

## Introduzione

Claudio De Boni

1. “Stato sociale” è un’espressione di grande successo nel linguaggio quotidiano, e in apparenza di facile determinazione: si tratta dello stato in cui il potere politico si interessa concretamente delle condizioni materiali e intellettuali dei cittadini, assicurando loro livelli accettabili di lavoro, di reddito, di salute, di istruzione. Se la inseriamo, come avviene in questo volume, all’interno di un’indagine rivolta in prevalenza alla storia delle idee, ne ricaveremo però un’immagine più controversa e complessa. Al di là della definizione generale, elementi e scopi dello stato sociale sono stati infatti descritti in termini diversi a seconda degli autori che ne hanno teorizzato l’importanza e dei movimenti politici che ne hanno tentato l’esecuzione. Si pensi da un lato alla progressiva dilatazione dei soggetti coinvolti nelle sue pratiche (prima i poveri, poi i lavoratori occupati, infine la generalità dei cittadini) e dall’altro ai caratteri ideologici che ne hanno accompagnato lo sviluppo, sospesi fra emancipazione delle classi subalterne e controllo paternalistico delle tensioni sociali.

A conferire complessità al motivo dello stato sociale c’è poi il fatto che non si tratta di un’idea astratta o di una pura categoria della filosofia politica, ma di un concetto che ha trascinato con sé lotte politiche effettive, realizzazioni concrete, leggi, procedure amministrative, con tutta la variabilità di soluzioni che si incontra passando dai principi alle loro applicazioni: a una pratica, tra l’altro, non certo marginale, ma che anzi ha inciso e incide in maniera profonda nella vita degli individui e delle comunità. Quanto al fatto che si tratti di un’idea controversa, non occorre provare, data l’evidenza, quante polemiche politiche si manifestino oggi attorno ai pro e ai contro dello stato sociale. Ma non avviene solo da oggi, e uno degli scopi di quest’opera, accanto a quello di verificare i cambiamenti nel corso del tempo del lessico politico riguardante lo stato sociale, sarà appunto quello di rendere conto delle discussioni teoriche che le motivazioni e le pratiche di esso hanno prodotto sin dalla loro origine<sup>1</sup>. Va in proposito avvertito che, per quanto ampia, l’indagine racchiusa

---

<sup>1</sup> Per una visione complessiva sul piano storico dei temi che ci accingiamo a trattare rimando a un’opera di importanza ormai consolidata come quella di G.A. Ritter, *Storia dello Stato sociale*, Ro-

in questo e nel secondo volume che compongono l'opera (dedicato al Novecento) registra solo i momenti più significativi del dibattito attorno allo stato sociale, e non aspira ad abbracciare tutti gli episodi e gli autori coinvolti nella discussione.

La non sempre immediata determinazione, al di là delle apparenze, della locuzione "stato sociale" è legata al fatto che il significato implicito dell'espressione ha subito sostanziali modificazioni nel corso del tempo, e tentativi di sostituirla con altre formule, per sfuggire a talune sue vaghezze. Nei paesi in cui l'espressione si origina, la Francia e l'Inghilterra della seconda metà del Settecento, *état social* e *social state* vengono usati in contrapposizione allo "stato naturale" di derivazione giusnaturalistica, e indicano quella condizione in cui legami e obblighi del vivere in società sono determinati dalla volontà razionale calata nella legge scritta e nel potere corrispondente, e non affidati alle incerte pulsioni naturali degli uomini. In questo senso si continua a usare la locuzione anche nella prima metà del secolo successivo, con una crescente possibilità, tuttavia, di sottintendere con una sola espressione due concezioni dello stato: il semplice stato di diritto, che comunque può formarsi solo in una realtà sociale stabile e disciplinata, o quello che noi oggi intendiamo appunto con stato sociale, e cioè una responsabilità di realizzazione dell'armonia sociale, e non di sola garanzia dei diritti individuali, da parte del potere politico. Finché, nella seconda metà dell'Ottocento, la vera e propria nascita dello stato sociale, nella Germania bismarckiana, si apre anche a una definizione linguistica più precisa, in cui *Sozialstaat* significa ormai uno stato che opera per la stabilità sociale attraverso la cura dei livelli di vita dei suoi cittadini, e che si comincia per questo a distinguere, per accrescimento di funzioni pubbliche, dal modello puramente liberale dello stato di diritto. Per quanto soggetta a ulteriori perfezionamenti di significato, la distinzione appare con chiarezza a uno dei teorici dello *Sozialstaat* alla tedesca, Lorenz von Stein, che nel 1876 ricorda che compito dello stato è da un lato "salvaguardare, con il suo potere, l'assoluta eguaglianza del diritto contro tutte le differenze a favore della singola persona; è in questo senso che noi lo chiamiamo *Stato di diritto*. Con il suo potere, esso deve", d'altro lato, "promuovere il progresso economico e sociale di *tutti* i suoi appartenenti, in quanto il progresso dell'uno è sempre la condizione e molto spesso la conseguenza del progresso di un altro; è in questo senso che parliamo di *Stato sociale*"<sup>2</sup>.

Se la formula "stato sociale" mantiene ancor oggi una sua immediata riconoscibilità in determinati contesti nazionali, fra cui quello italiano, va peraltro aggiunto che dalla fine dell'Ottocento il lessico dei paesi all'avanguardia del progresso occidentale ha spesso preferito accantonarla per altre espressioni. La stessa Francia,

---

ma-Bari, Laterza, 1999, la cui lettura può essere utilmente integrata con quella di F. Conti e G. Silei, *Breve storia dello stato sociale*, Roma, Carocci, 2005, dove si trova anche un'aggiornata bibliografia sull'argomento. Lo stesso Silei è autore della più completa e preziosa rassegna riguardante l'esperienza italiana: *Lo Stato Sociale in Italia. Storia e Documenti*, Manduria-Bari-Roma, Lacaita, vol. I, *Dall'Unità al fascismo (1861-1943)*, 2003; vol. II, *Dalla caduta del fascismo ad oggi (1943-2004)*, 2004.

<sup>2</sup> Riportato in G.A. Ritter, *Storia dello Stato sociale*, cit., p. 17.

memore delle sovrapposizioni iniziali, ha coniato una nuova formula, peraltro non priva di ambiguità: *état providence* (espressione ambigua perché sospesa fra diritto e assistenza, e perché in origine coniata, con intenzioni spregiative, dagli avversari dello stato sociale). Ma la modificazione più significativa, come tutti sanno, è la più recente indicazione degli apparati propri dello stato sociale con la locuzione *welfare state*. Derivata da un'espressione impiegata ai primi del Novecento dall'economista britannico John A. Hobson (*welfare policy*), proprio per sottolineare la responsabilità pubblica nell'assicurare il benessere di tutti i cittadini, il *welfare state* è entrato nell'uso comune a partire dagli anni quaranta dello stesso secolo, non per caso gli stessi dei grandi progetti di William Beveridge su cui ovviamente torneremo nel volume riguardante il Novecento. Per la verità anche la formula *welfare state*, al di là del suo significato complessivo, non incontra l'unanimità in quanto a dimensioni e limiti della sua definizione<sup>3</sup>. Una delle più rappresentative, proprio perché cerca di abbracciare molte delle possibili articolazioni pratiche del principio, è comunque quella proposta in sede storiografica da Asa Briggs: "Lo stato del benessere è quello in cui il potere organizzato viene impiegato deliberatamente (con la politica e con l'amministrazione) per modificare il funzionamento del mercato in tre direzioni almeno: prima direzione, la garanzia per individui e famiglie di un reddito minimo indipendente dal valore di mercato del loro lavoro o della loro proprietà; seconda, la riduzione del grado di insicurezza, permettendo a individui e famiglie di far fronte ad alcune evenienze sociali (per esempio malattia, vecchiaia, disoccupazione) che potrebbero provocare crisi individuali e familiari; terza, l'assicurazione a tutti i cittadini, senza distinzione di censo o di status, di poter raggiungere i livelli migliori in rapporto a una dotazione convenuta di servizi sociali"<sup>4</sup>. La bontà della definizione di Briggs sta nel porre implicitamente in continuità storica "stato sociale" e *welfare*

---

<sup>3</sup> Uno dei più ascoltati interpreti del fenomeno, R.M. Titmuss, delinea in *Social Policy. An Introduction* (London, Allen & Unwin, 1974), l'esistenza di tre tipi di *welfare*: il primo di tipo assistenziale (che egli definisce "residuale", nel senso di un intervento pubblico volto a garantire la sopravvivenza dei singoli laddove vengono meno le possibilità di ricorrere alla famiglia o al mercato per la soddisfazione dei bisogni primari); il secondo di tipo "aziendale", volto a integrare i redditi da lavoro degli occupati con una politica previdenziale obbligatoria e pubblica; il terzo di tipo istituzionale-redistributivo, in cui la leva fiscale dovrebbe servire a liberare tutti dal bisogno, in una concezione universalistica di previdenze e servizi sociali. La classificazione di Titmuss, meno contestata di altre, ha il merito di essere abbastanza ampia e di rinviare implicitamente, nella successione dei tre tipi ideali, alla storia effettiva delle realizzazioni del *welfare*, passata come vedremo prima dalla fase assistenziale della *poor law*, poi da quella previdenziale per gli occupati dello *Sozialstaat*, infine dall'universalizzazione dei servizi rincorsa dal *welfare* novecentesco. L'integrazione più importante a questo schema, avanzata da alcuni studiosi, è quella che parla di un quarto tipo, il "*welfare* totale", proprio dei regimi autoritari, in cui lo stato è l'unico soggetto dei programmi di benessere economico. Di Titmuss si possono leggere in italiano i *Saggi sul "Welfare State"*, Roma, Edizioni Lavoro, 1986; altre indicazioni sulle classificazioni avanzate da sociologi e politologi in merito al tema qui discusso si trovano in F. Girotti, *Welfare State. Storia, modelli e critica*, Roma, Carocci, 1998.

<sup>4</sup> A. Briggs, *The Welfare State in Historical Perspective*, in "Archives Européennes de Sociologie", n. 2, 1961, p. 228.

*state*, nel produrne una definizione tutto sommato aperta (essendo non circoscrivibile una volta per tutte la categoria dei servizi sociali, che possono estendersi ed essere reinventati a seconda dell'apparizione di esigenze nuove), e nel tenere insieme alcuni degli elementi fondamentali propri della pratica politica relativa: in particolare l'intreccio fra servizi e assicurazioni e il loro rispondere a criteri e interventi di carattere pubblico, e non lasciati alla casualità delle correzioni private delle disparità economiche.

Al di là delle possibili definizioni dello "stato sociale", una sua caratteristica indiscutibile è in effetti quella del superamento delle concezioni proprie della carità privata. Ideologie assistenzialiste si sono per la verità a lungo intrecciate con le pratiche dello stato sociale, e a volte ancora oggi fanno sentire la loro presenza: ma è innegabile che il salto di qualità rispetto all'assistenzialismo tradizionale delle monarchie d'antico regime, dei notabili, delle confessioni religiose risiede proprio nell'avanzare di rivendicazioni sociali aventi la forza argomentativa del diritto. Per la storia delle idee ciò significa soprattutto far riferimento alla nozione di "diritti sociali": altra definizione controversa e ritenuta equivoca o superflua da molti giuristi (perché ogni diritto si realizza in un ambiente sociale politicamente organizzato), ma che ha sul piano della teoria politica un consistente potere evocativo<sup>5</sup>. Può essere in proposito richiamata la nota classificazione dei diritti che sostiene l'opera non di un giurista, ma di un sociologo come Thomas H. Marshall<sup>6</sup>, il quale ha ricostruito un percorso ideale del superamento delle differenze di classe nel mondo occidentale facente capo alla nozione politica di cittadinanza e alla sua costruzione attraverso tre momenti fondamentali: prima il riconoscimento dei diritti civili (inerenti la sfera della libertà individuale dal potere), poi di quelli politici basati sul governo rappresentativo e l'estensione del suffragio, infine di quelli sociali volti a mobilitare le risorse pubbliche per rimuovere le più gravi differenze di ordine sostanziale e non più solo formale.

