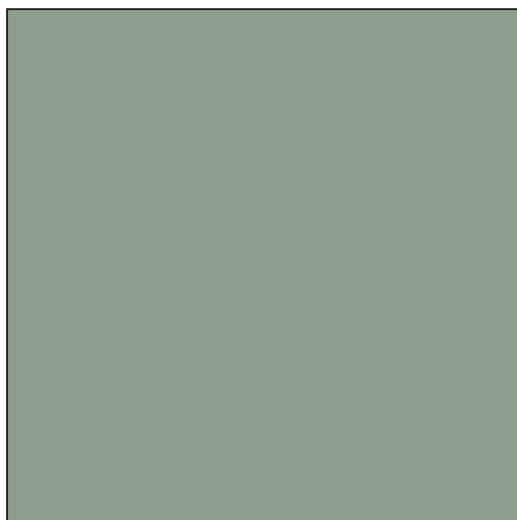


**per la storia
del pensiero
giuridico
moderno**

140



LORENZO PACINOTTI

**L'INGRANAGGIO
DELLA CITTADINANZA
SOCIALE**

**IL WELFARE STATE BRITANNICO
TRA NATIONAL INSURANCE
E NATIONAL HEALTH SERVICE**

UNIVERSITA' DI FIRENZE
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA



CENTRO DI STUDI PAOLO GROSSI
PER LA STORIA DEL PENSIERO
GIURIDICO MODERNO

BIBLIOTECA

fondata nel 1973 da PAOLO GROSSI
diretta da GIOVANNI CAZZETTA

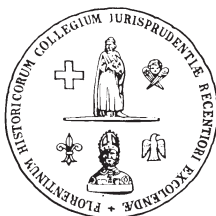
I volumi della Collana sono sottoposti a referee anonimo da parte di due esperti selezionati dal Consiglio scientifico del Centro. Responsabile del processo di valutazione è il direttore della Biblioteca.

La sede del Centro di Studi è in FIRENZE
(50129) - piazza Indipendenza, 9

www.centropgm.unifi.it

VOLUME CENTOQUARANTESIMO

UNIVERSITA' DI FIRENZE
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA



CENTRO DI STUDI PAOLO GROSSI
PER LA STORIA DEL PENSIERO
GIURIDICO MODERNO

BIBLIOTECA

fondata nel 1973 da PAOLO GROSSI
diretta da GIOVANNI CAZZETTA

I volumi della Collana sono sottoposti a
referee anonimo da parte di due esperti
selezionati dal Consiglio scientifico del
Centro.

Responsabile del processo di valutazione è
il direttore della Biblioteca.

La sede del Centro di Studi è in FIRENZE
(50129) - piazza Indipendenza, 9

www.centropgm.unifi.it

VOLUME CENTOQUARANTESIMO

LORENZO PACINOTTI

L'INGRANAGGIO DELLA CITTADINANZA SOCIALE

*Il Welfare State britannico
tra National Insurance
e National Health Service*

ISBN 9788828859901

© Copyright Giuffrè Francis Lefebvre S.p.A. Milano - 2023
Via Monte Rosa, 91 - 20149 MILANO - www.giuffrefrancislefebvre.it

La traduzione, l'adattamento totale o parziale, la riproduzione con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm, i film, le fotocopie), nonché la memorizzazione elettronica, sono riservati per tutti i Paesi.

Stampato da Galli Edizioni S.r.l. - Varese

alla mia famiglia

ABBREVIAZIONI

- BMA, British Medical Association
- EMS, Emergency Medical Service
- ILO, International Labour Organization
- LCC, London County Council
- LGB, Local Government Board
- LSE, London School of Economics and Political Science
- NAB, National Assistance Board
- NHI, National Health Insurance
- NHS, National Health Service
- PEP, Political and Economic Planning
- SMA, Socialist Medical Association
- UAB, Unemployment Assistance Board
- UISC, Unemployment Insurance Statutory Committee
- WHO, World Health Organization

INTRODUZIONE

1. I caratteri della « British Revolution ». — 2. Rule of Law e Welfare State: il valore dell'ingranaggio.

1. *I caratteri della « British Revolution ».*

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 appartenenza a una data comunità, di un nucleo essenziale di diritti sociali indispensabile per l'effettivo godimento dei diritti civili e politici ⁽¹⁾. Dal ricollocamento dei *social rights* all'interno dei diritti di cittadinanza, dalla loro equiparazione alle storiche libertà *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 cittadi-

⁽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 and Other Essays* [1950], trad. it., *Cittadinanza e classe sociale*, Roma-Bari, Laterza, 2002, pp. 12-13.

⁽²⁾ Ivi, p. 15.

nanza ⁽³⁾: l'indivisibilità dei diritti civili-politici-sociali diviene il fulcro di un nuovo paradigma ⁽⁴⁾, l'espressione di un ordine che, tramite il valore giuridico attribuito alla solidarietà, prospetta la mediazione tra libertà ed eguaglianza, immaginandone la trasformazione in libertà-partecipazione ed eguaglianza-di opportunità ⁽⁵⁾.

La cittadinanza sociale tende altresì a presentarsi, in conformità con questa impostazione teorica, come il punto di arrivo di una lunga vicenda storica. Invertendo il noto movimento « dallo *status* al contratto » ⁽⁶⁾, descritto nelle pagine della *Ancient Law* di Henry Sumner Maine e sovente adoperato per evidenziare i trionfi dell'eguaglianza formale nel 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 di un unico processo evolutivo volto alla dignità e all'emancipazione umana.

Come è agevole intuire, la profondità storica del tema è tale da

⁽³⁾ Su come l'idea marshalliana sia solo uno dei molti significati il termine cittadinanza può assumere, si veda l'introduzione di P. COSTA, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, I. *Dalla civiltà comunale al Settecento*, Roma-Bari, Laterza, 1999, nel primo dei quattro volumi dell'opera che, nella sua interezza, ricostruisce il lungo discorso intorno al concetto. Per un approccio di sintesi, Id., *Cittadinanza*, Roma-Bari, Laterza, 2013. Per comprendere il divario tra il termine inglese *citizenship* e il concetto di cittadinanza inteso all'insegna della mera nazionalità, R. BELLAMY, *Citizenship. A Very Short Introduction*, Oxford, Oxford University Press, 2008. Tra la vasta letteratura sull'argomento, si veda poi, per l'ambizione generalizzante, S. VECA, *Cittadinanza. Riflessioni filosofiche sull'idea di emancipazione*, Milano, Feltrinelli, 1990, G. ZINCONE, *Da sudditi a cittadini. Le vie dello stato e le vie della società civile*, Bologna, Il Mulino, 1992 ed É. BALIBAR, *Cittadinanza*, Torino, Bollati Boringhieri, 2012.

⁽⁴⁾ È indispensabile, per sintesi e portata enciclopedica, COSTA, *Diritti fondamentali (storia)*, in *Enciclopedia del diritto*, II, II, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 365-417.

⁽⁵⁾ « Nella storia della cultura non esiste probabilmente nessun altro concetto, al pari di quello di cittadinanza, in cui meglio si compendi l'esigenza di eguaglianza con quella di libertà ». Così, R. DAHRENDORF, *Citizenship and Beyond* [1974], trad. it., in Id., G. Sartori, *Il cittadino totale: partecipazione, eguaglianza e libertà nelle democrazie*, Torino, Einaudi, 1977, p. 36. Si veda anche N. BOBBIO, *Eguaglianza e libertà*, Torino, Einaudi, 2009.

⁽⁶⁾ H.S. MAINE, *Ancient Law* [1861], trad. it., *Diritto Antico*, Milano, Giuffrè, 1998.

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 diritti e doveri, libertà individuali e ordine collettivo. Questo lavoro non pretende di indagare l'evoluzione della nozione di cittadinanza su scenari così ampi. Si propone di misurarne l'effettiva consistenza nella sua accezione giuridicamente più tecnica, quella limitata agli itinerari normativi dei diritti sociali dalla vocazione universalistica, i quali, in quanto elargiti senza forme prevalenti di condizionalità selettiva, si configurano inevitabilmente come attributo della cittadinanza e si presentano come fondamentale presupposto per il godimento degli altri diritti. Si propone inoltre di studiarne le vicende esclusivamente all'interno di una realtà storicamente situata — quella britannica — dalla quale l'analisi marshalliana esplicitamente trae spunto: la cittadinanza è qui lo strumento per concettualizzare i diritti sociali, il mezzo preposto all'attivazione di un'obbligazione che, ben oltre il formalismo costituzionale, riesce ad alimentare i compiti positivi dello Stato nel rispetto delle storiche libertà, donando al progetto dell'indivisibilità dei diritti una concreta attuazione istituzionale.

Con l'utilizzo di queste specifiche lenti, adoperate per orientarsi in una storia dalle forme poliedriche e aperta alle più varie ricostruzioni, sembra possibile muovere dalla nomina della *Royal Commission on the Poor Laws* del 1905. Incaricata di superare l'individualismo del sistema di matrice benthamiana del *Poor Law Amendment Act* del 1834 ⁽⁷⁾ — al tempo ancora in gran parte vigente — votato ad associare 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, di una resistente concezione fatalista che ascriveva la disuguaglianza a un ordine naturale e associava l'assistenza a una stigmatizzante emarginazione ⁽⁸⁾. Agli inizi del Novecento, per contro, è sentita l'urgenza di una netta trasformazione degli strumenti normativi della

(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.

protezione sociale. Sembra condivisa l'esigenza di riconoscere quei diritti sociali considerati indispensabili per l'esercizio delle libertà e per la partecipazione alla vita comunitaria.

Anche la Gran Bretagna non è immune dall'assedio che, al volgere del secolo, 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 aliena dalla necessità di reagire all'impeto legalistico del Codice e ancora immersa nell'epopea della dottrina diceyana della *Law of the Constitution* ⁽⁹⁾, la questione sociale irrompe nel dibattito proponendosi di ricostruire le logiche comunitarie logorate dal modello giuridico ottocentesco ⁽¹⁰⁾. I giuristi, sebbene ancora scostanti verso le tecniche legislative della *social policy*, non possono non avvertirne la carica eversiva, in grado di minacciare i rigidi dogmi della costruzione individualistica, nonché di compromettere il diritto storico del *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 inglese ⁽¹¹⁾.

È lo stesso Albert Venn Dicey, nella *Law and Public Opinion*,

(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 presenta 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. Lo nota D. KENNEDY, *Three Globalizations of Law and Legal Thought, in The New Law and Economic Development: A Critical Appraisal*, D. Trubek, A. Santos (eds.), Cambridge, Cambridge University Press, 2006, pp. 19-73.

(11) Lo spiegano bene J.E. CRONIN, *War, State and Society in Twentieth-Century Britain*, London, 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.

pubblicata proprio nel 1905, a cogliere la decadenza del « periodo del benthamismo o dell'individualismo », spodestato dal « collettivismo » della legislazione ⁽¹²⁾. 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 amministrativo ⁽¹³⁾; 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 prestazioni sociali sempre più generalizzate ⁽¹⁴⁾. Pur con tutto il riduzionismo della sua interpretazione storiografica tendente a sminuire l'irrompere di una giuridicità amministrativa simile a quella di stampo continentale, Dicey rintraccia tali propensioni collettivistiche quantomeno a partire dall'ultimo terzo dell'Ottocento; periodo segnato, come è noto, dai netti allargamenti del suffragio, dal progresso della legislazione industriale e dall'espansione dei servizi municipali.

Ciononostante, questo lavoro — proprio nell'ottica della cittadinanza sociale — si propone di valorizzare un approccio tutto

169-216. In questo senso anche M. LOUGHLIN, *The British Constitution: A Very Short Introduction*, Oxford, Oxford University Press, 2013, pp. 95-100.

⁽¹²⁾ 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. Sull'importanza dell'influenza benthamiana anche P.P. CRAIG, *Bentham, Public Law and Democracy*, in *Public Law*, 1989, pp. 407-427.

⁽¹⁴⁾ D. GLADSTONE, *The Twentieth-Century Welfare State*, London, Macmillan, 1999, p. 4 ricorda che, 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 tali complessità storiografiche, J. HART, *Nineteenth Century Social Reforms: A Tory Interpretation of History, in Past and Present*, 31, 1965, pp. 39-61.

interno al diritto ⁽¹⁵⁾, sempre intento ad osservare, più che la mera crescita dei servizi pubblici, il loro impatto sull'ordinamento, sulla dimensione statuale osservata nel suo complesso ⁽¹⁶⁾: preme, in primo luogo, verificarne gli effetti nelle viscere del sistema giuridico, sia nella sfera pubblica che in quella privata, vagliando il mutare del rapporto tra i *social rights* e i diritti di libertà ⁽¹⁷⁾. La consapevolezza di dover intraprendere tale via, in realtà, è stata facilitata dal confronto con la stessa esperienza inglese: l'assenza di una costituzione scritta costringe l'osservatore, sprovvisto delle formalità e delle astrattezze del testo, 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 si avvale.

In questo senso, la nomina della *Royal Commission* può considerarsi il primo atto di natura istituzionale che segnala il tentativo generalizzato, non limitato a specifiche fattispecie o a singoli esperimenti territoriali, di pensare ai diritti sociali come presupposto per l'effettivo esercizio degli altri diritti; una tendenza che — per certi

⁽¹⁵⁾ La mancanza nella letteratura britannica di un approccio giuridico al tema sociale è stata denunciata da Lord O.R. MCGREGOR, *Social History and Law Reform*, London, Stevens, 1979, pp. 12-16; il vuoto non sembra però ancora oggi interamente colmato, almeno guardando ai lavori che adottano il metodo storico in materia di cittadinanza sociale e *Welfare State*.

⁽¹⁶⁾ Si trae spunto dal saggio di A. LA SPINA, *L'approccio giuridico*, in *Welfare State: teorie e metodologie di analisi*, a cura di M. La Rosa, Milano, 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 *Cittadinanza. Individui, diritti sociali, collettività nella storia contemporanea*, a cura di C. Sorba, Padova, SISSCO, 1999, pp. 12-37. Per una panoramica, più generale, sul rapporto tra storia sociale e storia giuridica, si rimanda invece al volume a cura di P. GROSSI, *Storia sociale e dimensione giuridica. Strumenti d'indagine e ipotesi di lavoro*, Milano, Giuffrè, 1986.

⁽¹⁷⁾ Prescindendo dalle esatte critiche di L. FERRAJOLI, *Cittadinanza e diritti fondamentali*, in *Teoria Politica*, 9, 3, 1993, pp. 63-76 alla concettualizzazione marshalliana, poi riproposte in Id., *Principia Iuris. Teoria del diritto e della democrazia*. 1. *Teoria del diritto*, Roma-Bari, Laterza, 2007, pp. 742-759, nelle pagine che seguono, a fini unicamente descrittivi, per 'diritti di libertà' si intendono tutte le posizioni — diverse dai 'diritti sociali' — il cui rispetto è assicurato dalla semplice non interferenza da parte dello Stato, senza pertanto richiedere, almeno dal lato sostanziale, un obbligo di prestazione amministrativa.

versi ancor prima della pubblicazione dei suoi due rapporti nel 1909 — appare subito comprovata dal riformismo avviato dai governi *New Liberal*.

Proponendosi di superare il paternalismo tipico della legislazione bismarckiana ⁽¹⁸⁾, tali riforme, oltre a tutelare l'azione sindacale, predisporre servizi assistenziali e sanitari in ambito scolastico, ampliare il meccanismo assicurativo contro gli infortuni sul lavoro del *Workmen's Compensation Act* ⁽¹⁹⁾, introducono — negli anni del governo Asquith — la pensione non contributiva per gli anziani indigenti dell'*Old Age Pensions Act* ⁽²⁰⁾ del 1908 e l'assicurazione obbligatoria contro le malattie e la disoccupazione di cui alle due parti del *National Insurance Act* del 1911 ⁽²¹⁾.

Ideata da Lloyd George allo Scacchiere, la *National Health Insurance* sembra colorarsi di caratteri, ancorché in parte legati all'imperialismo bellico e agli obiettivi della *national efficiency*, esplicitamente rivolti a premiare assetti inclusivi e solidali opposti allo stigma associato all'assistenza dal *poor law code*. L'*Unemployment Insurance*, progettata dal *Board of Trade* guidato da un Churchill alle prime esperienze amministrative, con l'aiuto di William Henry Beveridge come *civil servant*, è il primo vero esempio europeo della

⁽¹⁸⁾ Lungi dal teorizzare la rilevanza dei diritti sociali come effettivo godimento degli altri diritti, le assicurazioni sociali varate da Bismarck negli anni Ottanta dell'Ottocento, vero anno zero della politica sociale europea, tentano di frenare lo sviluppo democratico e convivono con leggi ostili ai gruppi socialisti, nell'intento, invero inefficace, di arginarne il consenso. Per una sintesi sulla storia del modello bismarckiano nel contesto internazionale, S. KUHNLE, A. SANDER, *The Emergence of the Western Welfare State*, in *The Oxford Handbook of the Welfare State*, F.G. Castles, S. Leibfried, J. Lewis, H. Obinger, C. Pierson (eds.), Oxford, Oxford University Press, 2012, in particolare pp. 64-66.

⁽¹⁹⁾ Se con il *Workmen's Compensation Act* [1897], 60 & 61 Vict., c. 37 si era previsto un regime di responsabilità quasi-oggettiva del datore per gli infortuni sul lavoro, il *Workmen's Compensation Act* [1906], 6 Edw. 7, c. 58 ampliava tale responsabilità alle malattie professionali degli operai.

⁽²⁰⁾ *Old Age Pensions Act* [1908], 8 Edw. 7, c. 40.

⁽²¹⁾ 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), sempre con un meccanismo obbligatorio, assicura contro la disoccupazione alcune categorie maggiormente esposte al rischio. È qui indispensabile, anche per l'importanza storica dell'opera, L.G. CHIOZZA MONEY, *Insurance Versus Poverty*, London, Methuen, 1912.

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. L'assicurazione, specie se osservata congiuntamente nelle sue due anime, 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* non nasconde il proprio carattere solidaristico e le sue embrionali ambizioni universalistiche: costituisce, pertanto, la cerniera in grado di rinnovare i percorsi storici della cittadinanza e inaugurare una sua prima accezione 'sociale' ⁽²²⁾.

Del tutto coerente è il retroterra intellettuale sul quale la trasformazione normativa si basa. I diritti sociali tendono a essere concepiti come il presupposto per un migliore esercizio collettivo dei diritti civili e politici, senza più rappresentare il mezzo per frenarne la crescita; possono configurarsi — non senza qualche strumentalizzazione storiografica ⁽²³⁾ — come il naturale completamento delle 'libertà degli inglesi' e della tradizione *Whig*, ossia l'approdo dell'incedere progreddiente 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 Mill ⁽²⁴⁾

⁽²²⁾ Si noti però che, anche da un punto di vista internazionale, secondo B. AGUILERA-BARCHET, *The Law of the Welfare State*, in *The Oxford Handbook of European Legal History*, H. Pihlajamäki, M.D. Dubber, M. Godfrey (eds.), Oxford, Oxford University Press, 2018, pp. 1000-1024, tale stagione riformista costituisce « the first step towards a Welfare State ». La citazione è a p. 1005.

⁽²³⁾ Sono celebri le critiche di H. BUTTERFIELD, *The Whig Interpretation of History* [1931], New York-London, W. W. Norton, 1965.

⁽²⁴⁾ 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 aperta a riscoprire una dimensione solidale dell'ordinamento.

sembrano svilupparsi entro una propensione amministrativistica, tipicamente insulare, sempre rivolta a rinnegare il predominio dell'esecutivo e a conciliare l'egualitarismo con la tutela delle vecchie libertà ⁽²⁵⁾, è solo grazie ai contributi di Thomas Hill Green che si avvia 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 libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il conseguimento del bene comune, del *common good* ⁽²⁶⁾.

La trasformazione *New Liberal* è però concretizzata, proprio in coincidenza con le citate riforme liberali, dalla « equality of opportunity » di John Atkinson Hobson ⁽²⁷⁾ 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 » ⁽²⁸⁾. 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 la cultura giuridica liberale e quella socialista.

⁽²⁵⁾ Riassume K. POLANYI, *Conflicting Philosophies in Europe* [1937], trad. it., *Filosofie in conflitto in Europa*, in *La libertà in una società complessa*, a cura di A. Salsano, 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 ». E 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 ».

⁽²⁶⁾ T.H. GREEN, *Lectures on the Principles of Political Obligation* [1888], trad. it., *L'obbligazione politica*, Catania, Giannotta, 1973.

⁽²⁷⁾ J.A. HOBSON, *The Crisis of Liberalism* [1909], Brighton, Harvester Press, 1974, pp. 96-113.

⁽²⁸⁾ L.T. HOBHOUSE, *Liberalism* [1911], trad. it., *Liberalismo*, Firenze, Vallecchi, 1995, p. 159.

Tempio del socialismo fabiano e del gradualismo della sua filosofia, la *London School of Economics* è il serbatoio che consolida tali mediazioni attorno al principio del « national minimum » elaborato dai coniugi Webb; principio che, si noti, ispira 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, contraddistingue altresì la filosofia del Beveridge che dirige la LSE per quasi tutto il periodo fra le due guerre.

Contrariamente alla direttrice del *service public* francese, al comunitarismo di Weimar o al corporativismo italiano, la Gran Bretagna risponde alla ventata internazionale del diritto sociale ragionando sulla *citizenship* ⁽²⁹⁾. Proprio negli anni della direzione Beveridge, l'attenzione verso i diritti sociali è alimentata da Harold Laski e dal pluralismo funzionalista della sua teoria giuridica, chiamata a incentivare, all'insegna di un *civic minimum* di protezione sociale, la necessaria azione redistributiva dello Stato, rinnegando al contempo il monismo positivista della *sovereignty* di John Austin. « Citizenship — riassume Laski — may be impaired by manner in which the wealth of the community is distributed » ⁽³⁰⁾. E si immagina la creazione di un « Insurance State » ⁽³¹⁾, uno Stato garante di una *Insurance for All and Everything*, come dal titolo di un opuscolo pubblicato da Beveridge nel 1924 ⁽³²⁾. La nozione di *Equality* ⁽³³⁾ dello storico Richard Henry Tawney consolida inoltre — ereditando gli insegnamenti di Hobhouse — la mediazione tra le

⁽²⁹⁾ Per un confronto internazionale, utile per comprendere come la cittadinanza sia la via inglese per la concettualizzazione dei diritti economici e sociali, K.D. EWING, *Economic Rights*, in *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, M. Rosenfeld, A. Sajó (eds.), Oxford, Oxford University Press, 2012, pp. 1036-1054.

⁽³⁰⁾ H.J. LASKI, *Grammar of Politics* [1925], London, Allen & Unwin, 1938, p. 151.

⁽³¹⁾ Ivi, pp. 520-523.

⁽³²⁾ W.H. BEVERIDGE, *Insurance for All and Everything*, London, Daily News, 1924, p. 31.

⁽³³⁾ R.H. TAWNEY, *Equality* [1931], trad. it., in Id., *Opere*, a cura di F. Ferrarotti, Torino, Utet, 1975.

dottrine liberali e socialiste, che vanno ora combinandosi, in particolar modo agli occhi degli osservatori italiani, nella dimensione unitaria del « socialismo liberale » e del « liberalsocialismo » ⁽³⁴⁾.

L'*interwar period*, 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 del *guild socialism* ⁽³⁵⁾ e diviene presto inevitabile il riconoscimento del suffragio universale ⁽³⁶⁾. Solo la Grande crisi e le ricette e di John Maynard Keynes, oltre a confermare la prospettiva della *End of Laissez-Faire* ⁽³⁷⁾, 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 *gold standard*) e il consolidamento dei diritti sociali (visibile nella progressiva estensione dello schema assicurativo con-

⁽³⁴⁾ 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 Id., *Difesa del liberalsocialismo ed altri saggi*, Milano, Marzorati, 1972, pp. 199-220. Si legge nella *Prefazione* di V. MURA, in *I dilemmi del liberalsocialismo*, a cura di Id., M. Bovero, F. Sbarberi, Roma, 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 ed 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 ».

⁽³⁵⁾ Rilanciato, soprattutto, da G.D.H. COLE, *Self-government in Industry* [1917], London, Bell, 1920.

⁽³⁶⁾ *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).

⁽³⁷⁾ J.M. KEYNES, *The End of Laissez-Faire* [1926], trad. it., in Id., *La fine del Laissez-Faire e altri scritti*, a cura di G. Lunghini, Torino, Bollati Boringhieri, 1991.

tro la disoccupazione dei vari *Unemployment Acts* ⁽³⁸⁾, nella predisposizione della pensione contributiva del *Widows', Orphans' and Old Age Contributory Pensions Act* del 1925 ⁽³⁹⁾ e nell'abrogazione dei *poor law guardians* di cui al *Local Government Act* del 1929 ⁽⁴⁰⁾. La perenne contraddizione tra i nuovi orizzonti dell'interventismo pubblico e il mito del ritorno all'equilibrio prebellico evidenzia come l'aumento della spesa pubblica e degli apparati 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 crisi ⁽⁴¹⁾. 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 ⁽⁴²⁾, e poi dal Mosley noto per l'ammirazione verso il corporativismo fascista.

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 a 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

⁽³⁸⁾ 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.

⁽³⁹⁾ *Widows', Orphans' and Old Age Contributory Pensions Act* [1925], 15 & 16 Geo. 5, c. 70.

⁽⁴⁰⁾ *Local Government Act* [1929], 19 Geo. 5, c. 17.

⁽⁴¹⁾ Si fa riferimento al ritorno al valore prebellico della sterlina (4.86\$), preteso 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, P. THANE, *Foundations of the Welfare State*, London, Longman, 1996, pp. 129-210.

⁽⁴²⁾ È la proposta presentata da Lloyd George con l'indicativo titolo *We Can Conquer Unemployment*, London, Cassell and Company, 1929.

l'evoluzione sociale dell'ordinamento, se non altro perché tende a interpretare restrittivamente il contenuto delle norme welfariste ⁽⁴³⁾.

Resta però la percezione, specie alla luce del confronto con il continente, che il 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 del *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 » ⁽⁴⁴⁾. 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* ⁽⁴⁵⁾, asseconda, tra l'*Arlidge case* durante il primo conflitto mondiale e i clamori del *Liversidge* durante il secondo ⁽⁴⁶⁾, la non interferenza delle Corti nelle questioni riservate alla sovranità del Parlamento, nonché nei presupposti e nelle procedure delle decisioni amministrative.

⁽⁴³⁾ 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, 1951 e di W.I. JENNINGS, *The Law and the Constitution* [1933], London, University of London Press, 1948.

⁽⁴⁴⁾ Così in *Roberts v. Hopwood* [1925] A.C. 578; sentenza che dichiara illegittimo, perché contrario a ogni minima ragionevolezza, l'adeguamento salariale dei dipendenti del distretto londinese di *Poplar*.

⁽⁴⁵⁾ Espressa nel capitolo XII di A.V. DICEY, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, cit., pp. 279-341.

⁽⁴⁶⁾ Rispettivamente, *Local Government Board v. Arlidge* [1915] A.C. 120 e *Liversidge v. Anderson* [1942] A.C. 206.

A differenza 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 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 classico empirismo inglese, fondato « sulla base della vita giuridica e della natura dei fatti » (47), sopisce la loro belligeranza, nel sicuro convincimento della superiorità del formante 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 d'oltremania 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, al netto degli eccessi della narrazione della *English Constitution* di Walter Bagehot, appare comunque legata più che altrove al legislativo (48).

Nel proseguimento della tradizione del *private law constitutionalism* e nella conseguente assenza di uno statuto giuridico pubblicistico (49), i servizi dello Stato, più che mai « a sort of "No Man's

(47) G. RADBRUCH, *Der Geist des englischen Rechts* [1946], trad. it., *Lo spirito del diritto inglese*, Giuffrè, Milano, 1962, p. 7.

(48) « 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.

(49) 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*, 1965, pp. 95-118.

Land” between law, government and economics » ⁽⁵⁰⁾, 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 sociologica ⁽⁵¹⁾. Sarà proprio il libero sviluppo della *social policy*, ben lontano dagli ideali della programmazione e, all'opposto, anarchico, disorganico, estremamente frammentato e « indicibilmente bizzarro » ⁽⁵²⁾, a imporre, dopo i vani tentativi dell'*Unemployment Act* del 1934 ⁽⁵³⁾, la celebre riorganizzazione del piano Beveridge.

Il *Social Insurance and Allied Services Committee*, 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 *from cradle to grave*, che all'insegna di un chiaro e lineare universalismo accompagni tutta la vita del cittadino attraverso una capillare tutela previdenziale, assistenziale e sanitaria ⁽⁵⁴⁾.

Sottoscritto unicamente da Beveridge in qualità di massimo esperto della protezione sociale britannica, il rapporto prevede l'istituzione di una *National Insurance* ancor più generalizzata, ba-

⁽⁵⁰⁾ M.E. DIMOCK, *British Public Utilities and National Development*, London, Allen & Unwin, 1933, p. 23.

⁽⁵¹⁾ Si pensi alle considerazioni di W.H. BEVERIDGE, *The Civil Servant of the Future*, in *The Development of the Civil Service*, London, King & Son, 1922, pp. 228-244. 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 dal *management* e dal taylorismo americano, così come dall'idealtipo weberiano della burocrazia 'deumanizzata'.

⁽⁵²⁾ È L. EINAUDI, *Lezioni di politica sociale* [1949], Torino, Einaudi, 1964, p. 86 a parlare delle « indicibili bizzarrie » della legislazione sociale britannica.

⁽⁵³⁾ *Unemployment Act* [1934], 24 & 25 Geo. 5, c. 29.

⁽⁵⁴⁾ La traduzione italiana di parte del *Report of the Inter-Departmental Committee on Social Insurance and Allied Services* [Cmd. 6404], 1942, intitolata *Il Piano Beveridge: compendio ufficiale della relazione di Sir William Beveridge al governo britannico*, Londra, Stamperia Reale, 1944 (di qui in avanti '*Social Insurance and Allied Services*'), è stata riproposta nel volume *Alle origini del welfare state: il rapporto su assicurazioni sociali e servizi assistenziali*, Milano, Angeli, 2010 e, da ultimo, in *Lo Stato sociale*, a cura di G. Perazzoli, Milano, Bilibion, 2022.

sata 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* allestito per rispondere al dramma dei 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.

A seguito della vittoria elettorale contro un Churchill fresco del trionfo militare ⁽⁵⁵⁾, i tre pilastri della protezione sociale del governo laburista di Clement Attlee recepiscono gran parte delle proposte beveridgiane tramite il varo di un sistema quasi interamente universalistico di copertura previdenziale ⁽⁵⁶⁾, la predisposizione di un'assistenza nazionale inclusiva e solidale ⁽⁵⁷⁾, il libero e gratuito accesso alle prestazioni sanitarie del *National Health Service* ⁽⁵⁸⁾. Ed è proprio guardando all'*appointed day* del 5 luglio del 1948 — giorno nel quale tali provvedimenti divengono congiuntamente operativi — che Marshall immagina una *social citizenship* nella quale i diritti sociali, ora universalisticamente elargiti, risultano sostanzialmente equiparabili alle storiche libertà.

Ebbene, scrutando il principio del *national minimum*, che il *Report* eleva a « guiding principle » in grado di ispirare tutto il disegno riformista, nonché osservando la sua capacità giuridica di teorizzare un nucleo essenziale di diritti sociali compatibile con le 'libertà degli inglesi', è lo stesso Beveridge a ritenere che il suo piano tenda solo a completare tendenze normative già ampiamente delineate, promuovendone solo un mero perfezionamento, una semplice razionalizzazione, un naturale sviluppo.

⁽⁵⁵⁾ Il governo di coalizione aveva invero già varato, durante la guerra, 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.

⁽⁵⁶⁾ *National Insurance Act* [1946], 9 & 10 Geo. 6, c. 67.

⁽⁵⁷⁾ *National Assistance Act* [1948], 11 & 12 Geo. 6, c. 29.

⁽⁵⁸⁾ *National Health Service Act* [1946], 9 & 10 Geo. 6, c. 81.

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 britannico ⁽⁵⁹⁾.

La svolta universalistica della protezione sociale diverrebbe il frutto di un lento sviluppo, di una tipica « British Revolution » che, secondo i consueti canoni insulari, è il naturale portato dell'esperienza maturata. L'idea ben si conforma all'indole tipica del gradualismo inglese: il mito della continuità del giuridico sembra favorire interpretazioni che tendono a ricostruire il percorso storico dei diritti sociali all'interno di un lungo processo mediato dal graduale evolversi della Costituzione non scritta.

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

Nel marcare le continuità e il gradualismo secondo la consueta indole d'oltremania, nel valorizzare il 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* al quale, come detto, aveva direttamente partecipato come *civil servant* al *Board of Trade*. Nel confronto con il citato *National Insurance Act*, le proposte del suo piano 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 » ⁽⁶⁰⁾. In questo senso, pur nelle sue clamorose trasformazioni, il periodo tra le due guerre costituirebbe, anche per Marshall, un mero

⁽⁵⁹⁾ BEVERIDGE, *Social Insurance and Allied Services*, cit., p. 32, § 31.

⁽⁶⁰⁾ Nello *Epilogue* al volume di E. RATHBONE, *Family allowances*, London, Allen & Unwin, 1949, p. 269, BEVERIDGE ribadisce un'interpretazione già apparsa in *Plan for Social Security*, in *The Pillars of Security*, London, Allen & Unwin, 1943, p. 57: the Plan, as I have set it out briefly, is a completion of what was begun a little more than thirty years ago when Mr. Lloyd George introduced National Health Insurance, and Mr. Winston Churchill, then President of the Board of Trade, introduced Unemployment Insurance. The man who led us to victory in the last war was the Minister responsible for Health Insurance. The Minister who more than thirty years ago had the courage and imagination to father the scheme of Unemployment Insurance, a thing then unknown outside Britain, is the man who is leading us to victory in this war ».

« consolidamento » ⁽⁶¹⁾ delle innovazioni elaborate tra il 1905 e il 1914; innovazioni già capaci di evolversi in modo pressoché spontaneo nella grande riorganizzazione beveridgiana.

L'interpretazione muove dal significato assegnato al *national minimum*, veicolo della mediazione tra le dottrine individualiste e collettiviste, così come tra diritti di libertà e diritti sociali, all'insegna di una vocazione universalistica della protezione sociale culminante nell'indivisibilità dei diritti. Ricorda Beveridge:

the national minimum — preserving the maximum of liberty and room for progress while putting an end to want and other evils — is a peculiarly British idea ⁽⁶²⁾.

In effetti, anche l'analisi marshalliana appare condizionata da un itinerario, tipicamente anglocentrico, assunto a prototipo della vicenda analizzata ⁽⁶³⁾. Per quasi tutta la prima metà del Novecento, la legislazione sociale sul continente resta — con poche e incomplete eccezioni — perlopiù estranea al consolidamento delle libertà democratiche, caratterizzandosi piuttosto come mera concessione mossa dalle rivendicazioni sociali, se non come fondamentale contropartita per il disfacimento dei diritti politici ⁽⁶⁴⁾: se l'allargamento

⁽⁶¹⁾ T.H. MARSHALL, *Social Policy in the Twentieth Century*, London, Hutchinson, 1975, p. 67.

⁽⁶²⁾ BEVERIDGE, *Social Security and Social Policy*, in Id., *The Pillars of Security*, cit., p. 143.

⁽⁶³⁾ « 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 *Citizenship Today. The Contemporary Relevance of T.H. Marshall*, M. Bulmer, A.M. Rees (eds.), London, UCL Press, 1996, p. 14. Cfr. D. WINCOTT, *Images of Welfare in Law and Society: The British Welfare State in Comparative Perspective*, in *Journal of Law and Society*, 38, 3, 2011, pp. 343-375.

⁽⁶⁴⁾ Sul rapporto, non sempre cronologicamente ordinato, tra diritti civili e politici, S. LANARO, *La cittadinanza tra semantica e storia*, in *Cittadinanza. Individui, diritti sociali, collettività nella storia contemporanea*, cit., pp. 3-11.

del suffragio e il *welfare* pubblico viaggiavano dapprima su binari indipendenti, le esperienze totalitarie utilizzeranno la politica sociale con il fine esplicito di sostituire la democrazia ⁽⁶⁵⁾. 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 totalitaria ⁽⁶⁶⁾. Parimenti, persino la conflittualità tra le libertà di mercato e la protezione sociale è chiarita, coerentemente con le peculiarità britanniche, all'interno di risposte funzionali alla necessaria e sistemica interazione dei processi dell'industrializzazione e della democrazia di massa ⁽⁶⁷⁾: la *Social Class*, la conflittualità sociale, viene costantemente ricomposta — non senza eccessive semplificazioni — all'interno della più ampia traiettoria della *Citizenship*, ossia della complementarità tra i percorsi dei diritti civili, politici e sociali ⁽⁶⁸⁾.

⁽⁶⁵⁾ Anche per K. POLANYI, *The Great Transformation* [1944], trad. it., *La grande trasformazione*, Torino, Einaudi, 2010, p. 297, «la soluzione fascista dell'impatto 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 sintesi su come «diritti sociali e diritti politici, appena al di là dell'idealtipo inglese, possono muoversi su orbite destinate a non incontrarsi», B. SORDI, *Democrazia e amministrazione: genealogie e sentieri interrotti*, in *La democrazia di fronte allo Stato: una discussione sulle difficoltà della politica moderna*, a cura di A. Pizzorno, Milano, Feltrinelli, 2010, pp. 119-149. La citazione è a p. 128.

⁽⁶⁶⁾ Sono le due categorie che animano il quarto volume di P. COSTA, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa. 4. L'età dei totalitarismi e della democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2001, soprattutto pp. 213 sgg.

⁽⁶⁷⁾ La tensione sembra riflettere il divario tra funzionalismo e conflittualismo, ossia tra una teoria che considera lo sviluppo della politica sociale una necessità sistemica derivante dall'industrializzazione, l'urbanizzazione e la democrazia di massa, e una concezione che, all'opposto, guarda al *welfare* come una conquista ottenuta tramite la rivendicazione dei gruppi organizzati. Il divario è stato solo in parte ridimensionato, tramite un approccio normativo basato su modelli multi-causali, più propensi a valorizzare dinamiche istituzionali e amministrative. In questo senso, sia pur con note diverse, H. HECLO, *Verso un nuovo welfare state*, in *Lo stato del benessere: una crisi senza uscita?*, a cura di M. Ferrera, Firenze, Le Monnier, 1981, pp. 199-234; P. FLORA, J. ALBER, *Sviluppo dei "welfare states" e processi di modernizzazione e democratizzazione nell'Europa occidentale*, in *Lo sviluppo del Welfare state in Europa e in America*, a cura di P. Flora, A.J. Heidenheimer, Bologna, Il Mulino, 1986, pp. 55-114; M. FERRERA, *Modelli di solidarietà, politica e riforme sociali nelle democrazie*, Bologna, Il Mulino, 1993.

⁽⁶⁸⁾ Di qui l'idea che la compatibilità fra diritti di libertà e diritti sociali riproduca un nesso sostanzialmente non conflittuale tra progresso economico, democratico e

Nella ricomposizione dei *social rights* all'interno dei diritti di cittadinanza, resta dunque la percezione di una logica evoluzionista che regola un rapporto di continuazione storica tra l'individualismo del *Rule of Law* e il collettivismo dell'ordine novecentesco, perché entrambi ricollocati in un comune orizzonte evolutivo ⁽⁶⁹⁾: lo Stato sociale, più che il frutto dello scontro conflittuale con lo Stato liberale, diviene 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* ⁽⁷⁰⁾.

La realtà è, invero, più articolata. Se ritrarre i *social rights* come strumenti in tutto contrapposti alla cultura liberale ⁽⁷¹⁾ — utilizzando le chiavi interpretative offerte dal « doppio movimento » polanyano ⁽⁷²⁾ — non risulta completamente appagante per l'oltre-

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. Proprio su questo punto si concentrano le 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*, Roma-Bari, Laterza, 1970, dedicata a rivalutare il conflitto inteso come strumento di progresso frutto del compromesso tra attori belligeranti.

⁽⁶⁹⁾ Sull'eccessivo evoluzionismo dell'analisi marshalliana, si veda la critica di 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.

⁽⁷⁰⁾ « 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 *Citizenship Today*, cit., pp. 65 e 67.

⁽⁷¹⁾ L'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. Cfr. R. PINKER, *Social Theory and Social Policy*, London, Heinemann, 1971, pp. 3-47.

⁽⁷²⁾ « 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

manica ⁽⁷³⁾, la Gran Bretagna non è immune dallo scontro epocale tra il *laissez-faire* dello 'Stato minimo' e il collettivismo dello 'Stato dirigista'; partecipa certo a quella *Great Transformation* che declina internazionalmente il periodo tra le due guerre mostrando l'inedita ingerenza dello Stato nel condizionare e dirigere l'economia nazionale. E sebbene le mire pianificatrici non conoscano, nell'*interwar* britannico, 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 dottrine dello Stato dirigista, nel farsi garante degli obiettivi di piena occupazione keynesiana e del funzionamento sociale del ciclo economico, possono essere considerate un fondamentale antecedente teorico che — al pari del principio del *national minimum* — risulta vitale per la predisposizione del modello beveridgiano ⁽⁷⁴⁾. 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

mirava alla conservazione dell'uomo e della natura oltre che della organizzazione produttiva». Così, POLANYI, *The Great Transformation*, cit., p. 170.

⁽⁷³⁾ Specie qualora si consideri che la difesa del libero scambio costituisce uno dei principali fattori aggreganti del patto *Lib-Lab* tra i liberali e la nascente formazione laburista sperimentato con successo alle elezioni del 1906. «Free trade per l'inglese non significa soltanto libero scambio nel senso continentale, ma anche pace, libertà e diritto»: è lo stesso POLANYI a evidenziarlo in *Wirtschaft und Demokratie* [1932], trad. it., *Economia e democrazia*, in *La libertà in una società complessa*, cit., p. 69.

⁽⁷⁴⁾ 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. Più in generale, sulla centralità della «garanzia statale del ciclo economico» per il passaggio dallo Stato liberale allo Stato sociale keynesiano, si veda P. BARCELLONA, *Oltre lo Stato sociale. Economia e politica nella crisi dello Stato keynesiano*, Bari, De Donato, 1980, pp. 43-98.

passaggio dal modello assicurativo bismarckiano, fondato sulla posizione occupazionale, al modello beveridgiano, costruito su ampi servizi sociali di cittadinanza.

Specie in questa chiave di lettura, il piano Beveridge costituisce l'unico vero spartiacque della storia del *welfare* britannico. Sebbene sia il frutto di dinamiche sostanzialmente insulari, il piano può comunque acquisire una portata paradigmatica nel descrivere l'ordine del secondo dopoguerra; può davvero divenire il manifesto fondativo del *Welfare State* ⁽⁷⁵⁾.

Non è un caso che tale termine circoli in parallelo alle proposte beveridgiane. Difatti, nel suo significato contemporaneo, il lemma si diffonde, sull'onda della contrapposizione al *warfare* nazista, grazie agli scritti di William Temple, arcivescovo di York e poi di Canterbury, nonché amico di vecchia data di Beveridge: « in place of the conception of the Power-State we are led to that of the Welfare-State » ⁽⁷⁶⁾.

Si aggiunga che, secondo la nota definizione dello storico inglese Asa Briggs, per *Welfare State* si intende quello Stato diretto a « modify the play of market forces in at least three directions »: l'assistenza, attraverso un « 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 cittadini ⁽⁷⁷⁾. I

⁽⁷⁵⁾ In realtà, tale termine non era particolarmente apprezzato da Beveridge, che gli preferiva nozioni più sobrie quali *Social Service State* o *Welfare Society*: come a segnalare la necessità, in un'inedita fusione tra Stato e società, che ai servizi dello Stato si sommasse l'azione volontaria della società e dei singoli cittadini.

⁽⁷⁶⁾ W. TEMPLE, *Citizen and Churchman*, London, Eyre & Spottiswoode, 1941, p. 35. Anche in Id., *Christianity and Social Order* [1942], Harmondsworth, Penguin, 1956, una protezione sociale generalizzata e costruita su assunti solidaristici è vista all'insegna della concordanza con il messaggio cristiano.

⁽⁷⁷⁾ « 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*

social services, criterio ordinante della relazione tra l'individuo e i poteri pubblici, tra diritti e doveri, tra autorità e libertà, garanzia e prestazione, assumono dunque un rilievo primario, perché rappresentano l'ultima e decisiva fase di un processo che, muovendo dalle assicurazioni obbligatorie, culmina nella capillare organizzazione burocratica dello Stato sociale.

Nonostante il concetto di *Welfare State* non sia facilmente generalizzabile ⁽⁷⁸⁾, è difatti possibile, guardando alla portata storica della categoria, individuare nel *Report* beveridgiano la più alta rappresentazione di una generale convergenza; convergenza riassumibile nel favore dello Stato europeo del secondo dopoguerra verso politiche di natura solidaristica ⁽⁷⁹⁾, nonché verso una precisa tecnica di governo ⁽⁸⁰⁾ che si avvale dell'azione congiunta delle tre direzioni sopra indicate in reazione tanto agli assunti individualistici dello Stato liberale che all'autoritarismo dello Stato totalitario ⁽⁸¹⁾. E ciò anche considerando che l'universalismo beveridgiano, nelle sue specifiche previdenziali, assistenziali e sanitarie, verrà seguito in Europa in modo limitato e non riuscirà pertanto a travolgere la diffusione di un modello prevalentemente basato su dinamiche occupazionali ⁽⁸²⁾.

Welfare State in Historical Perspective, in *Archives européennes de sociologie*, II, 1961, p. 228. Sulle difficoltà definitorie, M. POWELL, *The Eureka Moment? The Creation of the British Welfare State*, in *Social Work & Social Sciences Review*, 20, 3, 2020, pp. 12-33.

⁽⁷⁸⁾ Ora per i divari semantici che si registrano al variare delle epoche e delle esperienze nazionali di riferimento (P. COSTA, *Lo Stato sociale come problema storiografico*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 46, 2017, pp. 41-102), ora per la mancanza di ricostruzioni storiche generali circa la qualificazione welfarista dello Stato (P. BALDWIN, *The Welfare State for Historians. A Review Article*, in *Comparative Studies in Society and History*, 34, 4, 1992, pp. 695-707).

⁽⁷⁹⁾ BALDWIN, *The Politics of Social Solidarity. Class Bases of the European Welfare State, 1875-1975*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

⁽⁸⁰⁾ Lo nota D. GARLAND, *The Welfare State: A Fundamental Dimension of Modern Government*, in *European Journal of Sociology*, 55, 3, 2014, pp. 327-364.

⁽⁸¹⁾ Si trae spunto dall'interpretazione di I. STOLZI, *Politica sociale o diritti sociali? Un itinerario novecentesco*, in *La dignità del lavoro. Nel cinquantenario dello Statuto*, a cura di P. Passaniti, Milano, Angeli, 2021, pp. 81-93; in particolare pp. 87-88.

⁽⁸²⁾ Si richiamano qui le monografie della 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*

Nonostante tutte le sue peculiarità, il piano Beveridge appare allora capitanare 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. E 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 nuove democrazie solidali, tanto da divenire la metanorma costituzionale, il fine ultimo, dell'azione dei poteri pubblici.

L'approdo al servizio sanitario, oltre a ribadire il pionierismo della soluzione britannica, diviene l'emblema di un « formidabile apparato di diritti » ⁽⁸³⁾ che, con la forza della propria azione amministrativa, offre un modello per lo sviluppo dei servizi alla persona ⁽⁸⁴⁾, 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, come « uno stato di completo benessere fisico, mentale e sociale » ⁽⁸⁵⁾, come è ovvio soddisfatto solo dal riconoscimento congiunto dei diritti civili, politici e sociali. In questo senso, il *National Health Service* costituisce, per Marshall, il « vero simbolo del Welfare State » ⁽⁸⁶⁾.

Nel ricollocare i diritti sociali nel tessuto delle libertà civili e democratiche, la cittadinanza marshalliana sembra infine manifestare la trasformazione della libertà intesa come assenza di restrizioni

States, Oxford, Blackwell, 1986; BALDWIN, *The Politics of Social Solidarity*, cit.; M. FERRERA, *Modelli di solidarietà*, cit.; G.A. RITTER, *Der Sozialstaat*, trad. it., *Storia dello Stato sociale*, Roma-Bari, Laterza, 1996; F. GIROTTI, *Welfare state, storia, modelli e critica*, Roma, Carocci, 1998; F.-X. KAUFMANN, *European Foundations of the Welfare State*, New York-Oxford, Berghahn, 2012; F. CONTI, G. SILEI, *Breve storia dello stato sociale*, Roma, Carocci, 2013.

⁽⁸³⁾ T.H. MARSHALL, *Citizenship and Social Class*, cit., p. 11.

⁽⁸⁴⁾ Si pensi, banalmente, al nostro Servizio sanitario nazionale: è proprio l'esperienza del NHS, sia pur nella veste riorganizzata dal *National Health Service Reorganization Act*, 1973, c. 32, che ispira la l. 833/1978.

⁽⁸⁵⁾ Così nel preambolo della *Constitution of the World Health Organization*, 22 luglio 1946.

⁽⁸⁶⁾ MARSHALL, *The Welfare State: A Sociological Interpretation*, in *Archives européennes de sociologie*, II, 1961, p. 298.

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 asseconda la fusione concettuale all'interno della nozione di dignità umana ⁽⁸⁷⁾.

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

Oltre a specificare la dialettica tra i 'paradigmi' internazionali del *Welfare State* e i caratteri di 'un'altra storia' tutta britannica, 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 alla loro composita evoluzione che, muovendo dalle innovazioni delle assicurazioni obbligatorie, culmina nella necessità della gestione diretta dei servizi pubblici, associati a una protezione sociale quasi interamente universalistica e a un regime programmato di pieno impiego.

L'intreccio tra i due antecedenti teorici del modello beveridgiano — il *national minimum* e il dirigismo keynesiano — 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 ⁽⁸⁸⁾. È per questo che, secondo il Richard Crossman dei *New Fabians Essays*, le trasformazioni dello Stato sociale si potrebbero

⁽⁸⁷⁾ Su tali questioni, A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, 1989, pp. 1-34.

⁽⁸⁸⁾ 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.

condensare in due principi. Il primo stabilisce che lo Stato democratico ha la responsabilità di garantire ad ogni cittadino, come un suo diritto, la sicurezza contro la disoccupazione, la malattia e la vecchiaia. Il secondo assegna allo Stato il compito di pianificare l'uso delle risorse nazionali in modo che vi sia lavoro per tutti e i diversi settori della comunità partecipino equamente al reddito nazionale ⁽⁸⁹⁾.

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, in quanto prima manifestazione della strategia delle nazionalizzazioni laburiste e del loro disegno burocratico direttamente affidato all'indirizzo ministeriale. L'ingranaggio rivela, pertanto, come l'universalismo viva tra le necessità dell'accentramento statale, 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.

Si notino i limiti che, per Beveridge, l'amministrazione non avrebbe dovuto valicare: la protezione sociale del *Report*, sebbene debba avvalersi di una *Full Employment in a Free Society* per salvaguardare il suo corretto funzionamento, non si sarebbe spinta fino a compromettere, attraverso l'eccessiva azione dei servizi sociali, la *Voluntary Action*, il pluralismo della libera iniziativa dei cittadini, il loro spirito di intrapresa e mutuo soccorso ⁽⁹⁰⁾.

⁽⁸⁹⁾ R.H.S. CROSSMAN, *Towards a Philosophy of Socialism*, in *New Fabian Essays* [1952], trad. it., *Nuovi Saggi Fabiani*, Milano, Edizioni di Comunità, 1953, pp. 34-35. Anche per L. FERRAJOLI, *La crisi dello Stato di diritto nella crisi dello Stato sociale*, in *Trasformazioni e crisi del Welfare State*, a cura di E. Fano, G. Marramao, S. Rodotà, Bari, De Donato, 1983, pp. 419-420, serve distinguere « due principali funzioni del Welfare State — il governo statale dell'economia e le prestazioni pubbliche di natura sociale e assistenziale — che si mostrano ambedue politicamente refrattarie e in qualche misura oggettivamente incompatibili con le forme tradizionali, troppo rigidamente vincolate e vincolanti, dello Stato liberale di diritto ».

⁽⁹⁰⁾ Si fa riferimento, rispettivamente, al cosiddetto 'secondo' e 'terzo' rapporto di 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.

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 seguono elefantiasi burocratiche ben distanti dalle originarie mire di liberazione. 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* ⁽⁹¹⁾, 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 relativa ⁽⁹²⁾, 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 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 sociali, in parte superflue, profittevoli per carpire un maggior consenso elettorale. In una relazione del 1959, poi raccolta nella seconda edizione degli *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 essenziali ⁽⁹³⁾.

Con il tracollo del *national minimum*, anche la netta separazione tra protezione sociale e sistema fiscale, propria dell'architettura beveridgiana, risulta compromessa: il principio dell'uguaglianza

⁽⁹¹⁾ J.K. GALBRAITH, *The Affluent Society*, New York-Toronto, The New American Library, 1958.

⁽⁹²⁾ È storicamente decisivo P. TOWNSEND, *The Meaning of Poverty*, in *British Journal of Sociology*, 13, 1962, pp. 210-227.

⁽⁹³⁾ R.M. TITMUSS, *The Irresponsible Society*, ora in *Essays on the Welfare State*, trad. it., *Saggi sul "Welfare state"*, Roma, Edizioni lavoro, 1986, pp. 195-216.

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 simbolo di prestazioni universalistiche del medesimo importo per tutta la cittadinanza, verrà progressivamente abbandonato, a partire dal *National Insurance Act* del 1959, in favore di schemi previdenziali commisurati alle retribuzioni ⁽⁹⁴⁾. La moltiplicazione dei benefici 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 ⁽⁹⁵⁾. 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 dei servizi e alla crescita della spesa corrente.

Vero è che, nel secondo dopoguerra, 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. È altrettanto vero che l'approdo al *Welfare State* promuove l'avvio di un'inedita riflessione giuridica; un dibattito propiziato dalle opposte soluzioni avanzate dalla *Road to Serfdom* di Friedrich August von Hayek e dalla *Social Citizenship* marshalliana ⁽⁹⁶⁾, ma che coinvolge voci — si pensi alla *Freedom Under the Law* di Lord Denning ⁽⁹⁷⁾ e alla *Law and Social Change in Contemporary Britain* di Wolfgang Friedmann ⁽⁹⁸⁾ — più inclini a un approccio squisitamente giuridico.

⁽⁹⁴⁾ *National Insurance Act* [1959], 7 & 8 Eliz. 2, c. 47.

⁽⁹⁵⁾ 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.

⁽⁹⁶⁾ F.A. HAYEK, *The Road to Serfdom* [1944], trad. it., *La via della schiavitù*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2011 sembra giungere a conclusioni esattamente opposte a quelle poi formulare da T.H. MARSHALL in *Citizenship and Social Class*.

⁽⁹⁷⁾ A.T. DENNING, *Freedom Under the Law* [1949], London, Stevens, 1986.

⁽⁹⁸⁾ W.G. FRIEDMANN, *Law and Social Change in Contemporary Britain*, London, Stevens, 1951.

Properly exercised the new powers of the executive lead to the Welfare State: but abused they lead to the totalitarian State. None such must ever be allowed in this country. We have in our time to deal with changes which are of equal constitutional significance to those which took place 300 years ago. Let us prove ourselves equal to the challenge ⁽⁹⁹⁾.

L'integrità del modello diceyano — già da tempo fiaccata dai progressi della legislazione sociale — risulta compromessa dalla consapevolezza di non poter più ignorare il diritto amministrativo e le procedure dei *tribunals*, dalla chiara esigenza di dover predisporre anche per i compiti positivi dello Stato qualche forma di garanzia processuale ⁽¹⁰⁰⁾. Nel raccogliere i contributi di molti studiosi della LSE, il volume collettaneo intitolato *Law and Opinion in England in the 20th Century* del 1959, aggiornando, con opposte finalità, la riflessione diceyana del 1905, bene evidenzia quanto il collettivismo abbia condizionato l'ordine giuridico novecentesco ⁽¹⁰¹⁾. Questo lentissimo processo — tutt'ora in corso e per nulla ultimato — di giuridicizzazione dei *social rights* abbraccia anche la materia lavoristica, favorendone, finalmente, un'autonomia scientifica emancipata dall'individualismo del *Common Law* ⁽¹⁰²⁾.

Ciò non basta, tuttavia, ad assegnare ai diritti sociali una dignità giuridica comparabile a quella delle libertà: lungi dall'essere garantiti dalla solida dogmatica del *Rule of Law*, i *social rights* restano una realtà dal valore giuridico assai controverso e appaiono legati, in

⁽⁹⁹⁾ Sono le parole che concludono l'opera di DENNING, *Freedom Under the Law*, cit., p. 126.

⁽¹⁰⁰⁾ Lo 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* [Cmd. 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. 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.

⁽¹⁰¹⁾ *Law and Opinion in England in the 20th Century*, London, Stevens, 1959, curato dal sociologo — allievo di Hobhouse — Morris Ginsberg.

⁽¹⁰²⁾ Si pensi a OTTO KAHN-FREUND, *Labour Law*, proprio all'interno del volume *Law and Opinion in England in the 20th Century*, cit., pp. 215-264 e Id., *Labour and the Law*, London, Stevens, 1972.

misura maggiore rispetto alle altre esperienze europee, più alla discrezionalità politica che alle pratiche vincolate del diritto ⁽¹⁰³⁾. Anzi, non sembra errato sostenere che il libero agire della politica, sganciata dai freni e dalle lentezze del giuridico, abbia favorito un rapido e naturale sviluppo della *social policy* nella prima metà del Novecento, così come una sua rapida e naturale involuzione nella seconda. La debolezza del processo storico che tende a suggerire l'equiparazione tra diritti sociali e diritti di libertà, in altri termini, non impedirà che il sociale, privo della bussola del giuridico, venga inquinato da logiche spartitorie e dinamiche economicistiche capaci, in quanto contrarie ad ogni forma di liberazione emancipatoria, di scalfire il presupposto giuspolitico su cui quella equiparazione era fondata.

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 » ⁽¹⁰⁴⁾ dello Stato sociale provengono anche dalle file laburiste. Nei *conservative thinkers* 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 libertà con le sue sorelle, l'uguaglianza e la fraternità, arriva a conclusioni altrettanto illiberali » ⁽¹⁰⁵⁾. L'incompatibilità tra *Rule of Law* e *Welfare State*, preconizzata nella *Road to Serfdom*, torna prepotentemente in scena con la *Constitution of Liberty* ⁽¹⁰⁶⁾, pensata per l'occasione del centenario della milliana *On Liberty* ⁽¹⁰⁷⁾ nel 1959 e pubblicata l'anno successivo.

Ben prima dell'avvento della stagione neoliberista, anzi, in anni nei quali si assiste, a livello internazionale, a una montante program-

⁽¹⁰³⁾ Può offrirne una qualche rappresentazione il saggio di GRIFFITH, *The Political Constitution*, in *The Modern Law Review*, 42, 1, 1979, pp. 1-21.

⁽¹⁰⁴⁾ R.H.S. CROSSMAN, *Socialism and the New Despotism*, in *Fabian Tract*, 298, 1956, p. 24.

⁽¹⁰⁵⁾ I. BERLIN, *Two Concepts of Liberty* [1958], in Id., *Liberty*, H. Hardy (ed.), trad. it., *Libertà*, Milano, Feltrinelli, 2005, p. 205.

⁽¹⁰⁶⁾ H. HAYEK, *The Constitution of Liberty* [1960], trad. it., *La società libera*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007.

⁽¹⁰⁷⁾ J.S. MILL, *On Liberty* [1859], trad. it., *Saggio sulla libertà*, Milano, Net, 2002.

mazione statale della vita economica e 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⁽¹⁰⁸⁾. Proprio mentre si scorge una convergenza verso i diritti umani e le loro prodigiose conquiste, per contro, il processo moltiplicativo delle prestazioni e dei servizi pubblici tende a fiaccare le fondamenta della cittadinanza marshalliana, svelandone, nello scenario di un'incipiente globalizzazione, l'intima difficoltà a valicare i confini del concetto di nazionalità⁽¹⁰⁹⁾.

La traiettoria della libertà-eguale sembra arrestarsi. E ne emerge la crisi della solidarietà: crisi bifronte, giacché si manifesta sia per una scarsa azione statale, visibile nella tendenziale sostituzione dell'universalismo dei servizi sociali con la selettività dei trasferimenti monetari, sia per un eccessivo interventismo, dovuto al riconoscimento di benefici sociali, fiscali e occupazionali non essenziali al conseguimento di fini emancipatori.

Ebbene, l'immagine dell'ingranaggio aiuta a cogliere le complessità dell'evoluzione della cittadinanza sociale, del suo meccanismo alla ricerca di conciliare, sincronizzare, movimenti in parte contrapposti, accentramento e decentramento, uniformità e differenziazione, monismo e pluralismo, *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 secondo dopoguerra, la stagione thatcheriana mostra come la dogmatica dei diritti sociali sia straordinariamente condizionata dal piegarsi dello Stato 'fordista', da una continua strategia di *retrenchment*, dalla forza d'urto dell'ondata privatizzante; elementi che, dopo le crisi petrolifere e il conclamarsi internazionale della crisi del *Welfare State*⁽¹¹⁰⁾,

⁽¹⁰⁸⁾ TITMUSS, *Commitment to Welfare* [1968], London, Allen & Unwin, 1976, pp. 113-152.

⁽¹⁰⁹⁾ L. FERRAJOLI, *Principia Iuris. Teoria del diritto e della democrazia. 2. Teoria della democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2007, pp. 587 sgg.

⁽¹¹⁰⁾ Si noti che il motto reaganiano « il governo non è la soluzione, il governo è il problema » sembra concretizzare il rapporto descritto da M. FRIEDMAN tra *Capitalism*

sembrano realmente travolgere lo strumentario dello Stato keynesiano-beveridgiano e il suo contenuto normativo.

In ragione di tali assunti, si è spesso portati, anche circa i profili della crisi, 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 su un'arcigna selettività dell'assistenza ⁽¹¹¹⁾. Ancorché si utilizzi il parametro della « demercificazione » ⁽¹¹²⁾, e quindi si osservi il ritrarsi dello Stato dal dirigere il

and Freedom, trad. it., *Efficienza economica e libertà*, Firenze, Vallecchi, 1967, in particolare pp. 25-66; e ciò nel presunto convincimento dell'assenza di *Social Limits to Growth*, citando il lavoro, fortemente criticato dalle voci neoliberiste, di F. HIRSCH, trad. it., *I limiti sociali allo sviluppo*, Milano, Bompiani, 1981. Per gli scenari internazionali della crisi del *Welfare State*, restano altresì 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'État-providence*, trad. it., *Lo Stato provvidenza tra liberalismo e socialismo*, Roma, Armando, 1984.

⁽¹¹¹⁾ 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 allorquando il mercato e l'azione privata non soddisfino i bisogni più elementari.

⁽¹¹²⁾ 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, 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.

mercato orientandolo verso i valori della protezione sociale, il Regno Unito riveste, ancora una volta, un ruolo di indiscusso battistrada.

Analizzando i profili dell'universalismo dei diritti di cittadinanza, coerentemente con la prospettiva prescelta, sempre rivolta a osservare il rapporto tra libertà e diritti sociali, i percorsi della crisi ci paiono però più profondi rispetto a come vengono solitamente dipinti. Persino in una realtà nella quale la stagione neoliberalista ha avuto un impatto così dirompente negli assetti sociali dell'ordinamento, la crisi giuridica del *Welfare State*, lungi dall'essere riassumibile con la privatizzazione delle funzioni amministrative e il contenimento dei bilanci statuali, appare altresì radicata nelle criticità della moltiplicazione selettiva di benefici e prestazioni, nella distribuzione del finanziamento della spesa pubblica e nell'appiattimento del carico fiscale, in una partita doppia di concatenazioni tra pubblico e privato, all'interno di un rapporto visceralmente intriso del contesto storico di cui il diritto, immancabilmente, si nutre. Sarebbe semmai più appropriato riassumerla, in un estremo tentativo di sintesi, come la crisi del valore storico della solidarietà.

Non sorprende che questo recupero della complessità storica, in aggiunta a proporre una più articolata lettura dei percorsi della crisi dei diritti sociali, possa offrire spunti utili per indagare, ben oltre l'insularità britannica, i dilemmi contemporanei e sia capace di suggerire, forse, ipotesi di lavoro dalla rinnovata problematica.

È difatti sempre più urgente la necessità di istituzionalizzare la solidarietà rinnegando la presunta minorità giuridica dei *social rights* che ancora domina la scena internazionale ⁽¹¹³⁾; minorità che accomuna, per ragioni e vicende diversissime, sia la realtà anglosassone, nella quale da sempre risultano un'entità in tutto contrapposta alla matrice giurisprudenziale su cui tradizionalmente si fondano le

⁽¹¹³⁾ Muovendo dal presupposto che tutti i diritti hanno un costo economico, se non altro per la necessità di assicurare la loro attuazione giudiziaria, 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 è ora, internazionalmente, uno dei riferimenti utilizzati dalla dottrina per negare la minorità giuridica dei diritti sociali.

libertà ⁽¹¹⁴⁾, sia i percorsi continentali, dove i diritti sociali, per effetto del carattere prestazionale e finanziariamente condizionato che li distinguerebbe, non hanno conseguito — nonostante i proclami del costituzionalismo del secondo dopoguerra — una valenza giuridica effettivamente pari a quella dei diritti di libertà ⁽¹¹⁵⁾. È più che mai pressante l'esigenza di emanciparsi da una visione che, nel corso del Novecento, ha considerato lo Stato sociale (e il *Welfare*

⁽¹¹⁴⁾ Le diverse proposte per valorizzare il contenuto vincolante dei diritti sociali, abbozzate in BEVERIDGE, *Insurance for All and Everything*, cit., TITMUS, *Welfare "Rights", Law and Discretion*, in *The Political Quarterly*, 42, 1971, pp. 113-132 e MARSHALL, *The Right to Welfare and Other Essays*, London, Heinemann, 1981, sono state a lungo ignorate: un primo vero dibattito è in R. BEDDARD, D.M. HILL (eds.), *Economic, Social and Cultural Rights*, London, Palgrave Macmillan, 1992 (si veda, in particolare, il saggio di R. PLANT, *A Defence of Welfare Rights*, pp. 22-46). Solo a seguito dello *Human Rights Act*, 1998, c. 42, che ha favorito un tendenziale slittamento della tutela dei diritti dalla concezione privatistica del *Common Law* a quella pubblicistica dello *Statute Law*, si sono però realmente diffusi, anche nella scienza giuridica, tentativi che, entro la sfera dei diritti umani, suggeriscono un'equiparazione tra i diritti sociali e le storiche libertà. Si pensi a K.D. EWING, *Social Rights and Constitutional Law*, in *Public Law*, 1999, pp. 104-123; I. HARE, *Social Rights as Fundamental Human Rights*, in *Social and Labour Rights in a Global Context. International and Comparative Perspectives*, B. Hepple (ed.), Cambridge, Cambridge University Press, 2002, pp. 153-181; J. KING, *Judging Social Rights*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012.

⁽¹¹⁵⁾ Contro la tradizione della prima parte del Novecento, per certi versi compendiabile attraverso l'interpretazione di C. SCHMITT, *Verfassungslehre* [1928], trad. it., *Dottrina della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1984, che condiziona i diritti sociali — diritti « essenzialmente socialistici » (p. 227) — alla pura discrezionalità del politico, il costituzionalismo del secondo dopoguerra, coerentemente con il suo impianto solidarista, personalista ed emancipante, li eleva a 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 per il loro soddisfacimento; una idea che in Italia corre da P. CALAMANDREI, *L'avvenire dei diritti di libertà* [1946], saggio introduttivo al capolavoro di F. RUFFINI, *Diritti di libertà* [1926], Firenze, La Nuova Italia, 1975, pp. VII-LVI a N. BOBBIO, *Sui diritti sociali*, in *Cinquant'anni di Repubblica italiana*, a cura di G. Neppi Modona, Torino, Einaudi, 1996, pp. 115-124. E l'indirizzo volto alla completa equiparazione tra diritti sociali e diritti di libertà, aperto da M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Diritti sociali*, in *Enciclopedia del diritto*, XII, 1964, pp. 802-807 e rilanciato da M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in *Studi in onore di Manlio Mazziotti di Celso*, Padova, Cedam, 1995, pp. 97-134, non sembra ancora riuscire a individuare, in concreto, anche per i diritti sociali e non solo per i diritti di libertà, un nucleo minimo di tutela incompressibile dal carattere finanziariamente incondizionato non soggetto a bilanciamento.

State) una dimensione evanescente subordinata alla volontà discrezionale dell'agire politico, una mera declinazione, una semplice sovrastruttura, rispetto alla costruzione, considerata solida, quasi immanente, dello Stato di diritto (e del *Rule of Law*) ⁽¹¹⁶⁾. E disgregata l'immagine pubblicistica della statualità nelle sue tipiche forme dell'autorità ⁽¹¹⁷⁾, resta da costruire un adeguato strumentario dottrinale fondato sul servizio, su una funzione partecipativa ⁽¹¹⁸⁾ che, colmando il divario paternalistico tra Stato e cittadino, assegni alla solidarietà, attorno alla quale l'indivisibilità dei diritti gravita, un valore giuridico preminente ⁽¹¹⁹⁾.

Se dedica a rilanciare un'effettiva equiparazione costituzionale tra libertà e diritti sociali e a evitare, sul piano materiale dell'effettività amministrativa, che lo Stato sociale continui a essere una « nozione inutile » ⁽¹²⁰⁾ priva di un reale contenuto precettivo, nonché a ricostruire la solidarietà nella concreta indole dello Stato sociale di diritto, la dottrina non può considerare i *social rights*, persino nelle gravi crisi odierne, come l'espressione di una 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 e delle funzioni pubbliche.

La riflessione giuridica — specie quella sul *Welfare State* —

⁽¹¹⁶⁾ Pur considerando l'incolmabile diversità storica tra l'orditura legicentrica dello Stato di diritto e il formante giurisprudenziale del *Rule of Law*, divario ora evidenziato da L. LACCHÈ, *La Costituzione nel Novecento. Percorsi storici e vicissitudini dello Stato di diritto*, Torino, Giappichelli, 2023, pp. 117-142, l'accostamento tra le due realtà non è errato qualora si guardi alla comune matrice individualistica che ne ha segnato i percorsi e si osservi lo sfumarsi della distinzione nel contesto della globalizzazione giuridica. Cfr. P. GROSSI, *Oltre la legalità*, Roma-Bari, Laterza, 2020, pp. 31-36.

⁽¹¹⁷⁾ Ne evidenzia la lunga parabola discendente B. SORDI, *Diritto pubblico e diritto privato. Una genealogia storica*, Bologna, Il Mulino, 2020, pp. 139 sgg.

⁽¹¹⁸⁾ F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino*, Venezia, Marsilio, 1994.

⁽¹¹⁹⁾ 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 ». S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Roma-Bari, Laterza, 2014, p. 4.

⁽¹²⁰⁾ Per M.S. GIANNINI, *Stato sociale: una nozione inutile*, in *Il Politico*, 42, 2, 1977, pp. 205-227, tale nozione risulta valida unicamente come categoria descrittiva, utile solo per indicare il passaggio storico dallo Stato monoclasse a quello pluriclasse.

deve necessariamente aprirsi a un serrato dialogo con le altre scienze sociali, favorendo così l'incontro tra la dimensione costituzionale e i temi dell'organizzazione, è però chiamata, in primo luogo, a valorizzare la propria scientificità tecnica, che non è neutro e astratto esercizio formale, bensì concreta riscoperta di un « diritto a servizio dell'uomo » ⁽¹²¹⁾, di un dialogo con i valori che l'economico — specie nel discutere di 'benessere' — rischierebbe di trascurare.

L'analisi non può dunque limitarsi a sperare nelle strategie espansive dei bilanci pubblici, deve bensì ragionare sulla necessità impellente di riproporre un programma giuridico che, rilanciando l'universalismo per i bisogni essenziali attraverso il contenimento di un'indiscriminata moltiplicazione di benefici settoriali abili nel pregiudicare — e non nell'agevolare — la solidarietà collettiva, riattivi l'ingranaggio, ridefinisca priorità e gerarchie tra gli strumenti amministrativi sulla base della loro capacità di condurre alla libertà dal bisogno, alla liberazione della persona, alla sua effettiva emancipazione. E ciò nella consapevolezza che il giurista non può limitarsi a difendere i diritti, ma deve, anzitutto, precisarne il contenuto storico.

* * *

Un sentito ringraziamento al Centro di studi per la storia del pensiero giuridico moderno, polo gravitazionale di ricerca e incontro, ora intitolato a Paolo Grossi, con il quale ho discusso alcuni aspetti della mia analisi in una bella giornata che ricordo con emozione. A Giovanni Cazzetta un grazie per il vivo sostegno e per le precise, nitide, osservazioni che hanno condizionato non pochi passaggi di questo libro, generosamente accolto nella Biblioteca del Centro da lui diretto. Sono riconoscente inoltre a Pietro Costa che, con rara disponibilità, mi ha offerto specifiche indicazioni dalla consueta, illuminante, profondità di visione.

È stata altresì importante, nella ricerca delle fonti, l'assistenza del personale della Biblioteca fiorentina di Scienze sociali, dell'Istituto

⁽¹²¹⁾ G. MIELE, *Umanesimo giuridico* [1945], ora in Id., *Scritti giuridici*, II, Milano, Giuffrè, 1987, p. 456.

Universitario europeo, della Biblioteca del Senato della Repubblica, della LSE e della British Library.

A Martin Loughlin, oltre che per l'interesse verso il progetto manifestato anni fa e ribadito, più di recente, in uno stadio ormai maturo del lavoro, sono grato anche per avermi introdotto nella vivace comunità LSE. Durante il soggiorno in Inghilterra, decisivo è stato l'incontro con Carol Harlow nella cornice londinese di Middle Temple Lane: una discussione, straordinariamente franca, animata dalla sua enorme saggezza scientifica che mai teme la schiettezza della sintesi. Altrettanto determinante il lungo colloquio con Thomas Poole che, in una mattina d'inverno eccezionalmente limpida e mite, mi ha fornito consigli di contenuto e di metodo, in uno stimolante confronto tra mondi che, per certi versi, sono solo apparentemente lontani. Preziosa poi la corrispondenza con Neville Harris che, da Manchester, ha letto, con particolare cura, delle pagine che riassumevano alcuni snodi problematici del lavoro.

Desidero inoltre ricordare, per l'aiuto offerto in occasioni, tempi e modalità diverse, Alessandra De Luca, Dolores Freda, Paolo Passaniti, Michele Pifferi, Alessandra Pioggia, Gianluca Russo, Alberto Spinosa. Ripensando alla collaborazione dalla quale ho tratto, in questi anni, importanti spunti di riflessione, devo molto a Irene Stolzi. E un ringraziamento speciale a Chiara Giorgi, per il dialogo, avvincente e fecondo, sui comuni argomenti di ricerca.

Un grande senso di riconoscenza mi lega però a Bernardo Sordi, maestro di diritto e di storia, cui sono grato per avermi indirizzato su questi temi, per il supporto costante e le puntuali indicazioni; un ininterrotto colloquio indispensabile per lo sviluppo e il perfezionamento del libro che il lettore ha tra le mani.

Nel licenziare quest'opera, chiarendo che dei suoi difetti e delle sue incompiutezze sono il solo responsabile, un pensiero va agli amici di sempre, e a Lapo e Andrea che accompagnano la mia formazione sin dai primissimi studi giuridici. Ad Alessia, infine, non per l'intenso sostegno in questi anni di studio o per la comune prospettiva insieme, ma, più semplicemente, perché sarebbe troppo profondo per queste pagine raccontare il perché. Il libro è dedicato alla mia famiglia, soprattutto ora che mi accorgo di poter raccogliere ciò che è stato, tempo addietro, seminato.

CAPITOLO PRIMO

LA GRAN BRETAGNA BATTISTRADA
DEL WELFARE NOVECENTESCO:
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*

1. 1905: la nomina della Royal Commission on the Poor Laws. — 1.1. Traiettorie collettivistiche: verso il riformismo novecentesco. — 1.2. Le mediazioni del national minimum. — 2. Le mire universalistiche della National Insurance. — 2.1. Tendenze redistributive: i nuovi orizzonti costituzionali. — 2.2. Direttrici amministrative: la moltiplicazione dei servizi sociali. — 3. La via inglese al Welfare State. Trasformazioni solidali e persistenze paternaliste.

1. 1905: la nomina della Royal Commission on the Poor Laws.

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 primo ministro Balfour e alla caduta del suo governo *Tory*, costituisce il preludio della vittoria dei liberali alle successive elezioni. Il suo dibattito rappresenta, a livello istituzionale, la prima concreta rifles-

sione in merito alla responsabilità sociale dello Stato ⁽¹⁾. Oltre a rivestire un'importanza capitale nella storia del *welfare* britannico, gli studi della *Royal Commission* sembrano parte di una strategia comune alla legislazione varata tra il 1906 e il 1914; legislazione in grado di rovesciare gli strascichi di una concezione tipicamente borghese dello Stato, nonché di anticipare, specie guardando alle 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, nel 1909, la *Royal Commission* pubblicherà una cospicua mole di dati, statistiche, progetti legislativi; più di mille pagine, divise in due diversi rapporti.

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, 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 ⁽³⁾, già distintosi come editorialista di politiche sociali del *Morning Post* e presto chiamato come *civil servant* al *Board of Trade* ⁽⁴⁾, il rapporto di minoranza prospetta un « Break-up of the Poor Law » ⁽⁵⁾, ossia lo smantellamento del sistema assistenziale vigente, ancora articolato sulla base

⁽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, Part IX, § 167.

⁽³⁾ « Consultation and co-operation became continuous between us » ricorderà, riferendosi alla collaborazione con gli Webbs dal 1905 al 1909, W.H. BEVERIDGE, *The London School of Economics and Its Problems, 1919-1937*, London, Allen & Unwin, 1960, p. 104.

⁽⁴⁾ Cfr. J. HARRIS, *William Beveridge: A Biography*, Oxford, Oxford University Press, 1977, pp. 144-167.

⁽⁵⁾ 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*

dei principi del *Poor Law Amendment Act* del 1834 ⁽⁶⁾; principi che associavano l'assistenza allo stigma del pauperismo e obbligavano gli uomini a confidare, secondo il mantra del *self-help* ⁽⁷⁾, unicamente sul loro individualismo, sulle loro forze.

Cardine di tutta l'assistenza almeno sino agli inizi del Novecento, la *New Poor Law*, destrutturando i vincoli cetuali delle *Old Poor Laws* ⁽⁸⁾ di elisabettiana memoria sull'onda dell'utilitarismo di Jeremy Bentham e di esigenze in prevalenza rivolte al contenimento della spesa pubblica, nonché abrogando il sistema *Speenhamland*, consistente in un aiuto monetario gestito dalle parrocchie e rivolto a integrare i salari insufficienti in proporzione al numero dei componenti il nucleo familiare ⁽⁹⁾, associava il mantenimento a carico dello Stato all'emarginazione sociale e all'internamento negli edifici semi-

Praise of the Minority Report, in *From the Workhouse to Welfare. What Beatrice Webb's 1909 Minority Report Can Teach Us Today*, London, Fabian Society, 2009, pp. 71-76.

⁽⁶⁾ 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 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.

⁽⁷⁾ Ne è il perno il fortunato libro di S. SMILES, *Self-help* [1859], trad. it., *Chi si aiuta Dio l'aiuta. Ovvero storia degli uomini che dal nulla seppero innalzarsi ai più alti gradi in tutti i rami dell'umana attività*, Milano, Editori della Biblioteca utile, 1867, che è tutto un manifesto della libera iniziativa, della « fiducia », « perseveranza », « energia e coraggio ».

⁽⁸⁾ A partire dal *Poor Relief Act* [1601], c. 2, varato nell'anno 43 del regno di Elisabetta I, prendeva forma, tramite la razionalizzazione dei precedenti provvedimenti, un preciso sistema di tutela per i fanciulli abbandonati, per gli inabili al lavoro e per i senzatetto: il modello delle *Old Poor Laws*, gestito dagli *overseers* nominati in ogni parrocchia dai *Justices of the peace*, non era dissimile dagli altri poco dopo istituiti in Europa, perché costituiva uno strumento residuale in un ordine basato su legami cetuali e feudali. Cfr. *Report of the Royal Commission on the Poor Laws and Relief of Distress*, cit., pp. 55-80, Part III, § 1-143 e, per una sintesi su scala internazionale, G.V. RIMLINGER, *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America, and Russia*, New York, Wiley & Sons, 1971, pp. 1-33.

⁽⁹⁾ Il sistema *Speenhamland*, dal nome della parrocchia del Berkshire in cui venne varato nel 1795, era bersaglio di feroci critiche. 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

detentivi delle *workhouses* ⁽¹⁰⁾. Nel vietare quasi interamente l'assistenza esterna (*outdoor relief*) a tale circuito, la povertà, confinata entro un'istituzione totale non dissimile dall'idealtipo del *Panopticon* benthamiano ⁽¹¹⁾, diveniva invisibile, innocua ⁽¹²⁾. La *Poor Law* non era semplicemente una legge, bensì un sistema giuridico riservato esclusivamente agli indigenti, che considerava le loro richieste

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 possesso ⁽¹³⁾.

generale che loro ha impresso ». A dispetto di Malthus, Burke e Ricardo, Bentham non criticava tanto la natura umanitaria di *Speenhamland*, quanto i suoi effetti degenerativi sulla produzione. 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 ».

⁽¹⁰⁾ Per T.H. MARSHALL, *Citizenship and Social Class*, cit., pp. 13-16 *passim*, se in origine diritti civili, politici e sociali erano territorialmente frammentati ma concettualmente « 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" ».

⁽¹¹⁾ Scrive M. FOUCAULT, *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, trad. it., *Sorvegliare e punire: nascita della prigione*, Torino, Einaudi, 2014, p. 228: « l'ordinamento panoptico fornisce la formula di questa generalizzazione: il programma a livello di un meccanismo elementare e facilmente trasferibile, il funzionamento di base di una società tutta attraversata e penetrata da meccanismi disciplinari ». Sul progetto giuridico benthamiano, P. COSTA, *Il progetto giuridico. Ricerche sulla giurisprudenza del liberalismo classico*, Milano, Giuffrè, 1974, soprattutto pp. 370-378 e Id., *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa. 2. L'età delle rivoluzioni*, Roma-Bari, Laterza, 2000, pp. 198-224.

⁽¹²⁾ 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). Sulla *Poor Law* come istituzione totale, rivolta a bambini e anziani, sani e malati, M.A. CROWTHER, *The Later Years of the Workhouses 1890-1929*, in *The Origins of British Social Policy*, P. Thane (ed.), London, Croom Helm, 1978, pp. 52-54 e J. TRICKETT, *An Unjust Law, in From the Workhouse to Welfare*, cit., pp. 37-46.

⁽¹³⁾ MARSHALL, *Citizenship and Social Class*, cit., p. 26.

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 il ricorso all'assistenza perché orientato al principio della 'minore-desiderabilità' — *less-eligibility* ⁽¹⁴⁾ — rispetto a ogni 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 erano disposti ad accettare lo stigma meritavano l'aiuto. L'internamento implicava altresì, sebbene si trattasse di un'ipotesi perlopiù teorica a causa del suffragio censitario, la perdita automatica del diritto di voto.

Ebbene, il *Minority Report*, in aperta polemica con la tradizione che ammetteva unicamente le ingerenze amministrative necessarie al buon funzionamento del libero commercio, caldeggiava per un primo disconoscimento del *laissez-faire*; e ciò attraverso la proposta di predisporre una risoluta azione burocratica nella politica dell'impiego e il suggerimento di istituire un servizio sanitario nazionale che, anticipando gli assunti del futuro *National Health Service*, « necessarily involves the gratuitous provisions medical treatment to all applicants » ⁽¹⁵⁾. Anche in virtù della pioneristica — e per la maggioranza utopica ⁽¹⁶⁾ — prospettiva di una « public organization

⁽¹⁴⁾ « In tutti i paesi sembra sfortunato chi non sia ricco. In Inghilterra divenne un'orribile disgrazia essere povero »: è il commento, frutto dei viaggi fatti nel 1833 e nel 1835, di A. DE TOCQUEVILLE, *Oeuvres complètes*, V, II, *Voyages en Angleterre, Irlande, Suisse, Algérie*, trad. it., *Viaggio in Inghilterra*, Napoli, 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 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.

⁽¹⁵⁾ *Report of the Royal Commission on the Poor Laws*, cit., p. 890, nelle conclusioni del capitolo V, Part I, del rapporto di minoranza. Sulle « objections to gratuitous medical assistance » della maggioranza, pp. 289 sgg.

⁽¹⁶⁾ Ivi, p. 1214, nel *Summary of Proposals*.

of labour market » ⁽¹⁷⁾, il rapporto di minoranza raccomanda una trasformazione dei servizi pubblici in forza del principio 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 ⁽¹⁸⁾.

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 maggioranza come giuridicamente reazionario, a dispetto dei fasti del progresso sbandierati dagli Webbs ⁽¹⁹⁾.

Lo confermano, in primo luogo, le due impellenze che avevano costretto i *Tories* a nominare la commissione e che, in seguito, costituiranno l'oggetto delle due parti della *National Insurance*. La prima, sanitaria, proveniva dall'*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 mediche ⁽²⁰⁾; la seconda, occupazionale, derivava dalle crescenti proteste popolari sospinte dalla disoccupazione, le quali avevano già condotto all'approvazione dell'*Unemployment Workmen Act* del

⁽¹⁷⁾ Ivi, p. 1215.

⁽¹⁸⁾ Beatrice Webb, molti anni dopo la pubblicazione del rapporto di minoranza, rivendicava con orgoglio la lungimiranza del documento che aveva elevato il diritto a essere assistiti dallo Stato quale « attributo della cittadinanza ». Citato da L. MARROCU, *Il contesto marshalliano: origine e sviluppo del Welfare State britannico*, in *Cittadinanza. Individui, diritti sociali, collettività nella storia contemporanea*, cit., p. 146. Nello stesso senso, S. KATWALA, *Introduction*, in *From the Workhouse to Welfare*, cit., pp. 1-7.

⁽¹⁹⁾ Sulla diatriba tra Beatrice Webb e Helen Bosanquet, J. HARRIS, *The Webbs and Beveridge*, in *From the Workhouse to Welfare*, cit., pp. 55-64.

⁽²⁰⁾ « 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, § 348.

1905 ⁽²¹⁾, 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 lavoro ⁽²²⁾), consentiva alle autorità locali di stabilire un contributo economico per allestire centri dell'impiego e assicurare economicamente i lavoratori maggiormente soggetti alla disoccupazione ciclica dei nuovi settori industriali.

Tra le instabilità dell'economico e le montanti proteste, 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 evidenziare le falle amministrative della *Poor Law* ⁽²³⁾. L'aumento spesso incontrollato dei suoi costi di gestione, dovuto al sempre più frequente utilizzo della clausola che ammetteva deroghe al divieto di concedere l'*outdoor relief* in caso di « sudden and urgent necessity » ⁽²⁴⁾, non consente di frenare una crescita della miseria preoccupante per le sorti dell'Impero e destabilizzante per l'ordine interno.

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

⁽²¹⁾ *Unemployment Workmen Act* [1905], 5 Edw. 7, c. 18. Sul problema della disoccupazione nei precedenti decenni, J. FULBROOK, *Administrative Justice and the Unemployed*, London, Mansell, 1978, pp. 97-110.

⁽²²⁾ Sulla 'circolare Chamberlain', una regola che fece scuola nei successivi anni, la migliore sintesi resta quella di W.H. BEVERIDGE, *Unemployment: A Problem of Industry*, London, Longmans, 1909, pp. 150-157.

⁽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⁾ Già da alcuni *orders* di metà Ottocento, erano state ammesse, consolidando una prassi diffusa, deroghe al divieto di concedere benefici monetari per il sostegno dei familiari dell'internato nelle *workhouses*, per i casi di lavoro all'esterno di tali strutture sotto la direzione dei *poor law guardians* e per ipotesi di 'sudden and urgent necessity'. Cfr. P. THANE, *Foundations of the Welfare State*, cit., pp. 67-69.

unable to support themselves, and an army which in numbers has recently shown signs of increase rather than decrease ⁽²⁵⁾.

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 secolo ⁽²⁶⁾, i grandi esperti della *Royal Commission* non potranno che certificarlo ⁽²⁷⁾, 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 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 administration ⁽²⁸⁾.

Sono queste le critiche principali, condivise dalla commissione, di fatto, in modo unanime. Si noti che anche il *Majority Report* arriva a proporre, contro tutta la « hopelessness » ⁽²⁹⁾ derivante dalla *Poor Law*, di abrogarne il nome per sostituirla con nuovi « Public Assi-

⁽²⁵⁾ *Report of the Royal Commission on the Poor Laws*, cit., p. 52, Part II, § 152.

⁽²⁶⁾ 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 emerso con i diciassette volumi di C. BOOTH, *Life and Labour of the People*, London, Williams and Norgate, 1889-1903 e con il primo *survey* di B.S. ROWNTREE, *Poverty: A Study of Town Life* [1901], London, Macmillan, 1903.

⁽²⁷⁾ 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. Sui componenti della commissione, T. HORTON, *A Short Guide to Minority Report*, in *From the Workhouse to Welfare*, cit., pp. 9-20.

⁽²⁸⁾ *Report of the Royal Commission on the Poor Laws*, cit., p. 596, Part IX, § 1.

⁽²⁹⁾ Ivi, p. 596, Part IX, § 3.

stance Committees » ⁽³⁰⁾ che « should include processes of help which would be preventive, curative and restorative » e « should be adapted to the need of the individual » ⁽³¹⁾. La maggioranza non esita a suggerire l'istituzione di centri per l'impiego — « Labour Exchanges » ⁽³²⁾ — e una « Insurance against Unemployment » ⁽³³⁾. « The proposals we make — rivendica ancora il *Majority* — cover a large field of administration, will conflict with many old traditions » ⁽³⁴⁾.

I due rapporti, concordi sull'urgenza di superare lo stigma associato all'assistenza, vanno nettamente distinguendosi 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*) ⁽³⁵⁾: la maggioranza ne difende la tradizione e ne auspica una fruttuosa « co-operation » ⁽³⁶⁾ con le amministrazioni pubbliche ⁽³⁷⁾.

È solo in questi termini che è possibile cogliere un generale, condiviso, mutamento del pensiero giuridico in merito alle prestazioni sociali. « Poverty, in short, was not the fault of the poor: it was the fault of society » ⁽³⁸⁾. Una trasformazione consistente nell'inversione della concezione colpevolistica della povertà grazie al riconoscimento di prestazioni sociali estranee al circuito della *Poor Law*, costruite non più come mere concessioni necessarie a salvaguardare l'ordine, la sicurezza e il libero mercato ⁽³⁹⁾, bensì come strumenti per una migliore partecipazione dell'individuo alla vita comunitaria:

⁽³⁰⁾ Coordinati da una « Public Assistance Authority » volta a rimpiazzare la *Poor Law*, le sue inefficienze e le sue accezioni stigmatizzanti. Ivi, pp. 597 sgg., Part IX, § 5.

⁽³¹⁾ Ivi, p. 617, Part IX, § 71.

⁽³²⁾ Ivi, p. 630, Part IX, § 129.

⁽³³⁾ Ivi, p. 632, Part IX, § 132-135.

⁽³⁴⁾ Ivi, p. 643, Part IX, § 167.

⁽³⁵⁾ Sulle critiche del rapporto di maggioranza al « Break-up of the Poor Law » suggerito dal *Minority Report*, ivi, p. 602, Part IX, § 12-14 e, circa l'attenzione della maggioranza nei confronti del volontarismo, pp. 623-626, Part IX, § 105-109.

⁽³⁶⁾ « 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, Part IX, § 71.

⁽³⁷⁾ Sulla transizione dalla filantropia all'azione pubblicistica, D. HAYTER, *From Philanthropy to Politics*, in *From the Workhouse to Welfare*, cit., pp. 47-54.

⁽³⁸⁾ Lo chiarirà A. BRIGGS, *The Welfare State in Historical Perspective*, cit., p. 253.

⁽³⁹⁾ « La legge sui poveri era un sostegno, non una minaccia, per il capitalismo », riassume T.H. MARSHALL, *Citizenship and Social Class*, cit., p. 37.

insomma, diritti propriamente intesi, in quanto il loro esercizio non risulta più condizionato alla privazione dei diritti civili — con l'internamento nelle *workhouses* — e di quelli politici — tramite la perdita del diritto di voto. Il *welfare* tende a svincolarsi dall'ideale securitario che aveva in precedenza distinto l'azione dello Stato; ideale che garantiva unicamente i benefici necessari al mantenimento dell'ordine e all'obbedienza del suddito, non certo alla liberazione del cittadino da costringenti vincoli di dipendenza. Si scorge una nuova prospettiva, secondo la quale la protezione sociale può colorarsi di tonalità non incompatibili con l'emancipazione dell'individuo. E si illumina la rilevanza della cesura che interviene in corrispondenza del crinale novecentesco; cesura che chiarisce come gli assunti inclusivi che regolano tutta la successiva evoluzione dello Stato sociale britannico muovano in parallelo al ripudio dei « principles of 1834 » ⁽⁴⁰⁾.

Preludio di una stagione legislativa che — come spiega 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 » ⁽⁴¹⁾, la *Royal Commission* è l'epicentro di un moto che ne attesta il ribaltamento, che inverte l'incompatibilità fra diritti sociali e libertà democratiche del *poor law code* ⁽⁴²⁾, che inizia a scandire, secondo dinamiche concettualmente inverse al modello giuridico ottocentesco, il lento passaggio storico da una dimensione formale a una sostanziale dell'egualianza ⁽⁴³⁾. Può davvero apparire il fulcro della ricostruzione,

⁽⁴⁰⁾ 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*, cit., p. 85, secondo il quale, 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 ».

⁽⁴¹⁾ W.H. BEVERIDGE, *Unemployment*, cit., p. 2.

⁽⁴²⁾ W.I. JENNINGS, *The Poor Law Code, and the Law of Unemployment Assistance* [1930], London, Charles Knight, 1936, pp. 8-9, qui citato nella seconda edizione.

⁽⁴³⁾ 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

l'effettivo disconoscimento delle tendenze economicistiche, della stigmatizzazione del debole e degli ideali selettivi della *Poor Law*, in grado di inaugurare i percorsi che, sia pur con varie e intermittenti fasi di sviluppo, condurranno ai valori, perfettamente antitetici, dell'universalismo della protezione sociale ⁽⁴⁴⁾.

1.1. *Traiettorie collettivistiche: verso il riformismo novecentesco.*

Nel contesto dei rivolgimenti del nuovo secolo, nelle sue dirompenti trasformazioni industriali, nella 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 sprovvista della nozione di potere costituente ⁽⁴⁵⁾, esonerata dal reagire alle statuizioni volontaristiche del Codice ⁽⁴⁶⁾, all'opposto guidata dallo storicismo del *judge-made law* e immersa nell'idolatria della dottrina diceyana della *Law of the Constitution* ⁽⁴⁷⁾, di ricostruire i legami comunitari distrutti, durante il corso dell'Ottocento, dalla sacralità assegnata al binomio proprietà e contratto. La legi-

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).

⁽⁴⁴⁾ 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 con l'avvio operativo della nuova assicurazione sociale e del NHS. Su tali sentieri, J.S. ROSS, *The National Health Service in Great Britain. An Historical and Descriptive Study*, London, Oxford University Press, 1952, pp. 128-140.

⁽⁴⁵⁾ Le *Reflections on the Revolution in France* [1790], trad. it., *Riflessioni sulla Rivoluzione francese*, Roma, Ciarrapico, 1984 di EDMUND BURKE ne rappresentano il perdurante emblema storiografico. Sullo storicistico del costituzionalismo inglese nel confronto con i modelli continentali, M. FIORAVANTI, *Appunti di storia delle costituzioni moderne. Le libertà fondamentali*, Torino, Giappichelli, 1995, pp. 1-49.

⁽⁴⁶⁾ Sull'impatto, nella nuova società industriale, della legislazione sociale negli equilibri continentali, G. CAZZETTA, *Lavoro e impresa*, in *Lo Stato moderno in Europa. Istituzioni e diritto*, a cura di M. Fioravanti, Roma-Bari, Laterza, 2002, pp. 139-162.

⁽⁴⁷⁾ A.V. DICEY, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, cit. Per una contestualizzazione storica del modello diceyano, J.F. McELDOWNEY, *Dicey in Historical Perspective — A Review Essay*, in *Law, Legitimacy and the Constitution. Essays marking the Centenary of Dicey Law of the Constitution*, Id., P. McAuslan (eds.), London, Sweet & Maxwell, 1985, pp. 39-61. Si veda inoltre il volume, interamente dedicato a *Il pensiero costituzionale di Albert Venn Dicey*, del *Giornale di Storia costituzionale*, 13, 1, 2007.

slazione sociale prospetta scenari inediti: il contenuto collettivistico degli *statutes*, come ovvio, si pone agli antipodi della concezione giuridica che fondava i diritti sul formante individualistico del *Common Law*. I giuristi, sebbene legati a una mentalità esclusivamente rimediale, ciecamente convinti della egemonia del diritto giurisprudenziale e ancora culturalmente distanti dalle categorie della *social policy*, ne avvertono comunque la capacità di minacciare la gloriosa tradizione 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 » ⁽⁴⁸⁾, ormai spodestato da un « collettivismo » ⁽⁴⁹⁾ capace di travolgere i paradigmi 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 sui poveri del 1834, e le idee che nel 1905 hanno già in qualche misura modificato le leggi e l'amministrazione dell'assistenza ⁽⁵⁰⁾.

Nel XIX secolo — 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 » ⁽⁵¹⁾.

Vero è che nella lunga stagione vittoriana, sull'onda della rivoluzione *Whig* avviata dal *Great Reform Act* ⁽⁵²⁾, si consuma il

⁽⁴⁸⁾ DICEY, *Lectures on the Relation between Law and Public Opinion*, cit., nella lezione sesta (pp. 171-236) che è la vera protagonista del libro.

⁽⁴⁹⁾ Ivi, lezione ottava, « il periodo del collettivismo », pp. 275-310.

⁽⁵⁰⁾ Ivi, p. 302.

⁽⁵¹⁾ Ivi, p. 303.

⁽⁵²⁾ 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 a 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

passaggio dalla concezione classica del *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' ⁽⁵³⁾. Il momento costituisce una delle più epocali cesure della storia del Regno ⁽⁵⁴⁾. È aperta la via per un imponente incremento delle funzioni amministrative; incremento che, nei decenni successivi, apparirà del tutto evidente al Maitland della *Constitutional History of England*.

Year by year the subordinate government is becoming more and more important. The new movement set in with the Reform Bill of 1832: it has gone far already and assuredly it will go further. We are becoming a much governed nation, governed by all manner of councils and boards and officers, central and local, high and low, exercising the powers which have been committed to them by modern statutes ⁽⁵⁵⁾.

Realtà battistrada nei processi di industrializzazione, officina del mondo, egemone nei traffici commerciali internazionali e contraddistinta da livelli di urbanizzazione straordinariamente precoci ⁽⁵⁶⁾, l'Inghilterra conosce, del resto, una modernizzazione amministrativa che abbraccia la legislazione industriale ⁽⁵⁷⁾ e i servizi di igiene

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. J.A. CHANDLER, *Explaining Local Government. Local Government in Britain since 1800*, Manchester, Manchester University Press, 2007, pp. 29 sgg.

⁽⁵³⁾ Su tali questioni, E. SANTORO, *Diritto e diritti: lo Stato di diritto nell'era della globalizzazione*, Torino, Giappichelli, 2008, pp. 184-202.

⁽⁵⁴⁾ Si noti che il *Great Reform Act* è definito da C.T. CARR, *Concerning English Administrative Law*, New York, Columbia University Press, 1941, p. VII, con un'espressione colorita ma assai efficace, come il vero « England's New Deal ».

⁽⁵⁵⁾ Così, nelle celebri lezioni tenute da F.W. MAITLAND tra il 1887 e il 1888 e pubblicate nel 1908 con il titolo *The Constitutional History of England. A Course of Lectures Delivered by F.W. Maitland*, Cambridge, Cambridge University Press, 1963, p. 501.

⁽⁵⁶⁾ Si rimanda qui a E.J. HOBSBAWM, *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.

⁽⁵⁷⁾ Oltre alle proposte della filantropia *Tory* di Lord Ashley e del *Social State* di Richard Oalster, si pensi al *Factories Act* [1847], 10 & 11 Vict., c. 29; provvedimento — meglio noto come *Ten Hour Act* — che, al culmine dell'agitazione del movimento

pubblica ⁽⁵⁸⁾, imponendo le prime regolazioni volte a limitare un incontrastato dominio della libertà privatistica. Non meno vero è che, contro tutto il negazionismo dell'interpretazione diceyana in merito alla formazione di una giuridicità amministrativa nel corso dell'Ottocento ⁽⁵⁹⁾, l'utilitarismo della *New Poor Law* scandisce un'incrinatura nell'ordine naturale, fermo e intimamente privatistico della *common law mind* ⁽⁶⁰⁾, muove verso il dinamismo artificiale dell'azione pubblicistica e propone forme inedite di strutturazione burocratica. In effetti, le azioni del *Poor Law Board* e, successivamente, del *Local Government Board* ⁽⁶¹⁾ costituiscono la premessa per una dirompente crescita degli apparati pubblici e dei servizi

cartista, limita a dieci ore il lavoro nelle industrie delle donne e dei ragazzi con età inferiore a diciotto anni, segnalando così un significativo cambio di passo rispetto al *Factory Act* [1833], 3 & 4 Will. 4, c. 103. 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 ».

⁽⁵⁸⁾ 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 » si veda, per sintesi ed efficacia, C.F. BROCKINGTON, *A Short History of Public Health*, London, J. & A. Churchill, 1966, pp. 34-52.

⁽⁵⁹⁾ 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*, cit., pp. 52-67. Sono inoltre fondamentali H. PARRIS, *Constitutional Bureaucracy*, trad. it., *Una burocrazia costituzionale*, Milano, Edizioni di Comunità, 1979, pp. 361-391 e 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.

⁽⁶⁰⁾ Per una riflessione in questo senso, L. CHARLESWORTH, *Welfare's Forgotten Past: A Socio-Legal History of the Poor Law*, London, Routledge, 2010, pp. 1-34.

