CAPORALE, *Divergenze e convergenze nell'elaborazione della nozione di servizio pubblico in Francia e nel Regno Unito*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 46, 2017, pp. 625-663.
- R. CAR, *Via giuridica e sociologica al global constitutionalism: una critica politico-costituzionale*, in *Giornale di storia costituzionale*, 32, II, 2016.
- G. CARVALE, *James Ramsay MacDonald (1924-1927, 1929-1935). Il primo premier laburista*, in (a cura di) A. Torre, *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i primi ministri*, Milano, Wolters Kluwer, 2020.
- M. CARVALE, *Storia del diritto nell'Europa moderna e contemporanea*, Bari, Laterza, 2012.
- G. CARBONI, *David Lloyd George. I Earl of Dwyfor (1916-1922). Il ribelle della politica britannica*, in (a cura di) A. Torre, *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i primi ministri*, Milano, Wolters Kluwer, 2020.
- G. CARPENTER, *National Health Insurance 1911-1948. A Case Study in the Use of Private Non-Profit Making Organizations in the Provision of Welfare Benefits*, in *Public Administration*, 62, 1984, pp. 71-89.
- C. T. CARR, *Delegated Legislation. Three Lectures*, Cambridge, University Press, 1921.
- C. T. CARR, *Concerning English Administrative Law*, New York, Columbia University Press, 1941.
- T. CASADEI, *I diritti sociali. Un percorso filosofico-giuridico*, Firenze, Firenze University Press, 2012.
- T. CASADEI, *Diritti sociali e "processo de-costituente"*, in *Ragion pratica*, 47, 2016, pp. 541-552.
- T. CASADEI, *Oltre lo Stato sociale? Il dibattito di lunga durata sul 'reddito di cittadinanza'*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 46, 2017, pp. 141-171.
- S. CASSESE, *Albert Venn Dicey e il diritto amministrativo*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 19, 1, 1990, pp. 5-82.
- S. CASSESE, *Il diritto amministrativo: storia e prospettive*, Milano, Giuffrè, 2010.
- S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, Roma, Laterza, 2012.
- R. CASTEL, *L'Insécurité sociale: qu'est-ce qu'être protégé?*, trad. it., *L'insicurezza sociale: che significa essere protetti?*, Torino, Einaudi, 2004.
- F. G. CASTLES, S. LEIBFRIED, J. LEWIS, H. OBINGER, C. PIERSON, *Introduction*, in F. G. Castles (et al.), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, 2012.
- M. CAU, *Ripensando l'età della ricostruzione (1945-1951). Un confronto internazionale*, in (a cura di) M. Cau, *L'Europa di De Gasperi e Adenauer. La sfida della ricostruzione (1945-1951)*, Bologna, Il Mulino, 2011.
- P. CAVALIERE, *Robert Anthony Eden. I Earl of Avon (1955-1957). La promessa mai mantenuta di Downing Street*, in (a cura di) A. Torre, *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i primi ministri*, Milano, Wolters Kluwer, 2020.
- A. CAVANNA, *Storia del diritto moderno in Europa: le fonti e il pensiero giuridico*, Milano, Giuffrè, 1982.
- A. CAWSON, *Corporatism and Social Welfare. Social Policy and State Intervention in Britain*, London, Heinemann, 1982.
- G. CAZZETTA, *Intervento dello Stato e libertà contrattuale fra Otto e Novecento*, in *Historia et ius*, 6, 2014, pp. 1-11.
- 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.
- A. A. CERVATI, *I principi del diritto costituzionale inglese e l'insegnamento del diritto costituzionale comparato*, in (a cura di) A. Torre, *La Costituzione britannica. The British Constitution*, 1, Torino, Giappichelli, 2005.
- V. CESAREO, *Cittadinanza e Stato assistenziale*, in *Studi di sociologia*, 3-4, 1978, pp. 279-301.
- R. CHAMBERS, *Workmen's Compensation*, in (ed.) W. A. Robson, *Social Security*, London, Allen & Unwin, 1948.
- E. H. CHAMBERLIN, *The Theory of Monopolistic Competition*, trad. it., *Teoria della concorrenza monopolistica*, Firenze, La Nuova Italia, 1961.
- J. A. CHANDLER, *Explaining Local Government. Local Government in Britain Since 1800*, Manchester, Manchester University Press, 2007.
- L. CHARLESWORTH, *Welfare's Forgotten Past: A Socio-legal History of the Poor Law*, London-New York, Routledge, 2010.
- L. G. CHIOZZA MONEY, *Riches and Poverty*, Methuen, London, 1905.

- W. CHURCHILL, *Liberalism and the Social Problem*, London, Hodder and Stoughton, 1909.
- W. CHURCHILL, *The Second World War*, trad. it., *La Seconda Guerra Mondiale*, Milano, Biblioteca Universale Rizzoli, 2000.
- M. CINELLI, *Sicurezza sociale e "assistenzialismo" nella prospettiva di crisi dello Stato sociale*, in *Città e regione*, 5, 1982, pp. 113-133.
- M. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, Torino, Giappichelli, 2020.
- S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Servizi sanitari, mercato e "modello sociale europeo"*, in *Mercato concorrenza regole*, 1, 2009, pp. 179-213.
- C. CLARK, *The Conditions of Economic Progress*, London, Macmillan, 1957.
- J. J. CLARKE, *Social Welfare. Being an Abridgement of "Social Administration"*, London, Pitman, 1953.
- J. S. CLARKE, *National Health Insurance*, in (ed.) W. A. Robson, *Social Security*, London, Allen & Unwin, 1948.
- P. CLARKE, *Hope and Glory. Britain 1900-1990*, trad. it., *Speranza e gloria. L'Inghilterra nel XX secolo*, Bologna, Il Mulino, 2000.
- F. S. COHEN, *The Problems of a Functional Jurisprudence*, in *The Modern Law Review*, 1, 1, 1937, pp. 5-26.
- G. D. H. COLE, *The World of Labour: A Discussion of the Present and Future of Trade Unionism*, London, G. Bells and Sons, 1920.
- G. D. H. COLE, *Conflicting Social Obligations*, in *Proceedings of the Aristotelian Society*, 15, 1914-1915, pp. 140-159.
- G. D. H. COLE, *Self-government in Industry*, London, G. Bell, 1920.
- G. D. H. COLE, *Social Theory*, London, Methuen, 1920.
- G. D. H. COLE, *The Method of Social Legislation*, in *Public Administration*, 9, 1, 1931, pp. 4-14.
- G. D. H. COLE, *Beveridge Explained. What the Beveridge Report on Social Security Means*, London, The New Statesman and Nation, 1942.
- D. COLLINS, *The Introduction of Old Age Pension in Great Britain*, in *Historical Journal*, VIII, 1965, pp. 246-259.
- M. COLUCCI, *Introduzione*, in (a cura di) Id., *La libertà solidale: scritti 1942-1945*, Roma, Donzelli, 2010.
- F. CONTI, G. SILEI, *Breve storia dello stato sociale*, Roma, Carocci, 2013.
- J. COOPER, *The British Welfare Revolution, 1906-14*, London, Bloomsbury Academic, 2019.
- L. COPPOLARO, L. MECCHI, *Free Trade and Social Welfare in Europe. Explorations in the Long 20th Century*, London, Routledge, 2020.
- G. COSTA, *Introduzione*, in (a cura di) Id., *J. M. Keynes. Antologia di scritti economico-politici*, Bologna, Il Mulino, 1978.
- P. COSTA, *Il discorso della cittadinanza in Europa: ipotesi di lettura*, in (a cura di) C. Sorba, *Cittadinanza. Individui, diritti sociali, collettività nella storia contemporanea*, Padova, SISSCO, 1999.
- P. COSTA, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa. La civiltà liberale*, III, Roma, Laterza, 1999.
- P. COSTA, *Civitas: storia della cittadinanza in Europa. L'età dei totalitarismi e della democrazia*, IV, Roma, Laterza, 2001.
- P. COSTA, *La cittadinanza: un tentativo di ricostruzione 'archeologica'*, in (a cura di) D. Zolo, *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma-Bari, Laterza, 1994.
- P. COSTA, *Diritti*, in (a cura di) M. Fioravanti, *Lo Stato moderno in Europa. Istituzioni e diritto*, Bari, Laterza, 2002.
- P. COSTA, *Lo Stato di diritto: un'introduzione storica*, in (a cura di) P. Costa, D. Zolo, *Lo Stato di diritto. Storia, teoria, critica*, Milano, Feltrinelli, 2002.
- P. COSTA, *Diritti fondamentali (storia)*, in *Enciclopedia del diritto*, II, II, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 365-417.
- P. COSTA, *Cittadinanza sociale e diritto del lavoro nell'Italia repubblicana*, in *Lavoro e diritto*, 1, 2009, pp. 35-87.
- P. COSTA, *Cittadinanza*, Roma, Laterza, 2013.
- P. COSTA, *Lo Stato sociale come problema storiografico*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 46, 2017, pp. 41-102.
- P. P. CRAIG, *Public Law and Democracy in the United Kingdom and the United States of America*, Oxford, Clarendon Press, 1990.

- R. CRANSTON, *Legal Foundations of the Welfare State*, London, Weidenfeld and Nicolson, 1985.
- B. CROCE, *Liberismo e liberalismo*, in B. Croce, L. Einaudi, *Liberalismo e liberalismo*, Milano, Ricciardi, 1957.
- J. E. CRONIN, *War, State and Society in Twentieth-Century Britain*, London and New York, Routledge, 1991.
- C. A. R. CROSLAND, *The Future of Socialism*, London, Jonathan Cape, 1956.
- R. H. S. CROSSMAN, *Towards a Philosophy of Socialism*, in *New Fabian Essays*, trad. it., *Nuovi Saggi Fabiani*, Milano, Edizioni di Comunità, 1953.
- R. H. S. CROSSMAN, *Socialism and the New Despotism*, in *Fabian Tract*, 298, 1956, pp. 1-24.
- M. A. CROWTHER, *The Later Years of the Workhouses 1890-1929*, in (ed.) P. Thane, *The Origins of British Social Policy*, London, Croom Helm, 1978.
- M. A. CROWTHER, *Social Policy in Britain 1914-1939*, London, Macmillan, 1988.
- L. CUOCOLO, *Welfare State e diritti sociali*, in (a cura di) G. F. Ferrari, *Diritto pubblico dell'economia*, Milano, Egea, 2013.
- R. DAHRENDORF, *Class and Class Conflict in Industrial Society*, trad. it., *Classi e conflitto di classe nella società industriale*, Bari, Laterza, 1970.
- R. DAHRENDORF, *Citizenship and Beyond*, trad. it., in G. Sartori, R. Dahrendorf, *Il cittadino totale: partecipazione, eguaglianza e libertà nelle democrazie*, Torino, Einaudi, 1977.
- R. DAHRENDORF, *The Modern Social Conflict. An Essay on the Politics of Liberty*, trad. it., *Il conflitto sociale nella modernità*, Roma-Bari, Laterza, 1989.
- R. DAHRENDORF, *Lebenschancen. Anläufe zur sozialen und politischen Theorie*, trad. it., *La libertà che cambia*, Roma-Bari, Laterza, 1994.
- R. DAHRENDORF, *LSE: A History of the London School of Economics and Political Science, 1895-1995*, Oxford, Oxford University Press, 1995.
- M. D'ALBERTI, *Diritto amministrativo comparato. Mutamenti dei sistemi amministrativi e contesto globale*, Bologna, Il Mulino, 2019.
- R. D'ALESSANDRO, *Breve storia della cittadinanza*, Roma, Manifestolibri, 2006.
- H. DALTON, *Practical Socialism for Britain*, London, Routledge, 1945.
- G. DARGERFIELD, *The Strange Death of Liberal England*, London, Constable, 1935.
- R. DAVIDSON, R. LOWE, *Bureaucracy and Innovation in British Welfare Policy 1870-1945*, in (ed.) W. J. Mommsen, *The Emergence of the Welfare State in Britain and Germany. 1850-1950*, London, Croom Helm, 1981.
- M. J. DAUNTON, *Payment and Participation: Welfare and State-Formation in Britain 1900-1951*, in *Past and Present*, 1996, pp. 169-216.
- C. DE BONI, *Lo Stato sociale nel pensiero politico contemporaneo. Il Novecento. Parte prima: da inizio secolo alla seconda guerra mondiale*, Firenze, Firenze University Press, 2009.
- C. DE BONI, *Lo Stato sociale nel pensiero politico contemporaneo. Il Novecento. Parte seconda: dal dopoguerra a oggi*, Firenze, Firenze University Press, 2009.
- R. DEL GIUDICE, *Il Piano Beveridge: dalla culla alla bara*, in *Le assicurazioni sociali*, 1, 1943, pp. 1-17.
- A. DE LUCA, *L'accesso alla giustizia in Inghilterra tra Stato e mercato*, Torino, Giappichelli, 2007.
- R. DEL PUNTA, *Valori del diritto del lavoro ed economia di mercato*, in (a cura di) B. Caruso, R. Del Punta, T. Treu, *Il diritto del lavoro e la grande trasformazione. Valori, attori, regolazione*, Bologna, Il Mulino, 2020.
- A. T. DENNING, *Freedom Under Law*, London, Stevens, 1986.
- A. T. DENNING, *The Changing Law*, London, Stevens, 1953.
- G. DE RUGGIERO, *Storia del liberalismo europeo*, Feltrinelli, Milano, 1977.
- T. DETTI, G. GOZZINI, *Storia del mondo attuale. 1968-2017*, Roma, Laterza, 2018.
- A. DE SANCTIS, *Leonard T. Hobhouse: libero scambio e giustizia sociale*, Scandicci, Centro editoriale toscano, 2014.
- A. DE SANCTIS, *Liberalismo e One-Nation Tory: due modi di intendere la cittadinanza sociale*, in (a cura di) C. Calabrò, *Le vie della cittadinanza sociale in Europa (1848-1948)*, Roma, Edizioni di Storia e Letteratura, 2020.

