MATERIALI PER UNA STORIA DELLA CULTURA GIURIDICA

FONDATI DA GIOVANNI TARELLO

ANNO XXXVI, N.1, GIUGNO 2006

Per Mariangela Ripoli

il Mulino

Poste italiane s.p.a. - Spedizione in abbonamento postale - D.L. 353/2003 (conv. in L. 27/02/2004 n. 46) art. 1, comma 1, DCB Bologna.
In caso di mancato recapito rinviare al CMP di Bologna per la restituzione al mittente previo pagamento dei resi.

ALLE ORIGINI DELLE POLITICHE SOCIALI
La regolazione della povertà in Inghilterra

di Monica Raiteri

Il privilegio di avere condiviso con Mariangela Ripoli il percorso della formazione accademica consiste anche nell'avere sperimentato la sua spiccata sensibilità culturale per l'Inghilterra, divenuta l'oggetto preminente del suo interesse scientifico, unita ad una raffinata conoscenza del mondo letterario anglosassone.

Per renderle un omaggio che, in realtà, è solo un vano tentativo di mitigare la sua assenza, mi sono immedesimata nella sua inclinazione per questa nazione, per la letteratura che ha prodotto e per l'ambivalenza di alcuni autori che hanno tratteggiato i problemi sociali della loro epoca in modo così magistrale da consegnarci quelle descrizioni non solo come celebri romanzi, ma anche come cardini della conoscenza scientifica sul poliedrico tema del controllo sociale. Si tratta del filo conduttore di tradizioni e correnti che convergono nella trama di uno dei suoi lavori più apprezzati e coinvolgenti, *Il cambiamento possibile. Politica e società in Inghilterra tra Sette e Ottocento*[1]: lo studio che, proponendo uno dei temi classici della sociologia giuridica e della devianza grazie ad una non comune attitudine alla ricerca delle fonti documentarie, ha favorito, anche sul piano accademico, il suo definitivo avvicinamento ad una disciplina dalla quale per lungo tempo aveva cercato di mantenere le distanze. Purtroppo non le è stato concesso il tempo di fornire, su tematiche a lei così congeniali, un ulteriore contributo di carattere marcatamente storico-letterario di cui solo lei sarebbe stata capace: ma non per questo il suo è stato un tragitto meno intenso e articolato; o dagli apporti meno consistenti.

Queste pagine non sono davvero ciò che Mariangela si sarebbe aspettata da me in una occasione come questa. Ma sono certa che ne valorizzerebbe l'unico pregio, che consiste nell'essere dedicate al suo ricordo e alla nostra amicizia, apprezzando incondizionatamente la mia dissacrante incursione nei «suoi» temi.

[1] M. Ripoli, *Il cambiamento possibile. Politica e società in Inghilterra tra Sette e Ottocento*, Genova, Ecig, 1997[2].

1. *La povertà tra capitale sociale e amministrazione*

Il nesso tra povertà, *welfare* e crimine è una costante delle ricostruzioni storiografiche e del dibattito culturale, secondo cui allo stato di povertà corrisponderebbe una particolare vulnerabilità alla commissione di reati. Questa tesi, ormai consolidata, è stata recentemente riproposta in una versione di particolare interesse dal punto di vista delle tematiche sociogiuridiche: la regolazione «morale» dei poveri – di cui si dirà in seguito – si traduce in un problema di «governabilità» che si colloca all'intersezione del modello *coercitivo* del diritto e delle politiche penali con il modello *regolativo* del diritto e delle politiche di *welfare*[2].

Questa chiave di lettura è già tracciata nella *Storia della cultura giuridica* di Giovanni Tarello: «[S]ia la politica pauperistica, sia la politica criminale, si configurano come strumenti per mantenere il ceto economicamente inferiore, gli inurbati sradicati, nello stato in cui sono e inoffensivi rispetto all'ordine economico esistente». Pur riconoscendo il rilievo della legislazione inglese sulla povertà per la storia delle ideologie politico-sociali[3], e soprattutto del discusso *Speenhamland system* (1795), che assegna una misura di sostegno al reddito dei poveri abili al lavoro disposti a lavorare, ossia dei poveri «meritevoli»[4], contrapponendoli alla categoria degli *undeserving poors* (e accentuando il rischio che una sorveglianza «morale» troppo cogente sui comportamenti determini una osmosi da una categoria all'altra), il fondatore della Scuola genovese privilegia tuttavia la tesi che riconduce le «poco luminose origini dell'illuminismo inglese» alle politiche penali, rivolte ai poveri abili, ma non disposti a lavorare[5].

