

European legal culture

20

Enrico Genta

**Note su centralismo, autonomie
e condizioni di poverta', con uno sguardo
su Francia e Inghilterra.**

Suggested citation

Genta, Enrico, "Note su centralismo, autonomie e condizioni di poverta', con uno sguardo su Francia e Inghilterra.", CDCT working paper 36-2015/ European Legal Culture 20, available at <http://www.cdct.it/workingpapers>

Abstract

IT *Il breve saggio intende evidenziare alcuni aspetti riguardanti l'organizzazione dell'assistenza ai poveri in Francia, tra Antico Regime e Rivoluzione, e in Inghilterra. La comparazione tra i due diversi sistemi, accentrato e statualista quello francese, ispirato ai principi del "local government" quello inglese, fornisce lo spunto per riflessioni su individualismo e comunitarismo, su astrattezza ed effettività delle norme, sull'importanza del fattore consuetudinario, sull'indispensabile pragmatismo per far fronte alle persistenti sfide del pauperismo.*

Keywords: Individualismo- Comunitarismo- Laicismo- Povertà- Accentramento amministrativo- Governo locale- Francia- Inghilterra- Welfare- Consuetudini-

EN *Poverty is a complex and multifaced issue: this short essay intends to provide a framework for understanding the major developments in the field, relating to the diverse set of "systems", as realized in France, before and after the Revolution, and in Britain, from the 17th century's Poor Rates, to the politics of social stability in the new industrial era. A comparative perspective may offer discussion on the intersection of law and usages, exploring the continuing challenges, between theory and practice, in Poverty Alleviation.*

Keywords: Poverty Alleviation- France- England- Poor Laws- Private Bill Legislation- Usages- Self-government

NOTE SU CENTRALISMO, AUTONOMIE E CONDIZIONI DI POVERTA', CON UNO SGUARDO SU FRANCIA E INGHILTERRA.

ENRICO GENTA *

Si è più volte notato come la Rivoluzione francese, attuando per molti versi i programmi giusnaturalistici, abbia fatto emergere e sottolineato la dimensione individuale: l'uomo, dicevano i "padri" dell'89, vessato per secoli da ordinamenti arcaici e irrazionali, risultava completamente soffocato dalle strutture comunitaristiche, che tradizionalmente trovavano nel "sistema feudale" la loro perfetta collocazione, sia dal punto di vista giuridico, sia da quello economico.

Per distruggere questo modello politico-sociale era indispensabile l'annientamento di ogni tipo di forma associativa: si sarebbe così passati, come tutti sappiamo, dalla *société de sociétés* descritta da Portalis, ad una miriade di *grains de sable*, che altro non erano se non i *citoyens* del nuovo ordine territoriale e statale (e che tanto garbavano per la loro lillipuziana statura a Napoleone).

Le "mitologie giuridiche della modernità" cominciarono: la legge Le Chapelier del 1791 e altri successivi provvedimenti (si pensi alla legge 18 agosto 1792 che sopprime le confraternite) mirarono efficacemente all'*anéantissement* delle formazioni sociali: doveva essere chiaro che, da quel momento, non esisteva "plus que l'intérêt particulier de chacun individu et l'intérêt général". La modernità giuridica significò dunque -oltre al resto- anche l'estirpazione delle società intermedie, "come una malerba infestante"¹.

E'importante quindi tener presente, in queste poche note e senza pretese di esaustività e di originalità, che alla nuova coppia individuo/Stato non si confacevano gli usi, gli spontaneismi, i localismi, le diversità, le concretezze; che, inevitabilmente, partendo da quella nuova impostazione, si arrivava a ridisegnare radicalmente la relazione dello Stato con gli enti locali -diciamo pure, per brevità e per andare al cuore del problema- i comuni; che si stava costruendo il rapporto tra governo centrale e i comuni in termini di sempre maggiore subordinazione gerarchica; che il comune, l'"ente primario", veniva

* Professore di storia del diritto medievale e moderno, Università di Torino

¹ P. GROSSI, *Mitologie giuridiche della modernità*, Giuffrè, Milano, 2007; G. LOMBARCI-L. ANTONINI, *Principio di sussidiarietà e democrazia sostanziale: profili costituzionali della libertà di scelta*, in "Diritto e Società", 1 (2003), p. 156.

largamente esautorato di molte delle funzioni fino a quel momento svolte, gelosamente custodite per secoli come espressione della sua autonomia².

Ciò detto, nei limiti di spazio di questo breve intervento, vorrei proporre una linea discorsiva che percorra l'accidentato ma essenziale cammino che vede l'oscillazione tra il centralismo "democratico" (l'uso dell'aggettivo è volutamente provocatorio e va riferito all'avvenuta rivoluzione "egualitaria"), con la conseguente negazione delle autonomie locali, e le forme di sopravvivenza di tali autonomie; e, all'interno di questo scenario, abordare il tema del trattamento della condizione di povertà, che nelle sue molte e tristi componenti (miseria, malattia, disoccupazione, vagabondaggio ecc.) continua a pervadere il nostro mondo attuale.