La linea di demarcazione fra diritti individuali e diritti sociali non è tuttavia così netta come molti teorici delle politiche di *welfare* vorrebbero, non foss'altro perché anche l'applicazione dei diritti sociali, quando hanno la forza esecutiva del diritto vero e proprio, e non sono semplici indicazioni di prospettiva politica e legislativa, può dar luogo a rivendicazioni individuali e non solo collettive. Anche la distinzione

---

<sup>5</sup> Per l'importanza del concetto vedi, sul piano storico, il contributo di P. Costa, *Alle origini dei diritti sociali: "Arbeitsinder Staat" e tradizione solidaristica*, in AA.VV., *Democrazia, diritti, costituzione: i fondamenti costituzionali delle democrazie contemporanee*, a cura di G. Gozzi, Bologna, Il Mulino, 1997. Anche uno dei maggiori studiosi italiani delle politiche sociali, Maurizio Ferrera, collega l'impianto dello stato sociale con l'istituzione e il riconoscimento di diritti sociali. La sua definizione di *welfare state* rimanda a "un insieme di interventi pubblici connessi al processo di modernizzazione, i quali forniscono protezione sotto forma di assistenza, assicurazione e sicurezza sociale, introducendo tra l'altro specifici diritti sociali nel caso di eventi prestabiliti nonché specifici doveri di contribuzione finanziaria" (M. Ferrera, *Modelli di solidarietà*, Bologna, Il Mulino, 1993, p. 49).

<sup>6</sup> Il riferimento è ovviamente a *Class, Citizenship and Social Development*, l'opera del 1964 tradotta in italiano con il titolo *Cittadinanza e classe sociale*, Torino, UTET, 1976.

fra diritti (della persona) di portata soltanto garantistica, e diritti (sociali) di prestazione da parte dei pubblici poteri non è del tutto rigorosa: anche i diritti di tutela (della vita, della proprietà, della libertà individuale) hanno richiesto da parte dello stato la costruzione di apparati sempre più vasti, la cui gestione è cosa assai più complessa di quanto all'inizio dello stato moderno si pensava potesse bastare al sovrano per amministrare la giustizia. Se non è indiscutibile sul piano della scienza giuridica, la distinzione mantiene tuttavia una spiccata utilità sul terreno delle aspettative e delle decisioni politiche: una cosa è infatti tutelare con la legge comune condizioni di diritto che i singoli si sono costruiti autonomamente (in termini di situazioni di vita, di pensiero, di credenza, di proprietà), tutt'altra cosa è elaborare diritti per la cui concretizzazione occorre un apporto costruttivo da parte dello stato. Di questi diritti, l'Ottocento ne ha ereditato uno dalle argomentazioni dei secoli precedenti (la sopravvivenza, non come puro dato di esistenza in vita, ma in situazioni materiali dignitose) e ne ha proposti a sua volta due in particolare: il lavoro (a condizioni salariali sufficienti e senza gravi danni per la salute del lavoratore) e l'istruzione. Vita dignitosa, istruzione e lavoro rimarranno fra i diritti sociali fondamentali anche nel Novecento, che integrerà tuttavia la lista aggiungendo nuovi campi di tutela (come la maternità), nuovi ambiti di protezione comune (l'ambiente, per esempio), nuove dimensioni nel campo dei diritti preesistenti (si pensi all'evoluzione conosciuta dal vastissimo tema della salute individuale e pubblica), nuove caratterizzazioni etico-politiche nel senso dell'impegno pubblico contro le discriminazioni (di sesso, di razza, di religione, di comportamento sessuale, e così via). E se la delimitazione della categoria di diritto sociale può prestare il fianco a qualche obiezione su un terreno squisitamente giuridico, su quello proprio di questo volume, che è il terreno delle idee politiche, tale categoria presenta invece una molteplice possibilità di impiego produttivo, sia sul piano teorico sia sul piano storico.

2. È opinione storiografica ormai consolidata che il primo consistente esempio, per quanto incompiuto e limitato al versante assistenziale, di quello che sarà il nostro "stato sociale" vada ricercato nell'esperienza della *poor law* inglese. La sua origine risale a una serie di statuti elaborati fra il 1598 e il 1601 sotto il regno di Elisabetta I, aventi come scopo da un lato di contenere (anche con rigide misure repressive) fenomeni connessi con la miseria come il vagabondaggio e la mendicizia, dall'altro di prevenire le cattive conseguenze sociali della povertà attraverso un'opera di assistenza. Scarsamente applicata, per la sua parte preventiva, nel corso del Seicento, la *poor law* assume invece un rilievo crescente nel secolo successivo, fino ad accompagnare con i suoi istituti le trasformazioni sociali indotte dalla rivoluzione industriale. Numero dei soggetti interessati ed entità delle cifre stanziare tendono infatti a salire costantemente nel periodo che va dal 1750 ad almeno il 1820, periodo che comprende il completamento della rivoluzione proprietaria che distrugge i vecchi rapporti sociali di segno paternalistico nelle campagne, l'avvio e l'esplosione della rivoluzione industriale, nonché l'impegno nazionale per sostenere il peso delle

guerre ingaggiate con la Francia rivoluzionaria e poi con Napoleone<sup>7</sup>. Il metodo più frequente previsto dalla legge è quello della raccolta di fondi per via impositiva su scala locale, da spendere poi in iniziative assistenziali nei confronti delle famiglie povere: in genere la gestione fa capo alle parrocchie, che nell'Inghilterra dell'epoca sono un po' circoscrizioni ecclesiastiche e un po' organismi amministrativi periferici, nei quali si fa sentire l'influenza dei notabili del luogo. Il metodo più usato per spendere i fondi così raccolti è, dall'inizio del Settecento fino a rivoluzione industriale avviata, quello del sussidio alle famiglie povere, rimedio efficace per la rapidità dell'intervento di fronte al pericolo della non soddisfazione di bisogni essenziali, ma anche portatore di possibili sprechi e favoritismi e esposto a una critica insidiosa: quella che vede nel sussidio un incoraggiamento all'ozio, un disincentivo rispetto all'ipotesi di guadagnarsi da sé, con l'operosità, la sopravvivenza. Lungo tutto il Settecento e per qualche decennio del secolo successivo si tenta così di perseguire un altro modello di intervento, quello della *workhouse*, della casa di lavoro costruita con i fondi della *poor law* (sovente in aggiunta ad altri capitali messi a disposizione da benefattori privati), in cui radunare i poveri senza lavoro ed esigere da loro prestazioni d'opera in cambio di assistenza. Tolle alcune eccezioni dovute alla cura posta in essere da amministratori locali particolarmente illuminati, le *workhouses* raramente riescono tuttavia a essere un modello, alternativo al sussidio, praticabile ed equo. Più spesso si risolvono in esperienze fallimentari sotto il profilo gestionale, limitate a poche attività volte all'autoconsumo dei loro ospiti, quando non diventano ospizi senza alcuna seria aspirazione produttiva o, peggio, carceri per i mendicanti camuffate da iniziativa benefica. Il che non toglie, come vedremo in altre parti di questo libro, che esse non siano un valido strumento ideologico da impiegare come forma di scoraggiamento per le richieste dei poveri, ogni volta che la politica dei sussidi sembri eccessivamente onerosa per il contribuente e discutibile per una morale pubblica incentrata sul valore del lavoro.

Un altro argomento controverso in tutta la storia della *poor law* è quello legato all'identificazione dei soggetti meritevoli dell'intervento benefico pubblico. Fino agli esordi della rivoluzione industriale sembra scontato che i sussidi debbano servire agli inabili al lavoro, in particolare a bambini, vecchi e malati. Ma le vicissitudini prima delle recinzioni nelle campagne, poi degli esordi dell'industrializzazione fanno spesso apparire fra i soggetti bisognosi di aiuto anche adulti abili al lavoro, ma temporaneamente disoccupati. A rivoluzione industriale avviata, inoltre, non è raro il caso in cui anche gli occupati dimostrino necessità di essere assistiti, quando la concorrenza spinge i loro salari al di sotto delle esigenze vitali minime. Durante il passaggio da Sette a Ottocento l'economia comincia a presentare alcuni dei suoi aspetti più tipicamente capitalistici per quanto riguarda l'organizzazione del lavoro,

---

<sup>7</sup> Dell'abbondante bibliografia sul tema, soprattutto britannica, segnalo due agili strumenti informativi come quelli di P. Slack, *The English Poor Law 1531-1782*, London, MacMillan, 1990, e di J.D. Marshall, *The Old Poor Law 1795-1834*, London, MacMillan, 1991.

come il pericolo permanente della disoccupazione in caso di crisi produttiva dell'azienda, e la totale dipendenza dal salario per la sopravvivenza in un lavoro come quello di fabbrica, che impegna totalmente le energie e il tempo del salariato. E in tali condizioni, che si possa sprofondare nella miseria anche se si è abili al lavoro, e addirittura quando si è occupati, non è un'eventualità remota. Ad aggravare la situazione delle classi subalterne è il fatto che la nuova organizzazione del lavoro e l'urbanesimo che l'accompagna indeboliscono le vecchie reti di solidarietà presenti nella vita di villaggio, nelle possibilità di approvvigionamento consentite un tempo ai margini delle tenute aristocratiche, nelle risorse materiali e di custodia dei bambini e degli inabili proprie delle famiglie allargate, nell'integrazione con l'orto e col campo consentita in molte botteghe artigiane a conduzione familiare<sup>8</sup>. Da qui la necessità di nuove forme di sostegno, che possono nascere dal basso anche nell'esperienza della rivoluzione industriale, come dimostrano le migliaia di *Friendly Societies* già presenti con scopi mutualistici sul suolo britannico all'inizio dell'Ottocento, o all'occorrenza provenire dall'alto, come è proprio dei sussidi distribuiti in base alla *poor law*.

Il fatto che anche i salariati possano, in determinate condizioni di concorrenza sul mercato del lavoro, scivolare verso la miseria (eventualità che toglie argomenti a coloro che giudicano la povertà un riflesso dell'ozio e del vizio, trattandosi in questo caso di soggetti che lavorano), ispira verso la fine del Settecento discussioni e provvedimenti che arricchiscono e insieme complicano il quadro tradizionale della *poor law*. Intorno al 1795, in un momento di acuta crisi sociale in cui fra l'altro si teme che il contagio rivoluzionario proveniente dalla Francia possa estendersi anche alle classi subalterne britanniche, si propongono e in qualche caso si sperimentano nuove forme di tutela delle classi povere. La prima è quella della cosiddetta *labor rate*, della tassa volta esplicitamente a creare nuovi posti di lavoro negli ambienti soggetti alle varie giurisdizioni parrocchiali. La seconda, rimasta solo al livello di intenzione, è l'ipotesi di fissare un salario minimo per legge: più volte sollecitato a prendere posizione in merito negli ultimi anni del Settecento, il parlamento britannico rifiuta tuttavia di approvare una legge apposita, che alla maggioranza sembrerebbe una illecita intrusione della politica in decisioni che spettano al mondo dell'economia. Più successo ha la terza forma di intervento: il sistema di Speenhamland, dal nome della località in cui i magistrati del Berkshire decidono, nell'agosto del 1795, di adottare una tabella secondo la quale i salari operai saranno integrati sulla base dell'aumento del prezzo del pane, con stanziamenti prelevati dai fondi della *poor law*. Il sistema di Speenhamland, che ispirerà analoghe iniziative in molte altre parti d'Inghilterra

---

<sup>8</sup> Secondo G. Zincone (*Da sudditi a cittadini*, Bologna, Il Mulino, 1992) lo stesso concetto di cittadinanza, compresa la sua estensione secondo il modello marshalliano, trae origine dalla distruzione delle vecchie reti di solidarietà effettuata dall'industrializzazione, e la sua accettazione da parte delle classi dominanti corrisponde sia a un bisogno di razionalizzazione di un sistema basato sull'estrazione del profitto dal lavoro operaio, sia alla necessità di fronteggiare le rivendicazioni di una classe operaia che assumerà presto atteggiamenti conflittuali.

fino a Ottocento inoltrato, ha il merito di mobilitare risorse pubbliche a favore dei bisogni essenziali della popolazione povera in un periodo di difficoltà alimentari indotte anche dalla guerra esterna, ma è viziato da troppe intenzioni assistenziali e paternalistiche e presenta alla lunga inconvenienti in più direzioni: dal lato degli imprenditori, che possono fissare salari comunque bassi che sarà poi la spesa pubblica eventualmente a innalzare, e dal lato degli operai, non stimolati a cercare qualificazioni o posti di lavoro adeguati alla loro sopravvivenza, assicurata quasi per forza di legge dall'intervento parrocchiale<sup>9</sup>. E proprio gli abusi legati all'applicazione del metodo di Speenhamland sono alla base delle frequenti polemiche che si alzano dai ceti medi (coloro che più sostengono il peso contributivo della *poor law*) contro le leggi assistenziali, polemiche che intorno al 1820 cominciano a preludere ad atteggiamenti di insofferenza, se non di vera e propria obiezione fiscale, nei confronti della *poor tax*.