⁽⁶¹⁾ Il controllo dei *poor law guardians*, dal 1834 vigilati dalla *Poor Law Commission*, passò al *Poor Law Board* nel 1847, per poi confluire nel nuovo *Local Government Board* (LGB) istituito con il *Local Government Board Act* [1871], 34 & 35 Vict., c. 70. Si rimanda all'analisi, più che dettagliata, del *Report of the Royal Commission on the Poor Laws*, cit., pp. 85-232, Part IV, § 1-534. Sul LGB, R.M. MACLEOD, *Treasury Control and Social Administration: A Study of Establishment Growth at the Local Government Board, 1871-1905*, London, Bell & Sons, 1968. Più in generale, circa l'amministrazione per *Boards*, L. MANNORI, B. SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari, Laterza, 2001, pp. 434-440.

municipali ⁽⁶²⁾, il cui bagaglio di esperienze amministrative è in parte capace di spiegare la spiccata propensione burocratica del *welfare* novecentesco ⁽⁶³⁾.

È però da chiarire che allo sviluppo dei servizi sociali partecipa il superamento di una concezione, tutta ottocentesca, che ammetteva unicamente le ingerenze statuali necessarie al funzionamento del *laissez-faire* e delle sue logiche 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 triumphed ⁽⁶⁴⁾.

Per tutta la parte centrale del XIX secolo, l'interventismo

⁽⁶²⁾ È storicamente decisiva l'analisi, ben diversa da quella diceyana, di R. 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, specificamente sulla *Poor Law*, pp. 1509-1538. Indispensabili poi H.R. MEYER, *Municipal Ownership in Great Britain*, London, Macmillan, 1906 e, successivamente, W.I. JENNINGS, *Principles of Local Government Law* [1931], London, University of London Press, 1960, qui citato nella quarta edizione.

⁽⁶³⁾ 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. R.J. LAMBERT, *A Victorian National Health Service: State Vaccination 1855-71*, in *The Historical Journal*, 5, 1, 1962, pp. 1-18; K. WOODROOFE, *The Making of the Welfare State in England: A Summary of Its Origin and Development*, in *Journal of Social History*, 1, 4, 1968, pp. 303-324 e D.E. ASHFORD, *The Emergence of the Welfare States*, cit., pp. 67-69.

⁽⁶⁴⁾ Così, E. HALÉVY, *La formation du radicalisme philosophique* [1904], trad. en., *The Growth of Philosophic Radicalism*, London, Faber, 1949, p. 514, riferendosi alla celebre *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 ».

amministrativo, di cui la *Poor Law* era espressione principe, promuove valori contrari alla solidarietà sociale e non compromette, anzi agevola, un imperante individualismo giuridico validato dalla primazia costituzionale del capitalismo borghese (65).

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 di un continuo interventismo centralmente organizzato e controllato (66).

È solo nell'ultimo terzo dell'Ottocento che, iniziando lentamente a colmare il divario tra le *Two Nations* (67), un primo affermarsi del collettivismo, nella stagione dell'alternanza tra Disraeli e Gladstone, risulta confermato dagli allargamenti del suffragio del *Second* e *Third Reform Act* (68), dallo sviluppo del mutualismo delle *friendly societies* (69), dallo sforzo montante nell'istruzione

(65) Per una panoramica storica sull'individualismo giuridico europeo, P. ALVAZZI DEL FRATE, *Individuo e comunità. Considerazioni storico-giuridiche sull'individualismo*, Torino, Giappichelli, 2020, pp. 95 sgg.

(66) K. POLANYI, *The Great Transformation*, cit., p. 180. Anche per T.H. MARSHALL, *Social Policy in the Twentieth Century*, cit., p. 25, « the Poor Law which prevailed during the period of Victorian confidence » può essere rappresentata « within the framework of the concept of competitive capitalism ».

(67) Le due nazioni, ben distinte tra ricchi e poveri, descritte nel romanzo di B. DISRAELI, *Sybil or the Two Nations* [1845], trad. it, *Sybil o le due nazioni*, Roma, Elliot, 2021.

(68) Si noti che il collettivismo, per Dicey, è databile a partire dal dibattito sul *Representation of the People (Second Reform) Act* [1867], 30 & 31 Vict., c. 102: sul punto, A. BRIGGS, *The Age of Improvement* [1959], 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 (il combinato disposto dei due provvedimenti quasi quadruplicava l'elettorato). Cfr. C. MARTINELLI, *Diritto e diritti oltre la Manica. Perché gli inglesi amano tanto il loro sistema giuridico*, Bologna, Il Mulino, 2014, pp. 160-161.

(69) Si rimanda all'analisi del *Report of the Royal Commission on the Poor Laws*, cit., pp. 447-526, Part VII, § 1-238. È però indispensabile W.H. BEVERIDGE, *Voluntary Action*, cit., soprattutto pp. 286-288. Per un'ampia ricostruzione, G. FINLAYSON, *Citizen*,

elementare obbligatoria degli *Education Acts* ⁽⁷⁰⁾, dai trattamenti sanitari offerti dalle autorità locali, estranei al regime giuridico della *Poor Law*, senza « pauperising tendency » e con, all'opposto, la volontà « to prevent disease whatever be the economic condition » ⁽⁷¹⁾. Foriera di un ampliamento così capillare dei compiti sociali dello Stato da stridere ipoteticamente con l'egemonia costituzionale del libero mercato, tale tendenza appare inoltre comprovata dal percorso che, muovendo dal pieno riconoscimento legale delle associazioni sindacali del *Trade Union Act* del 1871 ⁽⁷²⁾, conduce alla tutela contro gli infortuni sul lavoro di cui al *Workmen's Compensation Act* del 1897 ⁽⁷³⁾. Ispirato da Joseph Cham-

State, and Social Welfare in Britain 1830-1990, Oxford, Oxford University Press, 1994, pp. 19-107.

⁽⁷⁰⁾ Il gladstoniano *Elementary Education Act* [1870], 33 & 34 Vict., c. 75 avvia il « 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 ora autorizzano la nomina degli insegnanti delle materie non religiose. Pur dilatando il controllo pubblicistico, il provvedimento salva molti istituti confessionali dal tracollo finanziario. Cfr. W.R. CORNISH, G.N. CLARK, *Law and Society in England, 1750-1950*, London, Sweet & Maxwell, 1989, pp. 472-481 e G.F. FERRARI, *Autorità locali e governo centrale nell'amministrazione della scuola in Inghilterra*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1975, pp. 1806-1816.

⁽⁷¹⁾ B. WEBB, S. WEBB, *The State and the Doctor*, London, Longmans, 1910, rispettivamente, p. 206 e 204. Sulla questione sanitaria, *Report of the Royal Commission on the Poor Laws*, cit., pp. 235-302, § 1-237.

⁽⁷²⁾ Sul sindacalismo britannico, B. WEBB, S. WEBB, *History of Trade Unionism*, London, Longmans, 1894. Sul *Trade Union Act* [1871], 34 & 35 Vict., c. 31, basti qui il commento di D. LLOYD, *The Law of Associations*, in *Law and Opinion in England in the 20th Century*, cit., 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 ».

⁽⁷³⁾ 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

berlain, il provvedimento, salvaguardando 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 » (74). E ancora: « i diritti dei lavoratori, relativamente agli incidenti, non sono più materia di contratto, ma di status » (75).

La portata storica della trasformazione pare, in potenza, afferribile: l'irrompere del sociale come fattore orientativo delle scelte di governo ed elemento in grado di scompaginare l'equilibrio riduzionistico del disegno ottocentesco, riscopre una complessità che prescrive distinzioni di trattamento per rispondere alle istanze di nuovi soggetti e a esigenze sempre più articolate (76). La riscoperta dello *status*, imposta dalle rivendicazioni di classe, logora il contratto, inteso come modello giuridico riassuntivo di una filosofia individualistica animata da un'eguaglianza meramente formale tra contraenti. Se il *contract* collimava con l'individualismo giuridico, le diversificazioni di *status* spingono ora verso gli obiettivi, sostanziali, materiali, del collettivismo (77). Di questo processo, dedito a legittimare le differenziazioni giuridiche, considerandole normale espressione della tutela nei confronti del cittadino e non strumenti in tutto eccezionali cui seguiva la perdita dei diritti civili e l'emarginazione dalla vita comunitaria, l'assistenza sociale è certo il principale laboratorio, oltre che il decisivo banco di prova.

Nel 1905, proprio l'anno della nomina della *Royal Commission*, i progetti di riforma — continua Dicey — « possiedono alcune caratteristiche in comune: tentano tutti di fare in modo che la

confronti dell'infortunio del lavoratore. Sul punto, CORNISH, CLARK, *Law and Society in England*, cit., pp. 520-541.

(74) A.V. DICEY, *Lectures on the Relation between Law and Public Opinion*, cit., p. 295.

(75) Ivi, p. 296.

(76) Cfr. P. GROSSI, *Introduzione al Novecento giuridico*, Roma-Bari, Laterza, 2012.

(77) 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 noti anche J.C. MACDERMOTT, *Protection from Power Under English Law*, London, Stevens, 1957, in particolare il capitolo su « the power of wealth and the power of status », pp. 115-145.

condizione di chi riceve l'assistenza venga esentata dai costi rappresentati dal discredito e dalle incapacità ancora associate al pauperismo fino a oggi » ⁽⁷⁸⁾. In reazione alla chiusura e alla logica totalizzante delle *workhouses*, la moltiplicazione delle prestazioni sociali all'esterno del circuito della *Poor Law* manifesta dunque la crisi di tale modello e ne erode la centralità ⁽⁷⁹⁾, segna il ribaltamento della visione colpevolistica della povertà propria della cultura del *self-help*, manifesta una nuova impostazione giuridica sconosciuta alla tradizione ottocentesca, funge, altresì, da perno attorno al quale ruota tutta la legislazione sociale promulgata tra il 1906 e il 1914 ⁽⁸⁰⁾.

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, meccanismi di integrazione salariale, una pensione non contributiva per gli anziani indigenti, oltre ai benefici dell'assicurazione contro le malattie e la disoccupazione di cui alle due parti del *National Insurance Act* ⁽⁸¹⁾.

Tali riforme — come ribadito da Dicey nell'*Introduzione* alla

⁽⁷⁸⁾ DICEY, *Lectures on the Relation between Law and Public Opinion*, cit., 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.

⁽⁷⁹⁾ Circa la crisi della *Poor Law*, M.A. CROWTHER, *The Later Years of the Workhouses 1890-1929*, cit., pp. 36-55.

⁽⁸⁰⁾ « 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.

⁽⁸¹⁾ 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 il recente contributo di J. COOPER, *The British Welfare Revolution, 1906-14*, London, Bloomsbury, 2017 e la sintesi di M. PUGH, *State and Society. A Social and Political History of Britain since 1870*, London, Bloomsbury, 2022, pp. 169-204.

seconda edizione della *Law and Public Opinion* del 1914 ⁽⁸²⁾ — sembrano finalizzare la traiettoria collettivistica; traiettoria già distinguibile nell'ultima parte dell'Ottocento, ma che solo nel nuovo secolo, coerentemente con l'emergere di una inedita e condivisa filosofia sociale, sembra farsi generale, abbastanza ampia negli interventi e profonda nelle ambizioni da spostare gli equilibri tra dimensione civile-politica-sociale, iniziando così a erodere i dogmi di una scienza giuridica ancora fideisticamente legata alla tradizione. Se la Gran Bretagna dell'Ottocento era capofila nei processi di industrializzazione di massa, nel corso del Novecento, proprio mentre disperde la propria egemonia economica, è la realtà battistrada di un *welfare* edificato sull'indivisibilità dei diritti. E la stabilità del giuridico, rappresentata dalla cultura del precedente giurisprudenziale vincolante ⁽⁸³⁾, non potrà non essere scalfita dall'impeto dell'azione statutale che, con la forza inarrestabile della sua macchina amministrativa, irrompe nel sociale, travolge il localismo dei servizi pubblici e il mutualismo della filantropia privata.

1.2. *Le mediazioni del national minimum.*

Ultimando, a livello legislativo, la transizione dall'*Old Liberalism* ottocentesco al *New Liberalism* novecentesco, le riforme d'inizio secolo costituiscono un'innovazione determinante per il radicamento di una nuova filosofia liberale, ora dichiaratamente aperta verso gli obiettivi socializzanti dell'amministrazione welfarista. Dicey è acutissimo nel cogliere l'emersione del nuovo paradigma: la crescita delle ambizioni normative collettiviste coincide con l'ammodernamento della filosofia liberale, mostrando come il passaggio da una legislazione sociale di natura eccezionale, speciale, meramente derogatoria rispetto alla normale logica giuridica, a una protezione sempre più ampia e generalizzata, palesi un mutamento radicato nelle viscere del terreno giuspolitico.

Il *New Liberalism*, occorre ricordarlo, ha radici profonde. La-

⁽⁸²⁾ DICEY, *Lectures on the Relation between Law and Public Opinion*, cit., pp. 13-69.

⁽⁸³⁾ Vera architrate del *judge-made law* inglese: si rimanda qui al volume di D. FREDA, *Una dispotica creazione: il precedente vincolante nella cultura giuridica inglese dell'Ottocento*, Torino, Giappichelli, 2012.

scito intellettuale di scuole assai diverse, spesso ricondotte a *Unto This Last* di John Ruskin ⁽⁸⁴⁾ e ai *Chapters on Socialism* di John Stuart Mill ⁽⁸⁵⁾, 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 sviluppo ⁽⁸⁶⁾.

«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» ⁽⁸⁷⁾. Anche al netto delle aperture nei confronti dell'istruzione elementare obbligatoria e verso pari opportunità di

⁽⁸⁴⁾ Il socialismo cristiano di Ruskin immagina che siano predisposte «leggi della salute», «che per i vecchi e i poveri sia provveduto agli agi ed alla casa», «che vi debbano essere scuole 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*.

⁽⁸⁵⁾ J.S. MILL, *Chapters on Socialism*, trad. it., *Il socialismo. Frammenti inediti*, Napoli, Anacreonte Chiurazzi, 1899, pp. 119-120, nell'opera, rimasta incompiuta e pubblicata postuma nel 1879, che avrebbe dovuto completare la sua riflessione sul socialismo. Il favore verso prospettive socializzanti è già visibile nella *Autobiography* [1873], Oxford, Oxford University Press, 1924, qui citata nell'edizione arricchita dalla *Introduction* di H.J. LASKI (pp. IX-XX). Per un quadro del pensiero di Mill circa il collettivismo, è molto efficace la sintesi di L. ROBBINS, *The Theory of Economic Policy*, cit., pp. 131-154.

⁽⁸⁶⁾ Per P. WEILER, *The New Liberalism. Liberal Social Theory in Great Britain 1889-1914*, New York-London, Garland Publishing, 1982, p. 184, con *New Liberalism* si deve intendere «the modification of Liberal ideology from a vehicle for a mid-Victorian ideal of laissez-faire to philosophy based on state action and social reform to cope with industrial poverty». Cfr. A. GUTMANN, *Liberal Equality*, Cambridge, Cambridge University Press, 1980, pp. 48-68.

⁽⁸⁷⁾ MILL, *Chapters on Socialism*, cit., pp. 119-120. 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

genere ⁽⁸⁸⁾, il significato più profondo del 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 » ⁽⁸⁹⁾, pregiudicando le forze pluraliste e il decentramento del *self-government*, nonché aprendo la via della « schiavitù per tutti » ⁽⁹⁰⁾. Con evidenza, vige ancora la concezione — che anche Maitland attesta — secondo la quale « il significato più semplice del termine 'libertà' è quello di assenza di restrizioni » ⁽⁹¹⁾.

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 » ⁽⁹²⁾. In antitesi all'immagine dello Stato 'guardiano notturno' dipinta a Manchester e contro l'arcigno individualismo riassunto

liberale e getta un ponte verso la sponda del socialismo ». È efficace, soprattutto per la capacità evocativa, l'analisi di E. TAGLIACCOZZO, *Il liberalsocialismo di John Stuart Mill*, in *Mondoperaio*, 5, 1982, pp. 112-117.

⁽⁸⁸⁾ MILL, *On Liberty* [1859], cit., pp. 121-124.

⁽⁸⁹⁾ Ivi, p. 133. Con note tocquevilliane — lo osserva L.T. HOBHOUSE, *Liberalism*, cit., p. 122 — « la minaccia peggiore che Mill vedeva nella democrazia era la tirannia della maggioranza ».

⁽⁹⁰⁾ MILL, *On Liberty*, cit., p. 130.

⁽⁹¹⁾ 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* [1875], trad. it., *Libertà e uguaglianza nella filosofia politica inglese*, Torino, La Rosa, 1996, p. 5.

⁽⁹²⁾ Sulla novità della libertà positiva è centrale il saggio *On the Different Senses of « Freedom »* in T.H. GREEN, *Lectures on the Principles of Political Obligation* [1888], cit., pp. 97-140. Si veda però anche Id., *Lecture on Liberal Legislation and Freedom of Contract* [1880], in *Collected Works of T.H. Green*, III, Bristol, Thoemmes Press, 1997. Sul contributo di Green per il passaggio dall'*Old* al *New Liberalism*, P. WEILER, *The New Liberalism*, cit., pp. 29-52. Cfr. A. DE SANCTIS, *Liberalismo e One-Nation Tory: due modi di intendere la cittadinanza sociale*, in *Le vie della cittadinanza sociale in Europa (1848-1948)*, a cura di C. Calabrò, Roma, Edizioni di Storia e Letteratura, 2020, pp. 149-164.

nella contrapposizione spenceriana *Men Versus the State* ⁽⁹³⁾, 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 personificazione ⁽⁹⁴⁾ — si erge a ente collettivo di promozione del bene comune, diviene « service » ⁽⁹⁵⁾, 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 ».

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 trascurato ⁽⁹⁶⁾.

In Green — così come nell'idealismo di Francis Herbert Bradley, David George Ritchie e di Bernard Bosanquet ⁽⁹⁷⁾ — l'azione statale tende a ricadere nell'ambito concettuale della 'vo-

⁽⁹³⁾ H. SPENCER, *The Man Versus the State* [1884], in Id., *The Man Versus the State: With Four Essays on Political and Society*, Harmondsworth, Penguin, 1969, pp. 57-191.

⁽⁹⁴⁾ Sulla scarsa fortuna del termine *State* in Gran Bretagna, oggetto di una diffidenza che lo ha limitato a qualificazioni contestuali, è storicamente decisivo l'articolo di ERNEST BARKER, *The Discredited State* [1915], ora in Id., *Church, State and Education*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1957: « it is perhaps not an untrue saying, that the State has generally been discredited in England », scrive a p. 151. Si noti che, persino in Green, lo Stato non è distinto dalla società, resta *society of societies*, immerso entro una profonda dimensione sociologica. Su tali questioni, V. FROSINI, *La ragione dello Stato. Studi sul pensiero politico inglese contemporaneo*, Milano, Giuffrè, 1976, pp. 3-73.

⁽⁹⁵⁾ 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.

⁽⁹⁶⁾ Così, GREEN, *Lectures on the Principles of Political Obligation*, cit., pp. 439-440. Sul punto anche P. COSTA, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa. 3. La civiltà liberale*, Roma-Bari, Laterza, 1999, pp. 3-65 e 81-98.

⁽⁹⁷⁾ Sul fondamentale contributo di F.H. BRADLEY, *Ethical Studies*, London, Henry S. King, 1876, D.G. RITCHIE, *Natural Rights* [1894], London, Allen & Unwin, 1916 e di B. BOSANQUET, *The Philosophical Theory of the State*, London, Macmillan, 1899, come continuatori della riflessione greeniana, si rimanda all'opera, altrettanto fondamentale, di

lontà generale', con note che, torchiando il pluralismo milliano e la vocazione particolaristica tanto radicata nella tradizione giuridica inglese, restano estranee al suo tipico empirismo, noto per rifuggire da astratte categorizzazioni ⁽⁹⁸⁾; una tendenza che gli varrà l'epiteto, ideato dalle file socialiste, di « mid-Victorian Rousseau » ⁽⁹⁹⁾.

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 alla *London School of Economics* ⁽¹⁰⁰⁾. 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 benthamiano ⁽¹⁰¹⁾, costituisce la compiuta mediazione fra il pluralismo di Mill e il monismo di Green. Se da un lato Hobhouse aderisce completamente ai principali cardini della cittadinanza greeniana, chiarisce al contempo che l'azione dei servizi sociali debba essere

BARKER, *Political Thought in England. 1848 to 1914* [1915], London, Butterworth, 1922, pp. 7-83.

⁽⁹⁸⁾ Circa la volontà generale come « fondamento dello Stato », GREEN, *Lectures on the Principles of Political Obligation*, cit., pp. 301-333.

⁽⁹⁹⁾ Così Green è definito da G.D.H. COLE, *Conflicting Social Obligations*, in *Proceedings of the Aristotelian Society*, 15, 1914-1915, p. 148.

⁽¹⁰⁰⁾ Su Hobhouse l'opera più completa resta quella di S. COLLINI, *Liberalism and Sociology. L.T. Hobhouse and the Political Argument in England*, Cambridge, Cambridge University Press, 1979. Sul suo pensiero nel contesto delle teorie *New Liberal*, P. WEILER, *The New Liberalism*, cit., pp. 136-160 e D. WEINSTEIN, *Utilitarianism and the New Liberalism*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007, pp. 65-134. Sulla formazione di un indirizzo di studi sociologici alla LSE, C.T. HUSBANDS, *Sociology at the London School of Economics and Political Science. 1904-2015*, London, Macmillan, 2019, pp. 1-39.

⁽¹⁰¹⁾ « 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. In generale, sulla capacità del liberalismo inglese di emanciparsi dall'utilitarismo, oltre al primo capitolo di G. DE RUGGIERO, *Storia del liberalismo europeo* [1925], Feltrinelli, Milano, 1977 (a cui si deve la diffusione del pensiero di Hobhouse in Italia), 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 Croce, Einaudi, *Liberismo e liberalismo*, Milano, Ricciardi, 1957, rispettivamente, pp. 11-15 e 121-133.

rivolta alla partecipazione dei cittadini ai processi decisionali ⁽¹⁰²⁾: 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 » ⁽¹⁰³⁾.

Precisazione, del resto, particolarmente importante per la realtà britannica, giacché gli elementi che consentono al *New Liberalism* di affermarsi come filosofia legislativa dominante sono altresì da ricercarsi nella rete dell'associazionismo volontario della *Charity Organization Society*, unitamente all'entusiasmo umanitarista del movimento universitario che gravita intorno a *Toynbee Hall* ⁽¹⁰⁴⁾ 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 » ⁽¹⁰⁵⁾ e acquisisca compiutamente i caratteri di una libertà-eguale ⁽¹⁰⁶⁾: « la libertà senza uguaglianza è una parola nobile dai

⁽¹⁰²⁾ Cfr. N. URBINATI, *Il liberalismo socialista nella tradizione inglese*, in *I dilemmi del liberalsocialismo*, cit., pp. 211-235. 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.

⁽¹⁰³⁾ HOBHOUSE, *Liberalism*, cit., p. 216. Sulle specificità dell'opera anche A. DE SANCTIS, *Leonard T. Hobhouse: libero scambio e giustizia sociale*, Scandicci, Centro editoriale toscano, 2014, pp. 9-53.

⁽¹⁰⁴⁾ 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*, si rimanda a J. COOPER, *The British Welfare Revolution*, cit., pp. 15-23.

⁽¹⁰⁵⁾ HOBHOUSE, *Liberalism*, cit., p. 56.

⁽¹⁰⁶⁾ « 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 ». Così scrive HOBHOUSE, *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.

risultati abietti » ⁽¹⁰⁷⁾. E ancora: « la battaglia per la libertà, se condotta ad oltranza, è una battaglia per l'uguaglianza » ⁽¹⁰⁸⁾.

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 responsibility ⁽¹⁰⁹⁾.

Con l'inedita « stretta correlazione tra libertà ed eguaglianza » ⁽¹¹⁰⁾, 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 libertà ⁽¹¹¹⁾.

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

Si veda, in modo particolare, l'ultimo capitolo « The Individual and the State » (pp. 186-205).

⁽¹⁰⁷⁾ HOBHOUSE, *Liberalism*, cit., p. 100.

⁽¹⁰⁸⁾ Ivi, pp. 56-57.

⁽¹⁰⁹⁾ HOBHOUSE, *Social Evolution and Political Theory*, cit., p. 201.

⁽¹¹⁰⁾ HOBHOUSE, *Liberalism*, cit., p. 145.

⁽¹¹¹⁾ Ivi, p. 179. Si ricordi che, 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 Senior ed 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, *Report of the Royal Commission on the Poor Laws*, cit., p. 80, Part III, § 142-143.

i diritti civili o di proprietà, ed è quindi il presupposto fondamentale di un buon ordine sociale » ⁽¹¹²⁾.

Non meno esplicito è John Atkinson Hobson, l'altro protagonista del nuovo liberalismo britannico: « the old laissez-faire Liberalism is dead » ⁽¹¹³⁾. 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 opportunity » ⁽¹¹⁴⁾. Sulla scia della *Democracy and Reaction* di Hobhouse ⁽¹¹⁵⁾, 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

⁽¹¹²⁾ HOBHOUSE, *Liberalism*, cit., p. 159. Non è un caso che il suo *Liberalism* 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 per l'adagiarsi del socialismo su posizioni liberali: « l'individualismo, nel suo esplicarsi pratico, si affianca spesso e volentieri all'orientamento socialista » (p. 110).

⁽¹¹³⁾ Così, J.A. HOBSON, *The Crisis of Liberalism* [1909], cit., p. 3.

⁽¹¹⁴⁾ 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 P. WEILER, *The New Liberalism*, cit., pp. 161-182 e D. WEINSTEIN, *Utilitarianism and the New Liberalism*, cit., pp. 164-194.

⁽¹¹⁵⁾ 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).

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 dell'assicurazione sanitaria, sono l'espressione di una netta innovazione, ma non di un assoluto travolgimento della cultura liberale nell'azione di governo. Non sorprende che Hobson parli di « Socialism in Liberalism » ⁽¹¹⁶⁾, mostrando pertanto la tendenza del nuovo liberalismo ad acquisire gli obiettivi socializzanti tipici del collettivismo ⁽¹¹⁷⁾. « This equal opportunity of self-development and social aid, so as to live a good and happy life, is practicable Socialism » ⁽¹¹⁸⁾, 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 britannico ⁽¹¹⁹⁾. Come segno tangibile di tale simmetria, il socialismo d'oltremania resta moderato, ossequioso della Costituzione storica e del *Rule of Law*, nonché avulso da ogni tentazione marxista: essenzialmente, un « socialismo liberale » ⁽¹²⁰⁾.

È anche in questo senso — non solo, dunque, per la futura influenza sulla dottrina giuridica laburista — che risulta fondamentale il contributo della *Fabian Society*. L'azione dello Stato non

⁽¹¹⁶⁾ HOBSON, *The Crisis of Liberalism*, cit., pp. 133-138.

⁽¹¹⁷⁾ Per comprendere la centralità di Hobhouse e Hobson nell'evoluzione delle dottrine del liberalismo, M. FREEDEN, *The New Liberalism: An Ideology of Social Reform*, Oxford, Oxford University Press, 1978, pp. 25-75.

⁽¹¹⁸⁾ HOBSON, *The Crisis of Liberalism*, cit., p. 172.

⁽¹¹⁹⁾ Anche nella « Hobhouse's view liberalism and socialism are branches of a single humanitarian movement »: riassume così, celebrando l'opera del sociologo, W.A. ROBSON, *The Welfare State*, London, Oxford University Press, 1957, p. 6.

⁽¹²⁰⁾ HOBHOUSE, *Liberalism*, cit., p. 164. Si noti che proprio ispirandosi all'esempio inglese C. ROSSELLI, *Socialismo liberale*, cit., p. 92 scrive: « liberalismo e socialismo, ben lungi dall'opporli, 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 *I dilemmi del liberalsocialismo*, cit., pp. 45-59. Si veda inoltre C. PALAZZOLO, *Socialismo inglese: un contesto di riferimento per Carlo Rosselli*, in *Repubblicanesimo, democrazia, socialismo delle libertà: incroci per una rinnovata cultura politica*, a cura di T. Casadei, Milano, Angeli, 2004, pp. 55-70.

avrebbe avuto ambizioni totalizzanti; si sarebbe mossa nella direzione collettivistica 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 principi »⁽¹²¹⁾, attraverso una mera *Industrial Democracy*, una semplice riorganizzazione della vita economica sulla base dei consolidati principi democratici⁽¹²²⁾. Per i fabiani, lo sviluppo 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*⁽¹²³⁾, più un socialismo dei fatti che dei valori⁽¹²⁴⁾. 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 capitalismo⁽¹²⁵⁾.

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

(122) B. WEBB, S. WEBB, *Industrial Democracy* [1897], parzialmente tradotto in Id., *Democrazia industriale: antologia degli scritti*, a cura di G. Berta, 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).

(123) S. WEBB, *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 ».

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

(125) Si veda G.B. SHAW, *The Basis of Socialism. Economic* [1889], in *Fabian Essays in Socialism*, cit., pp. 7-32. Circa la « sinistra più anomala d'Europa », si rimanda al primo capitolo di D. SASSOON, *One Hundred Years of Socialism*, trad. it., *Cento anni di*

L'urto dell'ondata socialista, che imperversa in Europa con caratteri spesso violenti ⁽¹²⁶⁾, viene dunque incanalato all'interno dei circoli fabiani, punto di riferimento culturale della mediazione fra l'agitazione sindacale e le dinamiche di Westminster ⁽¹²⁷⁾. 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 costituzionale ⁽¹²⁸⁾. 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* ⁽¹²⁹⁾, in prevalenza merito del liberalismo sociale di Mill, dal quale il socialismo fabiano eredita le critiche al marxismo e gran parte dell'impronta democratica ⁽¹³⁰⁾. Di qui l'accettazione del dogma utilitaristico benthamiano della 'massima

socialismo. La sinistra nell'Europa occidentale del XX secolo, Roma, Editori Riuniti, 1997, pp. 5-128. La citazione è a p. 17.

⁽¹²⁶⁾ Stimolata dalla riconversione industriale del 1873-1896, che al tempo appariva una 'Grande depressione' capace di avverare la profezia marxista delle 'crisi di sovrapproduzione', la riflessione sul diritto sociale, in perfetta coincidenza con la diffusione europea dei partiti socialisti, corre lungo tutto l'arco della *Belle Époque* svelando le contraddizioni fra i valori del lavoro, rappresentati dall'universo sindacale, e il capitalismo borghese, ritratto nell'indiscussa operatività internazionale del *gold standard*. Cfr. E.J. HOBBSAWM, *The Age of Empire*, cit., pp. 99-130.

⁽¹²⁷⁾ « 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 ». HOBHOUSE, *Liberalism*, cit., p. 205.

⁽¹²⁸⁾ Si trae spunto dal lavoro biografico di L. MARROCU, *Il salotto della signora Webb. Una donna nel socialismo inglese*, Roma, Editori Riuniti, 1992.

⁽¹²⁹⁾ È l'interpretazione di V. FROSINI, *La ragione dello Stato*, cit., pp. 124-125.

⁽¹³⁰⁾ 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 J.S. MILL, *Principles of Political Economy*, cit., rispettivamente, pp. 222, 344 e 345, afferma che le leggi hanno « 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 ren-

felicità per il maggior numero' ⁽¹³¹⁾, in Mill già rielaborato all'insegna di una dimensione etica collettiva che permette il radicamento dell'utilità entro una « unione solidale di tutti gli individui » ⁽¹³²⁾. 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 meraviglia che il dialogo con la nuova dottrina *New Liberal* venga presto confermato da un dato fattuale ⁽¹³³⁾: cuspide della convergenza fra il liberalismo e il socialismo nella comune opposizione alla campagna protezioni-

dità latifondista perché distorsiva della libera concorrenza, ovvero nel momento in cui propone una « suddivisione delle grandi masse di ricchezza ». 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 ». Per questi motivi, « il *laissez-faire* dovrebbe essere la pratica generale » (pp. 1232-1236 *passim*).

⁽¹³¹⁾ È proprio A.V. DICEY, *Lectures on the Relation between Law and Public Opinion*, 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).

⁽¹³²⁾ MILL, *Utilitarianism* [1861], trad. it., *L'utilitarismo*, in Id., *La libertà. L'utilitarismo. L'asservimento delle donne*, Milano, Rizzoli, 1999, p. 276. 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 [...] assumono il carattere dell'ingiustizia e ci appaiono così tiranniche da indurre la gente a chiedersi come mai abbiano potuto essere tollerate » (p. 325).

⁽¹³³⁾ Su tale dialogo, A.M. MCBRIAR, *Fabian Socialism and English Politics, 1884-1918*, Cambridge, Cambridge University Press, 1962 analizza l'influenza fabiana tanto sul *Liberal* che sul nuovo *Labour Party* (pp. 257-279 e pp. 339-349). Si veda anche M. SULLIVAN, *The Development of the British Welfare State*, London, Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf, 1996, pp. 3-19.

stica di Joseph Chamberlain ⁽¹³⁴⁾, che consigliava 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 a una collaborazione parlamentare con i *Liberals*, decisiva, oltretutto, per l'approvazione di molte delle riforme sociali del periodo ⁽¹³⁵⁾.

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 lavoro ⁽¹³⁶⁾. Difatti, se con il primo *Workmen's Compensation Act* ⁽¹³⁷⁾ 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, il 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 professionali ⁽¹³⁸⁾. Ne è ulteriore conferma, sempre nel primo anno del governo liberale, il *Trade Disputes Act* che, asserita reazione alla sentenza *Taff Vale* ⁽¹³⁹⁾, garantisce la non punibilità per

⁽¹³⁴⁾ La difesa del libero scambio, simbolo della egemonia capitalistica inglese, sembra uno dei fattori aggreganti del patto *Lib-Lab*: « liberalismo e laburismo — scrive HOBHOUSE, *Liberalism*, cit., p. 208 — imparano a collaborare « nel difendere il diritto al libero scambio internazionale ». Per una panoramica sul discorso politico-economico in questi anni, 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.

⁽¹³⁵⁾ In generale, M. FREEDEN, *The New Liberalism*, cit., pp. 195-244.

⁽¹³⁶⁾ Un fondamentale riferimento circa l'importanza della riforma si trova nelle prime pagine del piano di W.H. BEVERIDGE, *Social Insurance and Allied Services*, cit., p. 8, § 2. Si veda anche R.M. TITMUS (et al.), *Social Policy*, cit., pp. 80-81.

⁽¹³⁷⁾ *Workmen's Compensation Act* [1897], 60 & 61 Vict., c. 37.

⁽¹³⁸⁾ *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. BARTIP, *Workmen's Compensation in Twentieth Century Britain: Law, History and Social Policy*, Aldershot, Avebury, 1987, pp. 1-57.

⁽¹³⁹⁾ *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.

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 wills ⁽¹⁴⁰⁾.

A ben vedere, previsioni non trascurabili, vista la loro rilevanza nell'inquinare la teoria contrattuale e favorire forme di contrattazione collettiva, ancorché costruite su base rigorosamente volontaria e non regolate in alcun modo dalla legge ⁽¹⁴¹⁾. 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* ⁽¹⁴²⁾, stabilirà, a tutto vantaggio del *Labour*, che i contributi per l'iscrizione alle *unions* avrebbero potuto automaticamente finanziare i partiti ⁽¹⁴³⁾. Così, « nel distruggere la posizione dei sindacati, i giudici contribuirono a creare il partito laburista e cementarono la sua alleanza con il liberalismo » ⁽¹⁴⁴⁾. Lo strumentario del *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* ⁽¹⁴⁵⁾.

⁽¹⁴⁰⁾ Così la *section 3* del *Trade Disputes Act* [1906], 6 Edw. 7, c. 47.

⁽¹⁴¹⁾ Per i percorsi storici della contrattazione collettiva è storicamente fondamentale l'analisi di O. KAHN-FREUND, *Labour and the Law*, cit. Si veda poi D. BRODIE, *A History of British Labour Law. 1867-1945*, Oxford, Hart, 2003, pp. 63-117.

⁽¹⁴²⁾ *Amalgamated Society of Railway Servants v. Osborne* [1910] A.C. 87 aveva dichiarato illegittimo l'uso dei fondi del sindacato per attività politiche, compromettendo così il canale prevalente di finanziamento del partito laburista. Su come l'*Osborne* costituisca un « reactionary step » ben più grave del *Taff Vale*, H.J. LASKI, *The Personality of Association*, in *Harvard Law Review*, 29, 4, 1916, p. 404-426. La citazione è a p. 422.

⁽¹⁴³⁾ *Trade Union Act* [1913], 3 & 4 Geo. 5, c. 30.

⁽¹⁴⁴⁾ HOBHOUSE, *Liberalism*, cit., p. 208.

⁽¹⁴⁵⁾ « Le Corti godono giustamente di un'elevata e, penso, ineguagliata considerazione generale nelle cause penali, ed anche nelle cause civili [...] 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

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 del 1895 e cardine delle proposte del *Minority Report* della *Royal Commission*, postula la tutela di livelli minimi di assistenza statuale e *standards* nazionali di prestazioni sociali: «la comunità deve, nel proprio interesse, imporre un minimo nazionale di istruzione, misure sanitarie, riposo e salario» ⁽¹⁴⁶⁾. 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 la base programmatica su cui far convergere le dottrine liberali e collettiviste ⁽¹⁴⁷⁾. Evidentemente già incline alle consuete e sagaci formule di sintesi, il giovane Churchill del 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, era dell'opinione che

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

fiducia generale. Al contrario, una larghissima parte della cittadinanza è giunta alla conclusione che le Corti sono inconsciamente — senza alcun dubbio — parziali». Così, nel 1911, W. CHURCHILL, alla Camera dei Comuni, citato in J.A.G. GRIFFITH, *The Politics of Judiciary*, trad. it., *Giudici e politica in Inghilterra*, Feltrinelli, Milano, 1980, p. 175.

⁽¹⁴⁶⁾ B. WEBB, S. WEBB, *Industrial Democracy*, cit., p. 265. È questa l'opera in cui il *national minimum* viene concettualizzato. Il cenno a un «minimum standard of Life» è però già rinvenibile in Id., *History of Trade Unionism*, cit., a p. 355 e 400. Sulla centralità del principio webbiano per la progressiva mediazione tra libertà ed eguaglianza nel corso del Novecento, si veda anche A. GUTMANN, *Liberal Equality*, cit., pp. 69-95.

⁽¹⁴⁷⁾ Sulla LSE sono indispensabili F.A. HAYEK, *The London School of Economics 1895-1945*, in *Economica*, 13, 49, 1946, pp. 1-31; BEVERIDGE, *The London School of Economics and Its Problems*, cit.; 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).

and labour, and their progressive elevation as the increasing energies of production may permit ⁽¹⁴⁸⁾.

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 » ⁽¹⁴⁹⁾.

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*: 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. Congegno tutto britannico, frutto di un faticoso compromesso tra tradizioni filosoficamente diverse, il *national minimum* è il canale concettuale sul quale erigere un'equilibrata mediazione tra le nuove prestazioni sociali e i vecchi diritti di libertà: il riconoscimento del minimo vitale rinvigorisce la proiezione collettivistica dell'amministrazione sociale e della sua funzione di indirizzo, ma al contempo, come garanzia di un *welfare* fondato sulle libertà, e non sull'onnipotenza di uno Stato concepito nella sua veste autoritativa, immagina uno spazio individuale giuridicamente protetto, tendenzialmente stabile e non ridiscusso al variare degli interessi del potere politico, entro il quale l'uomo può coltivare, liberandola, la propria personalità.

⁽¹⁴⁸⁾ Così, CHURCHILL, *Liberalism and Socialism* [1906], in *Liberalism and the Social Problem*, London, Hodder and Stoughton, 1909, p. 81.

⁽¹⁴⁹⁾ A.C. PIGOU, *Wealth and Welfare*, London, Macmillan, 1912, p. 395.

2. *Le mire universalistiche della National Insurance.*

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

Un aspetto che conviene ribadire, perché riveste un significato di prim'ordine nella storia del diritto europeo. Come è noto, non mancano, nel pensiero giuridico continentale, proposte dottrinali, già nel corso dell'Ottocento particolarmente coerenti, determinate a conciliare libertà ed eguaglianza attraverso l'azione solidaristica dello Stato. Ma tali idee non conoscono un apprezzabile riscontro normativo: la legislazione sociale ha spesso un carattere puntiforme, oppure, qualora effettivamente dotata di ambizione sistematica e unitaria, resta funzionale a un disegno statuale paternalisticamente autoritario e contrario a ogni genuina prospettiva di emancipazione. Sembrerebbe dunque l'esperienza inglese a inaugurare i percorsi dell'indivisibilità dei diritti qualora si guardi all'incontro tra la teoria sociale e la dimensione istituzionale; un intreccio che rivela come il progetto di liberazione dalla miseria e dal bisogno, certo embrionale, possieda una carica giuspolitica destinata a plasmare gli indirizzi normativi e a protrarsi nel tempo in un programma di lunga durata.

Lo dimostrano le vicende legislative. In attesa della pubblicazione dei risultati della *Royal Commission*, a seguito dei provvedimenti, in buona parte frutto del patto *Lib-Lab*, relativi alla tutela dell'azione sindacale e all'estensione del sistema assicurativo contro gli infortuni sul lavoro ⁽¹⁵⁰⁾, l'azione riformista si concentra 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 uno dei primi atti della nuova stagione. 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

⁽¹⁵⁰⁾ Sulle novità del « child welfare », J. COOPER, *The British Welfare Revolution*, cit., pp. 39-60.

alunni indigenti senza alcun discredito legislativo per i genitori, non più colpevoli, dunque, per la povertà e denutrizione dei figli ⁽¹⁵¹⁾; previsione poi resa obbligatoria con la novella del 1914 ⁽¹⁵²⁾. Sempre attraverso i governi territoriali, l'*Education (Administrative Provisions) Act* del 1907 prevede controlli medici nelle scuole primarie per vagliare la condizione fisica degli studenti, il cui trattamento sanitario viene predisposto tramite una strutturazione amministrativa estranea al circuito della *Poor Law* ⁽¹⁵³⁾.

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 » ⁽¹⁵⁴⁾; primissima regolazione della materia, ancorché assai timida, stante il mancato riconoscimento di seri incentivi monetari per i programmi di rigenerazione urbana promossi dalle autorità locali.

È più rilevante, per la propensione umanitaria che lo contraddistingue, il *Children Act* del 1908: ispirato da Herbert Samuel, già noto per il suo *Liberalism* che sembra in parte anticipare le riflessioni dell'omonima opera di Hobhouse ⁽¹⁵⁵⁾, il provvedimento, oltre a concedere poteri alle autorità locali per 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 minori ⁽¹⁵⁶⁾. La responsabilizzazione dello Stato nei confronti dei fanciulli è restituita dall'adagio circolante ai Comuni, secondo il quale « the courts became agencies for the rescue as well as the

⁽¹⁵¹⁾ *Education (Provision of Meals) Act* [1906], 6 Edw. 7, c. 57.

⁽¹⁵²⁾ *Education (Provision of Meals) Act* [1914], 4 & 5 Geo. 5, c. 20.

⁽¹⁵³⁾ *Education (Administrative Provisions) Act* [1907], 7 Edw. 7, c. 43.

⁽¹⁵⁴⁾ *Housing and Town Planning Act* [1909], 9 Edw. 7, c. 44, rispettivamente, ss. 1-53 e 54-67. Si veda qui J.A. CHANDLER, *Explaining Local Government*, cit., pp. 127-128.

⁽¹⁵⁵⁾ H.L. SAMUEL, *Liberalism: An Attempt to State the Principles and Proposals of Contemporary Liberalism in England*, London, Grant Richards, 1902.

⁽¹⁵⁶⁾ *Children Act* [1908], 8 Edw. 7, c. 67, per le relative statuizioni di principio, la *Part I* (ss. 1-11) circa la « Infant Life Protection » e la *Part II* (ss. 12-38) sulla « Prevention of Cruelty to Children and Young Persons ».

punishment of children » ⁽¹⁵⁷⁾. Al netto di qualche eccessivo entusiasmo, il provvedimento — in combinato disposto con l'*Education Act* del 1902 ⁽¹⁵⁸⁾ — sembra completare l'azione governativa in materia di politiche per l'infanzia, anche in quanto ne riunisce e riorganizza la legislazione da anni ormai 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 crollo della *Poor Law* (legislativamente databile tra il 1905 e il 1908) alla fase della costruzione dei nuovi servizi sociali (visibile nel periodo 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 Churchill ⁽¹⁵⁹⁾. 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* ⁽¹⁶⁰⁾, nonché nella tenacia riformista di Lloyd George, ben noto per il propagandismo dei metodi e il decisionismo delle azioni ⁽¹⁶¹⁾. Ai sensi delle nuove ambizioni collettivistiche era necessaria una più radicale azione volta al perseguimento dell'eguaglianza-delle-opportunità:

⁽¹⁵⁷⁾ Sull'*Act* si sofferma D. FRASER, *The Evolution of the British Welfare State*, cit., pp. 137-140.

⁽¹⁵⁸⁾ *Education Act* [1902], 2 Edw. 7, c. 42, di cui *supra*, capitolo primo, nota 70.

⁽¹⁵⁹⁾ Su tale passaggio si rimanda ai saggi di M. DICOSOLA, *Henry Campbell-Bannerman* (1905-1908). *Una meteora a Downing Street?* e P. PICCIACCHIA, *Herbert Henry Asquith. I Earl of Oxford and Asquith* (1908-1916). *Il liberale dalle due anime*, entrambi in *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i primi ministri*, a cura di A. Torre, Milano, Wolters Kluwer, 2020, rispettivamente, pp. 711-723 e 725-745.

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

⁽¹⁶¹⁾ 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.

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 the State should step in to the very utmost limit of its resources, and save the man from the physical and mental torture involved in extreme penury ⁽¹⁶²⁾.

A rompere gli indugi è la pensione non contributiva, riservata agli ultrasettantenni in stato di povertà assoluta, dell'*Old Age Pensions Act* del 1908 ⁽¹⁶³⁾. La riforma, sebbene risulti orientata a una forte selettività e dunque continui a ricorrere a una prova del bisogno (*means-test*) dai criteri particolarmente rigidi, 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 » ⁽¹⁶⁴⁾, a 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 a incapacità di sorta » ⁽¹⁶⁵⁾. La rimozione delle penalizzazioni giuridiche finora associate all'assi-

⁽¹⁶²⁾ Così, D. LLOYD GEORGE, *Social Reform. Speech at Swansea, 1st October 1908*, in Id., *Better Times*, London, Hodder & Stoughton, 1910, pp. 50-52.

⁽¹⁶³⁾ *Old Age Pensions Act* [1908], 8 Edw. 7, c. 40.

⁽¹⁶⁴⁾ Così è rubricata la prima *section* dell'*Act*.

⁽¹⁶⁵⁾ « 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 » (quarto comma della s. 1). Si noti che nell'introduzione alla seconda edizione del 1914, A.V. DICEY, *Lectures on the Relation between Law and Public Opinion*, cit., p. 22, citando detta disposizione, critica aspramente la rimozione delle limitazioni fino ad allora

stenza indica, come accennato, un momento spartiacque, perché tende a legittimare, a normalizzare, l'azione sociale dello Stato, immaginando di coinvolgerla in un complessivo progetto ordinamentale volto alla partecipazione alla vita comunitaria anche delle classi meno abbienti. L'assistenza è pensata non più come sistema giuridico per i soli poveri, opposto ai valori borghesi che animavano il diritto riservato al comune cittadino; va atteggiandosi, viceversa, a strumento collettivo abile nell'incentivare, oltre all'inclusione sociale dell'indigente, l'inserimento della materia assistenziale entro gli scopi, ora generali, dell'azione pubblica.

Infrangendo le sicurezze della tradizione giuridica individualistica, il ribaltamento dell'incompatibilità tra i benefici sociali e le libertà democratiche si manifesta, segnatamente, in parallelo al convincimento che la povertà, in perfetta antitesi al dogma ottocentesco del *self-help* e del *poor law code*, sia un fenomeno involontario e indipendente dalle qualità della persona; un convincimento che, si noti, Dicey non esita ad attribuire a « fanatici, impressionati dal fatto che la povertà p[ossa] coesistere con il merito »⁽¹⁶⁶⁾. Tra questi, una posizione di rilievo spetta a Hobson, secondo cui « the main cause of poverty is inequality of opportunity »⁽¹⁶⁷⁾.

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 a colpe o inettitudini del singolo: « unemployment lying outside the character and beyond the control of individuals »⁽¹⁶⁸⁾. « The problem —

associate all'assistenza. Sulla riforma, oltre a B.B. GILBERT, *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, si veda P. THANE, *Old Age in English History. Past Experiences, Present Issues*, Oxford, Oxford University Press, 2000, pp. 216-235.

⁽¹⁶⁶⁾ DICEY, *Lectures on the Relation between Law and Public Opinion*, cit., p. 305.

⁽¹⁶⁷⁾ J.A. HOBSON, *The Crisis of Liberalism*, cit., p. 164.

⁽¹⁶⁸⁾ 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.

chiarisce — is essentially one of business organisation » ⁽¹⁶⁹⁾. 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 coordinamento nazionale dei centri dell'impiego territoriali, associato alla predisposizione di una *Unemployment Insurance* ⁽¹⁷⁰⁾.

Si noti che proprio in questi mesi, grazie anche alla 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* ⁽¹⁷¹⁾ e al *Labour Exchanges Act* ⁽¹⁷²⁾, entrambi del 1909; rivendica inoltre, con ferma tenacia, la necessità di approntare una tutela contro la disoccupazione di alcune categorie industriali ⁽¹⁷³⁾. E sembra davvero affermarsi una nuova *Condition of England* capace di rinnegare gli assunti filosofici dell'individualismo classico ⁽¹⁷⁴⁾.

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 di uno Stato chiamato, attraverso un inedito modello di protezione sociale, a fornire 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 colpevolizzanti ⁽¹⁷⁵⁾. Così, benché l'*Act* del 1911 si smarchi da entrambi i rapporti della *Royal Commission* e — attriran-

⁽¹⁶⁹⁾ BEVERIDGE, *Unemployment*, cit., p. 193.

⁽¹⁷⁰⁾ Tali proposte sono avanzate come « principles of future policy » (ivi, pp. 192-237).

⁽¹⁷¹⁾ *Trade Boards Act* [1909], 9 Edw. 7, c. 22.

⁽¹⁷²⁾ *Labour Exchanges Act* [1909], 9 Edw. 7, c. 7.

⁽¹⁷³⁾ Sul ruolo decisivo di Churchill nell'approvazione della *Unemployment Insurance*, sin dall'annuncio della riforma fatto in Parlamento il 19 maggio 1909, si veda BEVERIDGE, *The Past and Present of Unemployment Insurance*, London, Oxford University Press, 1930, pp. 3-14.

⁽¹⁷⁴⁾ È grande difatti la rilevanza del libro, ispirato dalla filosofia di Ruskin, di C.F.G. MASTERMAN, *The Condition of England* [1909], London, Methuen, 1960.

⁽¹⁷⁵⁾ In generale, per comprendere l'importanza teorica dell'assicurazione sociale come strumento in grado di superare le arcaiche tecniche delle *poor laws* e, in parte, di

dosi 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 della legislazione varata tra il 1905 e il 1914, una embrionale tensione universalistica che spinge verso il riconoscimento di prestazioni nazionali, generalizzate e uniformi ⁽¹⁷⁶⁾.

La *National Health Insurance* — la prima parte dell'*Act* ⁽¹⁷⁷⁾ — rappresenta 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 finanziamento ⁽¹⁷⁸⁾.

La seconda parte della legge del 1911 costituisce una novità dal determinante valore simbolico: ancorché limitata a circa due milioni di lavoratori di specifici settori industriali ⁽¹⁷⁹⁾, l'obbligatorietà della protezione assicurativa contro la disoccupazione, primo vero esempio europeo della copertura nazionale di tale rischio, sembra incri-

anticipare i tratti del futuro *Welfare State*, si rimanda a G.G. BALANDI, *Assicurazione sociale*, in *Digesto*, Comm., I, Utet, Torino, 1987, pp. 379-389.

⁽¹⁷⁶⁾ 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 [...] da Bismarck e da preannunciare i successivi sviluppi del *Welfare State* di Keynes e di Lord Beveridge ». Per una visione in parte critica, A. POLSI, *Amministrazione sociale*, in *Storia Amministrazione Costituzione*, V, 1997, pp. 209-236.

⁽¹⁷⁷⁾ Che consta delle ss. 1-83 del *National Insurance Act* [1911], 1 & 2 Geo. 5, c. 55.

⁽¹⁷⁸⁾ 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 ».

⁽¹⁷⁹⁾ *Eight Schedule, National Insurance Act* [1911], 1 & 2 Geo. 5, c. 55. Sull'*Unemployment Insurance* di cui alla *Part II* del provvedimento (ss. 84-167), 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.

nare 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 ⁽¹⁸⁰⁾. Sembra inoltre scandire, sia pur in senso atecnico, il simbolico scivolamento da un modello (bismarckiano) basato esclusivamente sulla posizione occupazionale a un *welfare* (in futuro consacrato dal piano Beveridge) riconosciuto sulla base della cittadinanza ⁽¹⁸¹⁾.

Non si tratta, come è ovvio, di negare che le leggi sociali di Otto von Bismarck costituiscano l'origine di una politica europea destinata, attraverso le tecniche previdenziali dell'assicurazione, a incrinare le certezze giuridiche vantate dall'individualismo ottocentesco ⁽¹⁸²⁾; impossibile non segnalare, in questo senso, come la Gran Bretagna recepisca il modello assicurativo con grave ritardo rispetto a molti paesi europei assai meno industrializzati ⁽¹⁸³⁾. Piuttosto, è da comprendere che, lungi da un'azione statuale — tipicamente bismarckiana — volta a concedere i benefici per impedire la diffusione dei diritti politici e lo sviluppo democratico ⁽¹⁸⁴⁾, il *National Insurance Act*, visto nell'interesse delle sue due anime, sembra inaugurare i percorsi della cittadinanza sociale novecentesca; percorsi in parte accidentati, ma decisivi per immaginare la fusione tra la

⁽¹⁸⁰⁾ Scrive BEVERIDGE, *The Past and Present of Unemployment Insurance*, cit., p. 3: « compulsory insurance against unemployment had never attempted in any country of the world ». E ancora: « 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. 55-114.

⁽¹⁸¹⁾ 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.

⁽¹⁸²⁾ Sull'assicurazione sociale bismarckiana in un'ottica storico-giuridica, si rimanda a M. STOLLEIS, *Origins of the German Welfare State. Social Policy in Germany to 1945*, Berlin, Springer, 2013, pp. 43 sgg.

⁽¹⁸³⁾ Cfr. E.P. HENNOCK, *The Origins of British National Insurance and the German Precedent 1880-1914*, in *The Emergence of the Welfare State in Britain and Germany. 1850-1950*, W.J. Mommsen (ed.), London, Croom Helm, 1981, pp. 84-106.

⁽¹⁸⁴⁾ Particolarmente efficace, ai fini di questo lavoro, l'interpretazione di R. CAR, *La cittadinanza nell'Impero Tedesco tra paternalismo e contestazione*, in *Le vie della cittadinanza sociale in Europa*, cit., pp. 1-17.

dimensione welfarista e la sfera partecipativa, tra il collettivismo dei *social rights* e l'individualismo dei tradizionali diritti di libertà.

Si aggiunga che l'*Insurance Act* si configura come la massima espressione del processo di moltiplicazione dei servizi sociali all'esterno del circuito stigmatizzante della *Poor Law*, promuove un ulteriore 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 — vi si tornerà in seguito — appaiono coerenti con una strategia destinata a innescare la svolta imposta, proprio nel 1911, con la riforma del *Parliament Act* ⁽¹⁸⁵⁾; provvedimento che conclude un'asprissima crisi costituzionale, aperta proprio a causa degli obiettivi socializzanti del governo, dimostrando come le riforme welfariste corrano in parallelo all'evoluzione democratica dell'ordinamento.

2.1. *Tendenze redistributive: i nuovi orizzonti costituzionali.*

L'*Old Age Pensions Act* del 1908, 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 a un decennale dibattito in materia, databile sin dalle proposte di Joseph Chamberlain in merito a una pensione contributiva basata sul modello bismarckiano ⁽¹⁸⁶⁾, viene ora salutata come una sorta di liberazione sull'onda del motto popolare « God bless Lloyd George ». Nella scelta di un meccanismo non contributivo finanziato attraverso la fiscalità generale, non è errato scorgere una prima 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

⁽¹⁸⁵⁾ *Parliament Act* [1911], 1 & 2 Geo. 5, c. 13.

⁽¹⁸⁶⁾ 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 *The Origins of British Social Policy*, cit., pp. 84-105 e A.I. OGUS, *Great Britain*, in *The Evolution of Social Insurance. 1881-1981*, P.A. Köhler, H.F. Zacher (eds.), London, Frances Printer, 1982, soprattutto pp. 150-187.

bassi ⁽¹⁸⁷⁾, sia per la previsione di molte cause di esclusione dal beneficio per comportamenti illeciti, la cui natura era talvolta da accertarsi discrezionalmente ⁽¹⁸⁸⁾; discrezionalità che al tempo poteva legittimamente apparire come il residuo dei principi amministrativi propri della *Poor Law*, dei suoi *guardians* e della sua temibile 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' ⁽¹⁸⁹⁾.

Le tendenze redistributive sono però comunque riscontrabili e sembrano seguire la via suggerita dall'economista Chiozza Money e dal suo *Riches and Poverty* del 1905, opera nella quale, dopo aver attestato « the error of distribution » ⁽¹⁹⁰⁾, l'autore evidenzia le inefficienze della gestione del sistema sociale, in particolare difendendo il principio della progressività fiscale e raccomandando una « popular income tax » ⁽¹⁹¹⁾. Lo dimostrano anche i propositi churchilliani: con il *Trade Boards Act* del 1909, Churchill, ispirato dal *national minimum* fabiano e persuaso dai pareri di Rowntree e Hobson, predispone un minimo salariale per alcune categorie non sindacalizzate e generalmente sottopagate ⁽¹⁹²⁾; minimo poi esteso ai minatori con il *Coal Mines (Minimum Wage) Act* del 1912 ⁽¹⁹³⁾. « 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

⁽¹⁸⁷⁾ 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 gran lunga inferiore a un normale stipendio.

⁽¹⁸⁸⁾ 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.

⁽¹⁸⁹⁾ Lo ricorda THANE, *Foundations of the Welfare State*, cit., p. 77.

⁽¹⁹⁰⁾ L.G. CHIOZZA MONEY, *Riches and Poverty*, London, Methuen, 1905, pp. 3-152.

⁽¹⁹¹⁾ Ivi, pp. 282-305.

⁽¹⁹²⁾ Riservato, secondo la s. 1 del *Trade Boards Act* [1909], 9 Edw. 7, c. 22, alle categorie espressamente elencate nella *schedule* allegata al provvedimento, ovvero individuate attraverso un *provisional order* del *Board of Trade*.

⁽¹⁹³⁾ *Coal Mines (Minimum Wage) Act* [1912], 2 & 3 Geo. 5, c. 2.

trustee of national interests, should not interfere with it » ⁽¹⁹⁴⁾, era il commento positivo dei più autorevoli osservatori: 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 ad allora inibito ogni interferenza statale in materia economica.

The greatest danger to the British Empire and the British people is [...] 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 the other hand, the swift increase of vulgar, joyless luxury — here are the enemies of Britain ⁽¹⁹⁵⁾.

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 1905 ⁽¹⁹⁶⁾, la portata del provvedimento è tanto vasta che al 1914, con l'assicurazione contro la disoccupazione ormai completamente operativa, i *Labour Exchanges*, organizzati attraverso le « general regulations » ⁽¹⁹⁷⁾ del *Board of Trade* e gestiti da Beveridge in qualità di loro direttore amministrativo — registrano e gestiscono milioni di lavoratori all'anno ⁽¹⁹⁸⁾.

Con la prima incrinatura dei dogmi dell'economia auto-regolata

⁽¹⁹⁴⁾ Così, lo storico R.C.K. ENSOR, *The Practical Case for a Legal Minimum Wage* [1912], in *The Development of the British Welfare State, 1880-1975*, J.R. Hay (ed.), London, Arnold, 1978, p. 67.

⁽¹⁹⁵⁾ W. CHURCHILL, *The Spirit of the Budget* [1909], in *Liberalism and the Social Problem*, cit., pp. 363-364.

⁽¹⁹⁶⁾ 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 e adesso posti sotto il coordinamento nazionale.

⁽¹⁹⁷⁾ Di cui alla *section 2* del *Labour Exchanges Act* [1909], 9 Edw. 7, c. 7.

⁽¹⁹⁸⁾ Su Churchill, Beveridge e l'azione del *Board of Trade*, H. HECLO, *Modern Social Politics in Britain and Sweden*, cit., pp. 78-90.

e la crescente ingerenza statale 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 » (199).

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 a introdurre forme di distinzione tra redditi e rendite, diminuendo il prelievo fiscale sui primi (200), il *People's Budget*, presentato da Lloyd George nel 1909 e strenuamente difeso da Hobson nel suo *The Industrial System* (201), 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 epocali ricadute giuspubblicistiche, a 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 » (202). 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

(199) J.A. HOBSON, *The Crisis of Liberalism*, cit., p. 174.

(200) COOPER, *The British Welfare Revolution*, cit., pp. 121-132 vi si sofferma in modo specifico.

(201) Cfr. 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.

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

the Constitution » (203). 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 istituzionali (204). L'ostruzionismo dei *Lords* si era invero manifestato sin dalla prima legislazione *New Liberal* 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 » (205). 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* (206).

Non bastano l'approvazione del *Finance Act* (207) e le due vane tornate elettorali del 1910 (208): 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 in memoria della tradizione giurisdizionale, hanno ora il divieto assoluto di respingere una legge finanziaria e possono rifiutarsi di approvare solamente due volte tutti gli altri *public bills* con un *delaying power* di due anni (il tempo che deve necessariamente intercorrere tra le due ultime

(203) CHURCHILL, *The Budget and Property* [1909], in *Liberalism and the Social Problem*, cit., p. 404.

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

(205) 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*, Bologna, Il Mulino, 1989, pp. 331-366. Il passaggio è citato a p. 337. Importante altresì G. GUAZZALOCA, *Storia della Gran Bretagna (1832-2014)*, Firenze, Le Monnier, 2015, pp. 77-94.

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

(207) 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.

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

letture dei Comuni) (209). Viene definitivamente consolidata, pertanto, l'egemonia legislativa della *House of Commons*, garantendo il proseguimento dell'evoluzione costituzionale del modello parlamentare verso la democrazia di massa (210). La strategia redistributiva diviene strategia costituzionale: non è privo di fondamento ipotizzare che la redistribuzione collettivista, associata alla battaglia contro i privilegi della vecchia costituzione cetuale, soppianti persino la costituzione liberale, per sua natura incompatibile con forme sensibili di fiscalità progressiva, proiettandosi verso gli orizzonti della costituzione democratica (211).

Non tarda, per questo, il commento dei critici: se per Dicey il « Parliament Act has destroyed our last effective constitutional safeguard » (212), anche lo storico del diritto William Sharp McKechnie registra come la propensione egualitaria della *New Democracy* (213) rischi di compromettere le storiche garanzie costituzionali. Nelle voci *New Liberal*, del resto, la consapevolezza che le vicende del *People's Budget* avviino la costruzione di un nuovo modello giuridico, 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 ». Ancora più netta, proprio in merito al rapporto tra *The Budget and National Insurance*, l'opinione di Churchill:

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

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

(210) 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.

(211) Si trae spunto dalle categorie di M. FIORAVANTI: si veda qui la sintesi *Stato e Costituzione*, in *Lo Stato moderno in Europa*, cit., pp. 3-36.

(212) DICEY, *The Parliament Act, 1911, and the Destruction of All Constitutional Safeguards*, in *Rights of Citizenship. A Survey of Safeguards for the People*, W.R. Anson (ed.), London, Frederick Warne, 1912, p. 81.

(213) 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 ».

domination, which secure to this small island so long and so resplendent a reign, has come to end. We have arrived at new time ⁽²¹⁴⁾.

L'intreccio tra la protezione sociale, le tendenze redistributive e le istanze di democratizzazione è lampante: il riconoscimento dei diritti sociali e il generale aumento dei livelli di tassazione paiono coerenti, come detto, con una visione costituzionale che spinge verso 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, di giungere ai traguardi dello Stato pluriclasse.

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 State ⁽²¹⁵⁾.

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 criticità ⁽²¹⁶⁾.

All'interno del provvedimento le tendenze redistributive si rinnovano nel carattere tripartito — suggerito dal *Majority Report* della *Royal Commission* ⁽²¹⁷⁾ — del finanziamento dello schema assicurativo, che prevede la partecipazione di imprenditori, lavora-

⁽²¹⁴⁾ CHURCHILL, *The Budget and National Insurance* [1909], in *Liberalism and the Social Problem*, cit., pp. 316-317.

⁽²¹⁵⁾ Ivi, p. 407, *The Constitutional Menace* [1909].

⁽²¹⁶⁾ Se non quelle — descritte in seguito — relative al rapporto con la *British Medical Association*.

⁽²¹⁷⁾ Nelle generiche proposte relative 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, Part IX, § 119.

tori e Stato, assegnando a quest'ultimo il compito di allocare e dirigere le ingenti risorse necessarie all'equilibrio del sistema. « Nine pence for four pence » è lo *slogan* 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) ⁽²¹⁸⁾.

Anche l'uguaglianza contributiva (*flat-rate*), la quale, prescrivendo il medesimo importo di contributi per diverse retribuzioni 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 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 concretizzata qualche decennio più tardi nel disegno beveridgiano, all'interno del quale la difesa del *flat-rate* costituirà una delle peculiarità del modello, così come uno degli aspetti preminenti che ne segneranno la crisi ⁽²¹⁹⁾.

2.2. *Direttrici amministrative: la 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*

⁽²¹⁸⁾ Sul sistema di finanziamento delle due parti dell'*Act*, rispettivamente, *sections* 3 e 85 del *National Insurance Act* [1911], 1 & 2 Geo. 5, c. 55 (sia pure con importi contributivi inferiori, un meccanismo simile era previsto anche per la *Unemployment Insurance*, cfr. *Sixth Schedule*). Per un commento, L.G. CHIOZZA MONEY, *Insurance Versus Poverty*, cit., pp. 79-92 e, per l'assicurazione contro la disoccupazione, pp. 321-336.

⁽²¹⁹⁾ *Infra*, capitolo terzo, 2.1.

Commission on the Poor Laws e dalla caduta del governo *Tory* nel dicembre del 1905; un processo che — lo si è visto — assegna allo Stato una inedita responsabilità sociale scandita dall'inversione della visione colpevolistica della povertà, dalla teoria della compatibilità tra il sociale e le storiche libertà, dalla strategia costituzionale di stampo redistributivo, da un epocale mutamento amministrativo. L'assicurazione 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 » ⁽²²⁰⁾ 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 disatteso il progetto di creare un « Unified Medical Service » ⁽²²¹⁾, ampliando e coordinando con una autorità amministrativa nazionale i servizi delle autorità locali. Solo un sistema siffatto 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 » ⁽²²²⁾.

Ciò detto, è da chiarire che il rapporto di minoranza, evidenziando la cogenza 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 mutualistiche ⁽²²³⁾, la scelta del *National Insurance Act*

⁽²²⁰⁾ 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.

⁽²²¹⁾ *Report of the Royal Commission on the Poor Laws*, cit., pp. 886 sgg., Chapter V, (H).

⁽²²²⁾ B. WEBB, S. WEBB, *The State and the Doctor*, cit., pp. 259-260.

⁽²²³⁾ Le raccomandazioni della maggioranza in materia di assicurazione sociale si riferiscono genericamente alla necessità di introdurre una « invalidity insurance ». Cfr. *Report of the Royal Commission on the Poor Laws*, cit., pp. 626-628, Part IX, § 110-121.

per uno schema obbligatorio — maturata in virtù dei soggiorni di studio in Germania da parte di Lloyd George e Beveridge — rivela una direttrice di lungo periodo condensata nel passaggio storico dalla *permissive* alla *compulsory legislation* ⁽²²⁴⁾. 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) ⁽²²⁵⁾. L'importanza della novità è ribadita da Chiozza Money che, evidenziando la secca alternativa *Insurance Versus Poverty*, comprende il significato epocale della « blessed word compulsion » ⁽²²⁶⁾. 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 scolastici ⁽²²⁷⁾.

La *National Health Insurance* è inoltre la più indicativa rappresentazione della trasformazione da un'assistenza affidata all'iniziativa privata e ai localismi dell'autogoverno a 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 l'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

⁽²²⁴⁾ Sulla direttrice dell'obbligatorietà, così come su quella dell'accentramento amministrativo, si sofferma G.F. FERRARI, *La sicurezza sociale in Gran Bretagna*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3, 1981, pp. 945-953.

⁽²²⁵⁾ 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.

⁽²²⁶⁾ CHIOZZA MONEY, *Insurance Versus Poverty*, cit., pp. 1-9.

⁽²²⁷⁾ *Education (Provision of Meals) Act* [1914], 4 & 5 Geo. 5, c. 20.

un'ulteriore crescita grazie alle associazioni gestite dalle *trade unions* ⁽²²⁸⁾.

Nella specie, 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 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 medico ⁽²²⁹⁾. 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 commerciali, che avevano già trovato molto redditizio il meccanismo del *Workmen's Compensation Act*, riusciranno presto a conquistare il mercato ⁽²³⁰⁾.

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 ospedaliera ⁽²³¹⁾; un'assistenza la cui strutturazione amministrativa, per di più, rimaneva inalterata — « in

⁽²²⁸⁾ 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.

⁽²²⁹⁾ Sulle *approved societies*, ss. 23-29, *National Insurance Act* [1911], 1 & 2 Geo. 5, c. 55, da leggere assieme a CHIOZZA MONEY, *Insurance Versus Poverty*, cit., pp. 10-30 e 118-124.

⁽²³⁰⁾ Si rimanda a 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. 9-12.

⁽²³¹⁾ Occorre però ricordare che l'ospedalizzazione aveva un ruolo significativo, ma comunque secondario, nel contesto delle cure e dei trattamenti sanitari 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. 40-45.

a state of chaos, almost ludicrous in its paradoxes » ⁽²³²⁾ — 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 della *National Health Insurance*, nel confronto con la tradizione precedente, restino macroscopicamente evidenti. Lo schema assicurativo offre generali *medical* e *sickness benefits* per i trattamenti sanitari e la malattia, oltre a *disablement* e *maternity benefits* ⁽²³³⁾; garantisce ai medici generici (*general practitioners*) — prima costretti a sottoscrivere contratti con le *friendly societies* con salari spesso modesti e incerti — una migliore stabilità retributiva; 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 thereto ⁽²³⁴⁾.

Al carattere obbligatorio, nazionale e accentrato, si accompagna poi un inedito protagonismo dei funzionari: 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 organici ⁽²³⁵⁾.

⁽²³²⁾ 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 elargiti anche dalle specifiche strutture dei *poor law hospitals*, ma ancora prevalentemente erogati direttamente all'interno delle *workhouses*.

⁽²³³⁾ Sui benefici della NHI, CHIOZZA MONEY, *Insurance Versus Poverty*, cit., pp. 65-78 e 93-110.

⁽²³⁴⁾ Così le prime parole del *National Insurance Act* [1911], 1 & 2 Geo. 5, c. 55.

⁽²³⁵⁾ Vengono spesso ricordate le divergenze tra Braithwaite, diretto collaboratore di Lloyd George e ideatore dello schema tecnico della NHI, e 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*, R. DAVIDSON, R.

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) ⁽²³⁶⁾. « Questo potere di emanare regolamenti — ricorda Dicey nella seconda edizione della *Law and Public Opinion* del 1914 — rappresenta probabilmente la delegazione di competenze più ampia mai conferita dal Parlamento a qualsiasi corpo di funzionari » ⁽²³⁷⁾.

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 competenze amministrative e giudiziali ⁽²³⁸⁾. E i meccanismi di giustizia amministrativa sembrano, a dispetto del continente, svilupparsi in una stretta interdipendenza con i servizi pubblici; non tanto in relazione alla forza statutale, né tantomeno contro l'abuso dell'autorità, ma piuttosto in garanzia di una funzione di prestazione da intendere come forma partecipativa di libertà

LOWE, *Bureaucracy and Innovation in British Welfare Policy 1870-1945*, in *The Emergence of the Welfare State in Britain and Germany*, cit., pp. 263-295.

⁽²³⁶⁾ *National Insurance Act* [1911], 1 & 2 Geo. 5, c. 55.

⁽²³⁷⁾ A.V. DICEY, *Lectures on the Relation between Law and Public Opinion*, cit., p. 26.

⁽²³⁸⁾ « 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* anche C. STEBBINGS, *Legal Foundation of the Tribunals in Nineteenth Century England*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, pp. 273-329; G. LIGUNANA, *L'altra giustizia amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2010, pp. 38 sgg.; L. MANNORI, B. SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, cit., pp. 428-440.

collettivistica ⁽²³⁹⁾. Nella specie, le controversie vengono di regola affidate, per la 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* ⁽²⁴⁰⁾.

Tali caratteristiche, se viste nel loro insieme, costituiscono — ammette Dicey rivedendo le convinzioni espresse nel capitolo XII della *Law of the Constitution* ⁽²⁴¹⁾ — « una prova sufficiente di come l'*Insurance Act* crei in Inghilterra un sistema caratterizzato da una forte somiglianza con il diritto amministrativo francese » ⁽²⁴²⁾. Come nel diritto sostanziale risulta acclarata la perdita da parte del Parlamento del monopolio della produzione normativa a causa della montante emersione del potere regolamentare, anche da un punto di vista rimediale, 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

⁽²³⁹⁾ 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. Quivi 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 del *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 ».

⁽²⁴⁰⁾ Rispettivamente, ss. 67 e 88 dell'*Act*. Cfr. J. FULBROOK, *Administrative Justice and the Unemployed*, cit., pp. 117-146.

⁽²⁴¹⁾ DICEY, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, cit., pp. 279-342.

⁽²⁴²⁾ DICEY, *Lectures on the Relation between Law and Public Opinion*, 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 diversità, comunque persistenti, tra i due modelli, ID., *Il diritto amministrativo*, cit., pp. 3-121.

Right to Work Bill laburista ⁽²⁴³⁾. In effetti, ancorché completamente ignorati dalla scienza giuridica, a partire dal 1911 sembrano databili i primordi di un'evoluzione delle tecniche di governo industriale abili nel frapporti tra le organizzazioni di categoria dei lavoratori e delle imprese ⁽²⁴⁴⁾, 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* ⁽²⁴⁵⁾.

Come percepibile nella fase attuativa delle riforme *New Liberal* (storicamente individuabile tra il 1911 e 1914), l'impatto della moltiplicazione dei servizi sociali nazionali stimola 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 dell'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 *Great Society* ⁽²⁴⁶⁾. Circa « le implicazioni della cittadinanza, i diritti e i doveri del cittadino » ⁽²⁴⁷⁾, allo Urwick intento a promuovere, sempre dalla LSE, l'incontro tra amministra-

⁽²⁴³⁾ DICEY, *Lectures on the Relation between Law and Public Opinion*, cit., p. 25. 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.

⁽²⁴⁴⁾ Indispensabile 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 *The Origins of British Social Policy*, cit., pp. 107-122. Più in generale, sulle direttrici evolutive dell'amministrazione sociale, si rinvia a R.S.G. BROWN, *The Administrative Process in Britain*, London, Methuen, 1979, in particolare pp. 21-27.

⁽²⁴⁵⁾ Sull'assicurazione e « the doctor's case » si rimanda a H. LEVY, *National Health Insurance. A Critical Study*, Cambridge, Cambridge University Press, 1944, pp. 15-22.

⁽²⁴⁶⁾ Circa le complessità amministrative derivanti dalla nuova filosofia sociale e dalla « organisation of thought », è fondamentale l'opera di G. WALLAS, *The Great Society. A Psychological Analysis*, London, Macmillan, 1914, pp. 249-304, già cofondatore della LSE ed esimio esponente fabiano.

⁽²⁴⁷⁾ A capo del nuovo dipartimento di *Social Science and Administration*, E.J. URWICK ci riflette in *A Philosophy of Social Progress*, London, Methuen, 1912, pp. 183-212.

zione e scienze sociali, appare ormai chiaro l'istituzionalizzarsi del collettivismo ai danni dei vecchi, individualisti, paradigmi proprietari.

The institutions of private property, as it now exists in extend 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 institutions ⁽²⁴⁸⁾.

Un'ultima conferma: in un importante saggio del 1913 intitolato *The Historical Evolution of Property, in Fact and in Idea* ⁽²⁴⁹⁾, Hobhouse, rispondendo all'appello a costruire « a theory, a principle to guide us » ⁽²⁵⁰⁾ in grado di acquisire una precisa precettività giuridica, elabora una distinzione tra una « property for use » e una « property for power », intendendo con la prima la proprietà sulle cose, su quei beni minimi, essenziali e necessari a una effettiva liberazione dell'individuo, mentre con la seconda la proprietà sulle persone, sui mezzi capaci di creare soggezione e di costituire forme di asservimento dei cittadini alla volontà di chi li possiede. Ed è possibile scorgere la proposta di tutelare solo quella proprietà utile alla emancipazione, aggredendo la parte restante tramite una più risoluta ingerenza statale ⁽²⁵¹⁾.

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:

⁽²⁴⁸⁾ Ivi, p. 208.

⁽²⁴⁹⁾ 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.

⁽²⁵⁰⁾ C. GORE, *Introduction*, in *Property. Its Duties and Rights*, cit., p. IX.

⁽²⁵¹⁾ HOBHOUSE, *The Historical Evolution of Property*, cit., soprattutto pp. 9 sgg. Sulla questione si veda anche H. TERAU, *Rights, Welfare and Morality. Re-appraising L.T. Hobhouse's Theoretical Contribution to the British New Liberalism*, in *International Journal of Social Economics*, 43, 9, 2016, pp. 904-916.

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 unemployment ⁽²⁵²⁾.

La profezia, in effetti, sembrerà avverarsi, qualche tempo dopo, con la proposta beveridgiana di trasformare la *National Health Insurance* nel *National Health Service* e di creare un *Social Service State* orientato al raggiungimento della piena occupazione.

La realtà potrebbe però risultare più articolata qualora si osservi il contesto entro il quale la legislazione *New Liberal* viene varata. 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, 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 represses ⁽²⁵³⁾.

Parimenti, l'interventismo 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 » ⁽²⁵⁴⁾, al « ripristino della schiavitù » ⁽²⁵⁵⁾. 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 » ⁽²⁵⁶⁾.

⁽²⁵²⁾ Citato in T.H. MARSHALL, *The Welfare State*, cit., p. 295.

⁽²⁵³⁾ G. DARGERFIELD, *The Strange Death of Liberal England*, London, Constable, 1935, in particolare pp. 67 sgg. Si veda poi D.C. SOMERVELL, *British Politics since 1900*, London, Andrew Dakers, 1950, pp. 77-100 che definisce il periodo 1911-1914 « the unfinished melodrama ».

⁽²⁵⁴⁾ H. BELLOC, *The Servile State* [1912], trad. it., *Lo Stato servile*, Macerata, Liberilibri, 2012, p. 3.

⁽²⁵⁵⁾ Ivi, p. 128.

⁽²⁵⁶⁾ Ivi, p. 112.

L'opera è da inserire all'interno di un rinnovato indirizzo pluralista, che si diffonde oltremania grazie a una parziale traduzione di *Das deutsche Genossenschaftsrecht* di Otto von Gierke ad opera del Maitland all'inizio del secolo ⁽²⁵⁷⁾, e si consolida in una corrente dichiaratamente in polemica con l'idealismo di Green e accomunata dall'avversione all'individualismo ottocentesco ⁽²⁵⁸⁾. La corrente pluralista riunita attorno alla rivista *The New Age* è però assai eterogenea, giacché divisa tra la dottrina socialista e il pensiero cristiano ⁽²⁵⁹⁾, tra ferrei oppositori di qualsiasi dinamica burocratica e coloro che, pur rinnegando il centralismo amministrativo, continuano a gravitare attorno al fabianesimo ⁽²⁶⁰⁾.

Per un primo tentativo di intendere il pluralismo in una compiuta accezione ordinamentale occorrerà attendere, nel 1913, il volume *Churches in the Modern State* dello storico e sacerdote anglicano John Neville Figgis ⁽²⁶¹⁾. L'indirizzo pluralistico tenderà però ad acquisire una identità più definita per merito del *The World of Labour* di George Douglas Howard Cole ⁽²⁶²⁾, la cui proposta —

⁽²⁵⁷⁾ F.W. MAITLAND, *Introduction* [1900], in O. Gierke, *Das deutsche Genossenschaftsrecht*, trad. en. *Political Theories of the Middle Ages*, F.W. Maitland (ed.), Cambridge, Cambridge University Press, 1987, pp. VII-LV; da leggere con l'aiuto di J. KIRBY, *History, Law and Freedom: F.W. Maitland in Context*, in *Modern Intellectual History*, 16, 1, 2019, pp. 127-154.

⁽²⁵⁸⁾ Centrale l'analisi di R.C. HSIAO, *Political Pluralism. A Study in Contemporary Political Theory*, London, Kegan Paul, 1927.

⁽²⁵⁹⁾ Sulle radici del pluralismo cristiano è fondamentale, anche in terra inglese, l'enciclica *Rerum Novarum* del 1891 di Leone XIII che in parte ispira il distributismo; teoria — di cui Belloc è uno dei principali esponenti — rivolta a distribuire gli assetti proprietari, favorendo dunque un modello pluralistico in tutto contrario alle tendenze monopolistiche del capitalismo moderno e all'ambizione centralizzante del socialismo.

⁽²⁶⁰⁾ R. BARKER, *The Pluralism of British Pluralism*, in *Journal of Political Ideologies*, 14, 1, 2009, pp. 31-45.

⁽²⁶¹⁾ J.N. FIGGIS, *Churches in the Modern State*, London, Longmans, 1913 (utile il denso estratto pubblicato in *The Pluralist Theory of the State*, P.Q. Hirst (ed.), London, Routledge, 1993, pp. 109-127). Su Figgis e il pluralismo giuspolitico inglese, D. NICHOLLS, *Three Varieties of Pluralism*, London, Macmillan, 1974, pp. 1-17. Si veda anche P.G. PUGGIONI, *I gruppi sociali fra politica e diritto. Problemi giuridici nel pluralismo di F. Maitland, J. Figgis e H. Laski*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2, 2021, pp. 515-541.

⁽²⁶²⁾ G.D.H. COLE, *The World of Labour: A Discussion of the Present and Future of Trade Unionism* [1913], London, Bell, 1920. Sulla teoria di Cole nel contesto

dissociandosi dal centralismo fabiano della nuova rivista *The New Statesman* ⁽²⁶³⁾ e sposando la causa del *guild socialism* ⁽²⁶⁴⁾ — valorizza i corpi intermedi nell'organizzazione istituzionale della vita economica. 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 alla *National Insurance* e non mancano di lamentare il formarsi di un « welfare capitalism » e di uno « State paternalism » ⁽²⁶⁵⁾.

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 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 generici ⁽²⁶⁶⁾.

Le mire universalistiche del *National Insurance Act* ne risulterebbero, allora, 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 sem-

pluralistico inglese, H.M. MAGID, *The English Political Pluralism: The Problem of Freedom and Organization* [1941], New York, AMS Press, 1966, pp. 1-46.

⁽²⁶³⁾ Sulla polemica tra Cole e gli Webbs, si rimanda a L. MARROCU, *Il salotto della signora Webb*, cit., pp. 160-182 e, più in generale, C. PALAZZOLO, *Dal fabianesimo al neofabianesimo*, cit., pp. 71-127.

⁽²⁶⁴⁾ Ispirata dalla filosofia di Ruskin, si veda la proposta di A.J. PENTY, *The Restoration of the Guild System*, London, Bloomsbury, 1906 volta a rinnegare la « collectivist formula » (pp. 1-16). Per lo sviluppo del movimento, 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*, Milano, Giuffrè, 2018, pp. 53-85.

⁽²⁶⁵⁾ J.V. WILLS, *An Exposure of Labour Exchanges* [1913], in *The Development of the British Welfare State, 1880-1975*, cit., p. 22.

⁽²⁶⁶⁾ Le spinte dei gruppi di pressione sarebbero colpevoli di talune delle falle della riforma, visibili, oltre che nella mancanza dell'assistenza ospedaliera e della copertura assicurativa per gli inoccupati, anche nell'inadeguatezza 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.

plicemente la continuazione del principio, tipicamente ottocentesco, dell'uguaglianza formale degli individui di fronte alla legge ⁽²⁶⁷⁾.

Ebbene, il riformismo *New Liberal* potrebbe alternativamente sembrare, piuttosto che il segno di una ponderata azione capace di condurre naturalmente agli esiti Beveridgiani, 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 » ⁽²⁶⁸⁾. 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 gennaio del 1913, si susseguono con cadenza incessante a partire dal *National Insurance Act* approvato nell'agosto successivo ⁽²⁶⁹⁾.

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' ⁽²⁷⁰⁾: 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,

⁽²⁶⁷⁾ « 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*, cit., 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 GASPARÉ, *Origine, costituzione e struttura della nozione di servizio pubblico*, in *Amministrazione in Cammino*, 2018, pp. 1-12.

⁽²⁶⁸⁾ 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*.

⁽²⁶⁹⁾ *National Insurance Act* [1913], 3 & 4 Geo. 5, c. 37.

⁽²⁷⁰⁾ D'obbligo il riferimento a F. POLLOCK, *The Genius of the Common Law*, New York, Columbia University Press, 1912.

nell'affannosa ricerca della *national efficiency*, associava l'impegno nella salute pubblica alle esigenze dell'imperialismo bellico (271).

Warfare, non *welfare*, verrebbe da dire: gettando ombre sulla abilità del riformismo *New Liberal* di smarcarsi dal modello bismarckiano, tali persistenze paternaliste guastano l'orientamento che vede nei diritti sociali garantiti dalle nuove leggi 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 sociali (272). 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 Interpretation of History* (273) 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, quasi provvidenzialistica, « line of causation » (274).

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

(271) La vocazione imperialista, denunciata da J.A. HOBSON, *Imperialism. A Study* [1902], trad. it., *L'imperialismo*, Milano, ISEDI, 1974, sembrava compatibile con il sentito appello all'efficienza nazionale. 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).

(272) Sull'eccessivo gradualismo della storiografia britannica in materia di *social policy*, anche D. GLADSTONE, *The Twentieth-Century Welfare State*, cit., pp. 4-21. Cfr. F. GIROTTI, *Welfare state*, cit., p. 55-90.

(273) È la denuncia dei metodi nell'analisi storiografica di H. BUTTERFIELD, *The Whig Interpretation of History*, cit., secondo la quale « it is a part and parcel of the Whig interpretation of history that it studies the past with reference to the present » (p. 11).

(274) 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.

ambizioni redistributive troppo marcate ⁽²⁷⁵⁾; 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 amministrative ⁽²⁷⁶⁾. Ed è certo che, se lo Stato dirigista — 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 occupazione.

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, la legislazione sociale del 1906-14 rappresenta una cesura difficilmente smentibile: è indubbio, come si è detto, che il suo significato storico, insito nel ribaltamento degli ideali della *Poor Law*, nei propositi sociali del nuovo 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 *national minimum*, risieda nell'aprire a una strategia volta, oltre a riconoscere una protezione sociale più inclusiva, a innescare un processo di integrazione per un più attivo coinvolgimento dell'individuo nella vita collettiva. E il sistema costituzionale, lo si coglierà allo sguardo retrospettivo qualche decennio più tardi,

⁽²⁷⁵⁾ Le riforme *New Liberal*, per 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, p. 93, conserverebbero un ideale « antirivoluzionario e antieguagliario », perché diretto a contenere l'agitazione dei lavoratori senza produrre significativi effetti redistributivi.

⁽²⁷⁶⁾ Cfr. G.C. PEDEN, *The Treasury and British Public Policy: 1906-1959*, Oxford, Oxford University Press, 2000, pp. 30-72.

has probably changed more intensely, since 1906, than it had done in the 218 years from the “glorious Revolution” (277).

Mediando la secca alternanza tra le persistenze paternaliste e il continuismo della retorica *Whig*, forse parrebbe adatta alle vicende del *welfare* 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 dalla nuova generazione *New Liberal* (278).

Eppure, per comprendere il « carattere prettamente britannico » (279) 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 inglese appare particolarmente legata, la rilevanza della cultura giuridica inglese e le sue intime peculiarità. Se lo Stato sociale è, in quanto declinazione della tipologia statuale, 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, alcune continuità.

A testimonianza dell'intreccio tra persistenze e trasformazioni, il presunto convincimento che i diritti sociali rappresentino la continuazione delle ‘libertà degli inglesi’ e della tradizione dei diritti civili e politici, favorisce uno sviluppo del collettivismo meno traumatico

(277) Così scrive H.J. LASKI, *Reflections on the Constitution*, Manchester, Manchester University Press, 1951, p. 13.

(278) La « teoria della leadership concorrenziale » di J.A. SCHUMPETER, *Capitalism, Socialism and Democracy* [1942], trad. it., *Capitalismo, socialismo, democrazia*, Milano, Etas, 1977, ossia l'arte di « trattare i voti » che sarebbe alla base del processo collettivo delle democrazie novecentesche (pp. 293-296 *passim*), ha ispirato l'approccio « politico-processuale » di M. FERRERA, *Modelli di solidarietà*, cit., pp. 105-106. Non v'è dubbio, inoltre, che la dimensione di massa del partito politico sia uno dei basilari elementi capaci di rompere gli equilibri europei dello Stato liberale: M. FIORAVANTI, *Stato e Costituzione: materiali per una storia delle dottrine costituzionali*, Torino, Giappichelli, 1993, pp. 206-213.

(279) Sempre richiamando le parole di Beveridge, già citate nell'*Introduzione*.

rispetto agli ordinamenti continentali, ma consente altresì il proseguimento, come storica garanzia di quelle libertà, dell'« individualismo tipico della common law »⁽²⁸⁰⁾. 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 storico⁽²⁸¹⁾. Altezzosamente rintanato nella sua roccaforte individualistica, il *Common Law*, sia pur potenzialmente turbato dall'esaltazione diceyana della « *parliamentary sovereignty* », resta convinto della assoluta supremazia della « *ordinary law* » garantita e applicata dalle « *ordinary courts* »⁽²⁸²⁾.

Se la *policy* si guarda bene dal favorire un intervento giudiziario

⁽²⁸⁰⁾ Così, nel 1914, A.V. DICEY, *Lectures on the Relation between Law and Public Opinion*, 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 the 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.

⁽²⁸¹⁾ Fondamentale 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 sulle quali 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 nodale H.W.R. WADE, *Administrative Law*, cit., pp. 67-111. Si veda inoltre C. HARLOW, R. RAWLINGS, *Law and Administration*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009, pp. 3-48 e P. CHIRULLI, *Attività amministrativa e sindacato giurisdizionale in Gran Bretagna. Dal locus standi alla justiciability*, Torino, Giappichelli, 1996, pp. 1-84.

⁽²⁸²⁾ Chiarisce DICEY, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 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 dal classico *judge-made law*, ossia dall'importanza assegnata al giudice nel mediarne l'attrito. Cfr. E. SANTORO, *Rule of Law e "libertà degli inglesi". L'interpretazione di Albert Venn Dicey*, in *Lo Stato di diritto. Storia, teoria, critica*, a cura di P. Costa, D. Zolo, Milano, Feltrinelli, 2002, pp. 173-202.

che avrebbe potuto ostacolare l'implementazione delle riforme appena varate ⁽²⁸³⁾, le Corti, coerentemente con l'originario carattere politico-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 » ⁽²⁸⁴⁾, 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 » ⁽²⁸⁵⁾. 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 ⁽²⁸⁶⁾, destinato a costituire un imprescin-

⁽²⁸³⁾ Per certi versi, è sostenibile ritenere che la « social security legislation was deliberately drafted to avoid appeals to the courts ». Così, B. ABEL-SMITH, R. STEVENS, R. BROOKE, *Lawyers and the Courts. A Sociological Study of the English Legal System 1750-1965*, London, Heinemann, 1967, p. 116.

⁽²⁸⁴⁾ *Westminster Corporation v. London and North-Western Railway* [1905] A.C. 426.

⁽²⁸⁵⁾ [1911] A.C. 179.

⁽²⁸⁶⁾ *Local Government Board v. Arlidge* [1915] A.C. 120. Ai sensi della *section 17* del citato *Housing and Town Planning Act* [1909], 9 Edw. 7, c. 44, il *Council Borough* della circoscrizione territoriale di Hampstead, in qualità di autorità locale competente, aveva emesso un *closing order*, ossia un provvedimento amministrativo diretto a proibire l'utilizzo di una abitazione perché inadeguata da un punto di vista igienico-sanitario. A fronte dell'appello al *Local Government Board*, nella veste di *administrative tribunals*, veniva disposta una *public inquiry*, con la quale un *inspector* era incaricato di stilare un *report* circa l'effettiva inabitabilità della dimora. Viste le risultanze del rapporto, il LGB confermava il *closing order* in assenza di ulteriore contraddittorio. I *Law Lords* certificavano la legittimità del procedimento.

dibile punto di riferimento fin dopo la seconda guerra mondiale, la posizione è ancora più netta: « that the judiciary should presume to impose its own methods on administrative or executive officers is a usurpation » ⁽²⁸⁷⁾.

Ciò che ne emerge è un netto divario tra *law* e *policy* che, pur avendo radici assai più risalenti, tende a farsi stridente proprio in corrispondenza del riformismo *New Liberal*, perché amplificato dal riconoscimento di prestazioni sociali sempre più generalizzate e capillari ⁽²⁸⁸⁾. Peraltro, il contrasto tra il collettivismo della politica sociale e l'individualismo del diritto storico, a tratti 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 equilibrio. Un equilibrio favorito dalla cittadinanza *New Liberal* e dall'inserimento dei diritti sociali nel percorso storico dei diritti civili e politici, nonché dalle peculiarità del diritto inglese: se l'idealismo contribuisce a far emergere una teoria sociale destinata a influenzare l'azione amministra-

⁽²⁸⁷⁾ *Local Government Board v. Arlidge* [1915] A.C. 120, p. 138. Sul punto si veda commento, apparso proprio in quell'anno, di DICEY, *The Development of Administrative Law in England*, cit. Si veda inoltre 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*, cit., 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.

⁽²⁸⁸⁾ È H.W.R. WADE, *Administrative Law*, cit., p. 67 a parlare di un vero e proprio « contrasto tra diritto e policy ». Per Wade, 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 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 ». Sulla relazione storica tra diritto e politica si rimanda, in generale, a M. LOUGHLIN, *Sword & Scales. An Examination of the Relationship between Law & Politics*, Oxford, Hart, 2000.

tiva almeno fino al piano Beveridge ⁽²⁸⁹⁾, il compromesso tra diritti di libertà e diritti sociali, tra le resistenze utilitariste e il nuovo umanitarismo, è 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 della *social policy* e della teoria giuridica dominante ⁽²⁹⁰⁾. Prima si fa e poi, semmai, si riflette ⁽²⁹¹⁾.

⁽²⁸⁹⁾ 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.

⁽²⁹⁰⁾ 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 giuridiche attorno al « progressive thought » e alla « evolutionary social theory », si veda, su tutti, M. LOUGHLIN, *Public Law and Political Theory*, Oxford, 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, cfr. A.A. CERVATI, *I principi del diritto costituzionale inglese e l'insegnamento del diritto costituzionale comparato*, in *La Costituzione britannica. The British Constitution*, 1, a cura di A. Torre, Torino, Giappichelli, 2005, pp. 577-607.

⁽²⁹¹⁾ Al riguardo, resta formidabile, per 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 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

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 a infrangere i confini individualistici del diritto privato tramite l'azione prorompente del pubblico, il collettivismo del *Welfare State* britannico, nonostante una legislazione sociale più avanzata rispetto agli altri paesi, non riuscirà a soggiogare l'individualismo della « corrente contraria » ⁽²⁹²⁾ composta dal *Common Law* e dal *private law constitutionalism* ⁽²⁹³⁾: 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 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 interamente i rivoli più profondi dell'ordinamento.

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' ».

⁽²⁹²⁾ DICEY, *Lectures on the Relation between Law and Public Opinion*, cit., p. 51, nell'introduzione alla seconda edizione del 1914.

⁽²⁹³⁾ È l'idea che gli strumenti privatistici della *law of tort* assegnassero alle corti gli strumenti necessari a tenere l'amministrazione sotto controllo: non è un caso che l'Inghilterra non conoscesse 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.P. CRAIG, *Public Law and Democracy*, 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 Administrative Justice Fin de Siècle. Early Judicial Standards of Administrative Conduct in Europe (1890-1910)*, G. Della Cananea, S. Mannoni (eds.), Oxford, Oxford University Press, 2021, pp. 193-229.

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

Producendo trasformazioni non certo smentibili, senza però colorarsi di una eccessiva carica polemica contro il passato, le leggi sociali *New Liberal* e il *National Insurance Act* potrebbero essere dunque rappresentate secondo l'idealtipica immagine della 'cesura all'inglese'; immagine che tende a mitigare — e in parte a nascondere — mutamenti non meno significativi di quelli continentali attraverso una continuità del giuridico, magari edulcorata, ma comunque non priva di ricadute sostanziali. La *National Insurance* è la cerniera tra il vecchio e il nuovo: candidando la Gran Bretagna al ruolo di battistrada delle politiche inclusive del *welfare* novecentesco, già traccia il percorso che condurrà agli esiti del piano Beveridge, ma al contempo rivela talune persistenze, frutto di un riformismo ancora troppo superficiale, perché avulso dalle categorie concettuali e dal rigore razionalizzante della teoria giuridica.

CAPITOLO SECONDO

TRA LO STATO DIRIGISTA
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*

1. Diritto e politica sociale: tra le ambizioni di ricostruzione e il ritorno all'equilibrio prebellico. — 1.1. Il pluralismo giuridico e l'uniformità delle prestazioni. — 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 convivenza tra Rule of Law e Welfare State.

1. *Diritto e politica sociale: le ambizioni 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 come il simbolo britannico della *Belle Époque*. Che una delle cesure più naturali della Storia produca effetti epocali sulla dimensione sociale dell'ordinamento è, del resto, cosa immediatamente intelligibile ⁽¹⁾.

Le luci di Whitehall si riaccendono, ma illuminano un paesaggio incredibilmente mutato. Oltre a essere il fulcro di un nuovo assetto fra Stato ed economia, il conflitto consolida l'immagine (anglosassone) del *Modern State* ⁽²⁾: in una realtà da sempre priva dell'avversione polemica contro il passato medievale ed eternamente attenta a valorizzare la continuità del giuridico in una prospettiva statuale costruita all'insegna del lento equilibrio storico ⁽³⁾, è solo ora che si inizia a intuire l'incompatibilità tra lo storicismo delle istituzioni e il dinamismo di un'azione statale chiamata, nell'epocale intensificarsi del modernismo tecnologico e industriale, non solo a controllare, ma anche a gestire, organizzare, dirigere. Si ha davvero la percezione di essere sul crinale che distingue il mondo di ieri da quello che sarà.

⁽¹⁾ Si riprendono le considerazioni di E.J. HOBBSAWM, *The Age of Empire*, cit., p. 373. La rilevanza della cesura è espressa nell'ancor più nota prospettiva del « secolo breve »: ID., *Age of Extremes. The Short Twentieth Century 1914-1991*, trad. it., *Il secolo breve, 1914-1991*, Milano, Rizzoli, 2014. Si veda anche C.S. MAIER, *Leviathan 2.0: Inventing Modern Statehood*, trad. it., *Leviatano 2.0: la costruzione dello Stato moderno*, Torino, Einaudi, 2018, pp. 211 sgg. Per l'esperienza britannica, P. CLARKE, *Hope and Glory*, cit., pp. 101-127.

⁽²⁾ Per il diritto inglese, M. LOUGHLIN, *Modernism in British Public Law, 1919-1979*, in *Public Law*, 2014, pp. 56-67 e T. POOLE, *Reason of State: Law, Prerogative and Empire*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015, pp. 210 sgg.

⁽³⁾ Sul concetto di Stato-equilibrio nella storiografia di stampo anglosassone, M. FIORAVANTI, *Stato (storia)*, in *Enciclopedia del diritto*, XLIII, Milano, Giuffrè, 1990, pp. 708-758, poi anche in *Stato e Costituzione: materiali per una storia delle dottrine costituzionali*, cit., pp. 7-104, e ora da leggere con l'aiuto di L. MANNORI, *Stato e tipologie statuali nella costruzione di Maurizio Fioravanti. La lezione storiografica*, nel volume *Lo Stato costituzionale: radici e prospettive. Atti della giornata di studi in memoria di Maurizio Fioravanti, Firenze, 10 marzo 2023*, a cura di M. Gregorio, B. Sordi, in corso di pubblicazione. Sono perlopiù opposte le categorie continentali che, proprio nei primi decenni del Novecento, intravedono la piena crisi dello Stato moderno nella sua (ben più risalente) accezione pensata in totale contrapposizione alla logica universale del potere medievale. Cfr. FIORAVANTI, *Lo 'Stato moderno' nella dottrina della costituzione nella prima metà del Novecento (1900-1940)*, in *Ordo Iuris. Storie e forme dell'esperienza giuridica*, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 183-217.

Lo conferma, in primo luogo, come la guerra sia, su tutti i futuri stravolgimenti novecenteschi, il vero *turning point* della spesa pubblica ⁽⁴⁾. 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 elevati ⁽⁵⁾. Le direttrici amministrative sono estese in senso generalizzato, divengono irreversibili, delineano i tratti della rivoluzione insita nella dirompente crescita degli apparati in seno alle strutture ministeriali ⁽⁶⁾. Si assesta un sistema tripartito dell'organizzazione industriale — tra Stato, associazioni di categoria e lavoratori — prima percepibile solo in nuce ⁽⁷⁾. Nell'inedita ingerenza dello Stato richiesta 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 lavorativa ⁽⁸⁾. 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.