Si cercherà di esporre il "modo" francese di impostare e risolvere il problema, e il "modo" inglese, per più versi alternativo. Con questo, è appena il caso di dirlo, non si intende né invadere i campi dell'indagine comparatistica, né fornire un quadro completo di fatti e principi giuridici, che si presentano assai ardui da dominare in poche pagine. Ma, semplicemente, si vuole proporre qualche riflessione, auspicabilmente stimolante anche per i problemi di oggi, rileggendo, seppur rapidamente, le vicende storico-giuridiche che riguardano il purtroppo eterno problema del pauperismo: l'esame di come questo tema sia stato trattato, emblematicamente in modo differente, in Francia e in Inghilterra, mi è sembrato interessante.

Il lettore benevolo perdonerà se in questa sede considereremo – senza fornire un adeguato corredo di fonti e di dottrina- come storiograficamente sostenibili i seguenti dati: la asserzione che l'individualismo giusnaturalistico e il centralismo amministrativo siano legati da una catena dura e forte, che non può essere spezzata; la constatazione che l'adozione del modello di amministrazione rigidamente centripeto sia un risultato acquisito non solo per la Francia ma anche per vasti territori europei, che ereditarono, spesso senza beneficio d'inventario, gli ordinamenti della "Grande Sorella" giacobina e napoleonica; l'idea che da queste premesse scaturiscano nuovi complessi di "valori", che assumono molteplici nomi, quali, tra gli altri, il positivismo giuridico, il laicismo, la secolarizzazione; e, infine, la convinzione che il nuovo scenario sia contrassegnato da un egualitarismo che presenta spiccate connotazioni astratte (è "disincarnato", come direbbe Grossi), nella forma del più schietto individualismo.

Volendo mantenere il carattere "colloquiale" di questo scritto, mi piacerebbe ora partire dall'osservazione di alcuni aspetti del trattamento della

² Da ultimo, P. GROSSI, *Le comunità intermedia tra moderno e pos-moderno*, a cura di M. Rosboch, Marietti, Genova, 2015.

condizione di povertà che dipendono strettamente dalle convinzioni ideologiche di fondo.

I fondamenti teorici medievali che spiegano l'esistenza della "beneficenza", in un senso ampio del termine, e le modalità della sua attuazione, sono comuni alle diverse aree europee e si trovano, com'è pacifico, nella fede cristiana. Dovunque regnava la convinzione che i poveri fossero figli di Cristo e che aiutarli facesse del bene non solo a loro ma anche a chi forniva l'aiuto; l'obiettivo era di alleviare la povertà, non di prevenirla o risolverla, nella certezza che essa fosse un atto imperscrutabile della Provvidenza divina.

Quasi tutti gli ospedali erano fondazioni ecclesiastiche o realizzate da privati che, dotandoli, assolvevano ai loro obblighi morali nei confronti dei fratelli meno fortunati, così acquisendo indubbi meriti per l'aldilà; la concezione privatistica dell'assistenza volontaria era totalmente dominante e lo Stato (ammesso che esistesse) era completamente, o quasi, indifferente di fronte al problema dei malati, dei mendicanti, dei disoccupati, degli anziani, degli orfani, degli invalidi. Aiutare, sollevare, assistere, questo era il compito tradizionale della Chiesa. Essa agiva per lo più su di una base regionalizzata, attenta cioè alle realtà locali, essendo evidentemente impensabile un'assistenza in termini uniformemente generali: ogni concreta situazione di bisogno, ogni diversa condizione di povertà meritava un trattamento specifico.

Era quindi chiaramente avvertibile la dimensione totalmente "localistica" dei diversi provvedimenti da assumere: la comunità di villaggio formava un tessuto fitto, caratterizzato da legami familiari e personali, stretti ed evidenti, e ben conosceva le diverse situazioni: un raccolto mancato o insufficiente, la diffusione di malattie, specialmente invasive su una popolazione cronicamente male alimentata, le scorrerie di bande armate, amiche od ostili, causavano macroscopiche condizioni per un forte disagio, avvertito in primissimo luogo al livello locale.

Si ricollega precisamente a questa dimensione comunitaristica il fatto che, generalmente, non fosse reperibile una definizione di *chi fossero* i poveri: tutti nel villaggio lo sapevano perfettamente. Il povero non era un'entità astratta, ma una *persona*, nota ai suoi compagni di vita, più o meno fortunati.

Dunque in Francia, fino a tutto il Settecento, l'aiuto ai poveri rimaneva prevalentemente riservato agli ecclesiastici e a quei privati, abbienti e volenterosi, che destinavano parte del loro denaro al sollievo delle numerosissime occasioni di miseria, materiale e morale, risolte perlopiù all'interno di ogni *Hopital* e *Hotel-dieu* (circa 2000 in Francia). Ma, come sappiamo, in quel secolo "illuminato" la "scristianizzazione" fu assai marcata, gli attacchi nei confronti dei vari ordini e corporazioni religiose si moltiplicarono, insistendo molto anche sull'inefficienza e sulla faziosità del sistema di assistenza: il nuovo clima intellettuale fece sì che si spostasse l'attenzione sullo Stato, che doveva farsi carico dell'obbligazione sociale e

intervenire decisamente. In questi termini si esprimono Voltaire, Helvétius, d'Holbach, per citare personaggi particolarmente “laici”, i quali manifestano tutti una spiccata acrimonia nei confronti specialmente dei monaci. Peraltro, già la monarchia, negli anni 1760, aveva cercato di creare, in un’ottica nazionale, una rete di *dépôts de mendicité*, dove rifugiare (o rinchiodare...) le diverse figure di “poveri” esistenti, ma fu solo l'Ottantanove ad imprimere una svolta decisamente rivoluzionaria. In che senso?