- F. M. DE SANCTIS, *Dall'eguaglianza fra gli eguali all'eguaglianza degli eguali*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 44, 2015, pp. 7-66.
- S. A. DE SMITH, *Judicial Review of Administrative Action*, London, Stevens, 1959.
- P. DEVLIN, *The Common Law, Public Policy and the Executive*, in *Current Legal Problems*, 9, 1, 1956, pp. 1-15.
- A. V. DICEY, *The Parliament Act, 1911, and the Destruction of All Constitutional Safeguards*, in (ed.) W. R. Anson, *Rights of Citizenship. A Survey of Safeguards for the People*, London, Frederick Warne, 1912.
- A. V. DICEY, *The Development of Administrative Law in England*, in *Law Quarterly Review*, XXXI, 1915, pp. 148-153.
- A. V. DICEY, *Lectures on the Relation between Law and Public Opinion in England During the Nineteenth Century*, trad. it., *Diritto e opinione pubblica nell'Inghilterra dell'Ottocento*, Bologna, Il Mulino, 1997.
- A. V. DICEY, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, trad. it., *Introduzione allo studio del diritto costituzionale. Le basi del costituzionalismo inglese*, Bologna, Il Mulino, 2003.
- E. DICCIOTTI, *Sulla distinzione tra diritti di libertà e diritti sociali: una prospettiva di filosofia analitica*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2004, pp. 733-762.
- E. DICCIOTTI, *Il mercato delle libertà*, Bologna, Il Mulino, 2006.
- M. DICOSOLA, *Henry Campbell-Bannerman (1905-1908). Una meteora a Downing Street?*, in (a cura di) A. Torre, *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i primi ministri*, Milano, Wolters Kluwer, 2020.
- G. DI GASPARE, *Il servizio pubblico tra teoria e storia*, in *Economia e diritto del terziario*, 2, 2005, pp. 441-458.
- G. DI GASPARE, *Origine, costituzione e struttura della nozione di servizio pubblico*, in *Amministrazione in Cammino*, 2018, pp. 1-12.
- A. DIGBY, *British Welfare Policy: from Workhouse to Workfare*, London, Faber and Faber, 1989.
- M. E. DIMOCK, *British Public Utilities and National Development*, London, Allen & Unwin, 1933.
- M. E. DIMOCK, *Law and Dynamic of Administration*, New York, Praeger, 1980.
- P. DOBNER, M. LOUGHLIN, *The Twilight of Constitutionalism?*, Oxford, Oxford University Press, 2010.
- P. DONATI, *Natura, problemi e limiti del Welfare State: un'interpretazione*, in (a cura di) P. Donati, G. Rossi, *Welfare state: problemi e alternative*, Milano, Angeli, 1983.
- D. V. DONNISON, *Social Policy Since Titmuss*, in *Journal of Social Policy*, 8, 2, 1979, pp. 145-156.
- L. DUGUIT, *The Law and the State*, in *Harvard Law Review*, XXXI, 1, 1917, pp. 1-185.
- R. DWORKIN, *Taking Rights Seriously*, trad. it., *I diritti presi sul serio*, Bologna, Il Mulino, 1982.
- R. EATWELL, *The 1945-1951: Labour Governments*, London, Batsford Academic, 1979.
- H. ECKSTEIN, *The English Health Service: Its Origins, Structure, and Achievements*, Cambridge, Harvard University Press, 1958.
- H. ECKSTEIN, *Pressure Group Politics. The Case of the British Medical Association*, Standford, Standford University Press, 1960.
- K. D. EDWING, *The Case for Social Rights*, in (ed.) T. Campbell, J. Goldworthy, A. Stone, *Protecting Human Rights. Instruments and Institutions*, Oxford, Oxford University Press, 2003.
- L. EINAUDI, *La fine del laissez-faire?*, in *La Riforma Sociale*, 37, 1926, pp. 570-573.
- L. EINAUDI, *Dei diversi significati del concetto di liberismo economico e dei suoi rapporti con quello di liberalismo*, in B. Croce, L. Einaudi, *Liberismo e liberalismo*, Milano, Ricciardi, 1957.
- L. EINAUDI, *Lezioni di politica sociale*, Torino, Einaudi, 1964.
- 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.
- B. EMERSON, *The Administration of Constitutional Conflict: Structural Transformations in American Public Law, 1877-1946*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 46, 2017, pp. 385-415.
- R. C. K. ENSOR, *The Practical Case for a Legal Minimum Wage*, in J. R. Hay, *The Development of the British Welfare State, 1880-1975*, London, Arnold, 1978.
- D. R. ERNST, *Tocqueville's Nightmare. The Administrative State Emerges in America, 1900-1940*, New York, Oxford University Press, 2014.
- G. ESPING-ANDERSEN, *Cittadinanza e socialismo nel Welfare State*, in *Stato e Mercato*, 1, 1985, pp. 253-282.

- G. ESPING-ANDERSEN, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity, 1990.
- L. FABIANO, *Arthur Neville Chamberlain (1937-1940). Dall'appeasement alla Seconda Guerra mondiale*, in (a cura di) A. Torre, *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i primi ministri*, Milano, Wolters Kluwer, 2020.
- L. FANTACCI, *Motivi e conseguenze di una riforma mancata*, in (a cura di) L. Fantacci, Z. Xiaochuan, *Eutopia. Proposte per una moneta internazionale*, Milano, Et Al, 2011.
- B. FENZI, *Il piano Beveridge*, Roma, Edizioni Roma, 1945.
- L. FERRAJOLI, *La crisi dello Stato di diritto nella crisi dello Stato sociale*, in E. Fano, G. Marramao, S. Rodotà, *Trasformazioni e crisi del Welfare State*, Bari, De Donato Regione Piemonte, 1983.
- L. FERRAJOLI, *Manifesto per l'uguaglianza*, Roma-Bari, Laterza, 2019.
- G. F. FERRARI, *Autorità locali e governo centrale nell'amministrazione della scuola in Inghilterra*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1975, pp. 1798-1894.
- G. F. FERRARI, *La sicurezza sociale in Gran Bretagna*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3, 1981, pp. 936-1001.
- G. F. FERRARI, *Le libertà. Profili comparatistici*, Torino, Giappichelli, 2011.
- G. F. FERRARI, *Il diritto pubblico dell'economia: oggetto, modelli ed evoluzione storica*, in (a cura di) Id., *Diritto pubblico dell'economia*, Milano, Egea, 2013.
- F. FERRAROTTI, *Lord Beveridge o del liberismo radicale*, in W. H. Beveridge, *Voluntary Action*, trad. it., *L'azione volontaria*, Milano, Edizioni di Comunità, 1954.
- M. FERRERA, *Sviluppo e crisi del Welfare State in Italia*, in (a cura di) Id., *Lo stato del benessere: una crisi senza uscita?*, Firenze, Le Monnier, 1981.
- M. FERRERA, *Il Welfare State in Italia. Sviluppo e crisi in prospettiva comparata*, Bologna, Il Mulino, 1984.
- M. FERRERA, *Modelli di solidarietà: politica e riforme sociali nelle democrazie*, Bologna, Il Mulino, 1993.
- M. FERRERA, *Teoria empirica della politica e diritti sociali*, in *Ragion pratica*, 47, 2016.
- M. FERRERA, *Rotta di collisione. Euro contro welfare?*, Roma-Bari, GLF Laterza, 2016.
- E. J. FEUCHTWANGER, *Democracy and Empire: Britain, 1865-1914*, trad. it., *Democrazia e Impero. L'Inghilterra fra il 1865 e il 1914*, Il Mulino, Bologna, 1989.
- S. FIELDING, *What Did "The People" Want? The Meaning of the 1945 General Election*, in *The Historical Journal*, 3, 1992, pp. 623-639.
- J. N. FIGGIS, *Churches in the Modern State*, in (ed.) P. Q. Hirst, *The Pluralist Theory of the State*, London, Routledge, 1993.
- H. FINER, *Theory and Practice of Modern Government*, London, Methuen, 1932.
- H. FINER, *Road to Reaction*, London, Dennis Dobson, 1945.
- G. FINLAYSON, *Citizen, State, and Social Welfare in Britain 1830-1990*, New York, Oxford University Press, 1994.
- M. FIORAVANTI, *Stato e Costituzione: materiali per una storia delle dottrine costituzionali*, Torino, Giappichelli, 1993.
- M. FIORAVANTI, *Stato e Costituzione: l'esperienza del Novecento*, in (a cura di) P. Cappellini, P. Costa, M. Fioravanti, B. Sordi, *Il Contributo italiano alla storia del Pensiero – Diritto*, Roma, Treccani, 2012.
- M. FIORAVANTI, *Art. 2. Costituzione italiana*, Roma, Carocci, 2018.
- M. FIORAVANTI, *Il cerchio e l'ellisse. I fondamenti dello Stato costituzionale*, Roma, Laterza, 2020.
- P. FLORA, *Soluzione o fonte di crisi? Il Welfare State in prospettiva storica*, in (a cura di) M. Ferrera, *Lo stato del benessere: una crisi senza uscita?*, Firenze, Le Monnier, 1981.
- P. FLORA, J. ALBER, *Sviluppo dei "welfare states" e processi di modernizzazione e democratizzazione nell'Europa occidentale*, in (a cura di) P. Flora, A. J. Heidenheimer, *Lo sviluppo del Welfare state in Europa e in America*, Bologna, Il Mulino, 1986.
- M. FOUCAULT, *Sorvegliare e punire: nascita della prigione*, Torino, Einaudi, 2014.
- J. FOURASTIÈ, *Les Trente Glorieuses: ou la révolution invisible de 1946 à 1975*, Paris, Fayard, 1979.
- F. FRANKFURTER, W. I. JENNINGS, *Courts and Administrative Law: The Experience of English Housing Legislation*, in *Harvard Law Review*, 49, 3, 1936, pp. 426-454.