Mariangela Ripoli recupera il suggerimento del Maestro approfondendo alcuni aspetti di tali politiche, ma al contempo rielabora il tema in una direzione sociologicamente orientata, tesa a ricollegare la regolazione della povertà alla ricerca di una «nuova coesione sociale»: una ricerca motivata dalla dissoluzione dei vincoli personali che avevano caratterizzato la «nicchia costrittivo-protettiva assicurata dall'ordine cetuale»[6].

[2] D.E. Chunn-S.A.M. Gavigan, *Welfare Law, Welfare Fraud and the Moral Regulation of the «Never Deserving» Poor*, in «Social & Legal Studies», XIII, 2004, pp. 219-43, p. 220 e 226.

[3] Nota come *Poor Law*: la *Old Poor Law* è l'insieme di molteplici provvedimenti anteriori al 1834; la *New Poor Law* è la legge che nel 1834 sopprime lo *Speenhamland system* pur senza aderire alla proposta malthusiana della completa abolizione di qualsiasi «diritto» alla sussistenza.

[4] Per i quali le circostanze che hanno indotto lo stato di povertà esulano dal loro controllo. Sulla nozione di «deserving poor» si vedano: J. Griffin, *Welfare Rights*, in «The Journal of Ethics», IV, 2000, pp. 27-43, p. 38; S. Hindle, *Dependency, Shame and Belonging: Badging the Deserving Poor, c. 1550-1750*, in «Cultural and Social History», I, 2004, pp. 6-35.

[5] G. Tarello, *Storia della cultura giuridica moderna*, I: *Assolutismo e codificazione del diritto*, Bologna, Il Mulino, 1976, pp. 393-414, in particolare pp. 409-10.

[6] M. Ripoli, *Il cambiamento possibile*, cit. p. 10; Id., *Itinerari della felicità. La filosofia giuspolitica di Jeremy Bentham, James Mill, John Stuart Mill*, Torino, Giappichelli, 2001, p. 18.

La regolazione della povertà si converte in tal modo in uno strumento analitico di relazioni sociali che le considerazioni sui punti nodali delle politiche di *welfare* danno solitamente per scontate[7].

Dal punto di vista sociologico risaltano molteplici profili del problema della povertà: le distinte posizioni delle categorie sociali per cui la strategia di controllo fronteggia la strategia di sopravvivenza delle classi subalterne configurando l'assistenza «sociale» nella società preindustriale come un processo di negoziazione[8]; il coinvolgimento delle *élites*, portatrici di interessi «collettivi» riguardanti il mercato del lavoro, l'ordine sociale, il rischio epidemiologico e il comportamento morale; la distribuzione del potere politico[9].

Questo approccio metodologico consente di rappresentare in modo oggettivo l'ambivalenza della legislazione pauperistica inglese dal Cinque fino a tutto l'Ottocento: da un lato la funzione di controllo dei comportamenti ai fini della costruzione, e poi del mantenimento, dell'ordine sociale; dall'altra la funzione assistenziale nella accezione contemporanea di soddisfacimento dei bisogni e di protezione sociale.

Alle tesi di segno positivo, che individuano nella modernità della legislazione sociale inglese il fattore che ha prevenuto i coevi moti rivoluzionari divampati in altri paesi europei e a quelle che vi individuano un meccanismo che argina la trasmissione intergenerazionale della povertà eliminando lo stigma ad essa associato[10] si contrappongono le tesi di segno opposto – in primo luogo quella di Malthus – che individuano i possibili «effetti perversi» della *Old Poor Law*: una istituzione che, in quanto collegata alla dimensione della famiglia, incoraggia il matrimonio e la riproduzione, e