In primo luogo, formulando la nozione nuova di *droit à la subsistance*, secondo cui ogni francese aveva il diritto di cibarsi e di vestirsi: è evidente la funzione essenziale della legge, che individua nello Stato l'autorità che, sola, può dare la definizione di “povero” e che deve organizzarne il trattamento su base nazionale.

Attenzione: accanto all'enunciazione di quel diritto si accompagnava immediatamente il sospetto che la povertà potesse essere una colpa, quando derivante dall'inerzia e dall'ozio; convinzione questa non nuova, certamente, ma specialmente fatta propria da molti esponenti del nuovo corso rivoluzionario, notoriamente “borghese”.

Fu però un grande aristocratico, educatore e filantropo, partecipe attivo della prima fase della Rivoluzione, Francois-Alexandre-Frédéric de la Rochefoucauld-Liancourt, ad esprimere, già nel 1790, nella sua qualità di presidente del *Comité de Mendicité*, un nuovo approccio al problema del pauperismo, attraverso il quale si definiva il concetto di *Welfare*, destinato a lasciare una profonda traccia: non i contributi individuali, forniti dai ricchi ai poveri, o dalla Chiesa, erano la soluzione, ma lo Stato, espressione suprema e sublime dell'intera nazione francese, doveva provvedere.

In questo scorcio di secolo, sedotto da molte nuove idee e anche dalle neonate dottrine economiche, non mancavano, a suffragare questa impostazione, le argomentazioni dei fisiocrati, che trattavano la povertà facendo uso di valutazioni per la verità più rispondenti alle costruzioni teoriche da loro elaborate che alle concrete circostanze.

Si dava inizio così ad una totale sovversione dell'antico sistema, che, come s'è detto, era stato già intaccato dalle riforme del tardo assolutismo ma che conservava ancora una sostanziale integrità, insistendosi ora sulla indispensabile *centralizzazione* del problema, che doveva essere affrontato e risolto attraverso criteri generali e razionali, da essere validi per tutto il territorio nazionale.

Solo lo Stato centrale poteva assicurare un'equa distribuzione delle risorse, purtroppo sempre carenti; queste erano poi destinate a ridursi ulteriormente nel corso degli anni successivi, a causa soprattutto delle continue guerre, di per sé molto costose, dalle quali derivava un enorme aumento di bisogni sociali, a causa dei feriti, degli invalidi da pensionare, delle famiglie dei caduti, spesso in miseria, eccetera. Come si mosse dunque la Rivoluzione?

A “colpi di leggi” si programmò il centralismo giacobino: i beni delle istituzioni caritative, prevalentemente ecclesiastiche, dovevano essere considerati (seppure con qualche incertezza) come *biens nationaux* e venduti (legge 23 messidoro anno II); ma, purtroppo, il ricavato delle alienazioni non venne se non in piccola parte destinato alla *bienfaisance* pubblica ma fu ingoiato dall’insaziabile macchina di guerra. Patrimoni costruiti nel corso dei secoli, grazie soprattutto a legati, donazioni, cessioni varie di privati, vennero così sacrificati per soddisfare bisogni finanziari immediati; pochissimi furono i reimpieghi di denaro per le finalità caritative.

Quindi, l’indipendenza economica degli ospedali era finita, così come la loro autonomia, per lasciare il posto ad un potere di controllo illimitato da parte dell’autorità centrale. La scelta fatta avrebbe potuto, in teoria, essere giustificata se mirata a razionalizzare il vecchio sistema, che non era certo privo di difetti, ma in realtà i vari provvedimenti non produssero diffusi, concreti miglioramenti. I “poveri” ottennero, astrattamente, nuovi diritti (il diritto a sopravvivere, in qualche occasione il diritto di voto, la cittadinanza, l’uguaglianza), ma tutti questi ebbero poco impatto sulla parte più misera della popolazione; essa non avvertì se non pochi benefici e finì per ritenere che la Rivoluzione fosse soprattutto al servizio di altri, e cioè dei borghesi dei ceti medio-alti, che dominavano la scena politica; se si escludono alcune, marginali, posizioni, come quella di Francois-Noel Babeuf, per citare il più noto, fortemente egualitaria e, almeno a parole, attenta ai bisogni dei disagiati, il nuovo corso si caratterizzò per essere l’espressione di teorie, a volte sicuramente nobili e altruistiche, che raramente però si traducevano in qualche cosa di praticamente utile; per di più, la moderna concezione laicistica finiva per liberare il buon cittadino francese da ogni senso di disagio nei confronti di coloro che (quasi sempre colpevolizzati) si trovavano nella deplorabile condizione di essere poveri: a costoro doveva ormai pensare esclusivamente lo Stato!

Inoltre, assai spesso, dovendosi decidere se sacrificare gli interessi dei poveri pur di affermare i nuovi principi, non si ebbero esitazioni: lo si vide bene quando le *soeurs grises*, che da secoli si occupavano dell’assistenza a poveri e infermi, e che spesso provenivano dai ceti più alti, volontariamente disposte ai più grandi sacrifici in quanto motivate dalla loro fede, vennero sostanzialmente soppresse e sostituite da infermiere laiche, per lo più impreparate e in ogni caso interessate soprattutto al salario e ai limiti dell’orario di lavoro: è assodato che le condizioni dei bisognosi subirono a causa di questo provvedimento, e di altri consimili, un netto peggioramento, ma il dogma dell’eguaglianza e del laicismo era salvo³.