- D. FRASER, *The Evolution of the British Welfare State. A History of Social Policy Since the Industrial Revolution*, London, Macmillan, 1973.
- B. FRASER BROCKINGTON, *A Short History of Public Health*, London, J. & A. Churchill, 1966.
- W. FRAZER, *Public Health and Civil Defense in Great Britain During the War*, in *American Journal of Public Health and the Nation's Health*, 32, 1, 12, 1942, pp. 1319-1334.
- M. FREEDEN, *The New Liberalism: An Ideology of Social Reform*, Oxford, Oxford University Press, 1978.
- M. FREEDLAND, S. SCIARRA (ed.), *Public Services and Citizenship*, Oxford, Clarendon Press, 1998.
- M. FRIEDMAN, *Capitalism and Freedom*, trad. it., *Efficienza economica e libertà*, Firenze, Vallecchi, 1967.
- W. G. FRIEDMANN, *Law and Social Change in Contemporary Britain*, London, Stevens, 1951.
- W. G. FRIEDMANN, *Law in a Changing Society*, London, Stevens, 1959.
- W. G. FRIEDMANN, *The State and the Rule of Law in a Mixed Economy*, London, Stevens, 1971.
- V. FROSINI, *La ragione dello Stato. Studi sul pensiero politico inglese contemporaneo*, Milano, Giuffrè, 1976.
- J. FULBROOK, *Administrative Justice and the Unemployed*, London, Mansell, 1978.
- C. FUSARO, *Winston Leonard Spencer Churchill (1940-1945, 1951-1955). Il predestinato che vinse la guerra e un Nobel*, in (a cura di) A. Torre, *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i primi ministri*, Milano, Wolters Kluwer, 2020.
- H. GAITSKELL, *The Ideological Development of Democratic Socialism in Great Britain*, trad. it., *Gli sviluppi ideologici del socialismo democratico in Inghilterra*, Roma, Opere nuove, 1956.
- J. K. GALBRAITH, *The Affluent Society*, New York-Toronto, The New American Library, 1958.
- D. J. GALLIGAN, *Discretionary Powers. A Legal Study of Official Discretion*, Oxford, Clarendon Press, 1990.
- D. GARLAND, *The Welfare State: A Fundamental Dimension of Modern Government*, in *European Journal of Sociology*, 55, 3, 2014.
- D. GARLAND, *The Welfare State. A Very Short Introduction*, Oxford, University Press, 2016.
- H. GEORGE, *Progress and Poverty. An Inquiry into the Cause of Industrial Depressions and of Increase of Want with Increase of Wealth*, New York, Robert Schalkenbaeh Foundation, 1935.
- V. GEORGE, *Social security. Beveridge and After*, London, Routledge, 2019.
- M. S. GIANNINI, *Presentazione*, in H. W. R. Wade, *Administrative Law*, Milano, Giuffrè, 1969.
- M. S. GIANNINI, *Stato sociale: una nozione inutile*, *Il Politico*, 42, 2, 1977, pp. 205-227.
- A. GIDDENS, *T. H. Marshall, the State and Democracy*, in (ed.) M. Bulmer, A. M. Rees, *Citizenship Today. The Contemporary Relevance of T. H. Marshall*, London, UCL Press, 1996.
- A. GIDDENS, *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, trad. it., *La terza via*, Milano, Il Saggiatore, 1999.
- B. B. GILBERT, *The Evolution of National Insurance in Great Britain: The Origins of the Welfare State*, London, Michael Joseph, 1966.
- M. GILBERT, *La politica economica del governo laburista, 1945-1948. Pratical or Impractical Socialism*, in (a cura di) M. Cau, *L'Europa di De Gasperi e Adenauer. La sfida della ricostruzione (1945-1951)*, Bologna, Il Mulino, 2011.
- M. B. GILSON, *Unemployment Insurance in Great Britain*, London, Allen & Unwin, 1931.
- M. GINSBERG, *The Growth of Social Responsibility*, in (ed.) Id., *Law and Opinion in England in 20th Century*, London, Stevens, 1959.
- C. GIORGI, I. PAVAN, *Storia dello Stato sociale in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2021.
- F. GIROTTI, *Welfare state: storia, modelli e critica*, Roma, Carocci, 1998.
- S. GIUBBONI, *Il finanziamento della sicurezza sociale in Gran Bretagna*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 61, 1994, pp. 101-141.
- S. GIUBBONI, *Diritti sociali e mercato. La dimensione sociale dell'integrazione europea*, Bologna, Il Mulino, 2003.
- S. GIUBBONI, *Stato sociale e integrazione europea: una rivisitazione teorica*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 46, 2017, pp. 553-586.
- S. GIUBBONI, A. PIOGGIA, *Lo Stato del benessere: dalla redistribuzione al riconoscimento*, in (a cura di) C. Corsi, *Felicità e benessere: una ricognizione critica*, Firenze, Firenze University Press, 2015.
- D. GLADSTONE, *The Twentieth-Century Welfare State*, London, Macmillan, 1999.

- H. GLENNERSTER, *Paying for Welfare*, Oxford, Basil Blackwell, 1985.
- H. GLENNERSTER, *British Social Policy Since 1945*, Howard Oxford Cambridge, Blackwell, 1995.
- H. GLENNERSTER, *The Sustainability of Western Welfare States*, in F. G. Castles (et al.), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, 2012.
- R. VON GNEIST, *Das heutige englische Verfassungs- und Verwaltungsrecht*, trad. it., *L'amministrazione e il diritto amministrativo inglese*, Torino, Unione Tipografico-editrice, 1896.
- L. GOLDMAN, *Founding the Welfare State: Beveridge, Tawney, and Temple*, in (ed.) Id., *Welfare and Social Policy in Britain Since 1870. Essays in Honour of Jose Harris*, Oxford, Oxford University Press, 2019.
- J. H. GOLDTHORPE, *I problemi dell'economia politica alla fine del periodo post-bellico*, in *Stato e Mercato*, 7, 1983, pp. 47-87.
- C. GORE, *Introduction*, in *Property. Its Duties and Rights*, London, MacMillan, 1913.
- T. GORIELY, *Making the Welfare State Work: Changing Conceptions of Legal Remedies Within the British Welfare State*, in (ed.) F. Regan, A. Paterson, T. Goriely, D. Fleming, *The Transformation of Legal Aid. Comparative and Historical Studies*, Oxford, Oxford University Press, 1999.
- M. GORSKY, *The British National Health Service 1948–2008: A Review of the Historiography*, in *Social History of Medicine*, 21, 3, 2008, pp. 437-460.
- C. GRAHAM, *Regulating Public Utilities: A Constitutional Approach*, Oxford, Hart, 2000.
- R. GRAVES, A. HODGE, *The Long Weekend. A Social History of Great Britain. 1918-1939*, London, Macdonald, 1991.
- H. R. G. GREAVES, *The Civil Service in the Changing State*, London, Harrap, 1947.
- E. H. H. GREEN, *The Treasury Resignations of 1958: A Reconsideration*, in *Twentieth Century British History*, 11, 4, 2000, pp. 409-430.
- T. H. GREEN, *Lectures on the Principles of Political Obligation*, trad. it., *L'obbligazione politica*, Catania, Giannotta, 1973.
- T. H. GREEN, *Lecture on Liberal Legislation and Freedom of Contract*, in *Collected Works of T. H. Green*, III, Bristol, Thoemmes Press, 1997.
- J. A. G. GRIFFITH, *The Law of Property (Land)*, in (ed.) M. Ginsberg, *Law and Opinion in England in 20th Century*, London, Stevens, 1959.
- J. A. G. GRIFFITH, *The Political Constitution*, in *The Modern Law Review*, 42, 1, 1979, pp. 1-21.
- J. A. G. GRIFFITH, *The Politics of Judiciary*, trad. it., *Giudici e politica in Inghilterra*, Feltrinelli, Milano, 1980.
- J. A. G. GRIFFITH, *Judicial Politics Since 1920: A Chronicle*, Oxford, Blackwell, 1993.
- J. A. G. GRIFFITH, H. STREET, *Principles of Administrative Law*, London, Pitman, 1952.
- P. GROSSI, *Storia sociale e dimensione giuridica*, in (a cura di) Id., *Storia sociale e dimensione giuridica. Strumenti d'indagine e ipotesi di lavoro*, Milano, Giuffrè, 1986.
- P. GROSSI, *L'Europa del diritto*, Roma, Laterza, 2007.
- P. GROSSI, *Introduzione al Novecento giuridico*, Roma, Laterza, 2012.
- P. GROSSI, *Medioevo e modernità: le diverse fondazioni di due civiltà giuridiche*, in (a cura di) P. Cappellini, P. Costa, M. Fioravanti, B. Sordi, *Il Contributo italiano alla storia del Pensiero – Diritto*, Roma, Treccani, 2012.
- P. GROSSI, *Giovinexza della Costituzione italiana*, Roma, Bardi Edizioni, 2019.
- O. GUERRERO-OROZCO, *Public Administration in Great Britain: History, Institutions, and Ideas*, Mexican Culture Seminary, State of Mexico's Institute of Public Administration, 2015.
- G. GURVITCH, *Le temps présent et l'idée du droit social*, Paris, Vrin, 1931.
- G. GURVITCH, *La déclaration des droits sociaux*, trad. it., *La dichiarazione dei diritti sociali*, Milano, Edizioni di comunità, 1949.
- A. GUTMANN, *Liberal Equality*, Cambridge, Cambridge University Press, 1980.
- J. HABERMAS, *Nella spirale tecnocratica. Un'arringa per la solidarietà europea*, Roma-Bari, Laterza, 2014.
- R. B. HALDANE, *An Organized Civil Service*, in *Journal of Public Administration*, 1, 1, 1923, pp. 6-16
- R. B. HALDANE, *The Constitutional Evolution of the Civil Service*, in *Journal of Public Administration*, 2, 1, 1924, pp. 9-22.

- E. HALÉVY, *La formation du radicalisme philosophique*, trad. en., *The Growth of Philosophic Radicalism*, London, Faber, 1949.
- M. P. HALL, *The Social Services of Modern England*, London, Routledge & Kegan Paul, 1953.
- J. F. HANDLER, *Social Citizenship and Welfare in the United States and Western Europe. The Paradox of Inclusion*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.
- I. HARDEN, *The Contracting State*, Buckingham-Philadelphia, Open University Press, 1992.
- I. HARE, *Social Rights as Fundamental Human Rights*, in (ed.) B. Hepple, *Social and Labour Rights in a Global Context. International and Comparative Perspectives*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.
- C. HARLOW, *The Influence of Léon Duguit on Anglo-American Thought*, in (ed.) F. Melleray, *Autour de Léon Duguit. Colloque commémoratif du 150e anniversaire de la naissance du doyen Léon Duguit Bordeaux, 29-30 mai 2009*, Bruxelles, Bruylant, 2011.
- C. HARLOW, *Public and Private Law: A Redundant Divide*, in (ed.) J. Varuhas, S. Wilson Stark, *The Frontiers of Public Law*, London, Hart, 2019.
- C. HARLOW, R. RAWLINGS, *Law and Administration*, Cambridge, CUP, 2009.
- H. J. HARRIS, *National Health Insurance in Great Britain, 1911 to 1921*, Washington, Government Printing Office, 1923.
- J. HARRIS, *William Beveridge: A Biography*, Oxford, Oxford University Press, 1977.
- J. HARRIS, *Some Aspects of Social Policy in Britain During the Second World War*, in (ed.) W. J. Mommsen, *The Emergence of the Welfare State in Britain and Germany. 1850-1950*, London, Croom Helm, 1981.
- J. HARRIS, *Political Thought and the Welfare State 1870-1940: An Intellectual Framework for British Social Policy, in Past and Present*, May, 1992.
- J. HARRIS, *Victorian Values and the Founders of the Welfare State*, in *Proceedings British Academy*, 78, 1992.
- J. HARRIS, *Beveridge's Social and Political Thought*, in (ed.) J. Hills, J. Ditch, H. Glennerster, *Beveridge and Social Security: An International Retrospective*, Oxford, Clarendon Press, 1994.
- J. HARRIS, *The Webbs and Beveridge*, in *From the Workhouse to Welfare*, London, Fabian Society, 2009.
- N. HARRIS, *Social Security Law in Context*, Oxford, Oxford University Press, 2000.
- N. HARRIS, *Law in a Complex State. Complexity in the Law & Structure of Welfare*, Oxford, Hart, 2013.
- R. W. HARRIS, *National Health Insurance in Great Britain. 1911-1946*, London, Allen & Unwin, 1946.
- J. HART, *Nineteenth Century Social Reforms: A Tory Interpretation of History*, in *Past and Present*, 31, 1965.
- W. O. HART, *Introduction to the Law of Local Government and Administration*, London, Butterworth, 1957.
- R. G. HAWTREY, *Public Expenditure and the Demand for Labour*, in *Economica*, 13, 1925.
- J. R. HAY, *The Origins of the Liberal Welfare Reforms. 1906-1914*, London, Macmillan, 1975.
- J. R. HAY, *The Development of the British Welfare State, 1880-1975*, London, Arnold, 1978.
- J. R. HAY, *Employers' Attitudes to Social Policy and Concept of 'Social Control', 1900-1920*, in (ed.) P. Thane, *The Origins of British Social Policy*, London, Croom Helm, 1978.
- F. A. VON HAYEK, *The Mirage of Social Justice*, in *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.
- F. A. VON HAYEK, *The Road to Serfdom*, trad. it., *La via della schiavitù*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2011.
- F. A. VON HAYEK, *The Constitution of Liberty*, trad. it., *La società libera*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007.
- F. A. VON HAYEK, *Why I Am Not a Conservative*, in Id., *The Constitution of Liberty*, trad. it., *La società libera*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007.
- D. HAYTER, *From Philanthropy to Politics*, in *From the Workhouse to Welfare*, London, Fabian Society, 2009.
- B. W. HEADEY, *Trade Unions and National Wages Policies*, in *The Journal of Politics*, 32, 2, 1970, pp. 407-439.
- H. HECLO, *Modern Social Politics in Britain and Sweden. From Relief to Income Maintenance*, New Haven, Yale University Press, 1974.
- H. HECLO, *Verso un nuovo welfare state*, in (a cura di) M. Ferrera, *Lo stato del benessere: una crisi senza uscita?*, Firenze, Le Monnier, 1981.