Maturano così i tempi per una radicale e generale riforma della legge sui poveri, che avviene con il *Poor Law Amendment* del 1834<sup>10</sup>. Con questo provvedimento i sussidi alle famiglie povere sono drasticamente ridimensionati, limitandone l'accesso legale alla sola assistenza medica: nei fatti continueranno anche altre, moderate forme di intervento diretto presso le famiglie sottoposte a particolari privazioni, ma con un'intensità decisamente inferiore al passato, anche perché tutta la politica parrocchiale dei sussidi viene ricondotta sotto la sorveglianza di un apposito comitato nazionale. Intenzione della legge è che i poveri, per la loro sopravvivenza, abbiano due sole opzioni: o la ricerca di un'occupazione nell'impresa privata o l'internamento, in una *workhouse* se abili al lavoro, in un ospizio se inabili. Le condizioni materiali e morali dell'internamento (trattamento dei reclusi, marchio sociale derivato dall'auspicata pubblicità del fatto) devono essere tali da scoraggiarne il più possibile la scelta, secondo le considerazioni di ordine utilitaristico che portano alla legge i vari discendenti della scuola benthamiana presenti nel comitato che ne prepara il testo. Il paternalismo assistenziale che ha fin qui contrassegnato la storia della *poor law* cede quindi il passo, almeno sul piano programmatico, a un rinvio quasi totale al mercato per quanto riguarda le questioni della sopravvivenza, compreso quel mercato del lavoro che la borghesia industriale si augura di condurre a configurazioni del tutto liberistiche.

La società britannica che vede ridursi le occasioni di sussidio pubblico non è però quel mondo costretto alla concorrenza individualistica che la borghesia industriale vorrebbe costruire anche dal lato delle relazioni fra impresa e lavoro. Dalla riduzione

---

<sup>9</sup> Sul versante delle critiche in sede storiografica al sistema di Speenhamland, le più accese sono forse quelle di K. Polanyi, *La grande trasformazione*, Torino, Einaudi, 1974; più equilibrata è la posizione di R. Romanelli, *Ritorno a Speenhamland. Discutendo la legge inglese sui poveri (1795-1834)*, "Quaderni Storici", n. 53, 1983.

<sup>10</sup> Sulle discussioni preparatorie e sulla struttura del provvedimento vedi la parte prima di M.E. Rose, *The English Poor Law 1780-1930*, Newton Abbott, David & Charles, 1971, dedicata appunto a *The Reform of the Old Poor Law*.



delle possibilità assistenziali trova anzi maggiori ragioni di esistenza quella vasta rete di associazioni che va creandosi dall'inizio dell'Ottocento, spesso in situazioni di semiclandestinità, e che nell'avvicinarsi alla metà del secolo si scopre decisiva nella sperimentazione di nuove forme di solidarietà. Si tratta delle numerose cooperative di consumo popolare che nascono sulla scorta degli esempi oweniani; di società di mutuo soccorso fra operai che pongono le basi dell'alleanza reciproca in caso di malattia e di infortunio degli associati; di scuole cooperative per l'educazione dei figli degli operai; delle prime rudimentali forme di resistenza operaia e di iniziativa sindacale. Dopo aver cercato, nel passaggio fra Sette e Ottocento, di convogliare queste energie all'interno di un modello associativo interclassista, controllato dalla filantropia privata, lo stesso parlamento è costretto a riconoscere la nuova realtà del cooperativismo, legittimandone il diritto all'esistenza con una legge del 1824 che convalida anche l'associazionismo mutualistico per così dire "di classe". Non è del tutto finita l'epoca dei divieti: soprattutto le organizzazioni di tipo sindacale, incolpate di voler risolvere le controversie salariali con un appello alla forza collettiva dei lavoratori, conosceranno ancora per qualche decennio alti e bassi per quanto riguarda la possibilità di svolgere le loro azioni con il consenso della legge. Ma la via della libertà di associazione, tipica rivendicazione "sociale" che viene ad aggiungersi ai diritti individuali di libertà cari alla tradizione liberale, è ormai tracciata.

Non è del resto l'unica conseguenza evolutiva prodotta dalla crescente separazione fra idea di emancipazione delle classi lavoratrici e assistenzialismo proprio della vecchia *poor law*. Il *Reform Bill* del 1832, che dà un'accelerata al processo di allargamento del suffragio, e la *new poor law*, come viene subito definita, del 1834, precedono di pochi anni la formazione del movimento cartista, che elabora per il movimento operaio il programma di un nuovo modo di avvicinarsi alla sfera statale: non come postulanti un sussidio, ma come cittadini dotati di potere decisionale. Le sei rivendicazioni della Carta del popolo del 1838 (suffragio universale maschile, durata annuale delle cariche parlamentari, indennità ai rappresentanti del popolo, voto segreto, eguaglianza fra i colleghi in quanto a numero di elettori, eliminazione delle barriere censitarie anche per l'elettorato passivo) hanno un sapore dichiaratamente politico, volto a consentire la partecipazione alle istituzioni anche alle classi popolari. Ma esse non sono estranee alla nostra storia dello stato sociale, non foss'altro perché risalta con chiarezza dal documento che la possibilità di accedere al potere politico è un mezzo e non il fine (che è il benessere sociale), e quindi che la democrazia politica non è un valore in sé, ma conta solo come strumento per la democrazia sociale.

Il rinvio della questione della sopravvivenza al lavoro non esime infine le stesse autorità politiche dal prendere posizione nei confronti delle condizioni effettive di quel lavoro, che sta assumendo sempre più la configurazione dell'impiego di manodopera nella fabbrica industriale. Anche per le sollecitazioni espresse da esponenti delle associazioni operaie e da economisti e medici di formazione benthamiana, fra i quali risalta in particolare la figura di Edwin Chadwick, negli stessi anni in cui si

tenta la liquidazione della vecchia *poor law*, parlamento e governo mettono mano a più di un provvedimento volto a limitare le forme più estreme di sfruttamento del lavoro. Si tratta dei cosiddetti *Factories Acts*, insieme di disposizioni emanate fra il 1833 e il 1847 che riducono progressivamente l'orario di lavoro nelle fabbriche (fino a 11 ore, per il momento), limitano la possibilità del ricorso alla manodopera infantile, vietano il lavoro notturno per donne e adolescenti.

3. Se l'Inghilterra della rivoluzione industriale affronta con spirito pragmatico il problema della povertà, la Francia rivoluzionaria sembra privilegiare la grande progettualità politica e giuridica rispetto alle realizzazioni pratiche. Non mancano, per la verità, tentativi di costruire luoghi di intervento sociale analoghi a quelli sperimentati oltremontana, a partire da quegli *ateliers de charité*, omologhi alle *workhouses* inglesi, presenti nella tradizione dell'*ancien régime*, rinforzati e resi meno simili a prigioni sotto il ministero Turgot e ripresi dopo la rivoluzione del 1789, nell'ambito del tentativo di riordinare l'insieme dei soccorsi pubblici. Un momento importante di questo riordino è la formazione, nel 1790, di un Comitato per l'estinzione della mendicizia diretto da La Rochefoucauld-Liancourt, trasformato l'anno successivo in un più ampio comitato per i *secours publics*: iniziativa importante sul piano progettuale, su cui varrà la pena ritornare in questo libro, ma dotata di risorse nemmeno lontanamente paragonabili a quelle poste in circolazione dalla *poor law* inglese<sup>11</sup>. Nel periodo rivoluzionario non viene del resto posta in essere alcuna seria struttura di coordinazione nazionale delle misure di beneficenza pubblica. Se si verificano interventi settoriali anche di un certo pregio, come il riordino degli ospedali parigini voluto dalla municipalità della capitale all'inizio del periodo della Convenzione (a cui collabora, fra gli altri, Cabanis), essi non riescono a collegarsi in una rete estesa e coordinata di interventi.

Diverso è il discorso se passiamo ai programmi racchiusi nelle carte costituzionali. Il primo grande atto giuridico-politico della rivoluzione, la Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789, ha per la verità un'intonazione lontana da quelli che saranno gli esiti dello stato sociale: l'indicazione, come "scopo di ogni associazione politica", "della conservazione dei diritti naturali e imprescrittibili dell'uomo"<sup>12</sup> (elencati in libertà, proprietà, sicurezza e resistenza all'oppressione), sembra rimandare solo alla concezione liberale dello stato garante di diritti la cui realizzazione farebbe parte più della sfera individuale che di quella sociale. Ma le disposizioni fondamentali della costituzione del 1791, quella che recepisce la Dichiarazione di due anni prima, promettono che "sarà creata e organizzata un'istituzione generale di *Soccorsi pubblici*, per allevare l'infanzia abbandonata, dar sollievo

---

<sup>11</sup> Sull'esperienza francese di politica sociale rinvio all'ampio studio di A. Barbieri, *Lo stato sociale in Francia dalle origini alla seconda guerra mondiale*, Roma, Donzelli, 1999.

<sup>12</sup> Questa e le citazioni che seguono dalle costituzioni francesi sono tratte da *Les constitutions de la France depuis 1789*, présentation par J. Godechot, Paris, Flammarion, 1979.

ai poveri infermi, fornire lavoro ai poveri validi che non abbiano avuto altro modo di procurarselo”. Stessa promessa vale per l’“istruzione pubblica comune a tutti i cittadini, gratuita per le parti di insegnamento indispensabili a tutti gli uomini, le cui istituzioni saranno distribuite in un rapporto proporzionale con la divisione del regno”.

Nel periodo della Legislativa i progetti di più alto profilo riguardano proprio l’istruzione pubblica. Condorcet, alla testa del corrispondente comitato parlamentare, pubblica cinque *Mémoires* sull’argomento e li fa confluire in un rapporto sulla costituzione dell’istruzione pubblica presentato all’assemblea il 20 aprile 1792. Si tratta del più organico progetto di istruzione pubblica mai concepito prima in Europa, con l’auspicio dell’istituzione di un completo sistema scolastico statale, dall’insegnamento di base fino all’università, gratuito nelle fasce inferiori e aperto a tutti i meritevoli fino ai massimi gradi dell’istruzione, anche per mezzo di sovvenzioni ai figli delle famiglie povere<sup>13</sup>. Altri aspetti degni di nota del piano proposto dal grande *philosophe* sono il carattere laico, scienziata e volto alla modernità che dovrebbero avere i programmi di studio, e la totale uguaglianza di metodi e di indirizzi formativi, nonché di diritti, che dovrebbe esistere in merito all’istruzione fra maschi e femmine. Libertà di insegnamento e autogoverno (tutto il sistema educativo dovrebbe essere guidato, per la sua parte culturale e formativa, dal vertice della comunità nazionale degli scienziati) ne costituiscono infine le garanzie affinché scuola pubblica non significhi indottrinamento politico.