³ A. FORREST, *The French Revolution and the Poor*, B. Blackwell, Oxford, 1981, *passim*.

Ma in questa sede vorrei soprattutto insistere non sui meriti o demeriti della Rivoluzione, quanto piuttosto sulla *nuova idea della centralizzazione* del problema della povertà e delle sue soluzioni.

Com'era inevitabile viste le premesse rousseauiane, la povertà venne essenzialmente combattuta a colpi di leggi e decreti, reputati invincibili strumenti emanati dalla nuova autorità legislativa nazionale. Gli enti locali venivano consultati esclusivamente quando era necessario ottenere informazioni sul grado delle necessità, ma non si pensava per nulla a delegare loro la potestà di decidere i mezzi concreti, o quantomeno a coinvolgerli, se non a livello meramente esecutivo: tutte le decisioni venivano prese a Parigi.

Il concetto di carità venne sostituito da quello di *bienfaisance*, intesa come un dovere nazionale; a questo punto si doveva però chiarire, in modo sempre generale, *chi* fossero i poveri, in modo da distinguere le classi da aiutare, senza incoraggiare l'ozio, essendo l'etica del lavoro assai forte durante la Rivoluzione. Si decise quindi che mentre i ciechi, i malati, gli storpi, quelli cioè che erano evidentemente impossibilitati a lavorare, potevano essere aiutati, la variegata classe dei *pauvres valables* non meritava alcun sussidio: a costoro si sarebbe dovuto dare non una sovvenzione, ma un lavoro; sfortunatamente, poco ci si curò di vedere, *in concreto*, se esistevano lavori da offrire...

Si pensi ancora alla categoria dei *pauvres honteux*: coloro che, nobili o borghesi, erano decaduti dalla condizione di agiatezza. Se il Medioevo aveva conosciuto i *privilegia pauperum*, l'Antico Regime aveva individuato e tutelato - tra le altre - la composita serie dei poveri vergognosi: i *déclassés* costituivano un fenomeno in grado di turbare la società cetuale tradizionale.

Con la Rivoluzione, la nuova concezione individualistica, aprioristicamente diffidente nei confronti dei poveri in generale, non ammetterà trattamenti personalizzati tra di essi, considerandoli, *in primis*, come un fenomeno *quantitativo*: sarà il trionfo della prepotente, algida, inesorabile, onnipresente aritmetica dell'uguaglianza (preannunciata dall'abate Siéyès nel suo *Que'est-ce que le Tiers Etat?...*). La "modernità giuridica" sarà portata a vedere la "povertà" piuttosto che i "poveri".

Permettiamoci ora di allungare, solo per un momento, il nostro sguardo fino all'Ottocento piemontese, cavouriano e rattazziano per intenderci: quando il governo del "connubio" decise di attaccare la storica Compagnia di San Paolo, plurisecolare benefica confraternita, si criticò espressamente l'atteggiamento di concreta differenziazione tra i poveri abitualmente adottato dai confratelli: i "poveri vergognosi", ai quali da secoli la Compagnia prestava assistenza, erano quelli che "o, essendo nobili, per decadimento delle famiglie, o essendo ricchi, per qualche disastroso accidente" erano impoveriti e che, a differenza dei mendicanti, "arrossivano di confessarsi famelici".

A questi poveri pertanto le elemosine dovevano essere somministrate, secondo gli antichi Statuti della Compagnia, segretamente, con discrezione.

Ebbene, è proprio questo modo di procedere che verrà drasticamente condannato nel dibattito al Parlamento subalpino, in quanto “in aperta contraddizione colle odierne civili tendenze”: in base a queste si dovrà prestare la dovuta attenzione ai poveri, da considerarsi però come una “massa”, individuabile e trattabile come un fenomeno essenzialmente quantitativo, statistico, “aritmetico”, percentualmente rilevante.

Si è fatta questa breve digressione allo scopo di ricordare quanto è ben noto, e cioè che le innovazioni francesi permearono (sarei tentato di dire contaminarono...) la società liberale ottocentesca, specialmente quella piemontese: a questo punto sarebbe forte la tentazione di vedere, ancora e meglio, quanto ci sia stato di giurisdizionalismo e di separatismo nei provvedimenti di quegli anni, ma è meglio invece ritornare al discorso iniziato, che ci riporta a proporre qualche raffronto tra il modello “rivoluzionario” di trattare la povertà e quello, rimasto un po’ in ombra per il lettore continentale, della tradizione inglese.

Preliminarmente, vorrei proporre un’osservazione: tendenzialmente, nella Francia rivoluzionaria, l’impostazione centralistica coincide con la politica anticlericale; abbiamo fatto cenno, come a un dato che fa riflettere, che qualche cosa di molto simile si può riscontrare nell’impostazione centripeta che nel regno di Sardegna di metà Ottocento viene data, contemporaneamente, al problema dei rapporti tra il governo centrale e i comuni, e al problema della politica da seguire nei confronti degli enti ecclesiastici.

Non ci azzarderemo a sostenere che centralismo statualistico e anticlericalismo siano una coppia indissolubile, né che si possa, troppo banalmente, enunziare come un dato generale e costante la derivazione del secondo dal primo (soprattutto non lo si può affermare senza fornire ampi riscontri probatori, il che comunque non è qui possibile), ma mi pare che sia un po’ semplicistico ritenere che si tratti di pure coincidenze. Anche l’Inghilterra dei Tudor presenta, in modo abbastanza chiaro, come subito vedremo, questo “accostamento” singolare che vede, in sostanza, l’accrescimento del peso e del ruolo dello Stato accompagnarsi al ridimensionamento delle libertà locali e, insieme, di quella Chiesa che per secoli il potere politico aveva patito come una rivale invincibile.