Circa la politica sociale, durante il conflitto, assieme al razionamento, alla gestione della produzione industriale e al controllo dei prezzi delle locazioni, vengono previsti assegni familiari per vedove

⁽⁴⁾ Cfr. F. NULLMEIER, F.-X. KAUFMANN, *Post-War Welfare State Development*, in *The Oxford Handbook of the Welfare State*, cit., pp. 84-85. Per il Regno Unito, C. LEE, *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom from 1870 to 2005*, London, Palgrave Macmillan, 2012, pp. 1-27 e W. BATEMAN, *Public Finance and Parliamentary Constitutionalism*, Cambridge, Cambridge University Press, 2020, pp. 95-121.

⁽⁵⁾ Si rimanda qui a G.C. PEDEN, *The Treasury and British Public Policy*, cit., pp. 73-127.

⁽⁶⁾ Cfr. J.E. CRONIN, *War, State and Society in Twentieth-Century Britain*, cit., pp. 49-92.

⁽⁷⁾ Oltre a K. MIDDLEMAS, *Politics in Industrial Society*, cit., pp. 27-67, si veda A. BOOTH, *Corporatism, Capitalism and Depression in Twentieth-Century Britain*, in *British Journal of Sociology*, 33, 1982, in particolare pp. 200-209.

⁽⁸⁾ 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.

e orfani di guerra ⁽⁹⁾. La materia sanitaria, all'evidenza uno tra i campi della *social policy* maggiormente investiti dal conflitto, conosce trasformazioni sensibili, atteso che la cura delle malattie diviene un obiettivo generalizzato e non più limitato alla penuria delle condizioni igieniche; tema che era storicamente legato ai problemi delle classi sociali più disagiate. Vengono ora riconosciuti finanziamenti pubblici anche 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 familiare ⁽¹⁰⁾.

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 coalizione ⁽¹¹⁾, con mire di ricostruzione che vorrebbero rispondere all'appello alla *social justice* e alla *equality of opportunity* dell'*International Labour Organization* (ILO) in seno alla nuova Società delle Nazioni ⁽¹²⁾.

In primo luogo, l'afflato verso la ricostruzione appare visibile con il *Fourth Reform Act* del 1918 ⁽¹³⁾: il suffragio universale maschile e il diritto di voto alle donne ⁽¹⁴⁾ rappresentano la vera

⁽⁹⁾ 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.

⁽¹⁰⁾ 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.

⁽¹¹⁾ Sul punto, B.B. GILBERT, *British Social Policy. 1914-1939*, London, Batsford, 1970, pp. 1-50 e G. CARBONI, *David Lloyd George. I Earl of Dwyfor (1916-1922). Il ribelle della politica britannica*, in *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i primi ministri*, cit., pp. 747-767.

⁽¹²⁾ « 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. 78-80.

⁽¹³⁾ *Representation of the People (Fourth Reform) Act* [1918], 7 & 8 Geo. 5, c. 64.

⁽¹⁴⁾ Sia pur limitato ai requisiti del *Third* di cui al *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.

fiamma della rinascita e segnalano il generale mutamento della concezione dei diritti del cittadino, i cui sforzi durante la guerra devono essere ricompensati tramite il pieno riconoscimento del diritto di voto. Muta parimenti la consapevolezza dei doveri dello Stato, chiamato a risolvere il problema del reinserimento occupazionale dei reduci e a elargire servizi alla comunità premiandola per aver contribuito al buon esito della guerra. Stato e cittadino, finora entità concettualmente separate, si ritrovano finalmente fuse in un unico elemento ⁽¹⁵⁾: il rapporto tra l'individuo e i poteri pubblici, dapprima costruito sulla sicurezza delle libertà civili ed economiche, muta nelle forme inedite della partecipazione alla vita politica.

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, la legislazione avviata in età edoardiana. Non sarebbe pertanto insensato ipotizzare — come è stato autorevolmente suggerito ⁽¹⁶⁾ — che le riflessioni maturate in questo periodo acquisiscano una rilevanza tale da rivaleggiare nelle ambizioni con la stagione *New Liberal* precedente alla guerra.

Un elenco delle misure in cantiere colpisce difatti per comple-

⁽¹⁵⁾ 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 1906; 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*, Roma-Bari, Laterza, 1968, pp. 1-2.

⁽¹⁶⁾ W.G. RUNCIMAN, *Relative Deprivation and Social Justice*, cit., pp. 75-100 e Id., *Why Social Inequalities Are Generated by Rights*, in *Citizenship Today*, cit., pp. 49-63. In quest'ultimo saggio l'autore ritiene addirittura, « 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.

tezza e capillarità. Sulla base dei suggerimenti del *Report del Subcommittee on Relations between Employers and Employed* ⁽¹⁷⁾, vengono istituiti *Industrial Councils* con funzioni rivolte alla cooperazione e alla conciliazione delle vertenze, ora da svolgersi con frequenza regolare. Attraverso il *Trade Boards Act* del 1918 viene altresì esteso il meccanismo del *minimum-wage* ⁽¹⁸⁾. L'ampliamento delle riforme *New Liberal* coinvolge anche l'assicurazione contro la disoccupazione: estesa a tutto il settore delle munizioni con il *National Insurance (Part II) (Munition Workers) Act* durante la guerra ⁽¹⁹⁾, 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) ⁽²⁰⁾. 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 del citato *Education Act* del 1902. Seguendo le indicazioni del *Lewis Report*, le cui proposte sono ispirate a creare un sistema «simplified and very substantially

⁽¹⁷⁾ Si legge nell'*Interim Report on Joint Standing Industrial Councils* [Cd. 8606], 1917, p. 3, § 5: «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.

⁽¹⁸⁾ *Trade Boards Act* [1918], 8 & 9 Geo. 5, c. 32: nella specie, accanto al *provisional order* già disciplinato dal *Trade Boards Act* [1909], 9 Edw. 7, veniva previsto uno *special order ex s. 1*.

⁽¹⁹⁾ *National Insurance (Part II) (Munition Workers) Act* [1916], 5 & 6 Geo. 5, c. 20, bastino le ss. 1 e 2, oltre alla *first schedule*.

⁽²⁰⁾ *Unemployment Insurance Act* [1920], 10 & 11 Geo. 5, c. 30.

increased » (21), 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 » (22). Lungi dal pensare all'istruzione come strumento utile unicamente all'avanzamento industriale, la scuola inizia a essere concepita come forma di arricchimento spirituale: la formazione critica è, del resto, il campo dove sono immediatamente misurabili i profili emancipanti, è il viatico per un'auto-determinazione individuale nemica di uno Stato che pretende di determinare la retta via da seguire in modo dominativo e securitario.

Non meno rilevante è la questione abitativa. E non solo per la sua indispensabilità per il decoro e la dignità umana. L'interventismo statale tende, in particolar modo in questo settore dell'amministrazione sociale, a interferire con la proprietà; un istituto, come è noto, dalla indiscussa centralità nell'esperienza inglese, vera entità di base della naturalità giuridica e architrave storica del suo modello costituzionale. 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, una politica abitativa dalle ambizioni dirigistiche sembra affacciarsi all'orizzonte. 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 1919, ancorché ampiamente inadatto a rispondere agli impegni ostentati dal governo, costituisce una prima forma di finanziamento dei programmi di edilizia popolare delle

(21) 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, § 50; *committee* con John Herbert Lewis come *chairman*.

(22) *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. Sull'istruzione nel periodo tra le due guerre anche N. TIMMINS, *The Five Giants: A Biography of the Welfare State*, London, Collins, 2017, pp. 65-74.

local authorities sconosciuta alla disciplina dello *Housing and Town Planning Act* del 1909 ⁽²³⁾.

La questione abitativa, inoltre, risulta intimamente connessa con la salute. Il varo del *Ministry of Health* nel 1919 ⁽²⁴⁾, sul cui impianto si rifletteva già prima della guerra a causa della lotta alla tubercolosi ⁽²⁵⁾, 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, irrinunciabile per rispondere alle sfide della ricostruzione ⁽²⁶⁾. 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 ministero, i loro organi e uffici interni, *poor law guardians* compresi, restano pressoché inalterati ⁽²⁷⁾. 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 a ereditare alcune delle funzioni del *Board of Trade* ⁽²⁸⁾.

⁽²³⁾ *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).

⁽²⁴⁾ Con delega assegnata proprio al medico Addison, già *Ministry of Reconstruction*. Sul nuovo *Ministry of Health*, è completissima l'analisi di B.B. GILBERT, *British Social Policy. 1914-1939*, cit., pp. 98-161.

⁽²⁵⁾ J. COOPER, *The British Welfare Revolution*, cit., pp. 215-240.

⁽²⁶⁾ Si noti che al *Report on Transfer of Functions of Poor Law Authorities in England and Wales* [Cd. 8917], 1918 contribuisce sia Beatrice Webb, guida intellettuale del *Minority Report*, sia quel Lord Hamilton *chairman* della commissione reale del 1905 e primo firmatario del *Majority*. Sul punto anche M. BRUCE, *The Coming of the Welfare State*, cit., pp. 240-241.

⁽²⁷⁾ Cfr. J.A. CHANDLER, *Explaining Local Government*, cit., pp. 124-126.

⁽²⁸⁾ Sul punto, R.S.G. BROWN, *The Administrative Process in Britain*, cit., pp. 28-29.

Parimenti, è chiarita « the urgency which attaches to orderly building of a constructive health policy » ⁽²⁹⁾. Il *Dawson Report* del 1920, assieme all'*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 burocratica foriera di un'assistenza medica disponibile per tutti i cittadini sembra acquisita.

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 community ⁽³⁰⁾.

Sebbene si chiarisca che « in using the word “available,” we do not mean that the services are to be free » ⁽³¹⁾, dissociandosi pertanto dalla gratuità delle prestazioni proposta nel *Minority Report*, 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 locali ⁽³²⁾; è chiaro il proposito di istituire un sistema rinnovato, fondato su prestazioni universalistiche: « any scheme of services must be available for all classes of the community » ⁽³³⁾.

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

⁽²⁹⁾ *Interim Report on the Future Provision of Medical and Allied Services* [Cmd. 693], 1920, p. 5, § 2.

⁽³⁰⁾ Ivi, p. 5, § 3.

⁽³¹⁾ Ivi, p. 5, § 7.

⁽³²⁾ Sul punto, B. ABEL-SMITH, *The Hospitals*, cit., pp. 252-283.

⁽³³⁾ *Interim Report on the Future Provision of Medical and Allied Services*, cit., p. 5, § 7.

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 ⁽³⁴⁾, appaiono insostenibili per l'alto livello del debito contratto per le esigenze belliche ⁽³⁵⁾. Dopo le imponenti leggi finanziarie 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* ⁽³⁶⁾ raccomanda una capillare riduzione della spesa sociale, avverte che i costi per l'istruzione « increased unreasonably » ⁽³⁷⁾, che la spesa sanitaria « should be reduced » ⁽³⁸⁾, che « the abolition of the Employment Exchanges and of the Ministry of Labour should be considered » ⁽³⁹⁾. Di qui l'immagine della *Geddes Axe*, presagio di tagli inferti con l'accetta ⁽⁴⁰⁾.

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 perniciosa irragionevolezza: lo spirito della *reaction* si affianca alle roboanti promesse della ricostruzione, dimostrando come l'interventismo pubblico imposto dalla guerra venga sovente considerato un

⁽³⁴⁾ Sul modello economico allora egemone, si rimanda al saggio di G. BECATTINI, *Introduzione* al volume, da lui curato, che raccoglie gli scritti di Alfred Marshall, *Antologia di scritti economici*, Bologna, Il Mulino, 1981, pp. 7-74.

⁽³⁵⁾ « 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 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.

⁽³⁶⁾ *First Interim Report of Committee on National Expenditure* [Cmd. 1581], 1922; basti la *Part II* sui *Social Services*, pp. 103-161.

⁽³⁷⁾ Ivi, p. 122.

⁽³⁸⁾ Ivi, p. 137.

⁽³⁹⁾ Ivi, p. 148.

⁽⁴⁰⁾ Dalla *Geddes Axe* si salva solo la spesa pensionistica. Il *Report of the Departmental Committee on Old Age Pensions* [Cmd. 410], 1919 aveva difatti già acclarato l'impossibilità di ritornare ai livelli della pensione del 1908 e aveva proposto di eliminare molte delle cause di esclusione di tale beneficio.

esperimento temporaneo, tendenzialmente da rinnegare, perché inadatto ai periodi di pace ⁽⁴¹⁾.

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 reazionarie ⁽⁴²⁾. Una tensione — quella tra *reconstruction* e *reaction* — destinata 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'ordinamento ⁽⁴³⁾.

Con dinamiche in parte assimilabili, tale distonia sembra poi qualificare 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, realtà distinte e per nulla comunicanti ⁽⁴⁴⁾. 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. In altri termini, l'interventismo statuale resta ancora sulla superficie, non pretende di intaccare il nucleo pulsante della teoria costituzionale e di travolgere la sua classica connotazione privatistica, non si propone di plasmare

⁽⁴¹⁾ Sul punto, G.C. PEDEN, *The Treasury and British Public Policy*, cit., pp. 128-189.

⁽⁴²⁾ 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.

⁽⁴³⁾ Lo nota, in particolare, P. THANE, *Foundations of the Welfare State*, cit., pp. 129 sgg.

⁽⁴⁴⁾ «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.

il diritto storico, ma solo di affiancarsi ad esso, come un sistema alternativo fondato su diversi principi.

Anche per questo, non produce effetti di rilievo la riorganizzazione proposta, per rispondere a un inventario di compiti pubblici straordinariamente ampliato dalla guerra, dallo *Haldane Report of the Machinery of Government Committee* ⁽⁴⁵⁾. 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 sociale ⁽⁴⁶⁾.

Rivelano l'incapacità di colmare la frattura tra diritto e *policy*, inoltre, la mancata istituzione di un *Ministry of Justice* che rimpiazzai gli anacronismi del *Lord Chancellor* ⁽⁴⁷⁾ e, soprattutto, vigili sulla moltitudine di *tribunals*, quasi del tutto liberi dal controllo delle Corti e dal loro formalismo ⁽⁴⁸⁾, in nome di risoluzioni, spesso assai

⁽⁴⁵⁾ « 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, *Chapter IX*, § 3; commissione presieduto da Haldane alla quale partecipava anche Beatrice Webb.

⁽⁴⁶⁾ Un « complex evil », rimarca THANE, *Foundations of the Welfare State*, cit., p. 131.

⁽⁴⁷⁾ « 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, *Chapter X*, § 1. Sul punto anche B. ABEL-SMITH, R. STEVENS, R. BROOKE, *Lawyers and the Courts*, cit., pp. 129-131.

⁽⁴⁸⁾ Sui diversi organismi deputati alla risoluzione delle controversie previdenziali, si veda R.E. WRAITH, P.G. HUTCHESSON, A. MACDONALD, *Administrative Tribunals*, cit., pp. 33-35.

tecniche, da prendere in modo celere, economico e definitivo ⁽⁴⁹⁾. 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 ⁽⁵⁰⁾, ovvero a invadere campi riservati alla *social policy*.

Contro l'idealtipo burocratico di stampo weberiano-continentale ⁽⁵¹⁾, in contrasto, altresì, con i percorsi della scienza dell'amministrazione americana che andava da tempo smarcandosi da un approccio meramente costituzionale acquisendo un'identità propria ⁽⁵²⁾, i servizi sociali in Gran Bretagna possono svilupparsi rapidamente entro un movimento ⁽⁵³⁾, prevalentemente radunato attorno alla rivista *Public Administration* ⁽⁵⁴⁾ e alla LSE della direzione beveridgiana ⁽⁵⁵⁾, spesso estraneo al rigore del diritto e dunque libero di radicarsi nell'*ethos* di una pregnante dimensione sociolo-

⁽⁴⁹⁾ 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.

⁽⁵⁰⁾ Si pensi a C.T. CARR, *Delegated Legislation. Three Lectures*, Cambridge, Cambridge University Press, 1921, che riflette sulle « safeguards » (pp. 27-41) contro l'illegittimità dei provvedimenti amministrativi. Sulla crescita della legislazione secondaria, è inoltre fondamentale J. WILLIS, *The Parliamentary Powers of English Government Departments*, Cambridge, Harvard University Press, 1933: qui bastino le pp. 11-46.

⁽⁵¹⁾ Il riferimento è, come ovvio, a M. WEBER, *Wirtschaft und Gesellschaft* [1922], trad. it., *Economia e società*, Torino, Edizioni di Comunità, 2000, soprattutto le pp. 217-220 del volume I. *Teoria delle categorie sociologiche*.

⁽⁵²⁾ Ciò vale sin dai primi contributi di W. WILSON, *The Study of Administration*, in *Political Science Quarterly*, 2, 2, 1887, pp. 197-222.

⁽⁵³⁾ Per comprendere il tentativo di costruire una scienza amministrativa che colmi l'assenza di « any systematic treatise in English on the theory of the subject as a whole », è centrale 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.

⁽⁵⁴⁾ Scrive R.B. HALDANE, *An Organized Civil Service*, in *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 *Public Administration*, 2, 1, 1924, pp. 9-22.

⁽⁵⁵⁾ Nel periodo della sua direzione (1919-1937), Beveridge compie una vera e propria « second foundation » della Scuola. Cfr. R. DAHRENDORF, *LSE*, cit., pp. 137-195.

gica ⁽⁵⁶⁾, di un servizio reso alla cittadinanza, di un « service rendered to the community », richiamando la formula sovente utilizzata dall'*Haldane Committee* ⁽⁵⁷⁾.

Certo, il comparto burocratico andava acquisendo caratteri di imparzialità che nel corso dell'Ottocento erano stati disconosciuti dalla narrazione, in gran parte artefatta, di una sua totale dipendenza dalla politica sulla base del venerato principio della sovranità del Parlamento. In un articolo intitolato *The Civil Servant of the Future*, proprio Beveridge non manca di evidenziare la finzione, la « great illusion » della *British Constitution*, secondo la quale il *civil service* sarebbe privo di ogni minima forma di indipendenza dal controllo ministeriale: l'apparato burocratico è il « seamy side of the British Constitution », il suo lato malfamato, celato, taciuto ⁽⁵⁸⁾. Nell'evidenziare la necessità di creare una « art of public administration » ⁽⁵⁹⁾, rivendica però l'esigenza che il funzionario faccia un voto di « anonymity » e di « obedience » al Ministro, al fine di evitare « the worst form of bureaucracy » ⁽⁶⁰⁾. E un voto di « poverty »: non certo la rinuncia a una giusta retribuzione per il lavoro svolto, ma piuttosto il rifiuto del profitto come scopo ultimo della carriera del *civil servant*, in forza di un atto di devozione nei confronti del servizio pubblico reso alla comunità, alla « community of service » ⁽⁶¹⁾.

Ciò che si illumina è, da un lato, il carattere puramente simulato dell'assoluta dipendenza degli organi amministrativi dal controllo

⁽⁵⁶⁾ Pervasa dall'approccio di Booth e Rowntree, oltre che dei coniugi Webb, la *British Administration Philosophy* e il suo *civil service ethos* sembrano per questo smarcarsi dalla filosofia americana del *management* taylorista, 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. Nello stesso senso, per S. CASSESE, *Il 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 ».

⁽⁵⁷⁾ *Report of the Machinery of Government Committee*, cit., p. 8, 12, 40, 43, 45, 46 e 47.

⁽⁵⁸⁾ W.H. BEVERIDGE, *The Civil Servant of the Future*, cit., p. 229.

⁽⁵⁹⁾ Ivi, p. 242.

⁽⁶⁰⁾ Ivi, pp. 231-232.

⁽⁶¹⁾ Ivi, p. 244.

politico; dall'altro, tuttavia, emerge la prevalenza del timbro sociologico del *civil service*, che assume un significato storicamente più rappresentativo rispetto all'indole burocratica imposta dalla crescente strutturazione dello Stato-macchina. La prospettiva umanitaria, fondata sul servizio, assume dunque un valore portante, giacché riproduce dinamiche contrapposte all'ideale di una burocrazia deumanizzata.

Eppure, proprio perché radicata in terreni diversi rispetto alla neutra imparzialità normativista, la dottrina dei servizi pubblici non riesce ancora, perché avulsa dalla stabilità e autorevolezza del giuridico ⁽⁶²⁾, a permeare i rivoli più profondi dell'ordinamento, ad acquietarne interamente le tendenze individualistiche, a sviluppare 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.

1.1. *Tra il pluralismo giuridico e l'uniformità delle prestazioni.*

Il divario, ancora nettissimo, tra l'universo sociale e il mondo del diritto non permette alle politiche welfariste di assumere una chiara qualificazione giuridica. E la democrazia di massa del contesto post-bellico non è ancora una democrazia sociale: alla conquista dei diritti politici non corrisponde, come fenomeno ad essa intimamente collegato, uno speculare riconoscimento dei diritti sociali ⁽⁶³⁾.

Questa consapevolezza matura principalmente all'interno del *guild socialism*; movimento legato al pluralismo dei sindacati e alle

⁽⁶²⁾ 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 ».

⁽⁶³⁾ Per una prospettiva volta a negare come il concetto di democrazia nel periodo fra le due guerre non sia assimilabile a quello odierno delle democrazie pluralistiche e sociali, tutte tese verso l'internazionalismo e l'inclusione solidale, si rimanda ad A. ORZOFF, *Interwar Democracy and the League of Nations*, in *The Oxford Handbook of European History, 1914-1945*, N. Doumanis (ed.), Oxford, Oxford University Press, 2016, pp. 261-281.

loro ambizioni corporative ⁽⁶⁴⁾. Anche in Gran Bretagna, sia pur in modo meno prorompente rispetto ad alcune realtà coeve ⁽⁶⁵⁾, le teorie pluralistiche dello Stato sono all'apice e sembrano sfidare la *Metaphysical Theory of the State* di matrice idealistica ⁽⁶⁶⁾. 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 » ⁽⁶⁷⁾. 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 common ⁽⁶⁸⁾.

Persino il collettivismo *New Liberal* e la fede verso la democrazia politica del pensiero fabiano ⁽⁶⁹⁾ vengono biasimati, atteso che il

⁽⁶⁴⁾ Sulla diffusione della cultura giuridica del *guild socialism*, V. TORREGGIANI, *Stato e culture corporative nel Regno Unito*, cit., pp. 102-126.

⁽⁶⁵⁾ Per la forza 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.

⁽⁶⁶⁾ Su tali questioni, si veda in particolare le criticità evidenziate da L.T. HOBHOUSE, *The Metaphysical Theory of the State: A Criticism*, London, Allen & Unwin, 1918; soprattutto, il capitolo « Freedom and Law », pp. 26-43.

⁽⁶⁷⁾ G.D.H. COLE, *Self-government in Industry* [1917], cit., p. 123.

⁽⁶⁸⁾ Ivi, p. 129, all'interno del capitolo « the nature of the State » (pp. 119-148).

⁽⁶⁹⁾ 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*

« collectivism — liquida Cole — is the practical equivalent of State sovereignty » (70). Nel convincimento che il « self-government is not less applicable to industrial than to political affairs » (71), 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 democratico.

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 the maintenance of economic equality. Therefore free economic organisation is essential to personal liberty (72).

Simili considerazioni valgono — almeno in questi anni — per le riflessioni di Harold Joseph Laski. Mutuata dal pluralismo inglese (73) e dalla *sociological jurisprudence* americana (74), la sua teoria risente, più di tutto, dell'influenza del *service public* di Léon Duguit (75). Dopo aver rinnegato — negli *Studies in the Problem of*

ideologici del socialismo democratico in Inghilterra, Roma, Opere nuove, 1956, pp. 41-42 *passim*.

(70) COLE, *Self-government in Industry*, cit., p. 133.

(71) Ivi, p. 151.

(72) COLE, *Social Theory*, London, Methuen, 1920, p. 187.

(73) Sul pensiero del primo Laski nel contesto delle teorie pluralistiche, H.M. MAGID, *The English Political Pluralism*, cit., pp. 47 sgg. Sulla complessità della riflessione laskiana, si veda però P. LAMB, *Harold Laski: Problems of Democracy, Sovereign State, and International Society*, London, Palgrave Macmillan, 2004.

(74) Si pensi alla corrispondenza con Oliver Wendell Holmes Jr. raccolta nei due volumi *Holmes-Laski Letters. The Correspondence of Mr. Justice Holmes and Harold J. Laski 1916-1935*, Cambridge, Harvard University Press, 1935, volume arricchito dalla prefazione di Felix Frankfurter, anch'egli vicino a Laski. Si veda inoltre il dialogo con Roscoe Pound: H.J. LASKI, *The Responsibility of the State in England*, in *Harvard Law Review*, XXXII, 5, 1919, pp. 447-472. Sul rapporto tra Laski e il mondo americano, A.A. EKIRCH, *Harold J. Laski: the American Experience*, in *American Studies*, 24, 1, 1983, pp. 53-68. Per una panoramica sulla vicenda americana in questi anni, S. MALPASSI, *La « democrazia economica » americana. Alla ricerca di un ordine giuridico del mercato, tra cultura individualistica e tentazioni corporativistiche (1919-1939)*, Milano, Giuffrè, 2022, pp. 36-74.

(75) Le cui riflessioni circolano nel mondo anglosassone grazie a un ampio articolo, L. DUGUIT, *The Law and the State*, in *Harvard Law Review*, XXXI, 1, 1917, pp. 1-185, con una nota di commento di LASKI, *A Note on M. Duguit* (pp. 186-192), nonché per

Sovereignty del 1917 — la concezione hegeliana di un «all-absorptive State»⁽⁷⁶⁾ in Inghilterra legalmente rappresentata dalla sovranità austiniana⁽⁷⁷⁾, Laski propone — in *Authority in the Modern State* del 1919 — che i servizi, inedita declinazione del potere amministrativo in chiave solidaristica, diventino la vera fonte di legittimazione dei poteri pubblici: lo Stato moderno è, essenzialmente, una «public service corporation»⁽⁷⁸⁾. Contro l'immaginaria personificazione dei poteri pubblici, il servizio è la forma oggettivata per la legittimazione della moderna autorità statale, è la sagoma di una funzione di indirizzo da orientare verso la trasformazione delle istituzioni in senso pluralista.

Laski è il primo, inoltre, a trapiantare il concetto di cittadinanza su un piano propriamente giuridico, proponendosi di consolidarne la normatività nella cultura legislativa e giurisprudenziale⁽⁷⁹⁾: la libertà «consists above all in the full opportunity for active citizen-

merito della traduzione di *Les transformations du droit public*, pubblicata con il titolo *Law in the Modern State*, New York, B.W. Huebsch, 1919 e arricchita dall'introduzione di Laski (pp. IX-XLIV). Si veda poi LASKI, *M. Duguit's Conception of the State*, in *Modern Theories of Law*, W.I. Jennings (ed.), London, Oxford University Press, 1933, pp. 52-67. Cfr. C. HARLOW, *The Influence of Léon Duguit on Anglo-American Thought*, in *Autour de Léon Duguit. Colloque commémoratif du 150e anniversaire de la naissance du doyen Léon Duguit*, F. Melleray (dir.), Bruxelles, Bruylant, 2011, pp. 227-254. Sulle difformità tra i mondi del pluralismo francese e inglese, C. LABORDE, *Pluralist Thought and the State in Britain and France, 1900-25*, London, Palgrave Macmillan, 2000.

⁽⁷⁶⁾ LASKI, *Studies in the Problem of Sovereignty*, New Haven, Yale University Press, 1917, p. 1 e 114; opera da leggere assieme a M. PICCININI, *Corpo politico, opinione pubblica, società politica. Per una storia dell'idea inglese di costituzione*, Torino, Giappichelli, 2007, pp. 93-116.

⁽⁷⁷⁾ Rinnega cioè la teoria di J. AUSTIN, *The Province of Jurisprudence Determined*, trad. it., *Delimitazione del campo della giurisprudenza*, Bologna, Il Mulino, 1995, pp. 237 sgg., così come espressa, più che nella prima edizione del 1832, nella seconda pubblicata postuma nel 1861. Sull'influenza di Austin, M. LOBBAN, *Legal Theory and Judge-Made Law in England, 1850-1920*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 40, 2011, pp. 553-593.

⁽⁷⁸⁾ LASKI, *Authority in the Modern State*, New York, Yale University Press, 1919, pp. 31 e 378. Per un confronto con le vicende del *service public* francese, 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.

⁽⁷⁹⁾ Cfr. M. LOUGHLIN, *Modernism in British Public Law*, cit., pp. 56-67.

ship » ⁽⁸⁰⁾ e impone una « minimum basis of civilization » da conseguire attraverso una « maximization of equality of opportunity » ⁽⁸¹⁾; una massimizzazione libertaria delle opportunità che si pone in posizione di piena compatibilità con un orizzonte giuridicamente fondato sull'emancipazione umana.

Rinnega però il volontarismo greeniano, perché colpevole di foraggiare tendenze monistiche incompatibili con il pluralismo serpeggiante nelle aggregazioni sociali e con le garanzie costituzionali memoria del lockiano diritto di resistenza ⁽⁸²⁾: la filosofia idealistica dello Stato, difatti, ne esalta i poteri a tal punto che gli individui possono ottenere « their rights only by its permission » ⁽⁸³⁾. Disconosce dunque le direttrici amministrative promosse dal riformismo *New Liberal*, responsabili di aver prodotto un « immense increase of centralisation » che assurge a « fundamental obstacle to the democratisation » ⁽⁸⁴⁾.

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 control ⁽⁸⁵⁾.

Da tale fermo giudizio non è esente la tutela assicurativa contro la malattia e la disoccupazione. Per Laski, il « benevolent feudalism

⁽⁸⁰⁾ LASKI, *Authority in the Modern State*, cit., p. 109.

⁽⁸¹⁾ LASKI, *The State in the New Social Order*, in *Fabian Tract*, 200, 1922, p. 8.

⁽⁸²⁾ « A merely legal theory of the State can never, therefore, exhaust the problem of political philosophy. No thinker has seen this fact more clearly than Locke », scrive LASKI, *Political Thought in England from Locke to Bentham*, New York, Henry Holt, 1920, p. 60.

⁽⁸³⁾ LASKI, *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).

⁽⁸⁴⁾ LASKI, *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).

⁽⁸⁵⁾ Ivi, pp. 109-110.

of the Insurance Act » ⁽⁸⁶⁾, 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 richiedere dal cittadino « a passive acquiescence in its policy on the ground of generous purpose ». E sentenza: « such uniformity is the negation of freedom » ⁽⁸⁷⁾.

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 violenta ⁽⁸⁸⁾. 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 è comunque dilagante. E la montante conflittualità sociale è più che sufficiente a smascherare il fallimento delle mire di ricostruzione segnando così la fine del sogno *New Liberal*: quello di Lloyd George resta tutt'ora l'ultimo governo a guida liberale.

Non stupisce inoltre 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

⁽⁸⁶⁾ Ivi, p. 110.

⁽⁸⁷⁾ 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 saggio di LOUGHLIN, *The Political Jurisprudence of Harold J. Laski*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 50, 2021, pp. 251-281.

⁽⁸⁸⁾ 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 ».

urgent necessity»⁽⁸⁹⁾. Nel marzo del 1921, in coincidenza con la grande agitazione sindacale, l'esecutivo distrettuale — guidato da Lansbury (già firmatario del *Minority Report* e in futuro *leader* nazionale del *Labour*) — si rifiuta di pagare i contributi imposti dal *London County Council* (LCC) 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 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 Poplar⁽⁹⁰⁾. 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 politica⁽⁹¹⁾: dopo il loro rilascio, il *Ministry of Health* intavolerà una trattativa per differenziare i contributi favorendo le aree più disagiate⁽⁹²⁾ e sarà continuamente costretto, fin dopo la Grande crisi, a placare gli animi del *poplarism*; movimento di protesta che, svelando la complessità amministrativa dei rapporti centro-periferia, andrà diffondendosi negli altri distretti in preda alla disoccupazione⁽⁹³⁾.

È ormai esploso il problema occupazionale. Questione dirimente per verificare l'effettiva consistenza della responsabilità sociale dello Stato nell'organizzazione del lavoro e la reale stabilità del fronte Stato-economia aperto dalla guerra: come diretta conseguenza della crisi economica, risultano disoccupati circa un terzo delle persone assicurate, calcolate sulla base dei requisiti appena

⁽⁸⁹⁾ *Supra*, capitolo primo, nota 24.

⁽⁹⁰⁾ Cfr. *R. v. Poplar Borough Council* [1922] 1 K.B. 72.

⁽⁹¹⁾ « 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.

⁽⁹²⁾ Sulla c.d. *Mond Scale*, dal nome del nuovo *Minister of Health* Alfred Mond, P.A. RYAN, 'Poplarism' 1894-1930, in *The Origins of British Social Policy*, cit., pp. 76-77.

⁽⁹³⁾ Seguendo l'esempio di Poplar, anche i distretti di Bethnal Green e quello di Stepney, si erano rifiutati di pagare i contributi al LCC. Sul punto B. KEITH-LUCAS, *Poplarism*, in *Public Law*, 1962, pp. 52-80. Sulla influenza del *poplarism* sino agli anni Trenta, si veda inoltre M.A. CROWTHER, *Social Policy in Britain 1914-1939*, cit., pp. 48 sgg.

aggiornati dall'*Unemployment Insurance Act* del 1920 ⁽⁹⁴⁾. 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 lunga sequenza di *Unemployment Acts* ridetermina, con cadenza pressoché annuale, i criteri secondo i quali è possibile ottenere un '*uncovenanted benefit*' (poi definito '*extended*' e dopo ancora '*transitional*'), ossia una tutela ulteriore del beneficio, eccezionalmente estesa in termini di durata rispetto a quella prevista dallo 'schema base' ⁽⁹⁵⁾.

Si noti, inoltre, che 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* (la prima dopo il 1905) a guida Bonar Law ⁽⁹⁶⁾ — riconoscere il sussidio solo a coloro che fossero sinceramente alla ricerca di un impiego. 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* » ⁽⁹⁷⁾, 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 interamente agli archivi: solo chi merita l'aiuto riesce a riceverlo ⁽⁹⁸⁾.

In tale scenario è possibile comprendere l'altra faccia del caso *Poplar*, inteso qui non come espressione del conflitto istituzionale tra il governo e le autorità locali, bensì come *leading case* dalla notevole

⁽⁹⁴⁾ 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.

⁽⁹⁵⁾ Si veda la sintesi di W.H. BEVERIDGE, *The Past and Present of Unemployment Insurance*, cit., pp. 15-47. Si guardi poi il commentario dei *barristers* A. CREW, R.J. BLACKHAM, A. FORMAN, *The Unemployment Insurance Acts, 1920-1930*, London, Jordan & Sons, 1930. Sul punto, specie per l'attenzione alle fonti normative, N. HARRIS, *Social Security Law in Context*, Oxford, Oxford University Press, 2000, pp. 67-86.

⁽⁹⁶⁾ Cfr. S. PENNICINO, *Andrew Bonar Law (1922-1923). The Unknown Prime Minister*, in *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i primi ministri*, cit., pp. 769-782.

⁽⁹⁷⁾ Così nella *Umpire's Decision* [1926], citata in *The Development of the British Welfare State, 1880-1975*, cit., p. 94.

⁽⁹⁸⁾ Cfr. P. THANE, *Foundations of the Welfare State*, cit., pp. 162-173.

rilevanza per la dottrina del controllo giudiziario dell'azione amministrativa ⁽⁹⁹⁾. Nel 1920 il distretto aveva stabilito un generoso *minimum wage* per i suoi lavoratori, pari sia per gli uomini che per le donne. A seguito della caduta dei prezzi e nel clima della *Geddes Axe* tale previsione strideva con la teoria economica dominante ansiosa di operare ingenti riduzioni salariali per riassorbire i crescenti livelli di disoccupazione. Nel 1923 il *district auditor* ⁽¹⁰⁰⁾, responsabile governativo per il controllo erariale delle comunità locali con il potere di vietare ogni partita contabile « contrary to law » ⁽¹⁰¹⁾, considerava illegale il minimo salariale riconosciuto dal distretto, poiché notevolmente superiore rispetto alla paga normalmente prevista 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 concedere « quegli stipendi e quei salari che ritenga opportuni » ⁽¹⁰²⁾, 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 democraticamente eletto ⁽¹⁰³⁾. 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

⁽⁹⁹⁾ 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.

⁽¹⁰⁰⁾ 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.

⁽¹⁰¹⁾ Ai sensi del *Public Health Act* [1875], 38 & 39 Vict., c. 55.

⁽¹⁰²⁾ « Such salaries and wages as the board or vestry may think fit », così la s. 62 del *Metropolis Management Act* [1855], 18 & 19 Vict., c. 120.

⁽¹⁰³⁾ Sul punto si rimanda a GRIFFITH, *The Politics of Judiciary*, cit., pp. 4-10.

secure the equality of the sexes in the matter of wages in the world of labour » ⁽¹⁰⁴⁾. 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 » ⁽¹⁰⁵⁾.

Non v'è dubbio che la Corte manifesti qui la sua avversione nei confronti della politica sociale laburista ⁽¹⁰⁶⁾, condannandola assieme alla vocazione welfarista delle amministrazioni: filosofia socialista e parità di genere vengono considerati contrari alla legge perché, agli occhi dei giudici, estranei a ogni minimo criterio logico.

Sarebbe errato, tuttavia, elevare il *Poplar case* a simbolo di una generale trasformazione dell'orientamento giudiziario espresso nell'*Arlidge* del 1915 ⁽¹⁰⁷⁾. Negli anni successivi, l'ingerenza delle Corti in materia di politica sociale resta piuttosto sporadica ⁽¹⁰⁸⁾. Nonostante non siano infrequenti i tentativi di interpretare restrittivamente il contenuto collettivistico degli *statutes* ⁽¹⁰⁹⁾, il parametro della ragionevolezza costituisce un criterio da utilizzare unicamente

⁽¹⁰⁴⁾ *Roberts v. Hopwood* [1925] A.C. 578, p. 594.

⁽¹⁰⁵⁾ Ivi, p. 604.

⁽¹⁰⁶⁾ 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 ».

⁽¹⁰⁷⁾ 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 Welfare State », resta la generale percezione che la questione sociale « seemed to have little room for the courts ». Così, B. ABEL-SMITH, R. STEVENS, R. BROOKE, *Lawyers and the Courts*, cit., pp. 117-118 *passim*.

⁽¹⁰⁸⁾ « 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 GRIFFITH, *The Politics of Judiciary*, cit., p. 74, nella sua monografia tutta rivolta a dimostrare il carattere politicizzato della magistratura inglese.

⁽¹⁰⁹⁾ 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.G. 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

come *extrema ratio*: il controllo delle Corti e la dottrina dell'*ultra vires*, ossia l'insieme dei 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 determina 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 funzione » ⁽¹¹⁰⁾; e ciò anche mediante la nazionalizzazione, purché « rappresenti almeno coloro che forniscono il servizio » ⁽¹¹¹⁾, non « un fine, ma un mezzo che serve a raggiungere il fine » ⁽¹¹²⁾. 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 statuale (necessario per assicurare l'eguale e uni-

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 ».

⁽¹¹⁰⁾ R.H. TAWNEY, *The Acquisitive Society* [1921], trad. it., in Id., *Opere*, cit., p. 116.

⁽¹¹¹⁾ Ivi, p. 154.

⁽¹¹²⁾ 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 ».

forme protezione sociale) ⁽¹¹³⁾, nonché di una tendenziale mediazione tra la tradizione pluralistico-sindacale del gildismo e l'approccio centralistico-parlamentare del fabianesimo ⁽¹¹⁴⁾.

Detta mediazione segnerà, in prospettiva, la fortuna del *Labour and the New Social Order*, manifesto del partito alle elezioni del 1918 fortemente influenzato da Sidney Webb. Le sue proposte, dal definitivo raggiungimento di un « universal enforcement of a national minimum » ⁽¹¹⁵⁾ alla nazionalizzazione dei mezzi di produzione di cui alla mitica *clause 4* ⁽¹¹⁶⁾, da una politica di piena occupazione alla creazione di un « new social order based not on fighting but on fraternity » ⁽¹¹⁷⁾, costituiranno il faro dei propositi laburisti fino al loro recepimento — in alcuni ambiti particolarmente fedele — da parte del governo Attlee al termine della seconda guerra mondiale ⁽¹¹⁸⁾.

Ben segnala il dialogo tra il pluralismo giuridico e il centralismo amministrativo il saggio introduttivo — firmato da Tawney, assieme al Laski ora approdato alla LSE — nel volume *The Problem of Nationalization* del Viscount Haldane: dopo aver chiarito che « it

⁽¹¹³⁾ Sulle difficoltà di tale compromesso, si veda 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 *La libertà in una società complessa*, cit., pp. 43-45. Cfr. C. CALABRÒ, *Democrazia e cittadinanza. Saggi sul pensiero politico inglese tra Otto e Novecento*, Pisa, ETS, 2022, pp. 63-77.

⁽¹¹⁴⁾ Si noti però che anche gli Webbs, soprattutto in questi anni, non sono insensibili alla proposta gildista. Lo testimonia il libro di S. WEBB, B. WEBB, *A Constitution for the Socialist Commonwealth of Great Britain* [1920], Cambridge, Cambridge University Press, 1975; opera nella quale propongono di istituire un « Social Parliament » (pp. 108 sgg.) per la rappresentazione degli interessi economici.

⁽¹¹⁵⁾ « 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, p. 5.

⁽¹¹⁶⁾ Al principio « Common Ownership of the Means of Production » consegue la « immediate nationalization » di molti settori strategici (ivi, p. 12).

⁽¹¹⁷⁾ Ivi, p. 4.

⁽¹¹⁸⁾ « Securing Employment for All » è l'obiettivo fissato in ivi, pp. 7 sgg. Sulla fortuna del manifesto del 1918, L.R. PENCH, *Il socialismo fabiano: un collettivismo non marxista*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1988, pp. 105-124.

has become obvious that the primary services upon which the modern State depends — coal and railroads — can no longer be left to the unfettered play of private competition » ⁽¹¹⁹⁾, si precisa che la funzione di indirizzo propria del polo pubblicistico « does not mean its transfer to the control of a Government department »; un controllo, eccessivamente centralizzato, che inibirebbe la « initiative » della cittadinanza attiva e la « flexibility » nell'azione di governo ⁽¹²⁰⁾.

Entro al faticoso compromesso tra pluralismo e centralismo è da ricomprendere la campagna di Tawney nei confronti di una *Secondary Education for All* ⁽¹²¹⁾; una istruzione vista come « an inspiration, not a machine » ⁽¹²²⁾ che, funzionale allo sviluppo della persona umana e non tanto a soddisfare le esigenze della produzione nazionale, 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 a tutti le medesime opportunità formative.

Attraverso una efficace ricostruzione, anche Hobhouse tenta di offrire, negli *Elements of Social Justice* del 1922, un equilibrio socio-giuridico tra diritti e doveri, libertà e uguaglianza, monismo e pluralismo, servizi pubblici e autodeterminazione individuale, autorità e libertà ⁽¹²³⁾.

La logica del compromesso è poi cruciale per comprendere l'evoluzione laskiana di *Grammar of Politics* scandita dalla acquisita consapevolezza della 'inevitabilità del gradualismo' fabiano ⁽¹²⁴⁾. Se dapprima non esitava a sostenere — richiamando lo storico conflitto tra il *Common Law* e il dispotismo regio — che il « famous Arldige

⁽¹¹⁹⁾ H.J. LASKI, R.H. TAWNEY, *Introduction*, in R.B. Haldane, *The Problem of Nationalization*, London, Allen & Unwin, 1921, p. 4.

⁽¹²⁰⁾ Ivi, p. 5.

⁽¹²¹⁾ TAWNEY, *Secondary Education for All. A Policy for Labour*, London, Allen & Unwin, 1922. Si vedano, soprattutto, le pp. 15-33.

⁽¹²²⁾ Ivi, p. 28.

⁽¹²³⁾ L.T. HOBHOUSE, *Elements of Social Justice*, New York, Henry Holt, 1922.

⁽¹²⁴⁾ LASKI, *A Grammar of Politics*, cit., apparsa nel 1925. Per C. PALAZZOLO, *La libertà alla prova*, cit., pp. 110-156, l'opera aprirebbe una « seconda fase » del pensiero di Laski. Sul suo avvicinamento al fabianesimo anche P.P. CRAIG, *Public Law and Democracy*, cit., pp. 140-147 e P. LAMB, *Harold Laski (1893-1950): Political Theorist of a World in Crisis*, in *Review of International Studies*, 25, 1999, pp. 329-342.

case in England is a striking example of what the seventeenth century would have termed Star-chamber methods » ⁽¹²⁵⁾, Laski sembra ora accorgersi che l'universo pluralistico, sul quale in precedenza aveva fatto esclusivo affidamento, risulta sempre più inadatto a fronteggiare le sfide dell'evoluzione sociale e la *Growth of Administrative Discretion*; una discrezionalità che si configura come un « inevitable result » derivante dal fatto che « a state built upon laissez-faire has been transformed into a positive state » ⁽¹²⁶⁾.

« Reasonableness does not mean what a court feels other men ought to believe » ⁽¹²⁷⁾, denuncia ora commentando il *Poplar case*, criticando l'usurpazione della funzione di indirizzo assegnata democraticamente ai distretti e la propensione dei giudici a « protect the electorate from the consequences of its own ideas » ⁽¹²⁸⁾. 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 » ⁽¹²⁹⁾. Il centralismo, in sintesi, ne risulta in parte rivalutato, perché l'unico strumento funzionale a tutelare un *minimum* di protezione sociale, uniforme su tutto il territorio del Regno, riconosciuto in base alla cittadinanza e nodale per la legittimazione dell'ordine almeno quanto le garanzie del *Common Law*.

⁽¹²⁵⁾ LASKI, *Authority in the Modern State*, cit., p. 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.

⁽¹²⁶⁾ LASKI, *The Growth of Administrative Discretion*, cit., p. 92. In Id., *The Civil Service and Parliament*, in *The Development of the Civil Service*, London, King & Son, 1922, pp. 20-36 l'obiettivo è ora quello di « bring the Civil Service into the forefront of parliamentary consciousness ». La citazione è a p. 26.

⁽¹²⁷⁾ LASKI, *Judicial Review of Social Policy in England: A Study of Roberts v. Hopwood et al.*, in *Harvard Law Review*, 39, 1926, p. 843.

⁽¹²⁸⁾ Ivi, p. 844. Sulla critica di Laski al *Poplar case*, C. HARLOW, R. RAWLINGS, *Law and Administration*, cit., pp. 323-324.

⁽¹²⁹⁾ LASKI, *A Grammar of Politics*, cit., p. 572. Politica e diritto dovrebbero invece « abstain from mutual criticism of each other's work » (p. 552).

1.2. *La fine del laissez-faire? Il (controverso) completamento dello schema assicurativo.*

Ribadito che il fondamento dello Stato non sia da ricercarsi nelle sue espressioni volontaristiche, bensì nella capacità di indirizzare la società a fini democratici attraverso la predisposizione di servizi e prestazioni ⁽¹³⁰⁾, 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 rules ⁽¹³¹⁾.

L'operazione gli permette di enfatizzare il dato redistributivo, chiamato ad attenuare le troppo marcate disuguaglianze e a rinnegare, attraverso la nazionalizzazione di alcuni settori strategici ⁽¹³²⁾, un paradigma proprietario che priva i meno abbienti delle « conditions which make possible their effective citizenship » ⁽¹³³⁾. Le differenze di posizione economica « can be only admitted after a minimum basis of civilization is attained by the community as a whole » ⁽¹³⁴⁾.

Il parametro del « civic minimum » ⁽¹³⁵⁾, manifesta rielaborazione del *national minimum* fabiano, è, ancora una volta, il principale strumento per sanare, oltre alla contraddizione tra decentramento e accentramento, l'alterco ottocentesco tra libertà ed egua-

⁽¹³⁰⁾ Si veda il capitolo sulla « sovereignty », ivi, pp. 44-88.

⁽¹³¹⁾ Ivi, p. 141.

⁽¹³²⁾ Circa le nazionalizzazioni ivi, pp. 488 sgg.

⁽¹³³⁾ 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).

⁽¹³⁴⁾ Ivi, p. 157.

⁽¹³⁵⁾ Ivi, soprattutto pp. 195 sgg. Si veda qui P. COSTA, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*. 4. *L'età dei totalitarismi e della democrazia*, cit., pp. 135-145.

gianza. Soffermendosi sul loro rapporto giuridico ⁽¹³⁶⁾, Laski fissa un ordine logico-concettuale nodale per il trapianto delle circolanti riflessioni sulla *citizenship* entro la cultura normativa e disegna uno schema tripartito — *private, political, economic* — simile a quello 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 tomorrow ⁽¹³⁷⁾.

Alla libertà intesa come assenza di restrizioni ⁽¹³⁸⁾, si affianca, oltre a una nozione di libertà politica indispensabile per garantire il dialogo con i corpi intermedi, una libertà di stampo economico-sociale ⁽¹³⁹⁾. 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 » ⁽¹⁴⁰⁾: se per uguaglianza non si intende un completo livellamento delle differenze di reddito, bensì, esclusivamente, una redistribuzione delle opportunità, allora « freedom and equality are inseparable » e il « true Socialism is a libertarian, not an authoritarian, Socialism » ⁽¹⁴¹⁾. Ne emerge la ricerca di equilibrio tra l'azione negativa e positiva dello Stato, da raggiungere attraverso una *Recovery of Citizenship* basata su un

⁽¹³⁶⁾ « Liberty and equality » è il capitolo di LASKI, *A Grammar of Politics*, cit., pp. 142-172.

⁽¹³⁷⁾ Ivi, pp. 146-148.

⁽¹³⁸⁾ 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.

⁽¹³⁹⁾ Sull'evoluzione del suo pensiero si veda l'*Introduzione* di E. GREBLO in H.J. Laski, *An Introduction to Politics* [1931], trad. it., *Introduzione alla politica*, Torino, La Rosa, 2002, pp. VII-XLI.

⁽¹⁴⁰⁾ Ivi, p. 154.

⁽¹⁴¹⁾ LASKI, *Socialism and Freedom*, in *Fabian Tract*, 216, 1925, pp. 1-14. Le citazioni sono, rispettivamente, a p. 9 e 12.

« co-operative movement » ⁽¹⁴²⁾ e una reciproca indivisibilità dei diritti. Diritti indivisibili poiché inseriti nel contenitore unico della cittadinanza:

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 impulses ⁽¹⁴³⁾.

Nelle sue accezioni più radicali, la cittadinanza laskiana va configurandosi nei termini di un'autentica cittadinanza sociale. Non che Laski riesca a inserire i diritti sociali entro una coerente partitura storico-giuridica equiparabile a quella dei diritti di libertà. Gli è però chiara l'esigenza di dover costruire una base programmatica, più solida di quella vantata dalla mera volontà politica, entro la quale far convergere le istanze di emancipazione.

Il quadro dipinto dal *Modern State* di MacIver non è troppo diverso. L'autore non manca di denunciare le arretratezze della scienza giuridica: « law is happiest when dealing with a static environment » ⁽¹⁴⁴⁾ e « with the rights of property, but it has been far less successful in dealing with the less material aspects of conduct and service » ⁽¹⁴⁵⁾. Ma i nuovi compiti assegnati allo Stato per assicurare un *minimum standard* di protezione sociale delineano una dimensione pubblicistica ormai irreversibilmente mutata nella sua essenza legalistica.

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 experi-

⁽¹⁴²⁾ Così nell'opuscolo di LASKI, *The Recovery of Citizenship*, London, Ernest Benn, 1928, p. 17.

⁽¹⁴³⁾ LASKI, *A Grammar of Politics*, cit., p. 151.

⁽¹⁴⁴⁾ Così, il sociologo scozzese R.M. MACIVER, *The Modern State* [1926], London, Oxford University Press, 1928, p. 269. E continua: « 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 » (*ibidem*).

⁽¹⁴⁵⁾ Ivi, p. 270.

menting in a variety of ways which are in marked contrast to an earlier role of government ⁽¹⁴⁶⁾.

Lo Stato si erge a « great ministry of social assurance » ⁽¹⁴⁷⁾. Non è più concepibile, in quest'ottica, nutrire dubbi sullo strumento assicurativo. L'assicurazione sociale è il distintivo dei compiti del *Modern State*. Può diventare, se depurata dalle scorie ottocentesche e intesa, viceversa, come veicolo di emancipazione, la più genuina rappresentazione di una svolta profonda, ora potenzialmente in grado di permeare il giuridico e condizionare tanto la sfera pubblica che quella privata. Liberata dai residui paternalistici, l'assicurazione non può che essere lo strumento amministrativo sul quale edificare una compiuta orditura collettivistica. Per questi motivi, serve scolpire — adesso anche per Laski — la sagoma di un « Insurance State » ⁽¹⁴⁸⁾.

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 education ⁽¹⁴⁹⁾.

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 può offrire un principio ordinante in grado di rilanciare le mire di ricostruzione, di sconvolgere l'obbligazione politica, l'organizzazione amministrativa e il circuito produttivo.

⁽¹⁴⁶⁾ Ivi, 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).

⁽¹⁴⁷⁾ Ivi, p. 186.

⁽¹⁴⁸⁾ LASKI, A *Grammar of Politics*, cit., pp. 520-523.

⁽¹⁴⁹⁾ Ivi, p. 520.

Quantomeno dall'anno precedente era decollata la campagna verso una *All-in Insurance* ⁽¹⁵⁰⁾; un'assicurazione sociale generalizzata, tendenzialmente universalistica, abbastanza ampia da coprire adeguatamente tutti gli eventi di rischio. *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 » ⁽¹⁵¹⁾ che coordini i vari schemi di protezione sociale. E si propone, mantenendo in vigore la *Old Age Pension*, di introdurre una « Contributory Insurance » ⁽¹⁵²⁾ che ricomprensca tutti i « modern social risks » ⁽¹⁵³⁾ entro la cornice giuridica e « within the present scope of National Health Insurance » ⁽¹⁵⁴⁾.

Il polo istituzionale non è completamente insensibile alle nuove convinzioni dottrinali. Nonostante il fallimento del primo governo laburista guidato da Ramsay MacDonald ⁽¹⁵⁵⁾, 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 prodotte dal *New Liberalism*, ora alle proposte del padre Joseph in merito alla necessità di introdurre un sistema pensionistico di tipo contributivo ⁽¹⁵⁶⁾.

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 anni ⁽¹⁵⁷⁾, la possibilità di passare, ai settanta, alla *non-contributory old age*

⁽¹⁵⁰⁾ Si pensi alla proposta, particolarmente concreta e completa di previsioni di spesa, contenuta nell'opuscolo di T.T. BROAD, *An All-in National Insurance Scheme: Security for All Workers and Their Families*, London, Henley and Sons, 1924.

⁽¹⁵¹⁾ W.H. BEVERIDGE, *Insurance for All and Everything*, cit., p. 31.

⁽¹⁵²⁾ Ivi, p. 35.

⁽¹⁵³⁾ Ivi, p. 5.

⁽¹⁵⁴⁾ *Ibidem*.

⁽¹⁵⁵⁾ Cfr. G. CARVALE, *James Ramsay MacDonald (1924-1927, 1929-1935). Il primo premier laburista*, in *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i primi ministri*, cit., pp. 795-814.

⁽¹⁵⁶⁾ Sul punto M. BRUCE, *The Coming of the Welfare State*, cit., pp. 246-257.

⁽¹⁵⁷⁾ *Widows', Orphans' and Old Age Contributory Pensions Act* [1925], 15 & 16 Geo. 5, c. 70, ss. 7-8.

pension di cui all'*Act* del 1908 senza sottoporsi al *means-test* ⁽¹⁵⁸⁾, nonché la garanzia di meccanismi di reversibilità alle vedove e ai figli minori ⁽¹⁵⁹⁾. 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 impianto contributivo, oltre al consolidato meccanismo contro la disoccupazione, viene ora riconosciuta una 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 in precedenza riferimento. 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* ⁽¹⁶⁰⁾. 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 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 la conseguenza — della stabilità politica, denota un ideologico attaccamento nei confronti della superiorità della sterlina e del quadro economico ottocentesco nel quale la Gran Bretagna si vantava d'essere egemone ⁽¹⁶¹⁾.

Al favore della *City* finanziaria risponde una sommossa popolare

⁽¹⁵⁸⁾ Ivi, s. 40.

⁽¹⁵⁹⁾ Ivi, ss. 3-6. Sulla riforma, P. THANE, *Old Age in English History*, cit., pp. 236-255. Per un commento sintetico, D.C. MARSH, *National Insurance and Assistance in Great Britain*, cit., pp. 54-59.

⁽¹⁶⁰⁾ Cfr. THANE, *Foundations of the Welfare State*, cit., pp. 185-187.

⁽¹⁶¹⁾ Per 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 ».

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 ⁽¹⁶²⁾. « Tutti gli operai di questo paese — si espone il premier Baldwin il 30 luglio del 1925 ⁽¹⁶³⁾ — devono accettare la riduzione dei salari per aiutare a rimettere in piedi l'industria » ⁽¹⁶⁴⁾. 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 Churchill ⁽¹⁶⁵⁾, culminano nei nove giorni, tra il 3 e il 12 maggio del 1926, dello sciopero generale. 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 il *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 1906 ⁽¹⁶⁶⁾; 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 » ⁽¹⁶⁷⁾. È però altrettanto vero che, osservando la questione nella profondità delle sue ricadute giuspolitiche, l'unità del popolo inglese, dimostrata durante la Grande guerra, tende a

⁽¹⁶²⁾ Per il contesto economico, P. CLARKE, *Hope and Glory*, cit., pp. 165-183.

⁽¹⁶³⁾ 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 *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i primi ministri*, cit., pp. 783-793.

⁽¹⁶⁴⁾ Citato da TAYLOR, *English History*, cit., pp. 297-298.

⁽¹⁶⁵⁾ Quel ferreo temperamento e quella intransigenza che Churchill dimostrerà poi sia nelle critiche all'*appeasement*, sia nel richiedere la resa incondizionata dei nemici durante la seconda guerra mondiale.

⁽¹⁶⁶⁾ *National Sailors' and Firemen's Union of Great Britain v. Reed* [1926], 1 Ch. 536, pp. 539-540.

⁽¹⁶⁷⁾ *Trade Disputes and Trade Unions Act* [1927], 17 & 18 Geo. 5, c. 22, s. 1.

manifestarsi anche nelle proteste, aprendo la via per la rivendicazione di diritti sociali ulteriori ⁽¹⁶⁸⁾.

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*, andava ancora confidando nei dogmi dello Stato minimo entro scenari ormai pervasi dalla mano visibile del pubblico. « Un cambiamento è nell'aria » ⁽¹⁶⁹⁾: 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 economica ⁽¹⁷⁰⁾. 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 riferimento ⁽¹⁷¹⁾.

Ne emergono tutti 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. Domina l'incertezza. L'unica reale certezza — amava dire provocatoriamente — è quella che « nel lungo periodo saremo tutti morti » ⁽¹⁷²⁾. Non è da trascurare in questo senso la rilevanza della ventata pluralistica che, nell'evidenziare la fallacia della separazione Stato-società e nel

⁽¹⁶⁸⁾ Sullo sciopero generale e le sue conseguenze è completissima l'analisi di C.L. MOWAT, *Britain between the Wars, 1918-1940*, London, Methuen, 1987, pp. 310-338.

⁽¹⁶⁹⁾ J.M. KEYNES, *The End of Laissez-Faire*, cit., 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.

⁽¹⁷⁰⁾ Basti qui il saggio di E.A.G. ROBINSON, *John Maynard Keynes - 1883-1946*, in *Keynes' General Theory — Reports of Three Decades*, R. Lekachman (ed.), trad. it., *Il sistema keynesiano. Trent'anni di discussioni*, Milano, Angeli, 1966, pp. 29-106.

⁽¹⁷¹⁾ Si veda la recensione critica di L. EINAUDI, *La fine del laissez-faire?*, in *La Riforma Sociale*, 37, 1926, pp. 570-573. Sulla *querelle*, G. LUNGHINI, *Einaudi e Keynes*, in *Rivista di storia economica*, 3, 2004, pp. 309-342.

⁽¹⁷²⁾ Si rimanda al saggio di G. COSTA, *Introduzione*, nel volume, da lui curato, degli scritti di J.M. Keynes e intitolato *Antologia di scritti economico-politici*, Bologna, Il Mulino, 1978, pp. 1-57.

rinnegare l'armonia giuridica vantata dalla concezione borghese dell'ordinamento, produce un *economic revisionism* postulante un ingente interventismo pubblico ⁽¹⁷³⁾. La keynesiana *End of Laissez-Faire* riproduce i medesimi meccanismi in campo economico, capitalizzando questi contributi e sconfessando la presunta armonia dell'ordine mercatistico ⁽¹⁷⁴⁾. Se l'equilibrio 'naturale' è compromesso, se il mercato conosce un 'fallimento' derivante dal contesto economico-sociale, è legittimo rispondere con strumenti 'artificiali', normativi.

Le finalità del progetto sono egualmente definite. « 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 » ⁽¹⁷⁵⁾. 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 » ⁽¹⁷⁶⁾. Una più incisiva redistribuzione della ricchezza è però indispensabile, atteso che la propensione al consumo, necessaria — specie in un contesto di stampo fordista — al progredire dell'economia nazionale, tende a decrescere marginalmente all'aumentare del reddito individuale.

Emerge dunque l'immagine del *Social Service State*: ancor prima della formulazione del celebre 'moltiplicatore' keynesiano, che negli scossoni della Grande crisi frantumerà le convinzioni monetariste e liberoscambiste, si delinea l'esigenza, per superare le nefaste *Econo-*

⁽¹⁷³⁾ D. RITSCHER, 'Socialist Realism'. *The Short Life of Left-Wing Economic Revisionism in the 1920s*, in *Welfare and Social Policy in Britain Since 1870. Essays in Honour of Jose Harris*, L. Goldman (ed.), Oxford, Oxford University Press, 2019, pp. 103-126.

⁽¹⁷⁴⁾ « 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, KEYNES, *The End of Laissez-Faire*, cit., p. 38.

⁽¹⁷⁵⁾ Ivi, p. 40.

⁽¹⁷⁶⁾ È la critica principale che KEYNES, *Am I a Liberal?* [1925], trad. it., in Id., *La fine del Laissez-Faire e altri scritti*, cit., pp. 49-50, muove al laburismo.

mic Consequences of Mr. Churchill ⁽¹⁷⁷⁾, di compensare le riduzioni salariali con l'elargizione di servizi sociali su larga scala.

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 carico ⁽¹⁷⁸⁾.

Keynes elenca così un novero di diritti sociali non dissimile da quello proposto nel secondo dopoguerra ⁽¹⁷⁹⁾. Nella sua visione, le prestazioni non sono il frutto di questioni sociologiche o umanitarie, bensì di una precisa necessità strategica per risolvere problemi di

⁽¹⁷⁷⁾ « 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 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, KEYNES, *The Economic Consequences of Mr. Churchill* [1925], in Id., *Essays in Persuasion*, trad. it., *Esportazioni e profezie*, Milano, Il Saggiatore, 2017, pp. 186-187 *passim*.

⁽¹⁷⁸⁾ KEYNES, *The Question of High Wages* [1930], trad. it., in Id., *La fine del Laissez-Faire e altri scritti*, cit., p. 80.

⁽¹⁷⁹⁾ 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 citato *Wealth and Welfare*.

natura economica; un principio che si dimostrerà fondamentale per lo sviluppo dei servizi sociali nelle successive decadi. Proprio in ragione di ciò, 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, così come dall'indivisibilità dei diritti e dal solidarismo che invece ispirerà la proposta beveridgiana ⁽¹⁸⁰⁾.

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 *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 » ⁽¹⁸¹⁾ 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 » ⁽¹⁸²⁾, è il cardine, il fulcro, il motore propulsivo degli altri « related schemes of social welfare » ⁽¹⁸³⁾ ad essa subordinati. Tentando di colmare le storture normative derivanti dallo stratificarsi dei vari *Amendment Acts* ⁽¹⁸⁴⁾ e dalla continua necessità di adeguare gli obblighi contributivi ai nuovi prezzi ⁽¹⁸⁵⁾, il *Majority Report* propone di estendere sensibil-

⁽¹⁸⁰⁾ Sull'economicismo della proposta keynesiana, ai fini della prospettiva cronologica di questo lavoro, F. HIRSCH, *Social Limits to Growth*, cit., pp. 128-133.

⁽¹⁸¹⁾ Cfr. *Report* della *Royal Commission on National Health Insurance* [Cmd. 2596], 1926, p. 12, § 19.

⁽¹⁸²⁾ Ivi, p. 274, è la raccomandazione generale espressa nella sintesi conclusiva.

⁽¹⁸³⁾ Ivi, pp. 17-28, § 29-54.

⁽¹⁸⁴⁾ A partire, come detto, dal *National Insurance Act* [1913], 3 & 4 Geo. 5, c. 37.

⁽¹⁸⁵⁾ 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, § 7-15.

mente la tutela sanitaria ⁽¹⁸⁶⁾, specie nel campo pediatrico, attenuandone le differenziazioni territoriali, migliorandone il coordinamento tra le autorità locali e le migliaia di *approved societies* ⁽¹⁸⁷⁾. Non si spinge tuttavia fino a ridiscuterla interamente: si rivendica la necessità di una « continuation of the system » ⁽¹⁸⁸⁾, 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 private ⁽¹⁸⁹⁾.

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 » ⁽¹⁹⁰⁾ di cui all'*incipit* del *National Insurance Act* del 1911, serviva predisporre strumenti di nuovo conio: « approved society system is a hindrance to the development of a complete public health policy » ⁽¹⁹¹⁾. 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 assicurate ⁽¹⁹²⁾.

Proposte non meno rilevanti interessano il campo dell'educazione. Ispirato alle teorie di Tawney, lo *Hadow Report*, dopo aver

⁽¹⁸⁶⁾ Cfr. *ivi*, pp. 28-66, § 55-138 e 123 sgg., § 260 sgg.

⁽¹⁸⁷⁾ Si rimanda a *ivi*, pp. 92-122, § 196-259.

⁽¹⁸⁸⁾ *Ivi*, p. 101, § 220.

⁽¹⁸⁹⁾ 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.

⁽¹⁹⁰⁾ Come da intestazione del *National Insurance Act* [1911], 1 & 2 Geo. 5, c. 55.

⁽¹⁹¹⁾ Le proposte della minoranza sono nel *Report of Royal Commission on National Health Insurance*, cit., alle pp. 299 sgg. La citazione è a p. 327, § 128 del *Minority*.

⁽¹⁹²⁾ L'analisi più completa del funzionamento della *National Health Insurance* nell'*intervallo* è quella di H. LEVY, *National Health Insurance*, cit., capitoli II-VI, pp. 38 sgg. È d'aiuto anche la sintesi di R. KLEIN, *The New Politics of the NHS. From Creation to Reinvention*, Abingdon, Radcliffe, 2010, pp. 1-8.

descritto l'evoluzione storica del sistema educativo ⁽¹⁹³⁾ e i problemi tecnico-amministrativi ancora irrisolti ⁽¹⁹⁴⁾, chiarisce « the need for a universal system of post-primary education » ⁽¹⁹⁵⁾, l'urgenza di creare un sistema accessibile a tutti gli studenti meritevoli di proseguire gli studi ⁽¹⁹⁶⁾.

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 forward ⁽¹⁹⁷⁾.

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 resta perlopiù 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 conformi alle esigenze di contenimento della spesa pubblica ⁽¹⁹⁸⁾. 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 » ⁽¹⁹⁹⁾, tale riconoscimento convive con una stretta sul *means-test* e sulla severità

⁽¹⁹³⁾ *Report of the Consultative Committee on The Education of the Adolescent*, London, HMSO, 1926, pp. 1-35, § 1-38.

⁽¹⁹⁴⁾ Ivi, pp. 36-69, § 39-85.

⁽¹⁹⁵⁾ Ivi, p. 172, § 200.

⁽¹⁹⁶⁾ Sullo *Hadow Report* e la materia scolastica, A.J.P. TAYLOR, *English History*, cit., pp. 263-264.

⁽¹⁹⁷⁾ *Report of the Consultative Committee on The Education of the Adolescent*, cit., p. 172, § 200. 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*).

⁽¹⁹⁸⁾ A titolo esemplificativo dei tagli varati in questi anni, si veda *Economy (Miscellaneous Provision) Act* [1926], 16 & 17 Geo. 5, c. 9.

⁽¹⁹⁹⁾ *Unemployment Insurance Act* [1927], 17 & 18 Geo. 5, c. 30.

delle sue procedure intente a escludere dalle prestazioni coloro che non siano 'sinceramente alla ricerca di un impiego', 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 legge ⁽²⁰⁰⁾.

È ormai irreversibile la crisi dei servizi municipali ⁽²⁰¹⁾. Il processo — quello che trasferisce le funzioni in capo al *Ministry of Health* — perverrà presto alla completa riorganizzazione di cui al *Local Government Act* del 1929 ⁽²⁰²⁾, vero punto di non ritorno del centralismo amministrativo. In parallelo al riassetto delle funzioni del *local government* ⁽²⁰³⁾, 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* controllati dai *County Councils* e finanziati in parte dal Tesoro, chiamato dunque a vigilare sulle loro spese ⁽²⁰⁴⁾.

⁽²⁰⁰⁾ 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, B. KEITH-LUCAS, *Poplarism*, cit., pp. 52-80.

⁽²⁰¹⁾ Sul punto si veda J.A. CHANDLER, *Explaining Local Government*, cit., pp. 134-146.

⁽²⁰²⁾ *Local Government Act* [1929], 19 Geo. 5, c. 17.

⁽²⁰³⁾ Sul «period of rationalisation» del *local government*, si rimanda a W.I. JENNINGS, *Principles of Local Government Law*, cit., pp. 67-72. 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), H.W.R. WADE, *Administrative Law*, cit., pp. 38-44.

⁽²⁰⁴⁾ 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 successivo *Poor Law*

Detti *Committees*, 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 maggioranza ⁽²⁰⁵⁾. 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 pubblica ⁽²⁰⁶⁾. Gli Webbs, in chiusura del secondo volume della loro *Poor Law History* licenziato proprio nel 1929, parlano di un accentramento di dimensioni « colossal » ⁽²⁰⁷⁾ e denunciano che i distretti « unlike the Board of 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 » ⁽²⁰⁸⁾. La *Poor Law* e i loro *guardians* finivano, scherzi del destino, per essere difesi dai socialisti.

Se il centralismo rappresenta, almeno in questa fase, una categoria fuorviante per descrivere il pionierismo della *social policy* britannica, perché espressione di forze spesso contrarie all'evoluzione 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 formalmente 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'ultima risorsa da utilizzare nei casi non coperti dagli altri meccanismi di *welfare* ⁽²⁰⁹⁾, la *Poor Law* non risulta più l'espressione

Act [1930], 20 Geo. 5, c. 17, conserva, alla s. 14, lo storico principio, frutto dell'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 ».

⁽²⁰⁵⁾ 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.

⁽²⁰⁶⁾ È proprio con il *Local Government Act* che B. WEBB, S. WEBB chiudono la loro *English Poor Law History*, cit., pp. 985-1023.

⁽²⁰⁷⁾ *Ivi*, p. 1003.

⁽²⁰⁸⁾ *Ivi*, p. 987.

⁽²⁰⁹⁾ Lo nota G.F. FERRARI, *La sicurezza sociale in Gran Bretagna*, cit., p. 958.

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 poveri ⁽²¹⁰⁾. Il passaggio risulta decisivo per il cammino verso il *National Health Service*: nel momento in cui si inizierà a discutere del suo modello, la formale vigenza della *Poor Law* non creerà più impedimento ⁽²¹¹⁾.

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 gli si dichiarava ostile in ossequio agli insegnamenti diceyaniani ⁽²¹²⁾.

Dal lato progressista, sensibile alle mire di ricostruzione sociale, la spinta proviene precipuamente dalla beveridgiana LSE, sotto l'egida delle teorie di Laski ⁽²¹³⁾. Concependo il diritto come strumento collettivo in funzione della solidarietà, dei servizi e dell'avanzamento sociale, non come strumento privatistico chiamato unicamente a proteggere le libertà civili e politiche ⁽²¹⁴⁾, la Scuola è l'epicentro del ragionamento sul diritto amministrativo; ragionamento che ora valica il tema della *delegated legislation* e apre il dibattito sui principi riservati alle controversie tra cittadini e Stato.

⁽²¹⁰⁾ Sulla medicina degli anni Trenta e i suoi rapporti con lo Stato, A. NEWSHOLME, *Medicine and the State. The Relation between the Private & Official Practice of Medicine with Special Reference to Public Health*, London, Allen & Unwin, 1932. Per un commento sulla questione sanitaria tra le due guerre, S. ILIFFE, *The NHS. A Picture of Health?*, London, Lawrence & Wishart Limited, 1983, pp. 11-29.

⁽²¹¹⁾ Lo spiega T.H. MARSHALL, *Social Policy in the Twentieth Century*, cit., p. 75.

⁽²¹²⁾ Sulle peculiarità 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.

⁽²¹³⁾ Quand'anche poco univoche, le idee laskiane rappresentano un imprescindibile punto di riferimento teorico. 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. 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.

⁽²¹⁴⁾ Sulle origini di questo 'stile', già rintracciabili negli anni del riformismo *New Liberal*, LOUGHLIN, *The Functionalist Style in Public Law*, in *The University of Toronto Law Journal*, 55, 3, 2005, pp. 361-403.

Nel suo *Justice and Administrative Law* del 1928, è Robson a ereditare le suggestioni laskiane e a inserirle in una partitura sistematica rivolta alla costruzione di criteri normativi da applicare all'attività ministeriale ⁽²¹⁵⁾. 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 americana ⁽²¹⁶⁾ — esplicitamente suggeritagli dal dibattito a seguito del *Local Government Bill* ⁽²¹⁷⁾.

La scossa proviene però, sempre nel 1929, dal lato della *reaction*. Muovendo dalle stesse premesse di Laski circa lo « star-chamber method » ⁽²¹⁸⁾ dei *tribunals*, Lord Hewart, Chief Justice of England, erede dunque della posizione di Coke e di quello storico scontro con il dispotismo seicentesco così centrale nella cultura giuridica inglese ⁽²¹⁹⁾, denuncia una « administrative lawlessness » ⁽²²⁰⁾ foriera di un *New Despotism* contro il quale i giudici sono chiamati a

⁽²¹⁵⁾ 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 (p. 459 di W.A. ROBSON, *Justice and Administrative Law*, qui citato nella terza edizione del 1951 perché più utile ai fini di questo lavoro). Si veda anche l'opera giovanile IN., *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.

⁽²¹⁶⁾ Nella specie, l'autore suggerisce, oltre a procedure trasparenti e uniformi, la possibilità di proporre appello a una corte competente per « all questions of law ». Basti qui il breve sommario presente nelle conclusioni di F.J. PORT, *Administrative Law*, London, Longmans, 1929, pp. 327-358.

⁽²¹⁷⁾ Ivi, p. XIII.

⁽²¹⁸⁾ Le considerazioni di H.J. LASKI, *Authority in the Modern State*, cit., p. 99 sono riprese nel volume del 1930 intitolato *Liberty in the Modern State*, trad. it., *La libertà nello stato moderno*, Roma-Bari, Laterza, 1931, p. 27.

⁽²¹⁹⁾ Ereditando dunque la lotta contro la discrezionalità del potere regio e a favore della subordinazione del governo al *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. Sulla centralità del contesto seicentesco per l'evoluzione del *Common Law*, J. BAKER, *English Law Under Two Elizabeths. The Late Tudor Legal World and the Present*, Cambridge, Cambridge University Press, 2021.

⁽²²⁰⁾ G. HEWART, *The New Despotism*, cit., alle pp. 43-58.

combattere. Giunge pertanto a conclusioni perfettamente opposte a quelle dei giuristi 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 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 procedure ⁽²²¹⁾.

È da notare che la *social policy* riveste una importanza cruciale 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 » ⁽²²²⁾. 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 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 extent ⁽²²³⁾.

Tali denunce hanno immediata risonanza. Di qui la pressoché

⁽²²¹⁾ 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).

⁽²²²⁾ Ivi, p. 43.

⁽²²³⁾ Ivi, p. 50.

contestuale nomina del *Donoughmore Committee* preposto allo studio dei poteri ministeriali ⁽²²⁴⁾, al quale partecipano membri del Parlamento, *civil servants* e insigni giuristi, tra i quali Laski e Holdsworth ⁽²²⁵⁾.

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 » ⁽²²⁶⁾ e che sono disposti « to revise the whole theory and practise of the constitution which has so long been our boast » ⁽²²⁷⁾, scardini il fondamentale principio della « equality before the law »; l'uguaglianza formale dei cittadini di fronte alla legge, che nella diceyana *Law of the Constitution* era elevata sino ai « limiti estremi » ⁽²²⁸⁾ di imporre alle amministrazioni pubbliche, senza eccezioni, le stesse regole dettate per i privati ⁽²²⁹⁾.

Le due opposte teorie — quelle capitanate da Lord Hewart e dai giuristi della LSE — sembrano diversificarsi, in estrema sintesi,

⁽²²⁴⁾ In particolare, il *Committee*, inizialmente presieduto da Richard Walter Donoughmore, era chiamato ad analizzare la « (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.

⁽²²⁵⁾ 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.

⁽²²⁶⁾ C.K. ALLEN, *Bureaucracy Triumphant* [1931], London, Scientia, 1977, p. 22.

⁽²²⁷⁾ 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*). Ai fini di questo lavoro, l'opera è da leggere con l'aiuto di LASKI, *Review of Bureaucracy Triumphant* by Carleton Kemp Allen, in *Harvard Law Review*, 45, 4, 1932, pp. 754-756 che sentenzia: « Professor Allen explains that he does not want to return to the conditions of a *laissez-faire* state. But implied in all his criticism is a horror of what has been involved in its abandonment » (p. 756).

⁽²²⁸⁾ A.V. DICEY, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, cit., p. 161.

⁽²²⁹⁾ 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.

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 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" » ⁽²³⁰⁾. 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 e servizi pubblici ⁽²³¹⁾.

Tra le opposte prospettive 'normativiste' e 'funzionaliste' ⁽²³²⁾, il

⁽²³⁰⁾ LASKI, *Studies in Law and Politics*, London, Allen & Unwin, 1932, p. 281. Si noti però che, sin dalle prime pagine di *Liberty in the Modern State*, cit., Laski aveva iniziato a esprimere dubbi sulla nozione di libertà positiva; dubbi poi argomentati nel saggio enciclopedico ID., *Liberty*, in *Encyclopaedia of the Social Sciences*, 9, E.R.A. Seligman (ed.), London, Macmillan, 1933, pp. 442-447.

⁽²³¹⁾ Se « the life of politics, as of the law, lies in its functioning », aveva chiarito LASKI in *Authority in the Modern State*, cit., p. 61, sostiene adesso in ID., *Studies in Law and Politics*, cit., p. 296: « 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 ». Sull'importanza della LSE nell'elaborazione di una « conception of law as a social technique », si veda O. KAHN-FREUND, *The Legal Framework of Society*, in *Man and the Social Sciences*, W.A. Robson (ed.), London, Allen & Unwin, 1972, pp. 199-219.

⁽²³²⁾ Sul divario giuridico tra funzionalismo e normativismo, tra chi era a favore (« green light ») o contro (« red light ») allo sviluppo del diritto amministrativo, C.

Report of Committee on Ministers' Powers del 1932 si rifugia nella via mediana del « quasi-judicial » ⁽²³³⁾, cercando di definire l'intervento delle Corti, nelle ipotesi che non siano puramente amministrative, sulla base di specifici criteri e 'concetti' ⁽²³⁴⁾. Senonché, non riuscendo a distinguere le funzioni *quasi-judicial* da quelle *purely-administrative* in modo chiaro ⁽²³⁵⁾, si finiva per lasciarne l'individuazione in mano alle più varie sensibilità giudiziarie, impedendo dunque innovazioni di rilievo ⁽²³⁶⁾. « The cult of the 'quasi' » ⁽²³⁷⁾ 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 autonomi ⁽²³⁸⁾.

HARLOW, R. RAWLINGS, *Law and Administration*, cit., pp. 35 sgg. Sul punto i contributi di M. LOUGHLIN: nella specie, *Public Law and Political Theory*, cit., pp. 58 sgg., *The Functionalist Style in Public Law*, cit., pp. 361-403 e *The Foundation of Public Law*, Oxford, Oxford University Press, 2010, pp. 440-445.

⁽²³³⁾ Chiarito che un « system of administrative law and administrative judges (i.e., analogous to the French system) should not be established » (ivi, p. 118), si cerca di descrivere il concetto di *quasi-judicial* (*Report of Committee on Ministers' Powers*, pp. 71-118, section III, § 1-23).

⁽²³⁴⁾ 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.

⁽²³⁵⁾ *Report of Committee on Ministers' Powers*, cit., pp. 73-75 (Section III, § 2), 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 ».

⁽²³⁶⁾ Non 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, section II, § 1), si condanna l'abuso di formule legislative che attribuiscono poteri esecutivi indiscriminati (tra le quali la cosiddetta *Henry VIII clause*), ma non si elaborano criteri ermeneutici concretamente spendibili. Si vedano le note critiche di Laski (pp. 135-137) allegate al *Report*. Per un commento al *Report*, D.G.T. WILLIAMS, *The Donoughmore Report in Retrospect*, 60, 3, 1982, pp. 273-292.

⁽²³⁷⁾ W.A. ROBSON, *Justice and Administrative Law*, cit., p. 494.

⁽²³⁸⁾ 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*, cit., pp. I-XIX; S. CASSESE, *Albert Venn Dicey e il diritto amministrativo*, cit., pp. 5-82; B. SORDI, *Révolution, Rechtsstaat and the Rule of*

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, 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 desiderano — scrive Robson — « leave them free from any obligation to disclose their policy or even to formulate it » ⁽²³⁹⁾.

Un secondo contributo proviene, paradossalmente, da taluni dei diceyaniani. Esegneticamente 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 storico ⁽²⁴⁰⁾. A riassumerlo è di nuovo Robson, secondo cui il *Committee* nasce « with the dead hand of Dicey lying frozen on its neck » ⁽²⁴¹⁾.

Ebbene, ai fini di questo lavoro, più di tutto rileva il dato seguente: la mancata ridefinizione degli assetti di giustizia ammini-

Law: Historical Reflections on the Emergence and Development of Administrative Law, in *Comparative Administrative Law*, P. Lindseth, S. Rose-Ackerman (eds.), Northampton, Edward Elgar, 2010, pp. 23-37.

⁽²³⁹⁾ ROBSON, *Justice and Administrative Law*, cit., p. 433.

⁽²⁴⁰⁾ 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.

⁽²⁴¹⁾ ROBSON, *Justice and Administrative Law*, cit., p. 423. Sul *Committee* come « the high point of the impact of Dicey on English legal thought », B. ABEL-SMITH, R. STEVENS, R. BROOKE, *Lawyers and the Courts*, cit., p. 120.

strativa mantiene inalterata la separazione tra diritto e politica sociale ⁽²⁴²⁾.

Certo, il mondo burocratico, affermatosi assieme alla moltiplicazione dei servizi pubblici, sembra opposto, nei contenuti come nei metodi, a quello giuridico ⁽²⁴³⁾. 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 drappaggio di un rapporto effettivo di padronanza e subordinazione » ⁽²⁴⁴⁾. L'uguaglianza cui l'azione dei poteri pubblici deve tendere ha invece un'accezione sostanziale: è, essenzialmente, una « uguaglianza di opportunità » ⁽²⁴⁵⁾ che postula « eguali possibilità di diventare diseguali » ⁽²⁴⁶⁾. Trattare in modo eguale situazioni eguali, trattare in modo diverso situazioni diverse, è il solo modo per giungere a una piena eguaglianza, intesa come principio che informa una regola primaria di giustizia sostanziale.

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 » ⁽²⁴⁷⁾. Così, « quando la libertà è interpretata realisticamente, nel senso cioè ch'essa non implichi semplicemente un minimo di diritti civili e

⁽²⁴²⁾ Sugli sviluppi a seguito del *Committee*, C. STEBBINGS, *Legal Foundation of the Tribunals in Nineteenth Century England*, cit., pp. 330 sgg.

⁽²⁴³⁾ 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).

⁽²⁴⁴⁾ R.H. TAWNEY, *Equality* [1931], cit., p. 638.

⁽²⁴⁵⁾ Ivi, pp. 624-638.

⁽²⁴⁶⁾ Ivi, p. 627.

⁽²⁴⁷⁾ Ivi, p. 570.

politici, ma la garanzia che l'economicamente debole non sarà alla mercede dell'economicamente forte», ribadisce Tawney, ne discende che «una grande misura d'eguaglianza — lungi dall'essere contraria alla libertà — è ad essa essenziale» (248).

D'altro canto, il polo della scienza giuridica, pur restando espressione di formazioni culturali, tecniche, filosofie sovente reazionarie e pressoché inverse a quelle dell'amministrazione sociale (249), 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 1933 (250); apprendo alle critiche poi ribadite, in modo sempre più incisivo, dalle voci radunate attorno alla rivista *The Modern Law Review* (251). L'esattezza e assertività della magistrale critica di Jennings al *Rule of Law* dicevano, ormai obsoleto in una realtà incredibilmente mutata (252), non necessitano di commento.

(248) Ivi, p. 711. Sul pensiero di Tawney come approdo 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. Per la centralità storica della *Equality* di Tawney, si rimanda al percorso tracciato da B. JACKSON, *Equality and the British Left. A Study in Progressive Political Thought, 1900-1964*, Manchester, Manchester University Press, 2007. Si veda anche N. URBINATI, *Il liberalismo socialista nella tradizione inglese*, cit., pp. 231-236.

(249) «Judges are conservatives, administrators are collectivist», sentenza H.W. ARTHURS, *Rethinking Administrative Law*, cit., p. 34 riflettendo sul clima di quegli anni.

(250) W.I. JENNINGS, *The Law and the Constitution*, precedentemente citata nella ristampa della terza edizione del 1943 poiché più indicata per questo lavoro.

(251) 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. Sulle difficoltà del diritto amministrativo ancora alle porte della seconda guerra mondiale, si veda W.I. JENNINGS, W.A. ROBSON, E.C.S. WADE, *Administrative Law and the Teaching of Public Law*, in *Journal of the Society of Public Teachers of Law*, 15, 1938, pp. 10-15.

(252) Sulla teoria di Jennings, si consideri il parere di ROBSON, *Justice and Administrative Law*, cit., pp. 460-462.

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) ⁽²⁵³⁾.

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 teoria 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 'guardiano notturno' delle libertà civili, senza dunque proporre soluzioni spendibili per aggiornare la teoria al contesto sociale in straordinario mutamento ⁽²⁵⁴⁾. 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

⁽²⁵³⁾ JENNINGS, *The Law and the Constitution*, cit., p. 291.

⁽²⁵⁴⁾ 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 » (ivi, p. 288). Jennings propone all'opposto: « 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).

ancora che il « collectivism of twentieth century parties, and collectivism generally, are unconstitutional » ⁽²⁵⁵⁾.

L'immobilismo del giuridico risulta macroscopico se osservato negli sconvolgimenti, economici e politici, prodotti dalla Grande crisi ⁽²⁵⁶⁾.

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 finanziaria ⁽²⁵⁷⁾. 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 1911 ⁽²⁵⁸⁾, asserisce che « the financial situation demands that steps to reduce expenditure substantially should be taken immediately » ⁽²⁵⁹⁾ e propone la riduzione degli stipendi del comparto pubblico, assieme a una significativa diminuzione dei sussidi di disoccupazione ⁽²⁶⁰⁾. « Il documento più assurdo che io abbia avuto la disgrazia di leggere »: un « rapporto di pregiudizi, arroganza e panico » ⁽²⁶¹⁾, non esiterà a rinominarlo Keynes, il quale, nell'ipotesi di non voler colmare l'ammanco di

⁽²⁵⁵⁾ JENNINGS, *In Praise of Dicey. 1885-1935*, in *Public Administration*, 13, 2, 1935, p. 132. Simili considerazioni segnano, nel 1941, l'interpretazione di C.T. CARR, *Concerning English Administrative Law*, cit., pp. 21-30.

⁽²⁵⁶⁾ 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.

⁽²⁵⁷⁾ Sulla « budgetary orthodoxy », la migliore sintesi è quella di J.E. CRONIN, *War, State and Society in Twentieth-Century Britain*, cit., pp. 93-111.

⁽²⁵⁸⁾ « 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, § 368 curato da George Ernest May.

⁽²⁵⁹⁾ 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 ».

⁽²⁶⁰⁾ *Report of Committee on National Expenditure*, cit., pp. 27-92, § 62-267.

⁽²⁶¹⁾ Come citato da TAYLOR, *English History*, cit., p. 357.

introiti causato dalla crisi con il ricorso all'indebitamento, avrebbe preferito introdurre dazi protezionistici sulle importazioni ⁽²⁶²⁾.

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 i conservatori in sostituzione di molti parlamentari laburisti: dopo aver imposto i tagli del sussidio di disoccupazione (*the 'dole'*) e di quasi tutti gli stipendi del comparto pubblico nella misura del dieci per cento in nome del salvataggio della sterlina ⁽²⁶³⁾, la scelta — compiuta una decina di giorni dopo — di sospendere comunque il *gold standard* gli valse la definitiva espulsione dal *Labour* e l'accusa di 'tradimento', reo di assecondare la 'truffa dei banchieri' ⁽²⁶⁴⁾. Seguono le elezioni che legittimano la formazione di un secondo governo d'unità nazionale ⁽²⁶⁵⁾ 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* ⁽²⁶⁶⁾.

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* ⁽²⁶⁷⁾. La cesura del *Gold Standard*

⁽²⁶²⁾ J.M. KEYNES, *Mitigation by Tariff* [1931], in Id., *Essays in Persuasion*, cit., 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 *The Emergence of the Welfare State in Britain and Germany*, cit., pp. 167-187.

⁽²⁶³⁾ Fanno eccezione solo i salari delle forze dell'ordine, ridotti del cinque per cento, e quelli degli insegnanti, ridotti del quindici.

⁽²⁶⁴⁾ Per una ricostruzione degli eventi del 1931 in ottica laburista, S. WEBB, *What Happened in 1931: A Record*, in *Fabian Tract*, 237, 1932, pp. 1-14. Sulla formazione del *National Government* anche P. CLARKE, *Hope and Glory*, cit., pp. 185-232.

⁽²⁶⁵⁾ Un governo sempre guidato da MacDonald, con la fiducia del nuovo Parlamento a maggioranza assoluta *Tory*, e in carica fino al 1935.

⁽²⁶⁶⁾ È da notare che le più strenue difese del libero scambio internazionale provengono da Lloyd George e Churchill. Sul libero scambio, si rimanda all'analisi di C.L. MOWAT, *Britain between the Wars*, cit., pp. 346-413.

⁽²⁶⁷⁾ Sul « turning point » del 1931, M. BRUCE, *The Coming of the Welfare State*, cit., pp. 267-269.

(*Amendment*) Act ⁽²⁶⁸⁾ 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 guerra ⁽²⁶⁹⁾. « 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 » ⁽²⁷⁰⁾.

Negli anni Trenta, in effetti, sarà il 'piano' il lessema che legittimerà il volto inedito dello Stato dirigista: la pianificazione diviene l'espressione di un'armonia volontaristicamente pensata e creata, radicalmente opposta all'ordine liberale che — per vero attraverso precetti giuridicamente non meno artificiali — professava il libero fluire dell'economico ⁽²⁷¹⁾.

La via era stata aperta, di nuovo, dal vecchio Lloyd George e dal suo programma che, elaborato con il fondamentale contributo di 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 » ⁽²⁷²⁾: richiamandosi alle proposte pionieristiche del *Minority*

⁽²⁶⁸⁾ *Gold Standard (Amendment) Act* [1931], 21 & 22 Geo. 5, c. 46.

⁽²⁶⁹⁾ « 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 di restaurare in qualche modo l'economia di tipo automatico che era esistita, o si era creduto che esistesse, prima del 1914 ». Così, TAYLOR, *English History*, cit., p. 370. E ancora a p. 371: 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 ».

⁽²⁷⁰⁾ KEYNES, *The End of the Gold Standard* [1931], in Id., *Essays in Persuasion*, cit., p. 220.

⁽²⁷¹⁾ 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).

⁽²⁷²⁾ *We Can Conquer Unemployment*, cit., p. 3.

Report della Royal Commission on the Poor Laws (273), si disegna un vasto programma di lavori pubblici non dissimile da quello poco dopo adottato dal *New Deal* rooseveltiano (274). È però solo con la formazione del *Political and Economic Planning* (PEP) del 1931 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 statuale (275). *Plan or No Plan* sarà poi la secca alternativa posta da Barbara Wootton, rivendicando l'irrinunciabilità di rompere la dogmatica liberale e muovere verso un'economia pianificata (276).

È in questo clima che la teoria keynesiana offre gli strumenti per una completa inversione di paradigma (277). Nella *General*

(273) « 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.

(274) Nella specie, investimenti sulle infrastrutture, ponti, autostrade, linee telefoniche, trasporti pubblici. Cfr. *We Can Conquer Unemployment*, cit., pp. 7 sgg.

(275) 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.

(276) B. WOOTTON, *Plan or No Plan*, London, Victor Gollancz, 1934. L'alternativa è espressa soprattutto nel primo capitolo « The Nature of an Unplanned Economy » (pp. 7-54). Si vedano le perplessità di W.H. BEVERIDGE, *The Economic Implications of Planning Under Socialism* [1935], in *Planning Under Socialism and Other Addresses*, London, Longmans, 1936, pp. 1-31. « The choice, in spite of the title given by Mrs Wootton to her excellent small book, is not really between "Plan" and "No Plan", but between two different plans, as between two different machines » (p. 5): in questi anni, Beveridge, sostanzialmente, sembra proporre la via mediana del *planning under capitalism*.

(277) Lo dimostrano però 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, 1973 evidenziano l'inadeguatezza del modello 'concorrenza perfetta'. Come spiega J.K. GALBRAITH, *The Affluent Society*, cit., p. 114, prima di allora, difatti, « non esisteva una generale fiducia che le crisi potessero essere attenuate dall'azione del governo [...]. 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 ».

Theory ⁽²⁷⁸⁾ la condizione di instabilità, ora in modo definitivo, diviene lo scenario di partenza, la situazione normale, lo stato naturale delle cose ⁽²⁷⁹⁾. Di qui la necessità, strutturale e costante, dell'intervento dello Stato, di «una socializzazione di una certa ampiezza dell'investimento» come «unico metodo per consentire di avvicinarsi all'occupazione piena» ⁽²⁸⁰⁾; socializzazione che, per giunta, risulta economicamente conveniente ai sensi della teoria del moltiplicatore e della sua nota equazione ⁽²⁸¹⁾. 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» ⁽²⁸²⁾ e giuridica, naufraga, nei dilemmi della «povertà nell'abbondanza», assieme alla convinzione che il mercato rappresenti, di fatto, un ordine in naturale equilibrio ⁽²⁸³⁾.

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 autore-

⁽²⁷⁸⁾ KEYNES, *The General Theory of Employment, Interest and Money*, London, Macmillan, 1936; assunti anticipati, ancorché in modo meno esplicito, in Id., *A Treatise on Money*, London, Macmillan, 1930, in particolare nelle conclusioni del secondo volume, pp. 405-408.

⁽²⁷⁹⁾ 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).

⁽²⁸⁰⁾ KEYNES, *The General Theory of Employment, Interest and Money*, cit., p. 115.

⁽²⁸¹⁾ Su tali aspetti, H.P. MINSKY, *John Maynard Keynes*, trad. it., *Keynes e l'instabilità del capitalismo*, Torino, Bollati Boringhieri, 2008.

⁽²⁸²⁾ Come aveva anticipato qualche anno prima KEYNES, *National Self-Sufficiency* [1933], trad. it., in Id., *La fine del Laissez-Faire e altri scritti*, cit., p. 90.

⁽²⁸³⁾ In questo senso KEYNES, *State Planning* [1932], trad. it., in Id., *Come uscire dalla crisi*, a cura di P. Sabbatini, Roma-Bari, Laterza, 1983, pp. 59-68. Sulla teoria keynesiana tra la *End of Laissez-Faire* e la *General Theory*, si veda, nello stesso volume, la sintesi introduttiva di P. SABBATINI, *Keynes e la 'Grande crisi'*, pp. VII-XLIV.

golarsi e, senza un'azione deliberata, è incapace di portarci dalla nostra attuale povertà alla nostra potenziale abbondanza ⁽²⁸⁴⁾.

Non meno sconvolgenti sono le novità che investono le dottrine politiche ⁽²⁸⁵⁾. Il liberalismo che, nella sua rinnovata veste novecentesca, aveva finora segnato le peculiarità del pensiero britannico permettendo l'innesto dei diritti sociali nell'ordinamento ⁽²⁸⁶⁾, appare ora in profonda crisi. Sono questi gli anni in cui Laski, osservando la crisi del 1931 ⁽²⁸⁷⁾, sembra convertirsi al marxismo ⁽²⁸⁸⁾, finendo per criticare la Costituzione inglese e il gradualismo

⁽²⁸⁴⁾ KEYNES, *Poverty in Plenty: Is the Economic System Self-Adjusting?* [1934], trad. it., in Id., *La fine del Laissez-Faire e altri scritti*, cit., p. 107.

⁽²⁸⁵⁾ 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. Per il rapporto tra politica ed economia verso gli anni Trenta, è utile, specie ai fini di questo lavoro, K.R. HOOVER, *Economics as Ideology. Keynes, Laski, Hayek and the Creation of Contemporary Politics*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2003.

⁽²⁸⁶⁾ Sulle difficoltà liberali a superare una concezione neutrale del potere dello Stato che non consentiva di fronteggiare i drammi degli anni Trenta, H.J. LASKI, *The Decline of Liberalism*, L.T. Hobhouse Memorial Trust Lectures no. 10, London, Oxford University Press, 1940. Il nuovo liberalismo aveva prodotto « concessions, now here and now there, some of these, I admit, big concessions. But it was never ready to undertake that wholesale re-examination of social foundations that was called for » (p. 16).

⁽²⁸⁷⁾ LASKI rimarca gli effetti costituzionali della crisi in *Some Implications of the Crisis*, in *Political Quarterly*, II, 1931, p. 467, *The Crisis and the Constitution: 1931 and After*, London, Hogarth Press, 1932 e *Democracy in Crisis*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 1933. Per H.A. DEANE, *The Political Ideas of Harold Laski*, New York, Columbia University Press, 1955, specie da questo momento in avanti, la riflessione laskiana assumerà toni più retorici che veritieri, più propagandistici che scientifici. Assieme a gran parte degli osservatori, A.J.P. TAYLOR, *English History*, cit., p. 430 ritiene che « 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 ». In effetti, negli snodi della Grande crisi, destinati a sconvolgere l'ordine europeo, la Gran Bretagna si dimostrerà capace di preservare l'equilibrio costituzionale. Cfr. G. ORSINA, *Da un dopo guerra all'altro. Alcune considerazioni sui destini del progetto liberale nell'Europa del Novecento*, in *L'Europa di De Gasperi e Adenauer. La sfida della ricostruzione (1945-1951)*, a cura di M. Cau, Bologna, Il Mulino, 2011, pp. 23-49.

⁽²⁸⁸⁾ L'opera di LASKI più esplicita in questo senso è *The State in Theory and Practice*, London, Allen & Unwin, 1935. Il suo tentativo di conciliare libertà ed eguaglianza, non rende invero possibile racchiudere il suo pensiero entro i canoni del

smo della cultura fabiana al quale si era avvicinato. E la democrazia burocratizzata gli sembra ora in grado di raggiungere, di soggiogare le classi subalterne:

socialistic measures, in a word, are not obtainable by constitutional means. Whenever a party in office seeks by legislative action to alter seriously the distribution of wealth, finance-capital will not accept the rule of Parliamentary government ⁽²⁸⁹⁾.

Sono questi, inoltre, gli anni in cui Sir Oswald Mosley, dopo aver abbandonato il *Labour* in polemica con il mancato accoglimento del suo programma di lavori pubblici simile a quello di Lloyd George e Keynes, si avvia verso l'esperienza della sua *British Union of Fascists* guardando con ammirazione al corporativismo italiano ⁽²⁹⁰⁾. Si noti poi che persino gli Webbs sembrano giudicare positivamente il *Soviet Communism* ⁽²⁹¹⁾ e la sua monistica pianificazione, forse perché stanchi di 'temporeggiare' e alla ricerca di intravedere la possibilità, dopo tanto attendere, di 'colpire duro, come fece Fabio'.

Nei *Principles of Economic Planning*, anche G.D.H. Cole rivendica la necessità di programmare la produzione e redistribuzione della ricchezza; necessità arricchita dalla proposta — che in parte richiama l'idea di un « vagabond's wage » già avanzata nelle *Roads to Freedom* di Bertrand Russell ⁽²⁹²⁾ — di istituire un *basic income* di

marxismo; movimento che in Inghilterra resta relegato a J. STRACHEY, *The Coming Struggle for Power*, London, Victor Gollancz, 1932. Cfr. C. PALAZZOLO, *La libertà alla prova*, cit., pp. 221-232.

⁽²⁸⁹⁾ Così, LASKI, *Some Implications of the Crisis*, cit., p. 467.

⁽²⁹⁰⁾ Su Mosley, nell'ottica della riflessione corporativa, V. TORREGGIANI, *Stato e culture corporative nel Regno Unito*, cit., pp. 217-254.

⁽²⁹¹⁾ B. WEBB, S. WEBB, *Soviet Communism: A New Civilisation?* [1935], trad. it., *Il comunismo sovietico: una nuova civiltà*, Torino, Einaudi, 1950; da leggere con l'aiuto di BEVERIDGE, "Soviet Communism", in *The Political Quarterly*, 7, 3, 1936, pp. 346-367. Da notare come gli Webbs tolgano il punto interrogativo nella seconda edizione del 1937, poi recensita, non a caso, da LASKI, *Review of "Soviet Communism: A New Civilisation"*, in *The Political Quarterly*, 9, 1, 1938, pp. 130-133. Sull'importanza dell'opera anche C. PALAZZOLO, *Dal fabianesimo al neofabianesimo*, cit., pp. 147-165.