[7] D.E. Chunn-S.A.M. Gavigan, *Welfare Law, Welfare Fraud and the Moral Regulation of the «Never Deserving» Poor*, cit., p. 226. P.M. Solar, *Poor relief and English economic development before the industrial revolution*, in «Economic History Review», XLVIII, 1995, pp. 1-22 osserva che soltanto alcune indagini relative al periodo compreso tra il Cinquecento e il Settecento mostrano come la *Poor Law* abbia permeato le relazioni sociali mediante l'estesa influenza esercitata nell'ambito della *parish*. In questo senso I.W. Archer, *The Pursuit of Stability: Social Relations in Elizabethan London*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991 e, da ultimo, S. Williams, *Poor relief, labourers' households and living standards in rural England c. 1770-1834: a Bedfordshire case study*, in «Economic History Review», LVIII, 2005, pp. 485-519. Sulla definizione, struttura e composizione delle *parishes* S.P. Walker, *Expense, social and moral control. Accounting and the administration of the old poor law in England and Wales*, in «Journal of Accounting and Public Policy», XXIII, 2004, pp. 85-127, pp. 89-90.

[8] Sulle strategie di sopravvivenza degli indigenti J. Boulton, *«It is Extreme Necessity That Makes Me Do This»: Some «Survival Strategies» of Pauper Households in London's West End During the Early Eighteenth Century*, in «International Review of Social History», XLV, 2000, pp. 47-69.

[9] M.H.D. van Leeuwen, *Logic of Charity: Poor Relief in Preindustrial Europe*, in «Journal of Interdisciplinary History», XXIV, 1994, pp. 589-613.

[10] S. Horrell-J. Humphries-H.-J. Voth, *Destined for Deprivation: Human Capital Formation and Intergenerational Poverty in Nineteenth-Century England*, in «Explorations in Economic History», XXXVIII, 2001, pp. 339-65; F.M.L. Thompson, *Social Control in Victorian Britain*, in «The Economic History Review», XXXIV, 1981, pp. 189-208, p. 191; R. Johnson, *Educational Policy and Social Control in Early Victorian England*, in «Past and Present», 1970, pp. 96-119.

quindi l'aumento incontrollato della popolazione[11], senza incrementare le risorse disponibili[12], passando per tesi intermedie, incentrate su meccanismi di autoregolazione nell'uso delle risorse[13].

Tale ambivalenza non assume i toni radicali della tesi secondo cui i vincoli alla libertà di movimento imposti ai poveri riprodurrebbero il modello dell'asservimento tipico della società cetuale attenuandolo con alcuni elementi libertari[14]; tuttavia l'interpretazione di Ripoli, pur non rivalutando il contesto politico-istituzionale, recupera la dimensione *personale* della relazione sociale[15], benché la soluzione preminente si collochi nel solco della filosofia giuspolitica lockeana e milliana che incentra l'attenzione sul progetto educativo e sul ruolo dell'educatore nella «ricostruzione» dell'individuo[16].

L'ambiguità evidenziata persiste nonostante la progressiva «statizzazione» della funzione assistenziale, che costituisce una peculiarità rispetto ad altri paesi europei[17]. La prospettiva sociologica fa infatti emergere un aspetto negativo dell'istituzionalizzazione della funzione assistenziale, che consiste nell'allentamento delle reti di «credito sociale» – tipicamente femminili, in quanto le donne sono considerate le più immediate «*providers*» di assistenza ai poveri[18] – già presenti nel tardo medioevo e che, a partire dall'ultima parte del Cinquecento, hanno costituito una struttura parallela all'assistenza pubblica che oggi definiamo *network* di mutua obbligazione o «capitale sociale»[19].

[11] J.P. Huzel, *The Demographic Impact of the Old Poor Law: More Reflections on Malthus*, in «Economic History Review», XXXIII, 1980, vol. 33, pp. 367-81.

[12] J.P. Huzel, *Malthus, the Poor Law, and Population in Early Nineteenth-Century England*, in «Economic History Review», XXII, 1969, pp. 430-52.

[13] W.C. Robinson, *Population Policy in Early Victorian England*, in «European Journal of Population», XVIII, 2002, pp. 153-73.

[14] J. Persky, *Classical Familiy Values: Ending the Poor Laws as They Knew Them*, in «Journal of Economic Perspectives», XI, 1997, pp. 179-89, p. 182.

[15] M. Ripoli, *Il cambiamento possibile*, cit., p. 10. Si veda anche M.T. Consoli, *Il diritto al denaro. Trasferimenti monetari e politiche sociali*, Milano, Giuffrè, 2004, pp. 38, 52-3.