Le antiche basi delle autonomie inglesi si collocano nel periodo della monarchia normanna, il che è curioso, visto che questa, notoriamente, presenta precoci tendenze centralistiche, soprattutto se raffrontate alla precedente (dis)organizzazione anglo-sassone.

Si sa che nel Medioevo - e ben oltre i confini temporali di quell’età - “amministrare” vuol dire “giudicare”: anche in Inghilterra, dallo *Sheriff* ai *Justices of the Peace*, il potere centrale si rende manifesto attraverso il suo

compito giustiziale, di sostanziale conservatorismo dell'assetto consuetudinario, che deve corrispondere all'esigenza del mantenimento della pace. Ma proprio i Giudici di pace si avviano a diventare organi locali stabili, anche nel senso della loro appartenenza alle famiglie locali: questo fatto si rivela decisivo, in quanto si va affermando il convincimento che l'amministrazione della giustizia (e poi l'amministrazione in generale) debba essere esercitata da esponenti dei ceti terrieri locali, i quali, seppure investiti della loro carica dal sovrano, sono la chiara espressione di forze, di rapporti, di equilibri particolari. Essi si affiancano, e in qualche modo si contrappongono, ai giudici itineranti inviati dalla *Curia Regis* per presiedere le Assise.

Un sostanziale "merito" della magistratura dei Giudici di pace fu quello di contrastare efficacemente, oltre alle tendenze accentratrici della monarchia, la giurisdizione feudale che, seppure non del tutto soppiantata, fu certamente ridimensionata: con un tipico processo di sviluppo continuativo si avviò una sorta di metamorfosi del Giudice di pace in un giudice dotato di competenze "feudali", al quale le antiche istituzioni signorili (*Manorial Courts*), e le antiche ripartizioni territoriali delle contee (*the Hundreds*), si vedevano subordinate.

Nel'500, con l'assolutismo crescente dei Tudor, si cercò di introdurre un maggior controllo con l'istituzione di organi decentrati, in sfida diretta col vecchio sistema, creando, come autorità provinciali, con poteri giudiziari, funzionari nominati dal *Privy Council*, a sua volta potenziato.

E' evidente che le principali novità, per l'argomento che ci interessa, sono legate al distacco del regno d'Inghilterra da Roma: con la dissoluzione dei monasteri, che con altri enti ecclesiastici si erano occupati dell'assistenza ai poveri, è lo Stato che subentra. Nel periodo elisabettiano, specialmente, la cura dei poveri cominciò dunque ad essere vista come un *national duty*.

Questo premesso, però, il programma di centralizzazione si attuò secondo direttive molto particolari: il controllo doveva sì discendere dall'alto, ma le attività assistenziali erano svolte a livello locale; qui, l'ente prescelto fu la parrocchia (*parish*), *local unit* per eccellenza; fu così che la *parish*, la più piccola formazione dell'organizzazione ecclesiastica, assunse anche la fisionomia di una *civil unit*; si sovrappose la *parish* ad ogni altra ripartizione e i bisogni, strettamente locali, furono affidati al parroco e ad un insieme di supervisori laici (*Churchwardens* e *Overseers of the Poor*). La dipendenza di tutta la gerarchia ecclesiastica dal sovrano implicò che il parroco fosse contemporaneamente anche ufficiale dello Stato. Si attuava in tal modo il disegno che la monarchia, che aveva dissolto conventi e monasteri impadronendosi dei loro patrimoni e costruendo la nazionale *Church of England*, aveva ideato, realizzando tutto sommato una proficua sintesi tra centralismo e *libertates* locali.

Quasi tutti gli storici inglesi sono concordi nel sostenere che questo sistema assistenziale, incentrato sulle necessità e sulle capacità locali, largamente

attuato da ufficiali del posto, pur non privo di difetti, creò i presupposti per una maggiore partecipazione democratica⁴(1).

Accanto alla *Church rate*, la più antica forma inglese di tassazione locale, con il *Poor Relief Act* del 1601 si istituì una tassa locale chiamata la *Poor rate*, imposta a carico di ogni proprietario di casa della parrocchia: si considerò ricchezza tassabile il patrimonio, non la rendita.

Ben presto si presentò il problema di parrocchie troppo povere per far fronte ai bisogni locali, e il controllo centrale intervenne per ripartire il carico su altre parrocchie, appartenenti però alla medesima *Hundred*. La supervisione spettava ai Giudici di pace, i quali nominavano gli *Overseers*, che erano anch'essi, come si è detto, espressione sostanziale di realtà notabiliari locali⁵.

La normativa elisabettiana (43 Eliz c.2) aveva stabilito tre punti essenziali per affrontare la povertà: la parrocchia doveva fornire lavoro ai disoccupati, impartire un'educazione tecnica gratuita ai bambini poveri, aiutare i ciechi, gli storpi, i vecchi, gli incapaci, che non erano in grado di lavorare.