⁽²⁹²⁾ « Under this plan, every man could live without work: there would be what might be called a "vagabond's wage", sufficient for existence but not for luxury ». Così, B. RUSSELL, *Roads to Freedom. Socialism, Anarchism, and Syndicalism*, London, Allen & Unwin, 1918, p. 179.

cittadinanza, pensato come un 'dividendo sociale' da estendere progressivamente ⁽²⁹³⁾. Il consenso verso la pianificazione ora attiene tanto al *Practical Socialism* ⁽²⁹⁴⁾ di Hugh Dalton, intento ad aggiornare la ricetta 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 » ⁽²⁹⁵⁾, 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 » ⁽²⁹⁶⁾, Macmillan suggerisce, oltre al completamento del *national minimum* di protezione sociale ⁽²⁹⁷⁾, un'economia pianificata capace di sospingere 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,

⁽²⁹³⁾ Si immaginano, in particolare, due fonti di reddito, « work and citizenship. Incomes will be distributed partly as rewards for work, and partly as direct payments from the State to every citizen as "social dividends" — a recognition of each citizen's claim as a consumer to share in the common heritage of productive power. I believe the tendency will be for a planned economy steadily to reduce the proportion of total income distributed in the first of these ways, and steadily to enlarge the amount of the social dividend. For the distribution of this dividend I can see no possible basis except that of need. The aim should be, as speedily as possible, to make the dividend large enough to cover the whole of the minimum needs of every citizen. Being paid as a civic right, it will be of equal amount for all, or rather for all adults, with appropriate allowances for children ». Così, G.D.H. COLE, *Principles of Economic Planning*, London, Macmillan, 1935, p. 235.

⁽²⁹⁴⁾ H. DALTON, *Practical Socialism for Britain* [1935], London, Routledge, 1945.

⁽²⁹⁵⁾ H. MACMILLAN, *The Middle Way: A Study of the Problem of Economic and Social Progress in a Free and Democratic Society* [1938], ora in *Theories of the Mixed Economy*, D.A. Reisman (ed.), London, Pickering, 1994, p. 173.

⁽²⁹⁶⁾ Ivi, p. 5.

⁽²⁹⁷⁾ « 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, Macmillan propone un più ampio meccanismo per il *minimum wage* (pp. 301-11) e l'effettivo riconoscimento di un *minimum for unemployed* (pp. 312-340).

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 ownership ⁽²⁹⁸⁾.

Nonostante questi sconvolgimenti dottrinali, il diritto dei servizi pubblici, a dispetto delle trasformazioni visibili in molti ordinamenti occidentali ⁽²⁹⁹⁾, non conosce significative innovazioni. Sarebbe difatti errato, da un punto di vista strettamente giuridico, sopravvalutare la capacità descrittiva della pianificazione di riassumere, quantomeno negli anni Trenta, i mutamenti dello Stato sociale britannico. Le ambizioni pianificatrici non conoscono una trasposizione normativa che non sia settoriale e assai frammentata ⁽³⁰⁰⁾. 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 » ⁽³⁰¹⁾, 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 popolazione ⁽³⁰²⁾. L'assistenza ospedaliera, inoltre, resta affidata al localismo dei territori o alle iniziative volontarie delle *societies* ⁽³⁰³⁾.

⁽²⁹⁸⁾ Ivi, pp. 237-238.

⁽²⁹⁹⁾ 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.

⁽³⁰⁰⁾ È timida, e spesso insufficiente, la pianificazione in materia di *housing*, regolamentazione agricola, distribuzione elettrica, trasporti.

⁽³⁰¹⁾ MACMILLAN, *The Middle Way*, cit., p. 10.

⁽³⁰²⁾ Si fa rispettivamente riferimento alle proposte di *A General Medical Service for the Nation*, London, BMA, 1930 e *A Socialised Medical Service*, London, SMA, 1933. Circa « the problem of planning » in ambito ospedaliero, B. ABEL-SMITH, *The Hospitals*, cit., pp. 405-423.

⁽³⁰³⁾ 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 *Social Security*, W.A.

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. Alimentando il « chaos »⁽³⁰⁴⁾ della tutela contro la disoccupazione, viene imposta una stretta sul *means-test* per i *transitional payments*, ritrattando l'allentamento appena varato dal governo laburista uscente⁽³⁰⁵⁾. 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 pubblica⁽³⁰⁶⁾, 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*)⁽³⁰⁷⁾. Grandissima è l'opposizione al nuovo accertamento dei mezzi, considerato insensato, aleatorio e inutilmente rigido in un contesto di disoccupazione dilagante. Si dubita — lo notano gli osservatori più attenti — come, in un siffatto contesto, un organismo pubblico o un tribunale amministrativo, « 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 »⁽³⁰⁸⁾. E non sono rari i casi nei quali le famiglie decidono deliberatamente di dividersi per non rischiare di fallire il '*test*'.

Robson (ed.), 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*, cit., pp. 230 sgg.

⁽³⁰⁴⁾ BEVERIDGE, *The Past and Present of Unemployment Insurance*, cit., pp. 15-47.

⁽³⁰⁵⁾ Cfr. *Unemployment Insurance Act* [1930], 20 Geo. 5, c. 16 e *Unemployment Insurance (No. 3) Act* [1931], 21 & 22 Geo. 5, c. 36.

⁽³⁰⁶⁾ 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.

⁽³⁰⁷⁾ Le analisi più complete sono quelle di A. DEACON, J. BRADSHAW, *Reserved for the Poor. The Means Test in British Social Policy*, Oxford, Blackwell, 1983, pp. 5-29 e N. BRANSON, M. HEINEMANN, *Britain in the Nineteen Thirties*, trad. it., *L'Inghilterra negli anni Trenta*, Roma-Bari, Laterza, 1973, pp. 27-57.

⁽³⁰⁸⁾ E.W. BAKKE, *The Unemployed Man. A Social Study*, London, Nisbet, 1933, p. 102.

È dunque sentita la necessità di provare a razionalizzare la materia, la cui disciplina va stratificandosi assieme alla congerie di interventi normativi ⁽³⁰⁹⁾. Si fa strada l'opinione di dover costruire « a plan of unemployment insurance » secondo il quale, « strictly on insurance lines », i benefici della « unemployment insurance law have applied uniformly throughout its coverage under a central administration » ⁽³¹⁰⁾. Seguendo le raccomandazioni volte a rilanciare una rigorosa applicazione del principio contributivo, separando assistenza e previdenza ma tentando di coordinarle entro una coerente orditura ⁽³¹¹⁾, l'*Unemployment Act* del 1934 istituisce un *Unemployment Insurance Statutory Committee* (UISC), presieduto per i successivi dieci anni da 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 dallo schema assicurativo ⁽³¹²⁾. 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 beneficio ⁽³¹³⁾.

Eppure, le mire razionalizzanti, ancora una volta, si rivelano

⁽³⁰⁹⁾ Si veda, in questo senso, il *Final Report of Royal Commission on Unemployment Insurance* [Cmd. 4185], 1932. Da guardare l'articolo di J.M. KEYNES, *The Means to Prosperity* [1933], trad. it., in *Come uscire dalla crisi*, cit., pp. 69-92.

⁽³¹⁰⁾ 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 sopperire alle falle della *unemployment insurance* (*The Method of Social Legislation*, in *Public Administration*, 9, 1, 1931, pp. 4-14).

⁽³¹¹⁾ J. HARRIS, *William Beveridge*, cit., pp. 356-361.

⁽³¹²⁾ *Unemployment Act* [1934], 24 & 25 Geo. 5, c. 29, soprattutto ss. 19-20 e 35. Sulla riforma si veda BEVERIDGE, *Unemployment Assistance* [1935], in *Planning Under Socialism and Other Addresses*, cit., pp. 44-48 e W.I. JENNINGS, *The Poor Law Code, and the Law of Unemployment Assistance*, cit., pp. 45 sgg.

⁽³¹³⁾ 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. Si veda anche T. LYNES, *Unemployment Assistance Tribunals in the 1930s*, in *Justice, Discretion and Poverty. Supplementary Benefit Appeal Tribunals in Britain*, M. Adler, A. Bradley (eds.), Abingdon, Professional Books, 1982, pp. 5-31.

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 severo della prova dei mezzi. Le proporzioni della rivolta contro il *means-test* sono spettacolari, così come le grandi 'marce della fame' che procedono verso *Hyde Park* dalle varie aree depresse ⁽³¹⁴⁾.

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 altre realtà. Testimoniano il collasso della gloriosa Inghilterra del carbone, anche al netto dell'enfasi narrativa, la « shocking visit to Black Country » ⁽³¹⁵⁾ descritta da Priestley nel suo *English Journey* e le immagini — che riprendono il genere letterario avviato dal Dickens di *Hard Times* ⁽³¹⁶⁾ — della *Road to Wigan Pier* di Orwell ⁽³¹⁷⁾.

Nel fallimento della riforma del 1934, la cui completa attuazione, addirittura, viene rimandata ai sensi dei cosiddetti *Standstill Acts* ⁽³¹⁸⁾, 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,

⁽³¹⁴⁾ Sulle « spettacolari » proteste, W.G. RUNCIMAN, *Relative Deprivation and Social Justice*, cit., p. 88 sgg.

⁽³¹⁵⁾ 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).

⁽³¹⁶⁾ C. DICKENS, *Hard Times* [1854], trad. it., *Tempi difficili*, Milano, Feltrinelli, 2018.

⁽³¹⁷⁾ G. ORWELL, *The Road to Wigan Pier* [1937], trad. it., *La strada di Wigan Pier*, Milano, Mondadori, 2015.

⁽³¹⁸⁾ *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.

straordinariamente disorganica ⁽³¹⁹⁾. Agli antipodi di ogni ambizione pianificatrice, in Inghilterra, la confusione normativa è la cifra del periodo tra le due guerre ⁽³²⁰⁾.

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 locali, risulta insufficiente ⁽³²¹⁾. Lo *slums clearance* e la ricostruzione di abitazioni rispondenti ad adeguati requisiti igienici vengono favoriti solo dal *boom* dell'edilizia privata ⁽³²²⁾, che costituisce il principale fattore della ripresa economica e il motivo per cui il Regno esce dalla Grande crisi più velocemente rispetto ad altri paesi ⁽³²³⁾.

Questo sviluppo edilizio 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

⁽³¹⁹⁾ Lo spiega bene K. LAYBOURN, *The Evolution of British Social Policy and the Welfare State*, cit., pp. 183-219.

⁽³²⁰⁾ Sulla situazione caotica di questi anni, è felice la sintesi di A. DIGBY, *British Welfare Policy*, cit., pp. 48-52. Sull'*interwar* come « the period of confusion », M. PUGH, *State and society*, cit., pp. 253-353.

⁽³²¹⁾ Si pensi ai finanziamenti previsti a partire dallo *Housing Act* [1923], 13 & 14 Geo. 5, c. 24 di Neville Chamberlain, che 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. Si veda, su tutti, il commentario di JENNINGS, *The Law of Housing* [1935], London, Charles Knight, qui citato nella terza edizione del 1949. 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. Importante, ma non risolutivo, l'apporto del *Public Health Act* [1936], 26 Geo. 5 & Edw. 8, c. 49 da interpretare con l'aiuto di JENNINGS, *The Law of Public Health 1936*, London, Charles Knight, 1936.

⁽³²²⁾ 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.

⁽³²³⁾ Battuto forse solo dalla Svezia socialdemocratica che, con una strategia pressoché opposta all'austerità britannica, in questi anni vira verso l'ingegneria sociale tipica del *Welfare State*. Sulla crisi internazionale e sulla ripresa britannica e svedese, C.P. KINDLEBERGER, *Die Weltwirtschaftskrise, 1929-1939*, trad. it., *La grande depressione nel mondo. 1929-1939*, Milano, Etas, 1982, pp. 125-158.

all'ostruzionismo giudiziario che, in deroga alla consolidata attitudine al *self-restraint* ⁽³²⁴⁾, tende a intromettersi — sia pur in modo incoerente e spesso non univoco ⁽³²⁵⁾ — nelle questioni attinenti alla proprietà dei terreni oggetto dei *clearance orders* ⁽³²⁶⁾, giacché, in questo campo, l'azione pubblicistica era più incline a compromettere i diritti patrimoniali ben cari alla tradizione del *Common Law* ⁽³²⁷⁾.

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 entrusted. Speaking generally, most members of the judiciary appear to find it difficult to see further than property rights ⁽³²⁸⁾.

Ne emerge, ancora una volta, il generale divario tra il giuridico e il polo amministrativo, la consapevolezza che « the tendencies of the modern State run counter to the main principles upon which the Common Law has been built », nonché l'obiettivo del « judiciary to minimize the consequences of those tendencies in a way which consciously hampers the purpose of the administrator » ⁽³²⁹⁾. Nota Laski nel 1938:

⁽³²⁴⁾ « 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*.

⁽³²⁵⁾ È centrale il saggio di JENNINGS, *Judicial Process at Its Worst*, in *The Modern Law Review*, 1, 1937, pp. 111-131.

⁽³²⁶⁾ 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 ROBSON, *Justice and Administrative Law*, cit., pp. 483-485.

⁽³²⁷⁾ Su tali aspetti, J.A.G. GRIFFITH, *Judicial Politics since 1920*, cit., pp. 30-33. Riassume inoltre in *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 ».

⁽³²⁸⁾ M.E. DIMOCK, *British Public Utilities and National Development*, cit., p. 313. Come spiega T. PROSSER, *Law and the Regulators*, Oxford, Clarendon Press, 1997, p. 35, la relazione tra il *Common Law* e i servizi pubblici è sempre stata regolata da un rapporto di « hostility and incomprehension ».

⁽³²⁹⁾ H.J. LASKI, *Parliamentary Government in England*, London, Allen & Unwin, 1938, p. 367.

It is difficult, in fact, not to feel that the conflict between the premisses of the Common Law and those of the modern State in its more positive aspect, presage the need for a reconsideration of the whole basis of our judicial institutions ⁽³³⁰⁾.

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* ⁽³³¹⁾ e, dunque, non spingendosi oltre la controversa nozione di *quasi-judicial* appena celebrata nell'*Errington case* del 1935 ⁽³³²⁾, rallenta, ma non frena, il naturale sviluppo della *social policy* ⁽³³³⁾.

Oltre all'assenza di un chiaro statuto normativo, i servizi pubblici restano un concetto polisemico, vocabolo cangiante, « a sort of « "No Man's Land" between law, government, and economics » ⁽³³⁴⁾, cresciuti sulla base della contingenza, di « opportunism and experimentation » ⁽³³⁵⁾, di impellenze concrete ed esigenze empiriche ⁽³³⁶⁾. 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* e 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 impro-

⁽³³⁰⁾ Ivi, p. 369.

⁽³³¹⁾ 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.

⁽³³²⁾ « 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 »; si legge in *Errington v. Minister of Health* [1935] 1. K.B. 249, p. 273. Sull'*Errington case* si veda, su tutti, 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.

⁽³³³⁾ « 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, JENNINGS, *The Law and the Constitution*, cit., p. 179.

⁽³³⁴⁾ M.E. DIMOCK, *British Public Utilities and National Development*, cit., p. 23.

⁽³³⁵⁾ Ivi, p. 301.

⁽³³⁶⁾ Pure 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.

visation » ⁽³³⁷⁾. Peggio: « there is, unfortunately, no generally accepted view as to what constitutes a public social service » ⁽³³⁸⁾. L'interventismo sociale dello Stato ha l'aspetto di una massa informe, accatastata senza razionalizzazione né ordine; disorganicità certo causata dal repentino mutamento novecentesco, ma altresì dall'assenza di una riflessione giuridica dalla vocazione concettuale.

3. *Dall'assicurazione ai servizi sociali: la convivenza tra Rule of Law e Welfare State.*

Con l'irrompere del secondo conflitto mondiale, l'urgenza di razionalizzare la legislazione sociale è 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 » ⁽³³⁹⁾,

⁽³³⁷⁾ 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 dei benefici non previdenziali (pp. 130-157). 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.

⁽³³⁸⁾ *Report on the British Social Services*, cit., p. 10. Non solo: risultava particolarmente complessa anche la definizione, più generale, di 'servizio pubblico'. Qualche anno prima, il manuale di F.N. KEEN, *The Law Relating to Public Service Undertakings. Comprising a Survey of the Legal Position of Such Undertakings Generally, and a More Detailed Consideration of Particular Classes of Undertakings*, London, King & Son, 1925, denunciando che « the expression "public service" is not one capable of very precise definition » (p. 3), si era concentrato unicamente sui servizi economici e idrici.

⁽³³⁹⁾ Così, W.H. BEVERIDGE, *Social Insurance and Allied Services*, cit., p. 9, § 3, comunque ammettendo che i « provvedimenti britannici di protezione sociale, sia per [...] importanza che per la vastità, non temono alcun confronto » (p. 10, § 3) con gli altri paesi industrializzati.

costringe alla nomina del *Beveridge Committee* nel 1941 ⁽³⁴⁰⁾, chiamato a riorganizzare la frammentata legislazione 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 Beveridge, all'interno del suo celebre *Report* del 1942, precisi che il rapporto da lui redatto, lungi dall'essere particolarmente innovativo, si configuri come una mera razionalizzazione di principi ampiamente consolidati.

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 britannico ⁽³⁴¹⁾.

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 inclusiva e solidale, Beveridge, rimarcando le continuità del giuridico e il gradualismo secondo la consueta indole d'oltremania, 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* guidato da quel 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 Stato ⁽³⁴²⁾.

Non v'è dubbio che Beveridge guardi, in particolar modo, alla tutela contro le malattie e la disoccupazione del *National Insurance*

⁽³⁴⁰⁾ Sulla nomina del *Committee*, *infra*, capitolo terzo, 2.

⁽³⁴¹⁾ BEVERIDGE, *Social Insurance and Allied Services*, cit., p. 32, § 31.

⁽³⁴²⁾ BEVERIDGE, *Voluntary Action*, cit., p. 193.

Act ⁽³⁴³⁾, laddove esplicitamente sostiene che le proposte del suo piano 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 » ⁽³⁴⁴⁾. Chiarisce in un messaggio radio del 2 dicembre 1942, il giorno seguente la pubblicazione ufficiale del suo rapporto:

the Plan, as I have set it out briefly, is a completion of what was begun a little more than thirty years ago when Mr. Lloyd George introduced National Health Insurance, and Mr. Winston Churchill, then President of the Board of Trade, introduced Unemployment Insurance. The man who led us to victory in the last war was the Minister responsible for Health Insurance. The Minister who more than thirty years ago had the courage and imagination to father the scheme of Unemployment Insurance, a thing then unknown outside Britain, is the man who is leading us to victory in this war; I'd like to see him complete as well the work that he began in social insurance then ⁽³⁴⁵⁾.

Detta interpretazione apre alla convinzione storiografica — che ancor oggi riscuote non pochi consensi — che il riformismo *New Liberal* e il suo embrionale riconoscimento di un minimo nazionale di protezione sociale, se non capace di rivaleggiare per importanza con il *Beveridge Report*, ne costituirebbe quantomeno un pacifico 'antecedente teorico' in grado di evolversi naturalmente nella cittadinanza laburista predisposta nell'immediato secondo dopoguerra sulla base delle proposte beveridgiane ⁽³⁴⁶⁾. Il *national minimum*

⁽³⁴³⁾ « 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 ». BEVERIDGE, *Insurance for All and Everything*, cit., p. 14.

⁽³⁴⁴⁾ « 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 ». BEVERIDGE, *Epilogue*, cit., p. 269. Il passaggio è riportato anche nell'analisi critica di A. LA SPINA, *Il modello normativo del Welfare State*, cit., p. 62.

⁽³⁴⁵⁾ BEVERIDGE, *Plan for Social Security*, in Id., *The Pillars of Security*, cit., p. 57.

⁽³⁴⁶⁾ 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 altresì la recente analisi di J. COOPER, *The British Welfare Revolution*, cit., pp. 287-295.

può pertanto divenire, storiograficamente, il primo antecedente del futuro *Welfare State*, nonché il segno di un'evoluzione tutta britannica, frutto di uno sviluppo naturale, graduale, avulso dagli scossoni tipici del continente ⁽³⁴⁷⁾.

È in questo senso che, per Thomas Humphrey Marshall, « 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 » ⁽³⁴⁸⁾. 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 il principio del *national minimum* accolto in nuce dalla *National Insurance* verso il riconoscimento delle prestazioni universalistiche del *Social Service State* del secondo dopoguerra ⁽³⁴⁹⁾.

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 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

⁽³⁴⁷⁾ Lo segnala anche P. CALAMANDREI, *L'avvenire dei diritti di libertà* [1946], cit., 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 ».

⁽³⁴⁸⁾ T.H. MARSHALL, *The Welfare State and the Affluent Society* [1963], in Id., *Sociology at the Crossroad*, trad. it., *Cittadinanza e Classe Sociale*, Torino, Utet, 1976, pp. 218-219 *passim*.

⁽³⁴⁹⁾ 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, MARSHALL, *Social Policy in the Twentieth Century*, 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 sull'importanza dell'*interwar*, 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.

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 trincea ⁽³⁵⁰⁾.

In realtà, l'approccio continuista — che valorizza una graduale evoluzione e uno spontaneo sviluppo del *Welfare State* novecentesco, in corrispondenza alla consueta, già menzionata, *Whig Interpretation of History* — 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 nell'acuirsi della progressività fiscale, quanto della questione amministrativa, marcata dal passaggio dal tradizionale localismo all'egemonia del centralismo. Simili considerazioni valgono per il lavoro che, ancorché interamente ignorato dalla scienza giuridica, acquisisce tacitamente un'inedita rilevanza istituzionale scandita dalla conflittualità sindacale ⁽³⁵¹⁾. Il più incisivo indicatore di massima, tuttavia, resta quello dei livelli di spesa sociale; livelli che negli anni più bui della Grande crisi, si assestano, nonostante i tentativi di contenerne la crescita, su cifre non molto inferiori a quelle che caratterizzeranno la stagione del *Welfare State* laburista, contribuendo non poco al miglioramento — confermato dal secondo *survey* di Rowntree ⁽³⁵²⁾ e innegabile anche al netto delle rappresentazioni letterarie — delle condizioni della classe

⁽³⁵⁰⁾ MARSHALL, *The Welfare State and the Affluent Society*, cit., p. 215.

⁽³⁵¹⁾ Si pensi anche 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 indispensabile 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.

⁽³⁵²⁾ B.S. ROWNTREE, *Poverty and Progress: A Second Social Survey of York; with Diagrams and Illustrations*, London, Longmans, 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.

operaia (353). 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 guerre (354); tanto che lo Stato dirigista deve 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* (355). Tende a dimostrarlo la diffusione del termine 'piano' associato al *Beveridge Report* del 1942.

(353) 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.

(354) Scrive K. POLANYI, *Der Mechanismus der Weltwirtschaftskrise* [1933], trad. it., *Il meccanismo della crisi economica mondiale*, in *La libertà in una società complessa*, cit., 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.

(355) 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 Workfare*, London, Faber and Faber, 1989, pp. 48-63. Cfr. anche A. CAWSON, *Corporatism and Social Welfare. Social Policy and State Intervention in Britain*, London, Heinemann, 1982, pp. 1-15. 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 economi-

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 » ⁽³⁵⁶⁾ 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 produttiva ⁽³⁵⁷⁾.

Con specifico riferimento al caso britannico, il Regno — scrive Polanyi — « sospendendo la base aurea aveva compiuto un passo decisivo verso la trasformazione » ⁽³⁵⁸⁾.

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 controllata ⁽³⁵⁹⁾.

La rivoluzione, insita nel passaggio dal *laissez-faire* al dirigismo dell'azione statuale, evidenzia nuovi compiti pubblici che, lungi dall'essere unicamente rivolti a correggere le più gravi storture

che, facendosi garante di un particolare 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 ».

⁽³⁵⁶⁾ POLANYI, *The Great Transformation*, cit., p. 186.

⁽³⁵⁷⁾ Ivi, p. 170.

⁽³⁵⁸⁾ Ivi, pp. 287-288.

⁽³⁵⁹⁾ POLANYI, *Universal Capitalism or Regional Planning?* [1945], trad. it., *Capitalismo universale o pianificazione regionale?*, in *La libertà in una società complessa*, cit., p. 147.

sociali prodotte dal mercato, sono ora destinati a imporre il predominio del giuridico sull'economico, indirizzando l'economia a fini sociali e prevenendo il bisogno prima che questo si manifesti ⁽³⁶⁰⁾: una trasformazione dell'ordinamento, promossa primariamente dalle esperienze totalitarie, dalla quale però neanche le realtà democratiche possono prescindere, perché funzionale alla loro stessa sopravvivenza ⁽³⁶¹⁾. Fedele al pluralismo sin dagli scritti giovanili ⁽³⁶²⁾, Polanyi resta però fermo nel rivendicare la necessità di una svolta umanitaria 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* » ⁽³⁶³⁾, 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 » ⁽³⁶⁴⁾. L'intervento pubblicistico deve tendere pertanto, come approdo conclusivo della sua analisi, all'emancipazione dell'uomo, a difenderne la « libertà in una società

⁽³⁶⁰⁾ Sembra rimarcarlo il volume 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 ».

⁽³⁶¹⁾ « La possibilità stessa della libertà è oggi messa in dubbio », rimarca POLANYI, *The Great Transformation*, cit., p. 317.

⁽³⁶²⁾ Si vedano POLANYI, *A Gildszocializmus (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 *La libertà in una società complessa*, cit., rispettivamente, pp. 3-6 e 7-9.

⁽³⁶³⁾ POLANYI, *The Great Transformation*, cit., p. 178.

⁽³⁶⁴⁾ Ivi, p. 180.

complessa » ⁽³⁶⁵⁾, minacciata dalla tirannia, ora del mercato auto-regolato, ora del totalitarismo.

La *Road to Serfdom* ⁽³⁶⁶⁾ 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 collettiva ⁽³⁶⁷⁾. Giunge però a conclusioni esattamente opposte a quelle polanyane ⁽³⁶⁸⁾: lo Stato è incapace di controllare l'economico se non al prezzo della schiavitù totalitaria, foriera di un ordine artificialmente contrario al naturale liberarsi delle forze individuali ⁽³⁶⁹⁾. 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 » ⁽³⁷⁰⁾. Di qui anche l'incompatibilità tra pianificazione e *Rule of Law*: approdato alla LSE negli anni

⁽³⁶⁵⁾ L'appello alla « libertà in una società complessa » chiude, non a caso, la parte terza dell'opera e avrebbe dovuto costituire l'oggetto della sua ultima monografia. Ivi, pp. 311-320. Cfr. A. SALSANO, *Presentazione*, in *La libertà in una società complessa*, cit., pp. IX-XVII.

⁽³⁶⁶⁾ F.A. HAYEK, *The Road to Serfdom*, cit., pubblicata proprio nel 1944.

⁽³⁶⁷⁾ 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).

⁽³⁶⁸⁾ Nel saggio *Why I Am Not a Conservative* [1960], in *The Constitution of Liberty*, cit., p. 783, HAYEK dichiara di « non essere altro che un impenitente Old Whig », che « non significa ovviamente voler tornare là dove eravamo alla fine dell'Ottocento », ma continuare a credere nelle potenzialità del libero mercato. Sul primo Hayek e la sua evoluzione da economista a filosofo sociale, F. TEDESCO, *Introduzione a Hayek*, Roma-Bari, Laterza, 2004, pp. 3-43.

⁽³⁶⁹⁾ 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 ». Lo nota P. COSTA, *Cittadinanza sociale e diritto del lavoro nell'Italia repubblicana*, in *Lavoro e diritto*, 1, 2009, pp. 46-47.

⁽³⁷⁰⁾ HAYEK, *The Road to Serfdom*, cit., p. 117.

della direzione Beveridge ⁽³⁷¹⁾, Hayek ritiene, proprio in antitesi al significato più intimo della libertà dal bisogno, che la programmazione economico-sociale dello Stato cospiri contro la garanzia costituzionale dei diritti civili e politici. Per questi motivi, l'ordinamento britannico — scrive nel 1944 — mostra « crescenti punti di somiglianza con la Germania di venti o trent'anni fa » ⁽³⁷²⁾.

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 immaginare ⁽³⁷³⁾.

Eppure, nell'evidenziare la centralità dello Stato dirigista e della sua capacità di travolgere gli assetti internazionali dello Stato di diritto liberale, tanto la *Great Transformation* che la *Road to Serfdom* sembrano condizionate dalla *forma mentis* continentale dei rispettivi autori. Rischiano pertanto di condurre a esiti fuorvianti se utilizzate per descrivere le peculiarità d'oltremania: ritrarre i diritti sociali come strumenti esattamente opposti alla cultura giuridica liberale, ovvero come il segno dello scontro conflittuale tra lo Stato di diritto e lo Stato sociale, non risulta completamente appagante per il caso britannico ⁽³⁷⁴⁾.

Lo attesta il ritardo con cui l'esperienza inglese comprende come il diritto sociale possa sconvolgere la dimensione costituzionale. Si noti infatti 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

⁽³⁷¹⁾ Beveridge, lasciata la direzione della LSE nel 1937, è adesso *Master* dell'*University College* a Oxford. Sui dibattiti della LSE negli anni Trenta, W.H. BEVERIDGE, *The London School of Economics and Its Problems*, cit. e, per gli anni Quaranta, R. DAHRENDORF, *LSE*, cit., pp. 210-242.

⁽³⁷²⁾ HAYEK, *The Road to Serfdom*, cit., p. 229.

⁽³⁷³⁾ Ivi, pp. 129-130.

⁽³⁷⁴⁾ Su teoria e storia dello Stato di diritto, si rimanda, rispettivamente, a D. ZOLO, *Teoria e critica dello Stato di diritto* e a COSTA, *Lo Stato di diritto: un'introduzione storica*, entrambi in *Lo Stato di diritto*, cit., pp. 17-73 e pp. 89-170.

aims and responsibilities the maintenance of a high and stable level of employment after the war » ⁽³⁷⁵⁾ — inizia, propiziata proprio dalla *Road to Serfdom*, una riflessione giuridica sulla pianificazione amministrativa sottesa al funzionamento dei *social rights*.

Nell'*interwar*, invece, la pianificazione statutale, pur decisiva nello spronare il *planning movement*, non costituisce un fenomeno abbastanza coerente da ispirare l'azione dei poteri pubblici, non è in grado, a dispetto di quanto registrabile in altre realtà, di declinare complessivamente la teoria giuridica ⁽³⁷⁶⁾. Come la politica non prospetta di travolgere le garanzie del *Rule of Law*, anche 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* ⁽³⁷⁷⁾. A dispetto del contrasto americano tra il diritto e la politica sociale ⁽³⁷⁸⁾, a fronte della conflittualità tra Stato

⁽³⁷⁵⁾ Così nella *Foreword* del *White Paper on Employment Policy* [Cmd. 6527], 1944, p. 3.

⁽³⁷⁶⁾ 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.

⁽³⁷⁷⁾ « '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.

⁽³⁷⁸⁾ 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 ». Così, U. MATTEI, E. ARIANO, *Il modello di common law*, Torino, Giappichelli, 2018, p. 123. 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*, Oxford, 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*

di diritto e Stato sociale che sul continente tende prima a infrangere, capitanata dalla pubblicizzazione della proprietà weimariana, i confini individualistici del diritto privato, per poi snaturarsi in uno Stato totale che si serve del sociale per sopprimere le libertà ⁽³⁷⁹⁾, il sostanziale disinteresse delle Corti a intromettersi nel campo dell'amministrazione ⁽³⁸⁰⁾, 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.

Da un lato, la lunga influenza del liberalismo nella sua veste collettivistica permette ai *social rights* di presentarsi come la continuazione idealistica dei diritti di libertà cari alla tradizione costituzionale ⁽³⁸¹⁾; un'idea che si nutre della storica alleanza tra la sovranità del Parlamento e il polo giuridico, nel rispetto delle loro

pensiero giuridico moderno, 46, 2017, pp. 385-415. Per un quadro più ampio, V. VARANO, V. BARSOZZI, *La tradizione giuridica occidentale. Testo e materiali per un confronto civil law common law*, Torino, Giappichelli, 2021, pp. 311-348.

⁽³⁷⁹⁾ Sullo « Stato totale proprio dell'identità fra Stato e società », si pensi a C. SCHMITT, *Der Begriff des Politischen*, trad. it., nella versione del 1932, *Il concetto di 'politico'*, in Id., *Le categorie del politico. Saggi di teoria politica*, a cura di P. Schiera, G. Miglio, Bologna, Il Mulino, 2013 (la citazione è a p. 105); qui da leggere nel contrasto con il rapporto tra « democrazia formale e democrazia sociale » immaginato da 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. Su tali percorsi, M. STOLLEIS, *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland. Dritter Band 1914-1945*, München, Beck, 1999, soprattutto pp. 153-202 e B. SORDI, *Tra Weimar e Vienna. Amministrazione pubblica e teoria giuridica nel primo dopoguerra*, Milano, Giuffrè, 1987, pp. 213 sgg.

⁽³⁸⁰⁾ « 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.G. FRIEDMANN, *Law and Social Change in Contemporary Britain*, cit., p. 247.

⁽³⁸¹⁾ Si ricordino i seminali contributi di Mill, l'idealismo greeniano e le mediazioni di Hobhouse, di cui *supra*, capitolo primo, 1.2. Sul *Beveridge Report* come completamento di tale traiettoria anche V. FROSINI, *La ragione dello Stato*, cit., pp. 199-203.

ben separate funzioni e del divario « between the idea of 'law' and the idea of 'government' », come « heritage from the conflict in the seventeenth century » ⁽³⁸²⁾.

Dall'altro, è l'empirismo inglese a sopire la belligeranza tra *Rule of Law* e *Welfare State*; e ciò nel convincimento della superiorità del precedente giurisprudenziale, nella consapevolezza di una cultura normativa esonerata dal redigere un testo dalla portata programmatica ⁽³⁸³⁾. 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, ancorché depurata dagli eccessi della narrazione della *English Constitution* di Walter Bagehot ⁽³⁸⁴⁾, appare comunque legata più che altrove al potere legislativo ⁽³⁸⁵⁾. E l'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* ⁽³⁸⁶⁾, favorisce, specie nel

⁽³⁸²⁾ ROBSON, *Justice and Administrative Law*, cit., p. 421.

⁽³⁸³⁾ Caratteristiche ancor più chiare se viste di qua dalla Manica: circa i tratti del diritto inglese, agli occhi degli osservatori continentali intorno alla metà del Novecento, si veda, oltre a G. RADBRUCH, *Der Geist des englischen Rechts*, cit., F. VASSALLI, *Osservazioni di uomini di legge in Inghilterra*, Roma, Associazione Italo-britannica, 1946 e L. LETTIERI, *La Costituzione inglese*, Firenze, Sansoni, 1946.

⁽³⁸⁴⁾ « 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], cit., p. 52. In effetti, per comprendere come, ancora nel 1941, l'analisi di Bagehot possieda un notevole capacità descrittiva per spiegare il fulcro giuridico della democrazia britannica, si veda W.I. JENNINGS, *The British Constitution*, Cambridge, Cambridge University Press, 1941, pp. 209-229.

⁽³⁸⁵⁾ Se « the evolution of British constitution had created fused legislative and executive institutions », gran parte della scienza amministrativa rivendica la « fusion between policy-making and administration and, indeed, between constitutional matters and administration ». Lo nota T. ROSAMUND, *The British Philosophy of Administration*, cit., pp. 35-36.

⁽³⁸⁶⁾ 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. Sul rapporto tra l'analisi di Bagehot e quella di Dicey, si rimanda a C. HARLOW, *Power from the People? Representation and Constitutional Theory*, in *Law, Legitimacy and the Constitution*, cit., pp. 62-81.

periodo tra le due guerre, la non interferenza delle Corti nelle questioni riservate alla sovranità del Parlamento ⁽³⁸⁷⁾.

Sono sporadiche le situazioni in cui le Corti — citando il *Poplar case* — censurano gli « eccentrici principi di filantropia socialista » ⁽³⁸⁸⁾. All'opposto, è il *self-restraint* giudiziario, consacrato dall'*Arlidge case* durante la prima guerra mondiale, a 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 celebre *dissenting opinion*, « more executive minded than executive » ⁽³⁸⁹⁾. Con richiami che riportano ai tempi della tirannia stuarta, « 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 » ⁽³⁹⁰⁾.

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 » ⁽³⁹¹⁾ che, ben lontano dagli ideali della pianificazione e, all'opposto, anarchico, disorganico e « indicibilmente bizzarro », imporrà l'edificante rior-

⁽³⁸⁷⁾ « 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 ». FRIEDMANN, *Law and Social Change in Contemporary Britain*, cit., p. 285.

⁽³⁸⁸⁾ *Roberts v. Hopwood* [1925] A.C. 578, p. 594.

⁽³⁸⁹⁾ *Liversidge v. Anderson* [1942] A.C. 206, p. 244.

⁽³⁹⁰⁾ *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 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 favour of executive immunity ». Si veda qui la sintesi di G. TREVES, *Lo sviluppo del diritto amministrativo inglese*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1946, pp. 177-185.

⁽³⁹¹⁾ Sempre richiamando le parole di Beveridge nel suo piano, *supra*, *Introduzione*.

ganizzazione 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 sfronda ⁽³⁹²⁾.

Ne è la riprova il fatto che l'avversione del *Beveridge Report* verso la selettività delle prestazioni sociali discenda dalla grande frammentazione 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 nell'*Insurance for All and Everything*, se questa « depends in any way upon the discretion of some authority, if it is given not as a right but as a favour » ⁽³⁹³⁾. E l'universalismo, 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 non sembra il frutto della Gran Bretagna tra le due guerre, ma la reazione alla sua incompiutezza ⁽³⁹⁴⁾.

The people of Britain today do not look back to the time before the war, as in the last war the people of Britain looked back upon the time before that war, as something to which they wish to return. This difference of attitude has its source in memories of the mass unemployment which ruined so many lives between the two wars from 1920 to 1939. In regard to that, British people today have only one sentiment: "Never again" ⁽³⁹⁵⁾.

⁽³⁹²⁾ Scrive L. EINAUDI, *Lezioni di politica sociale* [1949], cit., p. 86.

⁽³⁹³⁾ BEVERIDGE, *Insurance for All and Everything*, cit., p. 7.

⁽³⁹⁴⁾ 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.

⁽³⁹⁵⁾ BEVERIDGE, *Maintenance of Employment* [1942], in Id., *The Pillars of Security*, cit., p. 44, volume che raccoglie scritti e discorsi elaborati tra il Febbraio del 1942 e il marzo del 1943.

Sebbene si assista a un notevole incremento della spesa pubblica e a un netto ampliamento delle regolazioni amministrative, nonostante vengano elaborate le premesse macroeconomiche insite negli ideali dello Stato dirigista propri della rivoluzione keynesiana, l'*interwar period* resta avvolto da dinamiche istituzionali di stampo economicistico, come tali poco propense alla promozione della solidarietà collettiva, alla sfera dei valori giuridici propri della cittadinanza sociale.

CAPITOLO TERZO

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*

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 della stagione liberale: il welfare minimo e l'uguaglianza contributiva. — 2.2. L'eredità del periodo fra le due guerre: le grandi trasformazioni keynesiane. — 3. La recezione del Report. All'apice del verticismo del Welfare State laburista. — 4. L'universalismo del National Health Service: i traguardi dell'indivisibilità dei diritti e i nuovi orizzonti del giuridico.

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 power ⁽¹⁾.

Così, Harold Laski nelle sue *Reflections on the Revolution of Our Time*, percependo, nel 1943, l'importanza delle novità del

⁽¹⁾ H.J. LASKI, *Reflections on the Revolution of Our Time* [1943], New York, Viking Press, 1947.

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 competere solo con quei capovolgimenti epocali che hanno invertito gli andamenti della storia del diritto, ribaltandone gli orizzonti plurisecolari ⁽²⁾.

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 rispondere ⁽³⁾. 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, giacché delinea il volto del nuovo 'Stato del benessere' ⁽⁴⁾. Promuovendo un campionario valoriale tutto teso a dinamiche inclusive e partecipative, la convergenza internazionale verso la « dichiarazione dei diritti sociali » ⁽⁵⁾ evidenzia come l'eliminazione delle precondizioni di svantaggio fra

⁽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*, Roma-Bari, 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 suggerire il parziale superamento delle sovranità nazionali, il costituzionalismo del secondo dopoguerra si fa altresì interprete, elevando i diritti sociali a completamento delle altre libertà, dei valori del nuovo Stato sociale: si rimanda, in generale, a P. GROSSI, *L'Europa del diritto*, Roma-Bari, Laterza, 2007, pp. 249 sgg.

⁽⁴⁾ È sostenibile ritenere che la libertà dal bisogno, ancorché non esplicitata, « idealmente sostenga e giustifichi tutta una serie di diritti e libertà riconosciuti dall'ordinamento ». Così, M. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, Torino, Giappichelli, 2020, p. 4. Sulla centralità della libertà dal bisogno nel modello sociale europeo anche 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.

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 solidarietà ⁽⁶⁾.

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 contropartita per il disfacimento dei diritti civili e politici, la cultura giuridica del secondo dopoguerra vanta, invece, la loro reciproca indivisibilità ⁽⁷⁾. E il diritto sociale manifesta la sua propensione globalizzante ⁽⁸⁾, tende a radicarsi in uno spazio 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 assicuri 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

⁽⁶⁾ È imprescindibile per una panoramica internazionale S. RODOTÀ, *Solidarietà*, cit., da leggere con l'aiuto di G. CAZZETTA, « *Costruire solidarietà* ». *Storia e diritti, contesti e sistema*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 44, 2015, pp. 1057-1073.

⁽⁷⁾ Anche per 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 ».

⁽⁸⁾ Una concreta proposta in questo senso era stata già espressa, in modo assai puntuale, dallo scrittore H.G. WELLS, *The Rights of Man or What Are We Fighting For?*, Harmondsworth, Penguin, 1940.

⁽⁹⁾ Così, il quinto e sesto punto programmatico della dichiarazione sottoscritta il 14 agosto 1941. Dirà BEVERIDGE, *Plan for Social Security*, in Id., *The Pillars of Security*, cit., p. 58 subito dopo la pubblicazione del suo piano nel 1942: « I believe that this plan or something like it is what we need. It's the first step, though it is one step only, to turning the Atlantic Charter from words into deeds ».

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 salute « 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 significato giuridico del 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 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 assertiva ⁽¹³⁾.

⁽¹⁰⁾ ILO, *Declaration of Philadelphia. Declaration Concerning the Aims and Purposes of the International Labour Organisation*, 10 maggio 1944, § I e II *passim*.

⁽¹¹⁾ Nel preambolo della *Constitution of the World Health Organization*, 22 luglio 1946.

⁽¹²⁾ 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 « remunerazione 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,

Lo Stato sociale si propone dunque come un autentico tipo storico, 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 condivise ⁽¹⁴⁾.

Eppure, ben oltre l'enfasi dei proclami, spesso meramente programmatici, degli organismi internazionali, è il piano di Sir William Henry Beveridge, licenziato il 20 novembre e pubblicato il 1 dicembre 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 arcivescovo di York e poi di Canterbury. « In place of the conception of the Power-State we are led to that of the Welfare-State » ⁽¹⁶⁾, asserisce Temple nel 1941.

invalidità, vedovanza, vecchiaia o in altro caso di perdita di mezzi di sussistenza per circostanze indipendenti dalla sua volontà ». Artt. 22-26 *passim*. Si veda anche il commento di LASKI, *Towards a Universal Declaration of Human Rights*, nel volume UNESCO, *Human Rights: Comments and Interpretations*, London, Allan Wingate, 1948, pp. 65-80, che subito si sofferma sull'indivisibilità dei diritti e sulla compatibilità del rapporto libertà-autorità: « far from there being a necessary antagonism between individual freedom and governmental authority, there are areas of social life in which the second is the necessary condition of the first » (p. 66).

⁽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 *Beveridge and Social Security: An International Retrospective*, J. Hills, J. Ditch, H. Glennerster (eds.), Oxford, Clarendon Press, 1994, pp. 37-55. Cfr. G.A. RITTER, *Der Sozialstaat*, cit., pp. 142-156, unitamente alla densa *Prefazione* di P. Pombeni (pp. IX-XVI).

⁽¹⁶⁾ W. TEMPLE, *Citizen and Churchman*, cit., p. 35. « It is at once evident that no formula could be more misleading than the definition of the State as Power », giacché il fine ultimo dello Stato è, invece, « the welfare of the community » (p. 26). Anche in Id., *Christianity and Social Order* [1942], cit., una protezione sociale generalizzata e costruita su assunti solidaristici è intesa all'insegna della concordanza con il messaggio cristiano. Sul punto, L. GOLDMAN, *Founding the Welfare State: Beveridge, Tawney, and Temple*, in *Welfare and Social Policy in Britain since 1870*, cit., pp. 44-59 e D. GARLAND, *The*

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 potersi 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 capitulare la rivoluzione del costituzionalismo sociale, perché ne enuclea la tavola dei valori e 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*, dei « cinque giganti » che affliggono la società e ne impediscono il regolare sviluppo:

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 Bisogno (20).

Obiettivi, per vero, non meramente dichiarati, bensì puntualmente argomentati attraverso proposte con relative previsioni di spesa allegate: le raccomandazioni Beveridgeane sono immediatamente applicabili e ben pronte per essere trasposte a livello legislativo.

Basato sull'esperienza acquisita nel corso dei precedenti decenni e di un'impostazione dottrinale ormai consolidata, « ma non servo di

Emergence of the Idea of 'the Welfare State' in British Political Discourse, in *History of Human Science*, 35, 1, 2022, pp. 132-157.

(17) BEVERIDGE, *Social Insurance and Allied Services*, cit., pp. 110-115, § 455-461.

(18) Ivi, p. 12, § 11.

(19) Ivi, p. 13, § 13.

(20) Ivi, p. 111, § 456.

essa » ⁽²¹⁾, tale rinnovamento trova invero compiuta spiegazione solo se osservato nel contesto bellico. Se il processo che conduce alla nomina del *Beveridge Committee* muove 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'.

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 civile ⁽²²⁾. L'irrompere del conflitto, per vero, aveva già condotto alla predisposizione di un *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 a essere prestata gratuitamente negli ospedali municipali, ma anche in alcuni *voluntary hospitals* che, in dissesto finanziario, ricevono cospicui finanziamenti per il loro sostentamento ⁽²³⁾. 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 dello Stato costituisce la naturale risposta ai propri bisogni. 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 equa-

⁽²¹⁾ Ivi, p. 11, § 8.

⁽²²⁾ Cfr. T.H. MARSHALL, *Social Policy in the Twentieth Century*, cit., p. 83.

⁽²³⁾ Sull'EMS, talvolta definito *Emergency Hospital Service*, si rimanda 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 e J.S. ROSS, *The National Health Service in Great Britain*, cit., pp. 330-334.

lity, we do not mean a political equality nullified by social and economic privilege. If we speak of economic reconstruction, we think less of maximum production (though this too will be required) than of equitable distribution ⁽²⁴⁾.

È in questo clima che, nei mesi successivi, diviene maggioritaria l'idea di dover immaginare un diritto 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 » ⁽²⁵⁾. La fase più complessa della guerra coincide, in sintesi, con la diffusa consapevolezza di dover intavolare radicali processi d'innovazione ⁽²⁶⁾.

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 ora ⁽²⁷⁾.

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 solidarietà e comunanza di destino matura nelle

⁽²⁴⁾ 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.

⁽²⁵⁾ BEVERIDGE, *Social Insurance and Allied Services*, cit., p. 8, § 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 P. ADDISON, *The Road to 1945. British Politics and Second World War*, London, Quarted Books, 1977, pp. 115-118 e 168-170, nonché ABEL-SMITH, *The Beveridge Report: Its Origins and Outcomes*, in *Beveridge and Social Security*, cit., pp. 13-14.

⁽²⁶⁾ Sull'importanza del *Report* nel pensiero politico, L. WOLMAN, *The Beveridge Report*, in *Political Science Quarterly*, 1, 1943, pp. 1-10.

⁽²⁷⁾ BEVERIDGE, *Social Insurance and Allied Services*, cit., p. 113, § 458.

viscere della metropolitana di Londra utilizzata come rifugio antiaereo ⁽²⁸⁾. Tende a radicarsi « a new spirit for total war » ⁽²⁹⁾, un sentimento per cui i sacrifici patiti per la 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 nemici ⁽³⁰⁾.

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 nella quale evidenzia come la legislazione di guerra abbia non poco contribuito all'emersione del nuovo ordine welfarista e al radicamento di una solidarietà collettiva che costituisce il fondamentale retroterra per l'approdo alla « human way » ⁽³¹⁾ dello Stato sociale ⁽³²⁾.

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. Dunkirk, and all

⁽²⁸⁾ Sull'impatto dei bombardamenti sulla psicologia collettiva, è centrale il libro di W.G. SEBALD, *Luftkrieg und Literatur*, trad. it., *Storia naturale della distruzione*, Milano, Adelphi, 2014. Per il caso britannico lo nota anche H. GLENNISTER, *British Social Policy since 1945*, Oxford, Blackwell, 1995, pp. 3-7.

⁽²⁹⁾ BEVERIDGE, *A New Spirit for Total War* [1942], in Id., *The Pillars of Security*, cit., pp. 21-26.

⁽³⁰⁾ BEVERIDGE, *Social Insurance and Allied Services*, cit., pp. 113-114, § 459.

⁽³¹⁾ TITMUSS, *Problems of Social Policy*, cit., p. 516.

⁽³²⁾ Per una introduzione a Titmuss, si veda M. PACI, *Introduzione*, in R.M. TITMUSS, *Essays on the Welfare State*, cit., pp. 7-18.

that name evokes, was an important event in the war-time history of social policy ⁽³³⁾.

Anzi, parrebbe che il *welfare* sia parte in causa dello scontro bellico: pure i nemici giuravano di organizzare un formidabile sviluppo sociale in caso di vittoria ⁽³⁴⁾. Si noti che il *Beveridge Report* conosce un clamoroso successo elettorale, viene diffuso persino tra i soldati come simbolo della superiorità morale del Regno contro la 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 nel *bunker* di Hitler ⁽³⁵⁾. Il conflitto — è ancora Titmuss a evidenziarlo nei celebri *Essays on the Welfare State* — sembra dunque combattuto anche attraverso le armi della politica 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 guerra ⁽³⁶⁾.

Ebbene, nello scontro tra le due forze, nelle opposte concezioni giuridiche che contraddistinguono i due schieramenti ⁽³⁷⁾, sembra riproporsi il contrasto epocale, che segna gran parte dell'inedere novecentesco, tra la cittadinanza democratica e la cittadinanza totalitaria ⁽³⁸⁾. E la cultura giuridica del secondo dopoguerra si propone

⁽³³⁾ TITMUSS, *Problems of Social Policy*, cit., p. 508. Sull'importanza di Dunkerque per la *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.

⁽³⁴⁾ La politica sociale sembra capace, « come il cavallo di Troia di omerica memoria, di risolvere addirittura il corso di una guerra ». Così, M. COLUCCI, *Introduzione alla raccolta di saggi di Beveridge da lui curata e intitolata La libertà solidale: scritti 1942-1945*, Roma, Donzelli, 2010, p. XIII.

⁽³⁵⁾ Cfr. J. HARRIS, *William Beveridge*, cit., pp. 419-421.

⁽³⁶⁾ TITMUSS, *Essays on the Welfare State*, cit., p. 83.

⁽³⁷⁾ Lo si percepisce chiaramente anche nelle pagine dei giuristi: si guardi, ad esempio, il volumetto di W.I. JENNINGS, *Parliament Must Be Reformed. A Programme for Democratic Government*, London, Kegan Paul, 1941.

⁽³⁸⁾ P. COSTA, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa. 4. L'età dei totalitarismi e della democrazia*, cit., pp. 213 sgg.

di creare un ordine democratico e internazionalmente fondato su regole di diritto: «la causa della guerra è l'anarchia degli Stati sovrani» ⁽³⁹⁾ e la sua soluzione «si può realizzare solo con la federazione mondiale» ⁽⁴⁰⁾, 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 diritti ⁽⁴¹⁾. E nel beveridgiano *The Price of Peace* del 1945 si rivendica come la lotta al bisogno assurga a principale strumento per difendere 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, della Malattia, dell'Ignoranza, dello Squallore, dell'Ozio e delle disuguaglianze fra gli uomini» ⁽⁴²⁾.

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» ⁽⁴³⁾ è il percorso che distingue l'azione delle forze democratiche e ne declina il proposito emancipante. La via della schiavitù, in effetti, si rivela una prospettiva subito anacronistica, atteso che gli accordi di Bretton Woods, ancorché disattendendo molte delle proposte di

⁽³⁹⁾ 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.

⁽⁴⁰⁾ Ivi, p. 120.

⁽⁴¹⁾ Su Lord Lothian e la sua opera, pubblicata per la prima volta nel 1935, si rimanda ad A. BOSCO, *Lord Lothian: un pioniere del federalismo, 1882-1940*, Milano, Jaca Book, 1989, pp. 267 sgg.

⁽⁴²⁾ BEVERIDGE, *The Price of Peace* [1945], trad. it., *Il prezzo della pace*, Milano, Bompiani, 1946, p. 52. E ancora: «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).

⁽⁴³⁾ BEVERIDGE, *Social Insurance and Allied Services*, cit., pp. 12.

Keynes, sembrano simbolicamente certificarne l'idea principale: la necessità che la programmazione statale diriga l'economia di mercato ⁽⁴⁴⁾. Anzi, già appare 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 » ⁽⁴⁵⁾, ossia una regola di diritto ben 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. Critiche simili sono espresse anche da Barbara Wootton nel suo *Freedom Under Planning* del 1945 ⁽⁴⁶⁾.

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

⁽⁴⁴⁾ Sul mancato accoglimento di molte delle proposte monetarie avanzate da Keynes, L. FANTACCI, *Motivi e conseguenze di una riforma mancata*, nel volume *Eutopia. Proposte per una moneta internazionale*, a cura di Id., Milano, Et Al, 2011, pp. 147-158. Sul significato storico degli accordi, 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.

⁽⁴⁵⁾ Così, H. FINER, *Road to Reaction*, London, Dennis Dobson, 1945, pp. 34-45, professore di *Public Administration* alla LSE, già autore di un importante manuale di scienze di governo, *Theory and Practice of Modern Government*, London, Methuen, 1932.

⁽⁴⁶⁾ 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 poteri assoluti per 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* (v. *supra*, capitolo secondo, nota 390), « 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 dibattito con Hayek, A. CASTELLI, *Pianificazione e libertà. Il dibattito tra Hayek e Barbara Wootton*, in *Il Politico*, 66, 3, 2001, pp. 399-431.

pilastrì della protezione sociale laburista: unitamente al varo di un sistema universalistico di copertura previdenziale ⁽⁴⁷⁾ e alla predisposizione di un'assistenza nazionale inclusiva e solidale ⁽⁴⁸⁾, il libero e gratuito accesso alle prestazioni sanitarie del *National Health Service Act* ⁽⁴⁹⁾ rappresenta il « vero simbolo del Welfare State » ⁽⁵⁰⁾ e la più genuina espressione del passaggio dal vecchio modello assicurativo al nuovo Stato dei servizi sociali.

Il *Welfare State* si propone ora di rimpiazzare il *Rule of Law*, di demolirne le logiche privatizzanti, di soppiantarne gli assunti individualistici. L'universalismo dei servizi sociali, criterio ordinante della relazione tra il singolo e i poteri pubblici, esemplifica il rilievo 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 in *Citizenship and Social Class* del 1950, promuovono — come descritto in seguito ⁽⁵¹⁾ — la fusione concettuale tra diritti civili, politici e sociali all'interno del discorso della cittadinanza.

Valicando i confini britannici e proiettando la cittadinanza sociale oltre la dimensione insulare, non sembra errato evidenziare come la redistribuzione delle *chances* ⁽⁵²⁾ rappresenti un segno distintivo di una cultura giuridica europea, nella quale l'eguaglianza sostanziale diviene il naturale completamento della libertà, nella quale si assiste alla fusione concettuale dei diritti all'interno di un impianto personalista ordito sulla dignità umana e sul tessuto connettivo della solidarietà ⁽⁵³⁾. Sebbene la cittadinanza marshalliana non contempli esplicitamente l'ipotesi che i diritti sociali possano

⁽⁴⁷⁾ *National Insurance Act* [1946], 9 & 10 Geo. 6, c. 67.

⁽⁴⁸⁾ *National Assistance Act* [1948], 11 & 12 Geo. 6, c. 29.

⁽⁴⁹⁾ *National Health Service Act* [1946], 9 & 10 Geo. 6, c. 81.

⁽⁵⁰⁾ T.H. MARSHALL, *The Welfare State*, cit., p. 298.

⁽⁵¹⁾ *Infra*, nell'ultimo paragrafo di questo capitolo.

⁽⁵²⁾ 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.

⁽⁵³⁾ P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, Il Mulino, 1984, pp. 53-80. « Certo, un ordinamento tendenzialmente egualitario al cento per cento è un ordinamento tendenzialmente autoritario; ma negli ordinamenti democratici i due principi non solo si limitano e si condizionano l'un l'altro, ma l'eguaglianza diventa il

varcare i confini nazionali ⁽⁵⁴⁾, l'allargamento del problema della *citizenship* — già concetto in Gran Bretagna per nulla riassumibile entro la sola cerchia dei diritti politici ⁽⁵⁵⁾ — ai temi della *social class* tende, di fatto, a fondare i diritti sulla semplice « appartenenza ad una comunità » ⁽⁵⁶⁾. Non è pertanto incoerente, per certi versi, pensare alla prospettiva marshalliana in conformità al processo che, attraverso un'inedita concezione dei diritti attinente alla condizione dell'umanità, suggerisce, tra la *Dichiarazione universale dei diritti umani* e la *Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, un primo varco tra le barriere esistenti fra le singole appartenenze nazionali ⁽⁵⁷⁾.

2. *Il piano Beveridge: tre « principi », tre « premesse », tre « metodi ».*

Nel *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 britannica — spicca solo la personalità del presidente Beveridge, al quale viene presto chiarito di doversi assumere interamente la responsabilità delle proposte contenute nel rapporto, sottoscrivendolo solo a suo

modo di essere delle libertà, ne configura il principio di espansione [...]. Nella trasformazione dello Stato di diritto in Stato sociale, in una parola, l'eguaglianza formale resta ancora un cardine che si proietta nel nuovo ordinamento, che non intende cancellare le conquiste liberaldemocratiche, ma solo aggiungere quei diritti sociali che siano compatibili con esse » (p. 80).

⁽⁵⁴⁾ R. KARATANI, *Defining British Citizenship. Empire, Commonwealth and Modern Britain*, London, Frank Cass, 2003, pp. 15-38. Cfr. L. FERRAJOLI, *Principia Iuris. Teoria del diritto e della democrazia. 2. Teoria della democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2007, pp. 587 sgg.

⁽⁵⁵⁾ Sul divario tra il termine inglese *citizenship* e il concetto di cittadinanza inteso all'insegna della semplice nazionalità, si veda anche G.U. RESCIGNO, *Cittadinanza: riflessioni sulla parola e la cosa*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1997, pp. 37-42.

⁽⁵⁶⁾ MARSHALL, *Citizenship and Social Class*, cit., p. 10.

⁽⁵⁷⁾ 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 », producendo un'inversione della contrapposizione storica fra l'esclusione dello straniero e l'inclusione della protezione sociale. Cfr. 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.

nome e avvalendosi degli altri componenti unicamente come tecnici amministrativi ausiliari ⁽⁵⁸⁾.

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 fissati ⁽⁵⁹⁾: un'assicurazione sociale che coordini le tutele previdenziali; assegni 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* per offrire prestazioni accessibili a tutti i cittadini. Le proposte allo studio riguardano, oltre alla malattia, infortunio, vecchiaia e disoccupazione, *benefits* per lavoratori autonomi e casalinghe, nonché ulteriori previsioni per sostenere il matrimonio, maternità, vedovanza e spese funerarie ⁽⁶⁰⁾. 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 rimpiazzì 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 reddito ⁽⁶¹⁾.

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

⁽⁵⁸⁾ Arthur Greenwood, ora ministro laburista senza portafoglio promotore del piano, poco 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, con una lettera ufficiale del gennaio del 1942, che BEVERIDGE riporta interamente nell'introduzione al *Social Insurance and Allied Services*, cit., p. 8.

⁽⁵⁹⁾ Sull'assoluto protagonismo di Beveridge nei lavori del *Committee* e sulle proposte discusse in quei mesi, J. HARRIS, *William Beveridge*, cit., pp. 383-398.

⁽⁶⁰⁾ Per una breve rassegna B. ABEL-SMITH, *The Beveridge Report*, cit., pp. 14-15 e MARSHALL, *Social Policy in the Twentieth Century*, cit., pp. 78-80.

⁽⁶¹⁾ BEVERIDGE, *Social Insurance and Allied Services*, cit., p. 63, § 300.

attivare una dinamica inclusiva di partecipazione alla comunità, a trasformare gli indennizzi in diritti. Tale mutamento tende, in un'unica formula, ad attribuire significato ai tre « guiding principles » che ispirano tutte le raccomandazioni contenute nel piano: l'azione sociale dello Stato non viene più rappresentata come un sistema posto in subordine logico rispetto a un modello fondato sulla primazia dei diritti civili e politici, bensì come un complessivo canone informatore, un mezzo preordinato di progresso sociale imposto dalla necessità di costruire un nuovo rapporto cooperativo tra Stato e cittadino ⁽⁶²⁾.

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 [...]. Terzo: il benessere collettivo deve essere raggiunto attraverso una stretta cooperazione fra lo Stato e l'individuo. Lo Stato deve offrire protezione in cambio di servizi e contribuzioni, e nell'organizzazione di tale protezione non deve soffocare né ambizioni, né le occasioni, né le responsabilità, stabilendo pertanto un minimo di attività nazionale, non deve però paralizzare le iniziative che portano l'individuo a provvedere più di quel dato minimo, per se stesso e per la sua famiglia ⁽⁶³⁾.

Si noti che 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

⁽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.

⁽⁶³⁾ BEVERIDGE, *Social Insurance and Allied Services*, cit., pp. 9-10, § 7-9.

definitivo riconoscimento legislativo del principio del *national minimum* di webbiana memoria accolto *in nuce* dal riformismo *New Liberal*, nonché in grado di innescare una « stretta cooperazione fra lo Stato e l'individuo », un inedito scambio sinallagmatico tra diritti e doveri, una nuova forma di cittadinanza costruita sulla base di assunti socializzanti ⁽⁶⁴⁾.

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 » ⁽⁶⁵⁾.

L'*Assumption A* riguarda i « Children's allowances » ⁽⁶⁶⁾: cresciuta sull'onda della campagna di Eleanor Rathbone promossa sin dal primo dopoguerra ⁽⁶⁷⁾, tale necessità 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 sussidi infantili siano completamente gratuiti » ⁽⁶⁸⁾. 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 assicurare il diritto allo studio anche ai meno abbienti.

⁽⁶⁴⁾ Come scriverà BEVERIDGE, *The London School of Economics and Its Problems*, cit., p. 98, commemorando il centenario della nascita di Sidney e Beatrice Webb, « they are the inventors of the idea of a national minimum standard of life, to be guaranteed and enforced by the State, while leaving freedom and responsibility for the individual to manage its own affairs above the minimum. This idea [...] is the germ of the Beveridge Report of 1942 ».

⁽⁶⁵⁾ BEVERIDGE, *Social Insurance and Allied Services*, cit., p. 63, § 301.

⁽⁶⁶⁾ Ivi, pp. 86-93, § 410-425.

⁽⁶⁷⁾ Si pensi a E. RATHBONE, *Family Allowances* [1924], cit., nell'edizione postuma, arricchita dall'epilogo di Beveridge, del 1949.

⁽⁶⁸⁾ BEVERIDGE, *Social Insurance and Allied Services*, cit., p. 88, § 415.

L'*Assumption B* si propone di costruire « comprehensive health and rehabilitation services » ⁽⁶⁹⁾: tale premessa è per Beveridge « 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 infortunio ⁽⁷²⁾.

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 autorità locali o di enti volontari ⁽⁷³⁾, 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 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

⁽⁶⁹⁾ Ivi, pp. 93-100, § 426-439.

⁽⁷⁰⁾ Ivi, p. 93, § 426.

⁽⁷¹⁾ Ivi, p. 94, § 427.

⁽⁷²⁾ *Ibidem*.

⁽⁷³⁾ « National Health Insurance is not national », sentenza W.A. ROBSON, *Introduction: Present Principles*, in *Social Security*, cit., p. 22, osservando come lo schema assicurativo non coprisse ancora tutti i cittadini.

⁽⁷⁴⁾ BEVERIDGE, *Social Insurance and Allied Services*, cit., p. 99, § 437.

del bisogno spesso infamante ⁽⁷⁵⁾. 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 ottocentesco ⁽⁷⁶⁾. 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* 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 direttamente per trattare i più intimi e differenziati bisogni dell'individuo.

L'*Assumption C* attiene invece al « maintenance of employment and the prevention of mass unemployment » ⁽⁷⁷⁾; disoccupazione che, per Beveridge, costituisce la « peggiore forma di spreco », perché « mentre aumenta le spese dei sussidi, diminuisce le entrate che vi fanno fronte » ⁽⁷⁸⁾. 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 » ⁽⁷⁹⁾.

⁽⁷⁵⁾ Cfr. MARSHALL, *The Welfare State*, cit., pp. 296-297. Sul divario tra i valori dell'universalismo e la condizionalità per l'accesso ai benefici, S. WHITE, *Ethics*, in *The Oxford Handbook of the Welfare State*, cit., pp. 20-23.

⁽⁷⁶⁾ Si ricordi che, riprendendo un'interpretazione già apparsa in R.J. LAMBERT, *A Victorian National Health Service*, cit., pp. 1-18 e K. WOODROOFE, *The Making of the Welfare State in England*, cit., pp. 303-324, anche per 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.

⁽⁷⁷⁾ BEVERIDGE, *Social Insurance and Allied Services*, cit., p. 100, § 440.

⁽⁷⁸⁾ Ivi, p. 101, § 440.

⁽⁷⁹⁾ *Ibidem*.

Risultano qui percepibili i segni della progressiva conversione di Beveridge alla vulgata keynesiana. La piena occupazione costituisce un limite minimo cui l'azione statuale deve tendere: è difatti una condizione 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. Non-dimeno, « national planning — sostiene Beveridge in un saggio poi raccolto in *The Pillars of Security* — does not mean administration of everything from Whitehall: one essential of a good plan is devolution, regional and industrial », chiarendo pertanto che la pianificazione « does not mean surrender of any essential citizen liberties »⁽⁸⁰⁾. Al contempo, una ferma politica occupazionale resta irrinunciabile per diffondere la cultura del lavoro e la « freedom from idleness »⁽⁸¹⁾, inibendo derive assistenzialistiche in grado di minacciare il sentimento comunitario, lo spirito di intrapresa e mutuo soccorso⁽⁸²⁾. 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 « oltre al livello di sussistenza »⁽⁸³⁾, 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 protezione sociale e a non « paralizzare le

(80) Così, BEVERIDGE, *Maintenance of Employment*, in Id., *The Pillars of Security*, cit., p. 48, *paper* del 30 luglio 1942.

(81) BEVERIDGE, *Freedom from Idleness*, in *Plan for Britain. A Collection of Essays Prepared for the Fabian Society*, London, Routledge, 1943, pp. 79-95: proprio in questi mesi, Beveridge non ha problemi a sostenere che « freedom from idleness is more important than freedom from want » (p. 81).

(82) 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).

(83) Poiché il passo non è presente nel compendio tradotto in italiano del *Social Insurance and Allied Services*, si riprende qui la *command paper* ufficiale, *Report of the Inter-Departmental Committee on Social Insurance and Allied Services* [Cmd. 6404], 1942, p. 143, § 375.

iniziative che portano l'individuo a provvedere più di quel dato minimo » ⁽⁸⁴⁾.

Ebbene, chiarito il contenuto dei tre principi-guida e delle tre premesse organizzative, all'interno della circonferenza da loro tracciata, come un sistema di cerchi concentrici, operano infine « three methods of security » ⁽⁸⁵⁾. Il piano

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 base ⁽⁸⁶⁾.

La riorganizzazione in chiave universalistica della nuova *National Insurance* è difatti rivolta a coprire, oltre ai principali rischi previdenziali tutelati dalla normativa risalente, tutti gli altri eventi destinati a intaccare il reddito personale e, pertanto, a compromettere il *national minimum*. Disposto un regime di piena occupazione e allestita 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 perlopiù eccezionali.

Osservata da una angolatura storico-giuridica, tutta l'architettura beveridgiana sembra dunque riassumibile in una moderna riformulazione del vecchio principio del *national minimum*. Elevandone gli 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 » ⁽⁸⁷⁾: lo Stato deve obbligatoriamente riconoscere uno *standard* di prestazioni sociali, ma non deve spingersi oltre « alla garanzia di un reddito minimo per la sussistenza » ⁽⁸⁸⁾, 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

⁽⁸⁴⁾ BEVERIDGE, *Social Insurance and Allied Services*, cit., p. 11. Sull'importanza nel Report assegnata al mutualismo, si rimanda ai § 375-384, oltre che a G. FINLAYSON, *Citizen, State, and Social Welfare*, cit., pp. 257-263.

⁽⁸⁵⁾ BEVERIDGE, *Social Insurance and Allied Services*, cit., p. 64, § 302.

⁽⁸⁶⁾ *Ibidem*.

⁽⁸⁷⁾ Ivi, p. 107, § 447.

⁽⁸⁸⁾ Ivi, p. 25, § 27.

del Regno. Il *national minimum* è la specifica tecnica di un modello che, per patrocinare la compatibilità strutturale tra diritti sociali e libertà individuali garantendone la stabilità al variare delle condizioni socio-economiche, crede in un equilibrio cooperativo tra Stato e cittadino, i cui rispettivi sforzi sono egualmente indispensabili per il benessere della società tutta. Al contempo, è però acquisita la contezza di dover approntare, anche solo per salvaguardare i bisogni essenziali, una seria programmazione economica che assicuri un regime di piena occupazione; un'organizzazione pubblicistica del lavoro la cui effettiva elaborazione teorica, se si eccettuano le profezie del *Minority Report* della *Royal Commission* 1905-1909, si era manifestata concretamente solo nell'*interwar period*.

2.1. *L'eredità della stagione 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 esistenti e prospettandone la riforma; come il *Minority Report*, anche il *Social Insurance and Allied Services* si ispira dichiaratamente al principio del *national minimum* ⁽⁸⁹⁾. Lo conferma 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 » ⁽⁹⁰⁾.

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

⁽⁸⁹⁾ Per una sintesi di lungo periodo, L. MARROCU, *Il contesto marshalliano*, cit., pp. 143-160.

⁽⁹⁰⁾ 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. MARROCU, *Il salotto della signora Webb*, cit., pp. 416-419.

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 population ⁽⁹¹⁾.

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 ideologica riconducibile unicamente alle proposte di Beatrice Webb e compagni ⁽⁹²⁾. Sembra semmai più corretto evidenziare tale legame nel contesto del riformismo *New Liberal* dell'età edoardiana che, sia pur disattendendo interamente i suggerimenti che separavano il *Minority Report* dalla maggioranza della commissione reale, comunque doveva tanto 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 beveridgiane ⁽⁹³⁾. Il primo antecedente teorico del piano è difatti rinvenibile all'interno delle disposizioni del *National Insurance Act* del 1911, rispetto al quale, come anticipato, le indicazioni beveridgiane appaiono un mero « sviluppo naturale del passato » ⁽⁹⁴⁾ e non « più che un completamento » ⁽⁹⁵⁾ di principi già posti. Chiarito che la tutela sanitaria avrebbe dovuto costituirsi nella forma autonoma del *National Health Service*, tutte le altre idee che segnano l'architettura previdenziale beveridgiana discendono, direttamente o indirettamente, dalla riproposizione dello schema di finanziamento *flat-rate* ereditato dalla *National Health and Unem-*

⁽⁹¹⁾ COLE, *Beveridge Explained*, cit., p. 43.

⁽⁹²⁾ 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, le quali non erano immediatamente attuabili a livello legislativo. J. HARRIS, *The Webbs and Beveridge*, cit., pp. 55-64.

⁽⁹³⁾ Anche V. GEORGE, *Social Security*, cit., p. 33 ricorda come « Lord Beveridge considered the subsistence principle the central idea of his report ».

⁽⁹⁴⁾ BEVERIDGE, *Social Insurance and Allied Services*, cit., p. 32, § 31.

⁽⁹⁵⁾ BEVERIDGE, *Epilogue*, cit., p. 269.

ployment Insurance ⁽⁹⁶⁾: « 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 » ⁽⁹⁷⁾, 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 » ⁽⁹⁸⁾. Ne rivela dunque il carattere « prettamente britannico » ⁽⁹⁹⁾.

Limitatamente alla nuova *Social Insurance*, per Beveridge, non era pensabile costruire lo schema previdenziale 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 selettiva della tutela e, quindi, un'estensione di quel *means-test* che il piano si proponeva di ridurre a ipotesi eccezionali ⁽¹⁰⁰⁾.

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 ⁽¹⁰¹⁾.

⁽⁹⁶⁾ Sulla centralità del principio *flat-rate*, S. GIUBBONI, *Il finanziamento della sicurezza sociale in Gran Bretagna*, cit., pp. 101-118. Efficace la sintesi di F. GIROTTI, *Welfare state*, cit., pp. 165-171.

⁽⁹⁷⁾ BEVERIDGE, *Social Insurance and Allied Services*, cit., p. 65, § 304.

⁽⁹⁸⁾ *Ibidem*.

⁽⁹⁹⁾ *Ivi*, p. 32, § 31.

⁽¹⁰⁰⁾ Riprendendo la suggestione del *basic income* che, come detto, transita da B. RUSSELL, *Roads to Freedom*, cit. a COLE, *Principles of Economic Planning*, cit., una concreta alternativa all'*insurance principle* beveridgiano sarà proposta, in questi anni, solo dall'economista Juliet Rhys-Williams: cfr. P. SLOMAN, *Beveridge's Rival: Juliet Rhys-Williams and the Campaign for Basic Income, 1942-55*, in *Contemporary British History*, 30, 2, 2016, pp. 203-223.

⁽¹⁰¹⁾ BEVERIDGE, *Social Insurance and Allied Services*, cit., p. 21, § 21. Un'interessante analisi storico-critica sul divario tra il principio contributivo e i servizi sociali finanziati attraverso la tassazione generale è in J. HARRIS, 'Contract' and 'Citizenship', in *The Ideas that Shaped Post-War Britain*, D. Marquand, A. Seldon (eds.), London, Fontana Press, 1996, pp. 122-138.

La vera alternativa era, in realtà, tra mantenere il finanziamento *flat-rate*, articolato cioè su uguali oneri contributivi per retribuzioni diverse o, piuttosto, virare verso un sistema di contributi proporzionato al reddito ⁽¹⁰²⁾.

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 tutti ⁽¹⁰³⁾.

La scelta di preservare 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 sociale del periodo tra le due guerre ⁽¹⁰⁴⁾: « l'espressione "assicurazione sociale" [...] significa che è obbligatoria e che tutti gli individui sono solidali tra loro » ⁽¹⁰⁵⁾. Vale ancora, sul punto, il commento di Cole:

⁽¹⁰²⁾ 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 » (BEVERIDGE, *Social Insurance and Allied Services*, cit., pp. 65-66, § 305). Sull'importanza del modello neozelandese, spesso pionieristico nelle soluzioni, A. BRIGGS, *The Welfare State in Historical Perspective*, cit., pp. 243-255.

⁽¹⁰³⁾ BEVERIDGE, *Social Insurance and Allied Services*, cit., p. 31, § 31. Sul favore verso il principio contributivo, si veda anche ivi, pp. 52-53, § 270-276.

⁽¹⁰⁴⁾ Sulla riproposizione beveridgiana 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.

⁽¹⁰⁵⁾ BEVERIDGE, *Social Insurance and Allied Services*, cit., p. 25, § 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.

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 life ⁽¹⁰⁶⁾.

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 » ⁽¹⁰⁷⁾. 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*, congrue ⁽¹⁰⁸⁾.

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 immagina. Per individuare dette eccezioni ⁽¹⁰⁹⁾, posto che l'assistenza medica e il sostegno *una tantum* per le spese funebri dovevano essere riconosciuti indipendentemente dallo *status* occupazionale, Beveridge distingue « il popolo e i suoi

⁽¹⁰⁶⁾ 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 ».

⁽¹⁰⁷⁾ Cfr. BEVERIDGE, *Social Insurance and Allied Services*, cit., p. 66, § 307.

⁽¹⁰⁸⁾ *Report of the Inter-Departmental Committee on Social Insurance and Allied Services*, cit., p. 129, § 327-328; paragrafi non presenti nella versione tradotta.

⁽¹⁰⁹⁾ Tali eccezioni sono qui riassunte in modo sintetico; per i dettagli, ivi, pp. 122-137, § 310-353.

bisogni » in sei diverse categorie ⁽¹¹⁰⁾: 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 ⁽¹¹¹⁾; 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'impiego ⁽¹¹²⁾; 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 pensionabile ⁽¹¹³⁾.

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 indu-

⁽¹¹⁰⁾ Sulle sei categorie in oggetto anche D. BENASSI, *William Beveridge e il piano del 1942: alle origini del welfare State*, in W.H. Beveridge, *Alle origini del welfare state*, cit., pp. 29-31.

⁽¹¹¹⁾ Sono previsti *grants* per il matrimonio, fruibili in un'unica quota, previo pagamento di specifici contributi volontari: *Report of the Inter-Departmental Committee on Social Insurance and Allied Services*, cit., pp. 131-132, § 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.

⁽¹¹²⁾ Si rimanda, anche in questo caso, al documento ufficiale, *Report of the Inter-Departmental Committee on Social Insurance and Allied Services*, cit., p. 135, § 359.

⁽¹¹³⁾ Sulle proposte beveridgiane in materia pensionistica, J. MACNICOL, *Beveridge and Old Age*, in *Beveridge and Social Security*, cit., pp. 73-96.

striali, 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 in relazione alla perdita della capacità di guadagno derivante dall'incidente ⁽¹¹⁴⁾.

Eppure, 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 modello finanziariamente sostenibile, dunque, era necessario che le aliquote delle imposte dirette fossero 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 sociali ⁽¹¹⁵⁾.

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 1911 ⁽¹¹⁶⁾. 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 elevati ⁽¹¹⁷⁾. 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 redistri-

⁽¹¹⁴⁾ *Report of the Inter-Departmental Committee on Social Insurance and Allied Services*, cit., pp. 129-130, § 331-334.

⁽¹¹⁵⁾ BEVERIDGE, *Social Insurance and Allied Services*, cit., p. 65, § 305.

⁽¹¹⁶⁾ È la 'tendenza redistributiva' descritta *supra*, capitolo primo, 2.1.

⁽¹¹⁷⁾ Sui rapporti tra fisco e protezione sociale C. SANDFORD, *Taxation and Social Policy: An Overview*, in *Taxation and Social Policy*, Id., C. Pond, R. Walker (eds.), 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).

butivo — è forse il carattere storicamente più decisivo del modello beveridgiano, in quanto sembra costituire il segno dell'eredità del riformismo *New Liberal*, nonché l'aspetto principale che, in futuro, sarà destinato a scandirne la crisi ⁽¹¹⁸⁾.

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 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 » ⁽¹¹⁹⁾ dei benefici previdenziali, ossia il giusto punto di equilibrio ove fissare le tutele, definendo un nucleo incompressibile di diritti sociali, senza però eccedere tale soglia ⁽¹²⁰⁾; un calcolo particolarmente complesso a causa della non prevedibilità dell'inflazione monetaria e assai difficile in quanto un eguale beneficio possedeva un valore economico significativamente diverso nelle aree geografiche del Regno al variare del costo della vita ⁽¹²¹⁾.

L'individuazione dell'« adeguatezza » è altresì aggravata 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 di dipendenza dai sussidi, la beveridgiana *National Assistance*, ultima rete di protezione della povertà riservata ai cittadini non altrimenti tutelabili

⁽¹¹⁸⁾ Sul rapporto tra redistribuzione e solidarietà, si veda l'introduzione di P. BALDWIN, *The Politics of Social Solidarity*, cit., pp. 1-54.

⁽¹¹⁹⁾ BEVERIDGE, *Social Insurance and Allied Services*, cit., p. 66, § 307.

⁽¹²⁰⁾ Nel piano si prevede infatti la necessità di un adeguamento almeno quinquennale dei benefici. Per una disamina del problema, J.H. VEIT-WILSON, *Condemned to Deprivation? Beveridge's Responsibility for the Invisibility of Poverty*, in *Beveridge and Social Security*, cit., pp. 97-117.

⁽¹²¹⁾ Sul parametro dell'« adeguatezza » dei benefici in relazione allo specifico « problem of rent », *Report of the Inter-Departmental Committee on Social Insurance and Allied Services*, cit., pp. 76-90, § 193-232.

attraverso gli altri schemi ⁽¹²²⁾, avrebbe dovuto conoscere un carattere puramente residuale, come « un sistema ausiliario » ⁽¹²³⁾ da limitare a ipotesi transitorie o eccezionali, principalmente riferibili agli inabili per cause indipendenti dal lavoro ⁽¹²⁴⁾.

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 normali ⁽¹²⁵⁾.

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 » ⁽¹²⁶⁾, attraverso procedure definite a livello nazionale dirette a limitare la discrezionalità nella concessione degli aiuti. Così, l'assistenza beveridgiana, pur configurandosi come uno strumento di tutela selettivo, risponde a obiettivi in tutto compatibili con un progetto di liberazione animato da mire opposte allo stigma colpevolizzante che associava il sociale alla perdita dei diritti civili e politici.

2.2. *L'eredità del periodo fra le due guerre: le grandi trasformazioni keynesiane.*

Affinché la libertà dal bisogno non venisse snaturata da un eccessivo utilizzo della *means-test assistance*, concepita come ultimissima rete di protezione da riservare a casi eccezionali, serviva, peraltro, allestire un contesto di (quasi) piena occupazione.

Alla tradizione del *national minimum*, avviata in modo embrionale dal riformismo *New Liberal* e riammodernata nel piano Beve-

⁽¹²²⁾ 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 contribuirvi per infermità fisica, molte altre passeranno sempre attraverso le maglie della rete ».

⁽¹²³⁾ Ivi, p. 23, § 23.

⁽¹²⁴⁾ Sul rapporto tra *social insurance* e *social assistance*, si rimanda al volume di M.P. HALL, *The Social Services of Modern England* [1952], London, Routledge, 1953, pp. 26-49.

⁽¹²⁵⁾ BEVERIDGE, *Social Insurance and Allied Services*, cit., p. 23, § 23.

⁽¹²⁶⁾ *Ibidem*.

ridge, si affianca ora un secondo antecedente teorico, altrettanto indispensabile per comprendere le trasformazioni del *Welfare State* britannico, ossia l'esigenza di dover pianificare e dirigere l'economia nazionale per garantire, tramite specifici interventi normativi, 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 manifestarsi ⁽¹²⁷⁾.

Per garantire il *minimum* serve predisporre l'*optimum* ⁽¹²⁸⁾: l'assunto del nuovo *Social Service State*, secondo il quale i servizi sociali assurgono a principale caratteristica del nuovo ordine collettivo, appare coerente con la generale *Keynesian Revolution* ⁽¹²⁹⁾ 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 » ⁽¹³⁰⁾. Parimenti, sembra l'espressione della polanyana *Great Transformation*, elaborata proprio tra la pubblicazione del piano Beveridge e l'affermazione elettorale del *Labour*: i servizi sociali divengono l'espressione della volontà di 'demercificare' la società, ovvero di minimizzare le differenze di classe attraverso la sostituzione delle logiche mercatistiche con i valori collettivistici della pianificazione statale.

In altri termini, per lo Stato non è possibile liberare completamente dal bisogno i cittadini limitandosi a orchestrare l'efficiente funzionamento del metodo assicurativo, se questo non risulti accompagnato da un capillare intervento normativo e da una risoluta

⁽¹²⁷⁾ Cfr. V. GEORGE, *Social Security*, cit., pp. 1-12. Per una sintesi di lungo periodo, C. PIERSON, M. LEIMGRUBER, *Intellectual Roots*, in *The Oxford Handbook of the Welfare State*, cit., pp. 32-44.

⁽¹²⁸⁾ 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.

⁽¹²⁹⁾ Il riferimento è all'opera di L.R. KLEIN, *The Keynesian Revolution* [1947], trad. it., *La rivoluzione keynesiana*, Milano, Etas, 1969. Ai fini di questo lavoro, soprattutto pp. 170-191.

⁽¹³⁰⁾ Così proprio J.M. KEYNES, *General Theory*, cit., p. 115.

attitudine dirigistica dello Stato tesa alla costruzione di un nuovo tipo di relazione sociale. Su tutti, è il *National Health Service* il più evidente simbolo del passaggio dal modello assicurativo, di derivazione bismarckiana, nel nuovo modello beveridgiano del *Social Service State*: il NHS è espressione paradigmatica della forza benefica dello Stato, della sua monumentale amministrazione preposta all'organizzazione dei servizi alla persona.

Durante i lavori del *Committee*, 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 » ⁽¹³¹⁾, temendo per di più che la pianificazione potesse nuocere alla democrazia collettiva ⁽¹³²⁾, Beveridge, nel marzo del 1942, chiede a Keynes un parere sul finanziamento delle proposte in via di perfezionamento, perché convinto dell'esigenza di articolare un *Radical Plan* per reagire alle conseguenze economiche della guerra ⁽¹³³⁾. Rispondendo entusiasticamente alla richiesta, Keynes, sebbene nutra qualche dubbio sulla

⁽¹³¹⁾ Lo riporta J. HARRIS, *William Beveridge*, cit., p. 331. I due economisti, già dagli anni Venti, erano legati da rapporto di stima lealmente critico e privo di precondizioni ideologiche. È esemplare in questo senso lo scambio di pareri sul problema malthusiano della sovrappopolazione, BEVERIDGE, *Population and Unemployment* e 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 BEVERIDGE, *Mr. Keynes' Evidence for Over-Population*, in *Economica*, 10, 1924, pp. 1-20.

⁽¹³²⁾ Si rimanda a BEVERIDGE, *The Economic Implications of Planning Under Socialism*, cit. Sulla resistenza del Beveridge tra le due guerre alle novità della dottrina keynesiana, si veda HARRIS, *Beveridge's Social and Political Thought*, in *Beveridge and Social Security*, cit., pp. 27-29.

⁽¹³³⁾ Come del resto proposto da 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 la *Teoria generale* cercando di trasferire risorse all'economia di guerra, al contempo impedendo 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*, trad. it., *Keynes*, Bologna, Il Mulino, 1998, p. 114). Sulle potenzialità dell'economia pianificata, è storicamente centrale il libro di C. CLARK, *The Conditions of Economic Progress* [1940], London, Macmillan, 1957.

sostenibilità finanziaria del piano e non sia particolarmente attratto da tutta l'importanza attribuita nel *Report* all'obiettivo umanitario di creare uno spirito partecipativo, condivide il proposito di arginare la disoccupazione tramite la programmazione economica; fornisce inoltre 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 benefici ⁽¹³⁴⁾.

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 » ⁽¹³⁵⁾ 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 1944 ⁽¹³⁶⁾. Attestano la progressiva conversione 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 secondo ⁽¹³⁷⁾.

⁽¹³⁴⁾ Per il rapporto tra i due economisti, in una prospettiva di ampio respiro che abbraccia *General Theory* e *Beveridge Report*, T. CUTLER, K. WILLIAMS, J. WILLIAMS, *Keynes, Beveridge and Beyond*, London, Routledge, 1986. Si veda anche M.C. MARCUZZO, *Whose Welfare State? Beveridge versus Keynes*, in *No Wealth but Life: Welfare Economics and the Welfare State in Britain, 1880-1945*, R.E. Backhouse, T. Nishizawa (eds.), Cambridge, Cambridge University Press, 2010, soprattutto pp. 193-198.

⁽¹³⁵⁾ Come rimarcherà lo stesso BEVERIDGE, *Voluntary Action*, cit., p. XIII.

⁽¹³⁶⁾ « 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, BEVERIDGE, *Full Employment in a Free Society*, cit., p. 122. Sul gruppo con cui Beveridge collabora, HARRIS, *William Beveridge*, cit., pp. 435-437.

⁽¹³⁷⁾ 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 ». BEVERIDGE, *Full Employment*, cit., p. 5.

Non v'è dubbio che fra i due *Reports* vi sia continuità ⁽¹³⁸⁾, 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 » ⁽¹³⁹⁾. Rivisitando la dottrina liberale del *Social Insurance and Allied Services* ⁽¹⁴⁰⁾, la piena occupazione non serve più ad assicurare solamente la sostenibilità finanziaria del modello: rappresenta piuttosto il timbro dell'« accettazione da parte dello Stato di una nuova responsabilità verso l'individuo » ⁽¹⁴¹⁾, 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 rapporto ⁽¹⁴²⁾.

Colgono la rilevanza storica della trasformazione il venir meno di due capisaldi giuridici del pensiero 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 » ⁽¹⁴³⁾.

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

⁽¹³⁸⁾ « 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 ». Ivi, p. 4.

⁽¹³⁹⁾ *Ibidem*.

⁽¹⁴⁰⁾ Sull'impostazione liberale del piano, si veda ora G. PERAZZOLI, *Prefazione. Lo Stato sociale è liberale*, nel volume da lui curato *Lo Stato sociale*, cit., pp. 15-52.

⁽¹⁴¹⁾ BEVERIDGE, *Full Employment in a Free Society*, cit., p. 35.

⁽¹⁴²⁾ Ivi, p. VII, riprendendo un passaggio del libro di C. BRONTË, *Shirley* [1849], trad. it., Roma, Newton Compton, 2016, p. 36. Sul secondo rapporto anche A. ZANINI, *Sicurezza sociale. Un paradigma politico per il Welfare State*, in *Filosofia politica*, 3, 2015, pp. 427-429.

⁽¹⁴³⁾ BEVERIDGE, *Full Employment in a Free Society*, cit., p. 12.

necessaria per assicurare la piena occupazione, questa abolizione dovrebbe essere intrapresa ⁽¹⁴⁴⁾.

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 » ⁽¹⁴⁵⁾, Beveridge ritiene che « la decisione circa la misura in cui le entrate fiscali debbano superare la spesa ordinaria dello Stato o restarne al di sotto », 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 e sociale » ⁽¹⁴⁶⁾. 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 trasporto ⁽¹⁴⁷⁾.

Fedele però a una scienza economica tradizionale, Beveridge considera — a differenza di Keynes, o meglio, dei futuri keynesiani — che vi siano comunque validi motivi per rinnegare, in condizioni strutturali di stabilità, 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

⁽¹⁴⁴⁾ Ivi, p. 13. Si sofferma su tali questioni A. LA SPINA, *Il modello normativo del Welfare State*, cit., pp. 72-75.

⁽¹⁴⁵⁾ BEVERIDGE, *Full Employment in a Free Society*, cit., p. 212.

⁽¹⁴⁶⁾ Ivi, p. 202.

⁽¹⁴⁷⁾ Ivi, pp. 201-202.

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 adescamento ⁽¹⁴⁸⁾.

Beveridge resta un *reluctant collectivist*, 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 gratuiti ⁽¹⁴⁹⁾.

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 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 stesso ⁽¹⁵⁰⁾.

In altri termini, la *Full Employment* costituisce un obiettivo minimo che l'azione statuale deve perseguire, ma al contempo non può scadere in una « politica di adescamento » contraria ai principi del modello; modello che è — e rimane — ispirato da un 'universalismo limitato' chiamato a elargire unicamente le prestazioni di natura essenziale ⁽¹⁵¹⁾.

È proprio tale limite massimo — quello oltre il quale la protezione dello Stato non deve spingersi — l'oggetto di studio della *Voluntary Action* del 1948 che, per la puntuale analisi storica dell'evoluzione dell'associazionismo, volta a riprendere e ampliare le

⁽¹⁴⁸⁾ Ivi, p. 201.

⁽¹⁴⁹⁾ Lo ricorda D.E. ASHFORD, *The Emergence of the Welfare States*, cit., p. 247. Sull'avversione di Beveridge nei confronti dell'assistenzialismo, si veda anche F. CONTI, G. SILEI, *Breve storia dello Stato sociale*, cit., p. 58.

⁽¹⁵⁰⁾ BEVERIDGE, *Full Employment in a Free Society*, cit., p. 32.

⁽¹⁵¹⁾ 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 ».

considerazioni circa il « metodo » dell'assicurazione volontaria già avanzate nel *Social Insurance and Allied Services* ⁽¹⁵²⁾, nonché a difenderne il raggio d'azione in un settore ormai invaso dalla prepotenza del pubblico, può a ragione essere considerata il suo 'terzo' rapporto ⁽¹⁵³⁾. Per creare l'effettiva « coscienza nazionale » ⁽¹⁵⁴⁾ 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.

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 mai ⁽¹⁵⁵⁾.

Nel pieno dell'euforia della legislazione laburista, proprio nel momento in cui finalmente « lo Stato è diventato uno Stato di servizio sociale » ⁽¹⁵⁶⁾, 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 istituzioni ⁽¹⁵⁷⁾. Per questi motivi, lo Stato — conclude Beveridge — « dovrebbe in ogni campo della sua crescente attività servirsi dove può, senza

⁽¹⁵²⁾ Cioè quella « assicurazione volontaria » diretta ad « aumentare le provvidenze di base » descritta in BEVERIDGE, *Social Insurance and Allied Services*, cit., p. 64, § 302.

⁽¹⁵³⁾ A patto di non conteggiare il citato *Price of 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.

⁽¹⁵⁴⁾ BEVERIDGE, *Voluntary Action*, cit., p. XI.

⁽¹⁵⁵⁾ Ivi, p. 263.

⁽¹⁵⁶⁾ Ivi, p. 265.

⁽¹⁵⁷⁾ Lo ricorda F. GIROTTI, *Welfare state*, cit., p. 235. Si veda inoltre il saggio di E. MINGIONE, *Il Piano Beveridge e il nuovo welfare*, in W.H. Beveridge, *Alle origini del welfare state*, cit., pp. 159-175.

distruggere la loro indipendenza e il loro spirito, di enti volontari per il progresso sociale, nati dalla coscienza sociale e dalla filantropia » ⁽¹⁵⁸⁾. Deve garantire, insomma, il « pieno impiego dell'azione volontaria » ⁽¹⁵⁹⁾.

3. *La recezione del Report. All'apice del verticismo del Welfare State laburista.*

Il successo editoriale del piano Beveridge è impressionante ⁽¹⁶⁰⁾. Il *Report* del 1942 ben interpreta l'esigenza delle forze alleate di distinguersi dai nemici, così come il sogno di costruire, dopo la vittoria della guerra, una nuova società improntata ai valori altruistici della *freedom from want* ⁽¹⁶¹⁾; una « New Britain » — come Beveridge immagina a Oxford il 6 dicembre del 1942 — in cui le libertà costituzionali siano preservate, ma al contempo, « subject to any limits set by the need to preserve these essential liberties, we ought to be prepared to use the powers of the State so far as may be necessary without any limit whatever, in order to abolish those five giant evils » ⁽¹⁶²⁾. I successi del piano sono altresì favoriti dalla sua concretezza: l'universalismo rende il progetto tanto chiaro e lineare

⁽¹⁵⁸⁾ BEVERIDGE, *Voluntary Action*, cit., p. 278.

⁽¹⁵⁹⁾ Ivi, p. 232.

⁽¹⁶⁰⁾ 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.

⁽¹⁶¹⁾ « 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 ». BEVERIDGE, *Social Insurance and Allied Services*, cit., p. 115, § 461. Per i commenti della dottrina al *Report*, si vedano i 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.

⁽¹⁶²⁾ BEVERIDGE, *New Britain*, in Id., *The Pillars of Security*, cit., p. 90.

da renderlo all'apparenza facilmente applicabile. E Beveridge di viene famigerato in tutto l'Occidente, viene ricevuto dal presidente Roosevelt in occasione di un soggiorno di studio dove divulga il piano nelle università americane e, per il suo animo razionalizzante, viene financo paragonato al grande Bentham ⁽¹⁶³⁾.

Con il trascorrere dei mesi, in patria, il favore verso le raccomandazioni non è però così netto ⁽¹⁶⁴⁾. In primo luogo, le critiche muovono dal Tesoro che, nell'ipotesi di rendere il piano completamente operativo, pronostica la necessità di raggiungere un livello di spesa sociale all'incirca doppio rispetto a quello prebellico ⁽¹⁶⁵⁾. Beveridge è invece convinto che l'aumento dei costi sia ben più limitato e pertanto pienamente trascurabile nel contesto della ricostruzione ⁽¹⁶⁶⁾: 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 vita ⁽¹⁶⁷⁾. Ne segue un acceso dibattito che coinvolge tutta l'opinione pubblica. Nelle voci della *British Employers' Confederation* e nei gruppi *Tory* 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 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 beveridiane, pur considerandole in parte utopiche, Churchill, intimorito

⁽¹⁶³⁾ Cfr. J. HARRIS, *William Beveridge*, cit., pp. 426-428.

⁽¹⁶⁴⁾ Sul clima politico successivo al *Report*, si rimanda a P. ADDISON, *The Road to 1945*, cit., pp. 211-228. Si veda anche HARRIS, *Some Aspects of Social Policy in Britain During the Second World War*, in *The Emergence of the Welfare State in Britain and Germany*, cit., pp. 247-262.

⁽¹⁶⁵⁾ Sulla questione, R.M. TITMUS, *Essays on the Welfare State*, cit., pp. 61 sgg.

⁽¹⁶⁶⁾ 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.

⁽¹⁶⁷⁾ BEVERIDGE, *Social Insurance and Allied Services*, cit., p. 62, § 298, stimava l'aumento complessivo del costo della protezione sociale derivante dalle sue proposte « al massimo di £ 86 milioni annui » rispetto al sistema precedente (un aumento di poco inferiore al quindici per cento).

dal fenomeno inflattivo ancora imprevedibile, si astiene ora dall'assumere impegni troppo espliciti e cerca di posporre la questione nel tentativo di mediare la disputa ⁽¹⁶⁸⁾.

Ciò detto, negli anni successivi alla pubblicazione del *Report*, il suo governo non manca di varare riforme decisive per i futuri assetti del *Welfare State* ⁽¹⁶⁹⁾.

L'afflato progressista del periodo, più che mai circolante nel *civil service* ⁽¹⁷⁰⁾, 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 riforma ⁽¹⁷¹⁾. Concretizzando un proposito già ampiamente condiviso dopo la pubblicazione dello *Spens Report* del 1938 ⁽¹⁷²⁾, 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 » ⁽¹⁷³⁾, riordina in senso universalistico: 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 locali ⁽¹⁷⁴⁾, ma coordinato dal centro e finalmente accessibile per

⁽¹⁶⁸⁾ Una sintesi del dibattito parlamentare è in TIMMINS, *The Five Giants*, cit., pp. 43-49.

⁽¹⁶⁹⁾ 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.

⁽¹⁷⁰⁾ Sul contributo del *civil service* per l'elaborazione dell'*Education Act* del 1944, J.R. HAY, *The Relationship between Administration and Policy*, in *The Development of the British Welfare State, 1880-1975*, cit., pp. 102-109.

⁽¹⁷¹⁾ *Education Act* [1944], 7 & 8 Geo. 6, c. 31.

⁽¹⁷²⁾ *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.

⁽¹⁷³⁾ *Education Act* [1944], 7 & 8 Geo. 6, c. 31, s. 35: si noti che tale ulteriore innalzamento avverrà solo alcuni decenni più tardi.

⁽¹⁷⁴⁾ Ai sensi della 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 ».

tutti i cittadini ⁽¹⁷⁵⁾. Il provvedimento è, indubbiamente, il più significativo in materia dall'inizio del Novecento ⁽¹⁷⁶⁾. Sembra inoltre concretizzare le mire emancipanti visibili, nel campo dell'istruzione, solo da alcuni decenni.

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 mirato ⁽¹⁷⁷⁾. Altrettanto importante è il *Wages Councils Act* del marzo del 1945 che perfeziona e amplia il meccanismo amministrativo del *minimum wage* ⁽¹⁷⁸⁾.

Guardando alle mire universalistiche del *Welfare State*, è ancor più 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, la legge assicura un sostegno monetario (*child benefit*) sufficiente a coprire tutte le spese per i loro bisogni essenziali in età di obbligo scolastico ⁽¹⁷⁹⁾.

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 » ⁽¹⁸⁰⁾, sono 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 la-

⁽¹⁷⁵⁾ Tramite il controllo, ai sensi della s. 11, dei loro *development plans*.

⁽¹⁷⁶⁾ Cfr. TIMMINS, *The Five Giants*, cit., pp. 74-100 e G.F. FERRARI, *Autorità locali e governo centrale nell'amministrazione della scuola in Inghilterra*, cit., pp. 1816-1825.

⁽¹⁷⁷⁾ *Disabled Persons (Employment) Act* [1944], 7 & 8 Geo. 6, c. 10. Per una ricostruzione per il sostegno alla disabilità si rimanda, in generale, ad A. BORSAY, *Disability and Social Policy in Britain since 1750. A History of Social Exclusion*, London, Palgrave Macmillan, 2005.

⁽¹⁷⁸⁾ *Wages Councils Act* [1945], 8 & 9 Geo. 6., c. 17.

⁽¹⁷⁹⁾ *Family Allowances Act* [1945], 8 & 9 Geo. 6, c. 41, soprattutto ss. 1-2. Sul punto si veda BEVERIDGE, *Epilogue* ed E.M. HUBBACK, *The Family Allowances Movement, 1927-1948* entrambi in E. Rathbone, *Family Allowances*, cit., pp. 269-277 e 278-288. Per un commento al provvedimento, J.J. CLARKE, *Social Welfare. Being an Abridgement of "Social Administration"*, London, Pitman, 1953, pp. 113-118.

⁽¹⁸⁰⁾ *White Paper on Employment Policy* [Cmd. 6527], 1944, p. 3.

bour » ⁽¹⁸¹⁾, sembra farsi interprete di scelte e spese per investimento di natura propriamente imprenditoriale ⁽¹⁸²⁾.

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 statale ⁽¹⁸³⁾. Sebbene conosca un successo più americano che britannico, la hayekiana *Road to Serfdom* ⁽¹⁸⁴⁾, per giunta pubblicata pressoché in coincidenza con il *White Paper* sul pieno impiego ⁽¹⁸⁵⁾, non poteva non alimentare la polemica ⁽¹⁸⁶⁾. 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 guerra ⁽¹⁸⁷⁾. Il *Labour* ha dunque la possibilità di intestarsi la campagna per la recezione del piano Beveridge, candidandosi come unico portavoce

⁽¹⁸¹⁾ Ivi, pp. 10 sgg.

⁽¹⁸²⁾ Si veda inoltre il *White Paper on Social Insurance. Part I* [Cmd. 6550], 1944 e la *Part II* [Cmd. 6551], 1944.

⁽¹⁸³⁾ 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 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.