- A. HEMERIJCK, *Two or Three Waves of Welfare State Transformation*, in (ed.) N. Morel, B. Palier, J. Palme, *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*, Bristol, Policy, 2012.
- E. P. HENNOCK, *The Origins of British National Insurance and the German Precedent 1880-1914*, in (ed.) W. J. Mommsen, *The Emergence of the Welfare State in Britain and Germany. 1850-1950*, London, Croom Helm, 1981.
- E. P. HENNOCK, *British Social Reform and German Precedents. The Case of Social Insurance 1880-1914*, Oxford, Clarendon Press, 1987.
- S. M. HERBERT, *Britain's Health*, Harmondsworth, Penguin, 1939.
- G. HEWART, *The New Despotism*, London, Benn, 1945.
- M. HILL, *The State, Administration and the Individual*, Glasgow, Fontana, 1976.
- F. HIRSCH, *Social Limits to Growth*, trad. it., *I limiti sociali allo sviluppo*, Milano, Bompiani, 1981.
- A. O. HIRSCHMAN, *L'economia politica come scienza morale e sociale*, Napoli, Liguori, 1987.
- L. T. HOBHOUSE, *Democracy and Reaction*, New York, Putnam, 1905.
- L. T. HOBHOUSE, *The Lords and the Constitution*, in *The Contemporary Review*, 96, 1, 1909, pp. 641-651.
- L. T. HOBHOUSE, *Social Evolution and Political Theory*, New York, Columbia University Press, 1911.
- L. T. HOBHOUSE, *The Historical Evolution of Property*, in *Fact and in Idea*, in *Property. Its Duties and Rights*, London, MacMillan, 1913, pp. 1-31.
- L. T. HOBHOUSE, *The Metaphysical Theory of the State: A Criticism*, London, Allen & Unwin, 1918.
- L.T. HOBHOUSE, *Liberalism*, trad. it., *Liberalismo*, Firenze, Vallecchi, 1995.
- E. J. HOBSBAWM, *The Age of Empire, 1875-1914*, trad. it., *L'età degli imperi. 1875-1914*, Roma-Bari, Laterza, 2005.
- E. J. HOBSBAWM, *Age of Extreme. The Short Twenty Century 1914-1991*, trad. it., *Il secolo breve, 1914-1991*, Milano, Rizzoli, 2014.
- J. A. HOBSON, *Imperialism. A Study*, trad. it., *L'imperialismo*, Milano, ISEDI, 1974.
- J. A. HOBSON, *The Crisis of Liberalism*, Brighton, Harvester Press, 1974.
- J. A. HOBSON, *The Industrial System. An Inquiry into Earned and Unearned Income*, London, Routledge, 1992.
- S. HOLMES, C.R. SUNSTEIN, *The Cost of Rights. Why Liberty Depends on Taxes*, trad. it., *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, Bologna, Il Mulino, 2000.
- T. HORTON, *A Short Guide to Minority Report*, in *From the Workhouse to Welfare*, London, Fabian Society, 2009.
- Hospitals and the State. Background and Blueprint*, I, London, The Action Society Trust, 1955.
- Hospitals and the State. The Impact of the Change*, II, London, The Action Society Trust, 1956.
- T. E. B. HOWARTH, *Prospect and Reality: Great Britain 1945-55*, London, Collins, 1985.
- E. M. HUBBACK, *The Family Allowances Movement, 1927-1948*, in E. Rathbone, *Family Allowances*, London, Allen & Unwin, 1949.
- M. HUNT, *Constitutionalism and the Contractualisation of Government in the United Kingdom*, in (ed.) M. Taggart, *The Province of Administrative Law*, Oxford, Hart, 1997.
- S. ILIFFE, *The NHS. A Picture of Health?*, London, Lawrence & Wishart Limited, 1983.
- B. JACKSON, *Richard Titmuss versus the IEA: The Transition from Idealism to Neo-Liberalism in British Social Policy*, in *Welfare and Social Policy in Britain Since 1870. Essays in Honour of Jose Harris*, Oxford, Oxford University Press, 2019.
- L. L. JAFFE, E. G. HENDERSON, *Judicial Review and the Rule of Law: Historical Origins*, in *Law Quarterly Review*, 72, 1956, pp. 345-365.
- W. JAMES, *Pragmatism*, trad. it., *Pragmatismo. Un nome nuovo per vecchi modi di pensare*, Milano, Il Saggiatore, 1994.
- K. JEFFERYS, *British Politics and Social Policy During the Second World War*, in *Historical Journal*, 30, 1, 1987, pp. 123-144.
- W. I. JENNINGS, *In Praise of Dicey. 1885-1935*, in *Public Administration*, 13, 2, 1935, pp. 123-134.
- W. I. JENNINGS, *Judicial Process at its Worst*, in *Modern Law Review*, 1, 1937, pp. 111-131.

- W. I. JENNINGS, *The Law and the Constitution*, London, University of London Press, 1948.
- B. JESSOP, *The Transformation of the State in Post War Britain*, in (ed.) R. Scase, *The State in Western Europe*, London, Croom Helm, 1980.
- C. JOERGES, *What is Left of the European Economic Constitution? A Melancholic Eulogy*, in *European Law Review*, 30, 2005, pp. 461-489.
- H. W. JONES, *The Rule of Law and the Welfare State*, in *Columbia Law Review*, 58, 2, 1958, pp. 143-156.
- K. JUDGE, *Beveridge: Past, Present and Future*, in (ed.) C. Sandford, C. Pond, R. Walker, *Taxation and Social Policy*, London, Heinemann, 1980.
- O. KAHN-FREUND, *Labour Law*, in (ed.) M. Ginsberg, *Law and Opinion in England in 20th Century*, London, Stevens, 1959.
- O. KAHN-FREUND, *A Note on Status and Contract in British Labour Law*, in *The Modern Law Review*, 30, 1967, pp. 635-644.
- S. E. KARMINSKI, *Family Law*, in (ed.) M. Ginsberg, *Law and Opinion in England in 20th Century*, London, Stevens, 1959.
- S. KATWALA, *Introduction*, in *From the Workhouse to Welfare*, London, Fabian Society, 2009.
- W. G. W. KEETON, *The Twilight of the Common Law*, in Id., *The Passing of the Parliament*, London, Ernest Benn, 1952.
- B. KEITH-LUCAS, *Poplarism*, in *Public Law*, 52, 1962, pp. 52-80.
- H. KELSEN, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, trad. it., *I fondamenti della democrazia e altri saggi*, Bologna, Il Mulino, 1970.
- D. KENNEDY, *Three Globalizations of Law and Legal Thought*, in (ed.) D. Trubek, A. Santos, *The New Law and Economic Development: A Critical Appraisal*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.
- J. M. KEYNES, *A Reply to Sir William Beveridge*, in *The Economic Journal*, 33, 132, 1923, pp. 476-486.
- J. M. KEYNES, *A Treatise on Money*, London, Macmillan, 1930.
- J. M. KEYNES, *How to Pay for the War. A Radical Plan for the Chancellor of the Exchequer*, London, Macmillan, 1940.
- J. M. KEYNES, *State Planning*, in (a cura di) P. Sabbatini, *Come uscire dalla crisi*, Roma-Bari, Laterza, 1983.
- J. M. KEYNES, *The Means to Prosperity*, in (a cura di) P. Sabbatini, *Come uscire dalla crisi*, Roma-Bari, Laterza, 1983.
- J. M. KEYNES, *Am I a Liberal?*, trad. it., in (a cura di) G. Lunghini, *La fine del Laissez-Faire e altri scritti*, Torino, Bollati Boringhieri, 1991.
- J. M. KEYNES, *The End of Laissez-Faire*, trad. it. in (a cura di) G. Lunghini, *La fine del Laissez-Faire e altri scritti*, Torino, Bollati Boringhieri, 1991.
- J. M. KEYNES, *The Question of High Wages*, trad. it., in (a cura di) G. Lunghini, *La fine del Laissez-Faire e altri scritti*, Torino, Bollati Boringhieri, 1991.
- J. M. KEYNES, *Mitigation by Tariff*, in Id., *Essays in Persuasion*, trad. it., *Esortazioni e profezie*, Milano, Il Saggiatore, 2017.
- J. M. KEYNES, *The End of the Gold Standard*, in Id., *Essays in Persuasion*, trad. it., *Esortazioni e profezie*, Milano, Il Saggiatore, 2017.
- J. M. KEYNES, *National Self-Sufficiency*, in (a cura di) G. Lunghini, *La fine del Laissez-Faire e altri scritti*, Torino, Bollati Boringhieri, 1991.
- J. M. KEYNES, *Poverty in Plenty: is the Economic System Self-Adjusting?*, trad. it., *La fine del Laissez-Faire e altri scritti*, Torino, Bollati Boringhieri, 1991.
- J. M. KEYNES, *The General Theory of Employment, Interest and Money*, in (a cura di) G. Lunghini, *La fine del Laissez-Faire e altri scritti*, Torino, Bollati Boringhieri, 1991.
- J. M. KEYNES, *The Economic Consequences of Mr. Churchill*, in Id., *Essays in Persuasion*, trad. it., *Esortazioni e profezie*, Milano, Il Saggiatore, 2017.
- C. P. KINDLEBERGER, *Die Weltwirtschaftskrise, 1929-1939*, trad. it., *La grande depressione nel mondo. 1929-1939*, Milano, Etas Libri, 1982.
- D. KING, F. ROSS, *Critics and Beyond*, in F. G. Castles (et al.), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, 2012.