A riprova delle connotazioni, sempre e comunque consuetudinarie, della *machinery* inglese, la legge emanata da Elisabetta è, in realtà, una tipica consolidazione di una prassi preesistente; sempre per consuetudine, i compiti parrocchiali si ampliarono, prevedendosi altresì le cure mediche, il cibo, i vestiti, il pagamento del canone di locazione, le spese funebri, nonché l'assistenza alle famiglie dei carcerati e i prestiti agevolati per stimolare piccole attività commerciali e artigianali (soprattutto più tardi, quando si inizierà la rivoluzione industriale). Vorrei ribadire che mancò una "definizione normativa" ed esaustiva, del "povero", il che non deve stupire: nella comunità di villaggio tutti ben conoscono chi siano i poveri.

Dunque, centralizzazione sì e no: infatti, se spetta al governo regio fissare le attribuzioni sulla base di una ripartizione territoriale, la concreta soluzione del pauperismo dev'essere individuata e risolta a livello locale⁶

E' interessante poi notare che già alla fine dell'età elisabettiana il governo parrocchiale addetto all'assistenza si occupava anche della manutenzione di strade e ponti e di varie attività di polizia. Questo mi pare confermi la traccia che stiamo seguendo, e cioè la ricerca di una interconnessione tra la cura dei poveri e le più ampie attività amministrative, sempre però di interesse locale.

⁴ A. TORRE, *Regno Unito, Il Mulino*, Bologna, 2005; p. 120 sulla *Poor Law* "come primo momento di autentico *empowerment* giuridicamente procedente dal centro verso la periferia".

⁵ J. REDLICH – F.W. HIRST, *The History of Local Government in England*, B. Keith-Lucas, London, 1972, pp. 12-45.

⁶ D. MARSHALL, *The English Poor in the Eighteenth Century. A study in Social and Administrative History*, Routledge, London, 1926.

Come tutti sanno, specialmente per il mondo inglese si insiste molto, e giustamente, sulla prevalenza del fattore consuetudinario; la sua dimensione più autentica la si può ricavare anche da questo fatto: poiché le assemblee parrocchiali si tenevano nella *vestry* (sacrestia), così esse per consuetudine vennero denominate, identificandosi il luogo dei *meetings* con l'organo collegiale che si andava affermando. Grazie a questo sistema si poté sviluppare un modello di partecipazione democratica, che fu assai importante per la storia delle libertà inglesi, anche se, nel prosieguo del tempo, in molte parrocchie si diede vita a una sorta di comitato permanente, reclutato per cooptazione (*Select Vestry*); pertanto, le parrocchie vennero distinte in due classi, quelle organizzate sulle *Open Vestries*, le più rurali e le più modeste, e quelle caratterizzate per essere invece maggiormente l'espressione dei ceti notabiliari.

Un'ulteriore, rilevante svolta conseguì alla Rivoluzione del '600: il Parlamento abolì la *Star Chamber* e il *Privy Council* perse la supervisione del governo locale, una delle sue attribuzioni principali; conseguentemente tutti quegli organi regi a cui erano stati nel tempo conferiti poteri di controllo giurisdizionale sulle parrocchie si trovarono quanto meno depotenziati.

Pertanto, a differenza di quanto stava accadendo in Europa, in Inghilterra il processo di controllo dell'amministrazione centrale sulla giurisdizione e sulle autorità locali subì un netto arresto.

Durante la *Restoration* (1660) tutte le questioni insorte a seguito dell'attività di corpi amministrativi vennero demandate alla *High Court* del *King's Bench*, che sostituì il *Privy Council*, con conseguenze enormi, non solo relativamente al tema di cui ci occupiamo, ma per quanto riguarda la possibilità di assoggettare ogni funzionario pubblico ad una corte di giustizia ordinaria: la "concurrent Jurisdiction", straordinaria, del *Privy Council*, che era stata in grado di esercitare un controllo sulle autorità locali, era terminata. Con la eliminazione del controllo da parte del *Privy Council* e con la soluzione delle questioni legali affidata esclusivamente alle corti di giustizia, il controllo del governo locale venne trasmesso alla *Court of Quarter Sessions*, come la prima e- perlopiù- la definitiva corte cui rivolgersi. Anche in conseguenza di ciò si diede un forte impulso alla tendenza *decentralising*.

E' stimolante per lo storico del diritto vedere, e apprezzare, che questo decentramento avviene non in forza di *statutes*, ma di *usage*, di interpretazioni.

Il periodo della Restaurazione, dopo l'effimera parentesi cromwelliana, è caratterizzato dalla preoccupazione, da un lato, di controllare il pauperismo e, in particolare, il vagabondaggio, dall'altro di riorganizzare il sistema sotto il profilo finanziario, cercando essenzialmente di mantenere ad un livello ragionevole l'ammontare delle *poor rates*.

Quindi i successivi *Acts of Settlement* imposero un rigido controllo, da effettuarsi a livello locale da parte degli *Overseers*, che potevano espellere dalla

parrocchia gli *intruders*, tutti coloro che non dimostravano di essere in grado di pagare almeno 10 sterline l'anno per l'affitto di un *cottage*.

Ancora una volta, disposizioni centrali, la cui attuazione viene però totalmente affidata alle autorità locali: un decentramento che finisce per sfociare frequentemente in vera e propria autonomia.