⁽¹⁸⁴⁾ Un libro dichiaratamente politico, dedicato provocatoriamente « ai socialisti di tutti i partiti ». F.A. HAYEK, *Road to Serfdom*, cit., p. 43.

⁽¹⁸⁵⁾ Anche se ciò a causa dei ritardi editoriali dovuti alla guerra: l'autore stesso lo ricorda nella prefazione all'edizione postuma del 1995 (ivi, pp. 11-27).

⁽¹⁸⁶⁾ « 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 riportato da J. HARRIS, *William Beveridge*, cit., p. 441. Per BEVERIDGE, *Why I Am a Liberal* [1945], in *La libertà solidale*, cit., 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 ».

⁽¹⁸⁷⁾ 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. 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 *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i primi ministri*, cit., rispettivamente, pp. 815-837 e 839-865.

dei suoi valori ⁽¹⁸⁸⁾, autentico interprete di una *reconstruction* non più da tradire come accaduto al termine del primo conflitto ⁽¹⁸⁹⁾.

Non colpisce che ciò abbia contribuito al successo elettorale del partito: memori dell'austerità del ritorno all'oro e del susseguente *General Strike*, a molti Churchill sembra inadatto a rispondere alle sfide della ricostruzione e alla sentita esigenza, vinta la guerra, di 'vincere la pace' ⁽¹⁹⁰⁾. 'Mai più come negli anni Trenta' è poi 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 una impostazione di fatto socialdemocratica; socialdemocratica anche in quanto scommette sui diritti sociali come strumento di libertà e democrazia.

Il nuovo primo ministro Clement Attlee — da giovane *lecturer* alla LSE ⁽¹⁹¹⁾ — è allora chiamato al rispetto delle promesse ⁽¹⁹²⁾. È

⁽¹⁸⁸⁾ Scrive G. STAMMATI, *Dal Piano Beveridge al progetto laburista sulle assicurazioni sociali*, Roma, Associazione Italo-britannica, 1946, 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 ».

⁽¹⁸⁹⁾ 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 *L'Europa di De Gasperi e Adenauer*, cit., Bologna, Il Mulino, 2011, pp. 155-172.

⁽¹⁹⁰⁾ « 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 (1930-1950)*, in *Il Politico*, LXVII, 3, 2002, 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.

⁽¹⁹¹⁾ Cfr. S. BONFIGLIO, *Clement Richard Attlee. I Earl of Prestwood (1945-1951). The "Unorthodox"*, in *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i primi ministri*, cit., pp. 867-886.

⁽¹⁹²⁾ Si rimanda, su tutti, al fondamentale contributo di P. ADDISON, *The Road to 1945*, cit., pp. 270-278.

indicativo che il primo importante provvedimento varato in materia sociale 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 » ⁽¹⁹³⁾. 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 » ⁽¹⁹⁴⁾. Riabilitando la disciplina « as to conform to the requirements of the Act of 1913 as originally enacted » ⁽¹⁹⁵⁾, 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 ora severamente biasimate ⁽¹⁹⁶⁾.

La recezione del piano, nondimeno, passa principalmente dai due *National Insurance Acts* del 1946 preposti ad accogliere le proposte Beveridge circa il « primo metodo di sicurezza sociale ».

Per gli infortuni industriali, le raccomandazioni saranno difatti recepite dal *National Insurance (Industrial Injuries) Act*, la prima delle due leggi laburiste tese a disciplinare il nuovo modello assicurativo. Abrogando tutta la normativa sugli infortuni sul lavoro e le malattie professionali stratificatasi a partire dal *Workmen's Compensation Act* del 1897, il provvedimento colma la mancanza di uno schema nazionale dal carattere intimamente 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) ⁽¹⁹⁷⁾. Limitatamente agli *industrial*

⁽¹⁹³⁾ *Trade Disputes and Trade Unions Act* [1927], 17 & 18 Geo. 5, c. 22, s. 1.

⁽¹⁹⁴⁾ *Trade Disputes and Trade Unions Act* [1946], 9 & 10 Geo. 6, c. 52, s. 1.

⁽¹⁹⁵⁾ Ai sensi della *First Schedule* dell'*Act* del 1946.

⁽¹⁹⁶⁾ Sull'accordo *Lib-Lab* e sul ritorno all'oro del 1925, rispettivamente, *supra*, capitolo primo, 1.2 e capitolo secondo, 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.

⁽¹⁹⁷⁾ Le falle principali riguardavano sia i datori di lavoro, che erano esposti al rischio di un risarcimento troppo elevato, sia i lavoratori che spesso rinunciavano ad

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 », a ricevere *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 lavoratore ⁽¹⁹⁸⁾. Se i contributi *flat-rate* sono differenziati al ribasso per le donne e i ragazzi inferiori ai diciotto anni ⁽¹⁹⁹⁾, i benefici variano in maniera significativa — anche ai sensi di specifiche *regulations* da prevedere entro la cornice normativa dell'*Act* — sulla base di molte discriminanti di carattere oggettivo e soggettivo ⁽²⁰⁰⁾.

Circa tutti gli altri rischi previdenziali, il *National Insurance Act*, di pochi giorni successivo alla legge relativa agli infortuni industriali, recepisce larga parte delle proposte beveridgiane. Sono ora riconosciuti: *sickness benefits* per la malattia comune del lavoratore; *unemployment benefits* per i dodici mesi seguenti la cessazione del rapporto di lavoro, condizionati al soddisfacimento delle richieste dei centri dell'impiego e al mancato rifiuto di offerte di lavoro congrue; *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 morte ⁽²⁰¹⁾.

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 *Social Security*, cit., pp. 61-87. Sull'evoluzione della normativa nel periodo tra le due guerre, l'analisi più completa è quella di P.W.J. BARTROP, *Workmen's Compensation in Twentieth Century Britain*, cit., pp. 88-242. Sul punto anche R.M. TITMUSS (et al.), *Social Policy*, cit., pp. 81-82.

⁽¹⁹⁸⁾ *National Insurance (Industrial Injuries) Act* [1946], 9 & 10 Geo. 6, c. 62, s. 7.

⁽¹⁹⁹⁾ *Second Schedule*.

⁽²⁰⁰⁾ Si vedano qui le ss. 7-35.

⁽²⁰¹⁾ 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 *Social Security*, cit., pp. 125-137.

Le deviazioni — per vero non trascurabili — rispetto al disegno previdenziale beveridgiano attengono al *quantum* dei benefici ⁽²⁰²⁾ e al mancato accoglimento della proposta di allestire 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 utopico persino dai laburisti ⁽²⁰³⁾. 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 enti ⁽²⁰⁴⁾.

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 » ⁽²⁰⁵⁾, e sebbene detto *statute* stabilisca che i benefici risultino differenziati, oltre che tra uomini, donne e ragazzi minori di anni diciotto, in relazione ai familiari a carico ⁽²⁰⁶⁾, il tendenziale mantenimento del *flat-rate principle* condiziona peculiarità e destini del *welfare* britannico del secondo dopoguerra.

Pressoché lineare e non particolarmente problematica anche la recezione del « secondo metodo » beveridgiano di cui al *National Assistance Act* del 1948. La vicenda plurisecolare della *Poor Law* è chiusa. Il provvedimento sancisce la definitiva abrogazione di ciò che era rimasto della vecchia legge sui poveri: « the existing poor law shall cease to have effect » ⁽²⁰⁷⁾, si dichiarava enfaticamente nelle prime parole della *section 1*, richiamando, come spesso si procla-

⁽²⁰²⁾ Sulla « inadeguatezza » dei benefici del *National Insurance Act* del 1946 riflette A.B. ATKINSON, *Il sistema pensionistico nel Regno Unito*, in *La politica previdenziale in Europa*, a cura di M. De Cecco, F.R. Pizzuti, Bologna, Il Mulino, 1994, pp. 339-352.

⁽²⁰³⁾ Cfr. ss. 10-13. Sul punto, N. TIMMINS, *The Five Giants*, cit., pp. 58-59.

⁽²⁰⁴⁾ 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 rispetto all'articolazione originaria del piano, R. LOWE, *A Prophet Dishonoured in His Own Country?*, in *Beveridge and Social Security*, cit., pp. 118-133.

⁽²⁰⁵⁾ *National Insurance Act* [1946], 9 & 10 Geo. 6, c. 67, s. 3.

⁽²⁰⁶⁾ Ivi, rispettivamente, *First* e *Second Schedule*.

⁽²⁰⁷⁾ *National Assistance Act* [1948], 11 & 12 Geo. 6, c. 29, s. 1.

mava nei dibattiti parlamentari, i 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 1934 ⁽²⁰⁸⁾ — in una nuova veste '*national*', chiamata ad assicurare, su tutto il territorio nazionale, l'uniformità delle prestazioni non contributive e delle procedure per il loro riconoscimento ⁽²⁰⁹⁾. Sebbene il nuovo *National Assistance Board* (NAB) abbia un potere sostanzialmente discrezionale nel varare regolamenti per accertare, caso per caso, ogni forma di reddito ai fini dell'esclusione della tutela assistenziale ⁽²¹⁰⁾, il carattere nazionale del *means-test*, orientato ai bisogni specifici più che ai redditi del nucleo familiare ⁽²¹¹⁾, è ora rivolto all'emancipazione dell'individuo da uno stato di marginalità sociale, liberandolo dal bisogno attraverso i nuovi *Re-establishment Centres* e *Reception Centres* ⁽²¹²⁾. Alle autorità locali, infine, è assegnata principalmente la responsabilità per i benefici diversi da quelli in denaro ⁽²¹³⁾.

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.

⁽²⁰⁸⁾ *Unemployment Act* [1934], 24 & 25 Geo. 5, c. 29.

⁽²⁰⁹⁾ 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 NAB, J. FULBROOK, *Administrative Justice and the Unemployed*, cit., pp. 170-183.

⁽²¹⁰⁾ Secondo T.H. MARSHALL, *Citizenship and Social Class*, cit., p. 52-53, il *National Assistance Board* mantiene, da un punto di vista meramente formale, un « legame con la vecchia legge sui poveri », perché conserva « il potere discrezionale generale per consentire di dedurre dal reddito qualsiasi somma ».

⁽²¹¹⁾ L'odiato *household means-test* era stato invero già abrogato, durante la guerra, tramite il *Determination of Needs Act* [1941], 4 & 5 Geo. 6, c. 11. Sul contrasto beveridgiano al *means-test*, A. DEACON, J. BRADSHAW, *Reserved for the Poor*, cit., pp. 30-50.

⁽²¹²⁾ Si veda la *Part II* del *National Assistance Act* [1948], 11 & 12 Geo. 6, c. 29, ss. 2-20.

⁽²¹³⁾ Cfr. G.F. FERRARI, *La sicurezza sociale in Gran Bretagna*, cit., pp. 972-974.

Ben più ostica è invece la recezione del piano in ambito sanitario. Aggravata dai bombardamenti e dal fatiscante *squalor* degli *slums*, l'impellenza più urgente, a causa del rischio epidemico, è quella della penuria e inadeguatezza igienica delle abitazioni ⁽²¹⁴⁾. 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 1946 ⁽²¹⁵⁾, il *Town and Country Planning Act* del 1947 ⁽²¹⁶⁾ e lo *Housing Act* del 1949 ⁽²¹⁷⁾, 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 territorio ⁽²¹⁸⁾.

Ovviamente, la questione principale ruota attorno all'istituzione del *National Health Service*, la cui trasposizione legislativa è particolarmente laboriosa. Il dissesto finanziario dei *voluntary hospitals*, causato dalla guerra e dai repentini progressi scientifici della medicina che lievitavano i costi dei trattamenti ⁽²¹⁹⁾, aveva costretto 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 guerra ⁽²²⁰⁾. Facilita tali propositi l'esperienza dell'EMS, il servizio medico di

⁽²¹⁴⁾ 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.

⁽²¹⁵⁾ *New Towns Act* [1946], 9 & 10 Geo. 6, c. 68.

⁽²¹⁶⁾ *Town and Country Planning Act* [1947], 10 & 11 Geo. 6, c. 51.

⁽²¹⁷⁾ *Housing Act* [1949], 12, 13 & 14 Geo. 6, c. 60.

⁽²¹⁸⁾ « 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, MARSHALL, *Citizenship and Social Class*, cit., p. 63. Sulla politica abitativa anche R. EATWELL, *The 1945-1951: Labour Governments*, London, Batsford, 1979, pp. 110-112. Per le implicazioni giuridiche, C. HARLOW, R. RAWLINGS, *Law and Administration*, cit., pp. 423 sgg.

⁽²¹⁹⁾ Un approfondito quadro sulle nuove tecniche sanitarie è in R.M. TITMUS, *Essays on the Welfare State*, cit., p. 165 sgg.

⁽²²⁰⁾ L'ondata dei progressi della medicina « era stata economicamente onerosa per le istituzioni esistenti », gran parte degli ospedali privati « nel 1939 erano già

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 prestazioni.

Seppur frutto di impellenze pratiche, e non solamente delle nuove teorie universalistiche del *Welfare State*, il servizio sanitario nazionale risulta comunque particolarmente complesso 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 1926, 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 » ⁽²²¹⁾, 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 dei fini ⁽²²²⁾.

Più concreto è invece il *White Paper A National Health Service* pubblicato nel 1944: sebbene dichiara di voler meramente « absorb the experience of the past and the present » ⁽²²³⁾, il rapporto si propone di creare un « comprehensive service for all » ⁽²²⁴⁾ 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 » ⁽²²⁵⁾: anche per il governo Churchill, il nuovo *National Health Service*, tendenzialmente gratuito in quanto « free of

praticamente in bancarotta » e « vennero salvati durante la guerra solo da massicci sussidi pubblici » (ivi, p. 145). Alle pp. 136-137 si ricorda che, prima del *National Health Service Act*, circa l'ottanta per cento dei posti letti era già sotto il controllo pubblico.

⁽²²¹⁾ *Report of the Inter-Departmental Committee on Social Insurance and Allied Services*, cit., pp. 28-32, § 61-69. Sull'ostilità delle *approved societies* alle proposte del piano Beveridge, G. FINLAYSON, *Citizen, State, and Social Welfare*, cit., pp. 268-278.

⁽²²²⁾ « 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, § 428.

⁽²²³⁾ *A National Health Service* [Cmd. 6502], 1944, p. 8, § II.

⁽²²⁴⁾ Ivi, pp. 8-11, § II.

⁽²²⁵⁾ Ivi, p. 9, § II.

charge », avrebbe dovuto 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 » (226). 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 spinosi (227).

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 colmare le gravi criticità del 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 Corona (228). È inoltre scartata la proposta, avanzata da taluni esponenti del partito che avrebbero voluto valorizzare il *local government* (229), di rendere responsabili del servizio le autorità locali, atteso che la maggioranza dei medici si opponeva fermamente a tale eventualità (230).

(226) Ivi, p. 47, § IX. Sul piano del governo, B. ABEL-SMITH, *The Hospitals*, cit., pp. 458-471.

(227) 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, 1967, pp. 20-29 e, più in dettaglio, pp. 59-101. Sul cammino verso il NHS negli anni Quaranta è meno schematica, ma più dettagliata, l'analisi di J.E. PATER, *The Making of the National Health Service*, London, King Edward's Hospital Fund for London, 1981. Per una rassegna, C. WEBSTER, *Problems of Health Care the National Health Service Before 1957. The Health Service since the War*, London, HMSO, 1988, pp. 17-132.

(228) Sul piano della BMA, 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.

(229) Sulle riserve di alcune correnti laburiste nei confronti della nazionalizzazione ospedaliera, N. TIMMINS, *The Five Giants*, cit., pp. 117-119.

(230) 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.

Dopo un aspro confronto, la soluzione sarà trovata da Bevan, da un lato, concedendo ai medici di rimanere *independent contractor*, cioè liberi professionisti con la possibilità di ricevere, financo all'interno delle strutture pubbliche, i propri pazienti privati ⁽²³¹⁾; dall'altro, imponendo un'epocale nazionalizzazione di tutti i *municipal* e *voluntary hospitals* del Regno affidandoli alla diretta gestione ministeriale ⁽²³²⁾.

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 burocraticamente strutturata possa contribuire, spesso in modo più efficiente del mercato, allo sviluppo economico, democratico e sociale.

Guardando al travaglio della sua predisposizione legislativa e agli aspetti fortemente dirigistici che lo contraddistinguono, il nuovo NHS è creatura essenzialmente laburista, più bevaniana che beveridiana ⁽²³³⁾. Nella politica di nazionalizzazioni si rinviene difatti la

⁽²³¹⁾ 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 nell'esercizio della propria professione, non dovendo in modo alcuno « preoccuparsi delle condizioni economiche dei pazienti » prima di fornire il consulto: TITMUS, *Essays on the Welfare State*, cit., p. 120.

⁽²³²⁾ Si legge in ivi, pp. 135-136: « 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 ».

⁽²³³⁾ M. RINTALA, *Creating the National Health Service: Aneurin Bevan and the Medical Lords*, Portland, Frank Cass, 2003, pp. 3-8 mostra come il dibattito sugli effettivi

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 ⁽²³⁴⁾. Non ne è però la rappresentazione esclusiva: la nazionalizzazione ospedaliera costituisce la principale manifestazione di una strategia che tra il 1946 e il 1949, nell'ambito dei servizi economici, coinvolge — trasformandole in *public corporations* tramite i relativi *Acts* — la Banca d'Inghilterra, l'industria del carbone, ferrovie, compagnie aeree e trasporti autostradali, elettricità, gas, ferro e acciaio ⁽²³⁵⁾.

Seppur in molti casi imposta dalle endemiche difficoltà in cui tali servizi versavano ⁽²³⁶⁾, una pubblicizzazione così ingente permea l'intero ordinamento, ne modella la fisionomia e ne delinea l'assetto collettivistico, travolgendo la resistente centralità della proprietà

meriti di Bevan animi gran parte delle questioni storiografiche circa la creazione del NHS, la quale potrebbe essere intesa non tanto come una creatura tipicamente bevaniana, ma piuttosto come la comune 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.

⁽²³⁴⁾ Sul modello bevaniano e l'impatto del *National Health Service Act*, ABEL-SMITH, *The Hospitals*, cit., pp. 472-502. In effetti, la soluzione di Bevan ricalca, nel settore della salute, la medesima strategia usata dal governo *Labour* per le nazionalizzazioni delle altre industrie. Lo nota V. NAVARRO, *Class Struggle, the State and Medicine*, cit., pp. 40-41.

⁽²³⁵⁾ Rispettivamente, *Bank of England Act* [1946], 9 & 10 Geo. 6, c. 27; *Coal Industry Nationalisation Act* [1946], 9 & 10 Geo. 6, c. 59; *Transport Act* [1947], 10 & 11 Geo. 6, c. 49; *Electricity Act* [1947], 10 & 11 Geo. 6, c. 54; *Gas Act* [1948], 11 & 12 Geo. 6, c. 67; *Iron and Steel Act* [1949], 12, 13 & 14 Geo. 6, c. 72. Sull'idea delle nazionalizzazioni si veda il programma proposto, 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).

⁽²³⁶⁾ Si pensi, per esempio, al collasso del carbone già consumatosi nel periodo tra le due guerre. Sui « motivi e le vicende » delle nazionalizzazioni, W.A. ROBSON, *Nationalized Industry and Public Ownership* [1960], trad. it., *L'industria nazionalizzata e la proprietà pubblica*, Milano, Edizioni di Comunità, 1962, pp. 33-53. Si veda anche K.O. MORGAN, *Labour in Power. 1945-1951*, Oxford, Oxford University Press, 1984, pp. 93-187 e, più in generale, P. CALVOCORESSI, *The British Experience. 1945-1975*, Harmondsworth, Penguin, 1978, pp. 23-62.

privata e della libertà contrattuale ⁽²³⁷⁾. Se osservate da un punto di vista giuridico, inoltre, le nazionalizzazioni appaiono coronare processi databili sin dall'inizio del Novecento, portandone alle estreme conseguenze gli assunti.

Il verticismo del *Welfare 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 pubblici ⁽²³⁸⁾. La monumentale estensione delle funzioni amministrative, così come l'indeterminatezza degli obiettivi e la discrezionalità attribuita agli enti nazionalizzati, finiscono per inibire la costruzione di uno statuto pubblicistico che consolidi una adeguata cornice giuridica della materia ⁽²³⁹⁾: 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 partito. Atteso che « the regulatory state has given place to social service state » ⁽²⁴⁰⁾, 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 assunto ⁽²⁴¹⁾. Sembra muovere in una simile direzione anche l'ultimo capitolo dedicato al *civil service*

⁽²³⁷⁾ J.E. CRONIN, *War, State and Society in Twentieth-Century Britain*, cit., pp. 153-161.

⁽²³⁸⁾ « Di qui l'allargarsi dello iato esistente tra mondo dell'amministrazione e il 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.

⁽²³⁹⁾ 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.

⁽²⁴⁰⁾ H.R.G. GREAVES, *The Civil Service in the Changing State*, London, Harrap, 1947, p. 221.

⁽²⁴¹⁾ « 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

dell'opera di Laski — pubblicata postuma nel 1951 — *Reflections on the Constitution* ⁽²⁴²⁾.

Il divario tra il diritto e la politica sociale, permettendo il libero e discrezionale agire degli enti, oltre a favorire il diffondersi « rapidissimo » ⁽²⁴³⁾ 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 ⁽²⁴⁴⁾. 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 control ⁽²⁴⁵⁾.

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

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 and the control of money are, to an extent hitherto entirely unknown, the affair of the state ». Ivi, pp. 221-222.

⁽²⁴²⁾ LASKI, *Reflections on the Constitution*, cit., pp. 161-212.

⁽²⁴³⁾ ROBSON, *Nationalized Industry and Public Ownership*, cit., p. 56.

⁽²⁴⁴⁾ Cfr. M. TAGGART, *From 'Parliamentary Powers' to Privatization: The Chequered History of Delegated Legislation in the Twentieth Century*, in *The University of Toronto Law Journal*, 55, 3, 2005, pp. 575-627.

⁽²⁴⁵⁾ ROBSON, *Justice and Administrative Law*, cit., p. IX.

spiccato formalismo ⁽²⁴⁶⁾. Persino Beveridge raccomandava che la risoluzione del contenzioso in materia sociale fosse da allestire « by administrative rather than legal procedure » ⁽²⁴⁷⁾.

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, alla *National Insurance Commission* ⁽²⁴⁸⁾, 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* ⁽²⁴⁹⁾. I *claims* concernenti l'assistenza nazionale vengono decisi dal NAB e, in appello, dal *National Assistance Tribunal* ⁽²⁵⁰⁾. Per la salute è invece previsto un complicatissimo sistema, cuspide di tutta la moltiplicazione « haphazard, sporadic e unsystematic » ⁽²⁵¹⁾ dei *tribunals*, 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* ⁽²⁵²⁾, nonché, circa i ricorsi dei cittadini nei confronti dei

⁽²⁴⁶⁾ Solo con il *Legal Aid and Advice Act* [1949], 12, 13 & 14 Geo. 6, c. 51 — come si dirà — 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.

⁽²⁴⁷⁾ *Report of the Inter-Departmental Committee on Social Insurance and Allied Services* [Cmd. 6404], 1942, p. 130.

⁽²⁴⁸⁾ 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.

⁽²⁴⁹⁾ *National Insurance (Industrial Injuries) Act* [1946], 9 & 10 Geo. 6, c. 62, ss. 36-41. Sul punto, ROBSON, *Justice and Administrative Law*, cit., pp. 188-231 e R. MICKLETHWAIT, *The National Insurance Commissioners*, London, Stevens, 1976, pp. 7-10. Si veda anche la sintesi di N. WIKLEY, *Social Security Appeals in Great Britain*, in *Administrative Law Review*, 46, 2, 1994, pp. 183-212.

⁽²⁵⁰⁾ Cfr. *National Assistance Act* [1948], 11 & 12 Geo. 6, c. 29, s. 53. Sulla questione e i suoi successivi sviluppi si rimanda ad A. BRADLEY, *National Assistance Appeal Tribunals and the Franks Report*, in *Justice, Discretion and Poverty*, cit., pp. 33-54 e R.E. WRAITH, P.G. HUTCHESSON, A. MACDONALD, *Administrative Tribunals*, cit., pp. 38-41.

⁽²⁵¹⁾ ROBSON, *Justice and Administrative Law*, cit., p. 442.

⁽²⁵²⁾ Di cui, rispettivamente, alle ss. 34 e 42 del *National Health Service Act* [1946], 9 & 10 Geo. 6, c. 81.

servizi offerti, ai sensi di varie *regulations* emanate dal *Ministry of Health* in qualità di unico responsabile della procedura ⁽²⁵³⁾, di *Services Committees, Executive Councils, Advisory Committees* con compiti, composizioni e procedure differenti ⁽²⁵⁴⁾.

Nonostante le spinte 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 » ⁽²⁵⁵⁾, renda il *civil service*, nella sua entità giuspubblicistica, di regola responsabile di fronte alle Corti per i danni extracontrattuali commessi nell'esercizio di attività amministrative ⁽²⁵⁶⁾, i sistemi di giustizia restano quasi interamente assoggettati al controllo e al volere della politica ⁽²⁵⁷⁾. Scrive ancora Robson:

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 substitute ⁽²⁵⁸⁾.

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

⁽²⁵³⁾ *Ex s.* 47.

⁽²⁵⁴⁾ La migliore sintesi resta quella di 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, 1969, pp. 10-21.

⁽²⁵⁵⁾ ROBSON, *Justice and Administrative Law*, cit., p. 439.

⁽²⁵⁶⁾ « 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 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.

⁽²⁵⁷⁾ Per una sintesi efficace H.W.R. WADE, *Inghilterra*, in *Il controllo giurisdizionale della pubblica amministrazione*, Torino, Utet, 1971, a cura di A. Piras, pp. 331-336.

⁽²⁵⁸⁾ ROBSON, *Justice and Administrative Law*, cit., pp. 540-541.

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 » ⁽²⁵⁹⁾, come i *Law Lords* sembravano aver fatto nel citato *Poplar case* ⁽²⁶⁰⁾. A fronte della prepotenza del pubblico, le Corti non elaborano particolari contromisure, non sembrano ancora mutare la loro attitudine alla non interferenza ⁽²⁶¹⁾.

« 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 amministrativi ⁽²⁶²⁾. 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

⁽²⁵⁹⁾ « 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 Ltd v. Wednesbury Corporation* [1948] 1 K.B. 223, p. 230. Sull'ambiguità del *case*, nel quale è forse possibile intravedere in potenza dei segnali di cedimento della classica attitudine al *self-restraint*, D.J. GALLIGAN, *Discretionary Powers*, cit., pp. 219-228.

⁽²⁶⁰⁾ *Supra*, capitolo secondo, 1.1.

⁽²⁶¹⁾ 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 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 *Carltona v. Commissioners of Works* [1943], 2 All. E.R. 560 che in *Robinson v. Minister of Town and Country Planning* [1947] 1 K.B. 702, *leading cases*, rispettivamente, in materia di requisizione ed espropriazione, manifestano la loro tendenziale attitudine alla non interferenza.

⁽²⁶²⁾ 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.

di un suo chiaro rango costituzionale e di una sua precisa entità giuspubblicistica, di fatto finisce per travolgere l'essenza più intima 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 1945 ⁽²⁶³⁾. 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 del giuridico.*

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 laburista ⁽²⁶⁴⁾. Oltre a segnare, come detto, la massima distanza tra il diritto e la politica sociale, l'apice del controllo ministeriale e della complessità dei sistemi di risoluzione delle controversie amministrative ⁽²⁶⁵⁾, la legge costituisce la testimonianza più evidente della volontà statuale di misurarsi con gli interessi di categoria; volontà ben visibile nell'abolizione del meccanismo delle *approved societies* e nello scontro tra Bevan e la BMA ⁽²⁶⁶⁾. 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 disegnati dal provvedimento ⁽²⁶⁷⁾; livelli cui corrispondono servizi e meccanismi di gestione diversi, tutti posti però sotto il controllo del

⁽²⁶³⁾ Ivi, p. 274. Sull'opera di Allen, che emenda non poche opinioni da lui espresse negli anni Trenta, si veda il commento di ROBSON, *Justice and Administrative Law*, cit., pp. 462-465.

⁽²⁶⁴⁾ Lo ricorda S. ILIFFE, *The NHS*, cit., pp. 19-29.

⁽²⁶⁵⁾ 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, WADE, *Administrative Law*, cit., pp. 62-64.

⁽²⁶⁶⁾ Sulla centralità dei « pressure groups » è fondamentale H. ECKSTEIN, *Pressure Group Politics. The Case of the British Medical Association*, Standford, Standford University Press, 1960.

⁽²⁶⁷⁾ Sulla struttura del *National Health Service Act* si veda la ricostruzione, storicamente centrale, di J.S. ROSS, *The National Health Service in Great Britain*, cit., pp.

Minister of Health, unico responsabile — ai sensi della *Part I* — del nuovo servizio sanitario, assistito da un *Central Health Service Council* e degli *Standing Advisory Committees* in qualità di organi consultivi ⁽²⁶⁸⁾.

Il primo livello amministrativo attiene all'assistenza ospedaliera e ai servizi di medicina specialistica (*Part II*) ⁽²⁶⁹⁾. Il « transfer of hospitals to the Minister » ⁽²⁷⁰⁾ riguarda la proprietà di tutti i beni mobili o immobili connessi agli ospedali sia privati che municipali. La portata della novità è testimoniata dai numeri: 1143 ospedali privati e 1545 ospedali municipali passano sotto il controllo diretto dello Stato ⁽²⁷¹⁾. I *Regional Hospital Boards* ⁽²⁷²⁾, competenti nelle loro specifiche *areas* territoriali ⁽²⁷³⁾, hanno compiti 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* ⁽²⁷⁴⁾, ossia l'ultima articolazione territoriale competente per la gestione quotidiana degli ospedali.

103 sgg. Cfr. R.M. TITMUS, *Essays on the Welfare State*, cit., pp. 137-139; J. WILLCOCKS, *The Creation of the National Health Service*, cit., pp. 16-19; M. SULLIVAN, *The Development of the British Welfare State*, cit., pp. 55-61.

⁽²⁶⁸⁾ Organi consultivi composti principalmente da esponenti delle categorie professionali, nominati dal Ministro di concerto con le organizzazioni interessate. Cfr. *National Health Service Act* [1946], 9 & 10 Geo. 6, c. 81, s. 2.

⁽²⁶⁹⁾ *National Health Service Act* [1946], 9 & 10 Geo. 6, c. 81, ss. 3-18. Sulla struttura organizzativa del NHS e, in particolare, sugli ospedali e servizi specialistici, si veda il commento di C. HILL, J. WOODCOCK, *The National Health Service*, London, Christopher Johnson, 1949, pp. 11-49.

⁽²⁷⁰⁾ Ai sensi delle ss. 6-10.

⁽²⁷¹⁾ G. MACIOCCO, *Politica, salute e sistemi sanitari: le riforme dei sistemi sanitari nell'era della globalizzazione*, Roma, Il pensiero scientifico, 2009, p. 18.

⁽²⁷²⁾ Composti da membri nominati dal Ministro previo consulto con le autorità locali, con il personale medico e altri organismi rappresentativi di interessi generali, fra i quali le università. Cfr. *Third Schedule, Part I*.

⁽²⁷³⁾ Le *areas* riguardano l'Inghilterra e il Galles; per la Scozia verrà previsto uno specifico *National Health Service (Scotland) Act* [1947], 10 & 11 Geo. 6, c. 27. Su alcune specificità del percorso scozzese si rimanda ad A. LAW, *Evolution of the Welfare State in Scotland*, in *Social Care, Health Care and Welfare in Contemporary Scotland*, Id., G. Mooney, T. Sweeney (eds.), Glasgow, Kynoch & Blaney, 2006, pp. 45-66.

⁽²⁷⁴⁾ *National Health Service Act* [1946], 9 & 10 Geo. 6, c. 81, s. 11. Sulla composizione degli *Hospital Management Committees*, *Third Schedule, Part II*.

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 Ministro ⁽²⁷⁵⁾.

Il secondo livello (*Part III*) concerne gli «*Health Services Provided by Local Health Authorities*» ⁽²⁷⁶⁾. I servizi di maternità, infanzia, assistenza infermieristica e domiciliare, le funzioni in materia di igiene, di ambulanza, di ostetricia e di gestione dei presidi medici (*health centres*) 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 ⁽²⁷⁷⁾.

Il terzo (*Part IV*) ⁽²⁷⁸⁾ 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* ⁽²⁷⁹⁾, ai quali compete anche l'irrogazione delle sanzioni disciplinari e le retribuzioni del personale medico ⁽²⁸⁰⁾.

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

⁽²⁷⁵⁾ Sulla composizione dei *Boards of Governors*, *Third Schedule, Part III*.

⁽²⁷⁶⁾ Si vedano le ss. 19-30.

⁽²⁷⁷⁾ Sui servizi delle autorità locali, cfr. HILL, WOODCOCK, *The National Health Service*, cit., pp. 210-224.

⁽²⁷⁸⁾ *National Health Service Act* [1946], 9 & 10 Geo. 6, c. 81, ss. 31-48.

⁽²⁷⁹⁾ 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.

⁽²⁸⁰⁾ Commisurate in maniera forfettaria rispetto al numero dei pazienti ovvero, per dentisti e farmacisti, sulla base dei servizi effettivamente forniti. Si rimanda qui a HILL, WOODCOCK, *The National Health Service*, cit., pp. 50-167. Cfr. anche TITMUS, *Essays on the Welfare State*, cit., pp. 138-139 e M.P. HALL, *The Social Services of Modern England*, cit., pp. 62-81.

pubbliche, è l'esito delle risolte pressioni dei medici e delle loro associazioni di categoria ⁽²⁸¹⁾. Ciononostante, la soluzione è coerente con il principio — insito nella *comprehensiveness* del nuovo NHS — del libero accesso alle prestazioni sanitarie, dal quale discende la necessità di garantire la libera scelta del medico da parte del paziente, la facoltà di cambiarlo senza particolari impedimenti burocratici ⁽²⁸²⁾, 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: « the services so provided shall be free of charges », si dichiara enfaticamente alla *section 1* ⁽²⁸³⁾. 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 contributi ⁽²⁸⁴⁾. La gratuità delle prestazioni è il simbolo più elevato di un universalismo della nuova protezione sociale che, postulando prestazioni identiche per tutti i cittadini, tende ad ancorare i diritti alla dimensione 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 » ⁽²⁸⁵⁾. Pura e genuina manifestazione dell'universalismo del *welfare* britannico, la gratuità è la più immediata espressione della cittadinanza sociale, giacché rappresenta, in modo immediatamente comprensibile agli occhi del cittadino, il tentativo di costruire i diritti sociali — ora pensati come conquista di civiltà da

⁽²⁸¹⁾ J. WILLCOCKS, *The Creation of the National Health Service*, cit., pp. 30-36.

⁽²⁸²⁾ « Non c'è nessun modulo da riempire se non quello necessario a iscriversi [...] alla lista dei pazienti del medico prescelto ». Così, TITMUSS, *Essays on the Welfare State*, cit., p. 133.

⁽²⁸³⁾ *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.

⁽²⁸⁴⁾ 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.

⁽²⁸⁵⁾ MARSHALL, *Citizenship and Social Class*, cit., p. 61.

riconoscere senza alcun esborso — su basi equiparabili a quelle dei diritti di libertà, ai quali da sempre non seguono costi di natura sostanziale per il loro godimento.

Il *National Health Service* è, per questi motivi, il « vero simbolo del Welfare State » (286). Sembra sia « l'istituzione più forte mai concepita dall'uomo » che quella « più benefica » (287): più forte, perché la massima espressione della prepotenza dell'organizzazione amministrativa nel dirigere il mercato; più benefica, perché la più indicativa manifestazione del solidarismo dell'azione statuale volta a garantire prestazioni gratuite elargite universalisticamente a tutti i cittadini (288). In entrambi gli aspetti, il NHS sembra davvero una grande 'premessa' organizzativa; premessa essenziale per un'effettiva emancipazione, oltre che per delineare un nuovo modello di società in cui la povertà non è colpa individuale ma collettiva, per certificare una svolta 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 » (289), per definizione soddisfatto dal riconoscimento congiunto tanto delle libertà civili e politiche che dei diritti sociali.

Il *Welfare State* ha un nome, William Beveridge, ma 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 e della nuova assistenza nazionale, rappresenta convenzionalmente la data di nascita dello Stato sociale (290). Si legge nell'opuscolo informativo inviato per posta per celebrare l'avvenimento:

(286) MARSHALL, *The Welfare State*, cit., p. 298.

(287) Cfr. D.W. ELLWOOD, *Rebuilding Europe*, cit., pp. 190-193. Sul NHS come approdo dell'evoluzione dello Stato sociale anche C.F. BROCKINGTON, *A Short History of Public Health*, cit., pp. 53-79.

(288) È in questa chiave solidaristica che proprio 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).

(289) Secondo la citata definizione della *World Health Organization*, 1946.

(290) Pochi i dubbi sul fatto che sia proprio Beveridge « the father of the Welfare State ». Così nella biografia di J. HARRIS, *William Beveridge*, cit., p. 452. Sull'entusiasmo dell'*appointed day*, J.S. ROSS, *The National Health Service in Great Britain*, cit., pp.

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 malattia ⁽²⁹¹⁾.

Tutti gli schemi di protezione sociale varati in questi anni sono ora completamente operativi. Capitanati dalla forza amministrativa e dal 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 imbastisce un *comprehensive childcare service* riservato agli orfani e affidato alle autorità locali ⁽²⁹²⁾ e il *Legal Aid and Advice Act* del 1949, diretto ad assicurare l'assistenza legale agli indigenti e il loro libero accesso alla giustizia ⁽²⁹³⁾. Il *Parliament Act* del 1949, infine, emendando l'omonima legge che nel

128-140 e 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.

⁽²⁹¹⁾ Citato da G. MACIOCCO, *Politica, salute e sistemi sanitari*, cit., p. 18.

⁽²⁹²⁾ Lo si chiarisce sin dalla s. 1 del *Children Act* [1948], 11 & 12 Geo. 6, c. 43. Sul contenuto dell'*Act*, P. THANE, *Foundations of the Welfare State*, cit., pp. 243-244.

⁽²⁹³⁾ *Legal Aid and Advice Act* [1949], 12, 13 & 14 Geo. 6, c. 51. Sulla rilevanza della 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 *The Transformation of Legal Aid. Comparative and Historical Studies*, F. Regan, A. Paterson, T. Goriely, D. Fleming (eds.), Oxford, Oxford University Press, 1999, 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.

1911 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 bilancio, e da due a un anno solamente il tempo minimo che deve intercorrere tra le due letture dei Comuni ⁽²⁹⁴⁾. 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 norme di principio, bensì di attuarle nella pratica amministrativa quotidiana.

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.

È allora possibile tirare le somme. Guardando, proprio nei mesi successivi all'*appointed day*, all'impatto delle riforme laburiste, il sociologo Thomas Humphrey 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, nei contesti del *Welfare State*, va acquisendo una compiuta qualificazione 'sociale'. La *citizenship* era, del resto, la categoria attraverso la quale la Gran Bretagna ragionava sulle implicazioni giuridiche della legislazione welfarista: la riflessione sulla cittadinanza collettivistica, avviata dal *common good* di Green, consolidata dalle mediazioni di Hobhouse, ristrutturata da Laski in chiave giuspolitica, sembra trovare la propria definitiva consacrazione nelle pagine del capolavoro marshalliano, degna chiusura della sua 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)

(294) *Parliament Act* [1949], 12, 13 & 14 Geo. 6, c. 103.

o un reddito monetario minimo da spendere nelle cose essenziali (come nel caso delle pensioni, delle indennità assicurative e degli assegni familiari) ⁽²⁹⁵⁾.

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 del processo evolutivo della cittadinanza.

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 sociali ⁽²⁹⁶⁾.

Sono due i risultati che Marshall consegue: il primo, 'teorico', attiene alla trasformazione dei benefici in diritti, atteso che le prestazioni divengono *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 equipollenza, induce a considerare i nuovi diritti sociali come l'esito di una lentissima evoluzione che, sia pur affermatasi per fasi progressive talvolta incoerenti tra loro, culmina nella scommessa beveridgiano-laburista di affiancarli alle libertà

⁽²⁹⁵⁾ MARSHALL, *Citizenship and Social Class*, cit., p. 57. Si veda qui anche R. D'ALESSANDRO, *Breve storia della cittadinanza*, Roma, Manifestolibri, 2006, pp. 46-77.

⁽²⁹⁶⁾ MARSHALL, *Citizenship and Social Class*, cit., pp. 12-13.

civili e democratiche, considerandoli, al pari di queste, tappe storiche fondamentali di un unico processo evolutivo volto alla dignità e all'emancipazione umana.

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 modernità ⁽²⁹⁷⁾. Difatti, se in origine i diritti civili, politici e sociali erano territorialmente frammentati, ma concettualmente « fusi in un unico elemento » ⁽²⁹⁸⁾, alla graduale conquista di un'uniformità nazionale segue una loro « separazione funzionale » ⁽²⁹⁹⁾. Scandita dal deterioramento dei legami familiari e cetuali travolti dall'irrompere individualistico dell'eguaglianza formale, tale separazione è riassunta — sia pur con qualche eccesso semplificatorio — tramite il movimento dallo « status al contratto » ⁽³⁰⁰⁾ reso celebre dalle pagine della *Ancient Law* del Maine ⁽³⁰¹⁾.

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

⁽²⁹⁷⁾ Cfr. P. GROSSI, *Medioevo e modernità: le diverse fondazioni di due civiltà giuridiche*, in *Il Contributo italiano alla storia del Pensiero - Diritto*, a cura di P. Cappellini, P. Costa, M. Fioravanti, B. Sordi, Roma, Treccani, 2012, pp. 3-6.

⁽²⁹⁸⁾ MARSHALL, *Citizenship and Social Class*, cit., p. 13.

⁽²⁹⁹⁾ Ivi, p. 14.

⁽³⁰⁰⁾ « 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 famigliare e dalla sostituzione con l'obbligo individuale. Alla famiglia viene sostituito sistematicamente l'individuo, come unità di riferimento del diritto civile ». Così, 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 certo riassumibile con forme di riduzionismo giusnaturalista che l'autore stesso rinnega, si veda M. PICCININI, *Tra legge e contratto. Una lettura di Ancient Law di Henry Sumner Maine*, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 175-258. Per un quadro generale, ma sintetico, sulla *jurisprudenza* del Maine e della sua influenza novecentesca si veda il saggio di W.A. ROBSON, *Sir Henry Maine To-Day* [1933], in *Modern Theories of Law*, cit., pp. 160-179.

⁽³⁰¹⁾ Per un'ulteriore contestualizzazione storico-giuridica, R. CRANSTON, *Legal Foundations of the Welfare State*, London, Weidenfeld and Nicolson, 1985, pp. 13-45.

diverso: i diritti civili al diciottesimo, quelli politici al diciannovesimo e quelli sociali al ventesimo ⁽³⁰²⁾.

La portata epocale dei *social rights* risiede allora nel ricongiungere queste traiettorie, 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 » ⁽³⁰³⁾.

Nel ricongiungimento storico dei percorsi dei diritti civili-politici-sociali resta, nondimeno, la percezione di una logica progrediente ed evoluzionista: la diffusione delle libertà economiche avrebbe alla lunga prodotto il riconoscimento dei diritti politici e, infine, la predisposizione di servizi sociali su larga scala ⁽³⁰⁴⁾. In modo non dissimile 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'oltremania: il mito dell'ordine esistente e della continuità delle istituzioni antiche tendono a ricostruire, con una lettura quasi provvidenzialistica, il percorso dei diritti sociali all'interno di un lungo processo di democratizzazione, favorito e mediato dal graduale evolversi della Costituzione storica ⁽³⁰⁵⁾. I diritti sociali — già da Hobhouse considerati un'estensione delle 'libertà degli inglesi' e dei loro diritti 'naturali' — restano il segno di finalità interamente

⁽³⁰²⁾ 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 *Lo Stato moderno in Europa*, cit., pp. 37-58.

⁽³⁰³⁾ MARSHALL, *Citizenship and Social Class*, cit., p. 15. Sulle origini della concettualizzazione, COSTA, *La cittadinanza: un tentativo di ricostruzione 'archeologica'*, in *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, a cura di D. Zolo, Roma-Bari, Laterza, 1994, pp. 47-92.

⁽³⁰⁴⁾ J.M. BARBALET, *Citizenship*, cit., pp. 44-152.

⁽³⁰⁵⁾ 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'oltremania, M. LOUGHLIN, *The British Constitution*, cit. e A. TORRE, *Regno Unito*, Bologna, Il Mulino, 2021.

compatibili con quelle dei diritti civili e politici ⁽³⁰⁶⁾. Per questi motivi, nonostante si rinneghi ogni forma di individualismo, si rivendichino le esigenze redistributive scandite dalla lotta di classe e si ammetta che nel corso del Novecento la « cittadinanza e il sistema capitalistico si sono trovati in guerra » ⁽³⁰⁷⁾, il *Welfare State*, più che il frutto dello scontro conflittuale con lo Stato liberale, può divenire l'espressione di un suo rinnovarsi, di un percorso che transita dalle libertà individuali del *Rule of Law* agli obiettivi collettivistici dei diritti sociali.

Nonostante 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 welfariste ⁽³⁰⁸⁾, 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 pura manifestazione della loro reciproca indivisibilità, della compiuta trasformazione della libertà negativa nella libertà positiva, della libertà intesa come assenza di restrizioni nella libertà dal bisogno consacrata dal disegno beveridgiano, 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 approssimazione, 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

⁽³⁰⁶⁾ Lo riassume anche C. CALABRÒ, *L'idea di cittadinanza sociale in Inghilterra tra le due guerre*, in *Le vie della cittadinanza sociale in Europa*, cit., pp. 165-185.

⁽³⁰⁷⁾ MARSHALL, *Citizenship and Social Class*, cit., p. 71.

⁽³⁰⁸⁾ Così come lo storico alterco tra libertà economiche e diritti sociali, anche il conflitto tra capitalismo e protezione sociale sembra derubricato a semplice « disaccordo » che è possibile risolvere con una corretta e adeguata azione statuale. Così, 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.

il parziale ritorno allo *status* proprio dell'eguaglianza sostanziale dell'ordine novecentesco ⁽³⁰⁹⁾: « uguaglianza di dignità sociale e non uguaglianza di diritti naturali » ⁽³¹⁰⁾.

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 solidarietà ⁽³¹¹⁾: « 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 » ⁽³¹²⁾. Nell'epilogo alla riedizione della opera, pensato subito dopo la pubblicazione della marshalliana *Citizenship and Social Class*, Tawney sembra notare ottimisticamente che « la libertà e l'eguaglianza possono convivere in amicizia » ⁽³¹³⁾ 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 » ⁽³¹⁴⁾.

Proprio la solidarietà, alimentata dal clima di guerra e dal dramma collettivo dei bombardamenti, avrebbe, secondo la richiamata interpretazione di Titmuss in *Problems of Social Policy* del 1950, fomentato un sentimento popolare in grado di ispirare le

⁽³⁰⁹⁾ Cfr. U. ROMAGNOLI, *Dallo status al contratto e ritorno*, in *Diritti e lavoro nell'Italia repubblicana*, a cura di G.G. Balandi, G. Cazzetta, Milano, Giuffrè, 2009, pp. 293-301; G. CAZZETTA, *Intervento dello Stato e libertà contrattuale fra Otto e Novecento*, in *Historia et ius*, 6, 2014, pp. 1-11; ID., *Discorso giuridico e differenze sociali: la crisi dell'eguaglianza felice*, in *Diversità e discorso giuridico. Temi per un dialogo interdisciplinare su diritti e giustizia in tempi di transizione*, a cura di M. Meccarelli, Madrid, Dykinson, 2016, pp. 17-40.

⁽³¹⁰⁾ Riprendendo esplicitamente le categorie del Maine, così MARSHALL, *Citizenship and Social Class*, cit., p. 43. Circa i percorsi dell'uguaglianza nella modernità giuridica, 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.

⁽³¹¹⁾ Cfr. S. RODOTÀ, *Solidarietà*, cit., p. 11-56.

⁽³¹²⁾ R.H. TAWNEY, *Equality*, cit., p. 706.

⁽³¹³⁾ Nell'*Epilogo* pubblicato nel 1952 (ivi, p. 788).

⁽³¹⁴⁾ Ivi, p. 796.

proposte beveridgiane e la loro successiva recezione ⁽³¹⁵⁾. 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 certamente la rappresentazione più pura, vista la capacità del suo universalismo, rivolto gratuitamente a tutti i cittadini, di abbattere le barriere di classe ⁽³¹⁶⁾.

A poco valgono le critiche, pur correttamente promosse da una certa letteratura, volte a 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 maniera ⁽³¹⁷⁾: 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 » ⁽³¹⁸⁾. I *social rights*, se qualificati come reali 'diritti', postulano la necessità di meccanismi di giustizia capaci di imporre in una controversia la loro precettività, all'evenienza anche contro la volontà del potere

⁽³¹⁵⁾ Tale interpretazione di R.M. TITMUSS, *Problems of Social Policy*, cit., è coerente con il significato principale 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.

⁽³¹⁶⁾ TITMUSS lo ribadisce più volte nei suoi successivi scritti: si fa riferimento, soprattutto, a *The Gift Relationship: From Human Blood to Social Policy*, London, Allen & Unwin, 1970.

⁽³¹⁷⁾ H.L. SMITH, *Britain in the Second World War. A Social History*, Manchester, 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 e artefatto del sentimento di solidarietà durante la guerra.

⁽³¹⁸⁾ Lo ricorda, proprio nel 1950, il nostro M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Libertà e socialismo nell'attuale diritto pubblico inglese* (II), cit., p. 351.

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 loro procedure non certo caratterizzate dalle garanzie e dall'indipendenza proprie di una vera giurisdizione. Persino Marshall sembra limitare il « diritto a ottenere giustizia » al solo « elemento civile » e ritenere che « il metodo normale di fondazione dei diritti sociali sta nel potere politico » ⁽³¹⁹⁾.

Pure per questi motivi, il principio solidaristico non influenza il *Common Law*: le Corti, nel mantenere il collaudato orientamento di non interferenza nelle questioni amministrative, conservano il loro storico individualismo e la loro concezione dei diritti, se non ottocentesca, quantomeno insensibile alle novità giuridiche insite nel concetto di libertà dal bisogno ⁽³²⁰⁾.

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 rimediale del diritto storico, attesta ora la debolezza di un *Common Law* travolto dalla forza d'urto del *Welfare State*: è proprio in questi anni, difatti, che il ruolo politico delle Corti registra forse 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 1949 ⁽³²¹⁾.

It is only very exceptionally today that the hunted citizen can escape from the comprehensive meshes of this spider's web into the somewhat

⁽³¹⁹⁾ MARSHALL, *Citizenship and Social Class*, cit., p. 46.

⁽³²⁰⁾ 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.

⁽³²¹⁾ G.W. KEETON, *The Twilight of the Common Law*, saggio riproposto anche in Id., *The Passing of the Parliament*, London, Ernest Benn, 1952, pp. 1-12. Sul tramonto del *Common Law* e della sua centralità nel sistema giuridico negli anni successivi, è inoltre cruciale l'analisi di L. SCARMAN, *English Law - The New Dimension*, London, Stevens, 1974.

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 policy ⁽³²²⁾.

Il persistente individualismo del *Common Law*, già da tempo in affanno nel contenere le pretese collettivistiche degli *Statutes* ⁽³²³⁾ e il crescente potere dei *tribunals* ⁽³²⁴⁾, sembra allora divenire non più che una caratteristica secondaria del modello ⁽³²⁵⁾, quasi un tributo nostalgico a un diritto giurisprudenziale ampiamente compromesso dalla artificialità del pubblico.

Non che la continuità del diritto applicato delle Corti venga interamente compromessa. Essa continua a essere scandita dalla celebre immagine blackstoniana del castello gotico: il *Common Law* può ancora essere raffigurato come un castello dall'architettura medievale e dall'aspetto tradizionale, ma al suo interno arredato con gli strumenti giuridici più avanzati, ammodernati al mutare dei contesti e delle esigenze ⁽³²⁶⁾. È però indubbio che il castello, dapprima collocato al centro della città in modo da condizionarne la vita collettiva e le caratteristiche principali del suo ordinamento, sembra ora relegato ai margini di una metropoli — metafora della vastità caotica della realtà giuridica contemporanea — nella quale sorgono grattacieli burocratici che, costruiti su diverse fondamenta,

⁽³²²⁾ KEETON, *The Twilight of the Common Law*, cit., p. 11.

⁽³²³⁾ « 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.

⁽³²⁴⁾ Come confermerà H.W.R. WADE, *Administrative Law*, cit., p. 340, nel secondo dopoguerra, i tribunali amministrativi sono venuti a occupare « un posto probabilmente più importante di quello delle corti di diritto ».

⁽³²⁵⁾ Non è un caso che, proprio adesso, si avverta l'urgenza di difendere l'eredità del *Common Law*. Si veda in questo senso R. O'SULLIVAN, *The Inheritance of the Common Law*, London, Stevens, 1950.

⁽³²⁶⁾ « We inherit an old Gothic castle, erected in the days of chivalry, but fitted up for a modern inhabitant. The moated ramparts, the embattled towers, and the trophied halls, are magnificent and venerable, but useless. The inferior apartments, now converted into rooms of convenience, are cheerful and commodious, though their approaches are winding and difficult »: è celebre l'immagine contenuta nel terzo volume di W. BLACKSTONE, *Commentaries on the Laws of England. Book the Third*, Oxford, Clarendon Press, 1768, p. 268.

applicano principi collettivistici opposti a quelli delle Corti. La formale continuità della cultura del precedente, del metodo storico e dell'agenda del *Common Law* riveste un carattere marginale se le Corti perdono la propria centralità, non riescono più a declinare la fisionomia dell'intero ordinamento: l'invasione del pubblico assume una netta preminenza nel condizionare il fenomeno giuridico definito nella sua interezza, inteso come realtà umana, da cogliere nella sua essenza intimamente sociale, che riassume le regole di convivenza tra gli individui ⁽³²⁷⁾.

L'approdo al *Welfare State* è, in questo senso, epocale. Pare competere, per importanza, con quei noti rivolgimenti che, nella tormentata fase seicentesca, hanno indelebilmente segnato la storia costituzionale inglese ⁽³²⁸⁾.

Properly exercised the new powers of the executive lead to the Welfare State: but abused they lead to the totalitarian State. None such must ever be allowed in this country. We have in our time to deal with changes which are of equal constitutional significance to those which took place 300 years ago. Let us prove ourselves equal to the challenge ⁽³²⁹⁾.

Anche la scienza giuridica, accorgendosi della rivoluzione prodotta dal *Welfare State*, tende finalmente a fotografare il nuovo panorama. È Lord Denning, nella sua *Freedom Under Law* del 1949, a notare la completa inversione del modello.

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

⁽³²⁷⁾ Sia consentito rinviare a un mio commento nei *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 52, 2023.

⁽³²⁸⁾ È proprio tra la fine dell'età elisabettiana e l'avvento degli Stuart che C.H. McILWAIN, nel suo *Constitutionalism: Ancient and Modern* [1940], trad. it., *Costituzionalismo antico e moderno*, Bologna, Il Mulino, 1990, individua l'origine del conflitto, destinato ad aprire una tensione tutta moderna, tra il volontarismo del *gubernaculum* in capo al sovrano e la difesa della concezione del potere limitato propria del concetto di *iurisdictio*.

⁽³²⁹⁾ Si riprende il passaggio riportato *supra*, nell'*Introduzione*, di A.T. DENNING, *Freedom Under the Law*, cit., p. 126.

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 all ⁽³³⁰⁾.

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 » ⁽³³¹⁾. 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.

« Interference with private rights is an avowed and unavoidable purpose of this legislation » ⁽³³²⁾: avverte Wolfgang Friedmann nel suo *Law and Social Change in Contemporary Britain* del 1951, mostrando come gli obiettivi del nuovo Stato 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 » ⁽³³³⁾. Il contratto, ormai « increasingly institutionalized »

⁽³³⁰⁾ Ivi, p. 75.

⁽³³¹⁾ Ivi, p. 71.

⁽³³²⁾ Così, il giurista tedesco-americano, W.G. FRIEDMANN, *Law and Social Change in Contemporary Britain*, cit., p. 258; libro da leggere con l'aiuto di ROBSON, *Law and the Welfare State*, in *Public Administration*, 31, 1, 1953, pp. 17-23.

⁽³³³⁾ 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.

sed » ⁽³³⁴⁾, a causa del « growing range and volume of activities usually summed up in the term 'social service State' or 'welfare State' » ⁽³³⁵⁾, 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 l'assenza di una normativa in materia ⁽³³⁶⁾, sembra comunque capace di abbattere l'eguaglianza formale e ridimensionare il « gap between the mobility of contract and the stability of status » ⁽³³⁷⁾. Anche il *tort*, peraltro, conosce nette trasformazioni: « the growth of social insurance has made a comparable impact on the law of tort » ⁽³³⁸⁾ e, con le nuove riforme del *Welfare State*, « a universal social insurance system must influence and cause a readjustment of principles of civil liability developed over the centuries » ⁽³³⁹⁾.

È indicativo che l'opera si chiuda con un capitolo dedicato al rapporto tra « Welfare State and Rule of Law » ⁽³⁴⁰⁾; capitolo che, denunciando « a fatal illusion to believe that the rule of law is something floating in space, isolated from social policy, public

⁽³³⁴⁾ FRIEDMANN, *Law and Social Change in Contemporary Britain*, cit., p. 70.

⁽³³⁵⁾ Ivi, p. 55.

⁽³³⁶⁾ « 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.

⁽³³⁷⁾ Ivi, p. 71. Sul *contract* si veda anche l'opera successiva FRIEDMANN, *Law in a Changing Society*, cit., pp. 90-125.

⁽³³⁸⁾ FRIEDMANN, *Law and Social Change in Contemporary Britain*, cit., 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.

⁽³³⁹⁾ FRIEDMANN, *Law and Social Change in Contemporary Britain*, cit., p. 73. Sul *tort* ID., *Law in a Changing Society*, cit., pp. 126-164.

⁽³⁴⁰⁾ FRIEDMANN, *Law and Social Change in Contemporary Britain*, cit., pp. 277-310.

opinion and political theory » ⁽³⁴¹⁾, critica fermamente l'incompatibilità tra la garanzia dei diritti e la pianificazione economica di cui alla « radical version of Diceyism » ⁽³⁴²⁾ 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 survive ⁽³⁴³⁾.

Seguendo la via tracciata dalla cittadinanza sociale e dal solidarismo dell'indivisibilità dei diritti, la scienza giuridica sembra comprendere la necessità di battere sentieri inediti, modificare i metodi arcaici incentrati prevalentemente sulla cultura del precedente giurisprudenziale ⁽³⁴⁴⁾, 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 enough to demand the reconsideration of legal principles » ⁽³⁴⁵⁾. E circola l'opinione — esplicita nel testo *Principles of Administrative Law* di Griffith e Street — secondo la quale se « the keynote of nineteenth-century thought was individualism », adesso,

⁽³⁴¹⁾ Ivi, p. 296.

⁽³⁴²⁾ Ivi, p. 288.

⁽³⁴³⁾ Ivi, p. 310.

⁽³⁴⁴⁾ « 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).

⁽³⁴⁵⁾ Ivi, p. 310.

« a new and irresistible urge for social security has been born: freedom from want has become more important than freedom of property » ⁽³⁴⁶⁾.

Nella sua *Changing Law* del 1953 è ancora Lord Denning, riflettendo sulle trasformazioni del « Rule of Law in the Welfare State » ⁽³⁴⁷⁾ a ribadire che « there has been a legal revolution equal in importance to the social revolution » ⁽³⁴⁸⁾: 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 l'individualismo del *Rule of Law* e il collettivismo del *Welfare State*.

⁽³⁴⁶⁾ Così, proprio nella prima pagina della prima edizione di J.A.G. GRIFFITH, H. STREET, *Principles of Administrative Law*, cit., del 1952.

⁽³⁴⁷⁾ A.T. DENNING, *The Changing Law*, London, Stevens, 1953, pp. 20-44.

⁽³⁴⁸⁾ Ivi, p. 20. Sul rapporto tra *Welfare State* e *Rule of Law* nel mondo anglosassone si veda anche R. POUND, *The Rule of Law and the Modern Social Welfare State*, in *Vanderbilt Law Review*, 7, 1, 1953, pp. 1-34.

CAPITOLO QUARTO

LA CRISI DELL'UNIVERSALISMO DEI DIRITTI SOCIALI

Nessun uomo è un'isola, completo in se stesso; ogni uomo è un pezzo del continente, una parte del tutto. Se anche solo una zolla venisse lavata via dal mare, l'Europa ne sarebbe diminuita, come se le mancasse un promontorio, come se venisse a mancare una dimora di amici tuoi, o la tua stessa casa. La morte di qualsiasi uomo mi sminuisce, perché io sono parte dell'umanità. E dunque non chiedere mai per chi suona la campana: suona per te.

J. Donne, *Devotions Upon Emergent Occasions*, XVII

1. La crisi 'precoc' del Welfare State: il National Health Service alla prova della sostenibilità economica e della complessità burocratica. — 1.1. La decadenza dell'universalismo beveridgiano: la reiezione dell'uguaglianza contributiva e il cammino verso la selettività. — 1.2. Il tracollo del national minimum e il paradosso della moltiplicazione dei diritti. — 2. L'ingranaggio della cittadinanza sociale: la crisi del valore storico della solidarietà.

1. *La crisi 'precoc' del Welfare State: il National Health Service alla prova della sostenibilità economica e della complessità burocratica.*

Nell'equiparare i diritti civili, politici e sociali, così come nel ricongiungere libertà ed eguaglianza nello spazio unitario della solidarietà, la *social citizenship* sembra scandire una tensione paradigmatica in grado di riassumere le trasformazioni internazionali del secondo dopoguerra.

Il circuito britannico dell'indivisibilità dei diritti è però attivato, come descritto nelle pagine precedenti, dal principio del *national*

minimum, il congegno, tutto insulare, 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, inoltre, 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, is 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 homeless ⁽¹⁾.

Due sono gli ambiti in cui l'*austerity welfare* manifesta le sue intime caratteristiche, così come le sue latenti 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 Titmuss — 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 comuni a tutta la cittadinanza, deve essere preservato in periodi di prosperità; prosperità che, grazie agli aiuti del piano *European Recovery Program* ideato dal segretario di Stato americano George Marshall, non appare troppo distante ⁽²⁾. Pace e crescita, due dei valori che il

(1) T.H. MARSHALL, *The Welfare State*, cit., p. 299.

(2) Sulla centralità del piano americano e del dollaro come strumento di regolamento internazionale, vitale per gli equilibri sociali europei, si rimanda, su tutti, ad A.S. MILWARD, *The European Rescue of the Nation-State*, London, Routledge, 1992. Si veda

nuovo Stato sociale si propone di incentivare, sembrano costituire una minaccia per il suo stesso funzionamento.

Il *Welfare State* nasce in crisi. Secondo il Cancelliere dello Scacchiere Dalton, se il 1946 costituisce un « annus mirabilis » scandito dai vari *Acts* del nuovo Stato sociale, il 1947 si configura come un « annus horrendus » in grado di incrinare, ancor prima dell'*appointed day*, le convinzioni del suo *Practical Socialism* ⁽³⁾: le difficoltà economiche, oltre a gettare ombre sulla sostenibilità finanziaria delle riforme appena varate, impongono una nuova, significativa, svalutazione della sterlina, che tende a modificare sensibilmente il valore economico dei benefici assicurativi e a rivelare le criticità in ordine alla loro 'adeguatezza' ⁽⁴⁾.

I problemi del nuovo *Welfare State* tendono 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 sono forse ancora percepibili ⁽⁵⁾. 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 bilancio ⁽⁶⁾. Il primo e naturale bersaglio è l'universalismo del servizio sanitario nazionale.

Già nel Cinquanta, proprio l'anno in cui viene pubblicato *Citizenship and Social Class*, l'architettura del NHS pare traballare. Cedendo alle pressioni dei medici, Bevan, ai sensi della *Circular* ECL 98/50, pone le prime

inoltre M. CAU, *Ripensando l'età della ricostruzione (1945-1951). Un confronto internazionale*, in *L'Europa di De Gasperi e Adenauer*, cit., pp. 9-20 e il volume curato da L. COPPOLARO, L. MECCHI, *Free Trade and Social Welfare in Europe. Explorations in the Long 20th Century*, London, Routledge, 2020, in particolare l'*Introduzione* (pp. 1-12).

⁽³⁾ *Supra*, capitolo secondo, nota 294.

⁽⁴⁾ Sui problemi di questi anni è incentrato il volume di T.E.B. HOWARTH, *Prospect and Reality: Great Britain 1945-55*, London, Collins, 1985. Sul divario tra l'entusiasmo dell'*appointed day* e i successivi problemi pratici, N. TIMMINS, *The Five Giants*, cit., pp. 101-159.

⁽⁵⁾ Cfr. R. EATWELL, *The 1945-1951*, cit., pp. 142-145.

⁽⁶⁾ D.W. ELLWOOD, *Rebuilding Europe*, cit., pp. 233-248.

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 clientela (7).

Il venir meno del principio della libera scelta del medico da parte del paziente — ecco la profonda ricaduta giuridica — crea le condizioni per ridiscutere il più ampio postulato, vero dogma del *National Health Service Act*, del libero accesso alle prestazioni sanitarie, di cui la gratuità dei servizi 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» (8). A dispetto delle stime beveridgiane, che immaginavano una strutturale stabilità dei costi, nella convinzione che al loro aumento — derivante dal progresso tecnologico — 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*

(7) Così in un editoriale del 2 dicembre del 1950 citato da R.M. TITMUSS, *Essays on the Welfare State*, cit., p. 134. Sull'importanza dei gruppi di pressione nei primissimi anni del funzionamento del NHS, H. ECKSTEIN, *Pressure Group Politics*, cit., pp. 126-150.

(8) Citati in TITMUSS, *Essays on the Welfare State*, cit., p. 141. Su come la finanza utopistica del *Welfare State*, secondo un certo indirizzo storiografico, 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 e ID., *The Lost Victory*, London, Macmillan, 1995, qui soprattutto, pp. 30 sgg.

Service, specie per rivendicare un minimo risparmio 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 oftalmici ⁽⁹⁾, rinnega il principio dell'assoluta gratuità delle prestazioni ⁽¹⁰⁾. Bevan e il giovanissimo Harold Wilson rassegnano le dimissioni dai rispettivi incarichi di governo ⁽¹¹⁾. Agevolato dai dissidi interni al *Labour* e dalla necessità di gestire una nuova campagna militare, seguirà, di lì a poco, il ritorno al governo di Churchill.

I primi riferimenti alla '*crisi del Welfare State*' iniziano 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 politiche ⁽¹²⁾, sembra ora aver esaurito la propria spinta progressista. L'articolo di Richard Crossman, giurista e futura figura di spicco del *Labour*, è 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 ⁽¹³⁾.

⁽⁹⁾ *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.

⁽¹⁰⁾ La questione delle *charges* del NHS è certamente il « major issue in the whole life of the 1945-1951 governments ». Così, EATWELL, *The 1945-1951*, cit., p. 144.

⁽¹¹⁾ Bevan lascia il *Ministry of Labour*, poco dopo essere stato costretto a lasciare il *Ministry of Health* a causa della controversia 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.

⁽¹²⁾ Sull'edizione originaria dei *Fabian Essays in Socialism*, cit., *supra*, capitolo primo, 1.2.

⁽¹³⁾ R.H.S. CROSSMAN, *Towards a Philosophy of Socialism*, cit., 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.

Non meno rilevanti sono i contributi provenienti dal campo *Tory*: nel *pamphlet The Social Services*, pubblicato nel gennaio del 1952 dai futuri ministri della salute Iain MacLeod e John Enoch Powell ⁽¹⁴⁾, già si parla di una « post-war crisis in the social services » ⁽¹⁵⁾, motivata, oltre che dalla imposizione dei contributi su dentiere e occhiali, dalla « reappearance of the means test » ⁽¹⁶⁾, giacché il *National Health Service Act* del 1951 prevedeva, ai sensi della *section 4*, la possibilità che tali *charges* venissero pagate dal *National Assistance Board*, ossia dal circuito della *means-test assistance* ⁽¹⁷⁾.

La crisi dei servizi sociali universalistici — considerati meno efficienti da un punto di vista redistributivo rispetto alla selettività — appare tracciata ⁽¹⁸⁾. Il secondo governo Churchill accelera detta tendenza: se 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 medica ⁽¹⁹⁾. Sono inoltre inasprite le altre *charges* esistenti, diminuendo in maniera significativa la quota di finanziamento pubblico del servizio odontoiatrico e oftalmico ⁽²⁰⁾.

⁽¹⁴⁾ *Minister of Health*, rispettivamente, dal 1952 al 1955 e dal 1960 al 1963.

⁽¹⁵⁾ I. MACLEOD, J.E. POWELL, *The Social Services. Needs & Means*, London, Conservative Political Centre, 1952, pp. 27 sgg.

⁽¹⁶⁾ Ivi, pp. 30-32.

⁽¹⁷⁾ 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.

⁽¹⁸⁾ A. DEACON, J. BRADSHAW, *Reserved for the Poor*, cit., pp. 51-74.

⁽¹⁹⁾ 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.

⁽²⁰⁾ 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.

Nonostante inizino a essere percepibili i segni della ripresa economica ⁽²¹⁾, nel 1953, in un clima di diffuso timore per il presunto tracollo finanziario del *National Health Service* ⁽²²⁾, 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 » ⁽²³⁾. 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* ⁽²⁴⁾, 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 superati ⁽²⁵⁾. Piuttosto, il rapporto osserva che, in relazione al prodotto interno lordo, il costo complessivo del servizio era addirittura diminuito ⁽²⁶⁾.

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

⁽²¹⁾ 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, Bocca, 1954.

⁽²²⁾ 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.

⁽²³⁾ *Report of the Committee of Enquiry into the Cost of the National Health Service* [Cmd. 9663], 1956, p. 1, § 1.

⁽²⁴⁾ 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).

⁽²⁵⁾ 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, § 720.

⁽²⁶⁾ Sui costi del NHS in questo periodo, si rimanda ad A. LINDSEY, *Socialized Medicine in England and Wales*, cit., pp. 99-124.

respect of the spending of money or the use of manpower, is not borne out by our evidence ⁽²⁷⁾.

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, acuisce molti dei segnali della crisi ⁽²⁸⁾. È però altrettanto vero che, a conti fatti, anche i *Tories* riconoscono la bontà generale della direzione intrapresa e non demoliscono l'architettura complessiva del *Welfare State* ⁽²⁹⁾. 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 e consuma — almeno in questi anni — un quantitativo di risorse economiche nettamente superiore rispetto a ogni altro paese industrializzato ⁽³⁰⁾. Persino le *nationalized industries*, così divisive negli anni 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'acciaio ⁽³¹⁾.

Anzi, come spesso viene (non senza eccessi) evidenziato, si ha l'impressione che sulle politiche sociali vi sia un sostanziale « con-

⁽²⁷⁾ *Report of the Committee of Enquiry into the Cost of the National Health Service*, cit., p. 269, § 735. Sul considerevole incremento del numero e la qualità dei trattamenti, 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.

⁽²⁸⁾ Come ricorda T.H. MARSHALL, *Social Policy in the Twentieth Century*, cit., p. 92, « non dare medicine al paziente guarito » era la metafora utilizzata per motivare il contenimento della spesa sociale. Cfr. H. GLENNISTER, *British Social Policy since 1945*, cit., pp. 75 sgg. Sulla riduzione della spesa sociale durante il governo Churchill, R. PERRY, *United Kingdom, in Growth to Limits: the Western European Welfare States since World War 2*, P. Flora (ed.), Berlin-New York, Gruyter, 1986, pp. 162-164.

⁽²⁹⁾ Lo ricorda A. BRIGGS, *The Welfare State in Historical Perspective*, cit., pp. 223-227.

⁽³⁰⁾ Ben superiore 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. GLENNISTER, *Paying for Welfare*, Oxford, Blackwell, 1985, pp. 121 sgg.

⁽³¹⁾ *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*, London, Methuen, 1985, pp. 490-494.

sensus » *bipartisan* ⁽³²⁾; e in particolare sul NHS, considerato un patrimonio nazionale fuori dall'agone politico ⁽³³⁾. 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 welfaristi ⁽³⁴⁾. Del resto, lo ricorda lo stesso Marshall, tre degli *Acts* che modellano maggiormente l'aspetto del *Welfare State* del secondo dopoguerra — i più volte ricordati *Education*, *National Insurance* e il *National Health Service Act* — sono associati, rispettivamente, ai nomi di Butler, Beveridge e Bevan, ossia un conservatore, un liberale e un laburista ⁽³⁵⁾. 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 politiche ⁽³⁶⁾.

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 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 per le finanze pubbliche non compromette la sua superiorità rispetto al

⁽³²⁾ Lo ha suggerito, su tutti, P. ADDISON, *The Road to 1945*, cit. Sul « consensus » circa le politiche welfariste, si veda anche D. GLADSTONE, *The Twentieth-Century Welfare State*, cit., pp. 52-72. Più in generale, M. PUGH, *Storia della Gran Bretagna. 1789-1990*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1997, pp. 231-246, che dedica un intero capitolo all'« era del consenso (1945-1959) ».

⁽³³⁾ « The National Health Service, with the exception of recurring spasms about charges, is out of Party politics ». Così, I. MACLEOD, *The Political Divide*, in *The Future of the Welfare State*, London, Conservative Political Centre, 1958, p. 11, rinnegando in generale il mito del *consensus* e rivendicando la diversità della proposta dei conservatori, eccetto per i servizi del NHS.

⁽³⁴⁾ Cfr. D.W. ELLWOOD, *Rebuilding Europe*, cit., pp. 271-289.

⁽³⁵⁾ MARSHALL, *Social Policy in the Twentieth Century*, cit., p. 95. Sulla unione delle 'tre B' — Beveridge, Butler e Bevan — anche N. TIMMINS, *The Five Giants*, cit., pp. 160 sgg.

⁽³⁶⁾ Circa la « tendenza alla spoliticizzazione » del *Welfare State*, J. ALBER, *Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat*, cit., pp. 199-201.

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 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'inefficienza ⁽³⁷⁾.

Ne deriva il rischio che, persino nell'offrire un « miglioramento delle retribuzioni e delle condizioni di lavoro delle infermiere e degli altri lavoratori » ⁽³⁸⁾, il servizio « venga sempre più gestito in funzione degli interessi di coloro che lavorano in esso e per esso, anziché nell'interesse dei pazienti » ⁽³⁹⁾. Detto approccio burocratico 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 » ⁽⁴⁰⁾.

Guardando alla *impenetrable bureaucracy* del NHS ⁽⁴¹⁾, 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,

⁽³⁷⁾ Così, TITMUSS, *Essays on the Welfare State*, cit., p. 118.

⁽³⁸⁾ Ivi, p. 119.

⁽³⁹⁾ Ivi, p. 120.

⁽⁴⁰⁾ Ivi, p. 123. Sul punto TITMUSS, *Commitment to Welfare*, cit., pp. 207-227 e 247 sgg. Una sintesi sull'organizzazione del NHS e i suoi problemi nei suoi primi anni di vita è 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. Si veda anche A. LINDSEY, *Socialized Medicine in England and Wales*, cit., pp. 73-98.

⁽⁴¹⁾ Sulla disparità 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.

dal basso, la partecipazione dei cittadini ai processi decisionali ⁽⁴²⁾: una tensione tralatizia, perché databile sin dal divario tra il *Majority* e il *Minority Report* della *Royal Commission* del 1905-1909, più che mai percepibile nei contrasti tra monismo e pluralismo del periodo tra le due guerre 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 locali ⁽⁴³⁾.

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 un più attivo coinvolgimento dei cittadini ⁽⁴⁴⁾. 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 centrale ⁽⁴⁵⁾.

⁽⁴²⁾ 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. Conclusioni simili, nel campo dei servizi assistenziali, sono in 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.

⁽⁴³⁾ Per una rassegna 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.

⁽⁴⁴⁾ Per V. NAVARRO, *Class Struggle, the State and Medicine*, cit., tradendo la promessa di attribuire ai lavoratori il potere sperato e di superare così il paternalistico «noblesse oblige» (p. 25), il *National Health Service* avrebbe perso l'occasione di rompere con il passato e, non avendo risolto le criticità che riguardavano il vecchio modello assicurativo, si configurerebbe come mera «expansion of the National Health Insurance to the entire population» (p. 47).

⁽⁴⁵⁾ R.H.S. CROSSMAN, *Towards a Philosophy of Socialism*, cit., p. 37.

E ancora: « oggi il nemico della libertà umana è la società burocratica, insieme col potere coercitivo centrale che vi si accompagna » ⁽⁴⁶⁾. 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. These tendencies — ribadisce — can only be held in check if we are determined to build the constitutional safeguard of freedom and personal responsibility » ⁽⁴⁷⁾.

Non è più procrastinabile l'urgenza di costruire uno strumento 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 soluzione ⁽⁴⁸⁾. Anzi, il problema era stato aggravato dalla *parliamentary sovereignty* laburista e dalla enorme discrezionalità attribuita agli enti nazionalizzati ⁽⁴⁹⁾.

Proprio nel contesto della grande ingerenza pubblica scandita dal nuovo *Welfare State*, serviva tracciare — come notava Lord Denning — « the way to achieve independence » ⁽⁵⁰⁾, era opportuno dotare i *tribunals* delle garanzie di indipendenza proprie di una vera giurisdizione. La conquista della specialità avrebbe, anche formalmente, decretato la fine del *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

⁽⁴⁶⁾ Ivi, pp. 17-18.

⁽⁴⁷⁾ CROSSMAN, *Socialism and the New Despotism*, cit., p. 24.

⁽⁴⁸⁾ *Supra*, capitolo secondo, 1.3.

⁽⁴⁹⁾ *Supra*, capitolo terzo, 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 ».

⁽⁵⁰⁾ A.T. DENNING, *Freedom Under the Law*, cit., p. 86.

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 demand a new analysis of the different types of legal relations between public authority and the citizen ⁽⁵¹⁾.

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 » ⁽⁵²⁾ 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 » ⁽⁵³⁾, tale visione non può non essere ridiscussa nello scenario di una pervasiva complessità burocratica dello Stato sociale sempre più invadente nella vita dei cittadini ⁽⁵⁴⁾.

Il *Franks Committee* costituisce, in questo senso, un'importante cesura nella storia giuridica inglese ⁽⁵⁵⁾. A dispetto del rapporto del *Committee on Ministers' Powers*, il *Franks Report* del 1957, pur

⁽⁵¹⁾ W.G. FRIEDMANN, *Law and Social Change in Contemporary Britain*, cit., p. 153. Si vedano poi 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.

⁽⁵²⁾ 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.

⁽⁵³⁾ Ivi, p. 11.

⁽⁵⁴⁾ Cfr. J. STONE, *The Twentieth Century Administrative Explosion and After*, in *California Law Review*, 52, 3, 1964, pp. 513-542.

⁽⁵⁵⁾ 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*, 1958, pp. 12-31 (la citazione è a p. 17). Si veda poi ID., *Justice and Administrative Law Reconsidered*, in *Current Legal Problems*, 32, 1, 1979, pp. 107-116. Cfr. M. LOUGHLIN, *Public Law and Political Theory*, cit., pp. 176 sgg.

preservando il fine — tipicamente dicevano — di difendere 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 » ⁽⁵⁶⁾ perché indispensabili ad assicurare la « cheapness, accessibility, freedom from technicality, expedition and expert knowledge » ⁽⁵⁷⁾ dei giudizi; si riconosce che « both tribunals and administrative procedures as essential to our society » ⁽⁵⁸⁾. Chiarita l'importanza dei tribunali e la loro legittimità costituzionale, è allora possibile operare una loro razionalizzazione sulla base di principi coerenti e uniformi: atteso che i « tribunals today vary widely in constitution, function and procedure » ⁽⁵⁹⁾, 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 » dell'attività di enti, organi e uffici ⁽⁶⁰⁾. « We are firmly of the opinion that all decisions of tribunals should be subject to review by the courts on points of law » ⁽⁶¹⁾, 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 — impugnazione agevolata ed estesa dall'obbligo di una loro

⁽⁵⁶⁾ *Report of the Committee on Administrative Tribunals and Enquiries* [Cmd. 218], 1957, p. 30, § 130.

⁽⁵⁷⁾ Ivi, p. 9, § 38.

⁽⁵⁸⁾ Ivi, p. 89, § 406.

⁽⁵⁹⁾ Ivi, p. 8, § 36.

⁽⁶⁰⁾ Ivi, p. 89, § 402.

⁽⁶¹⁾ Ivi, p. 25. Come scrive H.W.R. WADE, *Administrative Law*, cit., p. 349, per tutta la prima parte del Novecento, « un potere tremendo, capace di mandare in rovina un uomo, è stato conferito a tre persone », riferendosi ai giudici dei *tribunals* spesso privi di competenze giuridiche. Per una sintesi del contenuto del *Franks Report*, K. BELL, *Tribunals in the Social Services*, cit., pp. 22-32 e R.E. WRAITH, P.G. HUTCHESSON, A. MACDONALD, *Administrative Tribunals*, cit., pp. 40-41.

motivazione previa richiesta dell'interessato ⁽⁶²⁾ — privando di effetto ogni disposizione che escluda tale sindacato ⁽⁶³⁾. 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 tribunali ⁽⁶⁴⁾.

Ebbene, sembra prendere avvio un lentissimo processo — tutt'ora in corso — di giuridicizzazione dell'attività amministrativa ⁽⁶⁵⁾. Appaiono istaurarsi, come attesta l'opera pionieristica di De Smith, le condizioni per un più attivo interventismo delle Corti, per un *Judicial Review of Administrative Action* finora « sporadic and peripheral » ⁽⁶⁶⁾. E i nuovi indirizzi aperti dagli studi di John Griffith e Sir William Wade svelano il carattere ormai pienamente obsoleto del modello diceyano ⁽⁶⁷⁾. Ne testimonia l'irreversibile crisi anche il volume collettaneo del 1959 — curato dal sociologo, allievo di Hobhouse, Morris Ginsberg — *Law and Opinion in England in*

⁽⁶²⁾ *Tribunals and Inquiries Act* [1958], 6 & 7 Eliz. 2, c. 66, s. 9. Sul punto, WADE, *Administrative Law*, cit., pp. 304-308 e 352-361.

⁽⁶³⁾ 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 ».

⁽⁶⁴⁾ 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, per brevità e chiarezza particolarmente utili al lettore italiano, WADE, *Inghilterra*, cit., pp. 259-260.

⁽⁶⁵⁾ « 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. Per i problemi attuali, HARLOW, *Administrative Justice in Transit: Time for New Vistas*, in *A Research Agenda for Administrative Law*, Id. (ed.), Cheltenham, Edward Elgar, 2023, pp. 137-162.

⁽⁶⁶⁾ Così proprio nella prima pagina dell'introduzione di S.A. DE SMITH, *Judicial Review of Administrative Action*, cit., pp. 3-26. L'opera, tuttavia, non costituisce una svolta per la dottrina amministrativa, ma semplicemente uno studio pionieristico indicativo del mutamento in atto. 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.

⁽⁶⁷⁾ Si pensi ai citati *Principles of Administrative Law* di J.A.G. GRIFFITH, H. STREET e alla *Administrative Law* di WADE. Si veda inoltre GRIFFITH, *The Political Constitution*, cit., pp. 1-21.

the 20th Century ⁽⁶⁸⁾. Riprendendo il titolo del capolavoro del 1905, l'opera, come a segnalare la chiusura di un cerchio, evidenzia quanto — dal pubblico al privato, dal civile al penale, dall'impresa alla famiglia, dal lavoro all'amministrazione ⁽⁶⁹⁾ — l'irrompere del « collettivismo », che già a Dicey sembrava incrinare i postulati del suo modello, 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 1945-51 ⁽⁷⁰⁾.

Nel descrivere il crollo di un modello ormai assediato, all'interno del suddetto volume, il saggio di Robson è esplicito:

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 England ⁽⁷¹⁾.

⁽⁶⁸⁾ Si veda in questo senso il saggio iniziale del curatore M. GINSBERG, *The Growth of Social Responsibility*, in *Law and Opinion in England in the 20th Century*, cit., pp. 3-26.

⁽⁶⁹⁾ Meritano in questo senso uno sguardo approfondito, sempre all'interno del volume *Law and Opinion in England in the 20th Century*, cit., i saggi di D. LLOYD, *The Law of Associations*, pp. 99-115; 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.

⁽⁷⁰⁾ ROBSON, *Administrative Law*, in *Law and Opinion in England in the 20th Century*, cit., p. 202.

⁽⁷¹⁾ Ivi, p. 195.

Eppure, il processo che tende gradualmente a colmare la storica frattura tra *law* e *social policy* ⁽⁷²⁾, permettendo ai *social rights* di provare a emanciparsi dalla pura discrezionalità della *parliamentary sovereignty* e di incamminarsi verso una tutela contraddistinta da garanzie più simili a quelle degli altri diritti, resta debole, lento, non sufficientemente fermo. Non riesce affatto ad arginare, limitare o rallentare i segnali della crisi che, proprio in questi anni, iniziano a manifestarsi; ennesima dimostrazione del tormentato rapporto tra il giuridico e la politica sociale, i cui rispettivi percorsi novecenteschi corrono spesso in direzioni logicamente contraddittorie. Anzi, guardando al problema da una certa angolatura, è possibile ritenere che il predominio della discrezionalità, in Gran Bretagna ancor più accentuato che nelle altre esperienze europee, abbia consentito il rapido sviluppo del *Welfare State*, così come una sua, altrettanto rapida, involuzione.

1.1. *La decadenza dell'universalismo beveridgiano: la reiezione dell'uguaglianza contributiva e il cammino verso la selettività.*

Nella concezione marshalliana, come detto, la comunanza solidaristica era la premessa sociologica, l'architrave portante, il viatico per il continuo arricchimento dell'indivisibilità dei diritti, vera nervatura della *social citizenship*. Era dunque necessario che, a fianco delle 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 comu-

⁽⁷²⁾ Una frattura, come detto, implicitamente indotta dal modello diceyano e della sua persistente influenza: « 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.

nità » ⁽⁷³⁾. E « il dovere essenziale è quello di accettare psicologicamente il proprio lavoro e lavorare duramente » ⁽⁷⁴⁾.

La crisi della cittadinanza sociale tende a disvelarsi proprio nel momento in cui si assiste al venir meno dell'*austerity welfare*. Nel corso degli anni Cinquanta, il solidarismo del contesto bellico sembra incrinato dalla forza d'urto della 'cultura della crescita' ⁽⁷⁵⁾; cultura che, foraggiata dalla competizione con il blocco sovietico, sembra favorire l'aumento delle pretese dei cittadini-consumatori nei confronti dello Stato. Già in *Citizenship and Social Class*, Marshall ne percepisce il rischio potenziale:

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 raggiungerlo ⁽⁷⁶⁾.

Anche Lord Beveridge, per gli stessi motivi, non amava associare il termine *Welfare State* al suo modello. Preferiva parlare di *Social Service State* e di *Welfare Society*: come a segnalare il ruolo centrale dello Stato nell'elargire ampi servizi sociali, ma altresì l'importanza, per il raggiungimento del benessere collettivo, che all'azione statale si sommassero i singoli comportamenti individuali e associativi dei cittadini.

Eppure, nell'epilogo della sua autobiografia, pubblicata nel 1953 con il titolo *Power and Influence*, sembra segnalare come la

⁽⁷³⁾ T.H. MARSHALL, *Citizenship and Social Class*, cit., p. 74.

⁽⁷⁴⁾ Ivi, p. 83. Idee non troppo dissimili da quelle che, in questi anni, ispireranno il nostro C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, in *Diritto del lavoro*, I, 1954, soprattutto pp. 156-160.

⁽⁷⁵⁾ Non è scorretto affermare, con F. GIROTTI, *Welfare state*, cit., p. 223, che gli aiuti finanziari del piano Marshall abbiano favorito l'affermazione internazionale dello Stato sociale; uno Stato chiamato, in risposta agli avvenimenti del secondo conflitto, a « produrre innovazioni di non minore rilievo ». Al contempo, è però da notare che, nella prospettiva marshalliana 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*, cit., p. VII.

⁽⁷⁶⁾ MARSHALL, *Citizenship and Social Class*, cit., p. 62.

solidarietà del dopoguerra tenda a dissolversi, aprendo il campo a egoismi capaci di minacciare lo spirito democratico ⁽⁷⁷⁾.

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 riassume buona parte dei profili sociologici che segneranno la crisi del *Welfare State* ⁽⁷⁸⁾. 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 » ⁽⁷⁹⁾. 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 » ⁽⁸⁰⁾, tendono a differenziarsi fino a lambire il superfluo.

⁽⁷⁷⁾ « 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 », scrive W.H. BEVERIDGE, *Power and Influence. An Autobiography*, London, Hodder and Stoughton, 1953, p. 357. È coerente con questa impostazione l'appello per la libera circolazione delle idee espresso in Id., *A Defence of Free Learning*, London, Oxford University Press, 1959. Sul rapporto tra *Welfare State* e *Welfare Society*, TITMUS, *Commitment to Welfare*, cit., pp. 124-137 e le conclusioni di M. BRUCE, *The Coming of the Welfare State*, cit., pp. 326-333.

⁽⁷⁸⁾ « 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*, cit., 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. Parte seconda*, cit., pp. 58-67.

⁽⁷⁹⁾ GALBRAITH, *The Affluent Society*, cit., p. 320.

⁽⁸⁰⁾ 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

L'economicismo del modello ne risulta rinvigorito a tal punto da 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 » ⁽⁸¹⁾. E tende ad acuirsi la « schiavitù di un mito, il mito secondo cui la produzione, a causa della sua preponderante importanza e della grave difficoltà dei suoi problemi, è considerata come la questione fondamentale della nostra vita » ⁽⁸²⁾. Aumentare la spesa per i servizi sociali in modo da trasferire risorse dai beni privati a quelli pubblici — la soluzione proposta da Galbraith ⁽⁸³⁾ — apparirà presto inefficace: 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* ⁽⁸⁴⁾.

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 » ⁽⁸⁵⁾. E subito ricorda che il *Welfare State*

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 » (p. 263).

⁽⁸¹⁾ Ivi, p. 292.

⁽⁸²⁾ Ivi, p. 285.

⁽⁸³⁾ « 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.

⁽⁸⁴⁾ 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 squalore 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. Si rimanda all'analisi storica di 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.

⁽⁸⁵⁾ MARSHALL, *The Welfare State and the Affluent Society*, cit., p. 226.

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 opulenta ⁽⁸⁶⁾.

Il *Welfare State* diviene il frutto di una precisa strategia votata alla crescita: i diritti sociali iniziano a essere immaginati non tanto come uno strumento di emancipazione, ma piuttosto come il mezzo per rilanciare i consumi e promuovere la ricchezza. Argomento dal notevole calibro anche nell'ottica di un'analisi tutta interna al diritto: da un lato, il carattere neutro, privo di colore o fazione, cui sono ora associati molti meccanismi normativi di protezione sociale, genera le precondizioni per intavolare forme di giuridicizzazione del *welfare* pubblico, di fatto impossibili senza una condivisione di intenti in grado di permeare l'ordinamento nella sua più profonda accezione; dall'altro, la neutralità assegnata al *Welfare State* non appare fondata sul fermo terreno dei valori e, in particolare, sull'emancipazione della persona umana, è bensì radicata, in netta prevalenza, nella convinzione che l'azione statuale sia funzionale alla produzione e alla ricchezza nazionale. I diritti sociali, tutti i diritti sociali, sono ora utili al benessere economico collettivo. 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 Crosland ⁽⁸⁷⁾, provando a rispondere alla « crisis in the Social Services » ⁽⁸⁸⁾, attesta « the need for a reaction against Fabian tradition » ⁽⁸⁹⁾; una reazione all'austerità, « too restrictive and puritanical » ⁽⁹⁰⁾, che aveva avvolto

⁽⁸⁶⁾ Ivi, p. 224.

⁽⁸⁷⁾ C.A.R. CROSLAND, *The Future of Socialism*, cit., del 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 ».

⁽⁸⁸⁾ CROSLAND, *The Future of Socialism*, cit., pp. 121-124.

⁽⁸⁹⁾ Ivi, pp. 521-524.

⁽⁹⁰⁾ Ivi, p. 521.

la teoria webbiana e fino ad allora condizionato il percorso dello Stato sociale britannico ⁽⁹¹⁾.

È ormai generalizzata la richiesta di espandere i servizi e la spesa pubblica per stimolare una continua crescita economica: la ricetta keynesiana — 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 statale ⁽⁹²⁾. Con Harold Macmillan — prima allo Scacchiere e poi, rimpiazzando Anthony Eden dopo la crisi di Suez, al numero dieci — tale processo conosce una netta accelerazione ⁽⁹³⁾. La sua *Middle Way* ⁽⁹⁴⁾, 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* ⁽⁹⁵⁾. Sebbene nel *new economic climate* si assista alla vittoria della economia mista e della pianificazione statale ⁽⁹⁶⁾, la solidità dell'architettura beveridgiana e del suo *welfare* minimo limitato alle prestazioni di natura essenziale

⁽⁹¹⁾ « 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.

⁽⁹²⁾ 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.

⁽⁹³⁾ Sul governo Macmillan e la sua azione sociale, scandita dal motto 'non siete mai stati così bene', è 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 *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i primi ministri*, cit., rispettivamente, pp. 887-900 e 901-920.

⁽⁹⁴⁾ *Supra*, capitolo secondo, note 295-298.

⁽⁹⁵⁾ Si veda 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 ed 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 del libro di G.C. PEDEN, *The Treasury and British Public Policy*, cit., pp. 427-531.

⁽⁹⁶⁾ 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*

sembra irrimediabilmente compromessa. A seguito delle insistenti denunce — che vanno ora conquistando consensi sempre più trasversali — circa l'inadeguatezza dei benefici in materia pensionistica ⁽⁹⁷⁾, si diffonde la proposta di istituire una pensione integrativa da affiancare alla *low basic pension* ⁽⁹⁸⁾.

Il *National Insurance Act* del 1959, difatti, pur conservando lo schema *flat-rate* della pensione base, istituisce una *graduated pension* integrativa, finanziata attraverso contributi aggiuntivi commisurati ai guadagni del lavoratore dipendente dal salario superiore a una determinata soglia ⁽⁹⁹⁾. Resta salva la possibilità di *contracting out*, cioè di essere esonerati dall'obbligo contributivo qualora si dimostri di avere una copertura assicurativa privata « equivalent », perché « on the whole as favourable as the right to benefit to be derived from graduated contribution » del nuovo schema nazionale ⁽¹⁰⁰⁾. Il principio *flat-rate*, cardine del *National Insurance Act* del 1911, architrave del *Beveridge Report* e del *National Insurance Act* del 1946, viene rinnegato da un *National Insurance Act* del 1959 che vira

benessere, (1945-1980). *Una sintesi della storia economica del dopoguerra*, Milano, Hoepli, 1989, pp. 235-265 e M. PUGH, *State and Society*, cit., pp. 380-403.

⁽⁹⁷⁾ Tali critiche, animate altresì dal rischio che l'invecchiamento aggravasse il deficit previsionale 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 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 ».

⁽⁹⁸⁾ *Provision for Old-Age: The Future Development of the National Insurance Scheme* [Cmnd. 538], 1958. Anche gli studiosi della LSE, 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 pension* beveridgiana. Cfr. B. ABEL-SMITH, *The Beveridge Report*, cit., p. 20.

⁽⁹⁹⁾ *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.

⁽¹⁰⁰⁾ Ai sensi della s. 7. Sul punto TITMUSS, *La riforma delle pensioni in Gran Bretagna*, in *Rivista degli infortuni e delle malattie professionali*, 5, 1, 1970, pp. 923-927.

verso contribuzioni e benefici diversificati in base ai guadagni ⁽¹⁰¹⁾. Di qui il progressivo percorso che, nei successivi anni, determinerà il definitivo abbandono dell'uguaglianza contributiva a vantaggio degli *earnings-related benefits* ⁽¹⁰²⁾.

Come detto, il modello beveridgiano, nel suo strumentario tecnico, era meramente orientato al valore della redistribuzione 'orizzontale' delle opportunità, giacché affidava al sistema tributario la redistribuzione 'verticale' dei redditi ⁽¹⁰³⁾. 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'eguaglianza di status è più importante dell'uguaglianza di reddito ⁽¹⁰⁴⁾.

Secondo la già descritta equazione che lega il *flat-rate principle* alla progressività fiscale, l'uguaglianza contributiva, gravando in

⁽¹⁰¹⁾ Su tale traiettoria J. FULBROOK, *Administrative Justice and the Unemployed*, cit., pp. 178-183.

⁽¹⁰²⁾ Abbandono completato con 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.

⁽¹⁰³⁾ Si veda M. POWELL, *The Hidden History of Social Citizenship*, in *Citizenship Studies*, 6, 3, 2002, pp. 229-244. Vi si sofferma anche M. FERRERA, *Modelli di solidarietà*, cit., p. 77.

⁽¹⁰⁴⁾ MARSHALL, *Citizenship and Social Class*, cit., p. 59. Attenuare le differenze di classe resta lo scopo del diritto sociale, che però assume 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).

modo proporzionalmente maggiore sulle retribuzioni più basse ⁽¹⁰⁵⁾, imponeva, per colmare i suoi difetti redistributivi, alti livelli di imposizione tributaria. Con l'aumento dei benefici oltre la soglia di sussistenza, tale sistema, senza un corrispondente aumento delle aliquote, sarebbe rimasto privo delle risorse necessarie al suo finanziamento ⁽¹⁰⁶⁾. La reiezione del principio *flat-rate*, pertanto, diviene uno dei segni più evidenti della crisi dell'impianto beveridgiano: assieme alla sostituzione dell'universalismo con i benefici differenziati in base ai guadagni, la netta separazione — perno del disegno 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 seconda ⁽¹⁰⁷⁾.

Nonostante l'uguaglianza contributiva sia l'espressione della specificità di un modello « prettamente britannico » ormai considerato obsoleto rispetto ai più moderni *earnings-related schemes*, la vicenda è nodale per comprendere il cammino verso la selettività dell'assistenza ⁽¹⁰⁸⁾.

Con la differenziazione dei benefici in base al reddito e il conseguente abbandono del rigido universalismo previdenziale, 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

⁽¹⁰⁵⁾ 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.

⁽¹⁰⁶⁾ Sulle contraddizioni dell'adeguatezza beveridgiana si rimanda a R. LOWE, *A Prophet Dishonoured in His Own Country?*, cit., pp. 128 sgg.

⁽¹⁰⁷⁾ Si veda il capitolo *The Cost of Social Security* di V. GEORGE, *Social Security*, cit., pp. 40-66.

⁽¹⁰⁸⁾ Cfr. G.B. SGRITTA, *Il dilemma selettività/universalità: genesi, trasformazione e limiti*, in *Welfare state: problemi e alternative*, a cura di P. Donati, G. Rossi, 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.

del sistema tributario di rispondere alla moltiplicazione delle prestazioni sociali e alla crescita della spesa corrente ⁽¹⁰⁹⁾, sembra più adeguata a contenere l'innalzamento delle aliquote delle imposte dirette ⁽¹¹⁰⁾, 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 fiscale ⁽¹¹¹⁾.

La profondità giuridica dei temi è restituita dal legame, più che esplicito, tra la moltiplicazione delle prestazioni e i destini dello Stato fiscale; questioni che sembrano alimentarsi vicendevolmente e configurarsi come aspetti reciprocamente concatenati. L'espansione dei benefici sociali determina l'appiattimento del carico tributario, poiché, stante l'impossibilità di aumentare in misura corrispondente la verticalità redistributiva attraverso una più accentuata progressività fiscale, il maggior prelievo necessario a finanziare la spesa per le nuove prestazioni grava, proporzionalmente, su redditi sempre più modesti ⁽¹¹²⁾. D'altra parte, l'appiattimento fiscale suggerisce una ulteriore moltiplicazione dei benefici, atteso che le classi medie, chiamate a un maggior sforzo contributivo, tendono a richiedere

⁽¹⁰⁹⁾ « 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 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, J. HARRIS, *William Beveridge*, cit., pp. 491-492.

⁽¹¹⁰⁾ S. GIUBBONI, *Il finanziamento della sicurezza sociale in Gran Bretagna*, cit., pp. 101-141.

⁽¹¹¹⁾ Su tale tema è 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 e 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 le pp. 7-65.

⁽¹¹²⁾ L'antinomia « 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 *Lo stato del benessere: una crisi senza uscita?*, cit., p. 187.

corrispondenti prestazioni aggiuntive a loro utili e confacenti. Frutto della combinazione tra l'incremento dei benefici e l'appiattimento del carico fiscale, questa spirale spinge, con forza apparentemente non arginabile, verso tecniche normative dalla più immediata incidenza redistributiva, quali le tutele previdenziali proporzionali alle retribuzioni e la selettività dell'assistenza; direzioni, anch'esse intimamente connesse tra loro, come è ovvio ontologicamente contrarie a un modello di stampo universalistico ⁽¹¹³⁾.

È perfettamente comprensibile, pertanto, come negli anni immediatamente successivi, attivata la tendenza verso *earnings-related schemes*, si assista anche 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) ⁽¹¹⁴⁾. E sembrano già percepibili, nel dilemma tra crescita e stabilità monetaria ⁽¹¹⁵⁾, i presupposti sui quali sarà costruita la reazione al modello keynesiano abbozzata nelle pagine di *Capitalism and Freedom* di Milton Friedman ⁽¹¹⁶⁾; un

⁽¹¹³⁾ « 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 ». Lo nota G. ESPING-ANDERSEN, *Cittadinanza e socialismo nel Welfare State*, in *Stato e Mercato*, 1, 1985, p. 268.

⁽¹¹⁴⁾ TITMUSS, *Commitment to Welfare*, cit., pp. 113-152. Cfr. B. JACKSON, *Richard Titmuss versus the IEA: The Transition from Idealism to Neo-Liberalism*, in *Welfare and Social Policy in Britain since 1870*, cit., pp. 147-161.

⁽¹¹⁵⁾ Cfr. H. VAN DER WEE, *Prosperity and Upheaval*, cit., pp. 355-382.