[16] M. Ripoli, *Il cambiamento possibile*, cit., p. 31 e la parte antologica del volume intitolata *Il problema dell'educazione* (pp. 191-227), contenente i saggi di Owen, J. Mill e Dickens. Inoltre R. Johnson, *Educational Policy and Social Control in Early Victorian England*, in «Past and Present», No. 49, 1970, pp. 96-119 sottolinea l'«isolamento sociale» delle istituzioni educative, ossia la necessità della loro sottrazione al controllo da parte della comunità che si riflette sia sulla «emancipazione» del corpo docente, tradizionalmente vicino alle *élites* locali e, in particolare, agli ambienti clericali, sia sulle modalità di finanziamento dei processi formativi, sottoposti ad un complesso sistema di supervisione.

[17] Su cui, da ultimo, O.P. Grell-A. Cunningham-B. Roeck (eds.), *Health care and Poor Relief in 18th and 19th Century Southern Europe*, Aldershot, Burlington, VT, Ashgate, 2005, e O.P. Grell-A. Cunningham-R. Juötte (eds.), *Health care and Poor Relief in 18th and 19th Century Northern Europe*, Aldershot, Hants, Burlington, VT, Ashgate, 2002.

[18] Si vedano anche il contributo di Sylvia Pinches in R. Sweet-P. Lane (eds.), *Women and urban life in eighteenth-century England*, Aldershot, Ashgate, 2003 e la recensione di A.C. Kay, *Women and urban Life in Eighteenth-Century England*, in «Economic History Review», LVII, 2004, pp. 585-6.

[19] M.K. McIntosh, *The Diversity of Social Capital in English Communities, 1300-1640*, in «Journal of Interdisciplinary History», XXIX, 1999, pp. 459-90.

Il genere rappresenta un importante fattore nell'indagine sulla povertà in Inghilterra: benché l'accesso alle misure assistenziali sia indifferenziato, in realtà le donne ricorrono sporadicamente al sistema pubblico[20], privilegiando invece i *networks* di capitale sociale, ossia forme di reciproca assistenza. A questo riguardo il tasso di remunerazione degli investimenti dei poveri nelle relazioni sociali è elevato: la mutua assistenza si traduce infatti in uno strumento di gestione del rischio – ossia in un prodotto assicurativo *ante litteram* – e la «rete sociale» in un meccanismo di accesso a risorse altrimenti indisponibili[21].

In questo quadro variegato si colloca la tesi che individua nella *Poor Law* l'antesignana delle odierne politiche di *welfare* in ragione di una evidente analogia tra la responsabilità «comunitaria» di Locke – che segna il passaggio dalla responsabilità della famiglia a quella della comunità, con una struttura amministrativa caratterizzata da un processo di accentramento delle singole *parishes*, in modo da coordinarne le azioni sotto la guida di una *corporation*[22] – e la responsabilità *collettiva* delineata dai *communitarian* o *welfare liberals* contemporanei[23].

Gli elementi fin qui tratteggiati compongono uno scenario in cui i caratteri storico-politici evidenziano l'attualità e, al contempo, giustificano un approfondimento di alcuni nodi tematici che il dibattito contemporaneo ha rilanciato da diverse prospettive disciplinari (sociologia, storia sociale, economia, demografia, ecc.): in primo luogo il problema dell'istituzionalizzazione della funzione assistenziale in un contesto – che oggi si definirebbe di *welfare mix* – in cui, prendendo le mosse dalle pratiche normalmente esercitate a livello locale su base volontaria[24], si giunge ad affrontare il tema dei rapporti tra l'amministrazione locale – e quindi il controverso radicamento delle burocrazie di *welfare* nel sistema amministrativo inglese – e il processo di centralizzazione che, nell'epoca esaminata, avrebbe caratterizzato la formazione dello stato inglese, da alcuni studiosi sintetizzato nella antitesi tra accentramento e «comunità di comunità» (§ 2).

La discussione intorno alla formazione dello stato e al ruolo svolto nella elaborazione delle politiche sociali inglesi introduce al secondo punto che

[20] M. Abramovitz, *The Family Ethic: The Female Pauper and Public Aid*, Pre-1900, in «Social Service Review», LIX, 1985, pp. 121-35.