Le difficoltà politiche e finanziarie del momento, ben sottolineate dalla sinistra coincidenza che vede la Francia dichiarare guerra all’Austria lo stesso giorno in cui Condorcet presenta il suo progetto sull’istruzione, sono un impedimento insormontabile per il passaggio all’attuazione pratica di una scuola pubblica così ambiziosa. Accantonato di fatto il disegno di Condorcet, nel periodo della Convenzione i giacobini si accontentano di un progetto molto più circoscritto, presentato all’assemblea da Lepeletier de Saint-Fargeau, che si limita a ipotizzare la formazione pubblica di sole scuole per l’infanzia, secondo un modello di scuole-convitto (chiamate *maisons d’égalité*) in cui istruire e far vivere insieme i bambini secondo i dettami dell’educazione repubblicana. Pur avendo un importante requisito in più rispetto alla scuola ipotizzata da Condorcet (l’obbligatorietà in aggiunta alla gratuità), la scuola giacobina non ha il respiro prospettico di quella del *philosophe*, né possiede grandi visioni educative al di là della trasmissione di una cultura elementare. Anch’essa in ogni caso non trova nelle vicende rivoluzionarie spazio per passare dalla fase della progettazione a quella della realizzazione pratica.

Istruzione e soccorsi pubblici rimangono i temi che con più insistenza sono indicati nel periodo rivoluzionario come appartenenti a un nuovo ambito di intervento politico rispetto alla tradizione dell’*ancien régime*. La costituzione giacobina del

---

<sup>13</sup> Sul progetto di Condorcet rinvio a C. De Boni, *Rivoluzione francese e scuola: il contributo di Condorcet*, “Il Ponte”, luglio-ottobre 1987, pp. 96-112.

1793 effettua un salto di qualità complessivo, rispetto alla concezione liberale dello stato solo protettore dei diritti della persona, già nell'art. 1 della nuova dichiarazione dei diritti, in cui lo scopo del governo come garante del godimento dei diritti individuali è preceduto da una solenne dichiarazione della felicità comune come fine della società; e nell'articolo successivo i diritti vengono riscritti e riordinati secondo una successione diversa rispetto all'89, con l'uguaglianza che precede la libertà, la sicurezza e la proprietà. I campi in cui tutto ciò dovrebbe diventare argomento di politiche pubbliche sono appunto i soccorsi e l'istruzione, ricordati questa volta non nel prosieguo della carta costituzionale, ma nella stessa dichiarazione dei diritti. In essa si legge che "i soccorsi pubblici sono un debito sacro. La società deve la sussistenza ai cittadini sfortunati, sia procurando loro lavoro, sia procurando i mezzi di esistenza a coloro che non sono in grado di lavorare". Quanto all'istruzione, "è un bisogno di tutti. La società deve favorire con tutto il suo potere i progressi della ragione pubblica e mettere l'istruzione alla portata di tutti i cittadini". Si tratta ancora una volta di petizioni di principio, vista la mancata entrata in vigore della costituzione del '93, prima rinviata nella sua applicazione per l'incombere del Terrore e poi travolta dalla caduta dei suoi ispiratori giacobini. Ma si tratta anche di formulazioni che per la prima volta appaiono con tale nettezza nelle carte costituzionali di un paese moderno.

La costituzione che di lì a poco cerca di costruire una versione moderata del processo rivoluzionario, quella "termidoriana" dell'agosto 1795, espunge però dalla dichiarazione dei diritti ogni attesa di "diritto sociale". Di tutto quanto fin qui ipotizzato continua a ricordare soltanto l'istruzione pubblica, alla quale peraltro dedica un intero titolo della costituzione (per la precisione il titolo X). In esso si promette l'istituzione in tutto il territorio francese di scuole di base (volte all'apprendimento della lettura, della scrittura, del calcolo e degli elementi della morale) e di scuole superiori (seppur in numero ridotto), e la fondazione di un istituto nazionale incaricato di registrare le scoperte e di perfezionare le arti e le scienze. La scuola pubblica non si pone però al centro del sistema educativo, come nei disegni di Condorcet, ma si affianca alle istituzioni private dell'educazione e dell'istruzione, che i cittadini possono porre liberamente in essere. Pur nei suoi limiti progettuali la costituzione del 1795 si inserisce tuttavia in una politica che non si ferma alle dichiarazioni di principio, ma cerca di indicare una strada praticabile di realizzazione, per quanto parziale. Di fatto essa recepisce le indicazioni comprese nella legge Lakanal del febbraio dello stesso anno, che istituiva *écoles centrales* nei capoluoghi dipartimentali, e apre le porte allo sviluppo di istituzioni come l'École normale supérieure, l'École polytechnique, l'Institut de France, il Conservatoire des Arts et Métiers: il nerbo, insomma, della futura scuola napoleonica e del relativo sostegno alla ricerca scientifica. Istituzioni, come si sa, di importanza strategica per la cultura francese successiva, ma anche lontane dai principi che saranno propri dello stato sociale. Se Condorcet aveva in mente un'istruzione pubblica egemone a tutti i livelli, con i Termidoriani e ancor più con Napoleone siamo all'interno di una concezione scolastica d'*élite*, dedicata alla formazione di una nuova borghesia dell'amministrazione

e delle professioni, mentre l'educazione delle classi popolari resterà ancora a lungo in mano alle istituzioni ecclesiastiche, con l'eccezione delle prime forme di mutualismo nelle città, che talvolta contemplan anche la possibilità di iniziative nel campo dell'istruzione degli associati.

Fino al 1848 non apparirà tuttavia più alcuna citazione di quelli che oggi intendiamo come diritti sociali nelle carte costituzionali francesi: né in quella "consolare" del 1799, né in età napoleonica, né con la Restaurazione, né con gli Orléans. Pochi sono anche gli interventi della legislazione ordinaria, nella prima metà dell'Ottocento, se si fa eccezione per alcuni provvedimenti peraltro importanti, come la legge Guizot del 1833 che istituisce scuole elementari su base municipale (ma si tratta per i comuni più di una facoltà che di un obbligo), e la legge sul lavoro del 1841, che restringe l'impiego legale del lavoro minorile e istituisce forme di controllo sul lavoro industriale, per contenerne il grado di nocività per la salute operaia. Più che dalla legislazione e dall'amministrazione dello stato, la Francia spera che la difesa dell'armonia sociale di fronte agli esordi della rivoluzione industriale scaturisca da un associazionismo che comincia a presentarsi vigoroso quasi come quello britannico. Inizialmente si tratta per lo più di organismi popolari a sfondo corporativo, affezionati alle tradizionali discipline in merito alle assunzioni e all'organizzazione del lavoro, discipline che cercano inutilmente di difendere di fronte all'avanzare dell'economia di mercato (anche con la violenza, come avviene in particolare con i moti lionesi del 1833-34). Ma con il diffondersi della predicazione di scuole come quella sansimoniana o quella fourierista, e con il consolidarsi dopo il 1830 dell'opposizione repubblicana, assistiamo anche in Francia al progresso inarrestabile dell'associazionismo di tipo mutualistico e cooperativo, cui spesso si aggiungono intenzioni educative e di lotta, che intorno al 1840 conta oltre duecento sodalizi nella sola Parigi<sup>14</sup>.

Con l'avanzare dell'Ottocento la carica soggettiva dei movimenti popolari francesi (di orientamento socialista, repubblicano, talvolta cristiano) entrano in conflitto con la pratica affaristica e individualistica delle *élites* nobiliari e borghesi che governano la nazione, aggravata nelle sue conseguenze sociali da fenomeni come i fallimenti finanziari e industriali della metà degli anni quaranta e la carestia che si abbatte sulle campagne del paese a partire dal 1846. È l'anticamera di una nuova crisi rivoluzionaria, quella del 1848, in cui al confronto istituzionale per la liquidazione della monarchia a favore della repubblica si accompagnano le prime manifestazioni di una lotta di classe in senso moderno. Sul terreno politico tale lotta dapprima dà luogo alla formazione della commissione del Luxembourg, che elabora più di un'immagine che sarà in seguito propria degli istituti dello stato sociale (come la tutela del lavoro, l'uso del credito a fini previdenziali e assicurativi, l'attenzione per bisogni popolari come quello della casa); poi viene condotta soprattutto all'insegna della rivendicazione, da parte delle forze socialiste, del riconoscimento costituzionale del diritto al lavoro.

---

<sup>14</sup> Vedi in proposito F. Girotti, *Welfare State*, cit., p. 133.

Il dibattito in assemblea costituente rappresenta uno dei momenti più elevati e più accesi in tutto l'Ottocento della discussione intorno ai valori e alle preoccupazioni dello stato sociale<sup>15</sup>, e pertanto merita di essere trattato a fondo e con i suoi antecedenti, come avviene in uno dei saggi che compongono il presente volume. Per ora basterà dire che l'ipotesi della scrittura nella carta costituzionale del diritto al lavoro non ha seguito, per il rifiuto ad accoglierlo della maggioranza moderata dell'assemblea, ma che nonostante ciò (o forse proprio per questo, ossia per tacitare le proteste delle forze popolari) la costituzione del 1848 contempla il più vasto apparato giuridico fino ad allora concepito intorno ai soccorsi pubblici. Nel Preambolo viene affermato che "la Repubblica deve proteggere il cittadino nella persona, nella famiglia, nella religione, nella proprietà, nel lavoro, e mettere alla portata di ognuno l'istruzione indispensabile a tutti gli uomini; deve, con un'assistenza fraterna, assicurare l'esistenza dei cittadini bisognosi, sia procurando loro lavoro nei limiti delle sue risorse, sia offrendo, in difetto della famiglia, soccorso a coloro che non sono in grado di lavorare". E il testo costituzionale specifica che "la società favorisce e incoraggia lo sviluppo del lavoro mediante l'insegnamento primario gratuito, l'educazione professionale, l'uguaglianza dei rapporti fra il padrone e l'operaio, le istituzioni di previdenza e di credito, le istituzioni agricole, le associazioni volontarie e la costituzione, da parte dello Stato, dei dipartimenti e dei comuni, di lavori pubblici adatti a impiegare i disoccupati; essa fornisce assistenza all'infanzia abbandonata, ai malati e ai vecchi senza risorse, che le loro famiglie non possano soccorrere". Si tratta di un dispositivo programmatico molto vasto, che attraversa idealmente parecchi degli scopi che saranno propri dello stato sociale, ma che si situa sul terreno di una specie di limbo ideologico e politico: un po' perché le procedure ipotizzate non corrispondono a un criterio di carità, che suonerebbe offensivo nei confronti dell'uguaglianza repubblicana, ma non sono ancora descritte come corrispondenti a un diritto; un po' perché non è lo stato indicato come il soggetto vero degli interventi (con l'eccezione circoscritta dei lavori pubblici), ma una più generica e forse inafferrabile società. Ma che lo stato moderno, basato su uguali diritti di cittadinanza, non possa ignorare le condizioni sociali di vita dei suoi cittadini meno fortunati è ormai principio accolto da una carta costituzionale.

4. Nonostante le delusioni indotte in chi sperava in un rapido riconoscimento politico della centralità della questione sociale, il 1848 costituisce un passaggio importante nella storia dell'elaborazione dei diritti sociali e del corrispondente impegno dello stato, come appare se allarghiamo lo sguardo dalla Francia al resto dell'Europa che si va muovendo verso l'industrializzazione. Il discorso sui soccorsi pubblici, pur rimanendo condizionato da avvicinamenti dottrinari di tipo assistenziale, non resta infatti

---

<sup>15</sup> Per una prima informazione sul tema, e per la lettura dei testi fondamentali del dibattito, rinvio a *Il diritto al lavoro nel 1848. Antologia di scritti e discorsi*, introd. e cura di C. De Boni, Milano, Mimesis, 2002.

limitato ai suoi ambiti tradizionali, come quelli della *poor law* britannica e dei principi costituzionali francesi, ma tende a conquistare nuove aree. È il caso soprattutto del mondo germanico. Qui già nel 1842 lo stato destinato a diventarne guida, la Prussia, aveva disegnato con una legge apposita i compiti dei comuni in merito all'assistenza dei poveri. E negli anni a partire dal 1848 la Confederazione tedesca riveste un ruolo significativo, anche su scala europea, nel costruire un campo giuridico adeguato alla coscienza moderna, entro il quale inserire temi come la cura sociale dei malati o l'intervento pubblico per assicurare a tutti una sepoltura dignitosa.