⁽¹¹⁶⁾ È del 1962 l'opera di M. FRIEDMAN, *Capitalism and Freedom*, cit., nella quale « 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 » (p. 21). Sulla rilevanza dell'opera per svelare la crisi della ricetta keynesiana, 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. D. KING, F. ROSS, *Critics and Beyond*, in *The Oxford Handbook of the Welfare State*, cit., pp. 45-57.

nuovo ordine che postula lo smantellamento dell'universalismo dei servizi sociali per sostituirvi la selettività dei trasferimenti monetari, con l'inevitabile riscoperta di forme capillari di accertamento dei mezzi ⁽¹¹⁷⁾.

Il tracciato dall'universalismo alla selettività sembra inoltre aggravato dalla nozione di povertà relativa elaborata negli scritti del sociologo della LSE Peter Townsend ⁽¹¹⁸⁾; un concetto destinato a rimpiazzare l'accezione 'oggettiva' o 'assoluta' — misurata unicamente sulla soglia di sussistenza — che aveva ancora caratterizzato il terzo *survey* di Seebom Rowntree del 1951 ⁽¹¹⁹⁾. Nel suo significato relativo, il bisogno tende a sfaccettarsi in forme poliedriche, selettivamente differenziate per rispondere alle diverse esigenze di ogni individuo ⁽¹²⁰⁾. Con un inevitabile svuotamento del concetto giuridico di 'bisogno essenziale', per sua natura minimo, tendenzialmente uniforme e universale: nonostante la bontà e il realismo dell'intuizione, l'operazione — come poi denunciato da Marshall — appare inadatta « to construct a style of life representing a norm, or

⁽¹¹⁷⁾ Si rimanda qui 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. Più in generale, 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.

⁽¹¹⁸⁾ P. TOWNSEND, *The Meaning of Poverty*, cit., pp. 210-227. Si vedano poi le conclusioni di ID., *Poverty in the United Kingdom. A Survey of Household Resources and Standards of Living*, Harmondsworth, Penguin, 1979, pp. 913-926. Sulle varie declinazioni del concetto di povertà, P. SPICKER, *Poverty and Social Security: Concepts and Principles*, London, Routledge, 1993.

⁽¹¹⁹⁾ B.S. ROWNTREE, G.R. LAVERS, *Poverty and the Welfare State: A Third Social Survey of York Dealing Only with Economic Questions*, London, Longmans, 1951. Lo studio notava che il problema della povertà assoluta, alla luce delle riforme del *Welfare State*, si era molto ridimensionato.

⁽¹²⁰⁾ 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. Anche E. GRANAGLIA, *Welfare e bisogni fondamentali. La persistente attualità di una vecchia idea*, in *Welfare. Attualità e prospettive*, a cura di C. Giorgi, Roma, Carocci, 2021, p. 55 chiarisce: « il riferimento alla dignità umana richiede che le domande relative ai bisogni siano universalizzabili », cosicché « preferenze/gusti soggettivi non possono essere considerati dei bisogni perché non superano il test dell'universalizzazione ».

mode, and to draw a poverty line » ⁽¹²¹⁾, giacché resta problematico comprendere come il *welfare* possa diversificare in modo 'relativo' l'assistenza senza concedere qualcosa al superfluo.

Assieme alla 'riscoverta della povertà' ⁽¹²²⁾, si registra inoltre, contro tutti i propositi beveridgiani circa il carattere necessariamente residuale dell'assistenza, una dirompente crescita dei numeri dei beneficiari della *National Assistance* ⁽¹²³⁾. 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': il problema della dipendenza da sussidi che, a conti fatti, rischiano di essere più convenienti del lavoro stesso ⁽¹²⁴⁾. Di qui il pericolo, sempre più evidente, di una corsa inflattiva all'aumento di prestazioni accessorie.

Percependo 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* ⁽¹²⁵⁾. Persino « la 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

⁽¹²¹⁾ MARSHALL, *Poverty or Deprivation*, in *Journal of Social Policy*, 10, I, 1982, p. 86. Il punto « 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).

⁽¹²²⁾ « 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 », chiariscono B. ABEL-SMITH, P. TOWNSEND, *The Poor and the Poorest*, London, Bell, 1965, p. 9, nel rapporto, di grande successo, che ispira la formazione del *Child Poverty Action Group*. E concludono « that the evidence of substantial numbers seeming to be eligible for national assistance but not receiving it, calls for a radical review of the whole social security scheme » (p. 67).

⁽¹²³⁾ Si noti però che il minor ricorso all'assistenza negli anni Cinquanta potrebbe trovare spiegazione nell'atavico timore nei confronti dello stigma della *Poor Law*, andato poi attenuandosi nei successivi decenni. Cfr. J.H. VEIT-WILSON, *Condemned to Deprivation?*, cit., p. 110-113.

⁽¹²⁴⁾ Per una rassegna circa la crisi del modello beveridgiano, si veda R. LOWE, *The Welfare State in Britain since 1945*, cit., pp. 135-173.

⁽¹²⁵⁾ Prima di essere inserito negli *Essays*, il saggio era apparso, nel 1960, come *Fabian Tract*, 323, pp. 1-20.

segretezza dell'amministrazione, al privilegio monopolistico e all'intolleranza verso il non conformismo » ⁽¹²⁶⁾. I benefici legislativamente previsti negli

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 reddito ⁽¹²⁷⁾.

Nell'universo dei benefici *fringe*, superflui, di un *welfare* dell'opulenza perlopiù rivolto alle agiatezze dei più abbienti, Titmuss scorge il diffondersi di interessi di categoria e tarli clientelari opposti al solidarismo post-bellico, nonché il palesarsi di uno « Stato dei gruppi di pressione » prodotto da « potenti concentrazioni formate dall'intreccio di potere economico, manageriale e professionale corporativo » ⁽¹²⁸⁾, 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 » ⁽¹²⁹⁾. Sembrano già visibili, nell'azione dello 'Stato irresponsabile', forme regressive dello « spostamento dal contratto allo status » ⁽¹³⁰⁾ che, snaturandosi in un cortocircuito sclerotico, scadono in un movimento « da un sistema aperto di diritti sociali a un sindacalismo professionale occulto » ⁽¹³¹⁾. La differenziazione giuridica scandita dallo *status*, così centrale nel corso del Novecento per rompere l'unitarietà dell'eguaglianza celebrata dal *contract*, nonché per ab-

⁽¹²⁶⁾ TITMUSS, *Essays on the Welfare State*, cit., p. 202.

⁽¹²⁷⁾ Ivi, p. 207.

⁽¹²⁸⁾ Ivi, p. 215.

⁽¹²⁹⁾ 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.

⁽¹³⁰⁾ TITMUSS, *Essays on the Welfare State*, cit., p. 208.

⁽¹³¹⁾ *Ibidem*.

battere l'ordine fermo della cultura giuridica individualistica, rischia ora di produrre un'instabilità cronica, un immobilismo dell'effimero, un'incapacità di governo foriera di rinnovate forme di privatismo contrarie a ogni tensione collettivistica.

1.2. *Il tracollo del national minimum e il paradosso della moltiplicazione dei diritti.*

Con la moltiplicazione delle agevolazioni del *fiscal* e dell'*occupational welfare* emergono forme di complessità inedite⁽¹³²⁾: l'universalismo beveridgiano appare compromesso da una stratificazione di schemi che, quand'anche meritori negli scopi, finiscono per incentivare un'involuzione particolaristica del modello⁽¹³³⁾. E il bilancio dello Stato sembra disperdere la sua efficacia redistributiva: 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 medie, nell'obiettivo di contenerne la rivolta fiscale e carpirne il consenso elettorale. Di qui il passaggio dalla redistribuzione alla distribuzione⁽¹³⁴⁾; di qui una pletora di interventi setto-

⁽¹³²⁾ Sulla distinzione tra i mondi del tradizionale *social welfare*, a cui si aggiungono quelli del *fiscal* e *occupational welfare*, ossia quelli delle agevolazioni fiscali e del *welfare* aziendale, il riferimento è al saggio di TITMUS, *The Social Division of Welfare*, sempre in *ivi*, pp. 51 sgg. Si veda poi 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 pp. 1-33.

⁽¹³³⁾ L'involuzione particolaristica pare un paradigma generalizzabile pure ai modelli europei. Lo sguardo oltre la Manica, per esempio, serve a M. PACI, *Pubblico e privato nei moderni sistemi di Welfare*, cit., p. 75, per evidenziare le particolarità del sistema italiano, mostrando così il delinarsi di una convergenza « attorno alla definizione del sistema pubblico di *welfare* del nostro paese come variante "clientelare" del modello particolaristico-meritocratico ». Cfr. M. FERRERA, *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-Bari, Laterza, 1984 e, adesso, C. GIORGI, I. PAVAN, *Storia dello Stato sociale in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2021. Per una sintesi in chiave giuridica, L. GAETA, A. VISCOMI, *L'Italia e lo Stato sociale*, in G.A. Ritter, *Der Sozialstaat*, cit., pp. 227-286.

⁽¹³⁴⁾ Al passaggio dalla redistribuzione alla distribuzione consegue « l'asimmetria fra benefici (tangibili e concentrati) e costi (occulti e diffusi su grandi numeri), l'elevata

riali che alimentano logiche spartitorie e un generale bizantinismo delle pubbliche amministrazioni, oltre che la sostituzione dei diritti sociali universali con un sistema altamente frammentato in benefici e privilegi ⁽¹³⁵⁾.

« There is need for a new model » ⁽¹³⁶⁾, ribadisce Marshall nel solco della titmussiana *Irresponsible Society*. Rispondendo più alle brame del consumo che alla liberazione degli individui e lungi dal mantenere la propria accezione collettivistica, i diritti sociali riflettono « the strong individualist element of mass society » che si riferisce « to individuals as consumers, not as actors » ⁽¹³⁷⁾. Con un divario rispetto ai diritti civili, privi, questi ultimi, di contenuto economicistico, perché radicati nella « individual's personality » ⁽¹³⁸⁾:

the character of civil rights is very different. They are, of course, as individualistic as social rights, but they refer to individual as actor, rather than as consumer ⁽¹³⁹⁾.

Ebbene, con l'abbandono del solidarismo post-bellico e lo straordinario aumento della spesa pubblica nella società opulenta,

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*, in *Ragion pratica*, 47, 2016, pp. 486-487 *passim*.

⁽¹³⁵⁾ « In short, instead of the Beveridge system of universal rights to agreed standards of income and services, there has been a steady shift towards a highly differentiated, fragmented system of welfare rights and privileges ». Così, B. JESSOP, *The Transformation of the State in Post War Britain*, in *The State in Western Europe*, R. Scase (ed.), London, Croom Helm, 1980, p. 67.

⁽¹³⁶⁾ 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 *Welfare state: problemi e alternative*, cit., pp. 13-17.

⁽¹³⁷⁾ MARSHALL, *The Right to Welfare and Other Essays*, cit., p. 141, nel saggio intitolato *Reflection on Power* che riproduce il testo di una lezione tenuta nel 1969.

⁽¹³⁸⁾ *Ibidem*.

⁽¹³⁹⁾ *Ibidem*.

l'inflazione dei servizi sociali alimenta elefantiasi burocratiche, promuove la crisi della fiscalità progressiva, produce spirali assistenzialistiche foriere di involuzioni particolaristiche.

L'inflazione dei servizi 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 Novecento ed era stato — nel giudizio dello stesso Beveridge del 1959 — il vero « germ » ⁽¹⁴⁰⁾ del celebre piano, favorendo la mediazione tra libertà ed eguaglianza, nonché permettendo ai diritti sociali, nella loro veste essenziale e irriducibile, di configurarsi come il naturale completamento delle libertà. Con la diffusione delle prestazioni oltre la soglia di sussistenza, riemergono di fatto le condizioni per ridiscutere l'indivisibilità dei diritti.

Rinnegando la lunga traiettoria della libertà-eguale cui il *welfare* novecentesco era ispirato, si riapre il divario tra indirizzo e garanzia, riaffiorano *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 nella cattedra 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 » ⁽¹⁴¹⁾. 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 — ne risulta pregiudicata. Non vi è alcun legame, difatti, tra la libertà e la sfera aggregativa, comunitaria, dell'ordinamento, così come « non vi è alcuna connessione fra libertà e principio democratico » ⁽¹⁴²⁾: l'unico vero « significato fondamentale della libertà è la libertà dalle catene » ⁽¹⁴³⁾, intesa dunque negativamente, come assenza di restrizioni ⁽¹⁴⁴⁾.

⁽¹⁴⁰⁾ Così nel libro, poi pubblicato nel 1960, di W.H. BEVERIDGE, *The London School of Economics and Its Problems*, cit., p. 98.

⁽¹⁴¹⁾ I. BERLIN, *Two Concepts of Liberty*, cit., p. 205.

⁽¹⁴²⁾ Ivi, p. 180.

⁽¹⁴³⁾ Ivi, p. 49, nel saggio introduttivo all'opera, pubblicato postumo.

⁽¹⁴⁴⁾ Su Berlin e i due concetti di libertà da un punto di vista giuridico, E. DICCIOTTI, *Il mercato delle libertà*, Bologna, Il Mulino, 2006, pp. 31-38; G.F. FERRARI, *Le libertà*.

Elaborata nel 1959 per l'occasione del centenario della milliana *On Liberty* e pubblicata l'anno successivo, *The Constitution of Liberty* di Hayek muove nella medesima, chiarissima, direzione. Riprendendo molte delle considerazioni della *Road to Serfdom* ⁽¹⁴⁵⁾, le critiche all'architettura beveridgiana assumono una portata decisiva. Ciò vale, in primo luogo, per il *National Health Service*.

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 autofinanzia ⁽¹⁴⁶⁾.

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 » ⁽¹⁴⁷⁾. Serve pertanto rinnegare l'ambizione universalistica 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 merito ⁽¹⁴⁸⁾.

Profili comparatistici, Torino, Giappichelli, 2011, pp. 329-335; S. LAGI, *Sir Isaiah Berlin: Against Monism (1953-1958)*, in *Monism and Pluralism in the History of Political Thought*, Id., A. Catanzaro (eds.), Novi Ligure, Edizioni Epoké, 2016, pp. 139-153.

⁽¹⁴⁵⁾ F.A. HAYEK, *The Constitution of Liberty*, cit. Per il dibattito di questi anni, assai vivace anche nel mondo americano, si veda 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*, cit., pp. 84-126.

⁽¹⁴⁶⁾ HAYEK, *The Constitution of Liberty*, cit., p. 611.

⁽¹⁴⁷⁾ Ivi, p. 613.

⁽¹⁴⁸⁾ Ivi, pp. 620-621.

Dopo aver sostenuto la necessità di ricostruire le politiche sociali su basi selettive, perché economicamente più efficienti nel contrasto alla povertà e meno soggette al rischio assistenzialistico, Hayek 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 Stato ⁽¹⁴⁹⁾.

Lo snodo, lo si comprende agevolmente, ha un profondo significato giuridico. Non si tratta semplicemente di proporre un diverso programma di *policy* opposto a quello keynesiano. Ciò che si rivendica è l'esigenza di ricollocare il mercato al ruolo di fattore prevalente per la produzione del benessere: il mercato, non i servizi sociali, sono lo strumento concettuale per raggiungere la liberazione individuale.

Ne emerge, come accennato poc'anzi, una rinnovata incompatibilità teorica tra diritti sociali e diritti di libertà: è già percepibile, nella filosofia giuridica dei *conservative legal thinkers* ⁽¹⁵⁰⁾, una rinnovata visione libertaria dello Stato, volta a combattere il volontarismo monistico della burocrazia statuale e presto arricchita dalle riflessioni di Michael Oakeshott ⁽¹⁵¹⁾, proluse dalla cattedra ereditata da Laski ⁽¹⁵²⁾.

⁽¹⁴⁹⁾ Ivi, p. 624.

⁽¹⁵⁰⁾ Sull'impatto di tale visione, E. NEILL, *Conservative Thinkers and the Post-War State, 1945-79*, in *Welfare and Social Policy in Britain since 1870*, cit., pp. 162-177. In un'ottica storico-giuridica, M. LOUGHLIN, *Public Law and Political Theory*, cit., pp. 63 sgg. e T. POOLE, *The Mystery of Lawlessness: War, Law and the Modern State*, in *Law, Liberty and the State. Oakeshott, Hayek and Schmitt on the Rule of Law*, Id., D. Dyzenhaus (eds.), Cambridge, Cambridge University Press, 2015, pp. 153-184.

⁽¹⁵¹⁾ Si pensi a M. OAKESHOTT, *On Human Conduct* [1975], trad. it., *La condotta umana*, Bologna, Il Mulino, 1985, pp. 225-389, da leggere con l'aiuto di P. FRANCO, *Michael Oakeshott. An Introduction*, New Heaven and London, Yale University Press,

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 del volume 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 evoluzionistica della *Citizenship*, ad annullare la forza conflittuale della *Social Class*, Dahrendorf, nonostante difenda fermamente la necessità di un'azione politica che miri alla *equality of opportunity*, 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 » (153). Le critiche attengono, in particolar modo, alla presunta neutralità del potere statale e allo scarso valore assegnato al conflitto, da intendere come strumento « potenziale di progresso » (154) in grado di assicurare, lungi da una monistica uniformità, l'esaltazione delle differenze e il libero gioco pluralistico delle forze sociali (155).

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

2004. Per il piano storico istituzionale della dialettica tra *societas* e *universitas*, L. ORNAGHI, *Dall'ambivalenza dello Stato moderno all'analisi della condotta umana. Michael Oakeshott e la ricerca politica contemporanea*, in *Annali dell'Istituto storico italo-germanico in Trento*, V, 1979, pp. 279-307 e ancora M. FIORAVANTI, *Stato (storia)*, cit., poi in *Stato e Costituzione: materiali per una storia delle dottrine costituzionali*, cit., in particolare, pp. 53 sgg.

(152) Sulle vicende della LSE da Laski a Oakeshott, D. SKEFFINGTON, *The Orator and the Conversationalist. From Laski to Oakeshott, 1921-1965*, in *Political Science at the LSE. A History of the Department of Government, from the Webbs to COVID*, C. Schonhardt-Bailey, G. Bannerman (eds.), London, Ubiquity Press, 2021, pp. 53-85.

(153) R. DAHRENDORF, *Class and Class Conflict in Industrial Society*, cit., p. 169.

(154) Commenterò, ripensando alla sua opera giovanile, DAHRENDORF, *The Modern Social Conflict*, cit., p. XI.

(155) Sul contributo di Dahrendorf, V. CESAREO, *Cittadinanza e Stato assistenziale*, in *Studi di sociologia*, 3-4, 1978, pp. 279-301. Sulla centralità del conflitto sociale nella vicenda storica del costituzionalismo democratico (e sociale), FIORAVANTI, *La Costituzione democratica*, Milano, Giuffrè, 2018, pp. 179-186.

significa soprattutto che si riconosce l'apporto positivo e la funzione creativa della diversità, della differenziazione e del conflitto ⁽¹⁵⁶⁾.

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 contraddizione ⁽¹⁵⁷⁾.

Certo, proprio in questi anni, si assiste a un prodigioso incremento della spesa pubblica, all'epopea dell'approccio keynesiano, al trionfo della programmazione statale e delle politiche di investimento su scala internazionale ⁽¹⁵⁸⁾. Si ha però l'impressione, specie da un punto di vista strettamente giuridico, che il generale andamento involutivo del *Welfare State* britannico tenda ad acuirsi ⁽¹⁵⁹⁾. Nemmeno la parentesi wilsoniana, pur richiamandosi ai valori della cittadinanza sociale, manifestando ideali egualitari e tentando di rilanciare la fiscalità progressiva, frena detta traiettoria: nonostante la creazione del *Ministry of Social Security* — poco dopo confluito nel grande *Department of Health and Social Security* — volto a rimpiazzare il *National Assistance Board*, la contestuale istituzione dei *supplementary benefits*, stabilendo degli aiuti selettivi per le persone a basso reddito e pertanto producendo una vasta riscoperta dei benefici *means-test*, segnala la definitiva dipartita dall'architettura beveridgiana ⁽¹⁶⁰⁾.

⁽¹⁵⁶⁾ DAHRENDORF, *Class and Class Conflict in Industrial Society*, cit., p. 494.

⁽¹⁵⁷⁾ 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 carattere prestazionale che li assoggetterebbe 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.

⁽¹⁵⁸⁾ 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.

⁽¹⁵⁹⁾ Sono fondamentali in questo senso le conclusioni di J.E. CRONIN, *War, State and Society in Twentieth-Century Britain*, cit., pp. 223-252.

⁽¹⁶⁰⁾ *Ministry of Social Security Act*, 1966, c. 20. Cfr. A.B. ATKINSON, *Poverty in Britain and the Reform of Social Security*, Cambridge, Cambridge University Press, 1969, soprattutto pp. 15-28; T.H. MARSHALL, *Social Policy in the Twentieth Century*, cit., pp. 109-138; R. LOWE, *A Prophet Dishonoured in His Own Country?*, cit., pp. 118-133; A. DEACON, J. BRADSHAW, *Reserved for the Poor*, cit., pp. 97-112; V. GEORGE, *Social Security*,

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 pianificatrice del *Welfare State*, favorisce un movimento dalla discrezionalità amministrativa al legalismo delle pratiche formalizzate ⁽¹⁶¹⁾. Non è un caso che all'accettazione costituzionale del dirigismo statale ⁽¹⁶²⁾, corrisponda un netto incremento della regolazione nell'ambito delle relazioni industriali e di una materia — quella giuslavoristica — ancora del tutto priva di sistematica. Il diritto del lavoro, sinora completamente ignorato a causa dell'assenza di una regolamentazione della contrattazione collettiva, inizia progressivamente, perlopiù per merito di Otto Kahn-Freund, ad assumere una autonoma rilevanza scientifica ⁽¹⁶³⁾.

Non dissimile, per certi versi, è il processo di giuridicizzazione dell'attività amministrativa innescato, come detto, dal *Franks Report* e dalle disposizioni del *Tribunals and Inquiries Act*. Lo dimostra

cit., pp. 85-91; H. GLENNISTER, *British Social Policy since 1945*, cit., pp. 82-145. Per un approccio più giuridico, N. HARRIS, *Social Security Law in Context*, cit., pp. 87-117.

⁽¹⁶¹⁾ J.T. WINKLER, *The Political Economy of Administrative Discretion*, in *Discretion and Welfare*, M. Adler, S. Asquith (eds.), London, Heinemann, 1981, pp. 82-134 e M. ADLER, *The Justice Implications of 'Activation Policies' in the UK*, in *A European Work-First Welfare State*, T. Erhag, S. Stendahl, S. Devetzi (eds.), 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.

⁽¹⁶²⁾ 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. G.A. RITTER, *Der Sozialstaat*, cit., pp. 170-175.

⁽¹⁶³⁾ Si rimanda ai già citati contributi *Labour Law, Labour and the Law* e *The Legal Framework of Society* di OTTO KAHN-FREUND, allievo di Hugo Sinzheimer approdato alla LSE negli anni Trenta. Sulla sua teoria del *collective laissez-faire*, si vedano i contributi di K.W. WEDDERBURN: nella specie, *Kahn Freund e il diritto del lavoro in Gran Bretagna dal dopoguerra a oggi*, in *Il pluralismo e il diritto del lavoro. Studi su Otto Kahn-Freund*, a cura di G.G. Balandi, S. Sciarra, Roma, Edizioni Lavoro, 1982, pp. 13-35 e *Common Law, Labour Law, Global Law*, in *Social and Labour Rights in a Global Context*, cit., pp. 19-54.

anche l'evoluzione giurisprudenziale. Se già nel *Nakkuda case* del 1951 si leggeva 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 » ⁽¹⁶⁴⁾, le Corti abbandonano la loro riluttanza nei confronti del *judicial review* nel *leading case* *Ridge v. Baldwin* del 1964 ⁽¹⁶⁵⁾: il *Liversidge* è ora una « very peculiar decision » ⁽¹⁶⁶⁾, un caso più bizzarro che particolare. L'interventismo giudiziario favorirà inoltre, pur dopo una prima fase conflittuale scandita dallo scontro, ora esplicito, tra il collettivismo dell'amministrazione e l'individualismo del diritto storico ⁽¹⁶⁷⁾, la progressiva affermazione di uno statuto di principi giuridici riservati agli organismi pubblici ⁽¹⁶⁸⁾; un lungo processo storico che, nel corso dei successivi

⁽¹⁶⁴⁾ È il giudizio di Lord Radcliffe in *Nakkuda Ali v. Jayaratne* [1951] A.C. 66, p. 76. Per un commento alla decisione, che in parte emendava il dispositivo dello *Stevenage case* (*Franklin v. Minister of Town and Country Planning* [1948] A.C. 87), ma restava comunque ispirata a una generale non interferenza del giudiziario nelle questioni amministrative, W.A. ROBSON, *Justice and Administrative Law*, cit., pp. 584-585.

⁽¹⁶⁵⁾ Si potrebbe 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 pensi a *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 ».

⁽¹⁶⁶⁾ *Ridge v. Baldwin* [1964] A.C. 40, p. 73. Il superamento della resistenza nei confronti del diritto amministrativo è scandito dalle parole del giudice Lord Reid: « we do not have a developed system of administrative law — perhaps because until recently we did not need it » (p. 72).

⁽¹⁶⁷⁾ Si veda B. SCHWARTZ, *Lions Over the Throne. The Judicial Revolution in English Administrative Law*, New York, New York University Press, 1987, pp. 11-96: « *Ridge v. Baldwin* was the turning point for English administrative procedure » e « signalled the abandonment of previous passive posture of English judges » (p. 38). Per GRIFFITH, *Judicial Politics since 1920*, cit., p. 83, la decisione liberava « the courts from the conceptual restriction they had created for themselves », aprendo al « conflict between the executive arm of Government and the courts » (pp. 80-81). Cfr. C. HARLOW, R. RAWLINGS, *Law and Administration*, cit., pp. 317-319; D.J. GALLIGAN, *Discretionary Powers*, cit., pp. 251-264; T. POOLE, *The Reformation of English Administrative Law*, in *The Cambridge Law Journal*, 68, 1, 2009, pp. 142-168.

⁽¹⁶⁸⁾ Un nuovo equilibrio sarà visibile solo dopo l'*Order 53 — Application for Judicial Review* — previsto dal *The Rules of the Supreme Court (Amendment No. 3)* 1977 (SI 1977/1955): M.E. DIMOCK, *Law and Dynamic of Administration*, New York, Praeger, 1980, pp. 3-14; P. CANE, *Administrative Law*, Oxford, Oxford University Press, 2004, pp. 1-19; J. BELL, *The Anatomy of Administrative Law*, Oxford, Hart, 2020, pp. 25-64.

decenni, nemmeno le privatizzazioni arresteranno ⁽¹⁶⁹⁾, ma che sarà intermittente, spesso accidentato, mai realmente univoco e, per questo, non giungerà a certificare la grande dicotomia tra pubblico e privato tipica del continente ⁽¹⁷⁰⁾.

È altrettanto vero che il Regno, seguendo una tendenza internazionalmente visibile, sembra finalmente procedere verso la cultura dei diritti umani, la quale — oltre a costituire un decisivo fattore di uniformità tra gli ordinamenti favorendo, nell'inedita dimensione globalizzante, un'ulteriore osmosi tra i mondi di *Civil* e *Common Law* ⁽¹⁷¹⁾ — influenza l'organizzazione dei servizi pubblici e una loro più marcata diversificazione ⁽¹⁷²⁾.

⁽¹⁶⁹⁾ Si assiste allo sviluppo di « 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. Per M. HUNT, *Constitutionalism and the Contractualisation of Government in the United Kingdom*, in *The Province of Administrative Law*, M. Taggart (ed.), 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 ».

⁽¹⁷⁰⁾ Se GRIFFITH, *The Politics of Judiciary*, cit., p. 15 percepisce « un progressivo distacco fra diritto pubblico e diritto privato, rompendo la fondamentale unità dell'ordinamento inglese », una vera dicotomia non è realmente osservabile: cfr. 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 e HARLOW, *Public and Private Law: A Redundant Divide*, in *The Frontiers of Public Law*, J. Varuhas, S.W. Stark (eds.), London, Hart, 2019, pp. 315-334. Ciò vale, ancor più, alla luce del venir meno della dicotomia pure sul continente: B. SORDI, *Diritto pubblico e diritto privato*, cit., bastino qui le pp. 226-240.

⁽¹⁷¹⁾ Cfr. D. KENNEDY, *Three Globalizations of Law and Legal Thought*, cit., pp. 19-73.

⁽¹⁷²⁾ Ne sono un esempio i servizi per i pazienti psichiatrici, in parte liberati dallo stigma dei manicomi, grazie al *Mental Health Act* [1959], 7 & 8 Eliz. 2, c. 72. Cfr. N. TIMMINS, *The Five Giants*, cit., pp. 203-212. Cfr. C. MOORE, *From Civil to Human Rights?*

In Gran Bretagna, il generale afflato verso la cultura dei diritti agevola un lento *rights-based discourse* che, muovendo dalla *Carta sociale europea* del 1961 ⁽¹⁷³⁾, ha permesso il radicamento della nozione di *social and economic rights*, ora dotata di un qualche riferimento normativo, nell'intreccio con i diritti umani ⁽¹⁷⁴⁾; un discorso, non privo di incoerenze e rallentamenti, che sarà definito, a seguito di un pluridecennale dibattito sulla *incorporation* della *Convenzione europea dei diritti dell'uomo* nell'ordinamento interno, solo con lo *Human Rights Act* alla fine del secolo, producendo un sostanziale slittamento della tutela dei diritti dalla concezione 'privatistica' del *Common Law* inglese a quella 'pubblicistica' dello *Statute Law* ⁽¹⁷⁵⁾. E il lento affermarsi degli *human rights* tende a proporre uno spazio comune di solidarietà internazionale che suggerisce, sul terreno dei diritti propri della condizione umana, il

British Civil Liberties Activism and Universal Human Rights, in *Contemporary European History*, 21, 2, 2012, pp. 169-192.

⁽¹⁷³⁾ Si pensi al primo capitolo intitolato « law, freedom and welfare in action for peace » dell'opera di C.W. JENKS, *Law, Freedom and Welfare*, London, Stevens, 1963, pp. 1-32, che richiama l'enciclica — volta a finalizzare la riflessione aperta dalla *Rerum Novarum*, rielaborata, nel 1931, dalla *Quadragesimo Anno* di Pio XI — *Mater et Magistra. Enciclica sui recenti sviluppi della questione sociale* (1961) di Giovanni XXIII, nella quale i diritti sociali contribuiscono a favorire « l'affermazione e lo sviluppo delle qualità proprie della persona » (p. 18).

⁽¹⁷⁴⁾ Sul rapporto tra diritti umani e diritti sociali in Gran Bretagna, si rimanda a K.D. EWING, *The Case for Social Rights*, in *Protecting Human Rights. Instruments and Institutions*, T. Campbell, J. Goldsworthy, A. Stone (eds.), Oxford, Oxford University Press, 2003, pp. 323-337; tra « rights and social dimension » anche C. GRAHAM, *Regulating Public Utilities: A Constitutional Approach*, Oxford, Hart, 2000, pp. 130-149.

⁽¹⁷⁵⁾ Lo *Human Rights Act*, 1998, c. 42 costituisce una cesura tale da suggerire l'ipotesi di una *New British Constitution* (V. BOGDANOR, *The New British Constitution*, Oxford, Hart, 2009, da leggere con M. FIORAVANTI, *La Magna Charta nella storia del costituzionalismo*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 45, 2016, pp. 67-86). Su come lo *Human Rights Act*, per certi versi, non abbia agevolato il rilancio dei diritti sociali, ma semmai 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 *Justiciability of Economic and Social Rights. Experiences from Domestic Systems*, F. Coomans (ed.), Antwerpen-Oxford, Intersentia, 2006, pp. 129-171. Per una 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; C. MARTINELLI, *Diritto e diritti oltre la Manica*, cit., pp. 276-299; S. SONELLI, *La tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento inglese: lo Human Rights Act 1998 e oltre*, Torino, Giappichelli, 2010, pp. 1-31 e 170-183.

potenziale superamento della distinzione tra cittadino e straniero ⁽¹⁷⁶⁾. Colmando le ambiguità di una lettura che intendeva i diritti all'interno dei confini della nazionalità, la persona umana — e non il cittadino — diviene il loro centro gravitazionale ⁽¹⁷⁷⁾.

In parallelo a questo processo, 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 diverso ⁽¹⁷⁸⁾, sembra però aggravarsi il fenomeno delle aspettative crescenti da parte dei cittadini e la loro domanda, potenzialmente infinita, di nuove prestazioni. Proprio mentre il *Welfare State*, enfatizzando le sue ambizioni contrarie a ogni tentazione autoritaria o paternalistica, si veste di una più accentuata indole umanitaria, volta al pluralismo e al perseguimento di 'tutti i diritti di tutti' ⁽¹⁷⁹⁾, la crisi della cittadinanza sociale, nel contesto della globalizzazione giuridica, non tende ad alleviarsi ⁽¹⁸⁰⁾.

Non basta, in altri termini, rifarsi astrattamente al legame tra

⁽¹⁷⁶⁾ Limitatamente alla realtà britannica, si veda però la critica di R. KARATANI, *Defining British Citizenship*, cit., pp. 15-38. Sulla condizione giuridica dello straniero e il suo sviluppo storico, spesso in contraddizione con quello della cittadinanza sociale, M. BOSWORTH, *La "galera amministrativa" degli stranieri in Gran Bretagna. Un'indagine sul campo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, pp. 27-67; da leggere con l'aiuto dell'appendice, contenuta nello stesso volume, di M. PIFFERI, *Respingere, detenere, espellere: la costruzione del diritto dell'immigrazione tra Otto e Novecento* (pp. 335-362).

⁽¹⁷⁷⁾ Si veda il saggio di T. BOTTOMORE, nella ristampa di *Citizenship and Social Class*, London, Pluto Press, 1992, pp. 53-93. Per l'esigenza di una vera universalità dei diritti costruita all'insegna della persona e non solamente del cittadino, L. FERRAJOLI, *Principia Iuris. Teoria del diritto e della democrazia. 2. Teoria della democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2007, pp. 587 sgg.

⁽¹⁷⁸⁾ Spesso censurate da Strasburgo, a seguito dell'accettazione da parte del Regno Unito della giurisdizione della Corte nel 1966.

⁽¹⁷⁹⁾ P. COSTA, *Diritti fondamentali (storia)*, cit., pp. 395 sgg., evidenzia i dilemmi dei diritti umani circa il rapporto tra universalismo e particolarismo, tra l'indivisibilità e il processo moltiplicativo dei diritti. Sulle 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 *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, cit., pp. 3-46. Cfr. G. BERTI, *Cittadinanza, cittadinanze e diritti fondamentali*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1997, pp. 3-18. Più in generale, sulla centralità della globalizzazione di merci, persone e diritti per spiegare il 'disordine' sociale contemporaneo, T. DETTI, G. GOZZINI, *Storia del mondo attuale. 1968-2017*, Roma-Bari, Laterza, 2018.

⁽¹⁸⁰⁾ Lo chiarisce bene R. MISHRA, *Globalization and the Welfare State*, Cheltenham, Edward Elgar, 1999. Sulla sola realtà britannica, K. MIDDLEMAS, *Politics in Industrial Society*, cit., pp. 430-463.

diritti sociali e sfera umanitaria, se questa concezione, materialmente, viene disconosciuta nella pratica amministrativa. Le difficoltà della prospettiva emancipante non si attenuano. Anzi, non agevolata dai fenomeni di concorrenza fiscale internazionale e dall'allargamento della solidarietà oltre i confini dello Stato nazionale ⁽¹⁸¹⁾, la crisi della compatibilità tra diritti sociali e diritti di libertà riflette tendenze capaci di inquinare i rapporti interni tra il cittadino e lo Stato, tra privato e pubblico ⁽¹⁸²⁾.

Come presto segnaleranno le pagine — che rielaborano l'analisi di Galbraith ⁽¹⁸³⁾ — del capolavoro *The Social Limits to Growth* di Fred Hirsch, sembra ormai internazionalmente visibile un enorme « paradosso dell'opulenza » ⁽¹⁸⁴⁾: dalla parte del privato, la prosperità economica favorisce la crescita delle 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 pensati per singoli gruppi e interessi.

⁽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 ». Su come la globalizzazione abbia travolto la nozione di solidarietà, « tradizionalmente operante entro il cerchio dell'appartenenza nazionale », COSTA, *Cittadinanza sociale e diritto del lavoro*, cit., pp. 60-62 *passim*. Si veda poi, in generale, M.R. FERRARESE, *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società transnazionale*, Bologna, Il Mulino, 2000 e S. MANNONI, *Globalizzazione, diritto, Stato*, in *Ordo Iuris*, cit., pp. 359-409.

⁽¹⁸²⁾ Sulla crisi dello Stato sociale come crisi della « moderna dialettica fra pubblico e privato », P. DONATI, *Natura, problemi e limiti del Welfare State: un'interpretazione*, in *Welfare state: problemi e alternative*, cit., pp. 84-95.

⁽¹⁸³⁾ F. HIRSCH, *Social Limits to Growth*, cit., pp. 116-121.

⁽¹⁸⁴⁾ Ivi, p. 9.

⁽¹⁸⁵⁾ Ivi, p. 115. Il paradosso pare 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, Z. BAUMAN, *Vite di corsa. Come salvarsi dalla tirannia dell'effimero*, Bologna, Il Mulino, 2009 (la citazione è a p. 29). Per un'utile prospettiva generale, G. SABBATUCCI, V. VIDOTTO, *Storia contemporanea. Il Novecento*, Roma-Bari, Laterza, 2008, pp. 280-296.

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 paesi (186).

E « 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 totale (187).

Per Dahrendorf, 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 offrissero al maggior numero di individui il maggior numero di opportunità » (188). In effetti, il dilagare degli interessi sezionali sembra altresì tradursi nella generale crisi del partito politico, inteso come fondamentale attore costituzionale per

(186) 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 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], cit., p. 56.

(188) Ivi, p. 57.

la partecipazione comunitaria raggiunta attraverso la valorizzazione del conflitto e la successiva sua ricomposizione.

Insomma, non può stupire che, alla luce di tali distonie, si rafforzino le voci critiche nei confronti dell'inefficienza del *Welfare State* e i dubbi circa la compatibilità tra diritti sociali e diritti di libertà. È ormai riscoperta un'antica ostilità, giuridicamente scandita dalla dicotomia hayekiana — che accomunerà 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 pubblico (189).

Sembra riaprirsi lo scontro tra *Welfare State* e *Rule of Law* (190). Anche nel Robson di *Welfare State and Welfare Society*, è percepibile come l'accentramento amministrativo pregiudichi lo spirito di partecipazione comunitaria e, al contempo, impedisca la realizzazione di una società del benessere di stampo pluralistico (191). È compro-

(189) Si veda, in particolare, il secondo volume di F.A. HAYEK, *The Mirage of Social Justice* [1976], in Id., *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, pp. 181-235, che peraltro 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 libero agire dell'economico. Sul conclamarsi della frattura tra diritti sociali e diritti di libertà, si pensi inoltre alla contrapposizione, che ancora oggi segna la riflessione internazionale, tra la difesa della « eguale libertà » tentata nel 1971 da J. RAWLS, *A Theory of Justice*, trad. it., *Una teoria della giustizia*, Milano, Feltrinelli, 2008 e la riscoperta dello Stato minimo nel 1974 di R. NOZICK, *Anarchy, State and Utopia*, trad. it., *Anarchia, Stato e utopia. I fondamenti filosofici dello Stato minimo*, Firenze, Le Monnier, 1981. Su tale dibattito, in relazione al *welfare*, R. PLANT, H. LESSER, P. TAYLOR-GOODY, *Political Philosophy and Social Welfare. Essays on the Normative Basis of Welfare Provision*, London, Routledge, 1980, pp. 52-71 e, circa la cittadinanza sociale, D. KING, J. WALDRON, *Social Citizenship and the Defence of Welfare Provision*, in *British Journal of Political Science*, 18, 4, 1988, pp. 415-443.

(190) Sul rapporto tra *Welfare State* e *Rule of Law* in Gran Bretagna, 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.

(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

messo 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, nel rispetto di un ordine serpeggiante dal basso, del pieno esercizio della libertà e della partecipazione democratica ⁽¹⁹²⁾.

E 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 fluire ⁽¹⁹³⁾. È visibile la continua antinomia tra le esigenze dell'accentramento, 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 il più ampio esercizio delle libertà democratiche; un paradosso giuridico meramente sopito dalla straordinaria crescita dei *Trente Glorieuses* ⁽¹⁹⁴⁾ successivi alla seconda guerra mondiale, ma destinato a riemergere con veemenza al primo, effettivo, vacillare dello sviluppo economico.

welfare». Così, W.A. ROBSON, *Welfare State and Welfare Society. Illusion and Reality*, London, Allen & Unwin, 1976, pp. 176-177 *passim*.

⁽¹⁹²⁾ Lo osserva anche R. RUFFILLI, *Gli ultimi sviluppi del dibattito sullo Stato nell'età contemporanea*, in *Crisi dello Stato e storiografia contemporanea*, a cura di Id., Bologna, Il Mulino, 1979, pp. 163-189. Si noti, in questo senso, che la dialettica tra indirizzo e garanzia, tra la ricerca di un'uniformità collettiva e la tutela dei diritti dell'individuo nella sua singolarità, rivela che quella del costituzionalismo democratico-sociale è l'idea della « coesistenza e del compromesso » tra una pluralità di valori diversi (cioè il carattere de *Il diritto mite*, Torino, Einaudi, 1992 di G. ZAGREBELSKY; la citazione a p. 11 è da cogliere nella sua essenza storica assieme alle pp. 84-89). Insomma, « una logica di bilanciamento, di una pluralità di forze. In una parola, è più ellisse che cerchio », perché ricerca l'ordine attraverso due fuochi dialoganti e non tramite un centro che irradia monisticamente la società (M. FIORAVANTI, *Il cerchio e l'ellisse. I fondamenti dello Stato costituzionale*, Roma-Bari, Laterza, 2020, p. 40).

⁽¹⁹³⁾ Si riprende qui il « paradosso dello Stato sociale » individuato da A. BALDASSARRE, *Lo Stato sociale. Una forma in evoluzione*, in *Critica dello Stato sociale*, a cura di Id., A.A. Cervati, Roma-Bari, Laterza, 1982, pp. 25-86. Per una riflessione filosofico-giuridica aperta alla cittadinanza, si veda P. BARCELLONA, *Dallo Stato sociale allo Stato immaginario*, Torino, Bollati Boringhieri, 1994, pp. 155-197.

⁽¹⁹⁴⁾ J. FOURASTIÉ, *Les Trente Glorieuses: ou la révolution invisible de 1946 à 1975*, Paris, Fayard, 1979.

2. *L'ingranaggio della cittadinanza sociale: la crisi del valore storico della solidarietà.*

L'immagine dell'ingranaggio coglie come, nelle profondità della sua articolazione amministrativa, 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 programmazione 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 pianificazione per assicurare la *Full Employment* — di cui al suo secondo rapporto — e il libero pluralismo che — nel terzo — è vitale per il potenziamento della *Voluntary Action* ⁽¹⁹⁵⁾. Tale dicotomia conferma come l'architettura beveridgiana si configuri come l'esito di due antecedenti teorici — il *national minimum* e il dirigismo keynesiano — che, come descritto nei primi capitoli di questo lavoro, rinviano a percorsi in parte diversi. 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, rispettando dunque il pluralismo dell'azione volontaria, e uno Stato che pianifica il sociale attraverso il proprio dirigismo, contraddistingua, anche nel secondo dopoguerra, gli itinerari della *social citizenship* e ne evidenzia, per di più, gli andamenti della crisi.

Per promuovere il corretto funzionamento dell'ingranaggio la solidarietà assume, giocoforza, 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 sociali.

⁽¹⁹⁵⁾ Sulla *Voluntary Action* beveridgiana, intesa 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 Id., *In difesa del "welfare State". Saggi di Politica economica*, Torino, Rosenberg & Sellier, 1986, pp. 13-24. Più in generale, sui percorsi dell'associazionismo volontario nella storia dello Stato sociale, 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.

Ben presto, nondimeno, la solidarietà, nella sua intima essenza, sembra disperdere la sua valenza più profonda. Alla mancata azione pubblicistica nel contrasto alla povertà consegue un disincentivo per la solidarietà collettiva: criticando i due concetti di libertà esposti da Berlin, Titmuss, nella sua *Gift Relationship*, opera nella quale si analizzano i vantaggi del sistema di donazione del sangue del NHS nell'incentivare i processi solidali ⁽¹⁹⁶⁾, dimostra come l'involuzione 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 to give » ⁽¹⁹⁷⁾, il loro diritto altruistico a donare, il 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 based ⁽¹⁹⁸⁾.

Le teorie titmussiane circa le capacità dell'universalismo di incentivare le risorse di solidarietà naturalmente presenti nella società, tuttavia, non hanno frenato il consolidamento di una visione opposta, in linea con le considerazioni di Berlin, 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 vitalità ⁽¹⁹⁹⁾.

In effetti, la solidarietà, nel sedare il conflitto e nel tracciare un ponte di collegamento tra i territori della libertà e dell'eguaglianza,

⁽¹⁹⁶⁾ Processi che « can help to actualize the social and moral potentialities of all citizens ». Così, R.M. TITMUSS, *The Gift Relationship*, cit., p. 238.

⁽¹⁹⁷⁾ È il titolo dell'ultimo capitolo. Ivi, pp. 237-246.

⁽¹⁹⁸⁾ 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.

⁽¹⁹⁹⁾ 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.

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 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: per un suo scarso utilizzo, ossia per il mancato rispetto di un limite minimo che ne fiacca l'azione e ne atrofizza i tessuti, evidente nel mancato contrasto alla marginalità e nella sostituzione dell'universalismo dei servizi sociali con la selettività dei trasferimenti monetari; per un suo eccessivo utilizzo, visibile nell'aumento di benefici non indispensabili per la liberazione dell'individuo, ossia per il mancato rispetto di un limite massimo che, con dinamiche speculari, ne logora la salute, incoraggia rivolte contro i tributi e alimenta l'odio nei confronti degli assistiti ⁽²⁰⁰⁾.

In una prospettiva di ampio respiro, sebbene la solidarietà continui lentamente a permeare l'ordinamento e prosegua a bonificare, con clausole giurisprudenziali e criteri ermeneutici su questa fondati, lo storico individualismo del diritto privato, e nonostante la concezione solidale insita nell'indivisibilità dei diritti umani abbia favorito un processo evolutivo e l'emergere di cruciali diritti di nuova generazione ⁽²⁰¹⁾, il suo più profondo significato storico, quello rivolto alla mediazione costituzionale tra libertà ed eguaglianza, appare compromesso: con il tracollo del principio del *national minimum*, cardine del modello beveridgiano, la sorgente della libertà-eguale tende a prosciugarsi.

Certo, le crisi petrolifere degli anni Settanta e il susseguente irrompere delle strategie neoliberiste mostrano internazionalmente il crollo del *Welfare State*, giacché conclamano la frattura tra diritti

⁽²⁰⁰⁾ Si riprendono le considerazioni di F. VIANELLO, *Umanesimo del welfare: qualche riflessione*, in *In difesa del Welfare State*, a cura di G.M. Rey, G.C. Romagnoli, Milano, Angeli, 1993, pp. 107-110.

⁽²⁰¹⁾ Fra i quali, appunto, i cosiddetti 'diritti di solidarietà': si rimanda qui all'analisi di F. VIOLA, *Etica e metaetica dei diritti umani*, Torino, Giappichelli, 2000, pp. 60-81.

sociali e diritti di libertà, segnano la fine del trentennio glorioso, così come delle ambizioni pianificatrici e della pubblicizzazione delle funzioni amministrative ⁽²⁰²⁾. Rappresentano inoltre un nuovo, decisivo, *turning point* internazionale della spesa pubblica, che ora frena i suoi tassi di crescita ⁽²⁰³⁾. Ciò vale, soprattutto, per la realtà britannica: l'azione dei governi Thatcher mostra come la dogmatica dei diritti sociali sia nettamente condizionata dalla crisi dello Stato fordista e delle politiche anticicliche, da un netto appiattimento delle aliquote fiscali, da una continua strategia di *retrenchment*, dalla forza d'urto dell'ondata privatizzante ⁽²⁰⁴⁾. È ora davvero visibile anche la crisi dello Stato dirigista: sembra forgiarsi lo squilibrio fra lo Stato keynesiano, intatto nel suo valore programmatico, e il modello competitivo, nuova norma orientata al benessere collettivo ⁽²⁰⁵⁾; appare riproporsi lo iato tra il 'mercatismo' 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* ⁽²⁰⁶⁾, 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

⁽²⁰²⁾ Si veda almeno J. O'CONNOR, *The Fiscal Crisis of the State*, cit. e P. ROSANVALLON, *La crise de l'État-providence*, cit., per una prospettiva di portata internazionale.

⁽²⁰³⁾ Crescita pienamente visibile, in realtà, durante 'sessantennio' successivo alla Grande guerra. Cfr. F. NULLMEIER, F.-X. KAUFMANN, *Post-War Welfare State Development*, cit., pp. 84-85. Per la cesura delle crisi petrolifere, si veda P. FLORA, *Soluzione o fonte di crisi? Il Welfare State in prospettiva storica*, in *Lo stato del benessere: una crisi senza uscita?*, cit., pp. 1-58. Sugli andamenti della spesa sociale anche J. ALBER, *Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat*, cit., pp. 187-188.

⁽²⁰⁴⁾ Sulle riforme thatcheriane, H. GLENNERSTER, *British Social Policy since 1945*, cit., pp. 137 sgg. e I. HARDEN, *The Contracting State*, Buckingham-Philadelphia, Open University Press, 1992. Sulla contrapposizione tra il pensiero anti-collettivista e le dottrine che, nel corso del Novecento, hanno contribuito all'affermazione dello Stato sociale, V. GEORGE, P. WILDING, *Ideology and Social Welfare*, London, Routledge, 1985, soprattutto pp. 19-43 e 120-147.

⁽²⁰⁵⁾ Sull'irrompere della concorrenza europea, si veda volume curato da M. FREEDLAND, S. SCIARRA, *Public Services and Citizenship*, Oxford, Clarendon Press, 1998. Si guardi poi S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, Roma-Bari, Laterza, sin dalla prima edizione del 1995 e B. SORDI, *Diritto pubblico e diritto privato*, cit., pp. 211-225.

⁽²⁰⁶⁾ M. BEVIR, *A New Governance. Hierarchies, Markets, and Networks*, c. 1979-2010, in *Welfare and Social Policy in Britain since 1870*, cit., pp. 213-228.

storture, sempre più immerse nel proliferare delle esigenze di regolazione ⁽²⁰⁷⁾.

Nel lapidario confronto tra gli ideali della stagione laburista e gli opposti valori della reazione thatcheriana, è 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 thatcheriana viene incaricata di rappresentare l'ondata neoliberista e il movimento internazionale verso un modello « residuale » basato su dinamiche concorrenziali e sulla selettività dell'assistenza ⁽²⁰⁸⁾. 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 mercato ⁽²⁰⁹⁾.

Si illumina così la portata paradigmatica del caso britannico nel descrivere la generale involuzione del modello normativo del *welfare*, dapprima scandita dal sopradescritto movimento verso un

⁽²⁰⁷⁾ 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.

⁽²⁰⁸⁾ R.M. TITMUSS (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, mirando a lasciare piena libertà d'azione al mercato, interviene selettivamente solo in tutela dei bisogni più elementari.

⁽²⁰⁹⁾ G. ESPING-ANDERSEN, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, cit., utilizza come indicatore generale per l'analisi comparata 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 *The Oxford Handbook of the Welfare State*, cit., pp. 569-583. Cfr. L. CUOCOLO, *Welfare State e diritti sociali*, in *Diritto pubblico dell'economia*, a cura di G.F. Ferrari, Milano, Egea, 2013, pp. 575-608.

modello occupazionale e poi acuita con dinamiche propriamente residuali ⁽²¹⁰⁾: il momento thatcheriano si propone come l'origine di una tendenza regressiva che non è apparsa troppo ridimensionata dai tentativi della *Third Way* ⁽²¹¹⁾, stante la prevalenza di politiche di *workfare* che limitano l'accesso alle prestazioni sociali ad aspre condizionalità ⁽²¹²⁾. E sebbene il NHS resti al centro del conflitto tra pubblicizzazione e gestione privata ⁽²¹³⁾, ma abbia in buona parte resistito all'impeto dell'ondata privatizzante ⁽²¹⁴⁾, l'incentivazione di forme manageriali di *quasi-market* promuove la definitiva sostitu-

⁽²¹⁰⁾ Lo nota, su tutti, D. GARLAND, *The Welfare State*, cit., pp. 77-80.

⁽²¹¹⁾ 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. HEMERJCK, *Two or Three Waves of Welfare State Transformation*, in *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*, N. Morel, B. Palier, J. Palme (eds.), Bristol, Policy, 2012, pp. 33-60.

⁽²¹²⁾ Né la ricerca di un *welfare mix* (si veda il volume a cura di U. ASCOLI, S. PASQUINELLI, *Welfare Mix. Stato sociale e terzo settore*, Milano, Angeli, 1993), né gli ideali *flexicurity*, 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 *Il diritto del lavoro e la grande trasformazione. Valori, attori, regolazione*, a cura di B. Caruso, R. Del Punta, T. Treu, Bologna, Il Mulino, 2020, pp. 27-62.

⁽²¹³⁾ Ciò vale, a maggior ragione, dopo l'ulteriore accentramento 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; V. NAVARRO, *Class Struggle, the State and Medicine*, cit., pp. 57-62. Proprio al *Reorganisation 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. Per un quadro sulla sanità in Italia, che ne restituisca la complessità dello sviluppo storico, si veda il volume dell'ISTITUTO PER LA SCIENZA DELL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA, *Le riforme crispine. Volume Quarto. Amministrazione sociale*, Milano, Giuffrè, 1990, pp. 481-714; A. PIPERNO, *La politica sanitaria*, in *Welfare State all'italiana*, cit., pp. 153-184; C. GIORGI, I. PAVAN, *Le lotte per la salute in Italia e le premesse della riforma sanitaria. Partiti, sindacati, movimenti, percorsi biografici (1958-1978)*, in *Studi storici*, 2, 2019, pp. 417-455. Sul valore costituzionale del Servizio sanitario, A. PIOGGIA, *Diritto sanitario e dei servizi sociali*, Torino, Giappichelli, 2014, pp. 1-65.

⁽²¹⁴⁾ Cfr. M. POWELL, M. HEWITT, *Welfare State and Welfare Change*, cit., pp. 42 sgg. Lo ricorda poi 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*

zione delle logiche universalistiche con un sistema che privilegia rigidi obiettivi finanziari ⁽²¹⁵⁾, 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 pubblico ⁽²¹⁶⁾.

Il codice della concorrenza, verrebbe da dire, torna a imporsi sul codice della solidarietà ⁽²¹⁷⁾. Tanto che non sarebbe imprudente ritenere che il costituzionalismo del secondo dopoguerra sia destinato al tramonto, perché asservito alla prepotenza di un ordine finanziario capace di sfidare la sovranità degli Stati ⁽²¹⁸⁾ e di costringerne l'azione entro parametri di bilancio precostituiti ⁽²¹⁹⁾; ovvero, all'esatto opposto, perché travolto da ideologie che si ripropongono,

modelli di sistema sanitario, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2, 2016, pp. 279-305.

⁽²¹⁵⁾ Si noti che proprio mentre la WHO, nella Conferenza di Alma Ata del 1978, propende per l'universalismo sanitario, va diffondendosi la retorica neoliberista. Cfr. G. MACIOCCO, *Politica, salute e sistemi sanitari*, cit., pp. 25-44.

⁽²¹⁶⁾ Rispetto ai tradizionali paradigmi tutto sembra capovolgersi: non è 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.

⁽²¹⁷⁾ Lo « Stato pedagogo arretra di fronte allo Stato orologioia »: per il venir meno della « prevalenza del sociale sull'economico », B. SORDI, *Diritto pubblico e diritto privato*, cit., pp. 211-225 (le citazioni sono, rispettivamente, a p. 214 e 215). Si veda inoltre il volume a cura di G. BRUNELLI, G. CAZZETTA, *Dalla Costituzione "inattuata" alla Costituzione "inattuale"? Potere costituente e riforme costituzionali nell'Italia Repubblicana*, Milano, Giuffrè, 2013 e 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.

⁽²¹⁸⁾ Sono fondamentali M. LUCIANI, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1996, pp. 124-187; S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, Roma-Bari, Laterza, 2002; il volume curato da P. DOBNER, M. LOUGHLIN, *The Twilight of Constitutionalism?*, Oxford, Oxford University Press, 2010. Si veda ora LOUGHLIN, *Against Constitutionalism*, Cambridge, Harvard University Press, 2022.

⁽²¹⁹⁾ Per una rassegna storica sulle difficoltà della dimensione giuridica europea e del suo modello finanziario, S. SCIARRA, *L'Europa e il lavoro. Solidarietà e conflitto in tempi di crisi*, Roma-Bari, Laterza, 2013. Per S. GIUBBONI, *Diritti sociali e mercato. La dimensione sociale dell'integrazione europea*, Bologna, Il Mulino, 2003, pp. 17-44, Maastricht ha prodotto, assieme al predominio costituzionale assegnato alla stabilità monetaria, un capovolgimento dei paradigmi welfaristi del secondo dopoguerra, che ora

proprio per contrastare lo spettro di una *permanent austerity* ⁽²²⁰⁾, di innescare chiusure identitarie e rigurgiti di autoritarismo.

Eppure, analizzando i profili giuridici dell'universalismo britannico, ci pare peraltro possibile scorgere aspetti della crisi del *Welfare State* non interamente riassumibili con l'avvento della privatizzazione e l'irrompere delle strategie di *retrenchment*; specie considerando che alle prime non corrisponde una diminuzione delle esigenze di regolazione e che le seconde, se osservate nel lungo periodo, hanno di fatto prodotto solo una tendenziale stabilizzazione della spesa. Il caso britannico offre utili chiavi interpretative. Persino in una realtà nella quale il neoliberismo ha avuto un impatto dirompente negli assetti sociali dell'ordinamento, la crisi giuridica dello Stato sociale appare storicamente più profonda rispetto a come viene solitamente dipinta: lungi dall'essere riconducibile unicamente alla privatizzazione delle funzioni amministrative e al contenimento dei bilanci statuali, appare altresì radicata nella distribuzione normativa di benefici sociali, occupazionali e fiscali orientati a logiche

appaiono limitati a garantire la mera parità di accesso al mercato. Sul mercatismo europeo anche ID., *Diritti e solidarietà in Europa. I modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo*, Bologna, Il Mulino, 2012 e 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 Eulogy*, in *European Law Review*, 30, 2005, pp. 461-489; G. AMATO, E. GALLI DELLA LOGGIA, *Europa perduta?*, Bologna, Il Mulino, 2014; M. FERRERA, *Rotta di collisione. Euro contro welfare?*, Roma-Bari, Laterza, 2016; 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.

⁽²²⁰⁾ Guardando all'incapacità di aumentare i livelli di tassazione e alla minaccia dell'invecchiamento della popolazione per la sostenibilità dei sistemi pensionistici, si ha spesso l'impressione di aver raggiunto un limite massimo, un confine oltre il quale non è più possibile spingersi. Cfr. P. PIERSON (ed.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, 2001; 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; H. GLENNISTER, *The Sustainability of Western Welfare States*, in *The Oxford Handbook of the Welfare State*, cit., pp. 689-702. Si veda inoltre, alla luce degli eventi pandemici, D. BÉLAND, K.J. MORGAN, H. OBINGER, C. PIERSON, *Introduction*, nella seconda edizione, da loro curata, de *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, 2021, pp. 12-19.

particolaristiche, dinamiche spartitorie, spirali clientelari. Sarebbe semmai più appropriato riassumerla, in un estremo tentativo di sintesi, come la crisi del valore storico della solidarietà; una crisi che è stata progressivamente alimentata dall'incapacità di costruire l'istituzionalizzazione attraverso la concreta equiparazione tra diritti sociali e diritti di libertà.

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 » ⁽²²¹⁾, un senso di appartenenza e partecipazione ai destini della comunità, a una « medesima forma di vita » ⁽²²²⁾. 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 prestazioni sociali alimentano fenomeni di dipendenza, ambendo a carpire un assuefatto consenso dei beneficiari incompatibile con ogni propensione emancipatoria.

L'analisi non può 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. Rilanciare un'effettiva compati-

⁽²²¹⁾ W.H. BEVERIDGE, *Social Insurance and Allied Services*, cit., p. 11, § 9.

⁽²²²⁾ T.H. MARSHALL, *Citizenship and Social Class*, cit., p. 11.

bilità giuridica tra libertà e diritti sociali — in piena crisi nonostante gli sforzi della dottrina — 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 conseguire.

Serve invece ammettere, ben oltre all'ovvia necessità di abbattere l'inosservanza fiscale, l'inefficienza dei servizi e gli sprechi amministrativi ⁽²²³⁾, che un'indiscriminata inflazione delle prestazioni sociali e la conseguente distribuzione di risorse collettive tra una miriade di obiettivi, producendo l'allargarsi del concetto di bisogno fino a ricomprendere fattispecie superflue, non sia priva di costi per la collettività ⁽²²⁴⁾, perché, banalmente, attrae risorse che andrebbero più opportunamente destinate ai servizi essenziali ⁽²²⁵⁾.

Come descritto, l'ingranaggio della cittadinanza sociale, sin dalla sua compiuta formulazione del secondo dopoguerra, evidenzia come la reciproca esaltazione dei diritti sociali e delle libertà, certo

⁽²²³⁾ Sembra ormai evidente, specie alla luce del percorso degli ultimi decenni, che non basti più, con A.O. HIRSCHMAN, *L'economia politica come scienza morale e sociale*, Napoli, Liguori, 1987, pp. 135-140, confidare che la crisi, quand'anche non intimamente sistemica, sia risolvibile agendo principalmente sull'efficienza dei servizi. In altri termini, come indica, in una prospettiva ancora attuale, P. BARCELLONA, *Oltre lo Stato sociale*, cit., pp. 145-198, non si tratta di ricalibrare i mezzi, ma di ridefinire i fini.

⁽²²⁴⁾ Si trae spunto inoltre da F. RIMOLI, *Sulla retorica dei diritti*, Modena, Mucchi, 2018 e R. BIN, *Critica della teoria dei diritti*, Milano, Angeli, 2018.

⁽²²⁵⁾ Osservare che tutti i diritti hanno un costo economico, se non altro perché impongono spese per la loro attuazione giudiziaria, tende certo a dimostrare la parità giuridica tra diritti sociali e diritti di libertà, certificando dunque l'inesistenza di una loro incompatibilità 'teorica' di fondo, ma al contempo ne evidenzia la conflittualità 'pratica', quella che immancabilmente si crea in un sistema di risorse non illimitate. Lo intravede 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 ». L. MENGONI, *I diritti sociali*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 1, 1998, pp. 1-15 evidenzia, in modo non troppo dissimile, i rischi di sclerosi burocratica e assistenzialismo. Per la negazione della diversità tra diritti sociali e diritti di libertà, E. DICIOTTI, *Sulla distinzione tra diritti di libertà e diritti sociali: una prospettiva di filosofia analitica*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2004, pp. 733-762; ID., *Il mercato delle libertà*, cit., pp. 73-136; F. POLITI, *I diritti sociali*, in *I diritti costituzionali*, a cura di R. Nania, P. Ridola, volume III, Torino, Giappichelli, 2006, pp. 1019-1049 e G. PINO, *Diritti sociali. Per una critica di alcuni luoghi comuni*, in *Ragion pratica*, 2, 2016, pp. 495-518.

possibile, risulti precaria e particolarmente faticosa, perché costantemente immersa in criticità immanenti e permanentemente alla ricerca di una mediazione tra esigenze contrapposte ⁽²²⁶⁾. È dunque urgente rinnovare la riflessione sul concetto giuridico di bisogno ⁽²²⁷⁾, sulla tendenza dell'ordinamento a proteggere rischi sempre più vari ed esigenze sempre più articolate, dando però al contempo l'impressione di una generale inabilità ad arginare gli *State failures* nella tutela dei diritti più elementari. È necessario, anche al costo di proporre la revisione di prestazioni, certamente utili, ma non indispensabili, tornare a riflettere sulla beveridgiana libertà dal bisogno, occorre interrogarsi su quali diritti siano effettivamente vitali per la liberazione dell'individuo ⁽²²⁸⁾, elaborando un solido criterio normativo sulla base del quale concretamente individuare — e non astrattamente proclamare — pure per i diritti sociali — e non solo per i diritti di libertà — un nucleo minimo di tutela irriducibile, finanziariamente incondizionato e rivendicabile anche contro la volontà del potere politico ⁽²²⁹⁾.

⁽²²⁶⁾ Sulle criticità della cittadinanza sociale di « combinare il massimo dell'uguaglianza sociale e politica compatibile con il massimo di libertà civili e politiche », P. DONATI, *Natura, problemi e limiti del Welfare State*, cit., p. 62.

⁽²²⁷⁾ « Rischio » e « bisogno », del resto, sono categorie che segnano la dottrina dello Stato sociale: si pensi a F. SANTORO PASSARELLI, *Rischio e bisogno nella previdenza sociale*, in *Rivista italiana della previdenza sociale*, 1948, pp. 177-196. Ma anche oltremarina, i giuristi comprendono come le nozioni di povertà, di bisogno e di rischio siano giuridicamente centrali. Si veda P. ROBSON, *Introduction*, in *Welfare Law*, Id. (ed.), New York, New York University Press, 1992, pp. XI-XX.

⁽²²⁸⁾ Lo suggerisce A. ARDIGÒ, *Dallo Stato assistenziale al Welfare State*, in *Welfare state: problemi e alternative*, cit., pp. 38-54. Scrivono poi S. GIUBBONI, A. PIOGGIA, *Lo Stato del benessere: dalla redistribuzione al riconoscimento*, in *Felicità e benessere: una ricognizione critica*, a cura di C. Corsi, 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 ».

⁽²²⁹⁾ Sul contenuto essenziale, come entità di base del carattere fondamentale di un diritto, nonché di un progetto costituzionale che concili libertà ed eguaglianza in una dimensione cooperativa fondata sulla dignità umana, è storicamente decisivo il libro del 1983, non certo da circoscrivere al caso tedesco, di P. HÄBERLE, *Die Wesensgehaltgarantie des Art. 19 Abs. 2 Grundgesetz*, trad. it., *Le libertà fondamentali nello Stato costituzionale*,

Del resto, la cittadinanza marshalliana, per proporre la fusione concettuale dei diritti civili-politici-sociali, si serviva del principio del *national minimum*, ossia di un nucleo inderogabile 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* ⁽²³⁰⁾, resta da costruire, seguendo le riflessioni di Titmuss circa il rapporto tra *Welfare "Rights"*, *Law and Discretion*, una serie di effettive garanzie giuridiche da estendere alle prestazioni sociali, evitando al contempo una « pathology of legalism » che ha favorito la moltiplicazione settoriale delle pretese 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 benefici ⁽²³¹⁾.

Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1993; e ciò soprattutto considerando che, circa le « garanzie del contenuto essenziale », « la comparazione tra diritti fondamentali e tra costituzioni » può « contribuire molto alla loro comprensione » diventando « un "patrimonio comune" di molti Stati costituzionali » (p. 251). Sui profili problematici della questione, si rimanda alla densa *Introduzione* di P. RIDOLA (pp. 11-31). Questione ben attuale anche nell'ordinamento italiano alla luce degli sforzi della dottrina e della giurisprudenza costituzionale: si veda, nell'ambito degli studi *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana* di L. Ferrara e D. Sorace, G. PASTORI, *Le cittadinanze amministrative*, in *Cittadinanze amministrative*, VIII, a cura di A. Bartolini, A. Pioggia, Firenze, Firenze University Press, 2016, pp. 429-436 che non manca di segnalare una « non facile determinazione » del nucleo essenziale (p. 432); all'interno dello stesso volume si segnala poi l'introduzione dei curatori (pp. 9-47). Si guardi inoltre P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *I diritti fondamentali: libertà e diritti sociali*, Torino, Giappichelli, 2022, pp. 403-407. Più in generale, T. CASADEI, *I diritti sociali. Un percorso filosofico-giuridico*, Firenze, Firenze University Press, 2012, pp. 47-58.

⁽²³⁰⁾ MARSHALL, *The Right to Welfare and Other Essays*, cit., in un contributo, già apparso in *The Sociological Review* del 1965, in cui si rinnega la troppo rigida impostazione beveridgiana secondo la quale la natura di un vero 'diritto' sociale sussisterebbe realmente solo in presenza di prestazioni universalistiche. L'analisi più completa circa il carattere giuridico della cittadinanza sociale nella dimensione britannica contemporanea, ci pare quella di H. DEAN, *Welfare, Law and Citizenship*, London, Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf, 1996. Si veda anche A. LA SPINA, *Il modello normativo del Welfare State*, cit., pp. 107-133.

⁽²³¹⁾ TITMUSS, *Welfare "Rights"*, *Law and Discretion*, cit., p. 124. 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 was

Richiamando l'impostazione beveridgiana dell'*Insurance for All and Everything*, l'opuscolo che, ormai un secolo fa, anticipava buona parte delle proposte poi raccolte nel piano del 1942, può risultare particolarmente utile, per ritrovare una via da seguire, tentare di costruire un nucleo minimo di diritti sociali su basi interamente universalistiche, non soggette « in any way upon the discretion of some authority » ⁽²³²⁾, ad alcuna condizionalità o *means-test*. Non che il riferimento al minimo sia da intendere come la necessità di attivare un processo riduzionistico, che pretenda di uniformare le differenze, che impedisca di sommare all'essenzialità delle prestazioni universalistiche quelle forme di diversificazione selettiva che rispondano a effettive esigenze di emancipazione ⁽²³³⁾. Si tratta, ben diversamente, di promuovere un processo integrativo della tutela grazie all'individuazione di un parametro vincolante che — agevolando il concreto riconoscimento dell'essenziale — rilanci l'equiparazione tra diritti sociali e diritti di libertà; un'equiparazione capace, grazie alla primazia giuridica che verrebbe assegnata ai bisogni fondamentali, di evitare storture assistenzialistiche evidentemente contrarie a ogni mira liberatoria e, al contempo, di esorcizzare il rischio di un'individualizzazione del contenuto collettivistico dei diritti sociali, di allontanare il pericolo che l'eguaglianza-di-opportunità scada in una mera parità di accesso al mercato, nonché di attivare un processo trasformativo potenzialmente idoneo a ricreare le condizioni, nelle profondità della relazione tra gli individui, per l'accettazione di rinnovate dinamiche di verticalità redistributiva.

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' ».

⁽²³²⁾ BEVERIDGE, *Insurance for All and Everything*, cit., p. 7, riprendendo il passaggio citato *supra*, capitolo secondo, nota 393.

⁽²³³⁾ E che la cittadinanza sociale, se osservata complessivamente, sia un programma giuridico potenzialmente compatibile con benefici selettivamente differenziati « su fattori quantitativi di precisazione della prestazione ovvero di partecipazione alla spesa », è un'opinione ora ribadita da G.G. BALANDI, *Stato sociale: valori e sistema*, in *Lavoro e diritto*, 3, 2022, pp. 479-491. La citazione è a p. 485.

Anche a parità di spesa corrente, dunque, recuperare il significato giuridico dell'universalismo delle prestazioni di natura essenziale potrebbe riattivare l'ingranaggio, rinsaldando una cedente indivisibilità dei diritti e così rilanciando la solidarietà, ritemprata, attraverso un fertile incontro tra la dimensione costituzionale e i temi dell'organizzazione amministrativa, dal rispetto dei suoi due limiti sopradescritti.

Scongiorando una sua mancata incentivazione legislativa e colmando la carenza di un'adeguata azione statuale, riproporre una gestione, diretta e universalistica, delle prestazioni essenziali, oltre ad agevolare ritrovate forme di emancipazione sociale, incoraggierebbe un approccio qualitativo — e non quantitativo — nei confronti dei servizi pubblici, incentiverebbe un più efficiente dirigismo e una più economica pianificazione, favorirebbe un processo volto a liberare le prestazioni dalle mille condizionalità e dagli estenuanti adempimenti burocratici richiesti per l'ottenimento dei benefici, 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, inibendo i rischi di un monistico predominio statuale, rinnovando un'impostazione pluralista e permettendo di reperire le risorse per finanziare il rilancio dei diritti sociali universalistici, il ritrarsi dello Stato dall'elargire prestazioni non indispensabili all'emancipazione della persona agevolerebbe la proiezione partecipativa del « pieno impiego dell'azione volontaria »⁽²³⁴⁾, ossia un maggiore coinvolgimento negli schemi di *welfare* dell'associazionismo del terzo settore e della sua rete di cittadinanza attiva⁽²³⁵⁾.

L'universalismo del modello normativo beveridgiano può offrire

⁽²³⁴⁾ BEVERIDGE, *Voluntary Action*, cit., p. 232.

⁽²³⁵⁾ Ci pare, in questo senso, ancora attualissima la parte terza di P. ROSANVALLON, *La crise de l'État-providence*, cit., pp. 96-121, nella quale già si 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.).

ancora spunti decisivi ⁽²³⁶⁾: immersi nelle crisi attuali e in una disorganicità della protezione sociale paragonabile a quella che il *Report* era chiamato a risolvere, è urgente che la scienza giuridica non si limiti a sperare nell'economico, 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 un nuovo campanile.

⁽²³⁶⁾ L'esigenza di riproporre il modello beveridgiano per rispondere alla crisi del *Welfare State* è stata evidenziata, oltre che da U. ASCOLI, *Il Piano Beveridge: modernità e attualità dell'impianto*, in W.H. Beveridge, *Alle origini del welfare state*, cit., pp. 139-157. Indispensabili però, per profondità e visione critica, i contributi di A.B. ATKINSON, *Public Economics in Action*, trad. it., *Per un nuovo Welfare State: la proposta reddito minimo/imposta unica*, Roma-Bari, Laterza, 1998 e ID., *Inequality: What Can Be Done?*, trad. it., *Disuguaglianza: che cosa si può fare?*, Milano, Cortina, 2015. E si noti che la necessità di rilanciare l'universalismo della protezione sociale, anche come misura di efficientamento della spesa pubblica, è ora messa in luce da P.H. LINDERT, *Making Social Spending Work*, Cambridge, Cambridge University Press, 2021.

STATUTES (*)

- Poor Relief Act* [1601], 43 Eliz. 1, c. 2; 3, 115
- Representation of the People Act* [1832], 2 & 3 Will. 4, c. 45; 12
- Factory Act* [1833], 3 & 4 Will. 4, c. 103; 14
- Poor Law (Amendment) Act* [1834], 4 & 5 Will. 4, c. 76; XI, 3, 26
- Factories Act* [1847], 10 & 11 Vict., c. 29; 13
- Public Health Act* [1848], 11 & 12 Vict., c. 63; 14
- Metropolis Management Act* [1855], 18 & 19 Vict., c. 120; 95
- Representation of the People (Second Reform) Act* [1867], 30 & 31 Vict., c. 102; 16
- Elementary Education Act* [1870], 33 & 34 Vict., c. 75; 17
- Trade Union Act* [1871], 34 & 35 Vict., c. 31; 17
- Local Government Board Act* [1871], 34 & 35 Vict., c. 70; 14
- Public Health Act* [1875], 38 & 39 Vict., c. 55; 14, 95
- Employers' Liability Act* [1880], 43 & 44 Vict., c. 42; 17
- Representation of the People (Third Reform) Act* [1884], 48 & 49 Vict., c. 3; 76
- Workmen's Compensation Act* [1897], 60 & 61 Vict., c. 37; XV, 17, 32, 54, 200
- Education Act* [1902], 2 Edw. 7, c. 42; 17, 38, 78
- Unemployment Workmen Act* [1905], 5 Edw. 7, c. 18; 6, 7, 46
- Workmen's Compensation Act* [1906], 6 Edw. 7, c. 58; XV, 32
- Trade Disputes Act* [1906], 6 Edw. 7, c. 47; 32, 33, 107
- Education (Provision of Meals) Act* [1906], 6 Edw. 7, c. 57; 36, 37
- Education (Administrative Provisions) Act* [1907], 7 Edw. 7, c. 43; 37
- Old Age Pensions Act* [1908], 8 Edw. 7, c. 40; XV, 39, 44, 45, 53
- Children Act* [1908], 8 Edw. 7, c. 67; 37
- Labour Exchanges Act* [1909], 9 Edw. 7, c. 7; 41, 46, 62
- Trade Boards Act* [1909], 9 Edw. 7, c. 22; 41, 45, 78
- Housing and Town Planning Act* [1909], 9 Edw. 7, c. 44; 37, 68, 80
- Finance Act* [1910], 10 Edw. 7, c. 8; 48
- National Insurance Act* [1911], 1 & 2 Geo. 5, c. 55; XV, XXV, 2, 19, 24, 35, 41-44, 50-58, 60, 62, 72, 112, 126, 143, 179, 184, 257
- Parliament Act* [1911], 1 & 2 Geo. 5, c. 13; 44, 48, 49

(*) Al nome e l'anno di promulgazione della legge segue l'indicazione del *regnal year* (relativo alla sessione parlamentare) del sovrano che ha posto il *royal assent* e, infine, il *chapter*, numerato in sequenza ordinata rispetto alla promulgazione della legge. Con la modifica del sistema ufficiale di citazione, a partire dal 1963 si usa citare gli *Statutes* con la semplice indicazione dell'anno e del capitolo.

- Coal Mines (Minimum Wage) Act* [1912], 2 & 3 Geo. 5, c. 2; 45
- National Insurance Act* [1913], 3 & 4 Geo. 5, c. 37; 63, 111
- Trade Union Act* [1913], 3 & 4 Geo. 5, c. 30; 33, 200
- Education (Provision of Meals) Act* [1914], 4 & 5 Geo. 5, c. 20; 37, 53
- National Insurance (Part II) (Munition Workers) Act* [1916], 5 & 6 Geo. 5, c. 20; 78
- Representation of the People (Fourth Reform) Act* [1918], 7 & 8 Geo. 5, c. 64; XIX, 76
- Maternity and Child Welfare Act* [1918], 8 & 9 Geo. 5, c. 30; 76
- Trade Boards Act* [1918], 8 & 9 Geo. 5, c. 32; 78
- Education Act* [1918], 8 & 9 Geo. 5, c. 39; 79
- Housing, Town Planning, & c. Act* [1919], 9 & 10 Geo. 5, c. 35; 80
- Unemployment Insurance Act* [1920], 10 & 11 Geo. 5, c. 30; XX, 78, 81, 94
- Housing Act* [1923], 13 & 14 Geo. 5, c. 24; 138
- Housing (Financial Provisions) Act* [1924], 14 & 15 Geo. 5, c. 35; 138
- Widows', Orphans' and Old Age Contributory Pensions Act* [1925], 15 & 16 Geo. 5, c. 70; XX, 105
- Economy (Miscellaneous Provision) Act* [1926], 16 & 17 Geo. 5, c. 9; 113
- Board of Guardians (Default) Act* [1926], 16 & 17 Geo. 5, c. 20; 114
- Trade Disputes and Trade Unions Act* [1927], 17 & 18 Geo. 5, c. 22; 107, 200
- Unemployment Insurance Act* [1927], 17 & 18 Geo. 5, c. 30; 113
- Audit Local (Local Authorities) Act* [1927], 17 & 18 Geo. 5, c. 31; 114
- Representation of the People (Equal Franchise) Act* [1928], 18 & 19 Geo. 5, c. 12; XIX, 76
- Local Government Act* [1929], 19 Geo. 5, c. 17; XX, 114, 115, 203
- Unemployment Insurance Act* [1930], 20 Geo. 5, c. 16; 135
- Poor Law Act* [1930], 20 Geo. 5, c. 17; 114
- Housing Act* [1930], 20 & 21 Geo. 5, c. 39; 138
- Unemployment Insurance (No. 3) Act* [1931], 21 & 22 Geo. 5, c. 36; 135
- Gold Standard (Amendment) Act* [1931], 21 & 22 Geo. 5, c. 46; 128
- Unemployment Act* [1934], 24 & 25 Geo. 5, c. 29; XX, XXIII, 136, 203
- Unemployment Assistance (Temporary Provisions) Act* [1935], 25 & 26 Geo. 5, c. 6; 137
- Unemployment Assistance (Temporary Provisions) (No. 2) Act* [1935], 25 & 26 Geo. 5, c. 22; 137
- Public Health Act* [1936], 26 Geo. 5 & Edw. 8, c. 49; 138
- Factories Act* [1937], 1 Edw. 8 & 1 Geo. 6, c. 67; 145
- Holidays with Pay Act* [1938], 1 & 2 Geo. 6, c. 70; 145
- Determination of Needs Act* [1941], 4 & 5 Geo. 6, c. 11; 203
- Disabled Persons (Employment) Act* [1944], 7 & 8 Geo. 6, c. 10; 197
- Education Act* [1944], 7 & 8 Geo. 6, c. 31; XXIV, 196, 232
- Ministry of National Insurance Act* [1944], 7 & 8 Geo. 6, c. 46; 202
- Wages Councils Act* [1945], 8 & 9 Geo. 6., c. 17; 197
- Family Allowances Act* [1945], 8 & 9 Geo. 6, c. 41; XXIV, 197
- Bank of England Act* [1946], 9 & 10 Geo. 6, c. 27; 208
- Trade Disputes and Trade Unions Act* [1946], 9 & 10 Geo. 6, c. 52; 200
- Coal Industry Nationalisation Act* [1946], 9 & 10 Geo. 6, c. 59; 208
- National Insurance (Industrial Injuries) Act* [1946], 9 & 10 Geo. 6, c. 62; 200, 201, 211
- National Insurance Act* [1946], 9 & 10 Geo. 6, c. 67; XXIV, 169, 201, 202, 211, 232, 257

- New Towns Act* [1946], 9 & 10 Geo. 6, c. 68; 204
- National Health Service Act* [1946], 9 & 10 Geo. 6, c. 81; XXIV, XXXIV, 169, 205, 207, 208, 211, 214-217, 219, 238, 243
- National Health Service (Scotland) Act* [1947], 10 & 11 Geo. 6, c. 27; 215
- Crown Proceedings Act* [1947], 10 & 11 Geo. 6, c. 44; 212
- Transport Act* [1947], 10 & 11 Geo. 6, c. 49; 208
- Town and Country Planning Act* [1947], 10 & 11 Geo. 6, c. 51; 204
- Electricity Act* [1947], 10 & 11 Geo. 6, c. 54; 208
- National Assistance Act* [1948], 11 & 12 Geo. 6, c. 29; XXIV, 11, 169, 202, 203, 211, 232, 240
- Law Reform (Personal Injuries) Act* [1948], 11 & 12 Geo. 6, c. 41; 231
- Children Act* [1948], 11 & 12 Geo. 6, c. 43; 219
- Employment and Training Act* [1948], 11 & 12 Geo. 6, c. 46; 219
- Criminal Justice Act* [1948], 11 & 12 Geo. 6, c. 58; 219
- Gas Act* [1948], 11 & 12 Geo. 6, c. 67; 208
- Legal Aid and Advice Act* [1949], 12, 13 & 14 Geo. 6, c. 51; 211, 219
- Housing Act* [1949], 12, 13 & 14 Geo. 6, c. 60; 204
- Iron and Steel Act* [1949], 12, 13 & 14 Geo. 6, c. 72; 208
- National Health Service (Amendment) Act* [1949], 12, 13 & 14 Geo. 6, c. 93; 240
- National Parks and Access to the Countryside Act* [1949], 12, 13 & 14 Geo. 6, c. 97; 219
- Parliament Act* [1949], 12, 13 & 14 Geo. 6, c. 103; 219, 220
- National Health Service Act* [1951], 14 & 15 Geo. 6, c. 31; 239, 240
- National Health Service Act* [1952], 15 & 16 Geo. 6 & 1 Eliz. 2, c. 25; 240
- Iron and Steel Act* [1953], 1 & 2 Eliz. 2, c. 15; 242
- Tribunals and Inquiries Act* [1958], 6 & 7 Eliz. 2, c. 66; XXXVIII, 248, 249, 272
- National Insurance Act* [1959], 7 & 8 Eliz. 2, c. 47; XXXVI, 257
- Mental Health Act* [1959], 7 & 8 Eliz. 2, c. 72; 274
- Ministry of Social Security Act*, 1966, c. 20; 271
- National Health Service Reorganisation Act*, 1973, c. 32; XXXII, 286
- Social Security Act*, 1975, c. 14; 258
- Human Rights Act*, 1998, c. 42; XLII, 275

CASES (*)

- Bradford Corporation v. Pickles* [1895] A.C. 597; 67
- Taff Vale Railway Co v. Amalgamated Society of Railway Servants* [1901] A.C. 426; 32, 33, 68
- Westminster Corporation v. London and North-Western Railway* [1905] A.C. 426; 68
- Amalgamated Society of Railway Servants v. Osborne* [1910] A.C. 87; 33, 68
- Board of Education v. Rice* [1911] A.C. 179; 68
- Local Government Board v. Arlidge* [1915] A.C. 120; XXI, 68, 69, 71, 96, 99, 139, 154
- R. v. Bloomsbury Income Tax Commissioners* [1915] 3 K.B. 768; 85
- R. v. Halliday* [1917] A.C. 260; 154
- R. v. Poplar Borough Council* [1922] 1 K.B. 72; 93
- Roberts v. Hopwood* [1925] A.C. 578; XXI, 95, 96, 100, 152, 154, 213
- National Sailors' and Firemen's Union of Great Britain v. Reed* [1926], 1 Ch. 536; 107
- R. v. Minister of Health ex parte Davis* [1929] 1 K.B. 619; 139
- Minister of Health v. R. ex parte Yaffe* [1931] A.C. 494; 139
- Re Bowman* [1932] 2 K.B. 621; 140
- Errington v. Minister of Health* [1935] 1 K.B. 249; 140
- Denby (William) & Sons Ltd. v. Minister of Health* [1936] 1 K.B. 337; 140
- Liversidge v. Anderson* [1942] A.C. 206; XXI, 154, 168, 213, 273
- Carltona v. Commissioners of Works* [1943], 2 All. E.R. 560; 213
- Robinson v. Minister of Town and Country Planning* [1947] 1 K.B. 702; 213
- Associated Provincial Picture Houses Ltd v. Wednesbury Corporation* [1948] 1 K.B. 223; 213
- Franklin v. Minister of Town and Country Planning* [1948] A.C. 87; 273
- Nakkuda Ali v. Jayaratne* [1951] A.C. 66; 273
- Smith v. East Elloe* [1956] A.C. 736; 273
- Ridge v. Baldwin* [1964] A.C. 40; XXXVII, 273

(*) Citati con l'indicazione delle parti, l'anno, l'abbreviazione del *Law Report* (nella specie, A.C., *Appeal Cases*; Ch, *Chancery Division*; K. B., *King's Bench Division*; All. E.R., *All England Law Report*), l'eventuale numero del volume e la pagina iniziale nella quale la decisione è riportata.

PARLIAMENTARY PAPERS (*)

- Report of the Royal Commission of Inquiry into Administration and Practical Operation of Poor Laws*, HMSO, 1834; 26
- 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*, HMSO, 1842; 14
- Report of the Inter-Departmental Committee on Physical Deterioration* [Cd. 2175], 1904; 6, 36, 63
- Report of the Royal Commission on the Poor Laws* [Cd. 4499], 1909; XI, 2-9, 14, 16, 17, 26, 34, 42, 52, 64, 80, 81, 93, 112, 115, 129, 178, 179, 205, 245
- Report for 1913-1914 on the Administration of National Health Insurance* [Cd. 7496], 1914; 62
- Interim Report on Joint Standing Industrial Councils* [Cd. 8606], 1917; 78
- Final Report of the Departmental Committee on Juvenile Education in Relation to Employment After the War* [Cmd. 8512], 1917; 79
- Report on Transfer of Functions of Poor Law Authorities in England and Wales* [Cd. 8917], 1918; 80
- Report of the Machinery of Government Committee* [Cd. 9230], 1918; 84, 86
- Report of the Departmental Committee on Old Age Pensions* [Cmd. 410], 1919; 82
- Interim Report on the Future Provision of Medical and Allied Services* [Cmd. 693], 1920; 81
- First Interim Report of Committee on National Expenditure* [Cmd. 1581], 1922; 82, 94, 95
- Report of the Royal Commission on National Health Insurance* [Cmd. 2596], 1926; 111, 112, 205
- Report of the Consultative Committee on The Education of the Adolescent*, London, HMSO, 1926; 112, 113
- Report of Committee on National Expenditure* [Cmd. 3920], 1931; XX, 126, 135, 137
- Report of Committee on Ministers' Powers* [Cmd. 4060], 1932; XXXVII, 119-121, 125, 246, 247
- Final Report of Royal Commission on Unemployment Insurance* [Cmd. 4185], 1932; 136
- Report of the Consultative Committee on Secondary Education with Special Refe-*

(*) Con riferimento alle c.d. *command papers*, distinte dagli atti dei normali lavori della *House of Commons* e della *House of Lords*, in quanto rapporti indipendenti redatti su formale incarico di governo, poi presentati in Parlamento, la prima serie ha una numerazione per la calendarizzazione parlamentare non riportata all'interno dei rapporti, comunque stampati per conto della *Her Majesty's Stationery Office* (HMSO). A partire dal 1870, le *command papers* vengono citate con un prefisso alfabetico, via via modificato per non oltrepassare la numerazione a quattro cifre.

- rence to Grammar Schools and Technical High Schools*, London, HMSO, 1938; 136
- Report of the Inter-Departmental Committee on Social Insurance and Allied Services* [Cmd. 6404], 1942; XXIII, XXV, XXX-XXXII, 32, 72, 141-143, 146, 150, 152, 155, 158, 162, 164-168, 170-190, 193-195, 198, 199, 201, 205, 211, 257, 268, 281, 286, 295
- A National Health Service* [Cmd. 6502], 1944; 205, 206
- White Paper on Employment Policy* [Cmd. 6527], 1944; 150, 151, 197, 198
- White Paper on Social Insurance. Part I* [Cmd. 6550], 1944; 198
- White Paper on Social Insurance. Part II* [Cmd. 6551], 1944; 198
- Report of the Committee on the Economic and Financial Problems of the Provision for Old Age* [Cmd. 9333], 1954; 257
- Report of the Committee of Enquiry into the Cost of the National Health Service* [Cmd. 9663], 1956; 241, 242
- Report of the Committee on Administrative Tribunals and Enquiries* [Cmnd. 218], 1957; XXXVII, 247-249, 272
- Provision for Old-Age: The Future Development of the National Insurance Scheme* [Cmnd. 538], 1958; 257

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- ABEL-SMITH B., *The Hospitals, 1800-1948: A Study in Social Administration in England and Wales*, London, Heinemann, 1964.
- ABEL-SMITH B., *The Beveridge Report: Its Origins and Outcomes*, in *Beveridge and Social Security: An International Retrospective*, J. Hills, J. Ditch, H. Glennerster (eds.), Oxford, Clarendon Press, 1994, pp. 10-22.
- ABEL-SMITH B., STEVENS R., BROOKE R., *Lawyers and the Courts. A Sociological Study of the English Legal System 1750-1965*, London, Heinemann, 1967.
- ABEL-SMITH B., TITMUSS R.M., *The Cost of the National Health Service in England and Wales*, Cambridge, Cambridge University Press, 1956.
- ABEL-SMITH B., TOWNSEND P., *The Poor and the Poorest*, London, Bell, 1965.
- ADDISON P., *The Road to 1945. British Politics and Second World War*, London, Quarted Books, 1977.
- ADLER M., *The Justice Implications of 'Activation Policies' in the UK*, in *A European Work-First Welfare State*, T. Erhag, S. Stendahl, S. Devetzi (eds.), Göteborg, Centrum för Europaforskning, 2008, pp. 95-131.
- A General Medical Service for the Nation*, London, BMA, 1930.
- AGUILERA-BARCHET B., *The Law of the Welfare State*, in *The Oxford Handbook of European Legal History*, H. Pihlajamäki, M.D. Dubber, M. Godfrey (eds.), Oxford, Oxford University Press, 2018, pp. 1000-1024.
- ALBER J., *Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat*, trad. it., *Dalla carità allo Stato sociale*, Bologna, Il Mulino, 1986.
- ALLEN C.K., *Law and Orders* [1945], London, Stevens, 1954.
- ALLEN C.K., *Bureaucracy Triumphant* [1931], London, Scientia, 1977.
- ALLISON J.W.F., *A Continental Distinction in the Common Law. A Historical and Comparative Perspective on English Public Law*, Oxford, Oxford University Press, 1996.
- ALLISON J.W.F., *The English Historical Constitution. Continuity, Change and European Effects*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.
- ALVAZZI DEL FRATE P., *Individuo e comunità. Considerazioni storico-giuridiche sull'individualismo*, Torino, Giappichelli, 2020.
- AMATO G., GALLI DELLA LOGGIA E., *Europa perduta?*, Bologna, Il Mulino, 2014.
- APOSTOLI A., *Il consolidamento della democrazia attraverso la promozione della solidarietà sociale all'interno della comunità*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2016, pp. 1-43.
- ARANGIO-RUIZ G., *La odierna questione costituzionale inglese. Nota di cronaca e raffronti*, in *Rivista di diritto pubblico*, III, 1911, pp. 447-459.
- ARDIGÒ A., *Dallo Stato assistenziale al Welfare State*, in *Welfare state: problemi e*

- alternative*, a cura di P. Donati, G. Rossi, Milano, Angeli, 1983, pp. 38-54.
- ARTHURS H.W., *Rethinking Administrative Law: A Slightly Dicey Business*, in *Osgoode Hall Law Journal*, 17, 1, 1979, pp. 1-45.
- ARTS W.A., GELISSEN J., *Models of the Welfare State*, in *The Oxford Handbook of the Welfare State*, F.G. Castles, S. Leibfried, J. Lewis, H. Obinger, C. Pierson (eds.), Oxford, Oxford University Press, 2012, pp. 569-583.
- ARVIND T.T., STIRTON L., *The Curious Origins of Judicial Review*, in *Law Quarterly Review*, 133, 2017, pp. 91-117.
- ASCOLI U. (a cura di), *Welfare State all'italiana*, Roma-Bari, Laterza, 1984.
- ASCOLI U., *Il Piano Beveridge: modernità e attualità dell'impianto*, in W.H. Beveridge, *Alle origini del welfare state: il rapporto su assicurazioni sociali e servizi assistenziali*, Milano, Angeli, 2010, pp. 139-157.
- ASCOLI U., PASQUINELLI S. (a cura di), *Welfare Mix. Stato sociale e terzo settore*, Milano, Angeli, 1993.
- ASHFORD D.E., *British Dogmatism and French Pragmatism*, London, Allen & Unwin, 1982.
- ASHFORD D.E., *The Emergence of the Welfare States*, Oxford, Blackwell, 1986.
- A Socialised Medical Service*, London, SMA, 1933.
- ATKINSON A.B., *Poverty in Britain and the Reform of Social Security*, Cambridge, Cambridge University Press, 1969.
- ATKINSON A.B., *Il sistema pensionistico nel Regno Unito*, in *La politica previdenziale in Europa*, a cura di M. De Cecco, F. R. Pizzuti, Bologna, Il Mulino, 1994, pp. 339-352.
- ATKINSON A.B., *Public Economics in Action*, trad. it., *Per un nuovo Welfare State: la proposta reddito minimo/imposta unica*, Roma-Bari, Laterza, 1998.
- ATKINSON A.B., *Inequality: What Can Be Done?*, trad. it., *Disuguaglianza: che cosa si può fare?*, Milano, Cortina, 2015.
- AUSTIN J., *The Province of Jurisprudence Determined* [1861], trad. it., *Delimitazione del campo della giurisprudenza*, Bologna, Il Mulino, 1995.
- BAGEHOT W., *The English Constitution* [1867], trad. it., *La Costituzione inglese*, Bologna, Il Mulino, 1995.
- BAKER J., *English Law Under Two Elizabeths. The Late Tudor Legal World and the Present*, Cambridge, Cambridge University Press, 2021.
- BAKKE E.W., *The Unemployed Man. A Social Study*, London, Nisbet, 1933.
- BALANDI G.G., *Assicurazione sociale*, in *Digesto*, Comm., I, Utet, Torino, 1987, pp. 379-389.
- BALANDI G.G., *Stato sociale: valori e sistema*, in *Lavoro e diritto*, 3, 2022, pp. 479-491.
- BALDASSARRE A., *Lo Stato sociale. Una forma in evoluzione*, in *Critica dello Stato sociale*, a cura di Id., A.A. Cervati, Roma-Bari, Laterza, 1982, pp. 25-86.
- BALDASSARRE A., *Diritti sociali*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, 1989, pp. 1-34.
- BALDWIN P., *The Politics of Social Solidarity. Class Bases of the European Welfare State, 1875-1975*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
- BALDWIN P., *The Welfare State for Historians. A Review Article*, in *Comparative Studies in Society and History*, 34, 4, 1992, pp. 695-707.
- BALDWIN P., *Beveridge in the Long Durée*, in *Beveridge and Social Security: An International Retrospective*, J. Hills, J. Ditch, H. Glennerster (eds.), Oxford, Clarendon Press, 1994, pp. 37-55.
- BALIBAR É., *Cittadinanza*, Torino, Bollati Boringhieri, 2012.

- BARBALET J.M., *Citizenship. Rights, Struggle and Class Inequality*, trad. it., *Cittadinanza. Diritti, conflitto e disuguaglianza sociale*, Torino, Petrini, 1992.
- BARCELLONA P., *Dallo Stato sociale allo Stato immaginario*, Torino, Bollati Boringhieri, 1994.
- BARCELLONA P., *Oltre lo Stato sociale. Economia e politica nella crisi dello Stato keynesiano*, Bari, De Donato, 1980.
- BARILE P., *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, Il Mulino, 1984.
- BARKER E., *Political Thought in England. 1848 to 1914* [1915], London, Butterworth, 1922.
- BARKER E., *The Discredited State* [1915], in Id., *Church, State and Education*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1957.
- BARKER R., *The Pluralism of British Pluralism*, in *Journal of Political Ideologies*, 14, 1, 2009, pp. 31-45.
- BARNETT C.D., *The Audit of War: The Illusion & Reality of Britain as a Great Nation*, London, Macmillan, 1986.
- BARNETT C.D., *The Lost Victory*, London, Macmillan, 1995.
- BARTROP P.W.J., *Workmen's Compensation in Twentieth Century Britain: Law, History and Social Policy*, Aldershot, Avebury, 1987.
- BATEMAN W., *Public Finance and Parliamentary Constitutionalism*, Cambridge, Cambridge University Press, 2020.
- BAUMAN Z., *Vite di corsa. Come salvarsi dalla tirannia dell'effimero*, Bologna, Il Mulino, 2009.
- BECCATTINI G., *Introduzione*, in A. Marshall, *Antologia di scritti economici*, a cura di G. Becattini, Bologna, Il Mulino, 1981, pp. 7-74.
- BÉLAND D., MORGAN K.J., OBINGER H., PIERSON C., *Introduction*, in *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Id. (eds.), Oxford, Oxford University Press, 2021, pp. 1-19.
- BELL J., *The Anatomy of Administrative Law*, Oxford, Hart, 2020.
- BELL K., *Tribunals in the Social Services*, London, Routledge, 1969.
- BELLAMY R., *Citizenship. A Very Short Introduction*, Oxford, Oxford University Press, 2008.
- BELLOC H., *The Servile State* [1912], trad. it., *Lo Stato servile*, Macerata, Liberilibri, 2012.
- BENASSI D., *William Beveridge e il piano del 1942: alle origini del welfare State*, in W.H. Beveridge, *Alle origini del welfare state: il rapporto su assicurazioni sociali e servizi assistenziali*, Milano, Angeli, 2010, pp. 7-38.
- BENVENUTI F., *Il nuovo cittadino*, Venezia, Marsilio, 1994.
- BERLIN I., *Two Concepts of Liberty* [1958], in Id., *Liberty*, H. Hardy (ed.), trad. it., *Libertà*, Milano, Feltrinelli, 2005, pp. 169-222.
- BERTI G., *Cittadinanza, cittadinanze e diritti fondamentali*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1997, pp. 3-18.
- BEVERIDGE W.H., *Unemployment: A Problem of Industry*, London, Longmans, 1909.
- BEVERIDGE W.H., *The Civil Servant of the Future*, in *The Development of the Civil Service*, London, King & Son, 1922, pp. 228-244.
- BEVERIDGE W.H., *Population and Unemployment*, in *The Economic Journal*, 33, 132, 1923, pp. 447-475.
- BEVERIDGE W.H., *Mr. Keynes' Evidence for Over-Population*, in *Economica*, 10, 1924, pp. 1-20.
- BEVERIDGE W.H., *Insurance for All and Everything*, London, Daily News, 1924.
- BEVERIDGE W.H., *The Past and Present of Unemployment Insurance*, London, Oxford University Press, 1930.