[21] M.H.D. van Leeuwen, *Logic of Charity: Poor Relief in Preindustrial Europe*, cit., pp. 602-3. Si veda anche *infra*, § 3.

[22] Un assetto analogo viene successivamente costituito dal *Workhouse Act* (1723) con la possibilità di consorziare su base volontaria gruppi di *parishes* per la gestione degli edifici da destinare all'assistenza *indoor* ai poveri.

[23] N.J. Hirschmann, *Liberal Conservativism Once and Again: Locke's «Essay on the Poor Law» and Contemporary US Welfare Reform*, in «Constellations», XI, 2002, pp. 335-55, p. 347.

[24] A. Kidd, *Civil Society or the State? Recent Approaches to the History of Voluntary Welfare*, in «Journal of Historical Sociology», XV, 2002, pp. 328-42 e Id., *The «Liberal State»: Civil Society and Social Welfare in Nineteenth-Century England*, in «Journal of Historical Sociology», XV, 2002, pp. 114-9; D.M. Weissman, *Law as Largess: Shifting Paradigms of Law for the Poor*, Public Law & Legal Theory Research Paper 2002 No. 02-19 University of North Carolina – Chapel Hill School of Law, pp. 81-5.

verrà trattato: la dicotomia tra *regolazione* e *controllo sociale* della povertà, tradizionalmente ricondotta all'alternativa tra stato e «autonomia privata». Tale dicotomia verrà reinterpretata alla luce della centralità della produzione delle risorse, in cui si inquadrano il tema dell'accesso ai *commons* e delle *enclosures* e le relative esigenze di limitazione all'utilizzo che si traducono nell'istituto del *settlement,* profilando le politiche sulla povertà come un (moderno) esempio di *azione collettiva* (§ 3).

2. *Formazione dello stato e istituzionalizzazione della funzione assistenziale in Inghilterra: ipotesi ricostruttive a confronto*

La storiografia ha generalmente discusso il tema della formazione dello stato inglese dal punto di vista della relazione tra l'emergente stato-nazione e le istituzioni che, al livello locale del *government*, veicolano una ideologia centralistica. Questa chiave di lettura è imperniata sul potere assunto dallo stato tra la fine del Seicento e l'inizio del Settecento[25], sul ruolo delle *county élites* nell'implementazione delle politiche «statali» al livello locale delle *parishes* e, soprattutto, sul mutamento istituzionale che ha determinato l'ascesa e il radicamento degli apparati burocratici a livello locale, documentati nei resoconti delle *parishes*[26], professionalizzando al contempo l'azione del *government:* si delinea in tal modo un quadro normativo, sociale e culturale «uniforme»[27] in cui il principale punto di contatto tra i due livelli è rappresentato dalla giurisdizione (locale) che svolge la funzione di monitoraggio dell'amministrazione delle *parishes.*

A tale modello, secondo alcuni critici eccessivamente lineare, si contrappone una organizzazione articolata su tre livelli – i *central bodies*, le *counties* e, alla base, le comunità locali – in cui occorre incorporare fattori religiosi e sociali che, almeno a partire dal Quattrocento, hanno prodotto interazioni informali e favorito azioni coordinate mediante la strutturazione delle prime forme associative a livello delle comunità, tra cui le *charitable organizations*[28]. Da questa prospettiva già all'inizio del Cinquecento sono rilevabili tutti gli elementi costitutivi dello stato-nazione e nell'età elisabettiana giunge a compimento il processo di integrazione verticale tra i tre livelli (centrale, intermedio, della comunità locale). In tale contesto il sistema assistenziale accentrato, finanziato mediante il sistema impositivo e istitutivo

[25] Si veda P. Langford, *The Management of the Eighteenth-Century State: Perceptions and Implications*, in «Journal of Historical Sociology», XV, 2002, pp. 102-6.

[26] Sull'uso di queste fonti si veda D.J. Loschky, *The Usefulness of England's Parish Registers*, in «The Review of Economics and Statistics», XLIX, 1967, pp. 471-9.

[27] J.R. Kent, *The Centre and the Localities: State Formation and Parish Government in England, circa 1640-1740*, in «The Historical Journal», XXXVIII, 1995, pp. 363-404, pp. 364-5.