- J. KING, *Judging Social Rights*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012.
- L. R. KLEIN, *The Keynesian Revolution*, trad. it., *La rivoluzione keynesiana*, Milano, Etas Kompass, 1969.
- R. KLEIN, *Una crisi autoinflitta?*, in (a cura di) M. Ferrera, *Lo stato del benessere: una crisi senza uscita?*, Firenze, Le Monnier, 1981.
- R. KLEIN, *The New Politics of the NHS. From Creation to Reinvention*, Abingdon, Radcliffe, 2010.
- S. KUHNLE, A. SANDER, *The Emergence of the Western Welfare State*, in F. G. Castles (et al.), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, 2012.
- Labour and the New Social Order. A Report on Reconstruction*, London, Labour Party, 1918.
- S. LAGI, *Sir Isaiah Berlin: against Monism (1953-1958)*, in (ed.) A. Catanzaro, S. Lagi, *Monism and Pluralism in the History of Political Thought*, Novi ligure, Edizioni Epoké, 2016.
- P. LAMB, *Harold Laski (1893–1950): Political Theorist of a World in Crisis*, in *Review of International Studies*, 25, 1999, pp. 329–342.
- E. LAMBERT, *Les gouvernement des juges et la lutte contre la législation sociale aux États – Unis. L'expérience américaine du contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois*, trad. it., *Il governo dei giudici e la lotta contro la legislazione sociale negli Stati Uniti. L'esperienza americana del controllo della costituzionalità delle leggi*, Giuffrè, Milano, 1996.
- S. LANARO, *La cittadinanza tra semantica e storia*, in (a cura di) C. Sorba, *Cittadinanza. Individui, diritti sociali, collettività nella storia contemporanea*, Padova, SISCO, 1999.
- H. J. LASKI, *Studies in the Problem of Sovereignty*, New Haven, Yale University Press, 1917.
- H. J. LASKI, *A Note on L. Duguit*, in *Harvard Law Review*, XXXI, 1, 1917, pp. 186-192.
- H. J. LASKI, *Authority in the Modern State*, New York, Yale University Press, 1919.
- H. J. LASKI, *The Responsibility of the State in England*, in *Harvard Law Review*, XXXII, 5, 1919, pp. 447-472.
- H. J. LASKI, *The State in the New Social Order*, in *Fabian Tract*, 200, 1922, pp. 1-15.
- H. J. LASKI, *The Growth of Administrative Discretion*, in *Public Administration*, 1, 2, 1923, pp. 92-100.
- H. J. LASKI, *Judicial Review of Social Policy in England: A Study of Roberts v. Hopwood et al.*, in *Harvard Law Review*, 39, 1926, pp. 832-848.
- H. J. LASKI, *Liberty in the Modern State*, trad. it., *La libertà nello stato moderno*, Bari, Laterza, 1931.
- H. J. LASKI, *Studies in Law and Politics*, London, Allen & Unwin, 1932.
- H. J. LASKI, *Democracy in Crisis*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 1933.
- H. J. LASKI, *Grammar of Politics*, London, Allen & Unwin, 1938.
- H. J. LASKI, *Reflections on the Revolution of Our Time*, New York, Viking Press, 1947.
- H. J. LASKI, *Reflections on the Constitution*, Manchester, University of Manchester Press, 1951.
- A. LA SPINA, *Il modello normativo del Welfare State. Teoria della social policy in Gran Bretagna*, Palermo-Sao Paulo, Palma, 1983.
- A. LA SPINA, *L'approccio giuridico*, in (a cura di) M. La Rosa, *Welfare State: teorie e metodologie di analisi*, Milano, Franco Angeli, 1990.
- A. LA SPINA, G. MAJONE, *Lo Stato regolatore*, Bologna, Il Mulino, 2010.
- K. LAYBOURN, *The Evolution of British Social Policy and the Welfare State*, Keele, Ryburn, 1995.
- C. LEE, *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom from 1870 to 2005*, London, Palgrave Macmillan, 2012.
- L. LETTIERI, *La Costituzione inglese*, Firenze, Sansoni, 1946.
- J. LEWIS, *Older People and the Health-Social Care Boundary in the UK: Half a Century of Hidden Policy Conflict*, in *Social Policy and Administration*, 35, 4, 2001, pp. 343-359.
- G. LIGUGNANA, *L'altra giustizia amministrativa. Modelli ed esperienze d'oltremarica*, Giappichelli, Torino, 2010.
- P. H. LINDERT, *Making Social Spending Work*, Cambridge, Cambridge University Press, 2021.
- A. LINDSEY, *Socialized Medicine in England and Wales. The National Health Service 1948-1961*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1962.
- W. LIPPMAN, *The Good Society*, trad.it., *La giusta società*, Roma, Einaudi, 1945.

- D. J. LLEWELYN DAVIES, *The Interpretation of Statutes in the Light of Their Policy by the English Courts*, in *Columbia Law Review*, 35, 4, 1935, pp. 519-534.
- D. LLOYD, *The Law of Associations*, in (ed.) M. Ginsberg, *Law and Opinion in England in 20th Century*, London, Stevens, 1959.
- D. LLOYD GEORGE, *Speech at Swansea, 1st October 1908*, in J. R. Hay, *The Development of the British Welfare State, 1880-1975*, London, Arnold, 1978.
- P. H. K. LOTHIAN, *Pacifism Is Not Enough Nor Patriotism Either*, trad. it., *Il pacifismo non basta*, Bologna, Il Mulino, 1986.
- M. LOUGHLIN, *Public Law and Political Theory*, Oxford, University Press, 1992.
- M. LOUGHLIN, *The British Constitution: A Very Short Introduction*, Oxford, University Press, 2013.
- M. LOUGHLIN, *The Political Jurisprudence of Harold J. Laski*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 50, 2021, pp. 251-281.
- R. LOWE, *Resignation at the Treasury: The Social Service Committee and the Failure to Reform the Welfare State, 1955-57*, in *Journal of Social Policy*, 18, 4, 1989, pp. 505-526.
- R. LOWE, *A Prophet Dishonoured in His Own Country?*, in (ed.) J. Hills, J. Ditch, H. Glennerster, *Beveridge and Social Security: An International Retrospective*, Oxford, Clarendon Press, 1994.
- R. LOWE, *The Welfare State in Britain Since 1945*, London, MacMillan, 2005.
- M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in *Studi in onore di Manlio Mazzotti di Celso*, Padova, Cedam, 1995, pp. 97-134.
- M. LUCIANI, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1996, pp. 124-187.
- G. LUNGHINI, *Einaudi e Keynes*, in *Rivista di storia economica*, 3, 2004, pp. 309-342.
- O. MACDONAGH, *The Nineteenth-Century Revolution in Government: A Reappraisal*, in *The Historical Journal*, 1, 1, 1958, pp. 52-67.
- G. MACIOCCO, *Le trasformazioni dei sistemi sanitari. Un itinerario storico. Dal liberismo al liberismo: la parabola del diritto alla salute dall'Ottocento al Duemila*, Firenze, Dipartimento di Sanità Pubblica, 2002.
- R. M. MACIVER, *The Modern State*, London, Oxford University Press, 1928.
- I. MACLEOD, J. E. POWELL, *The Social Services. Needs & Means*, London, Conservative Political Centre, 1952.
- H. MACMILLAN, *The Middle Way: A Study of the Problem of Economic and Social Progress in a Free and Democratic Society*, in (ed.) D.A. Reisman, *Theories of the Mixed Economy*, London, Pickering, 1994.
- J. MACNICOL, *Beveridge and Old Age*, in (ed.) J. Hills, J. Ditch, H. Glennerster, *Beveridge and Social Security: An International Retrospective*, Oxford, Clarendon Press, 1994.
- C. S. MAIER, *Recasting Bourgeois Europe*, trad. it., *La rifondazione dell'Europa borghese. Francia Germania e Italia nel decennio successivo alla prima guerra mondiale*, Bari, De Donato, 1979.
- H. S. MAINE, *Ancient Law*, trad. it., *Diritto Antico*, Milano, Giuffrè, 1998.
- F. W. MAITLAND, *Introduction*, in O. Gierke, *Das deutsche Genossenschaftsrecht*, trad. en. (ed.), F. W. Maitland, *Political Theories of the Middle Ages*, Cambridge University, 1987.
- F. W. MAITLAND, *A Historical Sketch of Liberty and Equality as Ideals of English Political Philosophy from the Time of Hobbes to the Time of Coleridge*, trad. it., *Libertà e uguaglianza nella filosofia politica inglese*, Torino, La Rosa, 1996.
- T. R. MALTHUS, *Essay on the Principle of Population as it Affects the Future Improvement of Society*, trad. it., *Saggio sul principio di popolazione*, Torino, Utet, 1965.
- L. MANNORI, B. SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari, Laterza, 2001.
- M. C. MARCUZZO, *Whose Welfare State? Beveridge versus Keynes*, in (ed.) R. E. Backhouse, T. Nishizawa, *No Wealth but Life: Welfare Economics and the Welfare State in Britain, 1880-1945*, Cambridge, University Press, 2010.
- L. MARROCU, *Il salotto della signora Webb. Una donna nel socialismo inglese*, Roma, Editori Riuniti, 1992.
- L. MARROCU, *Il contesto marshalliano: origine e sviluppo del Welfare State britannico*, in (a cura di) C. Sorba, *Cittadinanza. Individui, diritti sociali, collettività nella storia contemporanea*, Padova, SISSCO, 1999.
- D. C. MARSH, *National Insurance and Assistance in Great Britain*, London, Pitman, 1950.

- T. H. MARSHALL, *The Welfare State: A Sociological Interpretation*, in *Archives européennes de sociologie*, II, 1961, pp. 284-300.
- T. H. MARSHALL, *Value Problems of Welfare-Capitalism*, in *Journal of Social Policy*, 1, 1, 1972, pp. 15-32.
- T. H. MARSHALL, *Social Policy in the Twentieth Century*, London, Hutchinson, 1975.
- T. H. MARSHALL, *The Nature of Class Conflict*, in Id., *Sociology at the Crossroad*, trad. it., *Cittadinanza e classe sociale*, Torino, Utet, 1976.
- T. H. MARSHALL, *The Welfare State and the Affluent Society*, in Id., *Sociology at the Crossroad*, trad. it., *Cittadinanza e classe sociale*, Torino, Utet, 1976.
- T. H. MARSHALL, *Voluntary Action*, in Id., *Sociology at the Crossroad*, trad. it., *Cittadinanza e classe sociale*, Torino, Utet, 1976.
- T. H. MARSHALL, *The Right to Welfare and Other Essays*, London, Heinemann, 1981.
- T. H. MARSHALL, *Poverty or Deprivation*, in *Journal of Social Policy*, 10, I, 1982, pp. 81-87.
- T. H. MARSHALL, *Citizenship and the Social Class*, trad. it., *Cittadinanza e classe sociale*, Roma, Laterza, 2002.
- C. MARTINELLI, *Diritto e diritti oltre la Manica. Perché gli inglesi amano tanto il loro sistema giuridico*, Bologna, Il Mulino, 2014.
- P. MARTINO, *Centri e periferie del potere nel Regno Unito: le nuove dimensioni di un antico confronto*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2014.
- A. MARWICK, *Middle Opinion in the Thirties: Planning, Progress and Political 'Agreement'*, in *The English Historical Review*, 79, 311, 1964, pp. 285-298.
- C. F. G. MASTERMAN, *The Condition of England*, London, Methuen, 1960.
- U. MATTEI, E. ARIANO, *Il modello di common law*, Torino, Giappichelli, 2018.
- M. MAZZA, *Traiettorie del "Welfare State" in Gran Bretagna*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 4, 2013, pp. 1417-1440.
- M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Libertà e socialismo nell'attuale diritto pubblico inglese (I-II)*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1950, pp. 167-195 e 306-333.
- M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Diritti sociali*, in *Enciclopedia del diritto*, XII, 1964, pp. 802-807.
- A. M. MCBRIAR, *Fabian Socialism and English Politics, 1884-1918*, Cambridge, University Press, 1962.
- C. MCCORMICK, *The Historical Foundations of Judicial Review in the United Kingdom*, in (ed.) G. Della Cananea, S. Mannoni, *Administrative Justice Fin de Siècle. Early Judicial Standards of Administrative Conduct in Europe (1890-1910)*, Oxford, Oxford University Press, 2021.
- W. S. MCKECHNIE, *The New Democracy and the Constitution*, (ed. dig.), 2016.
- L. MENGONI, *I diritti sociali*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 1, 1998.
- H. R. MEYER, *Municipal Ownership in Great Britain*, London, Macmillan, 1906.
- S. MEZZADRA, *Introduzione*, in T. H. Marshall, *Citizenship and Social Class*, Roma, Laterza, 2002.
- K. MIDDLEMAS, *Politics in Industrial Society. The Experience of British System Since 1911*, London, A. Deutsch, 1979.
- J. S. MILL, *Chapters on Socialism*, trad. it., *Il socialismo. Frammenti inediti*, Napoli, Anacreonte Chiurazzi, 1899.
- J. S. MILL, *Principles of Political Economy*, trad. it., *Principi di economia politica*, Torino, Utet, 1983.
- J. S. MILL, *Utilitarianism*, trad. it., *L'utilitarismo*, in Id., *La libertà. L'utilitarismo. L'asservimento delle donne*, Milano, Rizzoli, 1999.
- J. S. MILL, *On Liberty*, trad. it., *Saggio sulla libertà*, Milano, Net, 2002.
- A. S. MILWARD, *The European Rescue of the Nation-State*, London, Routledge, 1992.
- E. MINGIONE, *Il Piano Beveridge e il nuovo welfare*, in (a cura di) U. Ascoli, *Alle origini del welfare state: il rapporto su assicurazioni sociali e servizi assistenziali*, Milano, Angeli, 2010.
- H. P. MINSKY, *John Maynard Keynes*, trad. it., *Keynes e l'instabilità del capitalismo*, Torino, Bollati Boringhieri, 2008.
- J. D. B. MITCHELL, *The Causes and the Effects of the Absence of a System of Public Law in the United Kingdom*, in *Public Law*, I, 1965, pp. 95-118.
- G. MONTRONI, *Lo Stato sociale in Gran Bretagna tra le due guerre*, in *Studi Storici: rivista trimestrale dell'Istituto Gramsci*, 2, 2003, pp. 373-393.