Se tutto ciò si pone nel solco evolutivo di esperienze avviate in precedenza, la novità maggiore indotta dagli avvenimenti del 1848, in particolare da quelli tumultuosi di Parigi, è costituita tuttavia dalla "scoperta" del proletariato come problema sociale decisivo per un continente avviato per una sua parte ormai rilevante verso lo sviluppo industriale. La "lezione" ricavabile dalla sconfitta di giugno del proletariato della capitale francese è peraltro ambivalente, agli occhi di quello che nella seconda metà del secolo comincerà a diventare un po' in tutta Europa il movimento operaio organizzato. Per una parte di esso, che confluirà nel marxismo nascente, è la conferma dell'impossibilità di rincorrere la soluzione del problema operaio entro lo stato "borghese", che secondo la critica che elaborerà Marx non è neutrale di fronte alla lotta di classe, ma è una continuazione inevitabile in campo politico e giuridico dell'egemonia capitalistica in campo economico-sociale. Ma per un'altra parte dell'opinione politica di ispirazione socialista, che non condivide la ricerca incessante dello sbocco rivoluzionario, la percezione del proletariato, e se vogliamo anche della sua pericolosità, costituisce l'occasione per ribadire la necessità della prevenzione in sede politica del conflitto sociale. Sono i presupposti teorici e di attenzione sociale di quello che sarà verso la fine del secolo l'inizio dello stato sociale in senso contemporaneo, il cui legame ideologico indiretto con le lotte e le sconfitte del 1848 può essere rintracciato dalle considerazioni che uno dei suoi proponenti, il già ricordato Lorenz von Stein, avanza a proposito dei movimenti sociali francesi di metà Ottocento. Per il giurista tedesco il conflitto sociale dimostra che la logica della società civile, intesa essenzialmente come rapporto economico, non è la libertà, ma l'appropriazione dei servizi altrui, a partire dal lavoro: è in una parola la logica del dominio. Il regno della libertà è al contrario, hegelianamente, lo stato, dove si stabiliscono regole e diritti validi universalmente, e quindi solo nello stato si può dare risposta all'ansia di emancipazione del proletariato: classe decisiva e meritoria sul piano produttivo, classe ormai protagonista anche sul terreno politico, alla quale va reso possibile l'accesso all'istruzione e alla proprietà se se ne vogliono prevenire le latenti o esplicite tensioni rivoluzionarie<sup>16</sup>. L'osservatore tedesco degli avveni-

---

<sup>16</sup> Mi riferisco in particolare a due scritti di Lorenz von Stein. Il primo, del 1842, frutto di un soggiorno a Parigi dell'anno precedente, è *Socialismo e comunismo della Francia odierna*. Il secondo, più esteso e importante, vede la luce proprio in stretta dipendenza con gli avvenimenti del 1848: è *Storia del movimento sociale in Francia dal 1789 ai nostri giorni*, del 1850. Ampie parti di queste opere si

menti francesi coglie in tal modo il formarsi di una profonda trasformazione nella storia dello stato sociale e dei diritti sociali: il passaggio dell'oggetto privilegiato dell'intervento statale dai poveri al proletariato, dagli inabili agli abili al lavoro, dai disoccupati agli occupati.

È una tendenza che si farà sempre più evidente nei decenni successivi, ma che nelle agitazioni politiche e sociali del 1848 trova un primo alimento, anche al di fuori di quell'ambiente parigino che costituisce comunque il solo, in quell'anno, in cui le considerazioni di ordine sociale prevalgono sulle rivendicazioni di tipo nazionale e costituzionale. Si possono in proposito ricordare la continuazione del movimento cartista in Gran Bretagna, che pure proprio intorno al 1848 conosce la sua fase di esaurimento, e soprattutto i tentativi delle fratellanze operaie tedesche di inserire nei congressi confederali del 1848 obiettivi di ordine sociale accanto a quelli di ordine politico. Si affacciano così anche nel mondo tedesco attese riguardanti l'aiuto pubblico alle associazioni operaie, l'assistenza ai disoccupati non per propria colpa, la regolamentazione del lavoro in merito a salari e orari, l'imposta progressiva<sup>17</sup>: un sottofondo di rivendicazioni che dopo qualche decennio ispirerà indirettamente la nascita del primo modello compiuto di stato sociale.

Prima dell'avvento del *Sozialstaat* l'emancipazione economica delle classi lavoratrici viene tuttavia intravista più facendo riferimento alle speranze di autoassociazione che al ruolo permanente dello stato. Al potere politico si chiedono, più che interventi amministrativi, regole che consentano condizioni di lavoro umane e autonomia nei processi organizzativi del proletariato. Le forme della coalizzazione operaia, nella seconda metà dell'Ottocento, sono peraltro le più varie. Una parte importante di esse continua a ruotare attorno ai modelli mutualistici sperimentati sin dall'inizio del secolo, che si espandono ulteriormente nei paesi di più lunga tradizione, come l'Inghilterra, e conquistano rapidamente i paesi che più tardi si sono incamminati sulla via dell'industrializzazione: un dato rappresentativo è per esempio il migliaio e mezzo abbondante di società di mutuo soccorso che si possono contare prima della fine dell'Ottocento in un paese industrialmente ancora periferico come l'Italia. Con lo sviluppo quantitativo avanza anche la maggiore specializzazione delle società stesse, orientate in particolare o verso la cooperazione nel consumo o verso il risparmio previdenziale. Un'altra forma di associazionismo di lunga sperimentazione, che si irrobustisce ulteriormente nella seconda metà del secolo, è quello delle leghe di resistenza e di contrattazione delle condizioni di lavoro, che almeno in Inghilterra assume ormai la veste del sindacalismo moderno. Va peraltro osservato che queste forme di associazione, che nel Novecento tenderanno a diversificarsi come scopi e modalità di azione, spesso nell'Ottocento continuano a intrecciarsi fra loro, se è vero che almeno fino al 1890 anche nell'esperienza sindacale più avanzata,

---

possono leggere in L. von Stein, *Opere scelte*, Milano, Giuffrè, 1986.

<sup>17</sup> Vedi in proposito l'accenno presente in G. Silei, *Welfare State e socialdemocrazia*, Manduria-Bari-Roma, Lacaita, 2000, p. 32.



appunto quella delle Trade Unions britanniche, accade di constatare la sovrapposizione tra funzioni rivendicative e funzioni mutualistiche<sup>18</sup>.

Quel che è certo è che, al di là della non ancora completa chiarificazione dei fini delle varie iniziative che nascono dal basso, il loro sviluppo è ora agevolato, rispetto alla prima metà del secolo, da una crescente apertura in ambito legislativo. Già nella prima metà degli anni cinquanta la legislazione britannica riconosce definitivamente l'esistenza e l'importanza delle associazioni mutualistiche, garantendo loro un'ampia autonomia. Sempre in Inghilterra, nel 1867 vengono rimossi molti ostacoli giuridici allo sciopero; quattro anni dopo si dà finalmente piena cittadinanza all'azione sindacale, con una legislazione che fra l'altro comincia a riconoscere la contrattazione collettiva delle condizioni di lavoro; nel 1875 viene addirittura riconosciuto come legale il picchettaggio in caso di sciopero, purché non violento. La libertà sindacale procede di pari passo con la legislazione di fabbrica, che nel 1878 fissa la durata massima della giornata lavorativa in 10 ore. Più contraddittorie, ma ugualmente significative, sono le innovazioni giuridiche in ambito sociale dell'altro paese che fin qui ha più dibattuto intorno ai temi dello stato sociale, e cioè la Francia. Nel 1852 un decreto di Luigi Napoleone riconosce l'attività mutualistica, ma nello stesso tempo cerca di impedire che le società popolari perpetuino i loro tradizionali atteggiamenti di contestazione dell'ordine costituito, riconducendo le associazioni sotto il controllo del governo. Ma quando il Secondo Impero cerca, nella sua seconda fase, di conquistare il consenso operaio, lo fa riconoscendo alle forze proletarie un ampio diritto di coalizione anche al di fuori dei controlli diretti dello stato, come assicura un provvedimento legislativo del 1864. Per avere nell'Europa continentale una libertà sindacale paragonabile a quella britannica occorrerà tuttavia attendere gli anni ottanta: i primi paesi a uniformarsi alla tendenza al riconoscimento giuridico dell'azione sindacale nelle sue varie forme saranno l'Austria nel 1883 e appunto la Francia nel 1884, sotto la Terza Repubblica.

Se, nella linea appena ricordata, prevale l'azione di uno stato liberale che, avviandosi a divenire democratico, deve di necessità iniziare a estendere la propria funzione garantista dai diritti degli individui a quelli delle associazioni, non mancano, nella seconda metà dell'Ottocento, anche interventi giuridici e amministrativi di più diretto intervento del governo politico nella vita sociale. Sono molti i paesi che, adottando l'ideologia della "carità legale", cominciano ad attrezzare normative e procedure per ampliare il settore dei soccorsi pubblici. Talvolta l'intervento pubblico assume la veste dei grandi piani nazionali, come avviene in Inghilterra nel 1875 a proposito delle condizioni sanitarie delle classi popolari; più spesso ha la veste decentrata e più limitata della costruzione di una sfera di responsabilità per le amministrazioni periferiche. Così avviene in Prussia, prima della svolta che sarà provocata negli anni ottanta dallo stato sociale bismarckiano; così avviene anche in

---

<sup>18</sup> Vedi su ciò quanto argomentano due storici e nello stesso tempo testimoni diretti come Sidney e Beatrice Webb nel loro classico libro *The History of Trade Unionism*, London, Longmans, 1920.

un paese come l'Italia, che solo nella seconda metà dell'Ottocento, per effetto della propria recente unificazione politica e dei primissimi sviluppi economici in senso industriale, può affacciarsi alle tematiche proprie dello stato sociale<sup>19</sup>. Nei primi periodi dell'Italia postunitaria prevalgono per la verità, nella classe politica che governa lo stato, atteggiamenti di astensione nei confronti della questione sociale, un po' per la formazione liberista dei *leader* della Destra storica, un po' per non radicalizzare ulteriormente il contrasto fra stato unitario e mondo cattolico, già reso acuto dalla difficile soluzione della questione romana. Nell'Italia che esce dall'unificazione del 1861 le attività di assistenza e di beneficenza risultano infatti essere saldamente in mani private: o della filantropia laica, o ancora più spesso degli istituti religiosi. E la scelta del nuovo stato è quella di rispettare sostanzialmente la situazione esistente. La legge del 1862 che istituisce gli uffici pubblici comunali di assistenza, per contrappeso riconosce un'ampia autonomia alle organizzazioni private, per la maggior parte di tipo confessionale, riducendo il ruolo dei comuni a quello di organi di controllo. La legge del 1865 riguardante il riordino e l'unificazione in campo amministrativo ribadisce nella sostanza la medesima impostazione, anche se cerca di ritagliare qualche funzione maggiore per le istituzioni pubbliche, trasferendo molte competenze (soprattutto nel campo delle malattie "pericolose", come quelle legate alla follia) dai comuni alle province. Anche in Italia la politica di rinvio della cura dei poveri alla beneficenza privata presenterà tuttavia nei decenni successivi tutti gli inconvenienti di incertezza, casualità e clientelismo che un sistema del genere non può non presentare. Nel 1890, sotto Crispi, un provvedimento legislativo cercherà così di ricondurre la beneficenza a un certo grado di uniformità trasformandone gli istituti più diffusi (le Opere pie) in enti di diritto pubblico; e nello stesso periodo si tenterà di disciplinare anche il fenomeno in rapida espansione del mutualismo, pur nella diffidenza di chi, dal basso, vedrà l'intervento dello stato in questo campo più come una minaccia all'autonomia del movimento associativo che come un positivo riconoscimento pubblico.