[28] M.K. McIntosh, *Response*, in «Journal of British Studies», XXXVII, 1998, pp. 291-305, p. 294. Il volume raccoglie gli atti del seminario dedicato al libro dell'autrice, *Controlling Misbehaviour in England, 1370-1600*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998. Si veda inoltre C. Mitchell-S.R. Moody (eds.), *The Foundations of Charity*, Oxford, Hart, 2000.

delle *workhouses*[29], rappresenta il paradigma di una politica che struttura il potere della comunità accogliendone e rielaborandone le istanze.

La marginalità dello stato nel tardo medioevo e agli albori dell'età moderna si giustifica con l'articolata organizzazione e la disponibilità di risorse fornite dalla Chiesa, per cui la funzione assistenziale «pubblica» può essere circoscritta alle *almhouses* gestite dalle *parishes*, al *town government* e alle liberalità dei proprietari terrieri locali[30].

Paradossalmente lo smantellamento del modello assistenziale ecclesiastico (che comprende la confisca delle terre e del bestiame assegnati alle *parishes*) a seguito della Riforma protestante agevola la graduale pubblicizzazione di tale funzione, intorno a cui è incentrato il processo di formazione dello stato, mediante la costituzione di *civic bodies*, ossia istituzioni in grado di svolgere una attività equivalente[31].

La pretesa uniformità delle politiche in tema di povertà nell'Inghilterra moderna costituisce un altro profilo controverso del dibattito. Alla tesi dell'espansione delle burocrazie di *welfare* come fattore di omogeneizzazione si contrappone la tesi del *policy mix* a livello locale[32]: le *Poor Laws* originano dalla traslazione a livello statale di modelli «regolativi» o, in altri termini, da una «codificazione» di *best practices*, le cui origini sono radicate nelle comunità locali, che li hanno collaudati a partire dal Cinquecento. La *parish* è l'unità amministrativa su cui è imperniato il sistema assistenziale grazie all'autorità dei *county* e dei *municipal officers*[33], benché nell'età elisabettiana la città si affermi come laboratorio per la sperimentazione di misure assistenziali e di controllo sociale: le strategie innovative, riconducibili al modello a diffusione ascendente, si affermano soprattutto in luoghi caratterizzati da una tradizione cooperativa e da pregresse esperienze, formali o informali, di «governo urbano»[34].

Si è già accennato alla chiave interpretativa (tipicamente sociologica) incentrata sulle trasformazioni inerenti la natura e l'intensità delle relazio-

[29] Sul tema delle *workhouses* è di particolare interesse K. Morrison, *The workhouse: a study of poor-law buildings in England*, Swindon, Royal Commission on the Historical Monuments of England, 1999.

[30] J. Griffin, *Welfare Rights*, cit., p. 32. A. Tomkins, *Almhouse* versus *Workhouse: Residential Welfare in 18th Century Oxford*, in «Family & Community History», VII, 2004, pp. 45-58 mostra che le *almhouses*, a differenza delle *workhouses*, potevano selezionare gli utenti da assistere, e quindi le due istituzioni erano caratterizzate da un diverso grado di responsabilità. Sul tema si veda S. Hindle, *On the Parish? The Micro-politics of Poor Relief in Rural England, c. 1550-1750*, Oxford, Clarendon Press, 2004.

[31] M.K. McIntosh, *Response*, cit., p. 300.

[32] F. Block-M. Somers, *In the Shadow of Speenhamland: Social Policy and the Old Poor Law*, in «Politics & Society», XXXI, 2003, pp. 283-323, p. 293.

[33] Sulla trasformazione della funzione assistenziale J. Kent-S. King, *Changing Patterns of Poor Relief in Some English Rural Parishes Circa 1650-1750*, in «Rural History», XIV, 2003, pp. 119-56.