- W. H. MORELAND, *The Science of Public Administration*, in *Quarterly Review*, 235, 1921, pp. 413-429.
- K. O. MORGAN, *Labour in Power. 1945-1951*, Oxford, Oxford University Press, 1984.
- A. MORRONE, *Le forme della cittadinanza nel Terzo Millennio*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2015, pp. 303-324.
- A. MORRONE, *Stato sociale e disuguaglianze. Persistenze costituzionali e problemi aperti*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 4, 2020, pp. 707-750.
- C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, in *Dir. lav.*, I, 1954, pp. 148-212.
- C. L. MOWAT, *Britain between the Wars, 1918-1940*, London, Methuen, 1987.
- J. MUIRHEAD, *The Service of the State. Four Lectures on the Political Teaching of T. H. Green*, New York, HardPress, 2012.
- V. MURA, *Prefazione*, in *I dilemmi del liberalsocialismo*, Firenze, La Nuova Italia Scientifica, 1994.
- G. MYRDAL, *Beyond the Welfare State*, trad. it., *I Paesi del benessere e gli altri. La pianificazione negli Stati di Benessere e le sue implicazioni internazionali*, Milano, Feltrinelli, 1962.
- V. NAVARRO, *Class Struggle, the State and Medicine: An Historical and Contemporary Analysis of the Medical Sector in Great Britain*, New York, Prodist, 1978.
- E. NEILL, *Conservative Thinkers and the Post-War State, 1945-79*, in (ed.) L. Goldman, *Welfare and Social Policy in Britain Since 1870. Essays in Honour of Jose Harris*, Oxford, Oxford University Press, 2019.
- R. NOZICK, *Anarchy, State and Utopia*, trad. it., *Anarchia, Stato e utopia. I fondamenti filosofici dello Stato minimo*, Firenze, Le Monnier, 1981.
- F. NULLMEIER, F. X. KAUFMANN, *Post-War Welfare State Development*, in F. G. Castles (et al.), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, 2012.
- M. OAKESHOTT, *On Human Conduct*, trad. it., *La condotta umana*, Bologna, Il Mulino, 1985.
- J. O'CONNOR, *The Fiscal Crisis of the State*, trad. it., *La crisi fiscale dello Stato*, Torino, Einaudi, 1979.
- C. OFFE, *Europe Entrapped*, Cambridge, Polity Press, 2016.
- A. I. OGUS, *Great Britain*, in (ed.) P. A. Köhler, H. F. Zacher, *The Evolution of Social Insurance. 1881-1981*, London, Frances Printer, 1982.
- A. I. OGUS, E. M. BARENDT, *The Law of Social Security*, London, Butterworth, 1982.
- G. ORSINA, *Da un dopo guerra all'altro. Alcune considerazioni sui destini del progetto liberale nell'Europa del Novecento*, in (a cura di) M. Cau, *L'Europa di De Gasperi e Adenauer. La sfida della ricostruzione (1945-1951)*, Bologna, Il Mulino, 2011.
- G. ORWELL, *The Road to Wigan Pier*, trad. it., *La strada di Wigan Pier*, Milano, Mondadori, 2015.
- A. ORZOFF, *Interwar Democracy and the League of Nations*, in (ed.) N. Doumanis, *The Oxford Handbook of European History, 1914-1945*, Oxford-New York, Oxford University Press, 2016.
- M. PACI, *Introduzione*, in R. M. Titmuss, *Essays on the Welfare State*, trad. it., *Saggi sul "Welfare state"*, Roma, Edizioni lavoro, 1986.
- M. PACI, *Pubblico e privato nei moderni sistemi di Welfare*, Napoli, Liguori, 1989.
- A. PADOA SCHIOPPA, *Storia del diritto in Europa: dal medioevo all'età contemporanea*, Bologna, Il Mulino, 2016.
- C. PALAZZOLO, *La libertà alla prova. Stato e società in Laski*, Pisa, ETS, 1979.
- C. PALAZZOLO, *Dal fabianesimo al neofabianesimo. Itinerario di storia della cultura socialista britannica*, Torino, Giappichelli, 1999.
- C. PALAZZOLO, *Socialismo inglese: un contesto di riferimento per Carlo Rosselli*, in (a cura di) T. Casadei, *Repubblicanesimo, democrazia, socialismo delle libertà: incroci per una rinnovata cultura politica*, Milano, F. Angeli, 2004.
- E. PALMER, *The Role of Courts in the Domestic Protection of Socio-Economic Rights: The Unwritten Constitution of the UK*, in (ed.) F. Coomans, *Justiciability of Economic and Social Rights. Experiences from Domestic Systems*, Antwerpen-Oxford, Intersentia, 2006.
- H. PARRIS, *Constitutional Bureaucracy*, trad. it., *Una burocrazia costituzionale*, Edizioni di Comunità, Milano, 1979.
- F. PASQUALI, *Quali diritti sono veri diritti? Diritti sociali e diritti civili a confronto*, in *Ragion pratica*, 2, 2016, pp. 553-564.

- P. PASSAGLIA, *Harold Macmillan. I Earl of Stockton (1957-1963). Un conservatore "keynesiano"*, in (a cura di) A. Torre, *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i primi ministri*, Milano, Wolters Kluwer, 2020.
- G. PASTORI, *Sussidiarietà e diritto alla salute*, in *Diritto Pubblico*, 1, 2002, pp. 85-98.
- A. PATERSON, D. NELKEN, *Evolution in Legal Services: Practice Without Theory?*, in *Civil Justice Quarterly*, 1984, pp. 229-244.
- G. C. PEDEN, *The Treasury and British Public Policy: 1906-1959*, Oxford, Oxford University Press, 2000.
- L. R. PENCH, *Il socialismo fabiano: un collettivismo non marxista*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1988.
- S. PENNICINO, *Andrew Bonar Law (1922-1923). The Unknown Prime Minister*, in (a cura di) A. Torre, *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i primi ministri*, Milano Wolters Kluwer, 2020.
- R. PERRY, *United Kingdom*, in (ed.) P. Flora, *Growth to Limits: the Western European Welfare States Since World War 2*, Berlin-New York, Gruyter, 1986.
- R. M. F. PICKEN, *The Comprehensive Health Service. Assumption B of the Beveridge Report*, in *Public Administration*, XXI, 2, 1943, pp. 59-67.
- M. PICCININI, *Tra legge e contratto. Una lettura di Ancient Law di Henry Sumner Maine*, Milano, Giuffrè, 2003.
- P. PICIACCHIA, *Herbert Henry Asquith. I Earl of Oxford and Asquith (1908-1916). Il liberale dalle due anime*, in (a cura di) A. Torre, *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i primi ministri*, Milano, Wolters Kluwer, 2020.
- C. PIERSON, M. LEIMGRUBER, *Intellectual Roots*, in F. G. Castles (et al.), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, 2012.
- A. C. PIGOU, *Wealth and Welfare*, London, Macmillan, 1912.
- A. C. PIGOU, *Economics of Welfare*, London, Macmillan, 1932.
- R. PINKER, *Social Theory and Social Policy*, London, Heinemann Educational, 1971.
- G. PINO, *Diritti sociali. Per una critica di alcuni luoghi comuni*, in *Ragion pratica*, 2, 2016.
- A. PIOGGIA, *Diritto sanitario e dei servizi sociali*, Giappichelli, Torino, 2014.
- A. PIPERNO, *La politica sanitaria*, in U. Ascoli (et al.), *Welfare State all'italiana*, Roma, Laterza, 1984.
- K. POLANYI, *A Gildsocializmus (Eszméék és Emberek)*, trad. it., *Il «guild socialism» (uomini e idee)*, in (a cura di) A. Salsano, *La libertà in una società complessa*, Torino, Bollati Boringhieri, 1987.
- K. POLANYI, *Gild és Állam*, trad. it., *«Guild» e Stato*, in (a cura di) A. Salsano, *La libertà in una società complessa*, Torino, Bollati Boringhieri, 1987.
- K. POLANYI, *Die funktionelle Theorie der Gesellschaft und das Problem der sozialistischen Rechnungslegung*, trad. it., *La teoria funzionale della società e il problema della contabilità socialista*, in (a cura di) A. Salsano, *La libertà in una società complessa*, Torino, Bollati Boringhieri, 1987.
- K. POLANYI, *Der Mechanismus der Weltwirtschaftskrise*, trad.it, *Il meccanismo della crisi economica mondiale*, in (a cura di) A. Salsano, *La libertà in una società complessa*, Torino, Bollati Boringhieri, 1987.
- K. POLANYI, *Wirtschaft und Demokratie*, trad. it., *Economia e democrazia*, in (a cura di) A. Salsano, *La libertà in una società complessa*, Torino, Bollati Boringhieri, 1987.
- K. POLANYI, *Conflicting Philosophies in Europe*, trad. it., *Filosofie in conflitto in Europa*, in (a cura di) A. Salsano, *La libertà in una società complessa*, Torino, Bollati Boringhieri, 1987.
- K. POLANYI, *Universal Capitalism or Regional Planning?*, trad. it., *Capitalismo universale o pianificazione regionale?*, in (a cura di) A. Salsano, *La libertà in una società complessa*, Torino, Bollati Boringhieri, 1987.
- K. POLANYI, *The Great Transformation*, trad. it., *La grande trasformazione*, Torino, Einaudi, 2010.
- F. POLLOCK, *The Genius of the Common Law*, New York, Columbia University Press, 1912.
- A. POLSI, *Amministrazione sociale*, in *Storia Amministrazione Costituzione*, V, 1997, pp. 209-236.
- F. J. PORT, *Administrative Laws*, London, Longmans, 1929.
- R. POUND, *The Rule of Law and the Modern Social Welfare State*, in *Vanderbilt Law Review*, 7, 1, 1953, pp. 1-34.
- M. POWELL, M. HEWITT, *Welfare State and Welfare Change*, Buckingham-Philadelphia, Open University Press, 2002.

- J. B. PRIESTLEY, *English Journey*, London, Great Northern Books, 2012.
- G. PROCACCI, *Warfare-Welfare. Intervento dello Stato e diritti dei cittadini (1914-1918)*, Roma, Carocci, 2013.
- T. PROSSER, *Test Cases for the Poor. Legal Techniques in the Politics of Social Welfare*, London, Child Poverty Action Group, 1983.
- T. PROSSER, *Law and the Regulators*, Oxford, Clarendon Press, 1997.
- T. PROSSER, *Privatization's Unexpected Offspring*, in *Law and Contemporary Problems*, 63, 4, 2000, pp. 63-82.
- M. QUIRICO, *La crisi del liberalismo britannico (1930-1950)*, in *Il Politico*, LXVII, 3, 2002, pp. 473-522.
- C. D. RACKHAM, *Unemployment Insurance*, in (ed.) W. A. Robson, *Social Security*, London, Allen & Unwin, 1948.
- G. RADBRUCH, *Der Geist des englischen Rechts*, trad. it., *Lo spirito del diritto inglese*, Giuffrè, Milano, 1962.
- Report on the British Social Services: A Survey of the Existing Public Social Services in Great Britain*, London, PEP, 1937.
- E. RATHBONE, *Family Allowances*, London, Allen & Unwin, 1949.
- J. RAWLS, *A Theory of Justice*, trad. it., *Una teoria della giustizia*, Milano, Feltrinelli, 2008.
- A. M. REES, *T. H. Marshall and the Progress of Citizenship*, in (ed.) M. Bulmer, A. M. Rees, *Citizenship Today. The Contemporary Relevance of T. H. Marshall*, London, UCL Press, 1996.
- C. A. REICH, *The New Property*, in *The Yale Law Journal*, 73, 5, 1964, pp. 733-787.
- G. U. RESCIGNO, *Cittadinanza: riflessioni sulla parola e la cosa*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1997, pp. 37-42.
- E. RIDLEY, *The Beveridge Report and Public Assistance*, in *Public Administration*, XXI, 2, 1943, pp. 73-80.
- G. V. RIMLINGER, *Welfare Policy and Economic Development: A Comparative Historical Perspective*, in *The Journal of Economic History*, 26, 4, 1966, pp. 556-571.
- G. V. RIMLINGER, *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America, and Russia*, New York, Wiley & Sons, 1971.
- F. RIMOLI, *Sulla retorica dei diritti*, Modena, Mucchi, 2018.
- M. RINTALA, *Creating the National Health Service: Aneurin Bevan and the Medical Lords*, Portland, Frank Cass, 2003.
- D. RITSCHEL, *'Socialist Realism'. The Short Life of Left-Wing Economic Revisionism in the 1920s*, in (ed.) L. Goldman, *Welfare and Social Policy in Britain Since 1870. Essays in Honour of Jose Harris*, Oxford, Oxford University Press, 2019.
- G. A. RITTER, *Der Sozialstaat*, trad. it., *Storia dello Stato sociale*, Bari, Laterza, 1996.
- L. ROBBINS, *The Great Depression*, trad. it., *Di chi la colpa della grande crisi? E la via di uscita*, Torino Einaudi, 1935.
- L. ROBBINS, *The Theory of Economic Policy. In English Classical Political Economy*, trad. it., *La teoria della politica economica. Nella economia politica classica inglese*, Torino, Utet, 1956.
- D. ROBERTS, *Victorian Origins of the British Welfare State*, New Haven, Yale University Press, 1960.
- D. ROBERTS, *How Cruel Was the Victorian Poor Law?*, in *Historical Journal*, VI, 1, 1963, pp. 97-107.
- F. ROBERTS, *The Cost of Health*, London, Turnstile Press, 1952.
- D. H. ROBERTSON, *What does the Economist Economize?*, in *Economic Commentaries*, London, Staples, 1956, pp. 147-154.
- E. A. G. ROBINSON, *John Maynard Keynes – 1883-1946*, in (ed.) R. Lekachman, *Keynes' General Theory – Reports of Three Decades*, trad. it., *Il sistema keynesiano. Trent'anni di discussioni*, Milano, Franco Angeli, 1966.
- H. W. ROBINSON, *Law and Economics*, in *The Modern Law Review*, 4, 2, 1939, pp. 257-265.
- J. ROBINSON, *The Economics of Imperfect Competition*, trad. it., *Economia della concorrenza imperfetta*, Milano, Etas Kompass, 1973.
- P. ROBSON, *Introduction*, in (ed.) Id., *Welfare Law*, New York, New York University Press, 1992.
- W.A. ROBSON, *The Relation of Wealth to Welfare*, London, Allen & Unwin, 1924.
- W. A. ROBSON, *The National Insurance Act, 1946*, in *The Modern Law Review*, 10, 2, 1947, pp. 171-179.
- W. A. ROBSON, *Introduction: Present Principles*, in (ed.) Id., *Social Security*, London, Allen & Unwin, 1948.