Intorno alla metà dell'Ottocento si affaccia con particolare chiarezza un problema che sarà cruciale nello sviluppo successivo dello stato sociale: quello dei danni provocati dall'organizzazione del lavoro propria di un sistema in rapida espansione industriale e mercantile, in termini di infortuni e di relative conseguenze sulla mortalità e l'invalidità operaia. In attesa della creazione di un sistema previdenziale pubblico e obbligatorio, molti governi cercano di spingere con misure indirette verso scelte assicurative da prendere autonomamente, o nell'ambiente mutualistico, o facendo riferimento a compagnie assicuratrici private. Un modo di sollecitare questo processo è, per esempio, quello di fissare responsabilità civili onerose per i datori di lavoro in caso di infortuni, affinché siano loro stessi a collaborare con i loro di-

---

<sup>19</sup> Oltre che all'opera di Silei ricordata alla nota 1, per le politiche sociali dell'Italia postunitaria rinvio a A. Cherubini, *Storia della previdenza sociale in Italia (1860-1900)*, Roma, Editori Riuniti, 1977, e a E. Bartocci, *Le politiche sociali nell'Italia liberale (1861-1919)*, Roma, Donzelli, 1999.

pendenti nella ricerca della costruzione di una qualche forma assicurativa. In alcuni paesi si cominciano tuttavia a sperimentare anche forme di intervento più diretto, di assicurazione obbligatoria garantita anche con fondi pubblici, seppur limitate a poche categorie di lavoratori, scelte fra quelle che intrattengono un particolare legame di fedeltà con lo stato (come i militari in servizio permanente, oggetto di provvedimenti specifici in Italia come in Francia) o che presentano fattori di rischio elevati (come i marinai imbarcati nelle flotte mercantili, prima categoria a conoscere un regime di assicurazioni obbligatorie in Prussia). Su questo terreno è di rilievo, seppur incompiuta, l'esperienza effettuata in Francia durante il Secondo Impero, in particolare con la fondazione nel 1868 di due casse assicuratrici nazionali (l'una per i decessi per cause di lavoro, l'altra per gli infortuni), che nelle intenzioni del governo dovrebbero attirare il risparmio volontario dei lavoratori, e garantire in caso di morte o infortunio grave un trattamento adeguato per le famiglie operaie (all'occorrenza anche con integrazioni statali, laddove fossero necessarie per distribuire indennizzi proporzionati al danno subito). In realtà il carattere volontario e non obbligatorio dell'iniziativa e la scarsità delle risorse pubbliche impegnate fanno sì che il progetto di Napoleone III rimanga per lo più sulla carta. Il che non ne limita tuttavia il peso politico complessivo in quanto ad attenzione per il problema previdenziale, destinato per il momento a trovare soluzioni più concrete non nell'ambito pubblico, ma in quello delle assicurazioni private e dello scambio mutualistico<sup>20</sup>.

Dobbiamo ancora considerare, a proposito dello stato sociale della seconda metà dell'Ottocento, i grandi progressi conosciuti nel campo dell'istruzione pubblica. L'intervento più organico in proposito è sicuramente quello delle leggi Ferry del 1881-82, dal nome del ministro della pubblica istruzione e poi capo del governo nella Terza Repubblica francese<sup>21</sup>. Tali leggi riconducono le varie parti della scuola francese costruite in precedenza entro un'unica struttura e un unico ordinamento governati dal centro, e ribadiscono in sede operativa alcuni dei principi emersi nell'Ottocento a proposito di istruzione pubblica. Il primo è quello della sua gratuità, che va combinandosi con il requisito dell'obbligatorietà (fino a 12 anni, per le leggi Ferry); il secondo è dato dalla concezione della scuola come servizio pubblico, che per la classe politica di formazione laica e positivista che guida la Terza Repubblica significa fra l'altro scindere sul piano educativo i discorsi sulla cittadinanza da quelli di ispirazione religiosa, che vengono sospinti all'esterno dell'istruzione pubblica, in quanto determinati da sentimenti di ordine privato e non pubblico. La Francia non è tuttavia il solo paese che irrobustisce la presenza dello stato nel campo dell'istruzione. Nel 1870 è istituita la scuola primaria di stato in Gran Bretagna, che dieci

---

<sup>20</sup> Sulle politiche sociali in Francia nell'Ottocento vedi H. Hatzfeld, *Du pauperisme à la sécurité sociale. Essai sur les origines de la sécurité sociale en France*, Paris, Armand Colin, 1971, e A. Guelin, *Gens pauvres, pauvres gens dans la France du XIX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Aubier, 1998.

<sup>21</sup> Vedi in proposito l'ampia rassegna storica sulla scuola in Francia di A. Prost, *Histoire de l'enseignement en France*, Paris, Armand Colin, 1968.

anni dopo comincia ad assumere uno status di obbligatorietà, spinta fino a ben 14 anni di età all'inizio del Novecento. Scuole municipali cominciano a moltiplicarsi negli ultimi decenni dell'Ottocento anche negli Stati Uniti; dopo l'unificazione del 1870 anche il mondo tedesco, adottando un modello di separazione fra stato e chiesa in ambito educativo, traduce in ordinamenti unitari la sua concezione tradizionale dell'istruzione come pubblica, ma demandata per la sua effettiva realizzazione alla sensibilità delle amministrazioni locali. E anche in Italia, come è noto, si affacciano i primi rudimenti di quella che sarà la scuola statale, dapprima con l'estensione al nuovo regno della piemontese legge Casati del 1859, che stabiliva per i comuni il dovere di istituire scuole primarie, poi con la legge Coppino del 1877, che fissa l'obbligatorietà per il ciclo inferiore della scuola elementare.

5. Intorno al 1870 la centralità del problema proletario come questione sociale decisiva per le società avanzate viene ribadita con particolare forza. Nella formazione di solide compagini operaie agiscono anzitutto le oggettive trasformazioni di carattere economico, che vedono l'industrializzazione espandersi in misura analoga a quella britannica in altri grandi paesi come la Francia e la Germania, e ramificarsi dal suo nucleo originario, pur in modo meno massiccio, in varie direzioni, a nord verso la Scandinavia, a est verso Polonia e Russia, a sud verso Italia e Spagna. Ma l'importanza (congiunta, agli occhi delle classi dominanti, alla pericolosità) delle classi lavoratrici si evidenzia ancor più sul terreno delle loro azioni soggettive e delle loro incessanti esperienze organizzative. Nel 1864 prende corpo la Prima Internazionale che, pur raccogliendo rappresentanze un po' da tutte le tradizioni del socialismo ottocentesco, sarà soprattutto caratterizzata dallo scontro per l'egemonia fra due correnti rivoluzionarie: la marxista e l'anarchica. Nel 1871 si consuma l'esperienza rivoluzionaria della Comune, il cui soffocamento richiede l'ennesimo bagno di sangue nella capitale francese. Nel 1875 nasce a Gotha, per il concorso di esponenti lassalliani e altri di formazione marxista, il Partito socialista del lavoro, primo atto di quello che diverrà presto il modello per eccellenza di un partito operaio che intenda agire su scala nazionale: il Partito socialdemocratico tedesco. Si tratta di eventi non assimilabili fra loro, che oscillano fra un'idea di rivolgimento mondiale e un'altra di inserimento delle forze proletarie nelle dinamiche politiche nazionali, e che si muovono su un terreno che va dall'ipotesi insurrezionalista all'inserimento, magari tattico, nella lotta politica legale. Ma, nelle loro differenze, tali eventi sottolineano tuttavia l'urgenza di un conflitto sociale non più chiudibile, in termini di ipotesi di soluzione, all'interno dei soli incoraggiamenti per il mutualismo: le questioni che pongono e gli obiettivi che delineano esigono ormai risposte quantomeno al livello dei governi nazionali e della loro capacità potestativa<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Il programma di Gotha integra continuazioni con lo spirito autonomistico delle associazioni (come la rivendicazione di autogestione delle casse mutue operaie e dei fondi di assistenza) con obiettivi che presuppongono l'intervento politico e legislativo dello stato. Fra questi, la fissazione per legge della durata della giornata lavorativa, il divieto del lavoro domenicale, la tutela legale della vita e

Di fronte a questa situazione la risposta governativa più organica è quella della Germania bismarckiana, con una serie di provvedimenti che, fra il 1883 e il 1889, disegnano il modello più compiuto, per i tempi, di stato sociale. Per le quattro eventualità in cui il reddito operaio può essere forzatamente impedito (malattia, infortunio, invalidità, vecchiaia), il *Sozialstaat* tedesco impone, con una serie di interventi legislativi in rapida successione, l'obbligatorietà delle assicurazioni per l'intero settore degli operai dell'industria e dei braccianti agricoli. L'imputazione delle relative contribuzioni varia a seconda del tipo di danno assicurato: per la malattia esse pesano più sui lavoratori che sui datori di lavoro, i quali però devono sostenere integralmente le assicurazioni antinfortunistiche (a favore dell'operaio in caso di sopravvivenza all'incidente, a favore della famiglia in caso di decesso del lavoratore); quanto alle pensioni di vecchiaia e di invalidità, i contributi gravano in parti uguali fra imprese e dipendenti, con un'integrazione (pari a 1/5) da parte dello stato. Per un verso lo stato sociale tedesco si pone nel solco della tradizione mutualistica, estendendo a nuovi settori un regime di obbligatorietà assicurativa già presente, per esempio, negli addetti alla navigazione. Per un altro verso i caratteri di novità sono tuttavia decisivi, anzitutto per l'ampiezza numerica delle categorie coinvolte (in pratica, tutto il lavoro dipendente di livello operaio), poi per l'apparato burocratico di disciplina costruito attorno alle assicurazioni obbligatorie, infine (e soprattutto) per la presenza di quella quota a carico dello stato che costituisce il primo esempio di intervento della finanza pubblica a sostegno del sistema pensionistico. Per la verità quest'ultimo aspetto sarà anche quello, almeno fino alla prima guerra mondiale, che avrà meno seguito nella pratica: gli investimenti pubblici non andranno mai al di sopra di quanto necessario a garantire pensioni di misera sussistenza. Il principio è tuttavia enunciato, e sarà ripreso, in Germania e altrove, in concomitanza con la crisi del primo dopoguerra.

Le ragioni per cui sia la Germania il primo paese ad avviarsi in termini così decisi sulla via dello stato sociale sono molteplici<sup>23</sup>. Intanto contano evidentemente le contingenze politiche, legate a un impero che vuole esercitare un ruolo importante nella politica europea e mondiale e, essendo fra l'altro di formazione recentissima, sente l'esigenza di costruire un solido circuito di consenso al proprio interno. Per raggiungere tale compattezza il governo di Bismarck è convinto di dover prevenire il pericolo della rivoluzione socialista, o quanto meno della separazione del proletariato dagli indirizzi politici nazionali. Sul piano repressivo questa politica si incarna in una legislazione fra le meno liberali del tempo a proposito di iniziativa operaia: i sindacati, pure in fase di notevole espansione, vengono tenuti ai margini della legiti-

---

della salute degli operai, anche attraverso controlli pubblici sull'adeguatezza sanitaria delle abitazioni operaie e una legislazione sulle responsabilità civili per gli infortuni sul lavoro (vedi W. Abendroth, *La socialdemocrazia in Germania*, Roma, Editori Riuniti, 1980, pp. 124-126).

<sup>23</sup> Vedi su questo punto l'ampia analisi di G.A. Ritter, *Storia dello Stato sociale*, cit., in particolare alle pp. 63-81.

timità costituzionale, mentre il partito della classe operaia, appunto il socialdemocratico, viene fatto oggetto nel 1878 di un'offensiva giuridica che di fatto lo pone quasi in una condizione di clandestinità, condizione che durerà fino al termine degli anni ottanta.

Se le esigenze politiche del momento sono le prime a determinare l'intervento sociale del governo tedesco, il fatto che l'apparato dello stato sociale assuma una sua prima veste compiuta nella Germania di fine secolo discende tuttavia anche da fattori di ordine politico-culturale, alcuni anche di lunga durata, di cui posso qui offrire soltanto un'immagine molto sintetica, rinviando ad altre parti di questo volume per una loro trattazione più articolata. Più di ogni altra area europea il mondo tedesco coltiva la tradizione dell'intervento dall'alto per alleviare i problemi sociali, tradizione formatasi con la riforma protestante, continuata con quel dispotismo illuminato che in Prussia, con Federico II, ha conosciuto la sua formulazione più articolata, e perpetuata dalle varie forme del cosiddetto stato di polizia: stato che preserva l'ordine anzitutto cercando di prevenire le ragioni di malcontento. Più che in ogni altro paese europeo tutto questo significa estensione del peso dell'amministrazione, delineazione di scopi sociali per una rete burocratica che unisce istituzioni centrali e organi periferici. Questa tradizione si rinnova a metà Ottocento con una intensificazione dei lavori pubblici e sfocia, in concomitanza con la formazione del Reich, nella riscoperta della parola d'ordine dell'"impero sociale", che fa sì che Bismarck indichi all'opinione pubblica l'imperatore Federico Guglielmo come "re dei poveri".