- BEVERIDGE W.H., *Planning Under Socialism and Other Addresses*, London, Longmans, 1936.
- BEVERIDGE W.H., "Soviet Communism", in *The Political Quarterly*, 7, 3, 1936, pp. 346-367.
- BEVERIDGE W.H., *Freedom from Idleness*, in *Plan for Britain. A Collection of Essays Prepared for the Fabian Society*, London, Routledge, 1943, pp. 79-95.
- BEVERIDGE W.H., *The Pillars of Security*, London, Allen & Unwin, 1943.
- BEVERIDGE W.H., *Social Insurance and Allied Services* [1942], trad. it., *Il Piano Beveridge: compendio ufficiale della relazione di Sir William Beveridge al governo britannico*, Londra, Stamperia Reale, 1944.
- BEVERIDGE W.H., *The Price of Peace* [1945], trad. it., *Il prezzo della pace*, Milano, Bompiani, 1946.
- BEVERIDGE W.H., *Full Employment in a Free Society* [1944], trad. it., *Relazione su l'impiego integrale del lavoro in una società libera*, Torino, Einaudi, 1948.
- BEVERIDGE W.H., *Epilogue*, in E. Rathbone, *Family Allowances*, London, Allen & Unwin, 1949, pp. 269-277.
- BEVERIDGE W.H., *Power and Influence. An Autobiography*, London, Hodder and Stoughton, 1953.
- BEVERIDGE W.H., *Voluntary Action* [1948], trad. it., *L'azione volontaria*, Milano, Edizioni di Comunità, 1954.
- BEVERIDGE W.H., *A Defence of Free Learning*, London, Oxford University Press, 1959.
- BEVERIDGE W.H., *The London School of Economics and Its Problems. 1919-1937*, London, Allen & Unwin, 1960.
- BEVERIDGE W.H., *Preface* [1941], in P.H.K. Lothian, *Pacifism Is Not Enough Nor Patriotism Either*, trad. it., *Il pacifismo non basta*, Bologna, Il Mulino, 1986, pp. 119-121.
- BEVERIDGE W.H., *Why I Am a Liberal* [1945], in Id., *La libertà solidale: scritti 1942-1945*, a cura di M. Colucci, Roma, Donzelli, 2010, pp. 159-178.
- BEVIR M., *A New Governance. Hierarchies, Markets, and Networks, c. 1979-2010, in Welfare and Social Policy in Britain since 1870. Essays in Honour of Jose Harris*, L. Goldman (ed.), Oxford, Oxford University Press, 2019, pp. 213-228.
- BIN R., *Critica della teoria dei diritti*, Milano, Angeli, 2018.
- BLACKSTONE W., *Commentaries on the Laws of England. Book the Third*, Oxford, Clarendon Press, 1768.
- BOBBIO N., *Introduzione. Tradizione ed eredità del liberalsocialismo*, in *I dilemmi del liberalsocialismo*, a cura di M. Bovero, V. Mura, F. Sbarberi, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1994, pp. 45-59.
- BOBBIO N., *Sui diritti sociali*, in *Cinquant'anni di Repubblica italiana*, a cura di G. Neppi Modona, Torino, Einaudi, 1996, pp. 115-124.
- BOBBIO N., *L'età dei diritti*, Torino, Einaudi, 2008.
- BOBBIO N., *Eguaglianza e libertà*, Torino, Einaudi, 2009.
- BOCCARA N., *Vittoriani e radicali. Da Mill a Russell. Etica e politica nella cultura inglese tra '800 e '900*, Roma, Edizioni dell'Ateneo, 1981.
- BOGDANOR V., *The New British Constitution*, Oxford, Hart, 2009.
- BOFIGLIO S., *Clement Richard Attlee. I Earl of Prestwood (1945-1951). The "Unorthodox"*, in *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i primi ministri*, a cura di A. Torre, Milano, Wolters Kluwer, 2020, pp. 867-886.
- BOOTH A., *Corporatism, Capitalism and Depression in Twentieth-Century Bri-*

- tain, in *British Journal of Sociology*, 33, 1982, pp. 200-223.
- BOOTH C., *Life and Labour of the People*, London, Williams and Norgate, 1889-1903.
- BORSAY A., *Disability and Social Policy in Britain since 1750. A History of Social Exclusion*, London, Palgrave Macmillan, 2005.
- BOSANQUET B., *The Philosophical Theory of the State*, London, Macmillan, 1899.
- BOSANQUET N., *In Praise of the Minority Report*, in *From the Workhouse to Welfare. What Beatrice Webb's 1909 Minority Report Can Teach Us Today*, London, Fabian Society, 2009, pp. 71-76.
- BOSCO A., *Lord Lothian: un pioniere del federalismo, 1882-1940*, Milano, Jaca Book, 1989.
- BOSWORTH M., *La "galera amministrativa" degli stranieri in Gran Bretagna. Un'indagine sul campo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016.
- BOTTOMORE T., *Citizenship and Social Class, Forty Years On*, in Id., T.H. Marshall, *Citizenship and Social Class*, London, Pluto Press, 1992, pp. 53-93.
- BOWLEY M., *Housing and the State. 1919-1944*, London, Allen & Unwin, 1945.
- BOYER G.R., *The Winding Road to the Welfare State. Economic Insecurity & Social Welfare Policy in Britain*, Princeton, Princeton University Press, 2019.
- BRADLEY A., *National Assistance Appeal Tribunals and the Franks Report*, in *Justice, Discretion and Poverty. Supplementary Benefit Appeal Tribunals in Britain*, M. Adler, A. Bradley (eds.), Abingdon, Professional Books, 1982, pp. 33-54.
- BRADLEY F.H., *Ethical Studies*, London, Henry S. King, 1876.
- BRAITHWAITE W.J., *Lloyd George Ambulance Wagon. The Memoirs of W.J. Braithwaite, C. B. [1910-1912]*, London, Cedric Chivers, 1957.
- BRANSON N., HEINEMANN M., *Britain in the Nineteen Thirties*, trad. it., *L'Inghilterra negli anni Trenta*, Roma-Bari, Laterza, 1973.
- BRIGGS A., *The Welfare State in Historical Perspective*, in *Archives européennes de sociologie*, II, 1961, pp. 221-258.
- BRIGGS A., *The Age of Improvement [1959]*, trad. it., *L'età del progresso. L'Inghilterra fra il 1783 e il 1867*, Bologna, Il Mulino, 1986.
- BROAD T.T., *An All-in National Insurance Scheme: Security for All Workers and Their Families*, London, Henley and Sons, 1924.
- BROCKINGTON C.F., *A Short History of Public Health*, London, J. & A. Churchill, 1966.
- BRODIE D., *A History of British Labour Law. 1867-1945*, Oxford, Hart, 2003.
- BRONTË C., *Shirley [1849]*, trad. it., Roma, Newton Compton, 2016.
- BROWN R.S.G., *The Administrative Process in Britain*, London, Methuen, 1979.
- BRUCE M., *The Coming of the Welfare State*, London, Batsford, 1968.
- BRUNELLI G., CAZZETTA G. (a cura di), *Dalla Costituzione "inattuata" alla Costituzione "inattuale"? Potere costituente e riforme costituzionali nell'Italia Repubblicana*, Milano, Giuffrè, 2013.
- BUNBURY H., *Administration of the Proposals in the Beveridge Report*, in *Public Administration*, 21, 2, 1943, pp. 80-82.
- BURKE E., *Reflections on the Revolution in France [1790]*, trad. it., *Riflessioni sulla Rivoluzione francese*, Roma, Ciarrapico, 1984.
- BUTTERFIELD H., *The Whig Interpretation of History [1931]*, New York-London, W. W. Norton, 1965.

- CAFFÈ F., *La fine del «Welfare State» come riedizione del crollismo*, in Id., *In difesa del "Welfare State". Saggi di Politica economica*, Torino, Rosenberg & Sellier, 1986, pp. 13-24.
- CAIRNCROSS A., *Years of Recovery: British Economic Policy 1945-51*, London, Methuen, 1985.
- CALABRÒ C., *L'idea di cittadinanza sociale in Inghilterra tra le due guerre*, in *Le vie della cittadinanza sociale in Europa (1848-1948)*, a cura di Id., Roma, Edizioni di Storia e Letteratura, 2020, pp. 165-185.
- CALABRÒ C., *Democrazia e cittadinanza. Saggi sul pensiero politico inglese tra Otto e Novecento*, Pisa, ETS, 2022.
- CALAMANDREI P., *L'avvenire dei diritti di libertà* [1946], in F. Ruffini, *Diritti di libertà*, Firenze, La Nuova Italia, 1975, pp. VII-LVI.
- CALOGERO G., *Primo manifesto del liberal-socialismo* [1940], in Id., *Difesa del liberal-socialismo ed altri saggi*, Milano, Marzorati, 1972, pp. 199-220.
- CALVOCORESSI P., *The British Experience. 1945-1975*, Harmondsworth, Penguin, 1978.
- CANE P., *Administrative Law*, Oxford, Oxford University Press, 2004.
- CAPORALE F., *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.
- CAR R., *La cittadinanza nell'Impero Tedesco tra paternalismo e contestazione*, in *Le vie della cittadinanza sociale in Europa (1848-1948)*, a cura di C. Calabrò, Roma, Edizioni di Storia e Letteratura, 2020, pp. 1-17.
- CARVALE G., *James Ramsay MacDonald (1924-1927, 1929-1935). Il primo premier laburista*, in *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i primi ministri*, a cura di A. Torre, Milano, Wolters Kluwer, 2020, pp. 795-814.
- CARVALE M., *Storia del diritto nell'Europa moderna e contemporanea*, Roma-Bari, Laterza, 2012.
- CARBONI G., *David Lloyd George. I Earl of Dwyfor (1916-1922). Il ribelle della politica britannica*, in *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i primi ministri*, a cura di A. Torre, Milano, Wolters Kluwer, 2020, pp. 747-767.
- CARETTI P., TARLI BARBIERI G., *I diritti fondamentali: libertà e diritti sociali*, Torino, Giappichelli, 2022.
- CARPENTER G., *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.
- CARR C.T., *Delegated Legislation. Three Lectures*, Cambridge, Cambridge University Press, 1921.
- CARR C.T., *Concerning English Administrative Law*, New York, Columbia University Press, 1941.
- CASADEI T., *I diritti sociali. Un percorso filosofico-giuridico*, Firenze, Firenze University Press, 2012.
- CASADEI T., *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.
- CASSESE S., *Albert Venn Dicey e il diritto amministrativo*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 19, 1, 1990, pp. 5-82.
- CASSESE S., *La nuova costituzione economica*, Roma-Bari, Laterza, 1995.
- CASSESE S., *La crisi dello Stato*, Roma-Bari, Laterza, 2002.
- CASSESE S., *Il diritto amministrativo: storia e prospettive*, Milano, Giuffrè, 2010.

- CASTEL R., *L'Insécurité sociale: qu'est-ce qu'être protégé?*, trad. it., *L'insicurezza sociale: che significa essere protetti?*, Torino, Einaudi, 2004.
- CASTELLI A., *Pianificazione e libertà. Il dibattito tra Hayek e Barbara Wootton*, in *Il Politico*, 66, 3, 2001, pp. 399-431.
- CAU M., *Ripensando l'età della ricostruzione (1945-1951). Un confronto internazionale*, in *L'Europa di De Gasperi e Adenauer. La sfida della ricostruzione (1945-1951)*, a cura di Id., Bologna, Il Mulino, 2011, pp. 9-20.
- CAVALIERE P., *Robert Anthony Eden. I Earl of Avon (1955-1957). La promessa mai mantenuta di Downing Street*, in *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i primi ministri*, a cura di A. Torre, Milano, Wolters Kluwer, 2020, pp. 887-900.
- CAVANNA A., *Storia del diritto moderno in Europa: le fonti e il pensiero giuridico*, Milano, Giuffrè, 1982.
- CAWSON A., *Corporatism and Social Welfare. Social Policy and State Intervention in Britain*, London, Heinemann, 1982.
- CAZZETTA G., *Lavoro e impresa*, in *Lo Stato moderno in Europa. Istituzioni e diritto*, a cura di M. Fioravanti, Roma-Bari, Laterza, 2002, pp. 139-162.
- CAZZETTA G., *Intervento dello Stato e libertà contrattuale fra Otto e Novecento*, in *Historia et ius*, 6, 2014, pp. 1-11.
- CAZZETTA G., «Costruire solidarietà». *Storia e diritti, contesti e sistema*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 44, 2015, pp. 1057-1073.
- CAZZETTA G., *Discorso giuridico e differenze sociali: la crisi dell'eguaglianza felice*, in *Diversità e discorso giuridico. Temi per un dialogo interdisciplinare su diritti e giustizia in tempi di transizione*, a cura di M. Meccarelli, Madrid, Dykinson, 2016, pp. 17-40.
- CAZZETTA G., *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.
- CERVATI A.A., *I principi del diritto costituzionale inglese e l'insegnamento del diritto costituzionale comparato*, in *La Costituzione britannica. The British Constitution*, 1, a cura di A. Torre, Torino, Giappichelli, 2005, pp. 577-607.
- CESAREO V., *Cittadinanza e Stato assistenziale*, in *Studi di sociologia*, 3-4, 1978, pp. 279-301.
- CHAMBERLIN E.H., *The Theory of Monopolistic Competition* [1933], trad. it., *Teoria della concorrenza monopolistica*, Firenze, La Nuova Italia, 1961.
- CHAMBERS R., *Workmen's Compensation*, in *Social Security*, W.A. Robson (ed.), London, Allen & Unwin, 1948, pp. 61-87.
- CHANDLER J.A., *Explaining Local Government. Local Government in Britain since 1800*, Manchester, Manchester University Press, 2007.
- CHARLESWORTH L., *Welfare's Forgotten Past: A Socio-Legal History of the Poor Law*, London, Routledge, 2010.
- CHIOZZA MONEY L.G., *Riches and Poverty*, London, Methuen, 1905.
- CHIOZZA MONEY L.G., *Insurance Versus Poverty*, London, Methuen, 1912.
- CHIRULLI P., *Attività amministrativa e sindacato giurisdizionale in Gran Bretagna. Dal locus standi alla justiciability*, Torino, Giappichelli, 1996.
- CHURCHILL W., *Liberalism and the Social Problem*, London, Hodder and Stoughton, 1909.
- CHURCHILL W., *The Second World War* [1948], trad. it., *La Seconda Guerra Mondiale*, Milano, Biblioteca Universale Rizzoli, 2000.

- CINELLI M., *Diritto della previdenza sociale*, Torino, Giappichelli, 2020.
- CLARK C., *The Conditions of Economic Progress* [1940], London, Macmillan, 1957.
- CLARKE J.J., *Social Welfare. Being an Abridgement of "Social Administration"*, London, Pitman, 1953.
- CLARKE J.S., *National Health Insurance*, in *Social Security*, W.A. Robson (ed.), London, Allen & Unwin, 1948, pp. 88-124.
- CLARKE P., *Hope and Glory. Britain 1900-1990*, trad. it., *Speranza e gloria. L'Inghilterra nel XX secolo*, Bologna, Il Mulino, 2000.
- COHEN F.S., *The Problems of a Functional Jurisprudence*, in *The Modern Law Review*, 1, 1, 1937, pp. 5-26.
- COLE G.D.H., *The World of Labour: A Discussion of the Present and Future of Trade Unionism* [1913], London, Bell, 1920.
- COLE G.D.H., *Conflicting Social Obligations*, in *Proceedings of the Aristotelian Society*, 15, 1914-1915, pp. 140-159.
- COLE G.D.H., *Self-government in Industry* [1917], London, Bell, 1920.
- COLE G.D.H., *Social Theory*, London, Methuen, 1920.
- COLE G.D.H., *The Method of Social Legislation*, in *Public Administration*, 9, 1, 1931, pp. 4-14.
- COLE G.D.H., *Beveridge Explained. What the Beveridge Report on Social Security Means*, London, The New Statesman and Nation, 1942.
- COLLINI S., *Liberalism and Sociology. L.T. Hobbouse and the Political Argument in England*, Cambridge, Cambridge University Press, 1979.
- COLLINS D., *The Introduction of Old Age Pension in Great Britain*, in *Historical Journal*, VIII, 1965, pp. 246-259.
- COLUCCI M., *Introduzione*, in W.H. Beveridge, *La libertà solidale: scritti 1942-1945*, a cura di M. Colucci, Roma, Donzelli, 2010, pp. VII-XXX.
- CONTI F., SILEI G., *Breve storia dello stato sociale*, Roma, Carocci, 2013.
- COOPER J., *The British Welfare Revolution, 1906-14*, London, Bloomsbury, 2017.
- COPPOLARO L., MECCHI L. (eds.), *Free Trade and Social Welfare in Europe. Explorations in the Long 20th Century*, London, Routledge, 2020.
- CORNISH W.R., CLARK G.N., *Law and Society in England, 1750-1950*, London, Sweet & Maxwell, 1989.
- COSTA G., *Introduzione*, in J.M. Keynes, *Antologia di scritti economico-politici*, a cura di Id., Bologna, Il Mulino, 1978, pp. 1-57.
- COSTA P., *Il progetto giuridico. Ricerche sulla giurisprudenza del liberalismo classico*, Milano, Giuffrè, 1974.
- COSTA P., *La cittadinanza: un tentativo di ricostruzione 'archeologica'*, in *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, a cura di D. Zolo, Roma-Bari, Laterza, 1994, pp. 47-92.
- COSTA P., *Il discorso della cittadinanza in Europa: ipotesi di lettura*, in *Cittadinanza. Individui, diritti sociali, collettività nella storia contemporanea*, a cura di C. Sorba, Padova, SISSCO, 1999, pp. 12-37.
- COSTA P., *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa. 1. Dalla civiltà comunale al Settecento*, Roma-Bari, Laterza, 1999.
- COSTA P., *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa. 2. L'età delle rivoluzioni*, Roma-Bari, Laterza, 2000.
- COSTA P., *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa. 3. La civiltà liberale*, Roma-Bari, Laterza, 2001.
- COSTA P., *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa. 4. L'età dei totalitarismi e della democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2001.
- COSTA P., *Diritti*, in *Lo Stato moderno in Europa. Istituzioni e diritto*, a cura di

- M. Fioravanti, Roma-Bari, Laterza, 2002, pp. 37-58.
- COSTA P., *Lo Stato di diritto: un'introduzione storica*, in *Lo Stato di diritto. Storia, teoria, critica*, a cura di Id., D. Zolo, Milano, Feltrinelli, 2002, pp. 89-170.
- COSTA P., *Diritti fondamentali (storia)*, in *Enciclopedia del diritto*, II, II, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 365-417.
- COSTA P., *Cittadinanza sociale e diritto del lavoro nell'Italia repubblicana*, in *Lavoro e diritto*, 1, 2009, pp. 35-87.
- COSTA P., *Cittadinanza*, Roma-Bari, Laterza, 2013.
- COSTA P., *Lo Stato sociale come problema storiografico*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 46, 2017, pp. 41-102.
- CRAIG P.P., *Bentham, Public Law and Democracy*, in *Public Law*, 1989, pp. 407-427.
- CRAIG P.P., *Public Law and Democracy in the United Kingdom and the United States of America*, Oxford, Clarendon Press, 1990.
- CRANSTON R., *Legal Foundations of the Welfare State*, London, Weidenfeld and Nicolson, 1985.
- CREW A., BLACKHAM R.J., FORMAN A., *The Unemployment Insurance Acts, 1920-1930*, London, Jordan & Sons, 1930.
- CROCE B., *Liberismo e liberalismo* [1927], in Id., L. Einaudi, *Liberismo e liberalismo*, Milano, Ricciardi, 1957, pp. 11-15.
- CRONIN J.E., *War, State and Society in Twentieth-Century Britain*, London, Routledge, 1991.
- CROSLAND C.A.R., *The Future of Socialism*, London, Jonathan Cape, 1956.
- CROSSMAN R.H.S., *Towards a Philosophy of Socialism*, in *New Fabian Essays* [1952], trad. it., *Nuovi Saggi Fabiani*, Milano, Edizioni di Comunità, 1953, pp. 3-43.
- CROSSMAN R.H.S., *Socialism and the New Despotism*, in *Fabian Tract*, 298, 1956, pp. 1-24.
- CROWTHER M.A., *The Later Years of the Workhouses 1890-1929*, in *The Origins of British Social Policy*, P. Thane (ed.), London, Croom Helm, 1978, pp. 36-55.
- CROWTHER M.A., *Social Policy in Britain 1914-1939*, London, Macmillan, 1988.
- CUOCOLO L., *Welfare State e diritti sociali*, in *Diritto pubblico dell'economia*, a cura di G.F. Ferrari, Milano, Egea, 2013, pp. 575-608.
- CUTLER T., WILLIAMS K., WILLIAMS J., *Keynes, Beveridge and Beyond*, London, Routledge, 1986.
- DAHRENDORF R., *Class and Class Conflict in Industrial Society* [1959], trad. it., *Classi e conflitto di classe nella società industriale*, Roma-Bari, Laterza, 1970.
- DAHRENDORF R., *Citizenship and Beyond*, trad. it., in Id., G. Sartori, *Il cittadino totale: partecipazione, eguaglianza e libertà nelle democrazie*, Torino, Einaudi, 1977, pp. 33-59.
- DAHRENDORF R., *The Modern Social Conflict. An Essay on the Politics of Liberty*, trad. it., *Il conflitto sociale nella modernità*, Roma-Bari, Laterza, 1989.
- DAHRENDORF R., *Lebenschancen. Anläufe zur sozialen und politischen Theorie* [1979], trad. it., *La libertà che cambia*, Roma-Bari, Laterza, 1994.
- DAHRENDORF R., *LSE: A History of the London School of Economics and Political Science, 1895-1995*, Oxford, Oxford University Press, 1995.
- D'ALBERTI M., *Diritto amministrativo comparato. Mutamenti dei sistemi amministrativi e contesto globale*, Bologna, Il Mulino, 2019.
- D'ALESSANDRO R., *Breve storia della cittadinanza*, Roma, Manifestolibri, 2006.

- DALTON H., *Practical Socialism for Britain* [1935], London, Routledge, 1945.
- DARGERFIELD G., *The Strange Death of Liberal England*, London, Constable, 1935.
- DAUNTON M.J., *Payment and Participation: Welfare and State-Formation in Britain 1900-1951*, in *Past and Present*, 1996, pp. 169-216.
- DAVIDSON R., LOWE R., *Bureaucracy and Innovation in British Welfare Policy 1870-1945*, in *The Emergence of the Welfare State in Britain and Germany. 1850-1950*, W.J. Mommsen (ed.), London, Croom Helm, 1981, pp. 263-295.
- DEACON A., BRADSHAW J., *Reserved for the Poor. The Means Test in British Social Policy*, Oxford, Blackwell, 1983.
- DEAN H., *Welfare, Law and Citizenship*, London, Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf, 1996.
- DEANE H.A., *The Political Ideas of Harold Laski*, New York, Columbia University Press, 1955.
- DE BONI C., *Lo Stato sociale nel pensiero politico contemporaneo. Il Novecento. Parte prima: da inizio secolo alla seconda guerra mondiale*, Firenze, Firenze University Press, 2009.
- DE BONI C., *Lo Stato sociale nel pensiero politico contemporaneo. Il Novecento. Parte seconda: dal dopoguerra a oggi*, Firenze, Firenze University Press, 2009.
- DEL GIUDICE R., *Il Piano Beveridge: dalla culla alla bara*, in *Le assicurazioni sociali*, 1, 1943, pp. 1-17.
- DEL PUNTA R., *Valori del diritto del lavoro ed economia di mercato*, in *Il diritto del lavoro e la grande trasformazione. Valori, attori, regolazione*, a cura di B. Caruso, R. Del Punta, T. Treu, Bologna, Il Mulino, 2020, pp. 27-62.
- DE LUCA A., *L'accesso alla giustizia in Inghilterra tra Stato e mercato*, Torino, Giappichelli, 2007.
- DENNING A.T., *Freedom Under the Law* [1949], London, Stevens, 1986.
- DENNING A.T., *The Changing Law*, London, Stevens, 1953.
- DE RUGGIERO G., *Storia del liberalismo europeo* [1925], Feltrinelli, Milano, 1977.
- DE SANCTIS A., *Leonard T. Hobhouse: libero scambio e giustizia sociale*, Scandicci, Centro editoriale toscano, 2014.
- DE SANCTIS A., *Liberalismo e One-Nation Tory: due modi di intendere la cittadinanza sociale*, in *Le vie della cittadinanza sociale in Europa (1848-1948)*, a cura di C. Calabrò, Roma, Edizioni di Storia e Letteratura, 2020, pp. 149-164.
- DE SANCTIS F.M., *Dall'eguaglianza fra gli eguali all'eguaglianza degli eguali*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 44, 2015, pp. 7-66.
- DE SMITH S.A., *Judicial Review of Administrative Action*, London, Stevens, 1959.
- DETTI T., GOZZINI G., *Storia del mondo attuale. 1968-2017*, Roma-Bari, Laterza, 2018.
- DEVLIN P., *The Common Law, Public Policy and the Executive*, in *Current Legal Problems*, 9, 1, 1956, pp. 1-15.
- DICEY A.V., *The Parliament Act, 1911, and the Destruction of All Constitutional Safeguards*, in *Rights of Citizenship. A Survey of Safeguards for the People*, W.R. Anson (ed.), London, Frederick Warne, 1912, pp. 81-107.
- DICEY A.V., *The Development of Administrative Law in England*, in *Law Quarterly Review*, XXXI, 1915, pp. 148-153.
- DICEY A.V., *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.
- DICEY A.V., *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.
- DICIOTTI E., *Sulla distinzione tra diritti di libertà e diritti sociali: una prospettiva di filosofia analitica*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2004, pp. 733-762.
- DICIOTTI E., *Il mercato delle libertà*, Bologna, Il Mulino, 2006.
- DICKENS C., *Hard Times* [1854], trad. it., *Tempi difficili*, Milano, Feltrinelli, 2018.
- DICOSOLA M., *Henry Campbell-Bannerman (1905-1908). Una meteora a Downing Street?*, in *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i primi ministri*, a cura di A. Torre, Milano, Wolters Kluwer, 2020, pp. 711-723.
- DI GASPARE G., *Origine, costituzione e struttura della nozione di servizio pubblico*, in *Amministrazione in Cammino*, 2018, pp. 1-12.
- DIGBY A., *British Welfare Policy: from Workhouse to Welfare*, London, Faber and Faber, 1989.
- DIMOCK M.E., *British Public Utilities and National Development*, London, Allen & Unwin, 1933.
- DIMOCK M.E., *Law and Dynamic of Administration*, New York, Praeger, 1980.
- DISRAELI B., *Sybil or the Two Nations* [1845], trad. it., *Sybil o le due nazioni*, Roma, Elliot, 2021.
- DOBNER P., LOUGHLIN M., *The Twilight of Constitutionalism?*, Oxford, Oxford University Press, 2010.
- DONATI P., *Natura, problemi e limiti del Welfare State: un'interpretazione*, in *Welfare state: problemi e alternative*, a cura di P. Donati, G. Rossi, Milano, Angeli, 1983, pp. 55-107.
- DONNISON D.V., *Social Policy since Titmuss*, in *Journal of Social Policy*, 8, 2, 1979, pp. 145-156.
- DUGUIT L., *The Law and the State*, in *Harvard Law Review*, XXXI, 1, 1917, pp. 1-185.
- DUGUIT L., *Les transformations du droit public* [1913], trad. en., *Law in the Modern State*, New York, B.W. Huebsch, 1919.
- EATWELL R., *The 1945-1951: Labour Governments*, London, Batsford, 1979.
- ECKSTEIN H., *The English Health Service: Its Origins, Structure, and Achievements*, Cambridge, Harvard University Press, 1958.
- ECKSTEIN H., *Pressure Group Politics. The Case of the British Medical Association*, Stanford, Stanford University Press, 1960.
- EINAUDI L., *La fine del laissez-faire?*, in *La Riforma Sociale*, 37, 1926, pp. 570-573.
- EINAUDI L., *Dei diversi significati del concetto di liberismo economico e dei suoi rapporti con quello di liberalismo* [1931], in Id., B. Croce, *Liberismo e liberalismo*, Milano, Ricciardi, 1957, pp. 121-133.
- EINAUDI L., *Lezioni di politica sociale* [1949], Torino, Einaudi, 1964.
- EKIRCH A.A., *Harold J. Laski: the American Experience*, in *American Studies*, 24, 1, 1983, pp. 53-68.
- ELLWOOD D.W., *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.
- EMERSON B., *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.

- ENSOR R.C.K., *The Practical Case for a Legal Minimum Wage* [1912], in *The Development of the British Welfare State, 1880-1975*, J.R. Hay (ed.), London, Arnold, 1978, pp. 65-67.
- ERNST D.R., *Tocqueville's Nightmare. The Administrative State Emerges in America, 1900-1940*, Oxford, Oxford University Press, 2014.
- ESPING-ANDERSEN G., *Cittadinanza e socialismo nel Welfare State*, in *Stato e Mercato*, 1, 1985, pp. 253-282.
- ESPING-ANDERSEN G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity, 1990.
- EWING K.D., *Social Rights and Constitutional Law*, in *Public Law*, 1999, pp. 104-123.
- EWING K.D., *The Case for Social Rights*, in *Protecting Human Rights. Instruments and Institutions*, T. Campbell, J. Goldsworthy, A. Stone (eds.), Oxford, Oxford University Press, 2003, pp. 323-337.
- EWING K.D., *Economic Rights*, in *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, M. Rosenfeld, A. Sajó (eds.), Oxford, Oxford University Press, 2012, pp. 1036-1054.
- FABIANO L., *Arthur Neville Chamberlain (1937-1940). Dall'appeasement alla Seconda Guerra mondiale*, in *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i primi ministri*, a cura di A. Torre, Milano, Wolters Kluwer, 2020, pp. 815-837.
- FANTACCI L., *Motivi e conseguenze di una riforma mancata*, in J.M. Keynes, *Eutopia. Proposte per una moneta internazionale*, a cura Id., Milano, Et Al, 2011, pp. 147-158.
- FENZI B., *Il piano Beveridge*, Roma, Edizioni Roma, 1945.
- FERRAJOLI L., *La crisi dello Stato di diritto nella crisi dello Stato sociale*, in *Trasformazioni e crisi del Welfare State*, a cura di E. Fano, G. Marramao, S. Rodotà, Bari, De Donato, 1983, pp. 419-429.
- FERRAJOLI L., *Cittadinanza e diritti fondamentali*, in *Teoria Politica*, 9, 3, 1993, pp. 63-76.
- FERRAJOLI L., *Principia Iuris. Teoria del diritto e della democrazia. 1. Teoria del diritto*, Roma-Bari, Laterza, 2007.
- FERRAJOLI L., *Principia Iuris. Teoria del diritto e della democrazia. 2. Teoria della democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2007.
- FERRARESE M.R., *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società transnazionale*, Bologna, Il Mulino, 2000.
- FERRARI G.F., *Autorità locali e governo centrale nell'amministrazione della scuola in Inghilterra*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1975, pp. 1798-1894.
- FERRARI G.F., *La sicurezza sociale in Gran Bretagna*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3, 1981, pp. 936-1001.
- FERRARI G.F., *Le libertà. Profili comparatistici*, Torino, Giappichelli, 2011.
- FERRAROTTI F., *Lord Beveridge o del liberismo radicale*, in W.H. Beveridge, *Voluntary Action*, trad. it., *L'azione volontaria*, Milano, Edizioni di Comunità, 1954, pp. XXI-XXVII.
- FERRERA M., *Il Welfare State in Italia. Sviluppo e crisi in prospettiva comparata*, Bologna, Il Mulino, 1984.
- FERRERA M., *Modelli di solidarietà: politica e riforme sociali nelle democrazie*, Bologna, Il Mulino, 1993.
- FERRERA M., *Teoria empirica della politica e diritti sociali*, in *Ragion pratica*, 47, 2016, pp. 475-494.
- FERRERA M., *Rotta di collisione. Euro contro welfare?*, Roma-Bari, Laterza, 2016.
- FEUCHTWANGER E.J., *Democracy and Empire: Britain, 1865-1914*, trad. it., De-

- mocrazia e Impero. *L'Inghilterra fra il 1865 e il 1914*, Bologna, Il Mulino, 1989.
- FIELDING S., *What Did "The People" Want? The Meaning of the 1945 General Election*, in *The Historical Journal*, 3, 1992, pp. 623-639.
- FIGGIS J.N., *Churches in the Modern State*, London, Longmans, 1913.
- FINER H., *Theory and Practice of Modern Government*, London, Methuen, 1932.
- FINER H., *Road to Reaction*, London, Dennis Dobson, 1945.
- FINLAYSON G., *Citizen, State, and Social Welfare in Britain 1830-1990*, Oxford, Oxford University Press, 1994.
- FIORAVANTI M., *Stato (storia)*, in *Enciclopedia del diritto*, XLIII, Milano, Giuffrè, 1990, pp. 708-758.
- FIORAVANTI M., *Stato e Costituzione: materiali per una storia delle dottrine costituzionali*, Torino, Giappichelli, 1993.
- FIORAVANTI M., *Appunti di storia delle costituzioni moderne. Le libertà fondamentali*, Torino, Giappichelli, 1995.
- FIORAVANTI M., *Stato e Costituzione*, in *Lo Stato moderno in Europa. Istituzioni e diritto*, a cura di Id., Roma-Bari, Laterza, 2002, pp. 3-36.
- FIORAVANTI M., *Lo 'Stato moderno' nella dottrina della costituzione nella prima metà del Novecento (1900-1940)*, in *Ordo Iuris. Storie e forme dell'esperienza giuridica*, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 183-217.
- FIORAVANTI M., *La Magna Charta nella storia del costituzionalismo*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 45, 2016, pp. 67-86.
- FIORAVANTI M., *La Costituzione democratica*, Milano, Giuffrè, 2018.
- FIORAVANTI M., *Il cerchio e l'ellisse. I fondamenti dello Stato costituzionale*, Roma-Bari, Laterza, 2020.
- FLORA P., *Soluzione o fonte di crisi? Il Welfare State in prospettiva storica*, in *Lo stato del benessere: una crisi senza uscita?*, a cura di M. Ferrera, Firenze, Le Monnier, 1981, pp. 1-58.
- FLORA P., ALBER J., *Sviluppo dei "welfare states" e processi di modernizzazione e democratizzazione nell'Europa occidentale*, in *Lo sviluppo del Welfare state in Europa e in America*, a cura di P. Flora, A.J. Heidenheimer, Bologna, Il Mulino, 1986, pp. 55-114.
- FOUCAULT M., *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, trad. it., *Sorvegliare e punire: nascita della prigione*, Torino, Einaudi, 2014.
- FOURASTIÉ J., *Les Trente Glorieuses: ou la révolution invisible de 1946 à 1975*, Paris, Fayard, 1979.
- FRANCO P., *Michael Oakeshott. An Introduction*, New Heaven, Yale University Press, 2004.
- FRANKFURTER F., JENNINGS W.I., *Courts and Administrative Law: The Experience of English Housing Legislation*, in *Harvard Law Review*, 49, 3, 1936, pp. 426-454.
- FRASER D., *The Evolution of the British Welfare State. A History of Social Policy since the Industrial Revolution*, London, Macmillan, 1973.
- FRAZER W., *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.
- FREDA D., *Una dispotica creazione: il precedente vincolante nella cultura giuridica inglese dell'Ottocento*, Torino, Giappichelli, 2012.
- FREEDEN M., *The New Liberalism: An Ideology of Social Reform*, Oxford, Oxford University Press, 1978.
- FREEDLAND M., SCIARRA S. (eds.), *Public Services and Citizenship*, Oxford, Clarendon Press, 1998.
- FRIEDMAN M., *Capitalism and Freedom* [1962], trad. it., *Efficienza economica e libertà*, Firenze, Vallecchi, 1967.

- FRIEDMANN W.G., *Law and Social Change in Contemporary Britain*, London, Stevens, 1951.
- FRIEDMANN W.G., *Law in a Changing Society*, London, Stevens, 1959.
- FRIEDMANN W.G., *The State and the Rule of Law in a Mixed Economy*, London, Stevens, 1971.
- FROSINI V., *La ragione dello Stato. Studi sul pensiero politico inglese contemporaneo*, Milano, Giuffrè, 1976.
- FULBROOK J., *Administrative Justice and the Unemployed*, London, Mansell, 1978.
- FUSARO C., *Winston Leonard Spencer Churchill (1940-1945, 1951-1955). Il predestinato che vinse la guerra e un Nobel*, in *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i primi ministri*, a cura di A. Torre, Milano, Wolters Kluwer, 2020, pp. 839-865.
- GAETA L., VISCOMI A., *L'Italia e lo Stato sociale*, in G.A. Ritter, *Der Sozialstaat*, trad. it., *Storia dello Stato sociale*, Roma-Bari, Laterza, 1996, pp. 227-286.
- GAITSKELL H., *The Ideological Development of Democratic Socialism in Great Britain*, trad. it., *Gli sviluppi ideologici del socialismo democratico in Inghilterra*, Roma, Opere nuove, 1956.
- GALBRAITH J.K., *The Affluent Society*, New York-Toronto, The New American Library, 1958.
- GALLIGAN D.J., *Discretionary Powers. A Legal Study of Official Discretion*, Oxford, Clarendon Press, 1990.
- GARLAND D., *The Welfare State: A Fundamental Dimension of Modern Government*, in *European Journal of Sociology*, 55, 3, 2014, pp. 327-364.
- GARLAND D., *The Welfare State. A Very Short Introduction*, Oxford, Oxford University Press, 2016.
- GARLAND D., *The Emergence of the Idea of 'the Welfare State' in British Political Discourse*, in *History of Human Science*, 35, 1, 2022, pp. 132-157.
- GEORGE H., *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.
- GEORGE V., *Social Security. Beveridge and After*, London, Routledge, 2019.
- GEORGE V., WILDING P., *Ideology and Social Welfare*, London, Routledge, 1985.
- GIANNINI M.S., *Presentazione*, in H.W.R. Wade, *Administrative Law*, Milano, Giuffrè, 1969, pp. I-XIX.
- GIANNINI M.S., *Stato sociale: una nozione inutile*, *Il Politico*, 42, 2, 1977, pp. 205-227.
- GIDDENS A., T.H. Marshall, *the State and Democracy*, in *Citizenship Today. The Contemporary Relevance of T.H. Marshall*, M. Bulmer, A.M. Rees (eds.), London, UCL Press, 1996, pp. 65-80.
- GIDDENS A., *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, trad. it., *La terza via*, Milano, Il Saggiatore, 1999.
- GILBERT B.B., *The Evolution of National Insurance in Great Britain: The Origins of the Welfare State*, London, Michael Joseph, 1966.
- GILBERT B.B., *British Social Policy. 1914-1939*, London, Batsford, 1970.
- GILBERT M., *La politica economica del governo laburista, 1945-1948. Practical or Impractical Socialism*, in *L'Europa di De Gasperi e Adenauer. La sfida della ricostruzione (1945-1951)*, a cura di M. Cau, Bologna, Il Mulino, 2011, pp. 155-172.
- GILSON M.B., *Unemployment Insurance in Great Britain*, London, Allen & Unwin, 1931.
- GINSBERG M., *The Growth of Social Responsibility*, in *Law and Opinion in*

- England in the 20th Century*, Id. (ed.), London, Stevens, 1959, pp. 3-26.
- GIORGI C., PAVAN I., *Le lotte per la salute in Italia e le premesse della riforma sanitaria. Partiti, sindacati, movimenti, percorsi biografici (1958-1978)*, in *Studi storici*, 2, 2019, pp. 417-455.
- GIORGI C., PAVAN I., *Storia dello Stato sociale in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2021.
- GIROTTI F., *Welfare state: storia, modelli e critica*, Roma, Carocci, 1998.
- GIUBBONI S., *Il finanziamento della sicurezza sociale in Gran Bretagna*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 61, 1994, pp. 101-141.
- GIUBBONI S., *Diritti sociali e mercato. La dimensione sociale dell'integrazione europea*, Bologna, Il Mulino, 2003.
- GIUBBONI S., *Diritti e solidarietà in Europa. I modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo*, Bologna, Il Mulino, 2012.
- GIUBBONI S., *Stato sociale e integrazione europea: una rivisitazione teorica*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 46, 2017, pp. 553-586.
- GIUBBONI S., PIOGGIA A., *Lo Stato del benessere: dalla redistribuzione al riconoscimento*, in *Felicità e benessere: una ricognizione critica*, a cura di C. Corsi, Firenze, Firenze University Press, 2015, pp. 75-96.
- GLADSTONE D., *The Twentieth-Century Welfare State*, London, Macmillan, 1999.
- GLENNERSTER H., *Paying for Welfare*, Oxford, Blackwell, 1985.
- GLENNERSTER H., *British Social Policy since 1945*, Oxford, Blackwell, 1995.
- GLENNERSTER H., *The Sustainability of Western Welfare States*, in *The Oxford Handbook of the Welfare State*, F.G. Castles, S. Leibfried, J. Lewis, H. Obinger, C. Pierson (eds.), Oxford, Oxford University Press, 2012, pp. 689-702.
- GNEIST R., *Das heutige englische Verfassungs- und Verwaltungsrecht [1882]*, trad. it., *L'amministrazione e il diritto amministrativo inglese*, Torino, Unione Tipografico-Editrice, 1896.
- GOLDMAN L., *Founding the Welfare State: Beveridge, Tawney, and Temple, in Welfare and Social Policy in Britain since 1870. Essays in Honour of Jose Harris*, Id. (ed.), Oxford, Oxford University Press, 2019, pp. 44-59.
- GOLDTHORPE J.H., *I problemi dell'economia politica alla fine del periodo post-bellico*, in *Stato e Mercato*, 7, 1983, pp. 47-87.
- GORE C., *Introduction*, in *Property. Its Duties and Rights. Historically, Philosophically and Religiously Regarded*, London, Macmillan, 1913, pp. VII-XX.
- GORIELY T., *Making the Welfare State Work: Changing Conceptions of Legal Remedies Within the British Welfare State*, in *The Transformation of Legal Aid. Comparative and Historical Studies*, F. Regan, A. Paterson, T. Goriely, D. Fleming (eds.), Oxford, Oxford University Press, 1999, pp. 89-109.
- GORSKY M., *The British National Health Service 1948-2008: A Review of the Historiography*, in *Social History of Medicine*, 21, 3, 2008, pp. 437-460.
- GRAHAM C., *Regulating Public Utilities: A Constitutional Approach*, Oxford, Hart, 2000.
- GRANAGLIA E., *Welfare e bisogni fondamentali. La persistente attualità di una vecchia idea*, in *Welfare. Attualità e prospettive*, a cura di C. Giorgi, Roma, Carocci, 2021, pp. 53-69.
- GRAVES R., HODGE A., *The Long Weekend. A Social History of Great Britain*.

- 1918-1939, London, Macdonald, 1991.
- GREAVES H.R.G., *The Civil Service in the Changing State*, London, Harrap, 1947.
- GREBLO E., *Introduzione*, in H.J. Laski, *An Introduction to Politics*, trad. it., *Introduzione alla politica*, Torino, La Rosa, 2002, pp. VII-XLI.
- GREEN E.H.H., *The Treasury Resignations of 1958: A Reconsideration*, in *Twentieth Century British History*, 11, 4, 2000, pp. 409-430.
- GREEN T.H., *Lectures on the Principles of Political Obligation* [1888], trad. it., *L'obbligazione politica*, Catania, Giannotta, 1973.
- GREEN T.H., *Lecture on Liberal Legislation and Freedom of Contract* [1880], in Id., *Collected Works of T.H. Green*, III, Bristol, Thoemmes Press, 1997.
- GRIFFITH J.A.G., *The Law of Property (Land)*, in *Law and Opinion in England in the 20th Century*, M. Ginsberg (ed.), London, Stevens, 1959, pp. 116-142.
- GRIFFITH J.A.G., *The Political Constitution*, in *The Modern Law Review*, 42, 1, 1979, pp. 1-21.
- GRIFFITH J.A.G., *The Politics of Judiciary*, trad. it., *Giudici e politica in Inghilterra*, Feltrinelli, Milano, 1980.
- GRIFFITH J.A.G., *Judicial Politics since 1920: A Chronicle*, Oxford, Blackwell, 1993.
- GRIFFITH J.A.G., STREET H., *Principles of Administrative Law*, London, Pitman, 1952.
- GROSSI P. (a cura di), *Storia sociale e dimensione giuridica. Strumenti d'indagine e ipotesi di lavoro*, Milano, Giuffrè, 1986.
- GROSSI P., *L'Europa del diritto*, Roma-Bari, Laterza, 2007.
- GROSSI P., *Medioevo e modernità: le diverse fondazioni di due civiltà giuridiche*, in *Il Contributo italiano alla storia del Pensiero — Diritto*, a cura di P. Cappellini, P. Costa, M. Fioravanti, B. Sordi, Roma, Treccani, 2012, pp. 3-6.
- GROSSI P., *Introduzione al Novecento giuridico*, Roma-Bari, Laterza, 2012.
- GROSSI P., *Oltre la legalità*, Roma-Bari, Laterza, 2020.
- GUAZZALOCA G., *Storia della Gran Bretagna (1832-2014)*, Firenze, Le Monnier, 2015.
- GUERRERO-OROZCO O., *Public Administration in Great Britain: History, Institutions, and Ideas*, Mexican Culture Seminary, State of Mexico's Institute of Public Administration, 2015.
- GURVITCH G., *La déclaration des droits sociaux* [1944], trad. it., *La dichiarazione dei diritti sociali*, Milano, Edizioni di Comunità, 1949.
- GUTMANN A., *Liberal Equality*, Cambridge, Cambridge University Press, 1980.
- HÄBERLE P., *Die Wesensgehaltgarantie des Art. 19 Abs. 2 Grundgesetz*, trad. it., *Le libertà fondamentali nello Stato costituzionale*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1993.
- HABERMAS J., *Nella spirale tecnocratica. Un'arringa per la solidarietà europea*, Roma-Bari, Laterza, 2014.
- HALDANE R.B., *An Organized Civil Service*, in *Public Administration*, 1, 1, 1923, pp. 6-16.
- HALDANE R.B., *The Constitutional Evolution of the Civil Service*, in *Public Administration*, 2, 1, 1924, pp. 9-22.
- HALÉVY E., *La formation du radicalisme philosophique* [1904], trad. en., *The Growth of Philosophic Radicalism*, London, Faber, 1949.
- HALL M.P., *The Social Services of Modern England* [1952], London, Routledge, 1953.
- HANDLER J.F., *Social Citizenship and Welfare in the United States and We-*

- stern Europe. The Paradox of Inclusion*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.
- HARDEN I., *The Contracting State*, Buckingham-Philadelphia, Open University Press, 1992.
- HARE I., *Social Rights as Fundamental Human Rights*, in *Social and Labour Rights in a Global Context. International and Comparative Perspectives*, B. Hepple (ed.), Cambridge, Cambridge University Press, 2002, pp. 153-181.
- HARLOW C., *Power from the People? Representation and Constitutional Theory*, in *Law, Legitimacy and the Constitution. Essays marking the Centenary of Dicey Law of the Constitution*, P. McAuslan, J.F. McEldowney (eds.), London, Sweet & Maxwell, 1985, pp. 62-81.
- HARLOW C., *The Influence of Léon Duguit on Anglo-American Thought*, in *Autour de Léon Duguit. Colloque commémoratif du 150e anniversaire de la naissance du doyen Léon Duguit Bordeaux*, F. Melleray (dir.), Bruxelles, Bruylant, 2011, pp. 227-254.
- HARLOW C., *Public and Private Law: A Redundant Divide*, in *The Frontiers of Public Law*, J. Varuhas, S.W. Stark (eds.), Oxford, Hart, 2019, pp. 315-334.
- HARLOW C., *Administrative Justice in Transit: Time for New Vistas*, in *A Research Agenda for Administrative Law*, Id. (ed.), Cheltenham, Edward Elgar, 2023, pp. 137-162.
- HARLOW C., RAWLINGS R., *Law and Administration*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009.
- HARRIS H.J., *National Health Insurance in Great Britain, 1911 to 1921*, Washington, Government Printing Office, 1923.
- HARRIS J., *William Beveridge: A Biography*, Oxford, Oxford University Press, 1977.
- HARRIS J., *Some Aspects of Social Policy in Britain During the Second World War*, in *The Emergence of the Welfare State in Britain and Germany. 1850-1950*, W.J. Mommsen (ed.), London, Croom Helm, 1981, pp. 247-262.
- HARRIS J., *Political Thought and the Welfare State 1870-1940: An Intellectual Framework for British Social Policy*, in *Past and Present*, May, 1992, pp. 116-141.
- HARRIS J., *Victorian Values and the Founders of the Welfare State*, in *Proceedings British Academy*, 78, 1992, pp. 165-182.
- HARRIS J., *Beveridge's Social and Political Thought*, in *Beveridge and Social Security: An International Retrospective*, J. Hills, J. Ditch, H. Glennerster (eds.), Oxford, Clarendon Press, 1994, pp. 23-36.
- HARRIS J., 'Contract' and 'Citizenship', in *The Ideas that Shaped Post-War Britain*, D. Marquand, A. Seldon (eds.), London, Fontana Press, 1996, pp. 122-138.
- HARRIS J., *The Webbs and Beveridge*, in *From the Workhouse to Welfare. What Beatrice Webb's 1909 Minority Report Can Teach Us Today*, London, Fabian Society, 2009, pp. 55-64.
- HARRIS N., *Social Security Law in Context*, Oxford, Oxford University Press, 2000.
- HARRIS N., *Law in a Complex State. Complexity in the Law & Structure of Welfare*, Oxford, Hart, 2013.
- HARRIS R.W., *National Health Insurance in Great Britain. 1911-1946*, London, Allen & Unwin, 1946.
- HART J., *Nineteenth Century Social Reforms: A Tory Interpretation of History*, in *Past and Present*, 31, 1965, pp. 39-61.
- HART W.O., *Introduction to the Law of Local Government and Administration*, London, Butterworth, 1957.

- HAWTREY R.G., *Public Expenditure and the Demand for Labour*, in *Economica*, 13, 1925, pp. 38-48.
- HAY J.R., *The Origins of the Liberal Welfare Reforms. 1906-1914*, London, Macmillan, 1975.
- HAY J.R., *The Relationship between Administration and Policy*, in *The Development of the British Welfare State, 1880-1975*, Id. (ed.), London, Arnold, 1978, pp. 102-109.
- HAY J.R., *Employers' Attitudes to Social Policy and Concept of 'Social Control', 1900-1920*, in *The Origins of British Social Policy*, P. Thane (ed.), London, Croom Helm, 1978, pp. 107-125.
- HAYEK F.A., *The London School of Economics 1895-1945*, in *Economica*, 13, 49, 1946, pp. 1-31.
- HAYEK F.A., *The Mirage of Social Justice* [1976], in Id., *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.
- HAYEK F.A., *The Constitution of Liberty* [1960], trad. it., *La società libera*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007.
- HAYEK F.A., *Why I Am Not a Conservative* [1960], in Id., *The Constitution of Liberty*, trad. it., *La società libera*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007, pp. 763-786.
- HAYEK F.A., *The Road to Serfdom* [1944], trad. it., *La via della schiavitù*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2011.
- HAYTER D., *From Philanthropy to Politics*, in *From the Workhouse to Welfare. What Beatrice Webb's 1909 Minority Report Can Teach Us Today*, London, Fabian Society, 2009, pp. 47-54.
- HEADY B.W., *Trade Unions and National Wages Policies*, in *The Journal of Politics*, 32, 2, 1970, pp. 407-439.
- HECLO H., *Modern Social Politics in Britain and Sweden. From Relief to Income Maintenance*, New Haven, Yale University Press, 1974.
- HECLO H., *Verso un nuovo Welfare State*, in *Lo stato del benessere: una crisi senza uscita?*, a cura di M. Ferrera, Firenze, Le Monnier, 1981, pp. 199-234.
- HEMERIJCK A., *Two or Three Waves of Welfare State Transformation*, in *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*, N. Morel, B. Palier, J. Palme (eds.), Bristol, Policy, 2012, pp. 33-60.
- HENNOCK E.P., *The Origins of British National Insurance and the German Precedent 1880-1914*, in *The Emergence of the Welfare State in Britain and Germany. 1850-1950*, W.J. Mommsen (ed.), London, Croom Helm, 1981, pp. 84-106.
- HENNOCK E.P., *British Social Reform and German Precedents. The Case of Social Insurance 1880-1914*, Oxford, Clarendon Press, 1987.
- HERBERT S.M., *Britain's Health*, Harmondsworth, Penguin, 1939.
- HEWART G., *The New Despotism*, London, Benn, 1945.
- HILL C., WOODCOCK J., *The National Health Service*, London, Christopher Johnson, 1949.
- HILL M., *The State, Administration and the Individual*, Glasgow, Fontana, 1976.
- HIRSCH F., *Social Limits to Growth* [1976], trad. it., *I limiti sociali allo sviluppo*, Milano, Bompiani, 1981.
- HIRSCHMAN A.O., *L'economia politica come scienza morale e sociale*, Napoli, Li-guori, 1987.
- HIRST P.Q. (ed.), *The Pluralist Theory of the State*, London, Routledge, 1993.
- HOBHOUSE L.T., *Democracy and Reaction*, New York, Putnam, 1905.
- HOBHOUSE L.T., *The Lords and the Constitution*, in *The Contemporary Review*, 96, 1, 1909, pp. 641-651.

- HOBHOUSE L.T., *Social Evolution and Political Theory*, New York, Columbia University Press, 1911.
- HOBHOUSE L.T., *The Historical Evolution of Property, in Fact and in Idea, in Property. Its Duties and Rights. Historically, Philosophically and Religiously Regarded*, London, Macmillan, 1913, pp. 1-31.
- HOBHOUSE L.T., *The Metaphysical Theory of the State: A Criticism*, London, Allen & Unwin, 198.
- HOBHOUSE L.T., *Elements of Social Justice*, New York, Henry Holt, 1922.
- HOBHOUSE L.T., *Liberalism* [1911], trad. it., *Liberalismo*, Firenze, Vallecchi, 1995.
- HOBBSBAWM E.J., *The Age of Empire, 1875-1914*, trad. it., *L'età degli imperi. 1875-1914*, Roma-Bari, Laterza, 2005.
- HOBBSBAWM E.J., *Age of Extremes. The Short Twentieth Century 1914-1991*, trad. it., *Il secolo breve, 1914-1991*, Milano, Rizzoli, 2014.
- HOBSON J.A., *Imperialism. A Study* [1902], trad. it., *L'imperialismo*, Milano, ISEDI, 1974.
- HOBSON J.A., *The Crisis of Liberalism* [1909], Brighton, Harvester Press, 1974.
- HOBSON J.A., *The Industrial System. An Inquiry into Earned and Unearned Income* [1909], London, Routledge, 1992.
- HOLMES O.W., LASKI H.J., *Holmes-Laski Letters. The Correspondence of Mr. Justice Holmes and Harold J. Laski 1916-1935*, Cambridge, Harvard University Press, 1935.
- HOLMES S., SUNSTEIN C.R., *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.
- HOOVER K.R., *Economics as Ideology. Keynes, Laski, Hayek and the Creation of Contemporary Politics*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2003.
- HORTON T., *A Short Guide to Minority Report*, in *From the Workhouse to Welfare. What Beatrice Webb's 1909 Minority Report Can Teach Us Today*, London, Fabian Society, 2009, pp. 9-20.
- 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.
- HOWARTH T.E.B., *Prospect and Reality: Great Britain 1945-55*, London, Collins, 1985.
- HSIAO R.C., *Political Pluralism. A Study in Contemporary Political Theory*, London, Kegan Paul, 1927.
- HUBBACK E.M., *The Family Allowances Movement, 1927-1948*, in E. Rathbone, *Family Allowances*, London, Allen & Unwin, 1949, pp. 278-288.
- HUNT M., *Constitutionalism and the Contractualisation of Government in the United Kingdom*, in *The Province of Administrative Law*, M. Taggart (ed.), Oxford, Hart, 1997, pp. 21-39.
- HUSBANDS C.T., *Sociology at the London School of Economics and Political Science. 1904-2015*, London, Macmillan, 2019.
- HUTTON G., *We Too Can Prosper: The Promise of Productivity* [1953], trad. it., *Le promesse della produttività: anche noi possiamo essere prosperi*, Milano-Roma, Bocca, 1954.
- ILIFFE S., *The NHS. A Picture of Health?*, London, Lawrence & Wishart Limited, 1983.
- Il pensiero costituzionale di Albert Venn Dicey*, *Giornale di Storia costituzionale*, 13, 1, 2007.
- ISTITUTO PER LA SCIENZA DELL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA, *Le riforme crispine. Vo-*

- lume Quarto. Amministrazione sociale*, Milano, Giuffrè, 1990, pp. 481-714.
- JACKSON B., *Equality and the British Left. A Study in Progressive Political Thought, 1900-1964*, Manchester, Manchester University Press, 2007.
- JACKSON B., *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*, L. Goldman (ed.), Oxford, Oxford University Press, 2019, pp. 147-161.
- JAFFE L.L., HENDERSON E.G., *Judicial Review and the Rule of Law: Historical Origins*, in *Law Quarterly Review*, 72, 1956, pp. 345-365.
- JAMES W., *Pragmatism* [1907], trad. it., *Pragmatismo. Un nome nuovo per vecchi modi di pensare*, Milano, Il Saggiatore, 1994.
- JEFFERYS K., *British Politics and Social Policy During the Second World War*, in *Historical Journal*, 30, 1, 1987, pp. 123-144.
- JENKS C.W., *Law, Freedom and Welfare*, London, Stevens, 1963.
- JENNINGS W.I., *In Praise of Dicey. 1885-1935*, in *Public Administration*, 13, 2, 1935, pp. 123-134.
- JENNINGS W.I., *The Law of Public Health 1936*, London, Charles Knight, 1936.
- JENNINGS W.I., *The Poor Law Code, and the Law of Unemployment Assistance* [1930], London, Charles Knight, 1936.
- JENNINGS W.I., *Judicial Process at Its Worst*, in *The Modern Law Review*, 1, 1937, pp. 111-131.
- JENNINGS W.I., *Parliament Must Be Reformed. A Programme for Democratic Government*, London, Kegan Paul, 1941.
- JENNINGS W.I., *The British Constitution*, Cambridge, Cambridge University Press, 1941.
- JENNINGS W.I., *The Law and the Constitution* [1933], London, University of London Press, 1948.
- JENNINGS W.I., *The Law of Housing* [1935], London, Charles Knight, 1949.
- JENNINGS W.I., *Principles of Local Government Law* [1931], London, University of London Press, 1960.
- JENNINGS W.I., ROBSON W.A., WADE E.C.S., *Administrative Law and the Teaching of Public Law*, in *Journal of the Society of Public Teachers of Law*, 15, 1938, pp. 10-15.
- JESSOP B., *The Transformation of the State in Post War Britain*, in *The State in Western Europe*, R. Scase (ed.), London, Croom Helm, 1980, pp. 23-93.
- JOERGES C., *What is Left of the European Economic Constitution? A Melancholic Eulogy*, in *European Law Review*, 30, 2005, pp. 461-489.
- JONES H.W., *The Rule of Law and the Welfare State*, in *Columbia Law Review*, 58, 2, 1958, pp. 143-156.
- JUDGE K., *Beveridge: Past, Present and Future*, in *Taxation and Social Policy*, C. Sandford, C. Pond, R. Walker (eds.), London, Heinemann, 1980, pp. 171-189.
- KAHN-FREUND O., *Labour Law*, in *Law and Opinion in England in the 20th Century*, M. Ginsberg (ed.), London, Stevens, 1959, pp. 215-264.
- KAHN-FREUND O., *A Note on Status and Contract in British Labour Law*, in *The Modern Law Review*, 30, 1967, pp. 635-644.
- KAHN-FREUND O., *Labour and the Law*, London, Stevens, 1972.
- KAHN-FREUND O., *The Legal Framework of Society, in Man and the Social Sciences*, W.A. Robson (ed.), London, Allen & Unwin, 1972, pp. 199-219.
- KARATANI R., *Defining British Citizenship*.

- Empire, Commonwealth and Modern Britain*, London, Frank Cass, 2003.
- KARMINSKI S.E., *Family Law*, in *Law and Opinion in England in the 20th Century*, M. Ginsberg (ed.), London, Stevens, 1959, pp. 286-295.
- KATWALA S., *Introduction*, in *From the Workhouse to Welfare. What Beatrice Webb's 1909 Minority Report Can Teach Us Today*, London, Fabian Society, 2009, pp. 1-7.
- KAUFMANN F.-X., *European Foundations of the Welfare State*, New York-Oxford, Berghahn, 2012.
- KEEN F.N., *The Law Relating to Public Service Undertakings. Comprising a Survey of the Legal Position of Such Undertakings Generally, and a More Detailed Consideration of Particular Classes of Undertakings*, London, King & Son, 1925.
- KEETON G.W., *The Twilight of the Common Law* [1949], in Id., *The Passing of the Parliament*, London, Ernest Benn, 1952, pp. 1-12.
- KEITH-LUCAS B., *Poplarism*, in *Public Law*, 1962, pp. 52-80.
- KELSEN H., *Vom Wesen und Wert der Demokratie* [1929], trad. it., *I fondamenti della democrazia e altri saggi*, Bologna, Il Mulino, 1970.
- KENNEDY D., *Three Globalizations of Law and Legal Thought*, in *The New Law and Economic Development: A Critical Appraisal*, D. Trubek, A. Santos (eds.), Cambridge, Cambridge University Press, 2006, pp. 19-73.
- KEYNES J.M., *A Reply to Sir William Beveridge*, in *The Economic Journal*, 33, 132, 1923, pp. 476-486.
- KEYNES J.M., *A Treatise on Money*, London, Macmillan, 1930.
- KEYNES J.M., *The General Theory of Employment, Interest and Money*, London, Macmillan, 1936.
- KEYNES J.M., *How to Pay for the War. A Radical Plan for the Chancellor of the Exchequer*, London, Macmillan, 1940.
- KEYNES J.M., *State Planning* [1932], trad. it., in Id., *Come uscire dalla crisi*, a cura di P. Sabbatini, Roma-Bari, Laterza, 1983, pp. 59-68.
- KEYNES J.M., *The Means to Prosperity* [1933], trad. it., in Id., *Come uscire dalla crisi*, a cura di P. Sabbatini, Roma-Bari, Laterza, 1983, pp. 69-92.
- KEYNES J.M., *Am I a Liberal?* [1925], trad. it., in Id., *La fine del Laissez-Faire e altri scritti*, a cura di G. Lunghini, Torino, Bollati Boringhieri, 1991, pp. 45-56.
- KEYNES J.M., *The End of Laissez-Faire* [1926], trad. it., in Id., *La fine del Laissez-Faire e altri scritti*, a cura di G. Lunghini, Torino, Bollati Boringhieri, 1991, pp. 21-44.
- KEYNES J.M., *The Question of High Wages* [1930], trad. it., in Id., *La fine del Laissez-Faire e altri scritti*, a cura di G. Lunghini, Torino, Bollati Boringhieri, 1991, pp. 69-82.
- KEYNES J.M., *National Self-Sufficiency* [1933], trad. it., in Id., *La fine del Laissez-Faire e altri scritti*, a cura di G. Lunghini, Torino, Bollati Boringhieri, 1991, pp. 87-100.
- KEYNES J.M., *Poverty in Plenty: Is the Economic System Self-Adjusting?* [1934], trad. it., in Id., *La fine del Laissez-Faire e altri scritti*, a cura di G. Lunghini, Torino, Bollati Boringhieri, 1991, pp. 101-108.
- KEYNES J.M., *The Economic Consequences of Mr. Churchill* [1925], in Id., *Essays in Persuasion*, trad. it., *Esortazioni e profezie*, Milano, Il Saggiatore, 2017, pp. 186-203.
- KEYNES J.M., *Mitigation by Tariff* [1931], in Id., *Essays in Persuasion*, trad. it., *Esortazioni e profezie*, Milano, Il Saggiatore, 2017, pp. 204-215.

- KEYNES J.M., *The End of the Gold Standard* [1931], in Id., *Essays in Persuasion*, trad. it., *Esortazioni e profezie*, Milano, Il Saggiatore, 2017, pp. 216-220.
- KINDLEBERGER C.P., *Die Weltwirtschaftskrise, 1929-1939*, trad. it., *La grande depressione nel mondo. 1929-1939*, Milano, Etas, 1982.
- KING D., ROSS F., *Critics and Beyond*, in *The Oxford Handbook of the Welfare State*, F.G. Castles, S. Leibfried, J. Lewis, H. Obinger, C. Pierson (eds.), Oxford, Oxford University Press, 2012, pp. 45-57.
- KING D., WALDRON J., *Social Citizenship and the Defence of Welfare Provision*, in *British Journal of Political Science*, 18, 4, 1988, pp. 415-443.
- KING J., *Judging Social Rights*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012.
- KIRBY J., *History, Law and Freedom: F.W. Maitland in Context*, in *Modern Intellectual History*, 16, 1, 2019, pp. 127-154.
- KLEIN L.R., *The Keynesian Revolution* [1947], trad. it., *La rivoluzione keynesiana*, Milano, Etas, 1969.
- KLEIN R., *Una crisi autoinflitta?*, in *Lo stato del benessere: una crisi senza uscita?*, a cura di M. Ferrera, Firenze, Le Monnier, 1981, pp. 183-198.
- KLEIN R., *The New Politics of the NHS. From Creation to Reinvention*, Abingdon, Radcliffe, 2010.
- KUHNLE S., SANDER A., *The Emergence of the Western Welfare State*, in *The Oxford Handbook of the Welfare State*, F.G. Castles, S. Leibfried, J. Lewis, H. Obinger, C. Pierson (eds.), Oxford, Oxford University Press, 2012, pp. 61-80.
- LABORDE C., *Pluralist Thought and the State in Britain and France, 1900-25*, London, Palgrave Macmillan, 2000.
- Labour and the New Social Order. A Report on Reconstruction*, London, Labour Party, 1918.
- LACCHÈ L., *La Costituzione nel Novecento. Percorsi storici e vicissitudini dello Stato di diritto*, Torino, Giappichelli, 2023.
- LAGI S., *Sir Isaiah Berlin: Against Monism (1953-1958)*, in *Monism and Pluralism in the History of Political Thought*, Id., A. Catanzaro (eds.), Novi Ligure, Edizioni Epoké, 2016, pp. 139-153.
- LAMB P., *Harold Laski (1893-1950): Political Theorist of a World in Crisis*, in *Review of International Studies*, 25, 1999, pp. 329-342.
- LAMB P., *Harold Laski: Problems of Democracy, Sovereign State, and International Society*, London, Palgrave Macmillan, 2004.
- LAMBERT E., *Les gouvernements 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.
- LAMBERT R.J., *A Victorian National Health Service: State Vaccination 1855-71*, in *The Historical Journal*, 5, 1, 1962, pp. 1-18.
- LANARO S., *La cittadinanza tra semantica e storia*, in *Cittadinanza. Individui, diritti sociali, collettività nella storia contemporanea*, a cura di C. Sorba, Padova, SISSCO, 1999, pp. 3-11.
- LASKI H.J., *The Personality of Association*, in *Harvard Law Review*, 29, 4, 1916, pp. 404-426.
- LASKI H.J., *Studies in the Problem of Sovereignty*, New Haven, Yale University Press, 1917.

- LASKI H.J., *A Note on M. Duguit*, in *Harvard Law Review*, XXXI, 1, 1917, pp. 186-192.
- LASKI H.J., *Authority in the Modern State*, New Haven, Yale University Press, 1919.
- LASKI H.J., *The Responsibility of the State in England*, in *Harvard Law Review*, XXXII, 5, 1919, pp. 447-472.
- LASKI H.J., *Political Thought in England from Locke to Bentham*, New York, Henry Holt, 1920.
- LASKI H.J., *The State in the New Social Order*, in *Fabian Tract*, 200, 1922, pp. 1-15.
- LASKI H.J., *The Civil Service and Parliament*, in *The Development of the Civil Service*, London, King & Son, 1922, pp. 20-36.
- LASKI H.J., *The Growth of Administrative Discretion*, in *Public Administration*, 1, 2, 1923, pp. 92-100.
- LASKI H.J., *Introduction*, in J.S. Mill, *Autobiography*, Oxford, Oxford University Press, 1924, pp. IX-XX.
- LASKI H.J., *Socialism and Freedom*, in *Fabian Tract*, 216, 1925, pp. 1-14.
- LASKI H.J., *Judicial Review of Social Policy in England: A Study of Roberts v. Hopwood et al.*, in *Harvard Law Review*, 39, 1926, pp. 832-848.
- LASKI H.J., *The Recovery of Citizenship*, London, Ernest Benn, 1928.
- LASKI H.J., *Liberty in the Modern State* [1930], trad. it., *La libertà nello stato moderno*, Roma-Bari, Laterza, 1931.
- LASKI H.J., *Some Implications of the Crisis*, in *Political Quarterly*, II, 1931, p. 466-469.
- LASKI H.J., *The Crisis and the Constitution: 1931 and After*, London, Hogarth Press, 1932.
- LASKI H.J., *Studies in Law and Politics*, London, Allen & Unwin, 1932.
- LASKI H.J., *Review of Bureaucracy Triumphant by Carleton Kemp Allen*, in *Harvard Law Review*, 45, 4, 1932, pp. 754-756.
- LASKI H.J., *Democracy in Crisis*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 1933.
- LASKI H.J., *M. Duguit's Conception of the State*, in *Modern Theories of Law*, W.I. Jennings (ed.), London, Oxford University Press, 1933, pp. 52-67.
- LASKI H.J., *Liberty*, in *Encyclopaedia of the Social Sciences*, 9, E.R.A. Seligman (ed.), London, Macmillan, 1933, pp. 442-447.
- LASKI H.J., *Grammar of Politics* [1925], London, Allen & Unwin, 1938.
- LASKI H.J., *Review of "Soviet Communism: A New Civilisation"*, in *The Political Quarterly*, 9, 1, 1938, pp. 130-133.
- LASKI H.J., *Parliamentary Government in England*, London, Allen & Unwin, 1938.
- LASKI H.J., *The Decline of Liberalism*, L.T. Hobhouse Memorial Trust Lectures no. 10, London, Oxford University Press, 1940.
- LASKI H.J., *Reflections on the Revolution of Our Time* [1943], New York, Viking Press, 1947.
- LASKI H.J., *Towards a Universal Declaration of Human Rights*, in *Human Rights: Comments and Interpretations*, UNESCO (ed.), London, Allan Wingate, 1948, pp. 65-80.
- LASKI H.J., *Reflections on the Constitution*, Manchester, Manchester University Press, 1951.
- LASKI H.J., *An Introduction to Politics* [1931], trad. it., *Introduzione alla politica*, Torino, La Rosa, 2002.
- LASKI H.J., TAWNEY R.H., *Introduction*, in R.B. Haldane, *The Problem of Nationalization*, London, Allen & Unwin, 1921.
- LA SPINA A., *Il modello normativo del Welfare State. Teoria della social policy in*

- Gran Bretagna*, Palermo-Sao Paulo, Palma, 1983.
- LA SPINA A., *L'approccio giuridico*, in *Welfare State: teorie e metodologie di analisi*, a cura di M. La Rosa, Milano, Angeli, 1990, pp. 56-79.
- LA SPINA A., MAJONE G., *Lo Stato regolatore*, Bologna, Il Mulino, 2010.
- LAW A., *Evolution of the Welfare State in Scotland*, in *Social Care, Health Care and Welfare in Contemporary Scotland*, Id., G. Mooney, T. Sweeney (eds.), Glasgow, Kynoch & Blaney, 2006, pp. 45-66.
- LAYBOURN K., *The Evolution of British Social Policy and the Welfare State*, Keele, Ryburn, 1995.
- LEE C., *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom from 1870 to 2005*, London, Palgrave Macmillan, 2012.
- LETTIERI L., *La Costituzione inglese*, Firenze, Sansoni, 1946.
- LEVY H., *National Health Insurance. A Critical Study*, Cambridge, Cambridge University Press, 1944.
- LEWIS J., *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.
- LIGUGNANA G., *L'altra giustizia amministrativa. Modelli ed esperienze d'oltremarina*, Torino, Giappichelli, 2010.
- LINDERT P.H., *Making Social Spending Work*, Cambridge, Cambridge University Press, 2021.
- LINDSEY A., *Socialized Medicine in England and Wales. The National Health Service 1948-1961*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1962.
- LIPPMAN W., *The Good Society* [1937], trad. it., *La giusta società*, Roma, Einaudi, 1945.
- LLEWELYN DAVIES D.J., *The Interpretation of Statutes in the Light of Their Policy by the English Courts*, in *Columbia Law Review*, 35, 4, 1935, pp. 519-534.
- LLOYD D., *The Law of Associations*, in *Law and Opinion in England in the 20th Century*, M. Ginsberg (ed.), London, Stevens, 1959, pp. 99-115.
- LLOYD GEORGE D., *Social Reform. Speech at Swansea, October 1st 1908*, in Id., *Better Times*, London, Hodder & Stoughton, 1910, pp. 48-59.
- LOBBAN M., *Legal Theory and Judge-Made Law in England, 1850-1920*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 40, 2011, pp. 553-593.
- LOTHIAN P.H.K., *Pacifism Is Not Enough Nor Patriotism Either* [1935], trad. it., *Il pacifismo non basta*, Bologna, Il Mulino, 1986.
- LOUGHLIN M., *Public Law and Political Theory*, Oxford, Oxford University Press, 1992.
- LOUGHLIN M., *Sword & Scales. An Examination of the Relationship between Law & Politics*, Oxford, Hart, 2000.
- LOUGHLIN M., *The Functionalist Style in Public Law*, in *The University of Toronto Law Journal*, 55, 3, 2005, pp. 361-403.
- LOUGHLIN M., *The Foundation of Public Law*, Oxford, Oxford University Press, 2010.
- LOUGHLIN M., *The British Constitution: A Very Short Introduction*, Oxford, Oxford University Press, 2013.
- LOUGHLIN M., *Modernism in British Public Law, 1919-1979*, in *Public Law*, 2014, pp. 56-67.
- LOUGHLIN M., *The Political Jurisprudence of Harold J. Laski*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 50, 2021, pp. 251-281.
- LOUGHLIN M., *Against Constitutionalism*, Cambridge, Harvard University Press, 2022.

- LOWE R., *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.
- LOWE R., *A Prophet Dishonoured in His Own Country?*, in *Beveridge and Social Security: An International Retrospective*, J. Hills, J. Ditch, H. Glennerster (eds.), Oxford, Clarendon Press, 1994, pp. 118-133.
- LOWE R., *The Welfare State in Britain since 1945*, London, Macmillan, 2005.
- LUCIANI M., *Sui diritti sociali*, in *Studi in onore di Manlio Mazzioti di Celso*, Padova, Cedam, 1995, pp. 97-134.
- LUCIANI M., *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1996, pp. 124-187.
- LUNGHINI G., *Einaudi e Keynes*, in *Rivista di storia economica*, 3, 2004, pp. 309-342.
- LYNES T., *Unemployment Assistance Tribunals in the 1930s*, in *Justice, Discretion and Poverty. Supplementary Benefit Appeal Tribunals in Britain*, M. Adler, A. Bradley (eds.), Abingdon, Professional Books, 1982, pp. 5-31.
- MACDERMOTT J.C., *Protection from Power Under English Law*, London, Stevens, 1957.
- MACDONAGH O., *The Nineteenth-Century Revolution in Government: A Reappraisal*, in *The Historical Journal*, 1, 1, 1958, pp. 52-67.
- MACIOCCO G., *Politica, salute e sistemi sanitari: le riforme dei sistemi sanitari nell'era della globalizzazione*, Roma, Il pensiero scientifico, 2009.
- MACIVER R.M., *The Modern State* [1926], London, Oxford University Press, 1928.
- MACLEOD I., *The Political Divide*, in *The Future of the Welfare State*, London, Conservative Political Centre, 1958, pp. 11-19.
- MACLEOD I., POWELL J.E., *The Social Services. Needs & Means*, London, Conservative Political Centre, 1952.
- MACLEOD R.M., *Treasury Control and Social Administration: A Study of Establishment Growth at the Local Government Board, 1871-1905*, London, Bell & Sons, 1968.
- MACMILLAN H., *The Middle Way: A Study of the Problem of Economic and Social Progress in a Free and Democratic Society* [1938], in *Theories of the Mixed Economy*, D.A. Reisman (ed.), London, Pickering, 1994.
- MACNICOL J., *Beveridge and Old Age*, in *Beveridge and Social Security: An International Retrospective*, J. Hills, J. Ditch, H. Glennerster (eds.), Oxford, Clarendon Press, 1994, pp. 73-96.
- MAGID H.M., *The English Political Pluralism: The Problem of Freedom and Organization* [1941], New York, AMS Press, 1966.
- MAIER C.S., *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.
- MAIER C.S., *Leviathan 2.0: Inventing Modern Statehood*, trad. it., *Leviatano 2.0: la costruzione dello Stato moderno*, Torino, Einaudi, 2018.
- MAINE H.S., *Ancient Law* [1861], trad. it., *Diritto Antico*, Milano, Giuffrè, 1998.
- MAITLAND F.W., *The Constitutional History of England. A Course of Lectures Delivered by F.W. Maitland* [1908], Cambridge, Cambridge University Press, 1963.
- MAITLAND F.W., *Introduction* [1900], in O. Gierke, *Das deutsche Genossenschaftsrecht*, trad. en. *Political Theories of the Middle Ages*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987, pp. VII-LV.

- MAITLAND F.W., *A Historical Sketch of Liberty and Equality as Ideals of English Political Philosophy from the Time of Hobbes to the Time of Coleridge* [1875], trad. it., *Libertà e uguaglianza nella filosofia politica inglese*, Torino, La Rosa, 1996.
- MALPASSI S., *La «democrazia economica» americana. Alla ricerca di un ordine giuridico del mercato, tra cultura individualistica e tentazioni corporativistiche (1919-1939)*, Milano, Giuffrè, 2022.
- MALTHUS T.R., *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.
- MANNONI S., *Globalizzazione, diritto, Stato*, in *Ordo Iuris. Storie e forme dell'esperienza giuridica*, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 359-409.
- MANNORI L., *Stato e tipologie statuali nella costruzione di Maurizio Fioravanti. La lezione storiografica*, in *Lo Stato costituzionale: radici e prospettive. Atti della giornata di studi in memoria di Maurizio Fioravanti*, Firenze, 10 marzo 2023, a cura di M. Gregorio, B. Sordi, in corso di pubblicazione.
- MANNORI L., SORDI B., *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari, Laterza, 2001.
- MARCUZZO M.C., *Whose Welfare State? Beveridge Versus Keynes*, in *No Wealth but Life: Welfare Economics and the Welfare State in Britain, 1880-1945*, R.E. Backhouse, T. Nishizawa (eds.), Cambridge, Cambridge University Press, 2010, pp. 189-206.
- MARROCU L., *Il salotto della signora Webb. Una donna nel socialismo inglese*, Roma, Editori Riuniti, 1992.
- MARROCU L., *Il contesto marshalliano: origine e sviluppo del Welfare State britannico*, in *Cittadinanza. Individui, diritti sociali, collettività nella storia contemporanea*, a cura di C. Sorba, Padova, SISSCO, 1999, pp. 143-160.
- MARSH D.C., *National Insurance and Assistance in Great Britain*, London, Pitman, 1950.
- MARSHALL T.H., *The Welfare State: A Sociological Interpretation*, in *Archives européennes de sociologie*, II, 1961, pp. 284-300.
- MARSHALL T.H., *Value Problems of Welfare-Capitalism*, in *Journal of Social Policy*, 1, 1, 1972, pp. 15-32.
- MARSHALL T.H., *Social Policy in the Twentieth Century*, London, Hutchinson, 1975.
- MARSHALL T.H., *The Nature of Class Conflict* [1938], in Id., *Sociology at the Crossroad*, trad. it., *Cittadinanza e classe sociale*, Torino, Utet, 1976, pp. 123-134.
- MARSHALL T.H., *The Welfare State and the Affluent Society* [1963], in Id., *Sociology at the Crossroad*, trad. it., *Cittadinanza e classe sociale*, Torino, Utet, 1976, pp. 207-231.
- MARSHALL T.H., *The Right to Welfare and Other Essays*, London, Heinemann, 1981.
- MARSHALL T.H., *Poverty or Deprivation*, in *Journal of Social Policy*, 10, I, 1982, pp. 81-87.
- MARSHALL T.H., *Citizenship and Social Class and Other Essays* [1950], trad. it., *Cittadinanza e classe sociale*, Roma-Bari, Laterza, 2002.
- MARTINELLI C., *Diritto e diritti oltre la Manica. Perché gli inglesi amano tanto il loro sistema giuridico*, Bologna, Il Mulino, 2014.
- MARTINO P., *Centri e periferie del potere nel Regno Unito: le nuove dimensioni di un antico confronto*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2014.

- MARWICK A., *Middle Opinion in the Thirties: Planning, Progress and Political 'Agreement'*, in *The English Historical Review*, 79, 311, 1964, pp. 285-298.
- MASTERMAN C.F.G., *The Condition of England* [1909], London, Methuen, 1960.
- MATTEI U., ARIANO E., *Il modello di common law*, Torino, Giappichelli, 2018.
- MAZZA M., *Traiettorie del "Welfare State" in Gran Bretagna*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 4, 2013, pp. 1417-1440.
- MAZZIOTTI DI CELSO M., *Libertà e socialismo nell'attuale diritto pubblico inglese (I-II)*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1950, pp. 167-195 e 306-333.
- MAZZIOTTI DI CELSO M., *Diritti sociali*, in *Enciclopedia del diritto*, XII, 1964, pp. 802-807.
- MCBRIAR A.M., *Fabian Socialism and English Politics, 1884-1918*, Cambridge, Cambridge University Press, 1962.
- MCCORMICK C., *The Historical Foundations of Judicial Review in the United Kingdom*, in *Administrative Justice Fin de Siècle. Early Judicial Standards of Administrative Conduct in Europe (1890-1910)*, G. Della Cananea, S. Mannoni (eds.), Oxford, Oxford University Press, 2021, pp. 193-229.
- MCELDOWNEY J.F., *Dicey in Historical Perspective — A Review Essay*, in *Law, Legitimacy and the Constitution. Essays marking the Centenary of Dicey Law of the Constitution*, Id., P. McAuslan (eds.), London, Sweet & Maxwell, 1985, pp. 39-61.
- MCGREGOR O.R., *Social History and Law Reform*, London, Stevens, 1979.
- MCILWAIN C.H., *Constitutionalism: Ancient and Modern* [1940], trad. it., *Costituzionalismo antico e moderno*, Bologna, Il Mulino, 1990.
- MCKECHNIE W.S., *The New Democracy and the Constitution* [1912], ed. dig., 2016.
- MENGONI L., *I diritti sociali*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 1, 1998, pp. 1-15.
- MEYER H.R., *Municipal Ownership in Great Britain*, London, Macmillan, 1906.
- MEZZADRA S., *Introduzione*, in T.H. Marshall, *Citizenship and Social Class*, trad. it., *Cittadinanza e classe sociale*, Roma-Bari, Laterza, 2002, pp. V-XXXIV.
- MICKLETHWAIT R., *The National Insurance Commissioners*, London, Stevens, 1976.
- MIDDLEMAS K., *Politics in Industrial Society. The Experience of British System since 1911*, London, A. Deutsch, 1979.
- MIELE G., *Umanesimo giuridico* [1945], Id., *Scritti giuridici*, II, Milano, Giuffrè, 1987, pp. 445-456.
- MILL J.S., *Chapters on Socialism* [1879], trad. it., *Il socialismo. Frammenti inediti*, Napoli, Anacreonte Chiurazzi, 1899.
- MILL J.S., *Autobiography* [1873], Oxford, Oxford University Press, 1924.
- MILL J.S., *Principles of Political Economy* [1848], trad. it., *Principi di economia politica*, Torino, Utet, 1983.
- MILL J.S., *Utilitarianism* [1861], trad. it., *L'utilitarismo*, in Id., *La libertà. L'utilitarismo. L'asservimento delle donne*, Milano, Rizzoli, 1999, pp. 231-327.
- MILL J.S., *On Liberty* [1859], trad. it., *Saggio sulla libertà*, Milano, Net, 2002.
- MILWARD A.S., *The European Rescue of the Nation-State*, London, Routledge, 1992.
- MINGIONE E., *Il Piano Beveridge e il nuovo welfare*, in W.H. Beveridge, *Alle origini del welfare state: il rapporto su assicurazioni sociali e servizi assistenziali*, Milano, Angeli, 2010, pp. 159-175.
- MINSKY H.P., *John Maynard Keynes*, trad. it., *Keynes e l'instabilità del capitalismo*, Torino, Bollati Boringhieri, 2008.

- MISHRA R., *Globalization and the Welfare State*, Cheltenham, Edward Elgar, 1999.
- MITCHELL J.D.B., *The Causes and the Effects of the Absence of a System of Public Law in the United Kingdom*, in *Public Law*, 1965, pp. 95-118.
- MONTRONI G., *Lo Stato sociale in Gran Bretagna tra le due guerre*, in *Studi Storici: rivista trimestrale dell'Istituto Gramsci*, 2, 2003, pp. 373-393.
- MOORE C., *From Civil to Human Rights? British Civil Liberties Activism and Universal Human Rights*, in *Contemporary European History*, 21, 2, 2012, pp. 169-192.
- MORELAND W.H., *The Science of Public Administration*, in *Quarterly Review*, 235, 1921, pp. 413-429.
- MORGAN K.O., *Labour in Power. 1945-1951*, Oxford, Oxford University Press, 1984.
- MORRONE A., *Stato sociale e diseguaglianze. Persistenze costituzionali e problemi aperti*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 4, 2020, pp. 707-750.
- MORTATI C., *Il lavoro nella Costituzione*, in *Diritto del lavoro*, I, 1954, pp. 148-212.
- MOWAT C.L., *Britain between the Wars, 1918-1940*, London, Methuen, 1987.
- MUIRHEAD J., *The Service of the State. Four Lectures on the Political Teaching of T.H. Green [1908]*, New York, HardPress, 2012.
- MURA V., *Prefazione*, in *I dilemmi del liberalsocialismo*, a cura di Id., M. Bovero, F. Sbarberi, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1994, pp. 11-43.
- MYRDAL G., *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.
- NAVARRO V., *Class Struggle, the State and Medicine: An Historical and Contemporary Analysis of the Medical Sector in Great Britain*, New York, Prodist, 1978.
- NEILL E., *Conservative Thinkers and the Post-War State, 1945-79*, in *Welfare and Social Policy in Britain since 1870. Essays in Honour of Jose Harris*, L. Goldman (ed.), Oxford, Oxford University Press, 2019, p. 162-177.
- NEWSHOLME A., *Medicine and the State. The Relation between the Private & Official Practice of Medicine with Special Reference to Public Health*, London, Allen & Unwin, 1932.
- NICHOLLS D., *Three Varieties of Pluralism*, London, Macmillan, 1974.
- NOZICK R., *Anarchy, State and Utopia*, trad. it., *Anarchia, Stato e utopia. I fondamentali filosofici dello Stato minimo*, Firenze, Le Monnier, 1981.
- NULLMEIER F., KAUFMANN F.-X., *Post-War Welfare State Development*, in *The Oxford Handbook of the Welfare State*, F.G. Castles, S. Leibfried, J. Lewis, H. Obinger, C. Pierson (eds.), Oxford, Oxford University Press, 2012, pp. 81-102.
- OAKESHOTT M., *On Human Conduct*, trad. it., *La condotta umana*, Bologna, Il Mulino, 1985.
- O'CONNOR J., *The Fiscal Crisis of the State*, trad. it., *La crisi fiscale dello Stato*, Torino, Einaudi, 1979.
- OFFE C., *Europe Entrapped*, Cambridge, Polity Press, 2016.
- OGUS A.I., *Great Britain*, in *The Evolution of Social Insurance. 1881-1981*, P.A. Köhler, H.F. Zacher (eds.), London, Frances Printer, 1982, pp. 150-264.
- OGUS A.I., BARENDT E.M., *The Law of Social Security*, London, Butterworth, 1982.
- ORNAGHI L., *Dall'ambivalenza dello Stato moderno all'analisi della condotta umana. Michael Oakeshott e la ricerca*

- politica contemporanea, in *Annali dell'Istituto storico italo-germanico in Trento*, V, 1979, pp. 279-307.
- ORSINA G., *Da un dopo guerra all'altro. Alcune considerazioni sui destini del progetto liberale nell'Europa del Novecento*, in *L'Europa di De Gasperi e Adenauer. La sfida della ricostruzione (1945-1951)*, a cura di M. Cau, Bologna, Il Mulino, 2011, pp. 23-49.
- ORWELL G., *The Road to Wigan Pier* [1937], trad. it., *La strada di Wigan Pier*, Milano, Mondadori, 2015.
- ORZOFF A., *Interwar Democracy and the League of Nations*, in *The Oxford Handbook of European History, 1914-1945*, N. Doumanis (ed.), Oxford, Oxford University Press, 2016, pp. 261-281.
- O'SULLIVAN R., *The Inheritance of the Common Law*, London, Stevens, 1950.
- PACI M., *Introduzione*, in R.M. Titmuss, *Essays on the Welfare State*, trad. it., *Saggi sul "Welfare state"*, Roma, Edizioni lavoro, 1986, pp. 7-18.
- PACI M., *Pubblico e privato nei moderni sistemi di Welfare*, Napoli, Liguori, 1989.
- PADOA SCHIOPPA A., *Storia del diritto in Europa: dal medioevo all'età contemporanea*, Bologna, Il Mulino, 2016.
- PALAZZOLO C., *La libertà alla prova. Stato e società in Laski*, Pisa, ETS, 1979.
- PALAZZOLO C., *Dal fabianesimo al neofabianesimo. Itinerario di storia della cultura socialista britannica*, Torino, Giappichelli, 1999.
- PALAZZOLO C., *Socialismo inglese: un contesto di riferimento per Carlo Rosselli*, in *Repubblicanesimo, democrazia, socialismo delle libertà: incroci per una rinnovata cultura politica*, a cura di T. Casadei, Milano, Angeli, 2004, pp. 55-70.
- PALMER E., *The Role of Courts in the Domestic Protection of Socio-Economic Rights: The Unwritten Constitution of the UK*, in *Justiciability of Economic and Social Rights. Experiences from Domestic Systems*, F. Coomans (ed.), Antwerpen-Oxford, Intersentia, 2006, pp. 129-171.
- PARRIS H., *Constitutional Bureaucracy*, trad. it., *Una burocrazia costituzionale*, Milano, Edizioni di Comunità, 1979.
- PASSAGLIA P., *Harold Macmillan. I Earl of Stockton (1957-1963). Un conservatore "keynesiano"*, in *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i primi ministri*, a cura di A. Torre, Milano, Wolters Kluwer, 2020, pp. 901-920.
- PASTORI G., *Le cittadinanza amministrative*, in *Cittadinanze amministrative*, VIII, a cura di A. Bartolini, A. Pioggia, Firenze, Firenze University Press, 2016, pp. 429-436.
- PATER J.E., *The Making of the National Health Service*, London, King Edward's Hospital Fund for London, 1981.
- PATERSON A., NELKEN D., *Evolution in Legal Services: Practice without Theory?*, in *Civil Justice Quarterly*, 1984, pp. 229-244.
- PEDEN G.C., *The Treasury and British Public Policy: 1906-1959*, Oxford, Oxford University Press, 2000.
- PENCH L.R., *Il socialismo fabiano: un collettivismo non marxista*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1988.
- PENNICINO S., *Andrew Bonar Law (1922-1923). The Unknown Prime Minister*, in *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i primi ministri*, a cura di A. Torre, Milano, Wolters Kluwer, 2020, pp. 769-782.
- PENTY A.J., *The Restoration of the Guild System*, London, Bloomsbury, 1906.
- PERAZZOLI G., *Prefazione. Lo Stato sociale è liberale*, in W.H. Beveridge, *Lo Stato sociale*, Milano, Biblion, 2022, pp. 15-52.

- PERRY R., *United Kingdom*, in *Growth to Limits: the Western European Welfare States since World War 2*, P. Flora (ed.), Berlin-New York, Gruyter, 1986.
- PICCININI M., *Tra legge e contratto. Una lettura di Ancient Law di Henry Sumner Maine*, Milano, Giuffrè, 2003.
- PICCININI M., *Corpo politico, opinione pubblica, società politica. Per una storia dell'idea inglese di costituzione*, Torino, Giappichelli, 2007.
- PICIACCHIA P., *Herbert Henry Asquith. I Earl of Oxford and Asquith (1908-1916). Il liberale dalle due anime*, in *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i primi ministri*, a cura di A. Torre, Milano, Wolters Kluwer, 2020, pp. 725-745.
- PICKEN R.M.F., *The Comprehensive Health Service. Assumption B of the Beveridge Report*, in *Public Administration*, 21, 2, 1943, pp. 59-67.
- PIERSON C., LEIMGRUBER M., *Intellectual Roots*, in *The Oxford Handbook of the Welfare State*, F.G. Castles, S. Leibfried, J. Lewis, H. Obinger, C. Pierson (eds.), Oxford, Oxford University Press, 2012, pp. 32-44.
- PIERSON P. (ed.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, 2001.
- PIFFERI M., *Respingere, detenere, espellere: la costruzione del diritto dell'immigrazione tra Otto e Novecento*, in M. Bosworth, *La "galera amministrativa" degli stranieri in Gran Bretagna. Un'indagine sul campo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, pp. 335-362.
- PIGOU A.C., *Wealth and Welfare*, London, Macmillan, 1912.
- PIGOU A.C., *Economics of Welfare*, London, Macmillan, 1932.
- PINKER R., *Social Theory and Social Policy*, London, Heinemann, 1971.
- PINO G., *Diritti sociali. Per una critica di alcuni luoghi comuni*, in *Ragion pratica*, 2, 2016, pp. 495-518.
- PIOGGIA A., *Diritto sanitario e dei servizi sociali*, Torino, Giappichelli, 2014.
- PIPERNO A., *La politica sanitaria*, in *Welfare State all'italiana*, a cura di U. Ascoli, Roma-Bari, Laterza, 1984, pp. 153-184.
- PLANT R., *A Defence of Welfare Rights*, in *Economic, Social and Cultural Rights*, R. Beddard, D.M. Hill (eds.), London, Palgrave Macmillan, 1992, pp. 22-46.
- PLANT R., LESSER H., TAYLOR-GOOPY P., *Political Philosophy and Social Welfare. Essays on the Normative Basis of Welfare Provision*, London, Routledge, 1980.
- POLANYI K., *A Gildszocializmus (Eszmék és Emberek)* [1922], trad. it., *Il «guild socialism» (uomini e idee)*, in *La libertà in una società complessa*, a cura di A. Salsano, Torino, Bollati Boringhieri, 1987, pp. 3-6.
- POLANYI K., *Gild és Állam* [1923], trad. it., *«Guild» e Stato*, in *La libertà in una società complessa*, a cura di A. Salsano, Torino, Bollati Boringhieri, 1987, pp. 7-9.
- POLANYI K., *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 *La libertà in una società complessa*, a cura di A. Salsano, Torino, Bollati Boringhieri, 1987, pp. 42-51.
- POLANYI K., *Wirtschaft und Demokratie* [1932], trad. it., *Economia e democrazia*, in *La libertà in una società complessa*, a cura di A. Salsano, Torino, Bollati Boringhieri, 1987, pp. 65-69.
- POLANYI K., *Der Mechanismus der Weltwirtschaftskrise* [1933], trad. it, *Il*

- meccanismo della crisi economica mondiale*, in *La libertà in una società complessa*, a cura di A. Salsano, Torino, Bollati Boringhieri, 1987, pp. 74-89.
- POLANYI K., *Conflicting Philosophies in Europe* [1937], trad. it., *Filosofie in conflitto in Europa*, in *La libertà in una società complessa*, a cura di A. Salsano, Torino, Bollati Boringhieri, 1987, pp. 134-138.
- POLANYI K., *Universal Capitalism or Regional Planning?* [1945], trad. it., *Capitalismo universale o pianificazione regionale?*, in *La libertà in una società complessa*, a cura di A. Salsano, Torino, Bollati Boringhieri, 1987, pp. 141-150.
- POLANYI K., *The Great Transformation* [1944], trad. it., *La grande trasformazione*, Torino, Einaudi, 2010.
- POLITI F., *I diritti sociali*, in *I diritti costituzionali*, a cura di R. Nania, P. Ridola, volume III, Torino, Giappichelli, 2006, pp. 1019-1049.
- POLLOCK F., *The Genius of the Common Law*, New York, Columbia University Press, 1912.
- POLSI A., *Amministrazione sociale*, in *Storia Amministrazione Costituzione*, V, 1997, pp. 209-236.
- POMBENI P., *Prefazione*, in G.A. Ritter, *Storia dello Stato sociale*, Roma-Bari, Laterza, 1996, pp. IX-XVI.
- POOLE T., *The Reformation of English Administrative Law*, in *The Cambridge Law Journal*, 68, 1, 2009, pp. 142-168.
- POOLE T., *The Mystery of Lawlessness: War, Law and the Modern State*, in *Law, Liberty and the State*. Oakesbott, Hayek and Schmitt on the Rule of Law, Id., D. Dyzenhaus (eds.), Cambridge, Cambridge University Press, 2015, pp. 153-184.
- POOLE T., *Reason of State: Law, Prerogative and Empire*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015.
- PORT F.J., *Administrative Law*, London, Longmans, 1929.
- POUND R., *The Rule of Law and the Modern Social Welfare State*, in *Vanderbilt Law Review*, 7, 1, 1953, pp. 1-34.
- POWELL M., *The Hidden History of Social Citizenship*, in *Citizenship Studies*, 6, 3, 2002, pp. 229-244.
- POWELL M., *The Eureka Moment? The Creation of the British Welfare State*, in *Social Work & Social Sciences Review*, 20, 3, 2020, pp. 12-33.
- POWELL M., HEWITT M., *Welfare State and Welfare Change*, Buckingham-Philadelphia, Open University Press, 2002.
- PRIESTLEY J.B., *English Journey* [1934], London, Great Northern Books, 2012.
- PROCACCI G., *Warfare-Welfare. Intervento dello Stato e diritti dei cittadini (1914-1918)*, Roma, Carocci, 2013.
- PROSSER T., *Test Cases for the Poor. Legal Techniques in the Politics of Social Welfare*, London, Child Poverty Action Group, 1983.
- PROSSER T., *Law and the Regulators*, Oxford, Clarendon Press, 1997.
- PROSSER T., *Privatization's Unexpected Offspring*, in *Law and Contemporary Problems*, 63, 4, 2000, pp. 63-82.
- PUGGIONI P.G., *I gruppi sociali fra politica e diritto. Problemi giuridici nel pluralismo di F. Maitland, J. Figgis e H. Laski*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2, 2021, pp. 515-541.
- PUGH M., *Storia della Gran Bretagna. 1789-1990*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1997.
- PUGH M., *State and Society. A Social and Political History of Britain since 1870*, London, Bloomsbury, 2022.
- QUIRICO M., *La crisi del liberalismo britannico (1930-1950)*, in *Il Politico*, LXVII, 3, 2002, pp. 473-522.

- RACKHAM C.D., *Unemployment Insurance*, in *Social Security*, W.A. Robson (ed.), London, Allen & Unwin, 1948, pp. 125-137.
- RADBRUCH G., *Der Geist des englischen Rechts* [1946], 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.
- RATHBONE E., *Family Allowances* [1924], London, Allen & Unwin, 1949.
- RAWLS J., *A Theory of Justice*, trad. it., *Una teoria della giustizia*, Milano, Feltrinelli, 2008.
- REES A.M., T.H. Marshall and the Progress of Citizenship, in *Citizenship Today. The Contemporary Relevance of T.H. Marshall*, Id., M. Bulmer (eds.), London, UCL Press, 1996, pp. 1-24.
- REICH C.A., *The New Property*, in *The Yale Law Journal*, 73, 5, 1964, pp. 733-787.
- RESCIGNO G.U., *Cittadinanza: riflessioni sulla parola e la cosa*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1997, pp. 37-42.
- RIDLEY E., *The Beveridge Report and Public Assistance*, in *Public Administration*, 21, 2, 1943, pp. 73-80.
- RIDOLA P., *Introduzione*, in P. Häberle, *Die Wesensgehaltgarantie des Art. 19 Abs. 2 Grundgesetz*, trad. it., *Le libertà fondamentali nello Stato costituzionale*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1993, pp. 11-31.
- RIMLINGER G.V., *Welfare Policy and Economic Development: A Comparative Historical Perspective*, in *The Journal of Economic History*, 26, 4, 1966, pp. 556-571.
- RIMLINGER G.V., *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America, and Russia*, New York, Wiley & Sons, 1971.
- RIMOLI F., *Sulla retorica dei diritti*, Modena, Mucchi, 2018.
- RINTALA M., *Creating the National Health Service: Aneurin Bevan and the Medical Lords*, Portland, Frank Cass, 2003.
- RITCHIE D.G., *Natural Rights* [1894], London, Allen & Unwin, 1916.
- RITSCHEL D., 'Socialist Realism'. *The Short Life of Left-Wing Economic Revisionism in the 1920s, in Welfare and Social Policy in Britain since 1870. Essays in Honour of Jose Harris*, L. Goldman (ed.), Oxford, Oxford University Press, 2019, pp. 103-126.
- RITTER G.A., *Der Sozialstaat*, trad. it., *Storia dello Stato sociale*, Roma-Bari, Laterza, 1996.
- ROBBINS L., *The Great Depression* [1934], trad. it., *Di chi la colpa della grande crisi? E la via di uscita*, Torino, Einaudi, 1935.
- ROBBINS L., *The Theory of Economic Policy*. In *English Classical Political Economy* [1952], trad. it., *La teoria della politica economica. Nella economia politica classica inglese*, Torino, Utet, 1956.
- ROBERTS D., *Victorian Origins of the British Welfare State*, New Haven, Yale University Press, 1960.
- ROBERTS D., *How Cruel Was the Victorian Poor Law?*, in *Historical Journal*, VI, 1, 1963, pp. 97-107.
- ROBERTS F., *The Cost of Health*, London, Turnstile Press, 1952.
- ROBERTSON D.H., *What does the Economist Economize?*, in *Economic Commentaries*, London, Staples, 1956, pp. 147-154.
- ROBINSON E.A.G., *John Maynard Keynes — 1883-1946*, in *Keynes' General Theory — Reports of Three Decades*, R. Lekachman (ed.), trad. it., *Il sistema keynesiano. Trent'anni di discussioni*, Milano, Angeli, 1966, pp. 29-106.
- ROBINSON H.W., *Law and Economics*, in *The Modern Law Review*, 4, 2, 1939, pp. 257-265.