- W. A. ROBSON, *Justice and Administrative Law. A Study of the British Constitution*, London, Stevens & Sons, 1951.
- W. A. ROBSON, *Law and the Welfare State*, in *Public Administration*, 31, 1, 1953, pp. 17-23.
- W. A. ROBSON, *Administrative Justice and Injustice: A Commentary on the Franks Report*, in *Public Law*, 12, 1958, pp. 12-31.
- W. A. ROBSON, *Administrative Law*, in (ed.) M. Ginsberg, *Law and Opinion in England in 20th Century*, London, Stevens, 1959.
- W. A. ROBSON, *Nationalized Industry and Public Ownership*, trad. it., *L'industria nazionalizzata e la proprietà pubblica*, Milano, Edizioni di comunità, 1962.
- W. A. ROBSON, *Welfare State and Welfare Society. Illusion and Reality*, London, Allen & Unwin, 1976.
- S. RODOTÁ, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Roma, Laterza, 2014.
- U. ROMAGNOLI, *Dallo status al contratto e ritorno*, in (a cura di) G. G. Balandi, G. Cazzetta, *Diritti e lavoro nell'Italia repubblicana*, Milano, Giuffrè, 2009.
- S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Macerata, Quodlibet, 2018.
- F. ROSA, *Lo Human Rights Act e il processo di internazionalizzazione dei diritti fondamentali*, in *Politica del diritto*, XXXI, 4, 2000, pp. 679-701.
- T. ROSAMUND, *The British Philosophy of Administration. A Comparison of British and American Ideas 1900-1939*, London, Longman, 1978.
- P. ROSANVALLON, *Le crise de L'Etat-providence*, trad. it., *Lo Stato provvidenza tra liberalismo e socialismo*, Roma, Armando, 1984.
- J. S. ROSS, *The National Health Service in Great Britain. An Historical and Descriptive Study*, London, Oxford University Press, 1952.
- C. ROSSELLI, *Socialismo liberale*, Torino, Einaudi, 1979.
- D. ROSSI, *Stanley Baldwin. I Earl Baldwin of Bewdley (1923-1924, 1924-1929, 1935-1937). L'ultimo anelito di un'età vittoriana che ormai non esisteva più*, in (a cura di) A. Torre, *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i primi ministri*, Milano, Wolters Kluwer, 2020.
- G. ROSSI, *Introduzione. Gli aspetti scientifici attuali del problema del Welfare State e le domande emergenti*, in (a cura di) P. Donati, G. Rossi, *Welfare state: problemi e alternative*, Milano, Angeli, 1983.
- B. S. ROWNTREE, *Poverty: A Study of Town Life*, London, Macmillan, 1903.
- B. S. ROWNTREE, G. R. LAVERS, *Poverty and the Welfare State: A Third Social Survey of York Dealing Only with Economic Questions*, London-New York, Longmans, 1951.
- R. RUFFILLI, *Gli ultimi sviluppi del dibattito sullo Stato nell'età contemporanea*, in (a cura di) Id., *Crisi dello Stato e storiografia contemporanea*, Bologna, Il Mulino, 1979.
- 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.
- W. G. RUNCIMAN, *Why Social Inequalities Are Generated by Rights*, in (ed.) M. Bulmer, A. M. Rees, *Citizenship Today. the Contemporary Relevance of T. H. Marshall*, London, UCL Press, 1996.
- J. RUSKIN, *Unto this last*, trad. it., *A quest'ultimo. Quattro saggi di socialismo cristiano*, Torino, Valerio, 2003.
- A. RUSSELL-JONES, *Workmen's Compensation Common Law Remedies and the Beveridge Report*, in *The Modern Law Review*, 1-2, 1944, pp. 13-25.
- P. A. RYAN, *'Poplarism' 1894-1930*, in (ed.) P. Thane, *The Origins of British Social Policy*, London, Croom Helm, 1978.
- P. SABBATINI, *Keynes e la 'Grande crisi'*, in (a cura di) Id., *Come uscire dalla crisi*, Roma-Bari, Laterza, 1983.
- G. SABBATUCCI, V. VIDOTTO, *Storia contemporanea. Il Novecento*, Bari-Roma, Laterza, 2008.
- G. SADUN BORDONI, *Diritto e opinione pubblica. Dicey e la crisi del liberalismo inglese*, in *Rivista Internazionale di Filosofia del Diritto*, 4, 2000, pp. 531-551.
- F. SAITTA, *L'organizzazione della salute: uno sguardo al (recente) passato per costruire il futuro*, in *Munus*, 2, 2015, pp. 359-383.
- A. SALSANO, *Presentazione*, in K. Polanyi, *La libertà in una società complessa*, Torino, Bollati Boringhieri, 1987.

- H. L. SAMUEL, *Liberalism: An Attempt to State, the Principles and Proposals of Contemporary Liberalism in England*, London, Forgotten Books, 2018.
- C. SANDFORD, *Taxation and Social Policy: An Overview* in (ed.) C. Sandford, C. Pond, R. Walker, *Taxation and Social Policy*, London, Heinemann, 1980.
- E. SANTORO, *Rule of Law e "libertà degli inglesi". L'interpretazione di Albert Venn Dicey*, in (a cura di) P. Costa, D. Zolo, *Lo Stato di diritto. Storia, teoria, critica*, Milano, Feltrinelli, 2002.
- E. SANTORO, *Diritto e diritti: lo Stato di diritto nell'era della globalizzazione*, Torino, Giappichelli, 2008.
- F. SANTORO PASSARELLI, *Rischio e bisogno nella previdenza sociale*, in *Rivista italiana della previdenza sociale*, 1948, pp. 177-196.
- C. SARACENO, *Il welfare. Tra vecchie e nuove disuguaglianze*, Bologna, Il Mulino, 2021.
- L. SARTI MAGI, A. VITALE, *Il servizio sanitario inglese punto di riferimento per la riforma sanitaria italiana*, in *Previdenza sociale*, 4, 1979, pp. 937-965.
- D. SASSOON, *One Hundred Years of Socialism*, trad. it., *Cento anni di socialismo. La sinistra nell'Europa occidentale del XX secolo*, Roma, Editori Riuniti, 1997.
- C. SCHMITT, *Verfassungslehre*, trad. it., *Dottrina della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1984.
- C. SCHMITT, *Der Begriff des Politischen*, trad. it., *Il concetto di 'politico'*, in (a cura di) P. Schiera, G. Miglio, *Le categorie del politico. Saggi di teoria politica*, Bologna, Il Mulino, 2014.
- J. A. SCHUMPETER, *Capitalism, socialism and democracy*, trad. it., *Capitalismo, socialismo, democrazia*, Milano, Etas, 1977.
- S. SCIARRA, *L'Europa e il lavoro. Solidarietà e conflitto in tempi di crisi*, Roma, Laterza, 2013.
- T. E. SCRUTTON, *The Work of the Commercial Courts*, in *Cambridge Law Journal*, 1, 1923, pp. 6-19.
- G. R. SEARLE, *The Quest for National Efficiency: A Study in British Politics and Political Thought, 1899-1914*, Oxford, Blackwell, 1971.
- W. G. SEBALD, *Luftkrieg und Literatur*, trad. it., *Storia naturale della distruzione*, Milano, Adelphi, 2014.
- G. B. SGRITTA, *Il dilemma selettività/universalità: genesi, trasformazione e limiti*, in (a cura di) P. Donati, G. Rossi, *Welfare state: problemi e alternative*, Milano, Angeli, 1983.
- G. B. SHAW, *The Basis of Socialism. Economic*, in (ed.) Id., *Fabian Essays in Socialism*, trad. it., *Saggi fabiani*, Roma, Editori Riuniti, 1990.
- H. C. SIMONS, *The Beveridge Program: An Unsympathetic Interpretation*, in *Journal of Political Economy*, 53, 3, 1945, pp. 212-233.
- Sir William Beveridge's Report on Social Insurance and Allied Services*, in *International Labour Review*, 47, 1, 1943, pp. 46-57.
- R. SKIDELSKY, *Keynes and the Treasury View: The Case For and Against an Active Unemployment Policy 1920-1939*, in (ed.) W. J. Mommsen, *The Emergence of the Welfare State in Britain and Germany. 1850-1950*, London, Croom Helm, 1981.
- R. SKIDELSKY, *John Maynard Keynes. II. The Economist as Saviour 1920-1937*, trad. it., *John Maynard Keynes. L'economista come salvatore. 1920-1937*, Torino, Bollati Boringhieri, 1996.
- R. SKIDELSKY, *Keynes*, trad. it., *Keynes*, Il Mulino, Bologna, 1998.
- S. SMILES, *Self-help*, 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, Editori della Biblioteca utile, 1867.
- A. SMITH, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, trad. it., *La ricchezza delle nazioni*, Roma, Grandi Tascabili Economici Newton, 2011.
- H. L. SMITH, *Britain in the Second World War. A Social History*, Manchester and New York, Manchester University Press, 1996.
- A. SOMMA, *Il diritto del lavoro dopo i Trenta gloriosi*, in *Lavoro e diritto*, 2, 2018, pp. 307-322.
- S. SONELLI, *La tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento inglese: lo Human Rights Act 1998 e oltre*, Torino, Giappichelli, 2010.
- B. SORDI, *Révolution, Rechtsstaat and the Rule of Law: Historical Reflections on the Emergence and Development of Administrative Law*, in (ed.) P. Lindseth, S. Rose-Ackerman, *Comparative Administrative Law*, Northampton, Edward Elgar, 2010.
- B. SORDI, *Democrazia e amministrazione: genealogie e sentieri interrotti*, in (a cura di) A. Pizzorno, *La democrazia di fronte allo Stato: una discussione sulle difficoltà della politica moderna*, Milano, Feltrinelli, 2010.