[34] M.K. McIntosh, *Poverty, Charity, and Coercion in Elizabethan England*, in «Journal of Interdisciplinary History», XXXV, 2005, pp. 457-79, pp. 466-67; A. Firth, *State Form, Social Order and the Social Sciences: Urban Space and Politico-Economic Systems 1760-1850*, in «Journal of Historical Sociology», XVI, 2003, pp. 54-79.

ni sociali, riconducibile alla teoria del «capitale sociale». L'attenuazione del vincolo, e la conseguente parziale dispersione del capitale, costituiscono una esternalità negativa connessa alla progressiva statizzazione della funzione assistenziale, non più finanziata su base privata e volontaria ma su una base impositiva di natura pubblicistica. L'indebolimento delle relazioni sociali in effetti comporta un graduale trasferimento della funzione assistenziale e dell'obbligazione di aiuto da agenzie quali la famiglia, la chiesa, la comunità locale ad un sistema politico «accentrato» individuando nuovi attori e meccanismi di responsabilità nell'offerta delle prestazioni. Peraltro, il declino delle istituzioni intermedie tra famiglia e stato è una conseguenza ineludibile della progressiva e coeva affermazione dei diritti di *welfare* – avversati, per esempio, da Malthus, il quale sostiene la necessità di abolire il diritto all'assistenza[35] – la cui implementazione fa sì che in alcuni stati (vecchiaia, vedovanza, malattia, disabilità, disoccupazione) la certezza dell'assistenza si connetta alla possibilità di rendere giustiziabile il diritto derivante dal *settlement* (in realtà alquanto flessibile)[36] benché richieda un apparato complesso che può essere organizzato soltanto dallo stato: «[W]elfare rights are destructive of the self-reliance on which all communities rest»[37].

3. *Regolazione «morale» o controllo sociale dei poveri? Accesso alle risorse e azione collettiva nelle politiche assistenziali dell'Inghilterra moderna*

Nel 1603 a Londra vengono redatte le prime «tavole di mortalità», antesignane delle statistiche sulla popolazione, mediante una tecnica, l'«aritmetica politica», che si diffonderà grazie all'opera di John Graunt *Natural and Political Observations*[38].

Graunt esclude dal novero delle cause dell'urbanesimo l'incremento del tasso di natalità e propone una misura di sostegno al reddito argomentando che il mantenimento dei mendicanti di cui Londra pullula non comporterebbe ulteriori costi per la comunità; inoltre non è opportuno avviarli al lavoro, perché la mediocre qualità dei manufatti determinerebbe la supremazia degli Olandesi (che hanno attuato una politica analoga) in campo commerciale.

Il salario annuo garantito anche ai poveri abili al lavoro è il provvedimento intorno a cui gravita il sistema di indennità noto come *Speenhamland system*, modello paradigmatico di diffusione ascendente delle *best practices*, già esaminato, i cui effetti perversi faranno «implodere» il sistema assistenziale inglese e condurranno, con la mediazione della *Royal Commission*, che respinge la posizione rigidamente abolizionista di Malthus, al *Poor Law Reform Act* del 1834[39].

Graunt intercetta il motivo conduttore dell'intero dibattito sulla povertà, ossia il nesso tra «visibilità» del fenomeno e politiche per il suo «controllo». Nel Sei e Settecento le politiche di controllo della povertà sono per lo più «negative», nel senso che impongono condizioni per una condotta «appropriata» dei poveri che intendono accedere alle misure assistenziali[40] che le autorità locali «sorvegliano» anche mediante il ricorso al diritto penale[41].

Il contesto politico-istituzionale entro il quale si collocano le politiche inglesi in tema di povertà è – come noto – definito dal nesso tra processi di urbanizzazione, industrializzazione e mantenimento dell'ordine sociale. Pertanto non si tratta solo di predisporre misure di «controllo» – le politiche «negative» prima descritte e, in generale, l'approccio penale al tema della povertà[42] – ma anche di condizionare le classi subalterne alla *accettazione* di modalità di condotta idonee a sostenere l'ordine sociale di una società industriale e della rinuncia a strategie illegali di sopravvivenza[43].