- ROBINSON J., *The Economics of Imperfect Competition* [1933], trad. it., *Economia della concorrenza imperfetta*, Milano, Etas, 1973.
- ROBSON P., *Introduction*, in *Welfare Law*, Id. (ed.), New York, New York University Press, 1992, pp. XI-XX.
- ROBSON W.A., *The Relation of Wealth to Welfare*, London, Allen & Unwin, 1924.
- ROBSON W.A., *Sir Henry Maine To-Day*, in *Modern Theories of Law*, W.I. Jennings (ed.), London, Oxford University Press, 1933, pp. 160-179.
- ROBSON W.A., *The National Insurance Act*, 1946, in *The Modern Law Review*, 10, 2, 1947, pp. 171-179.
- ROBSON W.A., *Introduction: Present Principles*, in *Social Security*, Id. (ed.), London, Allen & Unwin, 1948, pp. 12-37.
- ROBSON W.A., *Justice and Administrative Law. A Study of the British Constitution* [1928], London, Stevens, 1951.
- ROBSON W.A., *Law and the Welfare State*, in *Public Administration*, 31, 1, 1953, pp. 17-23.
- ROBSON W.A., *The Welfare State*, London, Oxford University Press, 1957.
- ROBSON W.A., *Administrative Justice and Injustice: A Commentary on the Franks Report*, in *Public Law*, 1958, pp. 12-31.
- ROBSON W.A., *Administrative Law*, in *Law and Opinion in England in the 20th Century*, M. Ginsberg (ed.), London, Stevens, 1959, pp. 193-214.
- ROBSON W.A., *Nationalized Industry and Public Ownership* [1960], trad. it., *L'industria nazionalizzata e la proprietà pubblica*, Milano, Edizioni di Comunità, 1962.
- ROBSON W.A., *Welfare State and Welfare Society. Illusion and Reality*, London, Allen & Unwin, 1976.
- ROBSON W.A., *Justice and Administrative Law Reconsidered*, in *Current Legal Problems*, 32, 1, 1979, pp. 107-116.
- RODOTÀ S., *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Roma-Bari, Laterza, 2014.
- ROMAGNOLI U., *Dallo status al contratto e ritorno*, in *Diritti e lavoro nell'Italia repubblicana*, a cura di G.G. Balandi, G. Cazzetta, Milano, Giuffrè, 2009, pp. 293-301.
- ROSA F., *Lo Human Rights Act e il processo di internazionalizzazione dei diritti fondamentali*, in *Politica del diritto*, XXXI, 4, 2000, pp. 679-701.
- ROSAMUND T., *The British Philosophy of Administration. A Comparison of British and American Ideas 1900-1939*, London, Longman, 1978.
- ROSANVALLON P., *La crise de l'État-providence*, trad. it., *Lo Stato provvidenza tra liberalismo e socialismo*, Roma, Armando, 1984.
- ROSS J.S., *The National Health Service in Great Britain. An Historical and Descriptive Study*, London, Oxford University Press, 1952.
- ROSSELLI C., *Socialismo liberale* [1930], Torino, Einaudi, 1979.
- ROSSI D., *Stanley Baldwin. I Earl Baldwin of Beudley (1923-1924, 1924-1929, 1935-1937). L'ultimo anelito di un'età vittoriana che ormai non esisteva più*, in *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i primi ministri*, a cura di A. Torre, Milano, Wolters Kluwer, 2020, pp. 783-793.
- ROSSI G., *Introduzione. Gli aspetti scientifici attuali del problema del Welfare State e le domande emergenti*, in *Welfare state: problemi e alternative*, a cura di Id., P. Donati, Milano, Angeli, 1983, pp. 11-26.
- ROWNTREE B.S., *Poverty: A Study of Town Life* [1901], London, Macmillan, 1903.
- ROWNTREE B.S., *Poverty and Progress: A Second Social Survey of York; with Diagrams and Illustrations*, London, Longmans, 1941.

- ROWNTREE B.S., LAVERS G.R., *Poverty and the Welfare State: A Third Social Survey of York Dealing Only with Economic Questions*, London, Longmans, 1951.
- RUFFILLI R., *Gli ultimi sviluppi del dibattito sullo Stato nell'età contemporanea*, in *Crisi dello Stato e storiografia contemporanea*, a cura di Id., Bologna, Il Mulino, 1979, pp. 163-189.
- RUNCIMAN W.G., *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.
- RUNCIMAN W.G., *Why Social Inequalities Are Generated by Rights*, in *Citizenship Today. the Contemporary Relevance of T.H. Marshall*, M. Bulmer, A.M. Rees (eds.), London, UCL Press, 1996, pp. 49-63.
- RUSKIN J., *Unto This Last* [1860], trad. it., *A quest'ultimo. Quattro saggi di socialismo cristiano*, Torino, Valerio, 2003.
- RUSSELL B., *Roads to Freedom. Socialism, Anarchism, and Syndicalism*, London, Allen & Unwin, 1918.
- RUSSELL-JONES A., *Workmen's Compensation Common Law Remedies and the Beveridge Report*, in *The Modern Law Review*, 1-2, 1944, pp. 13-25.
- RYAN P.A., 'Poplarism' 1894-1930, in *The Origins of British Social Policy*, P. Thane (ed.), London, Croom Helm, 1978, pp. 56-83.
- SABBATINI P., *Keynes e la 'Grande crisi'*, in J.M. Keynes, *Come uscire dalla crisi*, a cura di Id., Roma-Bari, Laterza, 1983, pp. VII-XLIV.
- SABBATUCCI G., VIDOTTO V., *Storia contemporanea. Il Novecento*, Roma-Bari, Laterza, 2008.
- SADUN BORDONI G., *Diritto e opinione pubblica. Dicey e la crisi del liberalismo inglese*, in *Rivista Internazionale di Filosofia del Diritto*, 4, 2000, pp. 531-551.
- SALSANO A., *Presentazione*, in K. Polanyi, *La libertà in una società complessa*, Torino, Bollati Boringhieri, 1987, pp. IX-XVII.
- SAMUEL H.L., *Liberalism: An Attempt to State the Principles and Proposals of Contemporary Liberalism in England*, London, Grant Richards, 1902.
- SANDFORD C., *Taxation and Social Policy: An Overview in Taxation and Social Policy*, Id., C. Pond, R. Walker (eds.), London, Heinemann, 1980, pp. 1-12.
- SANTORO E., *Rule of Law e "libertà degli inglesi". L'interpretazione di Albert Venn Dicey*, in *Lo Stato di diritto. Storia, teoria, critica*, a cura di P. Costa, D. Zolo, Milano, Feltrinelli, 2002, pp. 173-202.
- SANTORO E., *Diritto e diritti: lo Stato di diritto nell'era della globalizzazione*, Torino, Giappichelli, 2008.
- SANTORO PASSARELLI F., *Rischio e bisogno nella previdenza sociale*, in *Rivista italiana della previdenza sociale*, 1948, pp. 177-196.
- SARACENO C., *Il welfare. Tra vecchie e nuove disuguaglianze*, Bologna, Il Mulino, 2021.
- SARTI MAGI L., VITALE A., *Il servizio sanitario inglese punto di riferimento per la riforma sanitaria italiana*, in *Previdenza sociale*, 4, 1979, pp. 937-965.
- SASSOON D., *One Hundred Years of Socialism*, trad. it., *Cento anni di socialismo. La sinistra nell'Europa occidentale del XX secolo*, Roma, Editori Riuniti, 1997.
- SCARMAN L., *English Law - The New Dimension*, London, Stevens, 1974.
- SCHMITT C., *Verfassungslehre* [1928], trad. it., *Dottrina della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1984.

- SCHMITT C., *Der Begriff des Politischen* [1932], trad. it., *Il concetto di 'politico'*, in Id., *Le categorie del politico. Saggi di teoria politica*, a cura di P. Schiera, G. Miglio, Bologna, Il Mulino, 2013, pp. 89-203.
- SCHUMPETER J.A., *Capitalism, Socialism and Democracy* [1942], trad. it., *Capitalismo, socialismo, democrazia*, Milano, Etas, 1977.
- SCHWARTZ B., *Lions Over the Throne. The Judicial Revolution in English Administrative Law*, New York, New York University Press, 1987.
- SCIARRA S., *L'Europa e il lavoro. Solidarietà e conflitto in tempi di crisi*, Roma-Bari, Laterza, 2013.
- SCRUTTON T.E., *The Work of the Commercial Courts*, in *Cambridge Law Journal*, 1, 1923, pp. 6-19.
- SEARLE G.R., *The Quest for National Efficiency: A Study in British Politics and Political Thought, 1899-1914*, Oxford, Blackwell, 1971.
- SEBALD W.G., *Luftkrieg und Literatur*, trad. it., *Storia naturale della distruzione*, Milano, Adelphi, 2014.
- SGRITTA G.B., *Il dilemma selettività/universalità: genesi, trasformazione e limiti*, in *Welfare state: problemi e alternative*, a cura di P. Donati, G. Rossi, Milano, Angeli, 1983, pp. 401-461.
- SHAW G.B., *The Basis of Socialism. Economic*, in *Fabian Essays in Socialism* [1889], Id. (ed.), trad. it., *Saggi fabiani*, Roma, Editori Riuniti, 1990, pp. 7-32.
- SIMONS H.C., *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.
- SKEFFINGTON D., *The Orator and the Conversationalist. From Laski to Oakeshott, 1921-1965*, in *Political Science at the LSE. A History of the Department of Government, from the Webbs to COVID*, C. Schonhardt-Bailey, G. Bannerman (eds.), London, Ubiquity Press, 2021, pp. 53-85.
- SKIDELSKY R., *Keynes and the Treasury View: The Case for and Against an Active Unemployment Policy 1920-1939*, in *The Emergence of the Welfare State in Britain and Germany. 1850-1950*, W.J. Mommsen (ed.), London, Croom Helm, 1981, pp. 167-187.
- SKIDELSKY R., *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.
- SKIDELSKY R., *Keynes*, trad. it., *Keynes*, Bologna, Il Mulino, 1998.
- SLOMAN P., *Beveridge's Rival: Juliet Rhys-Williams and the Campaign for Basic Income, 1942-55*, in *Contemporary British History*, 30, 2, 2016, pp. 203-223.
- SMILES S., *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.
- SMITH A., *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* [1776], trad. it., *La ricchezza delle nazioni*, Roma, Newton, 2011.
- SMITH H.L., *Britain in the Second World War. A Social History*, Manchester, Manchester University Press, 1996.
- SOMERVELL D.C., *British Politics since 1900*, London, Andrew Dakers, 1950.
- SOMMA A., *Il diritto del lavoro dopo i Trenta gloriosi*, in *Lavoro e diritto*, 2, 2018, pp. 307-322.
- SONELLI S., *La tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento inglese: lo Human Rights Act 1998 e oltre*, Torino, Giappichelli, 2010.

- SORDI B., *Tra Weimar e Vienna. Amministrazione pubblica e teoria giuridica nel primo dopoguerra*, Milano, Giuffrè, 1987.
- SORDI B., *Révolution, Rechtsstaat and the Rule of Law: Historical Reflections on the Emergence and Development of Administrative Law*, in *Comparative Administrative Law*, P. Lindseth, S. Rose-Ackerman (eds.), Northampton, Edward Elgar, 2010, pp. 23-37.
- SORDI B., *Democrazia e amministrazione: genealogie e sentieri interrotti*, in *La democrazia di fronte allo Stato: una discussione sulle difficoltà della politica moderna*, a cura di A. Pizzorno, Milano, Feltrinelli, 2010, pp. 119-149.
- SORDI B., *Diritto pubblico e diritto privato. Una genealogia storica*, Bologna, Il Mulino, 2020.
- SPENCER H., *The Man Versus the State* [1884], in Id., *The Man Versus the State: With Four Essays on Political and Society*, Harmondsworth, Penguin, 1969, pp. 57-191.
- SPICKER P., *Poverty and Social Security: Concepts and Principles*, London, Routledge, 1993.
- STAMMATI G., *Dal Piano Beveridge al progetto laburista sulle assicurazioni sociali*, Roma, Associazione Italo-britannica, 1946.
- STEBBINGS C., *Legal Foundation of the Tribunals in Nineteenth Century England*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.
- STOLLEIS M., *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland. Dritter Band 1914-1945*, München, Beck, 1999.
- STOLLEIS M., *Origins of the German Welfare State. Social Policy in Germany to 1945*, Berlin, Springer, 2013.
- STOLLEIS M., *The European Welfare State - A Model Under Threat*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 46, 2017, pp. 17-39.
- STOLZI I., *Politica sociale o diritti sociali? Un itinerario novecentesco*, in *La dignità del lavoro. Nel cinquantenario dello Statuto*, a cura di P. Passaniti, Milano, Angeli, 2021, pp. 81-93.
- STONE J., *The Twentieth Century Administrative Explosion and After*, in *California Law Review*, 52, 3, 1964, pp. 513-542.
- STRACHEY J., *The Coming Struggle for Power*, London, Victor Gollancz, 1932.
- STREET H., *Justice in the Welfare State*, London, Stevens, 1968.
- SULLIVAN M., *The Development of the British Welfare State*, London, Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf, 1996.
- TAGGART M., *From 'Parliamentary Powers' to Privatization: The Chequered History of Delegated Legislation in the Twentieth Century*, in *The University of Toronto Law Journal*, 55, 3, 2005, pp. 575-627.
- TAGLIACCOZZO E., *Il liberalsocialismo di John Stuart Mill*, in *Mondoperaio*, 5, 1982, pp. 112-117.
- TAWNEY R.H., *Secondary Education for All. A Policy for Labour*, London, Allen & Unwin, 1922.
- TAWNEY R.H., *The Acquisitive Society* [1921], trad. it., in Id., *Opere*, a cura di F. Ferrarotti, Torino, Utet, 1975, pp. 37-230.
- TAWNEY R.H., *Equality* [1931], trad. it., in Id., *Opere*, a cura di F. Ferrarotti, Torino, Utet, 1975, pp. 531-798.
- TAYLOR A.J.P., *English History, 1914-1945*, trad. it., *Storia dell'Inghilterra contemporanea*, Roma-Bari, Laterza, 1968.
- TEDESCO F., *Introduzione a Hayek*, Roma-Bari, Laterza, 2004.
- TEMPLE W., *Citizen and Churchman*, London, Eyre & Spottiswoode, 1941.
- TEMPLE W., *Christianity and Social Order* [1942], Harmondsworth, Penguin, 1956.

- TERAO H., *Rights, Welfare and Morality. Re-appraising L.T. Hobbhouse's Theoretical Contribution to the British New Liberalism*, in *International Journal of Social Economics*, 43, 9, 2016, pp. 904-916.
- THANE P., *Non-Contributory Versus Insurance Pensions 1878-1908*, in *The Origins of British Social Policy*, P. Thane (ed.), London, Croom Helm, 1978, pp. 84-106.
- THANE P., *Foundations of the Welfare State*, London, Longman, 1996.
- THANE P., *Old Age in English History. Past Experiences, Present Issues*, Oxford, Oxford University Press, 2000.
- TIMMINS N., *The Five Giants: A Biography of the Welfare State*, London, William Collins, 2017.
- TITMUSS R.M., *Problems of Social Policy. History of the Second World War. United Kingdom Civil Series*, London, HMSO and Longmans, 1950.
- TITMUSS R.M., *Health*, in *Law and Opinion in England in the 20th Century*, M. Ginsberg (ed.), London, Stevens, 1959, pp. 299-318.
- TITMUSS R.M., *The Irresponsible Society*, in *Fabian Tract*, 323, 1960, pp. 1-20.
- TITMUSS R.M., *The Role of Redistribution in Social Policy*, in *Social Security Bulletin*, 1, 28, 6, 1965, pp. 14-20.
- TITMUSS R.M., *The Gift Relationship: From Human Blood to Social Policy*, London, Allen & Unwin, 1970.
- TITMUSS R.M., *Welfare "Rights", Law and Discretion*, in *The Political Quarterly*, 42, 1971, pp. 113-132.
- TITMUSS R.M. (et al.), *Social Policy. An Introduction*, London, Hyman, 1974.
- TITMUSS R.M., *Commitment to Welfare* [1968], London, Allen & Unwin, 1976.
- TITMUSS R.M., *La riforma delle pensioni in Gran Bretagna*, in *Rivista degli informi e delle malattie professionali*, 5, 1, 1970, pp. 922-934.
- TITMUSS R.M., *Essays on the Welfare State*, trad. it., *Saggi sul "Welfare state"*, Roma, Edizioni lavoro, 1986.
- TOCQUEVILLE A. De, *Oeuvres complètes*, V, II, *Voyages en Angleterre, Irlande, Suisse, Algerie*, trad. it., *Viaggio in Inghilterra*, Napoli, Guida Editori, 1998.
- TORRE A., *Interpretare la Costituzione britannica. Itinerari culturali a confronto*, Torino, Giappichelli, 1997.
- TORRE A., *Regno Unito*, Bologna, Il Mulino, 2021.
- TORREGGIANI V., *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.
- TORREGGIANI V., *Stato e culture corporative nel Regno Unito. Progetti per una rappresentanza degli interessi economici nella riflessione inglese della prima metà del XX secolo*, Milano, Giuffrè, 2018.
- TOTH F., *Non solo Bismarck contro Beveridge: sette modelli di sistema sanitario*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2, 2016, pp. 279-305.
- TOWNSEND P., *The Meaning of Poverty*, in *British Journal of Sociology*, 13, 1962, pp. 210-227.
- TOWNSEND P., *Poverty in the United Kingdom. A Survey of Household Resources and Standards of Living*, Harmondsworth, Penguin, 1979.
- TRENTMANN F., *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.
- TREVES G., *Lo sviluppo del diritto amministrativo inglese*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1946, pp. 177-185.

- TRICKETT J., *An Unjust Law, in From the Workhouse to Welfare. What Beatrice Webb's 1909 Minority Report Can Teach Us Today*, London, Fabian Society, 2009, pp. 37-46.
- URBINATI N., *Il liberalismo socialista nella tradizione inglese*, in *I dilemmi del liberalsocialismo*, a cura di M. Bovero, V. Mura, F. Sbarberi, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1994, pp. 211-235.
- URWICK E.J., *A Philosophy of Social Progress*, London, Methuen, 1912.
- VAN DER WEE H., *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.
- VARANO V., BARSOTTI V., *La tradizione giuridica occidentale. Testo e materiali per un confronto civil law common law*, Torino, Giappichelli, 2021.
- VASSALLI F., *Osservazioni di uomini di legge in Inghilterra*, Roma, Associazione Italo-britannica, 1946.
- VECA S., *Cittadinanza. Riflessioni filosofiche sull'idea di emancipazione*, Milano, Feltrinelli, 1990.
- VEIT-WILSON J.H., *Condemned to Deprivation? Beveridge's Responsibility for the Invisibility of Poverty*, in *Beveridge and Social Security: An International Retrospective*, J. Hills, J. Ditch, H. Glennerster (eds.), Oxford, Clarendon Press, 1994, pp. 97-117.
- VIANELLO F., *Umanesimo del welfare: qualche riflessione*, in *In difesa del Welfare State*, a cura di G.M. Rey, G.C. Romagnoli, Milano, Angeli, 1993, pp. 107-117.
- VIOLA F., *Etica e metaetica dei diritti umani*, Torino, Giappichelli, 2000.
- WADE H.W.R., *Administrative Law*, trad. it., *Diritto amministrativo inglese*, Milano, Giuffrè, 1969.
- WADE H.W.R., *Inghilterra*, in *Il controllo giurisdizionale della pubblica amministrazione*, a cura di A. Piras, Torino, Utet, 1971, pp. 251-338.
- WALLAS G., *The Great Society. A Psychological Analysis*, London, Macmillan, 1914.
- WEBB S., *Socialism in England*, London, Swan Sonnenschein, 1890.
- WEBB S., *Facts for Socialists. From the Political Economists and Statisticians*, in *Fabian Tract*, 5, 1899, pp. 1-19.
- WEBB S., *What Happened in 1931: A Record*, in *Fabian Tract*, 237, 1932, pp. 1-14.
- WEBB S., *The Basis of Socialism. Historic*, in *Fabian Essays in Socialism* [1889], G.B. Shaw (ed.), trad. it., *Saggi fabiani*, Roma, Editori Riuniti, 1990, pp. 33-61.
- WEBB B., WEBB S., *History of Trade Unionism*, London, Longmans, 1894.
- WEBB B., WEBB S., *The State and the Doctor*, London, Longmans, 1910.
- WEBB B., WEBB S., *Soviet Communism: A New Civilisation?* [1935], trad. it., *Il comunismo sovietico: una nuova civiltà*, Torino, Einaudi, 1950.
- WEBB B., WEBB S., *English Poor Law History*, London, Frank Cass, 1963.
- WEBB B., WEBB S., *A Constitution for the Socialist Commonwealth of Great Britain*, Cambridge, Cambridge University Press, 1975.
- WEBB B., WEBB S., *Industrial Democracy* [1897], trad. it., in Id., *Democrazia industriale: antologia degli scritti*, a cura di G. Berta, Roma, Ediesse, 1994.
- WEBER M., *Wirtschaft und Gesellschaft* [1922], trad. it., *Economia e società. I. Teoria delle categorie sociologiche*, Torino, Edizioni di Comunità, 2000.
- WEBSTER C., *Healthy or Hungry Thirties?*, in *History Workshop Journal*, 13, 1982, pp. 110-129.

- WEBSTER C., *Problems of Health Care the National Health Service Before 1957. The Health Service since the War*, London, HMSO, 1988.
- We Can Conquer Unemployment*, London, Cassell and Company, 1929.
- WEDDERBURN K.W., *Kahn Freund e il diritto del lavoro in Gran Bretagna dal dopoguerra a oggi, in Il pluralismo e il diritto del lavoro. Studi su Otto Kahn-Freund*, a cura di G.G. Balandi, S. Sciarra, Roma, Edizioni Lavoro, 1982, pp. 13-35.
- WEDDERBURN K.W., *Common Law, Labour Law, Global Law*, in *Social and Labour Rights in a Global Context. International and Comparative Perspectives*, B. Hepple (ed.), Cambridge, Cambridge University Press, 2002, pp. 19-54.
- WEILER P., *The New Liberalism. Liberal Social Theory in Great Britain 1889-1914*, New York-London, Garland Publishing, 1982.
- WEILL R., *Dacey Was Not Diceyan*, in *The Cambridge Law Journal*, 62, 2, 2003, pp. 474-493.
- WEINSTEIN D., *Utilitarianism and the New Liberalism*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.
- WELLS H.G., *The Rights of Man or What Are We Fighting For?*, Harmondsworth, Penguin, 1940.
- WELSHMAN J., *Evacuation and Social Policy During the Second World War: Myth and Reality*, in *Twentieth Century British History*, 9, 1, 1998, pp. 28-53.
- WHITE S., *Ethics*, in *The Oxford Handbook of the Welfare State*, F.G. Castles, S. Leibfried, J. Lewis, H. Obinger, C. Pierson (eds.), Oxford, Oxford University Press, 2012, pp. 19-31.
- WIKLEY N., *Social Security Appeals in Great Britain*, in *Administrative Law Review*, 46, 2, 1994, pp. 183-212.
- WILENSKY H.L., *The Welfare State and Equality. Structural and Ideological Roots of Public Expenditure*, Berkeley-Los Angeles, University of California Press, 1975.
- WILENSKY H.L., *The «New Corporatism», Centralization and the Welfare State*, trad. it., *Neocorporativismo, accentramento e Stato assistenziale*, Bologna, Cappelli, 1980.
- WILLCOCKS J., *The Creation of the National Health Service*, London, Routledge, 1967.
- WILLIAMS D.G.T., *The Donoughmore Report in Retrospect*, 60, 3, 1982, pp. 273-292.
- WILLIS J., *The Parliamentary Powers of English Government Departments*, Cambridge, Harvard University Press, 1933.
- WILLIS J., *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.
- WILLS J.V., *An Exposure of Labour Exchanges [1913]*, in *The Development of the British Welfare State, 1880-1975*, J.R. Hay (ed.), London, Arnold, 1978, pp. 22-23.
- WILSON N., *The Comprehensive Health Service. Assumption B of the Beveridge Report*, in *Public Administration*, 21, 2, 1943, pp. 68-73.
- WILSON W., *The Study of Administration*, in *Political Science Quarterly*, 2, 2, 1887, pp. 197-222.
- WILSON T., WILSON D., *Beveridge and the Reform of Social Security - Then and Now*, in *Government and Opposition*, 28, 3, 1993, pp. 353-371.
- WINCOTT D., *Images of Welfare in Law and Society: The British Welfare State in Comparative Perspective*, in *Journal of Law and Society*, 38, 3, 2011, pp. 343-375.
- WINKLER J.T., *The Political Economy of Administrative Discretion*, in *Discre-*

- tion and Welfare*, M. Adler, S. Asquith (eds.), London, Heinemann, 1981, pp. 82-134.
- WOLMAN L., *The Beveridge Report*, in *Political Science Quarterly*, 1, 1943, pp. 1-10.
- WOODROOFE K., *The Making of the Welfare State in England: A Summary of Its Origin and Development*, in *Journal of Social History*, 1, 4, 1968, pp. 303-324.
- WOOTTON B., *Plan or No Plan*, London, Victor Gollancz, 1934.
- WOOTTON B., *Freedom Under Planning* [1947], trad. it., *Libertà e pianificazione*, Torino, Einaudi, 1947.
- WRAITH R.E., HUTCHESSON P.G., MACDONALD A., *Administrative Tribunals*, London, Allen & Unwin, 1973.
- ZAGREBELSKY G., *Il diritto mite*, Torino, Einaudi, 1992.
- ZAMAGNI V., *Dalla rivoluzione industriale all'integrazione europea. Breve storia economica dell'Europa contemporanea*, Bologna, Il Mulino, 1999.
- ZANINI A., *Keynes: una provocazione metodologica. Il "continente-Keynes" e l'Europa del '900: metodo e norme*, Verona, Bertani, 1985.
- ZANINI A., *Sicurezza sociale. Un paradigma politico per il Welfare State*, in *Filosofia politica*, 3, 2015, pp. 421-438.
- ZINCONE G., *Da sudditi a cittadini. Le vie dello stato e le vie della società civile*, Bologna, Il Mulino, 1992.
- ZOLO D., *La strategia della cittadinanza*, in *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, a cura di Id., Roma-Bari, Laterza, 1994, pp. 3-46.
- ZOLO D., *Teoria e critica dello Stato di diritto*, in *Lo Stato di diritto. Storia, teoria, critica*, a cura di Id., P. Costa, Milano, Feltrinelli, 2002, pp. 17-73.

INDICE DEI NOMI

- ABEL-SMITH, Brian; 68, 76, 81, 84, 96, 122, 134, 163, 164, 171, 206, 211, 241, 257, 263
- ADDISON, Christopher; 77, 80
- ADDISON, Paul; 164, 195, 198, 199, 199, 226, 243
- ADLER, Michael; 136, 272
- AGUILERA-BARCHET, Bruno; XVI
- ALBER, Jens; XXVII, XXXI, 43, 243, 284, 287
- ALLEN, Carleton Kemp; 119, 213, 214
- ALLISON, John W. F.; 64, 274
- ALVAZZI DEL FRATE, Paolo; 16
- AMATO, Giuliano; 288
- ANSON, William R.; 49
- APOSTOLI, Adriana; 170
- ARANGIO-RUIZ, Gaetano; 49
- ARDIGÒ, Achille; 291
- ARIANO, Emanuele; 151
- ARTHURS, Harry William; 67, 122, 124
- ARTS, Wil A.; 285
- ARVIND, T.T.; 71, 249
- ASCOLI, Ugo; 265, 286, 295
- ASHFORD, Douglas Elliott; XXXI, 15, 70, 175, 192
- ASHLEY-COOPER, Anthony (VII Earl of Shaftesbury); 13
- ASQUITH, Herbert Henry; XV, 38, 47
- ASQUITH, Stewart; 272
- ATKIN, James Richard; 154, 213
- ATKINSON, Anthony Barnes; 202, 271, 295
- ATKINSON, John; 95
- ATTEE, Clement Richard; XXIV, 77, 98, 199, 208, 237, 239
- AUSTIN, John; XVIII, 90
- BACKHOUSE, Roger E.; 189
- BAGEHOT, Walter; XXII, 153
- BAKER, John; 117
- BAKKE, Edward Wight; 135
- BALANDI, Gian Guido; 42, 225, 272, 293
- BALDASSARRE, Antonio; XXXIII, 280
- BALDWIN, Peter; XXXI, XXXII, 161, 185
- BALDWIN, Stanley; 107
- BALFOUR, Arthur James; 1, 48
- BALIBAR, Étienne; X
- BANNERMAN, Gordon; 270
- BARBALET, Jack M.; XXVIII, 223, 271
- BARCELONA, Pietro; XXIX, 280, 290
- BARENDT, Eric M.; 239, 258
- BARILE, Paolo; 169
- BARKER, Ernest; 23, 24
- BARKER, Rodney; 61
- BARNETT, Correlli Douglas; 238
- BARSOTTI, Vittoria; 152
- BARTOLINI, Antonio; 292
- BARTIP, Peter W. J.; 32, 201
- BATEMAN, Will; 75
- BAUMAN, Zygmunt; 277
- BECATTINI, Giacomo; 82
- BEDDARD, Ralph; XLII
- BÉLAND, Daniel; 288
- BELL, Joanna; 274
- BELL, Kathleen; 212, 248
- BELLAMY, Richard; X
- BELLOC, Hilaire; 60, 61
- BENASSI, David; 183
- BENTHAM, Jeremy; XI, XIII, 3, 4, 12-17, 22, 24, 30, 31, 64, 91, 185, 195, 254
- BENVENUTI, Feliciano; XLIII
- BERLIN, Isaiah; XXXVIII, 267, 268, 282
- BERTA, Giuseppe; 29
- BERTI, Giorgio; 276

- BEVAN, Aneurin; 206-208, 214, 216, 237-241, 243
- BEVERIDGE, William Henry; XV, XVIII, XXIII-XXVI, XXIX-XXXVI, XL, XLII, 2, 6, 7, 10, 16, 25, 27, 32, 34, 38, 40-43, 46, 51, 53, 60, 63, 65, 66, 70, 72, 85, 86, 94, 97, 105, 111, 116, 129, 132, 135, 136, 141-146, 150, 152, 154, 155, 158-203, 205, 207, 211, 218-221, 223, 224, 226, 236, 238, 243, 251-261, 263, 265, 266-269, 271, 281, 283, 285, 286, 289, 291-295
- BEVIN, Ernest; 164
- BEVIR, Mark; 284
- BIN, Roberto; 290
- BISMARCK, Otto von; XV, XXX, XL, 42-44, 64, 65, 188, 285, 286
- BLACKHAM, Robert J.; 94
- BLACKSTONE, William; 228
- BLAIR, Anthony Charles Lynton; 286
- BOBBIO, Norberto; X, XLII, 28, 170
- BOCCARA, Nadia; 25
- BOGDANOR, Vernon; 275
- BONAR LAW, Andrew; 94
- BONFIGLIO, Salvatore; 199
- BOOTH, Alan; 75, 135, 151
- BOOTH, Charles; 8, 86
- BORSAY, Anne; 197
- BOSANQUET, Bernard; 23
- BOSANQUET, Helen; 6, 8
- BOSANQUET, Nick; 2
- BOSCO, Andrea; 167
- BOSWORTH, Mary; 276
- BOTTOMORE, Tom; 276
- BOVERO, Michelangelo; XIX
- BOWLEY, Marian; 80; 138
- BOYER, George R.; 219
- BRADLEY, Anthony; 136, 211
- BRADLEY, Francis Herbert; 23
- BRADSHAW, Jonathan; 135, 203, 240, 271
- BRAITHWAITE, William John; 55, 63
- BRANSON, Noreen; 135, 138, 145, 155
- BRIIGS, Asa; XXX, 9, 14, 16, 181, 187, 242
- BROAD, Thomas Tucker; 105
- BROCKINGTON, Colin Fraser; 14, 218
- BRODIE, Douglas; 33, 78, 200
- BRONTË, Charlotte; 190
- BROOKE, Rosalind; 68, 84, 96, 122, 211
- BROWN, Alfred Ernest; 206
- BROWN, Ronald G.S.; 58, 80
- BRUCE, Maurice; 19, 80, 105, 127, 136, 143, 145, 166, 253
- BRUNELLI, Giuditta; 287
- BULMER, Martin; XXVI
- BUNBURY, Henry; 194
- BURKE, Edmund; 4, 11
- BUTLER, Richard Austen; 196, 243
- BUTTERFIELD, Herbert; XVI, 64
- CAFFÈ, Federico; 281
- CAIRNCROSS, Alexander; 242
- CALABRÒ, Carmelo; 22, 98, 224
- CALAMANDREI, Piero; XLII, 144
- CALOGERO, Guido; XIX
- CALVOCORESSI, Peter; 208
- CAMPBELL, Tom; 275
- CAMPBELL-BANNERMAN, Henry; 32, 38
- CANE, Peter; 273
- CAPORALE, Federico; 90
- CAPPELLINI, Paolo; 222
- CAR, Ronald; 43
- CARAVALE, Giulia; 105
- CARAVALE, Mario; 158
- CARBONI, Giuliana; 76
- CARETTI, Paolo; 292
- CARLO I (sovrano di Inghilterra); 154
- CARPENTER, Glyn; 112
- CARR, Cecil Thomas; 13, 85, 126
- CARROLL, Lewis (Charles Lutwidge Dodgson); 213
- CARUSO, Bruno; 286
- CASADEI, Thomas; 28, 262, 292
- CASSESE, Sabino; XVII, 14, 57, 86, 121, 284, 287
- CASTEL, Robert; 287
- CASTELLI, Alberto; 168
- CASTLES, Francis G.; XV
- CATANZARO, Andrea; 268
- CAU, Maurizio; 131, 237
- CAVALIERE, Paolo; 256
- CAVANNA, Adriano; 117

- CAWSON, Alan; 146
 CAZZETTA, Giovanni; 11, 159, 225, 281, 287
 CERVATI, Angelo Antonio; 70, 280
 CESAREO, Vincenzo; 270
 CHADWICK, Edwin; 14, 26
 CHAMBERLAIN, Joseph; 7, 32, 44
 CHAMBERLAIN, Neville; 105, 106, 127, 138, 144, 198
 CHAMBERLIN, Edward Hastings; 129
 CHAMBERS, Rosalind; 201
 CHANDLER, James A.; 13, 37, 80, 114
 CHARLESWORTH, Lorie; 14
 CHIOZZA MONEY, Leo George; XV, 45, 51, 53-55
 CHIRULLI, Paola; 67
 CHURCHILL, Winston Leonard Spencer; XV, XX, XXIV, XXV, 34, 35, 38, 41, 45-50, 106, 107, 110, 127, 142-144, 168, 195, 198-200, 205, 239, 240, 242
 CINELLI, Maurizio; 158
 CLARK, Colin; 188
 CLARK, Geoffrey N.; 17, 18
 CLARKE, Joan Simeon; 134
 CLARKE, John J.; 197
 CLARKE, Peter; 32, 74, 83, 107, 127
 COHEN, Felix S.; 124
 COKE, Edward; 64, 117
 COLE, George Douglas Howard; XIX, 24, 61, 62, 88, 89, 132, 133, 136, 178-182, 245, 267
 COLLINI, Stefan; 24
 COLLINS, Doreen; 40
 COLUCCI, Michele; 166
 CONTI, Fulvio; XXXII, 192, 242
 COOMANS, Fons; 275
 COOPER, John; 19, 25, 36, 38, 45, 47, 80, 143
 COPPOLARO, Lucia; 237
 CORNISH, William Rodolph; 17, 18
 CORSI, Cecilia; 291
 COSTA, Giacomo; 108
 COSTA, Pietro; X, XIV, XXVII, XXXI, XLIV, 4, 23, 67, 101, 108, 149, 150, 159, 166, 222, 223, 276, 277
 CRAIG, Paul Philip; XIII, 69, 71, 99
 CRANSTON, Ross; 222
 CREW, Albert; 94
 CROCE, Benedetto; 24
 CRONIN, James E.; 75, 126, 209, 271
 CROSLAND, Charles Anthony Raven; 182, 255, 257
 CROSSMAN, Richard Howard Stafford; XXXIII, XXXIV, XXXVIII, 239, 245, 246
 CROWTHER, Margaret Anne; 4, 19, 76, 93, 146
 CUTLER, Tony; 189
 CUOCOLO, Lorenzo; 285
 DAHRENDORF, Ralf; X, XXVIII, XXXIII, 34, 85, 150, 169, 270, 271, 278
 D'ALBERTI, Marco; 116
 D'ALESSANDRO, Ruggero; 221
 DALTON, Hugh; 133, 237
 DARGERFIELD, George; 60
 DAUNTON, Martin J.; XII
 DAVIDSON, Roger; 55
 DEACON, Alan; 135, 203, 240, 271
 DEAN, Hartley; 292
 DEANE, Herbert Andrew; 131
 DE BONI, Claudio; 134, 176, 253
 DE CECCO, Marcello; 202
 DEL GIUDICE, Riccardo; 194
 DELLA CANANEA, Giacinto; 71
 DEL PUNTA, Riccardo; 286
 DE LUCA, Alessandra; 219
 DENNING, Alfred Thompson; XXXVI, XXXVII, 67, 229, 230, 233, 246
 DE RUGGIERO, Guido; 24
 DE SANCTIS, Alberto; 22, 25
 DE SANCTIS, Francesco M.; 225
 DE SMITH, Stanley Alexander; XXXVII, 249
 DETTI, Tommaso; 276
 DEVETZI, Stamatia; 272
 DEVLIN, Patrick Arthur; 247
 DICEY, Albert Venn; XII, XIII, XX, XXI, XXXVII, 11, 12, 14-16, 18-20, 29, 31, 39, 40, 48, 49, 56-58, 67, 69, 71, 83, 97, 116, 118, 119, 121, 122, 124-126, 153, 154, 232, 246-251

- DICIOTTI, Enrico; 267, 290
 DICKENS, Charles; 137
 DICOSOLA, Maria; 38
 DI GASPARE, Giuseppe; 63
 DIGBY, Anne; 138, 146, 187, 226
 DIMOCK, Marshall Edward; *XXIII*, 139, 140, 273
 DISRAELI, Benjamin; 16, 125
 DITCH, John; 161
 DOBNER, Petra; 287
 DONATI, Pierpaolo; 259, 277, 291
 DONOUGHMORE, Richard Walter John Hely-Hutchinson; 119, 121
 DONNISON, David Vernon; 256
 DOUMANIS, Nicholas; 87
 DOWNES, Arthur H.; 52
 DUBBER, Markus D.; *XVI*
 DUGUIT, Léon; 89, 90, 116
 DYZENHAUS, David; 269

 EATWELL, Roger; 204, 237, 239
 ECKSTEIN, Harry; 135, 214, 238, 264
 EDEN, Robert Anthony; 256
 EDOARDO VII (sovrano del Regno Unito); *XX*, 75, 77, 179
 EINAUDI, Luigi; *XXIII*, 24, 108, 155
 EKIRCH, Arthur A.; 89
 ELISABETTA I (sovrano di Inghilterra); 3, 229
 ELLWOOD, David W.; 168, 218, 237, 243, 255
 EMERSON, Blake; 151
 ENRICO VIII (sovrano di Inghilterra); 121
 ENSOR, Robert Charles Kirkwood; 46
 ERHAG, Thomas; 272
 ERNST, Daniel R.; 151
 ESPING-ANDERSEN, Gøsta; *XL*, 261, 285
 EWING, Keith David; *XVIII*, *XLII*, 275

 FABIANO, Laura; 198
 FANO, Ester; *XXXIV*
 FANTACCI, Luca; 168
 FENZI, Benedetto; 181
 FERRAJOLI, Luigi; *XIV*, *XXXIV*, *XXXIX*, 170, 276
 FERRARA, Leonardo; 292

 FERRARESE, Maria Rosaria; 277
 FERRARI, Giuseppe Franco; 17, 53, 79, 115, 197, 203, 258, 267, 285
 FERRAROTTI, Franco; *XVIII*, 193
 FERRERA, Maurizio; *XXVII*, *XXXII*, 66; 258, 265, 266, 288
 FEUCHTWANGER, Edgar Joseph; 48
 FIELDING, Steven; 199
 FIGGIS, John Neville; 61
 FINER, Herman; 168
 FINLAYSON, Graham; 16, 135, 177, 205
 FIORAVANTI, Maurizio; 11, 49, 66, 74, 222, 270, 275, 280
 FISHER, Herbert Albert Laurens; 79
 FLEMING, Don; 219
 FLORA, Peter; *XXVII*, 43, 242, 284
 FORMAN, Archibald; 94
 FOUCAULT, Michel; 4
 FOURASTIÉ, Jean; 280
 FRANCO, Paul; 269
 FRANKFURTER, Felix; 89, 138
 FRANKS, Oliver Shewell; 211, 247-249, 272
 FRASER, Derek; 19, 38
 FRAZER, William; 163
 FREDÀ, Dolores; 20
 FREEDEN, Michael; 28, 32, 58
 FREEDLAND, Mark; 284
 FRIEDMAN, Milton; *XXXIX*, 261
 FRIEDMANN, Wolfgang Gaston; *XXXVI*, 96, 121, 152, 154, 230-232, 246, 247, 279
 FROSINI, Vittorio; 23, 30, 152
 FULBROOK, Julian; 7, 42, 57, 94, 136, 203, 211, 258
 FUSARO, Carlo; 198

 GAETA, Lorenzo; 265
 GAITSKELL, Hugh Todd Naylor; 88, 97, 124, 237-239, 243
 GALBRAITH, John Kenneth; *XXXV*, 129, 253-255, 277
 GALLI DELLA LOGGIA, Ernesto; 288
 GALLIGAN, Denis J.; 69, 213, 273, 292
 GARLAND, David; *XXI*, *XL*, 161, 286
 GEDDES, Eric Campbell; 82, 94, 95
 GELISSEN, John; 285

- GEORGE, Henry; 8
 GEORGE, Victor; 148, 179, 181, 187, 259, 271, 284
 GIANNINI, Massimo Severo; *XLIII*, 121
 GIDDENS, Anthony; *XXVIII*, 286
 GIERKE, Otto Friedrich von; 61
 GILBERT, Bentley B.; 40, 42, 76, 80, 143
 GILBERT, Mark; 199
 GILSON, Mary Barnett; 10, 43, 136
 GINSBERG, Morris; *XXXVII*, 249, 250
 GIORGI, Chiara; 262, 265, 286
 GIORGIO V (sovrano del Regno Unito); 48
 GIOVANNI XXIII (papa Roncalli); 275
 GIROTTI, Fiorenzo; *XXXII*, 64, 180, 193, 252, 259
 GIUBBONI, Stefano; *XXXVI*, 180, 260, 287, 291
 GLADSTONE, David; *XIII*, 64, 141, 243
 GLADSTONE, William Ewart; 16, 17
 GLENNERSTER, Howard; 161, 165, 198, 242, 272, 284, 288
 GNEIST, Rudolf von; 15
 GODFREY, Mark; *XVI*
 GOLDMAN, Lawrence; 109, 161
 GOLDSWORTHY, Jeffrey; 275
 GOLDTHORPE, John Harry; 262
 GORE, Charles; 59
 GORIELY, Tamara; 219
 GORSKY, Martin; 245
 GOZZINI, Giovanni; 276
 GRAHAM, Cosmo; 275
 GRANAGLIA, Elena; 262
 GRAVES, Robert; 126
 GREAVES, Harold Richard Goring; 209
 GREBLO, Edoardo; 102
 GREEN, Ewen Henry Harvey; 256
 GREEN, Thomas Hill; *XVII*, 22-24, 31, 38, 61, 91, 152, 220
 GREENWOOD, Arthur; 138, 171
 GREGORIO, Massimiliano; 74
 GREY, Edward; 73
 GRIFFITH, John Aneurin Grey; *XXXVII*, *XXXVIII*, 34, 83, 93, 95, 96, 119, 139, 140, 213, 232, 233, 249, 250, 273, 274
 GROSSI, Paolo; *XIV*, *XLIII*, 18, 158, 222
 GUAZZALOCA, Giulia; 48
 GUERRERO-OROZCO, Omar; 116
 GUILLEBAUD, Claude William; 241
 GURVITCH, Georges; 158
 GUTMANN, Amy; 21, 34
 HÄBERLE, Peter; 291
 HABERMAS, Jürgen; 288
 HALDANE, Richard Burdon; 84-86, 98
 HALÉVY, Élie; 15
 HALL, M. Penelope; 186, 216
 HALSBURY, Hardinge Stanley Giffard; 68
 HAMILTON, George Francis; 8, 80
 HANDLER, Joel F.; 288
 HARDEN, Ian; 284
 HARDY, Henry; *XXXVIII*
 HARE, Ivan; *XLII*
 HARLOW, Carol; 67, 90, 100, 116, 121, 153, 204, 249, 273, 274
 HARRIS, Henry John; 53
 HARRIS, Jose; 2, 6, 40, 70, 109, 136, 166, 171, 179, 180, 183, 188, 189, 195, 198, 218, 260
 HARRIS, Neville; 94, 265, 272
 HARRIS, Ronald Walter; 54
 HART, Jenifer; *XIII*
 HART, William O.; 204
 HAWTREY, Ralph G.; 129
 HAY, James Roy; 19, 46, 58, 144, 196
 HAYEK, Friedrich August von; *XXXVI*, *XXXVIII*, *XXXIX*, 34, 131, 149, 150, 167, 168, 198, 232, 261, 268, 269, 279
 HAYTER, Dianne; 9
 HEADEY, Bruce W.; 272
 HECLO, Hugh; *XXVII*, 44, 46
 HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich; 23, 90
 HEIDENHEIMER, Arnold J.; *XXVII*
 HEINEMANN, Margot; 135, 138, 145, 155
 HEMERIJCK, Anton; 286
 HENDERSON, Edith G.; 117
 HENNOCK, Ernst Peter; 38, 43
 HEPPLÉ, Bob; *XLII*
 HERBERT, S. Mervyn; 134, 204
 HEWART, Gordon; *XX*, *XXI*, *XXXVIII*, 117-119, 246
 HEWITT, Martin; 219, 286

- HILL, Charles; 215
 HILL, Dilys M.; *XLII*
 HILL, Michael; 279
 HILLS, John; 161
 HIRSCH, Fred; *XL*, 111, 254, 277, 278
 HIRSCHMAN, Albert Otto; 290
 HIRST, Paul Quentin; 61
 HITLER, Adolf; 166
 HOBHOUSE, Leonard Trelawny; *XVII*,
XVIII, *XXXVII*, 22, 24-28, 30, 32-34,
 37, 47, 49, 59, 88, 99, 120, 123, 131,
 152, 220, 223, 249
 HOBBSAWM, Eric John; 13, 30, 74
 HOBSON, John Atkinson; *XVII*, 27, 28, 40,
 45, 47, 64
 HODGE, Alan; 126
 HOLDSWORTH, William Searle; 119
 HOLMES, Oliver Wendell Jr.; 89
 HOLMES, Stephen; *XLI*
 HOOVER, Kenneth R.; 131
 HORTON, Tim; 8
 HOWARTH, Thomas Edward Brodie; 237
 HSIAO, Kung Chuan; 61
 HUBBACK, Eva M.; 197
 HUNT, Murray; 274
 HUSBANDS, Christopher T.; 24
 HUTCHESON, Peter G.; 56, 84, 211, 248
 HUTTON, Graham; 241

 ILIFFE, Steve; 116, 214

 JACKSON, Ben; 124
 JAFFE, Louis L.; 117
 JAMES, William; 70
 JEFFERYS, Kevin; 196
 JENKS, Wilfred Clarence; 275
 JENNINGS, William Ivor; *XX*, *XXI*, 10, 15,
 90, 114, 124-126, 136, 138-140, 153,
 166
 JESSOP, Bob; 266
 JOERGES, Christian; 288
 JONES, Harry W.; 268
 JUDGE, Ken; 184

 KAHN-FREUND, Otto; *XXXVII*, 18, 33, 120,
 250, 272
 KARATANI, Rieko; 170, 276

 KARMINSKI, Seymour Edward; 250
 KATWALA, Sunder; 6
 KAUFMANN, Franz Xaver; *XXXII*, 75, 284
 KEEN, Frank Noel; 141
 KEETON, George Williams; 227, 228
 KEITH-LUCAS, Bryan; 93, 114
 KELSEN, Hans; 152
 KENNEDY, Duncan; *XII*, 161, 274
 KEYNES, John Maynard; *XIX*, *XX*, *XXIX*,
XXXIII, *XXXIX*, *XL*, 42, 47, 65, 82,
 108-111, 125-132, 136, 146, 156, 168,
 176, 186-189, 191, 195, 198, 199, 256,
 261, 269, 271, 281, 284, 285, 289
 KINDLEBERGER, Charles Poor; 138
 KING, Desmond; 261, 279
 KING, Jeff; *XLII*
 KIRBY, James; 61
 KLEIN, Lawrence Robert; 187
 KLEIN, Rudolf; 112, 206, 240, 245, 260,
 271
 KÖHLER, Peter A.; 44
 KUHNLE, Stein; *XV*, 76

 LABORDE, Cécile; 90
 LACCHÈ, Luigi; *XLIII*
 LAGI, Sara; 268
 LAMB, Peter; 89, 99
 LAMBERT, Edouard; 151
 LAMBERT, Robert J.; 175
 LANARO, Silvio; *XXVI*, 223
 LANSBURY, George; 8, 93
 LA ROSA, Michele; *XIV*
 LASKI, Harold Joseph; *XVIII*, *XX*, 21, 33,
 61, 66, 89-92, 98-104, 116, 117, 119,
 120, 121, 131, 132, 139, 157, 161, 208,
 210, 220, 245, 269
 LA SPINA, Antonio; *XIV*, *XXIX*, 143, 146,
 191, 285, 292
 LAVERS, G. R.; 262
 LAW, Alex; 215
 LAYBOURN, Keith; 3, 138, 208
 LEE, Clive; 75
 LEIBFRIED, Stephan; *XV*
 LEIMGRUBER, Matthieu; 187
 LEKACHMAN, Robert; 108
 LEONE XIII (papa Pecci); 61

- LESSER, Harry; 279
 LETTIERI, Luigi; 153
 LEVY, Hermann; 58, 112
 LEWIS, Jane; XV, 245
 LEWIS, John Herbert; 78, 79
 LIGUGNANA, Giovanna; 56
 LINDERT, Peter H.; 295
 LINDSETH, Peter; 122
 LINDSEY, Almont; 206, 241, 244
 LIPPMAN, Walter; 149
 LLEWELYN DAVIES, D. J.; 96
 LLOYD, Dennis; 17, 250
 LLOYD GEORGE, David; XV, XX, XXV, 38,
 39, 42, 44, 47, 48, 51-53, 55, 56, 59, 63,
 76, 77, 79, 82, 92, 127, 128, 132, 143,
 144
 LOBBAN, Michael; 90
 LOCH, Charles Stewart; 8
 LOCKE, John; 91
 LOTHIAN, Philip Henry Kerr; 167
 LOUGHLIN, Martin; XIII, 69, 70, 74, 90, 92,
 116, 121, 223, 247, 269, 287
 LOWE, Rodney; 56, 172, 195, 202, 244,
 256, 259, 263, 271, 286
 LUCIANI, Massimo; XLII, 287, 290
 LUNGHINI, Giorgio; XIX, 108
 LYNES, Tony; 136
- MACDERMOTT, John Clarke; 18
 MACDONAGH, Oliver; XIII, 14
 MACDONALD, Alistair; 56, 84, 211, 248
 MACDONALD, James Ramsay; 32, 105, 127
 MACIOCCO, Gavino; 215, 219, 287
 MACIVER, Robert Morrison; 103
 MACLEAN, Donald; 80
 MACLEOD, Iain; 240
 MACLEOD, Roy M.; 14
 MACMILLAN, Harold; 133, 134, 256
 MACNICOL, John; 183
 MAGID, Henry Meyer; 62, 89
 MAIER, Charles S.; 74, 88
 MAINE, Henry Sumner; X, 222, 225
 MAITLAND, Frederic William; 13, 22, 61
 MAJONE, Giandomenico; 285
 MALPASSI, Stefano; 89
 MALTHUS, Thomas Robert; 3, 4
- MANNONI, Stefano; 71, 277
 MANNORI, Luca; 14, 56, 69, 74, 209, 249,
 285
 MARCUZZO, Maria Cristina; 189
 MARQUAND, David; 180
 MARRAMAO, Giacomo; XXXIV
 MARROCU, Luciano; 6, 30, 62, 178
 MARSH, David C.; 54, 94, 106, 136, 141
 MARSHALL, Alfred; 35, 82, 108
 MARSHALL, George Catlett; 236
 MARSHALL, Thomas Humphrey; IX-XI,
 XIV, XXIV-XXVI, XXVIII, XXXII,
 XXXVI, XXXIX, XLII, 4, 9, 16, 60,
 102, 116, 143-145, 163, 169-171, 175,
 178, 192, 203, 204, 217, 218, 220-225,
 227, 236, 242, 243, 251, 252, 254, 255,
 258, 262, 263, 266, 270, 271, 289, 292
 MARTINELLI, Claudio; 16, 49, 227, 275
 MARTINO, Pamela; 95
 MARWICK, Arthur; 131
 MARX, Karl; XXVIII, 28, 30, 131, 132
 MASTERMAN, Charles Frederick Gurney; 41
 MATTEI, Ugo; 151
 MAY, George Ernest; XX, 126, 135, 137
 MAZZA, Mauro; 286
 MAZZIOTTI DI CELSO, Manlio; XLII, 57,
 119, 226
 McAUSLAN, Patrick; 11
 McBRIAR, Alan Marne; 31
 McCORMICK, Conor; 71
 McELDOWNEY, John F.; 11
 MCGREGOR, Oliver Ross; XIV
 McILWAIN, Charles Howard; 229
 McKECHNIE, William Sharp; 49
 MECCARELLI, Massimo; 225
 MECHI, Lorenzo; 237
 MELLERAY, Fabrice; 90
 MENGONI, Luigi; 290
 MEYER, Hugo Richard; 15
 MEZZADRA, Sandro; 252
 MICKLETHWAIT, Robert; 211
 MIDDLEMAS, Keith; 58, 75, 145, 276
 MIELE, Giovanni; XLIV
 MIGLIO, Gianfranco; 152
 MILL, John Stuart; XVI, XXXVIII, 21, 22,
 24, 25, 30, 31, 152, 268

- MILWARD, Alan S.; 236
 MINGIONE, Enzo; 193
 MINSKY, Hyman Philip; 130
 MISHRA, Ramesh; 276
 MITCHELL, John David Bowden; *XXII*, 69, 71, 121
 MOMMSEN, Wolfgang Justin; 43
 MOND, Alfred Moritz; 93
 MONTRONI, Giovanni; 144
 MOONEY, Gerry; 215
 MOORE, Chris; 274
 MORANT, Robert Laurie; 55
 MOREL, Nathalie; 286
 MORELAND, William Harrison; 85
 MORGAN, Kenneth Owen; 208
 MORGAN, Kimberly J.; 288
 MORRONE, Andrea; 158
 MORTATI, Costantino; 252
 MOSLEY, Oswald; *XX*, 132
 MOWAT, Charles Loch; 108, 127
 MUIRHEAD, John Henry; 23
 MURA, Virgilio; *XIX*, 21
 MYRDAL, Gunnar; 128

 NANIA, Roberto; 290
 NAVARRO, Vincente; 54, 208, 245, 286
 NEILL, Edmund; 269
 NELKEN, David; 219
 NEPI MODONA, Guido; *XLII*
 NEWSHOLME, Arthur; 116
 NICHOLLS, David; 61
 NISHIZAWA, Tamotsu; 189
 NOZICK, Robert; 279
 NULLMEIER, Frank; 75, 284

 OAKESHOTT, Michael; 269, 270
 OALSTER, Richard; 13
 OBINGER, Herbert; *XV*, 288
 O'CONNOR, James; *XL*, 284
 OFFE, Claus; 288
 OGUS, Anthony Ian; 44, 239, 258
 ORNAGHI, Lorenzo; 270
 ORSINA, Giovanni; 131
 ORWELL, George; 137
 ORZOFF, Andrea; 87
 O'SULLIVAN, Richard; 228

 PACI, Massimo; 42, 54, 165
 PADOA SCHIOPPA, Antonio; 158
 PALAZZOLO, Claudio; 28, 29, 62, 92, 99, 132
 PALIER, Bruno; 286
 PALME, Joakim; 286
 PALMER, Elizabeth; 275
 PARRIS, Henry; 14
 PASQUINELLI, Sergio; 286
 PASSAGLIA, Paolo; 256
 PASSANITI, Paolo; *XXXI*
 PASTORI, Giorgio; 292
 PATER, John E.; 206
 PATERSON, Alan; 219
 PAVAN, Ilaria; 265, 286
 PEDEN, George C.; 65, 75, 83, 256
 PENCH, Lucio R.; 98
 PENNICINO, Sara; 94
 PENTY, Arthur Joseph; 62
 PERAZZOLI, Giovanni; 190
 PERRY, Richard; 242
 PICCININI, Mario; 90, 222
 PICCIACCHIA, Paola; 38
 PICKEN, Ralph M. F.; 194
 PIERSON, Christopher; *XV*, 187, 288
 PIERSON, Paul; 288
 PIFFERI, Michele; 276
 PIGOU, Arthur Cecil; 35, 110
 PIHLAJAMÄKI, Heikki; *XVI*
 PINKER, Robert; *XXVIII*, 10, 262
 PINO, Giorgio; 290
 PIO XI (papa Ratti); 275
 PIOGGIA, Alessandra; 286, 291, 292
 PIPERNO, Aldo; 286
 PIRAS, Aldo; 212
 PIZZORNO, Alessandro; *XXVII*
 PIZZUTI, Felice Roberto; 202
 PLANT, Raymond; *XLII*, 279
 POLANYI, Karl; *XVII*, *XXVII*, *XXIX*, 4, 16, 98, 146-148, 279
 POLITI, Fabrizio; 290
 POLLOCK, Frederick; 63
 POLSI, Alessandro; 42
 POMBENI, Paolo; 161
 POND, Chris; 184

- POOLE, Thomas; 74, 269, 273
 PORT, Frederick John; 117
 POUND, Roscoe; 89, 233
 POWELL, John Enoch; 240
 POWELL, Martin; XXXI, 219, 258, 286
 PRIESTLEY, John Boynton; 137
 PROCACCI, Giovanna; 75
 PROSSER, Tony; 139, 209, 246, 262, 274
 PUGGIONI, Pier Giuseppe; 61
 PUGH, Martin, 19, 138, 243, 257
- QUIRICO, Monica; 199
- RACKHAM, Clara Dorothea; 201
 RADBRUCH, Gustav; XXII, 153
 RADCLIFFE, Cyril John; 273
 RATHBONE, Eleanor; XXV, 173, 197
 RAWLINGS, Richard; 67, 100, 121, 204, 249, 273
 RAWLS, John; 279
 REAGAN, Ronald; XXXIX
 REES, Anthony M.; XXVI
 REGAN, Francis; 219
 REICH, Charles Alan; 272
 REID, James Scott Cumberland; 273
 REISMAN, David A.; 133
 RESCIGNO, Giuseppe Ugo; 170
 REY, Guido Maria; 283
 RHYS-WILLIAMS, Juliet; 180
 RICARDO, David; 4
 RIDLEY, E.; 194
 RIDOLA, Paolo; 290, 292
 RIMLINGER, Gaston V.; 3, 5
 RIMOLI, Francesco; 290
 RINTALA, Marvin; 207
 RITCHIE, David George; 23
 RITSCHER, Daniel; 109
 RITTER, Gerhard A.; XXXII, 152, 161, 265, 272
 ROBBINS, Lionel; 15, 21, 146
 ROBERTS, David; 5, 14
 ROBERTS, Ffrangcon; 241
 ROBERTSON, Dennis Holme; 282
 ROBINSON, Edward Austin Gossage; 108
 ROBINSON, Herbert William; 140
 ROBINSON, Joan; 129
- ROBSON, Peter; 291
 ROBSON, William Alexander; XX, XXI, 28, 67, 95, 117, 120-122, 124, 135, 139, 151, 153, 154, 174, 201, 208, 210-212, 214, 222, 228, 230, 242, 247, 250, 273, 279, 280
 RODOTÀ, Stefano; XXXIV, XLIII, 159, 225
 ROMAGNOLI, Gian Cesare; 283
 ROMAGNOLI, Umberto; 225
 ROOSEVELT, Franklin Delano; XX, XXXII, 129, 158, 160, 195
 ROSA, Francesca; 275
 ROSAMUND, Thomas; XXIII, 86, 153
 ROSANVALLON, Pierre; XL, 284, 294
 ROSE-ACKERMAN, Susan; 122
 ROSENFELD, Michel; XVIII
 ROSS, Fiona; 261
 ROSS, James Stirling; 11, 163, 214, 218
 ROSSELLI, Carlo; XIX, 28
 ROSSI, Davide; 107
 ROSSI, Giovanna; 259, 266, 278
 ROWNTREE, Benjamin Seebohm; 8, 45, 86, 145, 262
 RUFFILLI, Roberto; 280
 RUFFINI, Francesco; XLII
 RUNCIMAN, Walter Garrison; 65, 77, 137, 146, 259
 RUSKIN, John; 21, 41, 62
 RUSSELL, Bertrand; 132, 180
 RUSSELL-JONES, Alec; 201
 RYAN, Pat A.; 93
- SABBATINI, Pierluigi; 130
 SABBATUCCI, Giovanni; 277
 SADUN BORDONI, Gianluca; 19
 SAJÓ, András; XVIII
 SALSANO, Alfredo; XVII, 149
 SAMUEL, Herbert Louis; 37
 SANDER, Anne; XV, 76
 SANDFORD, Cedric; 184
 SANTORO, Emilio; 13, 67, 70
 SANTORO PASSARELLI, Francesco; 291
 SANTOS, Alvaro; XII
 SARACENO, Chiara; 43
 SARTI MAGI, Luigi; 286
 SARTORI, Giovanni; X

- SASSOON, Donald; 29
 SBARBERI, Franco; XIX
 SCARMAN, Leslie; 227
 SCASE, Richard; 266
 SCHIERA, Pierangelo; 152
 SCHMITT, Carl; XLII, 152
 SCHONHARDT-BAILEY, Cheryl; 270
 SCHUMPETER, Joseph Alois; 66
 SCHWARTZ, Bernard; 273
 SCIARRA, Silvana; 272, 284, 287
 SCRUTTON, Thomas E.; 96
 SEARLE, Geoffrey Russell; 7, 64
 SEBALD, Winfried Georg; 165
 SELDON, Anthony; 180
 SELIGMAN, Edwin Robert Anderson; 120
 SENIOR, Nassau William; 26
 SGRIFFA, Giovanni Battista; 259, 262
 SHAW, George Bernard; 29
 SILEI, Gianni; XXXII, 192, 242
 SIMONS, Henry C.; 198
 SINZHEIMER, Hugo; 272
 SKEFFINGTON, Daniel; 270
 SKIDELSKY, Robert; 108, 127, 188, 261
 SLOMAN, Peter; 180
 SMILES, Samuel; 3
 SMITH, Adam; 15, 31
 SMITH, Harold L.; 226
 SOMERVELL, David Churchill; 60
 SOMMA, Alessandro; 287
 SONELLI, Silvia; 275
 SORACE, Domenico; 292
 SORBA, Carlotta; XIV
 SORDI, Bernardo; XXVII, XLIII, 14, 56, 69, 74, 121, 152, 209, 222, 249, 274, 284, 285, 287
 SPENCER, Herbert; 23
 SPENS, William; 196
 SPICKER, Paul; 262
 STAMMATI, Gaetano; 199
 STARK, Shona Wilson; 274
 STEBBINGS, Chantal; 56, 123
 STENDAHL, Sara; 272
 STEVENS, Robert; 68, 84, 96, 122, 211
 STIRTON, Lindsay; 71, 249
 STOLLEIS, Michael; 43, 152, 288
 STOLZI, Irene; XXXI
 STONE, Adrienne; 275
 STONE, Julius; 247
 STRACHEY, John; 132
 STREET, Harry; XXXVII, 56, 85, 96, 212, 232, 233, 249
 STUART (dinastia); 124, 154, 229
 SULLIVAN, Michael; 31, 166, 196, 215, 256
 SUMNER, John Andrew Hamilton; 96
 SUNSTEIN, Cass Robert; XLI
 SWEENEY, Tony; 215
 TAGGART, Michael; 210, 274
 TAGLIACCOZZO, Enzo; 22
 TARLI BARBIERI, Giovanni; 292
 TAWNEY, Richard Henry; XVIII, 97-99, 112, 123, 124, 161, 225, 282
 TAYLOR, Alan John Percivale; 77, 82, 92, 106, 107, 113, 126, 128, 131
 TAYLOR-GOOPY, Peter; 279
 TEDESCO, Francescomaria; 149, 268
 TEMPLE, William; XXX, 161, 196
 TERAIO, Hanno; 59
 THANE, Pat; XX, 4, 7, 19, 40, 44, 45, 83, 84, 94, 106, 219, 226
 THATCHER, Margaret; XXXIX, XL, 284-286
 TIMMINS, Nicholas; 79, 194, 196, 197, 202, 206, 219, 237, 243, 256, 274
 TITMUSS, Richard Morris; XXVI, XXXV, XXXIX, XL, XLII, 32, 63, 164-166, 195, 201, 204, 207, 215-217, 225, 226, 236, 238, 241-244, 250, 253, 256, 257, 261, 263-266, 282, 285, 292
 TOCQUEVILLE, Alexis de; 5
 TORRE, Alessandro; 38, 48, 70, 223
 TORREGGIANI, Valerio; 62, 88, 129, 132
 TOTH, Federico; 286
 TOWNSEND, Peter; XXXV, 257, 262, 263
 TRENTMANN, Frank; 254
 TREU, Tiziano; 286
 TREVES, Giuseppino; 154
 TRICKETT, Jon; 4
 TRUBEK, David; XII
 URBINATI, Nadia; 25, 124

- URWICK, Edward Johns; 58
- VAN DER WEE, Herman; 256, 261
- VARANO, Vincenzo; 152
- VARUHAS, Jason; 274
- VASSALLI, Filippo; 153
- VECA, Salvatore; X
- VEIT-WILSON, John H.; 185, 263
- VIANELLO, Fernando; 283
- VIDOTTO, Vittorio; 277
- VIOLA, Francesco; 222, 283
- VISCOMI, Antonio; 265
- VITALE, Agostino; 286
- VITTORIA (sovrano del Regno Unito); 3, 12, 14, 53
- WADE, Emlyn Capel Stewart; 124
- WADE, Henry William Rawson; XXXVII, 67, 69, 87, 95, 114, 121, 123, 140, 212, 214, 228, 248, 249
- WALDRON, Jeremy; 279
- WALKER, Robert; 184
- WALLAS, Graham; 58
- WEBB, Beatrice; XVIII, 2, 3, 6, 8, 10, 17, 29, 30, 34, 38, 41, 42, 52, 54, 55, 62, 80, 84, 86, 98, 115, 132, 173, 178, 179, 203, 256
- WEBB, Sidney; XVIII, 2, 3, 6, 10, 17, 29, 30, 34, 38, 41, 42, 52, 54, 55, 62, 70, 86, 98, 115, 119, 127, 132, 173, 178, 179, 203, 256
- WEBER, Max; XXIII, 85
- WEBSTER, Charles; 146, 206, 239, 242
- WEDDERBURN, Kenneth William; 272
- WEILER, Peter; 21, 22, 24, 27
- WEILL, Rivka; 122
- WEINSTEIN, David; 24, 27
- WELLS, Herbert George; 159
- WELSHMAN, John; 226
- WHEATLEY, John; 138
- WHITE, Stuart; 175
- WHITLEY, John Henry; 78
- WIKELEY, Nick; 211
- WILDING, Paul; 284
- WILENSKY, Harold L.; XII, 161, 260
- WILLCOCKS, John; 206, 215, 217
- WILLIAMS, David Glyndwr Tudor; 121
- WILLIAMS, John; 189
- WILLIAMS, Karel; 189
- WILLINK, Henry Urmston; 206
- WILLIS, John; 85, 121
- WILLS, Jack V.; 62
- WILSON, Dorothy; 181, 257
- WILSON, Harold; 239, 271
- WILSON, Norman; 194
- WILSON, Thomas; 181, 257
- WILSON, Woodrow; 85
- WINCOTT, Daniel; XXVI
- WINKLER, Jack T.; 272
- WOLMAN, Leo; 164
- WOODCOCK, John; 215, 216
- WOODROOFE, Kathleen; 15, 175
- WOOTTON, Barbara; 129, 168
- WRAITH, Ronald E.; 56, 84, 211, 248
- ZACHER, Hans Friedrich; 44
- ZAGREBELSKY, Gustavo; 280
- ZAMAGNI, Vera; 13
- ZANINI, Adelino; 130, 190
- ZINCONI, Giovanna; X
- ZOLO, Danilo; 67, 150, 223, 276

INDICE SOMMARIO

<i>Abbreviazioni</i>	VII
--------------------------------	-----

INTRODUZIONE

1. I caratteri della « British Revolution »	IX
2. Rule of Law e Welfare State: il valore dell'ingranaggio	XXV

CAPITOLO PRIMO

LA GRAN BRETAGNA BATTISTRADA DEL WELFARE NOVECENTESCO: LA CERNIERA DELLA NATIONAL INSURANCE

1. 1905: la nomina della Royal Commission on the Poor Laws	1
1.1. Traiettorie collettivistiche: verso il riformismo novecentesco	11
1.2. Le mediazioni del national minimum	20
2. Le mire universalistiche della National Insurance	36
2.1. Tendenze redistributive: i nuovi orizzonti costituzionali	44
2.2. Direttrici amministrative: la moltiplicazione dei servizi sociali	51
3. La via inglese al Welfare State. Trasformazioni solidali e persistenze paternaliste	59

CAPITOLO SECONDO

TRA LO STATO DIRIGISTA E L'ECONOMICISMO DELL'INTERWAR PERIOD

1. Diritto e politica sociale: le ambizioni di ricostruzione e il ritorno all'equilibrio prebellico	73
1.1. Tra il pluralismo giuridico e l'uniformità delle prestazioni	87
1.2. La fine del laissez-faire? Il (controverso) completamento dello schema assicurativo	101
1.3. Un nuovo dispotismo? Lo svuotamento della Poor Law e l'irrompere della questione amministrativa	111
2. Le svolte della Grande crisi e le reazioni alla pianificazione keynesiana. La frammentazione giuridica del means-test	125
3. Dall'assicurazione ai servizi sociali: la convivenza tra Rule of Law e Welfare State	141

CAPITOLO TERZO
IL SOLIDARISMO DELLA CITTADINANZA SOCIALE:
LA PREMESA DEL NATIONAL HEALTH SERVICE

1.	Dalla via della schiavitù alla via della cittadinanza sociale. La libertà dal bisogno come tavola dei valori del secondo dopoguerra	157
2.	Il piano Beveridge: tre « principi », tre « premesse », tre « metodi »	170
2.1.	L'eredità della stagione liberale: il welfare minimo e l'uguaglianza contributiva	178
2.2.	L'eredità del periodo fra le due guerre: le grandi trasformazioni keynesiane	186
3.	La recezione del Report. All'apice del verticismo del Welfare State laburista .	194
4.	L'universalismo del National Health Service: i traguardi dell'indivisibilità dei diritti e i nuovi orizzonti del giuridico	214

CAPITOLO QUARTO
LA CRISI DELL'UNIVERSALISMO DEI DIRITTI SOCIALI

1.	La crisi 'precoc' del Welfare State: il National Health Service alla prova della sostenibilità economica e della complessità burocratica	235
1.1.	La decadenza dell'universalismo beveridgiano: la reiezione dell'uguaglianza contributiva e il cammino verso la selettività	251
1.2.	Il tracollo del national minimum e il paradosso della moltiplicazione dei diritti	265
2.	L'ingranaggio della cittadinanza sociale: la crisi del valore storico della solidarietà	281

<i>Statutes</i>	297
---------------------------	-----

<i>Cases</i>	301
------------------------	-----

<i>Parliamentary Papers</i>	303
---------------------------------------	-----

<i>Riferimenti bibliografici</i>	305
--	-----

<i>Indice dei nomi</i>	345
----------------------------------	-----

UNIVERSITÀ DI FIRENZE

CENTRO DI STUDI
PER LA STORIA DEL PENSIERO GIURIDICO MODERNO

PUBBLICAZIONI

QUADERNI FIORENTINI

« Per la storia del pensiero giuridico moderno »

Vol. 1 (1972), 8°, p. 486

Vol. 2 (1973), 8°, p. 798

Vol. 3-4 (1974-75) - Il « socialismo giuridico ». Ipotesi e letture, due tomi in 8°, p. 1041

Vol. 5-6 (1976-77) - Itinerari moderni della proprietà, due tomi in 8°, p. 1140

Vol. 7 (1978) - Emilio Betti e la scienza giuridica del Novecento, 8°, p. 648

Vol. 8 (1979), 8°, p. 564

Vol. 9 (1980) - Su Federico Carlo di Savigny, 8°, p. 590

Vol. 10 (1981), 8°, p. 584

Vol. 11-12 (1982-83) - Itinerari moderni della persona giuridica, due tomi in 8°, p. 1200

Vol. 13 (1984), 8°, p. 782

Vol. 14 (1985), 8°, p. 646

Vol. 15 (1986), 8°, p. 748

Vol. 16 (1987) - Riviste giuridiche italiane (1865-1945), 8°, p. 718

Vol. 17 (1988), 8°, p. 640

Vol. 18 (1989), 8°, p. 744

Vol. 19 (1990), 8°, p. 736

Vol. 20 (1991) - François Gény e la scienza giuridica del Novecento, 8°, p. 588

Vol. 21 (1992), 8°, p. 750

Vol. 22 (1993) - Per Federico Cammeo, 8°, p. 706

Vol. 23 (1994), 8°, p. 554

Vol. 24 (1995), 8°, p. 620

Vol. 25 (1996), 8°, p. 810

Vol. 26 (1997), 8°, p. 744

Vol. 27 (1998), 8°, p. 590

Vol. 28 (1999) - Continuità e trasformazione: la scienza giuridica italiana tra fascismo e repubblica, due tomi in 8°, p. 1180

Vol. 29 (2000), 8°, p. 578

Vol. 30 (2001), due tomi in 8°, p. 988

Vol. 31 (2002) - L'ordine giuridico europeo: radici e prospettive, due tomi in 8°, p. 950

Vol. 32 (2003), 8°, p. 796

Vol. 33-34 (2004-2005) - L'Europa e gli 'Altri'. Il diritto coloniale fra Otto e Novecento, due tomi in 8°, p. 1408

Vol. 35 (2006), due tomi in 8°, p. 1120

Vol. 36 (2007) - Principio di legalità e diritto penale (per Mario Sbriccoli), due tomi in 8°, p. 1562

Vol. 37 (2008), 8°, p. 744

Vol. 38 (2009) - I diritti dei nemici, due tomi in 8°, p. 1956

Vol. 39 (2010), 8°, p. 946

Vol. 40 (2011) - Giudici e giuristi. Il problema del diritto giurisprudenziale fra Otto e Novecento, due tomi in 8°, p. 1174

- Vol. 41 (2012), 8°, p. 940
 Vol. 42 (2013), 8°, p. 804
 Vol. 43 (2014) - Autonomia. Unità e pluralità nel sapere giuridico fra Otto e Novecento, due tomi in 8°, p. 1144
 Vol. 44 (2015), due tomi in 8°, p. 1262
 Vol. 45 (2016), 8°, p. 778
 Vol. 46 (2017) - Giuristi e Stato sociale, due tomi in 8°, p. 1060
 Vol. 47 (2018), 8°, p. 816
 Vol. 48 (2019), 8°, p. 840
 Vol. 49 (2020), 8°, p. 914
 Vol. 50 (2021) - Il pluralismo giuridico: paradigmi ed esperienze. Cinquant'anni di 'Quaderni fiorentini', due tomi in 8°, p. 1014
 Vol. 51 (2022), 8°, p. 788

BIBLIOTECA

« Per la storia del pensiero giuridico moderno »

- 1 LA SECONDA SCOLASTICA NELLA FORMAZIONE DEL DIRITTO PRIVATO MODERNO
 Incontro di studio - Firenze, 17-19 ottobre 1972
 Atti, a cura di Paolo Grossi
 (1973), 8°, p. 484
- 2 Mario Sbriccoli, CRIMEN LAESAE MAIESTATIS
 Il problema del reato politico alle soglie della scienza penalistica moderna
 (1974), 8°, p. 399
- 3 Pietro Costa, IL PROGETTO GIURIDICO
 Ricerche sulla giurisprudenza del liberalismo classico
 Vol. I: Da Hobbes a Bentham
 (1974), 8°, p. XIII-414
- 4 Mario Sbriccoli, ELEMENTI PER UNA BIBLIOGRAFIA DEL SOCIALISMO GIURIDICO ITALIANO
 (1976), 8°, p. 169
- 5 Paolo Grossi, « UN ALTRO MODO DI POSSEDERE »
 L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica post-unitaria
 (1977), 8°, p. 392
- 6/7 Franz Wieacker, STORIA DEL DIRITTO PRIVATO MODERNO
 con particolare riguardo alla Germania
 Trad. di Umberto Santarelli e di Sandro A. Fusco
 Vol. I (1980), 8°, p. 560
 Vol. II (1980), 8°, p. 429
- 8 Maurizio Fioravanti, GIURISTI E COSTITUZIONE POLITICA NELL'OTTO-CENTO TEDESCO
 (1979), 8°, p. 432
- 9 Peter Stein-John Shand, I VALORI GIURIDICI DELLA CIVILTÀ OCCIDENTALE
 Trad. di Alessandra Maccioni
 (1981), 8°, p. 465

- 10 Gioele Solari, **SOCIALISMO E DIRITTO PRIVATO**
Influenza delle odierne dottrine socialistiche sul diritto privato (1906)
Edizione postuma a cura di Paolo Ungari
(1980), 8°, p. 259
- 11/12 **CRISTIANESIMO, SECULARIZZAZIONE E DIRITTO MODERNO**
A cura di Luigi Lombardi Vallauri e Gerhard Dilcher
(1981), 8°, p. 1527
- 13 **LA « CULTURA » DELLE RIVISTE GIURIDICHE ITALIANE**
Arti del Primo Incontro di studio - Firenze, 15-16 aprile 1983
A cura di Paolo Grossi
(1984), 8°, p. VI-198
- 14 Franco Todescan, **LE RADICI TEOLOGICHE DEL GIUSNATURALISMO LAICO**
I. Il problema della secolarizzazione nel pensiero giuridico di Ugo Grozio
(1983), 8°, p. VIII-124
- 15 Emanuele Castrucci, **TRA ORGANICISMO E « RECHTSIDEE »**
Il pensiero giuridico di Erich Kaufmann
(1984), 8°, p. XIV-202
- 16 Pietro Barcellona, **I SOGGETTI E LE NORME**
(1984), 8°, p. IV-204
- 17 Paolo Cappellini, **SYSTEMA IURIS**
I. Genesi del sistema e nascita della « scienza » delle Pandette
(1984), 8°, p. XII-638
- 18 Luca Mannori, **UNO STATO PER ROMAGNOSI**
I. Il progetto costituzionale
(1984), 8°, p. XII-656
- 19 Paolo Cappellini, **SYSTEMA IURIS**
II. Dal sistema alla teoria generale
(1985), 8°, p. XII-416
- 20 Bernardo Sordi, **GIUSTIZIA E AMMINISTRAZIONE NELL'ITALIA LIBERALE**
La formazione della nozione di interesse legittimo
(1985), 8°, p. 483
- 21 Pietro Costa, **LO STATO IMMAGINARIO**
Metafore e paradigmi nella cultura giuridica fra Ottocento e Novecento
(1986), 8°, p. IV-476
- 22 **STORIA SOCIALE E DIMENSIONE GIURIDICA -STRUMENTI D'INDAGINE E IPOTESI DI LAVORO**
Arti dell'Incontro di studio - Firenze, 26-27 aprile 1985
A cura di Paolo Grossi
(1986), 8°, p. VIII-466
- 23 Paolo Grossi, **STILE FIORENTINO**
Gli studi giuridici nella Firenze italiana - 1859-1950
(1986), 8°, p. XV-230
- 24 Luca Mannori, **UNO STATO PER ROMAGNOSI**
II. La scoperta del diritto amministrativo
(1987), 8°, p. VIII-254

- 25 Bernardo Sordi, TRA WEIMAR E VIENNA
Amministrazione pubblica e teoria giuridica nel primo dopoguerra
(1987), 8°, p. 378
- 26 Franco Todescan, LE RADICI TEOLOGICHE DEL GIUSNATURALISMO
LAICO
II. Il problema della secolarizzazione nel pensiero giuridico di Jean Domat
(1987), 8°, p. VIII-88
- 27 Paolo Grossi, « LA SCIENZA DEL DIRITTO PRIVATO »
Una rivista-progetto nella Firenze di fine secolo - 1893-1896
(1988), 8°, p. IX-206
- 28 LA STORIOGRAFIA GIURIDICA SCANDINAVA
Atti dell'Incontro di studio - Firenze, 22-23 maggio 1987
A cura di Paolo Grossi
(1988), 8°, p. VI-87
- 29 LA CULTURE DES REVUES JURIDIQUES FRANÇAISES
A cura di André-Jean Arnaud
(1988), 8°, p. IV-144
- 30 Adam Smith, LEZIONI DI GLASGOW
Introduzione a cura di Enzo Pesciarelli
Traduzione di Vittoria Zompanti Oriani
(1989), 8°, p. CXXVIII-766
- 31 Thilo Ramm, PER UNA STORIA DELLA COSTITUZIONE DEL LAVORO
TEDESCA
A cura di Lorenzo Gaeta e Gaetano Vardaro
(1989), 8°, p. 195
- 32 PIERO CALAMANDREI - Ventidue saggi su un grande maestro
A cura di Paolo Barile
(1990), 8°, p. 556
- 33 IL PENSIERO GIURIDICO DI COSTANTINO MORTATI
A cura di Mario Galizia e Paolo Grossi
(1990), 8°, p. 644
- 34/35 HISPANIA - ENTRE DERECHOS PROPIOS Y DERECHOS NACIONALES
Atti dell'incontro di studio - Firenze/Lucca 25, 26, 27 maggio 1989
A cura di B. Clavero, P. Grossi, F. Tomas y Valiente
Tomo I (1990), 8°, p. VI-530
Tomo II (1990), 8°, p. IV-531-1036
- 36 Osvaldo Cavallar, FRANCESCO GUICCIARDINI GIURISTA
I ricordi degli onorari
(1991), 8°, p. XXII-396
- 37 Bernardo Sordi, L'AMMINISTRAZIONE ILLUMINATA
Riforma delle Comunità e progetti di Costituzione nella Toscana leopoldina
(1991), 8°, p. 424
- 38 Franco Cipriani, STORIE DI PROCESSUALISTI E DI OLIGARCHI
La Procedura civile nel Regno d'Italia (1866-1936)
(1991), 8°, p. X-536

- 39 Bartolomé Clavero, **ANTIDORA**
Antropología católica de la economía moderna
(1991), 8°, p. VI-259
- 40 Giovanni Cazzetta, **RESPONSABILITÀ AQUILIANA E FRAMMENTAZIONE DEL DIRITTO COMUNE CIVILISTICO (1865-1914)**
(1991), 8°, p. IV-564
- 41 Paolo Grossi, **IL DOMINIO E LE COSE**
Percezioni medievali e moderne dei diritti reali
(1992), 8°, p. 755
- 42 **L'INSEGNAMENTO DELLA STORIA DEL DIRITTO MEDIEVALE E MODERNO**
Strumenti, destinatari, prospettive
Atti dell'Incontro di studio - Firenze, 6-7 novembre 1992
A cura di Paolo Grossi
(1993), 8°, p. VIII-440
- 43 **PERIODICI GIURIDICI ITALIANI (1850-1900) - Repertorio**
A cura di Carlo Mansuino
(1994), 8°, p. XIV-368
- 44 Stefano Mannoni, **UNE ET INDIVISIBLE**
Storia dell'accentramento amministrativo in Francia - I
(1994), 8°, p. XXII-603
- 45 Luca Mannori, **IL SOVRANO TUTORE**
Pluralismo istituzionale e accentramento amministrativo nel Principato dei Medici
(Secc. XVI-XVIII)
(1994), 8°, p. VIII-486
- 46 Stefano Mannoni, **UNE ET INDIVISIBLE**
Storia dell'accentramento amministrativo in Francia - II
(1996), 8°, p. XVI-448
- 47 Bartolomé Clavero, **TOMÁS Y VALIENTE**
Una biografía intelectual
(1996), 8°, p. XXXVI-374
- 48 Costantino Mortati, **L'ORDINAMENTO DEL GOVERNO NEL NUOVO DIRITTO PUBBLICO ITALIANO**
Ristampa inalterata, con una prefazione di Enzo Cheli
(2000), 8°, p. X-234
- 49 Costantino Mortati, **LA COSTITUZIONE IN SENSO MATERIALE**
Ristampa inalterata, con una premessa di Gustavo Zagrebelsky
(1998), 8°, p. XXXVIII-212
- 50 **GIURISTI E LEGISLATORI**
Pensiero giuridico e innovazione legislativa nel processo di produzione del diritto
Atti dell'Incontro di studio - Firenze, 26-28 settembre 1996
A cura di Paolo Grossi
(1997), 8°, p. VIII-530
- 51 Pio Caroni, **SAGGI SULLA STORIA DELLA CODIFICAZIONE**
(1998), 8°, p. XX-270
- 52 Paolo Grossi, **ASSOLUTISMO GIURIDICO E DIRITTO PRIVATO**
(1998), 8°, p. X-474

- 53 Giovanni Cazzetta, *PRÆSUMITUR SEDUCTA*
Onestà e consenso femminile nella cultura giuridica moderna
(1999), 8°, p. IV-426
- 54 Stefano Mannoni, *POTENZA E RAGIONE*
La scienza del diritto internazionale nella crisi dell'equilibrio europeo (1870-1914)
(1999), 8°, p. IV-276
- 55/56 Sergio Caruso, *LA MIGLIOR LEGGE DEL REGNO*
Consuetudine, diritto naturale e contratto nel pensiero e nell'epoca di John Selden
(1584-1654)
Tomo I (2001), 8°, p. IV-432
Tomo II (2001), 8°, p. IV-433-1024
- 57 Franco Todescan, *LE RADICI TEOLOGICHE DEL GIUSNATURALISMO LAICO*
III. Il problema della secolarizzazione nel pensiero giuridico di Samuel Pufendorf
(2001), 8°, p. VIII-106
- 58/59 Maurizio Fioravanti, *LA SCIENZA DEL DIRITTO PUBBLICO*
Dottrine dello Stato e della Costituzione tra Otto e Novecento
Tomo I (2001), 8°, p. XXII-572
Tomo II (2001), 8°, p. IV-573-918
- 60 Raffaele Volante, *IL SISTEMA CONTRATTUALE DEL DIRITTO COMUNE CLASSICO*
Struttura dei patti e individuazione del tipo. Glossatori e ultramontani
(2001), 8°, p. IV-502
- 61 CODICI
Una riflessione di fine millennio
Arti dell'incontro di studio - Firenze, 26-28 ottobre 2000
A cura di Paolo Cappellini e Bernardo Sordi
(2002), 8°, p. VIII-604
- 62 Pietro Costa, *IURISDICTION*
Semantica del potere politico nella pubblicistica medievale (1100-1433)
Ristampa
(2002), 8°, p. XCVI-412
- 63 Mario Piccinini, *TRA LEGGE E CONTRATTO*
Una lettura di *Ancient Law* di Henry S. Maine
(2003), 8°, p. XVI-286
- 64 Arturo Carlo Jemolo, *LETTERE A MARIO FALCO*
Tomo I (1910-1927)
A cura di Maria Vismara Missiroli
(2005), 8°, p. XVIII-592
- 65 Ferdinando Mazzarella, *NEL SEGNO DEI TEMPI*
Marchi persone e cose dalla corporazione medievale all'impresa globale
(2005), 8°, p. 530
- 66 Michele Pifferi, *GENERALIA DELICTORUM*
Il *Tractatus criminalis* di Tiberio Deciani e la "Parte generale" di diritto penale
(2006), 8°, p. 468
- 67 Maria Rosa Di Simone, *PERCORSI DEL DIRITTO TRA AUSTRIA E ITALIA (SECOLI XVII-XX)*
(2006), 8°, p. XII-374

- 68 Franco Cipriani, *SCRITTI IN ONORE DEI PATRES*
(2006), 8°, p. XIV-502
- 69 Piero Fiorelli, *INTORNO ALLE PAROLE DEL DIRITTO*
(2008), 8°, p. XXXII-548
- 70 Paolo Grossi, *SOCIETÀ, DIRITTO, STATO*
Un recupero per il diritto
(2006), 8°, p. XX-346
- 71 Irene Stolzi, *L'ORDINE CORPORATIVO*
Poteri organizzati e organizzazione del potere nella riflessione giuridica dell'Italia fascista
(2007), 8°, p. IV-464
- 72 Hasso Hofmann, *RAPPRESENTANZA - RAPPRESENTAZIONE*
Parola e concetto dall'antichità all'Ottocento
(2007), 8°, p. XL-586
- 73 Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, *GOVERNO E PARTITI NEL PENSIERO BRITANNICO (1690-1832)*
(2007), 8°, p. VIII-156
- 74 Giovanni Cazzetta, *SCIENZA GIURIDICA E TRASFORMAZIONI SOCIALI*
Diritto e lavoro in Italia tra Otto e Novecento
(2007), 8°, p. X-388
- 75 Manuela Mustari, *IL LUNGO VIAGGIO VERSO LA "REALITÀ"*
Dalla promessa di vendita al preliminare trascrivibile
(2007), 8°, p. VI-284
- 76 Carlo Fantappiè, *CHIESA ROMANA E MODERNITÀ GIURIDICA*
Tomo I L'edificazione del sistema canonistico (1563-1903), (2008), 8°, p. XLVI-520
Tomo II Il *Codex iuris canonici* (1917), (2008), 8°, p. IV-521-1282
- 77 Rafael D. García Pérez, *ANTES LEYES QUE REYES*
Cultura jurídica y constitución política en la edad moderna (Navarra, 1512-1808)
(2008), 8°, p. XII-546
- 78 Luciano Martone, *DIRITTO D'OLTREMARE*
Legge e ordine per le Colonie del Regno d'Italia
(2008), 8°, p. X-228
- 79 Michael Stolleis, *STORIA DEL DIRITTO PUBBLICO IN GERMANIA*
I. Pubblicistica dell'impero e scienza di polizia 1600-1800
(2008), 8°, p. X-632
- 80 Paolo Grossi, *NOBILTÀ DEL DIRITTO*
Profili di giuristi
(2008), 8°, p. XII-742
- 81 Andrea Marchisello, *LA RAGIONE DEL DIRITTO*
Carlantonio Pilati tra cattedra e foro nel Trentino del tardo Settecento
(2008), 8°, p. XXIV-532
- 82 Bartolomé Clavero, *GENOCIDE OR ETHNOCIDE, 1933-2007*
How to make, unmake, and remake law with words
(2008), 8°, p. VIII-268
- 83 Paolo Grossi, *TRENT'ANNI DI PAGINE INTRODUTTIVE*
Quaderni fiorentini 1972-2001
(2009), 8°, p. XXVIII-252

- 84 Aldo Sandulli, **COSTRUIRE LO STATO**
La scienza del diritto amministrativo in Italia (1800-1945)
(2009), 8°, p. XVIII-324
- 85 **DIRITTI E LAVORO NELL'ITALIA REPUBBLICANA**
Materiali dall'incontro di studio Ferrara, 24 ottobre 2008
A cura di Gian Guido Balandi e Giovanni Cazzetta
(2009), 8°, p. IV-306
- 86 Pio Caroni, **LA SOLITUDINE DELLO STORICO DEL DIRITTO**
(2009), 8°, p. VI-252
- 87 Federigo Bambi, **UNA NUOVA LINGUA PER IL DIRITTO - I**
Il lessico volgare di Andrea Lancia nelle provvisioni fiorentine del 1355-57
(2009), 8°, p. IV-816
- 88 Mario Sbriccoli, **STORIA DEL DIRITTO PENALE E DELLA GIUSTIZIA**
Scritti editi e inediti (1972-2007)
Tomo I (2009), 8°, p. XVI-722
Tomo II (2009), 8°, p. IV-723-1338
- 89 Arturo Carlo Jemolo, **LETTERE A MARIO FALCO**
Tomo II (1928-1943)
A cura di Maria Vismara Missiroli
(2009), 8°, p. IV-512
- 90 Sabino Cassese, **IL DIRITTO AMMINISTRATIVO: STORIA E PROSPETTIVE**
(2010), 8°, p. X-576
- 91 Marco Sabbioneti, **DEMOCRAZIA SOCIALE E DIRITTO PRIVATO**
La Terza Repubblica di Raymond Saleilles (1855-1912)
(2010), 8°, p. XXXVIII-682
- 92 Condorcet, **DICHIARARE I DIRITTI, COSTITUIRE I POTERI**
Un inedito sulla dichiarazione dei diritti dell'uomo
A cura di Gabriele Magrin
Edizione del manoscritto a cura di Mercurio Candela
(2011), 8°, p. VI-190
- 93 **DIRITTI INDIVIDUALI E PROCESSO PENALE NELL'ITALIA REPUBBLICANA**
Materiali dall'incontro di studio - Ferrara, 12-13 novembre 2010
A cura di Daniele Negri e Michele Pifferi
(2011), 8°, p. VI-442
- 94 Rodolfo Savelli, **CENSORI E GIURISTI**
Storie di libri, di idee e di costumi (secoli XVI-XVII)
(2011), 8°, p. XXXIV-410
- 95 **ALESSANDRO GIULIANI: L'ESPERIENZA GIURIDICA FRA LOGICA ED ETICA**
A cura di Francesco Cerrone e Giorgio Repetto
(2012), 8°, p. VI-848
- 96 Carlo Nitsch, **IL GIUDICE E LA LEGGE**
Consolidamento e crisi di un paradigma nella cultura giuridica italiana del primo
Novecento
(2012), 8°, p. X-342
- 97 Rodrigo Míguez Núñez, **TERRA DI SCONTRI**
Alterazioni e rivendicazioni del diritto alla terra nelle Ande centrali
(2013), 8°, p. X-360

- 98 Enrico Finzi, "L'OFFICINA DELLE COSE"
Scritti minori
A cura di Paolo Grossi
(2013), 8°, p. LXII-212
- 99 Michele Pifferi, L'INDIVIDUALIZZAZIONE DELLA PENA
Difesa sociale e crisi della legalità penale tra Otto e Novecento
(2013), 8°, p. IV-336
- 100 Paolo Grossi, SCRITTI CANONISTICI
A cura di Carlo Fantappiè
(2013), 8°, p. XLVI-314
- 101 Massimiliano Gregorio, PARTE TOTALE
Le dottrine costituzionali del partito politico in Italia tra Otto e Novecento
(2013), 8°, p. XIV-440
- 102 Emanuele Somma, JUGE NATUREL E ORDINAMENTO GIUDIZIARIO
FRANCESE (1790-1795)
(2013), 8°, p. VI-166
- 103 DALLA COSTITUZIONE "INATTUATA" ALLA COSTITUZIONE "INATTUALE"?
Potere costituente e riforme costituzionali nell'Italia repubblicana
Materiali dall'incontro di studio - Ferrara, 24-25 gennaio 2013
A cura di Giuditta Brunelli e Giovanni Cazzetta
(2013), 8°, p. VIII-430
- 104 STORIA E DIRITTO
Esperienze a confronto
Atti dell'incontro internazionale di studi in occasione dei 40 anni dei *Quaderni fiorentini*
Firenze, 18-19 ottobre 2012
A cura di Bernardo Sordi
(2013), 8°, p. VI-506
- 105 Michael Stolleis, STORIA DEL DIRITTO PUBBLICO IN GERMANIA
II. Dottrina del diritto pubblico e scienza dell'amministrazione 1800-1914
(2014), 8°, p. XVIII-766
- 106 Paolo Grossi, NOBILTÀ DEL DIRITTO
Profili di giuristi - II
(2014), 8°, p. XII-334
- 107 Irene Stolzi, LE INCHIESTE PARLAMENTARI
Un profilo storico-giuridico (Italia 1861-1900)
(2015), 8°, p. XXVIII-328
- 108 GIUSTIZIA PENALE E POLITICA IN ITALIA TRA OTTO E NOVECENTO
Modelli ed esperienze tra integrazione e conflitto
a cura di Floriana Colao, Luigi Lacchè e Claudia Storti
(2015), 8°, p. X-536
- 109 Giulio Abbate, «UN DISPOTISMO ILLUMINATO E PATERNO»
Riforme e codificazione nell'India britannica (1772-1883)
(2015), 8°, p. VIII-312
- 110 Piero Bellini, SUGLI USITATI PARADIGMI DELLA CANONISTICA OSSERVANTE
Considerazioni dissenzienti d'un canonista trasgressivo
(2016), 8°, p. VIII-284

- 111 Ferdinando Mazzearella, *UN DIRITTO PER L'EUROPA INDUSTRIALE*
Cultura giuridica ed economia dalla Rivoluzione francese al Secondo Dopoguerra
(2016), 8°, p. X-346
- 112 *ATTUALITÀ E STORIA DELLE CIRCOSTANZE DEL REATO*
Un istituto al bivio tra legalità e discrezionalità
a cura di Roberto Bartoli e Michele Pifferi
(2016), 8°, p. VI-334
- 113 Maria Sole Testuzza, "*IUS CORPORIS, QUASI IUS DE CORPORE DISPONENDI*"
Il tractatus de potestate in se ipsum di Baltasar Gómez de Amescúa
(2016), 8°, p. IV-370
- 114 Alberto Spinosa, "CIVILI IN DIVERSISSIMO MODO"
Modello napoleonico e tradizioni giuridiche nazionali nell'Italia dell'Ottocento
(2017), 8°, p. XVIII-278
- 115 Raffaele Volante, *LA SOSTITUZIONE DEGLI EFFETTI NEGOZIALI NEL DIRITTO COMUNE CLASSICO*
(2017), 8°, p. VI-192
- 116 Federigo Bambi, *SCRIVERE IN LATINO, LEGGERE IN VOLGARE*
Glossario dei testi notarili bilingui tra Due e Trecento
(2018), 8°, p. IV-370
- 117 Valerio Torreggiani, *STATO E CULTURE CORPORATIVE NEL REGNO UNITO*
Progetti per una rappresentanza degli interessi economici nella riflessione inglese della prima metà del XX secolo
(2018), 8°, p. IV-282
- 118 Maurizio Fioravanti, *LA COSTITUZIONE DEMOCRATICA*
Modelli e itinerari del diritto pubblico del ventesimo secolo
(2018), 8°, p. VIII-494
- 119 Francesco Saverio Nisio, *LUCIEN LÉVY-BRUHL*
Filosofia, scienze sociali, giustizia
(2019), 8°, p. VIII-796
- 120 Costantino Mortati, *LA COSTITUZIONE DI WEIMAR*
Con un saggio introduttivo di Maurizio Fioravanti
(2019), 8°, p. XXII-110
- 121 *SINDACATI E DIRITTO DEL LAVORO TRA DITTATURE E DEMOCRAZIE NELL'EUROPA MEDITERRANEA E LATINA DEL XX SECOLO*
a cura di Irene Stolzi
(2019), 8°, p. VI-312
- 122 Paolo Passaniti, *IL DIRITTO CANGIANTE*
Il lungo Novecento giuridico del paesaggio italiano
(2019), 8°, p. XVI-246
- 123 Philipp Lotmar, *LA GIUSTIZIA E ALTRI SCRITTI*
a cura di Iole Fargnoli e Luca Nogler
(2020), 8°, p. XXII-358
- 124 Paolo Grossi, *IL DIRITTO CIVILE IN ITALIA FRA MODERNO E POSMODERNO*
Dal monismo legalistico al pluralismo giuridico
(2021), 8°, p. XII-170

- 125 Francesco Migliorino, LETTURE CORSARE DI TULLIO ASCARELLI
Penalisti e criminologi da Weimar al Terzo Reich
(2021), 8°, p. X-194
- 126 Floriana Colao, UN DIRITTO PER L'AGRICOLTURA
Itinerari giuridici-economici nella Toscana dell'Ottocento
(2021), 8°, p. XXXII-126
- 127 Franco Gaetano Scoca, RISORGIMENTO E COSTITUZIONE
(2021), 8°, p. XII-630
- 128 Gustav Radbruch, FILOSOFIA DEL DIRITTO
(2021), 8°, p. LXXXII-234
- 129 Gianluca Russo, GOVERNARE CASTIGANDO
Le origini dello Stato territoriale fiorentino nelle trasformazioni del penale (1378-1478)
(2021), 8°, p. XXXII-362
- 130 WHAT IS EUROPEAN IN EUROPEAN PRIVATE LAW?
CHE COSA C'È DI EUROPEO NEL DIRITTO PRIVATO EUROPEO?
a cura di Hans-Wolfgang Micklitz e Giuseppe Vettori
(2022), 8°, p. XXXIV-368
- 131 Giandomenico Dodaro, GIULIANO VASSALLI TRA FASCISMO E DEMOCRAZIA
Biografia di un penalista partigiano (1915-1948)
(2022), 8°, p. XXXVI-402
- 132 Stefano Malpassi, LA «DEMOCRAZIA ECONOMICA» AMERICANA
Alla ricerca di un ordine giuridico del mercato, tra cultura individualistica e
tentazioni corporativistiche (1919-1939)
(2022), 8°, p. VI-424
- 133 Lorenzo Serafinelli, U.S. LAW SCHOOLS
Una visione alternativa della formazione del giurista negli Stati Uniti
(2023), 8°, p. XXVI-362
- 134 PLURALISMO GIURIDICO
Itinerari contemporanei
Arti dell'incontro di studi - Firenze, 20-21 ottobre 2022
A cura di Paolo Cappellini e Giovanni Cazzetta
(2023), 8°, p. IV-316
- 135 Domenico Siciliano, «DEFENSIVE AUFKLÄRUNG»: IL CONFLITTO TRA
FILOSOFIA, POLITICA E GIURISPRUDENZA NELL'ARTICOLO SEGRETO
PER LA PACE PERPETUA DI IMMANUEL KANT
(2023), 8°, p. X-208
- 136 Piero Fiorelli, LA TORTURA GIUDIZIARIA NEL DIRITTO COMUNE
Ristampa inalterata con prefazione dell'autore settant'anni dopo
- 137 Alberto Predieri, LINEAMENTI DELLA POSIZIONE COSTITUZIONALE DEL
PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
Ristampa inalterata con Prefazione di Giuseppe Morbidelli e
Introduzione di Augusto Barbera
(2023), 8°, p. XXII-164
- 138 Giacomo Pace Gravina, LA TERRA E IL CODICE: L'ENFITEUSI
(2023), 8°, p. XIV-126

- 139 LO STATO COSTITUZIONALE
Radici e prospettive
Atti della giornata di studi in memoria di Maurizio Fioravanti
Firenze, 10 marzo 2023
A cura di Massimiliano Gregorio e Bernardo Sordi
(2023), 8°, p. VI-320
- 140 Lorenzo Pacinotti, L'INGRANAGGIO DELLA CITTADINANZA SOCIALE
Il Welfare State britannico tra National Insurance e National Health Service
(2023), 8°, p. XLVI-358
- 141 WEIMAR 1919
Alle origini del costituzionalismo democratico novecentesco
A cura di Massimiliano Gregorio e Paolo Corona
(2023), 8°, p. IV-244

€ 56,00

024221644

ISBN 978-88-28-85990-1



9 788828 859901