- B. SORDI, *Costituzione economica in moto perpetuo?*, in (a cura di) G. Brunelli, G. Cazzetta, *Dalla Costituzione inattuata alla Costituzione inattuale? Potere costituente e riforme costituzionali nell'Italia repubblicana*, Milano, Giuffrè, 2013.
- B. SORDI, *Dall'attività sociale ai pubblici servizi: alle radici ottocentesche dello Stato sociale*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 46, 2017, pp. 175-198.
- B. SORDI, *Diritto pubblico e diritto privato. Una genealogia storica*, Bologna, Il Mulino, 2020.
- H. SPENCER, *The Man Versus the State*, in *The Man Versus the State: With Four Essays on Political and Society*, Harmondsworth, Penguin books, 1969.
- G. STAMMATI, *Dal Piano Beveridge al progetto laburista sulle assicurazioni sociali*, Roma, Associazione Italo-britannica, 1946.
- C. STEBBINGS, *Legal foundation of the Tribunals in Nineteenth Century England*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.
- M. STOLLEIS, *The European Welfare State - A Model Under Threat*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 46, 2017, pp. 17-39.
- I. STOLZI, *L'ordine corporativo. Poteri organizzati e organizzazione del potere nella riflessione giuridica dell'Italia fascista*, Milano, Giuffrè, 2007.
- J. STONE, *The Twentieth Century Administrative Explosion and After*, in *California Law Review*, 52, 3, 1964, pp. 513-542.
- J. STRACHEY, *The Coming Struggle for Power*, London, Victor Gollancz, 1932.
- H. STREET, *Justice in the Welfare State*, London, Stevens, 1968.
- M. SULLIVAN, *The Development of the British Welfare State*, London, Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf, 1996.
- A. SUPIOT, *Au delà de l'emploi. Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe*, trad. it., *Il futuro del lavoro: trasformazioni dell'occupazione e prospettive della regolazione del lavoro in Europa*, Roma, Carocci, 2003.
- E. TAGLIACCOZZO, *Il liberalsocialismo di John Stuart Mill*, in *Mondoperaio*, 5, 1982, pp. 112-117.
- R. H. TAWNEY, *Secondary Education for All. A policy for Labour*, London, Allen & Unwin, 1922.
- R. H. TAWNEY, *The Acquisitive society*, trad. it., in (a cura di) F. Ferrarotti, *Opere*, Torino, Utet, 1975.
- R. H. TAWNEY, *Equality*, trad. it. in (a cura di) F. Ferrarotti, *Opere*, Torino, Utet, 1975.
- A. J. P. TAYLOR, *English History, 1914-1945*, trad. it., *Storia dell'Inghilterra contemporanea*, Laterza, Bari, 1968.
- F. TEDESCO, *Introduzione a Hayek*, Bari, Laterza, 2004.
- P. THANE, *Non-Contributory Versus Insurance Pensions 1878-1908*, in (ed.) P. Thane, *The Origins of British Social Policy*, London, Croom Helm, 1978.
- P. THANE, *Foundations of the Welfare State*, London-New York, Longman, 1996.
- N. TIMMINS, *The Five Giants: A Biography of the Welfare State*, London, William Collins, 2017.
- R. M. TITMUS, *Problems of Social Policy. History of the Second World War. United Kingdom Civil Series*, London, HMSO and Longmans, 1950.
- R. M. TITMUS, *Health*, in (ed.) M. Ginsberg, *Law and Opinion in England in 20th Century*, London, Stevens, 1959.
- R. M. TITMUS, *The Irresponsible Society*, in *Fabian Tract*, 323, 1960, pp. 1-20.
- R. M. TITMUS, *The Role of Redistribution in Social Policy*, in *Social Security Bulletin*, 1, 28, 6, 1965, pp. 14-20.
- R. M. TITMUS, *The Gift Relationship: From Human Blood to Social Policy*, London, Allen & Unwin, 1970.
- R. M. TITMUS, *Welfare "Rights", Law and Discretion*, in *The Political Quarterly*, 42, 1971, pp. 113-132.
- R. M. TITMUS (et al.), *Social Policy. An Introduction*, London, Hyman, 1974.
- R. M. TITMUS, *Commitment to Welfare*, London, Allen & Unwin, 1976.
- R. M. TITMUS, *La riforma delle pensioni in Gran Bretagna*, in *Rivista degli infortuni e delle malattie professionali*, 5, 1, 1970, pp. 922-934.
- R. M. TITMUS, *Essays on the Welfare State*, trad. it., *Saggi sul "Welfare state"*, Roma, Edizioni lavoro, 1986.

- A. DE TOCQUEVILLE, *Oeuvres complètes*, V, II, *Voyages en Angleterre, Irlande, Suisse, Algerie*, trad. it., *Viaggio in Inghilterra*, Napoli, Guida Editori, 1998.
- A. DE TOCQUEVILLE, *De la démocratie en Amérique*, trad. it., *La democrazia in America*, Torino, Einaudi, 2006.
- A. TORRE, *Interpretare la Costituzione britannica. Itinerari culturali a confronto*, Torino, Giappichelli, 1997.
- A. TORRE, *Regno Unito*, Bologna, Il Mulino, 2021.
- V. TORREGGIANI, *Towards an Orderly Society. Capitalist Planning and Corporatist Ideology in Britain in the Great Slump (1931-1934)*, in *The Journal of European Economic History*, 1, 2016, pp. 67-97.
- V. TORREGGIANI, *Stato e culture corporative nel Regno Unito. Progetti per una rappresentanza degli interessi economici nella riflessione inglese della prima metà del XX secolo*, Giuffrè, Milano, 2018.
- F. TOTH, *Non solo Bismarck contro Beveridge: sette modelli di sistema sanitario*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, *Rivista quadrimestrale*, 2, 2016, pp. 279-305.
- P. TOWNSEND, *The Meaning of Poverty*, in *British Journal of Sociology*, 13, 1962, pp. 210-227.
- P. TOWNSEND, *Poverty in the United Kingdom. A Survey of Household Resources and Standards of Living*, Harmondsworth, Penguin Books, 1979.
- F. TRENTMANN, *Empire of Things. How We Became a World of Consumers, from the Fifteenth Century to the Twenty-first*, trad. it., *L'impero delle cose. Come siamo diventati consumatori. Dal XV al XXI secolo*, Torino, Einaudi, 2017.
- G. TREVES, *Lo sviluppo del diritto amministrativo inglese*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1946, pp. 177-185.
- J. TRICKETT, *An Unjust Law*, in *From the Workhouse to Welfare*, London, Fabian Society, 2009.
- N. URBINATI, *Il liberalismo socialista nella tradizione inglese*, in (a cura di) M. Bovero, V. Mura, F. Sbarberi, *I dilemmi del liberalsocialismo*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1994.
- E. J. URWICK, *A Philosophy of Social Progress*, London, Methuen, 1912.
- H. VAN DER WEE, *Prosperity and Upheaval: the World Economy (1945-1980)*, trad. it., *L'economia mondiale tra crisi e benessere, (1945-1980). Una sintesi della storia economica del dopoguerra*, Milano, Hoepli, 1989.
- F. VASSALLI, *Osservazioni di uomini di legge in Inghilterra*, Roma, Associazione Italo-britannica, 1946.
- J. H. VEIT-WILSON, *Condemned to Deprivation? Beveridge's Responsibility for the Invisibility of Poverty*, in *Beveridge and Social Security: An International Retrospective*, (ed.) J. Hills, J. Ditch, H. Glennerster, Oxford, Clarendon Press, 1994.
- F. VIANELLO, *Umanesimo del welfare: qualche riflessione*, in (a cura di) G. M. Rey, G. C. Romagnoli, *In difesa del Welfare State*, Milano, Angeli, 1993.
- F. VIOLA, *Etica e metaetica dei diritti umani*, Torino, Giappichelli, 2000.
- H. W. R. WADE, *Administrative Law*, trad. it., *Diritto amministrativo inglese*, Milano, Giuffrè, 1969.
- H. W. R. WADE, *Inghilterra*, in (a cura di) A. Piras, *Il controllo giurisdizionale della pubblica amministrazione*, Torino, Utet, 1971.
- G. WALLAS, *The Great Society. A Psychological Analysis*, New York, Macmillan, 1921.
- S. WEBB, *Socialism in England*, London, Swan Sonnenschein, 1890.
- S. WEBB, *The Basis of Socialism. Historic*, in (ed.) G. B. Shaw, *Fabian Essays in Socialism*, trad. it., *Saggi fabiani*, Roma, Editori Riuniti, 1990.
- S. WEBB, *Facts for Socialists. From the Political Economists and Statisticians*, in *Fabian Tract*, 5, 1899, pp. 1-19.
- B. WEBB, S. WEBB, *Industrial Democracy*, trad. it. in *Democrazia industriale: antologia degli scritti*, Roma, Ediesse, 1994.
- B. WEBB, S. WEBB, *The State and the Doctor*, London, Longmans, 1910.
- B. WEBB, S. WEBB, *Soviet Communism: A New Civilisation*, trad. it., *Il comunismo sovietico: una nuova civiltà*, Torino, Einaudi, 1950.
- B. WEBB, S. WEBB, *English Poor Law History*, London, Frank Cass, 1963.
- B. WEBB, S. WEBB, *A Constitution for the Socialist Commonwealth of Great Britain*, Cambridge, Cambridge University Press, 1975.
- M. WEBER, *Wirtschaft und Gesellschaft*, trad. it., *Economia e società*, Torino, Edizioni di Comunità, 2000.
- C. WEBSTER, *Healthy or Hungry Thirties?*, in *History Workshop Journal*, 13, 1982, pp. 110-129.

- C. WEBSTER, *Problems of Health Care the National Health Service Before 1957. The Health Service Since the War*, London, HMSO, 1988.
- We Can Conquer Unemployment*, Cassell and Company, London, 1929.
- J. WELSHMAN, *Evacuation and Social Policy During the Second World War: Myth and Reality*, in *Twentieth Century British History*, 9, 1, 1998, pp. 28-53.
- S. WHITE, *Ethics*, in F.G. Castles (et al.) *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, 2012.
- J. WILLIS, *Three Approaches to Administrative Law: The Judicial, the Conceptual, and the Functional*, in *The University of Toronto Law Journal*, 1,1, 1935, pp. 53-81.
- R. WEILL, *Dicey Was Not Diceyan*, in *The Cambridge Law Journal*, 62, 2, 2003, pp. 474-493.
- D. WEINSTEIN, *Utilitarianism and the New Liberalism*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.
- N. WIKELEY, *Social Security Appeals in Great Britain*, in *Administrative Law Review*, 46, 2, 1994, pp. 183-212.
- H. L. WILENSKY, *The Welfare State and Equality. Structural and Ideological Roots of Public Expenditure*, Berkeley-Los Angeles, University of California Press, 1975.
- H. L. WILENSKY, *The «New Corporatism», Centralization and the Welfare State*, trad. it., *Neocorporativismo, accentramento e Stato assistenziale*, Bologna, Cappelli, 1980.
- C. WILFRED JENKS, *Law, Freedom and Welfare*, London, Stevens & Sons Ltd., 1963.
- J. WILLCOCKS, *The Creation of the National Health Service*, London, Routledge & Kegan Paul, 1967.
- J. V. WILLS, *An Exposure of Labour Exchanges, Solidarity*, in J. R. Hay, *The Development of the British Welfare State, 1880-1975*, London, Arnold, 1978.
- N. WILSON, *The Comprehensive Health Service. Assumption B of the Beveridge Report*, in *Public Administration*, XXI, 2, 1943, pp. 68-73.
- W. WILSON, *The Study of Administration*, in *Political Science Quarterly*, 2, 2, 1887, pp. 197-222.
- T. WILSON, D. WILSON, *Beveridge and the Reform of Social Security – Then and Now*, in *Government and Opposition*, 28, 3, 1993, pp. 353-371.
- J. T. WINKLER, *The Political Economy of Administrative Discretion*, in (ed.) M. Adler, S. Asquith, *Discretion and Welfare*, London, Heinemann Educational Books, 1981.
- L. WOLMAN, *The Beveridge Report*, in *Political Science Quarterly*, 1, 1943, pp. 1-10.
- B. WOOTTON, *Freedom Under Planning*, trad. it., *Libertà e pianificazione*, Torino, Einaudi, 1947.
- R. E. WRAITH, P. G. HUTCHESON, A. MACDONALD, *Administrative Tribunals*, London, Allen & Unwin, 1973.
- V. ZAMAGNI, *Dalla rivoluzione industriale all'integrazione europea. Breve storia economica dell'Europa contemporanea*, Bologna, Il Mulino, 1999.
- A. ZANINI, *Keynes: una provocazione metodologica. Il "continente-Keynes" e l'Europa del '900: metodo e norme*, Verona, Bertani, 1985.
- A. ZANINI, *Sicurezza sociale. Un paradigma politico per il Welfare State*, in *Filosofia politica*, 3, 2015, pp. 421-438.
- D. ZOLO, *La strategia della cittadinanza*, in (a cura di) Id., *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma-Bari, Laterza, 1994.
- D. ZOLO, *Teoria e critica dello Stato di diritto*, in (a cura di) P. Costa, D. Zolo, *Lo Stato di diritto. Storia, teoria, critica*, Milano, Feltrinelli, 2002.
- D. ZOLO, *Cosmopolis: la prospettiva del governo mondiale*, Milano, Feltrinelli, 2008.