La legislazione centrale si affidò totalmente al *parish officer* ed alla *parochial practice*: questo criterio, come s'è detto per più aspetti utile, non fu però senza vistosi difetti, a causa del mal funzionamento e della corruzione degli *Overseers*; non mancarono infinite, penose situazioni di miseria materiale e morale: basti pensare alla frequente separazione delle famiglie tra parrocchie diverse, che cercavano di suddividersi i carichi, e alla vera e propria condizione di dipendenza (qualche osservatore parlava di *slavery*) che si esprimeva attraverso una serie di limitazioni gravi alla libertà personale dei poveri, che –tra l'altro– venivano anche dissuasi dallo sposarsi, per non aumentare il fabbisogno locale (ma erano assai numerosi i bastardi, anch'essi da mantenere...).

Dunque, quello che venne definito il *parochial laissez faire*, se era stato per molti versi apprezzabile, cominciava a rivelarsi alquanto gretto e carente, vista anche la rapida e profonda trasformazione che si stava attuando nell'economia e nella società inglese.

Nel Settecento, che vedrà la rivoluzione industriale, sorsero nuove necessità e nuovi problemi, presi in esame e affrontati dall'organo fondamentale dell'ordinamento politico britannico: il Parlamento.

Esso fu il protagonista assoluto nella produzione di migliaia di *Acts* che costituiscono il cuore della cosiddetta *Private Bill legislation*: provvedimenti diversissimi, richiesti sulla base di un diritto di petizione da singoli individui, associazioni, autorità locali, che avendo l'intenzione di attuare una qualche opera (p. es. un' *enclosure*) non potevano farlo se non autorizzati (Se volessimo fare un accostamento- peraltro sempre ardito ogni qual volta si raffrontano *common e civil law*- a figure del nostro diritto amministrativo, si potrebbe parlare di "leggi-provvedimento").

Il Parlamento, organo centrale dello Stato, fu anche la suprema autorità amministrativa, con la conseguenza che gli atti legislativi del Parlamento furono anche atti amministrativi; il Parlamento, che tanto aveva lottato per la propria sopravvivenza contro i tentativi assolutistici della monarchia, una volta vinta la sua battaglia, non abdicò al suo ruolo, che assunse progressivamente un raggio sempre più ampio.

Ben diversamente, come sappiamo, accadde sul Continente, dominato prima dallo statualismo delle monarchie accentratrici e poi dallo Stato amministrativo napoleonico, con la creazione di una "amministrazione-potere, largamente autonoma rispetto alla legge", ed il conseguente "iato incolmabile"

con il mondo inglese⁷. In Inghilterra tutti gli atti amministrativi, derivando dall'autorità suprema del Parlamento, necessitavano per la loro approvazione di una serie di modalità procedurali, formalità, controlli; era pertanto possibile esprimere il dissenso e organizzare un'opposizione che i due rami del Parlamento dovevano valutare con le più ampie garanzie di perspicuità e legalità.

In tal modo il “Parliament became practically the sole High Court and Supreme Council of local government”, occupando gli spazi che in Europa erano detenuti dal sovrano e dai suoi burocrati⁸ Dicey sottolineò l'estrema importanza di quanto abbiamo ora visto, evidenziando la contrapposizione tra l'europeo *Droit administratif* e la *rule of the supremacy of law* inglese.

In precedenza, abbiamo creduto di poter individuare, come strumento “moderno” dell'analisi sulla povertà, il metodo “aritmetico”: a questo punto non si può dimenticare che nel 1798 comparve in Inghilterra il saggio di Thomas Robert Malthus che rivoluzionò la concezione di povertà e di assistenza. Com'è noto, le tesi malthusiane scatenarono forti polemiche provenienti dagli ambienti più diversi, ma soprattutto portarono a considerare la povertà come un fenomeno macroscopico e pressochè ingovernabile; l'idea basilare del tranquillo vicario del Surrey era che quella che lui chiamava *misery* (comprendendo sotto questo nome anche carestie, epidemie, mortalità infantile, disastri metereologici ecc.) non avesse origine dalle istituzioni umane, ma da cause naturali, ineluttabili: facendo piazza pulita dell'ottimismo dei *philosophes*, Malthus individuò, com'è noto, nella sovrappopolazione la principale causa della povertà⁹.

Prescindendo dalle errate valutazioni statistiche e dal rigore dei rimedi proposti, Malthus ebbe l'indubbio merito di evidenziare l'importanza di un'analisi scientifica del fenomeno e di risvegliare la coscienza quietistica delle

⁷ L. MANNORI – B. SORDI, *Giustizia e amministrazione*, in *Lo Stato moderno in Europa*, a cura di M. Fioravanti, Laterza, Roma- Bari, 2001, p. 78 ss.

⁸ J. REDLICH – F.W. HIRST, *op. cit.*, p. 44. La parrocchia venne progressivamente considerata un'entità troppo piccola e debole, finanziariamente carente, soprattutto di fronte alla moltiplicazione dei bisogni causati dall'inurbamento: tra l'altro, poiché l'indigente, secondo i vari *Acts of Settlement*, poteva richiedere aiuto soltanto alla parrocchia dov'era *settled*, la libera circolazione delle persone era assai impedita e questo creava non pochi problemi, disincentivando l'occupazione; in un'epoca di forte offerta di posti di lavoro conseguente all'industrializzazione, molti poveri preferivano comunque rimanere oziosi nella loro “area protetta”, anche perché l'accusa di vagabondare comportava la concreta possibilità di essere frustrati a sangue in pubblico.