Se questo è il versante ideologico di parte conservatrice che conduce verso i provvedimenti del *Sozialstaat* come antidoti alla possibile rivoluzione proletaria, non mancano sostegni culturali anche da parte di forze provenienti dallo schieramento progressista, in attesa che anche la socialdemocrazia si converta al programma delle riforme sociali. Un peso rilevante nel sollecitare l'attenzione governativa per la questione operaia ha per esempio l'Associazione per la politica sociale, fondata nel 1872, in cui si trovano a operare, accanto a conservatori come Gustav Schmoller, anche un economista di formazione socialista come Adolph Wagner e uno storico di impostazione liberale come Lujo Brentano. Essi uniscono le loro capacità di influenza per convincere l'opinione pubblica e le forze politiche che fine dello stato è l'incremento del benessere generale, e che per perseguire tale scopo occorre che sia il governo centrale sia le municipalità, in una logica di decentramento, aumentino le loro funzioni in termini di imprese pubbliche, nazionalizzazioni, servizi, assistenza. Preludendo al programma che sarà di Bismarck nel decennio successivo, essi sono convinti che solo così si possa inserire la classe operaia nello stato tedesco appena completato.

Lo stato sociale "prussiano", pur dettato da considerazioni di politica interna, travalica tuttavia per importanza il territorio d'origine, per porsi come modello da perseguire, o al quale far comunque riferimento, anche in altri contesti nazionali. L'idea dell'obbligatorietà delle assicurazioni sociali si diffonde per la verità con qualche

ritardo: entro la fine del secolo solo pochi paesi adottano un sistema analogo a quello bismarckiano (Austria, Norvegia, Finlandia, Italia: quest'ultima nel 1898), e non per tutte le quattro eventualità previste in Germania, ma soltanto per gli infortuni sul lavoro. Per gli altri tipi di assicurazione, e per tutti nei paesi non citati, continuano a prevalere gli schemi basati sulla solidarietà mutualistica o sull'assicurazione privata, le quali conoscono negli ultimi decenni dell'Ottocento un ritmo crescente di espansione, accentuato fra l'altro da innovazioni legislative che perpetuano lo spostamento della responsabilità oggettiva degli infortuni (e dei relativi indennizzi) sulla figura del datore di lavoro. Così prevedono per esempio una legge approvata in Inghilterra nel 1897 e una simile adottata in Francia nel 1898, nell'ambito di quella corrente politica e di pensiero propria dei radicali della Terza Repubblica che prende il nome di "solidarismo", e su cui torneremo con un saggio specifico in questo volume.

Per avere anche in altre parti d'Europa una legislazione previdenziale del tipo di quella tedesca occorrerà attendere l'inizio del Novecento, e ancor più i tentativi di sanare sul terreno sociale le distruzioni economiche e personali provocate dalla Grande Guerra. Il principio, come si è detto per altri aspetti dello stato sociale contemporaneo, è tuttavia tracciato, e si unisce alle spinte in direzione analoga che provengono dai fenomeni politici e sociali che giungono a maturazione lungo gli anni novanta. A partire dal 1889, anno della ricostituzione in terra tedesca del partito socialdemocratico e della fondazione della Seconda Internazionale, i programmi legati alla riforma sociale trovano infatti nuovo slancio all'interno del movimento operaio europeo. In concomitanza con il ritorno dell'Internazionale trovano un terreno di sviluppo i partiti operai operanti su scala nazionale: fra il 1889 e il 1892 vedono la luce partiti socialisti in Spagna, nel Belgio, in Austria, in Italia, mentre intorno alla metà degli anni novanta si cominciano a evidenziare le iniziative e le strutturazioni che entro breve tempo condurranno alla formazione di un considerevole raggruppamento socialista in Francia. Anche nel paese in cui più consolidata è la tradizione mutualistica e sindacale, la Gran Bretagna, si assiste a una rapida conversione verso il partito (nel caso specifico il partito laburista) quale espressione organizzativa fondamentale della classe operaia. Il ruolo di un movimento riformatore come il fabiano, proiettato verso la delineazione per l'associazionismo britannico di obiettivi insieme sindacali e politici, occupa uno spazio decisivo in questa trasformazione. La nascita di partiti socialisti operanti sul piano nazionale supera nello stesso momento la troppo vasta dimensione dell'azione operaia rincorsa dalle Internazionali e la troppo ristretta azione territoriale dell'associazionismo delle mutue e delle leghe.

Nello stesso periodo quasi ovunque si allargano le dimensioni del suffragio, anche se per ora solo maschile, che ritorna universale nella Terza Repubblica francese, diventa quasi universale in Gran Bretagna e in Germania, tende comunque ad allargarsi pressoché in tutti i paesi occidentali. Ai partiti socialisti si presenta così l'opportunità di scegliere la via della competizione elettorale e dei conseguenti programmi di riforma, giocoforza insistenti sulle stesse problematiche dello stato sociale. La stessa Seconda Internazionale inaugura la propria esistenza con un obiettivo di lotta

radicale per i tempi ma situato in una logica riformatrice e non rivoluzionaria (la giornata lavorativa di otto ore), e i singoli partiti nazionali sono sollecitati a tradurre il proprio interesse per le sorti del proletariato in rivendicazioni specifiche. Anche su questo terreno si conferma un ruolo d'avanguardia per la socialdemocrazia tedesca, che nel programma di Erfurt del 1891 combina le richieste di riconoscimento dell'autonomia organizzativa dell'associazionismo operaio nelle sue varie forme con altre di più immediato significato amministrativo e giuridico, come l'auspicio di una legislazione nazionale e internazionale a tutela del lavoro, l'istituzione di uffici statali e distrettuali per l'accertamento e la protezione delle condizioni del lavoro, specialmente per gli aspetti riguardanti l'igiene, l'intervento dello stato in tutte le assicurazioni riguardanti la classe operaia, con la definizione di un ruolo istituzionale di controllo da parte di suoi rappresentanti.

L'azione politica dei partiti di ispirazione socialista comincerà a dare i suoi frutti più autentici in termini di riforme sociali con l'inizio del Novecento. Prima della fine del secolo il loro contributo è tuttavia importante per costruire un'opinione pubblica favorevole all'ampliamento degli istituti propri dello stato sociale, opinione che si avvale nello stesso periodo anche della maggiore attenzione per la questione sociale posta dalle confessioni religiose operanti in Europa. Questo risveglio di attenzione è proprio in particolare della chiesa cattolica, e nel 1891 trova espressione in un documento di grande rilevanza come l'enciclica *Rerum novarum* di papa Leone XIII. Critica nei confronti del socialismo collettivista come nei confronti di un liberalismo eccessivamente individualistico, l'enciclica da un lato indica la strada della riscoperta di un corporativismo a base religiosa, di soli operai o meglio ancora se interclassista, dall'altro sollecita i governi politici a prevenire la lotta di classe sorvegliando sulla "giusta mercede" che gli imprenditori devono riconoscere ai lavoratori e assicurando con opportune leggi all'operaio l'integrità fisica e morale e il diritto a godere del frutto del proprio lavoro.

Iniziato con un panorama di intervento pubblico limitato quasi esclusivamente alla legge sui poveri britannica, l'Ottocento si conclude così con una molteplicità di stimoli politici, legislativi, culturali ruotanti attorno ai temi di quello che è ormai largamente definito "stato sociale": e stimoli non più slegati fra loro come intorno al 1848, ma capaci di disegnare un impegno politico conseguente per lo stato liberaldemocratico che si va formando, al quale si chiede di costruire, oltre alla democrazia formale, anche una democrazia sociale. Scrivono opportunamente Conti e Silei (e la loro valutazione può ben concludere la parte più propriamente storica di questa introduzione) che nel passaggio fra Otto e Novecento "pur con evidenti diversità fra paese e paese, il moderno Stato sociale aveva ormai assunto una fisionomia relativamente ben definita. Anzitutto la diffusione delle assicurazioni occupazionali aveva portato a una chiara differenziazione tra l'aspetto *previdenziale*, coperto da queste nuove forme di tutela, e quello *assistenziale*, gestito da istituzioni pubbliche locali e integrato da strutture laiche o religiose di matrice volontaristica. L'altro elemento rilevante ai fini del successivo sviluppo delle politiche sociali era rintracciabile



proprio nel fatto che le disposizioni previdenziali [...] riconoscevano il diritto del lavoratore non solo al salario, ma anche a un'adeguata tutela da alcuni rischi. Esse stabilivano inoltre che questi stessi rischi – e le relative coperture assicurative – dovessero essere quantificati con precisione e non, come avveniva in passato per gli aiuti ai poveri, gestiti in base a criteri estemporanei o lasciati alla buona volontà di singoli o istituzioni”<sup>24</sup>.

6. L'indagine racchiusa in questo volume privilegia le grandi idealità espresse dalla filosofia politica ottocentesca e il loro confronto con la realtà politica e legislativa. Va comunque tenuto presente che discipline distinte ma affini rispetto alla storia del pensiero politico, come la sociologia e la politologia, insistono sullo stesso argomento dello stato sociale, privilegiandone un avvicinamento legato soprattutto alla costruzione di modelli interpretativi. Come tutti gli schemi di carattere generale, tali modelli peccano talvolta di astrattezza, o almeno di un non immediato adattamento alla complessa articolazione dei fenomeni storici ed empirici che hanno dato luogo alle effettive pratiche dello stato sociale (o meglio del suo equivalente novecentesco, il *welfare state*, cui si sono dedicati in prevalenza sociologi e scienziati della politica). Essi vanno tuttavia presi in considerazione perché, pur essendo stati in gran parte elaborati per rendere conto dell'imporsi e del progredire del *welfare* dell'ultimo mezzo secolo, spesso si intersecano nelle loro affermazioni con le origini ottocentesche dello stato sociale. In questo modo vanno a offrire nuovi spunti critici sia alla breve storia delle realizzazioni concrete dei dispositivi di sicurezza sociale che ho qui cercato di ricostruire, seppur brevemente, sia alle coordinate entro cui si inseriscono gli elementi del dibattito ideologico che emergeranno dai capitoli che seguono.

Una sistemazione dei modelli elaborati dalla ricerca sociale intorno al *welfare*, ancora attuale nella sostanza, è stata offerta una ventina d'anni fa da Jens Alber, che li ricavava da sociologi e filosofi sociali appartenenti per lo più all'area anglosassone (con qualche ramificazione in direzione dell'America) e a quella tedesca<sup>25</sup>. Se la scelta delle aree di riferimento può per un verso risultare limitativa, per un altro va considerato il fatto che l'ambiente britannico e quello tedesco costituiscono comunque gli spazi nazionali in cui non solo è stata più intensa la ricerca scientifica intorno

---

<sup>24</sup> F. Conti e G. Silei, *Breve storia dello stato sociale*, cit., p. 54.

<sup>25</sup> Vedi J. Alber, *Dalla carità allo stato sociale*, Bologna, Il Mulino, 1987, in particolare il capitolo II; l'edizione originale del libro è del 1982. Fra gli studi cui Alber fa riferimento per la costruzione dei modelli interpretativi di cui si parla nel testo, mi pare che sul versante angloamericano i più citati siano, oltre al già ricordato lavoro di T.H. Marshall su classe e cittadinanza e al successivo *Social Policy* (London, Hutchinson, 1975), le ricerche di H.L. Wilensky e C.N. Lebeaux, *Industrial Society and Social Welfare*, New York, Free Press, 1965, e di N. Ginsburgh, *Class, Capital and Social Policy*, London, MacMillan, 1979. Sul versante tedesco l'autore più citato è C. Offe, di cui qui si ricordano almeno il libro *Strukturprobleme des Kapitalistischen Staates* (Frankfurt, Suhrkamp, 1972), più varie altre ricerche compiute in collaborazione con W. Narr e G. Lenhardt e pubblicate nel corso degli stessi anni settanta.

allo stato sociale, ma più significativa è stata anche la sua pratica: nell'Ottocento, come sappiamo, per la Germania, nel Novecento per l'Inghilterra.