⁹ J-M. POURSIN- G. DUPUY, *Malthus, Prefazione* di G.NEBBIA, Laterza, Roma-Bari 1974, p. 16 ss.

classi agiate: la sua analisi disincantata, realisticamente utilitaristica, fece sì che si verificasse l'efficienza del sistema dell'assistenza locale e si cercasse un potenziamento delle iniziative a livello centrale. La "libertà signorile" d'Inghilterra - per usare un'espressione di Carlo Cattaneo - caratteristica di una società ancora largamente dominata dai ceti terrieri tradizionali, socialmente preminenti, doveva fare i conti con le nuove istituzioni dell'età vittoriana e borghese: in questo contesto si collocarono i provvedimenti contro la povertà, che presupponevano l'avarizia della Natura, denunciata proprio da Malthus.

Arrestiamoci qui, anche se le successive vicende della lotta al pauperismo risveglierebbero ulteriore interesse.

Pur nelle evidenziate, notevoli differenze esistenti tra il modello francese e quello inglese, sembra che un paio di dati certi, sui quali riflettere, siano emersi.

In primo luogo, è palese il profondo, drammatico, costante *gulf* tra teoria e pratica, riscontrabile ogni qual volta ci si è occupati di *welfare*: il "torrente" di leggi e decreti francesi risultò scarsamente utile in concreto, così come *l'Act of Settlement* inglese, per quanto, lo si è detto, quest'ultimo fosse caratterizzato da elementi meno scopertamente centralistici. In secondo luogo, non c'è dubbio che le fattive, quotidiane, personalizzate iniziative a sostegno della povertà, che si espressero ad esempio in Francia con *l'assistance à domicile*, e in Inghilterra con *l'out-door relief*, diedero risultati tangibili. Certamente, questo livello di assistenza si rivelò insufficiente nel momento drammatico del passaggio dal mondo rurale a quello urbano e industriale, ma la comunità di villaggio, la *closely-knit society*, continuò a fornire effettivi vantaggi nel somministrare non solo beni materiali, ma conforto e rassicurazione. Non deve poi stupire che in Francia, alla fine di un percorso bisecolare, si siano lamentati l'eccessivo peso dello Stato centrale e la penalizzazione delle autonomie locali, mentre in Inghilterra si sia invece pervenuti a considerare il governo parrocchiale il responsabile delle carenze del sistema di assistenza: infatti, nel momento in cui ogni "sistema" si rivelava deficitario, era naturale che se ne giudicassero le caratteristiche essenziali come la causa del fallimento e si auspicasse quindi un cambiamento di rotta.

Vorrei concludere ricordando, visto che siamo in Piemonte, seppure brevissimamente, quanto accadde nell'800, nei decenni che precedono il Risorgimento. Anche qui, naturalmente, la povertà si accrebbe a causa della crescita demografica e dell'inurbamento (anche se Torino rimase a lungo una "città di campagna"); il numero dei vagabondi era notevole e l'accattonaggio molto diffuso, né mancavano le solite, molteplici condizioni di degrado e squallore materiale e morale: basti dire che la durata media della vita si attestava sui 33 anni, a causa della fame endemica e delle malattie.

Il governo centrale, specialmente con re Carlo Alberto, decise di intraprendere numerose attività per ridurre, attraverso nuovi lavori pubblici, la grande disoccupazione; superando la tradizionale parsimonia amministrativa, si autorizzarono perfino i Comuni a contrarre debiti (“però con moderazione”) per soccorrere i rispettivi poveri, così riconfermandosi lo storico legame tra l’ente primario e l’organizzazione dei rimedi contro la miseria.

Ma, soprattutto, si decise di dare impulso ad una proficua interazione tra le iniziative pubbliche e quelle private, portate avanti da religiosi e laici, rimanendo ancora dominante la convinzione che la beneficenza dovesse essere sempre e comunque esclusivamente volontaria; in quest’ottica si criticò espressamente il sistema inglese della *Poor rate*.

Dopo aver ribadito come essenziale il principio della “localizzazione sul territorio dell’assistenza all’indigenza”¹⁰, a livello centrale si varò dunque un ambizioso programma mirante alla (ri)educazione dei giovani: ma -e qui sta la specificità del modello piemontese- questo disegno governativo non fu però ispirato al laicismo (come in Francia), ma volle fondarsi sulla stretta relazione tra educazione e religione.

Su queste basi poté così fiorire quella grandiosa serie di iniziative, senza dubbio con una forte carica ideale e razionale, ma soprattutto in costante aderenza con la realtà, che videro come protagonisti, oltre ai “Santi sociali” – il canonico Cottolengo, don Cafasso, don Bosco, don Murialdo – anche molti laici – in primo piano i marchesi di Barolo e Francesco Faà di Bruno – la cui attività costituisce il contrassegno peculiare della “beneficenza” ottocentesca in Piemonte: nella concretezza delle opere realizzate, il drammatico divario tra teoria e pratica poteva finalmente ritenersi largamente colmato¹¹.

¹⁰ U. LEVRA, *Il bisogno, il castigo, la pietà. Torino 1814-1848*, in *Torino e Don Bosco*, a cura di G. Bracco, I, Archivio storico della Città di Torino, Torino, 1989, p. 13 ss., in particolare p. 94.

¹¹ Cfr. *I cattolici che hanno fatto l’Italia. Religiosi e cattolici piemontesi di fronte all’Unità d’Italia*, a cura di L. Scaraffia, Lindau, Torino 2011.