La prima classificazione effettuata da Alber a proposito dei modelli in discussione ruota attorno alle categorie di pluralista da un lato e di neomarxista dall'altro. I modelli pluralistici fanno derivare le ragioni della nascita e dello sviluppo delle politiche sociali da un insieme complesso di pulsioni. Un primo nucleo di fattori è in stretto legame con le trasformazioni di ordine economico e sociale, e fa risalire gli interventi statali in materia di sicurezza sociale alla volontà politica di tentare di riequilibrare un mondo contemporaneo contrassegnato da novità come l'industrializzazione e l'urbanesimo, che travolgono le fissità tradizionali, impongono mobilità geografica e sociale e in tal modo provocano incertezza. Per i fautori della spiegazione pluralistica i fattori economici tuttavia non esauriscono le ragioni del fenomeno dello stato sociale: accanto ad essi operano innovazioni di significato più immediatamente politico, legate all'evoluzione in senso democratico del moderno governo rappresentativo, alla diffusione in esso dei diritti di cittadinanza, e per un altro verso alla formazione all'interno di un sistema rappresentativo a base universalistica di nuove élite politiche alla ricerca di legittimazione, per la quale devono conquistare il consenso dei governati<sup>26</sup>.

I modelli neomarxisti racchiudono invece le ragioni delle politiche sociali all'interno delle logiche dell'accumulazione capitalistica, facendo della classe operaia, e non dell'universalità dei cittadini, il loro referente più autentico, e giustificandole come forme che rendono possibile e nello stesso tempo controllabile la riproduzione della forza lavoro in un'epoca sempre più contrassegnata, nel luogo vero e proprio della produzione, dallo sfruttamento capitalistico del lavoro. Si tratta di una facoltà di riproduzione "governata" utile soprattutto per la stessa borghesia imprenditoriale, che si pone con le misure preventive proprie del *welfare* al riparo dalle forme più acute di lotta di classe, anche se è fra le sue caratteristiche anche quella di distribuire vantaggi materiali alle classi lavoratrici, o almeno a loro parti rilevanti.

Al di là dei possibili schematismi presenti in operazioni concettuali che tendono a chiudere in una griglia semplificata fenomeni storicamente complessi, la distinzione fra modelli pluralisti e modelli neomarxisti sconta la debolezza, di cui è consapevole lo stesso Alber, di non possedere un chiaro criterio di demarcazione fra gli uni e gli altri, visto che i fattori legati all'industrializzazione appaiono con giusta enfasi sia da una parte sia dall'altra<sup>27</sup>. Sul piano storiografico le due diverse modalità interpre-

---

<sup>26</sup> Ai modelli pluralisti è accostabile l'interpretazione della genesi del *welfare state* offerta in Italia da Ferrera, il quale da un lato rinviene le cause delle politiche sociali nei problemi che sorgono all'interno dell'ambiente economico-sociale, ma dall'altro fa riferimento agli spazi della politica pubblica moderna e alla competizione che avviene al suo interno. Caratteristica della posizione di Ferrera (vedi in particolare *Modelli di solidarietà*, cit.) è quella di allargare anzi il discorso riguardante le élite, considerando non solo le guide politiche in senso stretto ma anche gli ambienti intellettuali.

<sup>27</sup> Di fronte alla non precisa definizione dei confini fra un modello e l'altro uno studioso impor-

tative possono tuttavia continuare a offrire criteri di orientamento utili anche se non esaustivi, visto che l'interpretazione pluralista chiama in causa soprattutto le volontà di ordine politico, sovrastrutturale (per dirla alla Marx), mentre quella neomarxista vede gli istituti dello stato sociale scaturire dalla formazione economico-sociale e avere quindi una valenza prevalentemente strutturale. Si tratta di una distinzione tutt'altro che oziosa – è il caso di aggiungere – in rapporto alle attuali discussioni intorno alla sopravvivenza o alla obbligatoria modificazione degli istituti del *welfare* tradizionale. Se consideriamo il *welfare state* frutto della generale politica democratica, le proposte di sua correzione finiranno per porsi all'interno di una sostanziale continuità con i sistemi politici che ne hanno visto la nascita; ma se lo riteniamo strettamente legato a una specifica fase storica del rapporto fra capitale e lavoro, è evidente che le trasformazioni indotte dai fenomeni cui alludiamo di solito facendo riferimento al termine di globalizzazione rischiano di costituire una frattura nella storia e nell'interpretazione dello stesso stato sociale.

Di ciò avremo ovviamente occasione di discutere a lungo nel volume dedicato al Novecento. Più densa di conseguenze in termini di interpretazione storica è un'altra distinzione avanzata da Alber, quella fra modelli funzionalisti e modelli conflittualisti (che possono appartenere, sia gli uni sia gli altri, indifferentemente a scrittori di orientamento neomarxista o di impianto pluralista). I modelli funzionalisti esaltano dei provvedimenti propri dello stato sociale in particolare l'autonomia decisionale del governo politico che, ispirato dal potere economico, porrebbe consapevolmente le istituzioni politiche e amministrative al servizio dello sviluppo economico e sociale. I modelli conflittualisti interpretano invece le politiche sociali come il frutto del conflitto di classe, che si esprime in domande provenienti dal basso e in risposte dall'alto che hanno come scopo principale quello di disinnescare il conflitto stesso. In altri termini, per i modelli conflittualisti l'articolato fenomeno della sicurezza sociale e dei suoi istituti troverebbe origine non tanto in una strategia complessiva del potere politico, quanto nella pressione esercitata dalle classi popolari e dalle loro organizzazioni, in particolare dai sindacati.

Per quanto riguarda la materia di questo volume, volto alla genesi ottocentesca dello stato sociale, possiamo registrare anzitutto un avvicinamento fra modelli pluralisti e modelli neomarxisti a proposito dell'importanza dell'industrializzazione, condizione necessaria affinché si comincino a sperimentare sul serio forme di intervento statale sul reddito e sulle situazioni di vita delle classi lavoratrici. Tutte le indagini sociologiche sul *welfare* che abbiano anche una proiezione storica convergono sulla constatazione che esiste uno stretto legame fra nascita dei sistemi di sicurezza sociale e prima affermazione dell'economia industriale: un dato intuitivo confermato dal fatto che sul piano temporale si possono costruire, per paesi diversi,

---

tante come I. Gough, autore di *The Political Economy of the Welfare State*, London, MacMillan, 1979, propone di creare una sintesi fra avvicinamento pluralistico e interpretazione neomarxista dello stato sociale.

criteri di corrispondenza fra sviluppo delle politiche sociali e livelli simili di industrializzazione e di urbanizzazione. Un'ulteriore considerazione a questo proposito, avanzata da P. Flora<sup>28</sup>, è che lo stato sociale si presenta all'inizio più forte ed esteso laddove sono più deboli le possibilità di soluzione dei problemi sociali da parte di iniziative spontanee e associative. Questo spiegherebbe perché lo stato sociale si presenti nelle sue forme più compiute prima in Germania (dove peraltro non è che manchi del tutto un'azione cooperativistica) e non in Inghilterra o in Francia, paesi dalla consolidata tradizione mutualistica. L'interpretazione di fonte marxista aggiunge a tutto ciò il bisogno del capitalismo di governare i flussi di entrata e di uscita dal mercato del lavoro, esigenza particolarmente sentita verso la fine dell'Ottocento, quando si viene a imporre un capitalismo monopolistico che ha fra le sue condizioni di sviluppo la contesa imperialistica, e deve perciò assicurarsi la pace sociale interna e la regolarità del proprio funzionamento per meglio competere (e combattere) sul fronte internazionale.

Quanto alla distinzione tra modelli funzionalisti e modelli conflittualisti, la loro applicazione alle origini ottocentesche dello stato sociale tentata dagli interpreti di impianto sociologico o politologico sembra far pendere la bilancia a favore dei secondi. È vero che il tema della legittimazione delle classi dirigenti attraverso la distribuzione di sicurezza sociale non è estraneo alla formazione dello stato sociale ottocentesco, e vale soprattutto per le *élite* che realizzano gli ultimi grandi processi di unificazione nazionale (come l'Italia e soprattutto la Germania) e per le classi politiche che salgono al potere per effetto di profondi rivolgimenti interni, come è il caso dei governanti francesi della Terza Repubblica. Ma è innegabile che per rintracciare il vero, per quanto indiretto, motore delle politiche sociali bisogna spostare lo sguardo dall'alto verso il basso. Marshall ha indicato in proposito la lotta per i diritti politici e per l'allargamento del suffragio come anticamera della rivendicazione dei diritti sociali; molti altri hanno visto nella formazione dei sindacati operai e dei partiti di ispirazione socialista la fonte attraverso cui si è innescata l'abitudine dell'impiego della spesa pubblica non solo per le necessità di funzionamento dell'apparato statale, ma anche per gli interventi di ordine sociale e di sostegno alla vita produttiva della nazione. Sarebbero in altri termini le forze del movimento operaio nascente, e non le burocrazie e la classe politica di ispirazione borghese, se non a obbligare alla stesura di politiche sociali, quantomeno a imporre una certa loro continuità: i sindacati perché costretti a guardare all'insieme delle relazioni di classe, economiche ma anche politiche, per meglio perseguire i propri scopi di difesa dei redditi operai anche nei periodi in cui la configurazione del mercato del lavoro si presenta poco favorevole alle loro rivendicazioni (come accade per esempio durante la "grande depressione" di fine Ottocento); i partiti per dare senso pratico alla loro crescente competizione elettorale e al loro affacciarsi negli ambienti in cui si decidono le linee politiche e legislative dello stato nazionale. Si dirà che proprio l'esempio più eclatante

---

<sup>28</sup> Vedi P. Flora, *Modernisierungsforschung*, Opladen, Westdeutscher Verlag, 1974.

tante dello stato sociale ottocentesco, quello bismarckiano, esce in parte da questo schema: ma il fatto, già discusso, che una delle ragioni della precocità di quell'esperimento stia nella volontà di prevenire l'ascesa di un forte partito politico di ispirazione socialdemocratica in Germania dimostra che, per cogliere l'essenza dello stato sociale come figura politica e ideologica, oltre che amministrativa, occorre non perdere di vista il conflitto sociale che ha accompagnato quasi senza soluzione di continuità lo sviluppo del mondo occidentale moderno.

*Come ideatore e coordinatore di quest'opera, intendo concludere questa introduzione con alcuni più che meritati ringraziamenti. Il primo va naturalmente agli studiosi che hanno voluto condividere con me un impegno di ricerca e di rielaborazione tutt'altro che scontato, sia per l'ampiezza dei riferimenti evocati dalla storia del concetto di stato sociale, sia per la mia insistenza a produrne un'immagine nello stesso tempo vasta, scientificamente accurata ed espressa in termini il più possibile divulgativi. Se il libro, agli occhi di qualche lettore, soffre di squilibri di concezione e di organizzazione complessiva, sappia quel lettore che la colpa è solo mia; agli autori dei singoli contributi va invece tutto il merito di avere prodotto saggi di elevata impostazione informativa e critica. Il secondo ringraziamento va al Dipartimento di Studi sullo Stato dell'Università di Firenze, nel cui ambito si sono sviluppate da lungo tempo le ricerche che hanno dato luogo al risultato di quest'opera: pubblicata, fra l'altro, anche per il finanziamento proveniente da fondi per la ricerca ex 60% dell'Ateneo fiorentino. Il terzo ringraziamento è dedicato ai collaboratori della Firenze University Press, nei quali chi scrive ha sempre trovato una gentile e paziente considerazione e una sollecitudine davvero fuori dal comune nell'affrontare i problemi editoriali che ogni opera, anche la tipograficamente più semplice, prima o poi presenta.*