[35] In assenza di interventi esterni la scarsità delle risorse è endemica. L'assistenza ai poveri previene tale scarsità producendo una serie di effetti negativi: disincentiva l'occupazione, riduce il controllo sulle nascite, contrae la produttività e conduce ad un aumento incontrollato della popolazione che versa in condizioni di indigenza. Malthus propone lo smantellamento del sistema assistenziale e il ritorno allo stato naturale di scarsità entro il quale si sviluppa un modello di «autodisciplina» da parte dei poveri che oggi definiremmo di *self-regulation*. Sulla teoria malthusiana, enunciata in *Essay on the Principle of Population* (1798), che riprende implicitamente (almeno nella prima edizione) la tesi dell'esistenza di un equilibrio naturale in assenza di un intervento assistenziale «artificiale» enunciata da Joseph Townsend in *Dissertation on the Poor Law* (1786) si vedano anche la puntuale disamina di J.P. Huzel, *Malthus, the Poor Law, and Population in Early Nineteenth-Century England*, cit., e W.C. Robinson, *Population Policy in Early Victorian England*, cit., pp. 157-60. La tesi più accreditata che si contrappone a quella malthusiana è quella di M. Blaug, *The Myth of the Old Poor Law and the Making of the New*, in «Journal of Economic History», XXII, 1963, pp. 151-89 e *The Poor Law Report Reexamined*, in «Journal of Economic History», XXIV, 1964, pp. 229-43: la funzione assistenziale è essenzialmente una risposta all'aumento della popolazione, alla sottoccupazione e ai bassi salari, anziché la causa di questi fenomeni.

[36] P.M. Solar, *Poor relief and English economic development before the industrial revolution*, cit., p. 7. Sulla flessibilità del sistema assistenziale si veda anche R. Yarwood, *Parish Councils, Partnership and Governance: the Development of 'Exceptions' Housing in the Malvern Hills District, England*, in «Journal of Rural Studies», XVIII, 2002, pp. 275-91.

[37] J. Griffin, *Welfare Rights*, cit., pp. 32 e 38.

[38] J. Graunt, *Natural and political observations [sic] mentioned in a following index and made upon the bills of mortality: with reference to the government, religion, trade...of the said city*, London, Martin, 1662². Le condizioni della città di Londra sono descritte, da ultimo, da L. Schwarz, *Early Modern London and the End of Polarities*, in «Journal of Urban History», XXX, 2004, pp. 311-20.

[39] W.C. Robinson, *Population Policy in Early Victorian England*, cit., pp. 160-1.

[40] M.K. McIntosh, *Poverty, Charity, and Coercion in Elizabethan England*, cit., p. 466.

[41] Sulle competenze penali dei funzionari delle *parishes* J.R. Kent, *The Centre and the Localities: State Formation and Parish Government in England, circa 1640-1740*, cit., pp. 372-3 e R. Yarwood, *Crime concern and policing in the countryside: Evidence from Parish Councillors in West Mercia Constabulary, England*, in «Policing & Society», XV, 2005, pp. 63-82.

[42] J.M. Beattie, *Policing and Punishment in London 1660-1750: Urban Crime and the Limits of Terror*, Oxford, UK, Oxford University Press, 2001.

[43] M.H.D. van Leeuwen, *Logic of Charity: Poor Relief in Preindustrial Europe*, cit., pp. 590 e 601.

Alcune recenti riletture del dualismo tra «controllo sociale» e «regolazione morale», generalmente argomentato in base alla pretesa centralità dello stato nella elaborazione delle politiche «di contrasto» alla povertà e in riferimento alla categoria del *deserving poor*, mostrano però che una spiegazione in termini di controllo sociale come azione coercitiva riconducibile *in via esclusiva* allo stato offusca la molteplicità delle fonti e dei contesti del controllo, ossia delle misure che prescindono da modalità repressive. In altri termini la «disciplina» dei poveri, che spazia dal sistema educativo alla gestione del rischio epidemiologico e della fertilità, il cui controllo costituisce una condizione delle erogazioni, consiste in un processo di risocializzazione dei poveri.

Si tratta pertanto di tracciare una demarcazione tra controllo sociale – che non ha più un intento moralizzatore ma si riferisce a relazioni *fra* categorie sociali – e processi di socializzazione: un confine che è stato individuato nel passaggio da una generazione i cui comportamenti sono oggetto di «controllo» in quanto esprimono valori discordanti da quelli imposti da educatori e filantropi alla generazione successiva, che acquisisce quegli stessi valori nel corso dei processi di socializzazione[44]. Viceversa, la regolazione «morale» della povertà, pur proponendo una analisi del funzionamento del diritto e delle strutture di *welfare* che risente fortemente del contesto storico-istituzionale, è parte del progetto culturale alla base del processo formativo dello stato: ossia il «progetto di normalizzare, rendere naturali, date per scontate, in una parola "ovvie", quelle che sono in effetti [...] premesse di un modello particolare e storico di ordine sociale. La regolazione morale è coestensiva alla formazione dello stato [...]»[45].

Benché alcune tracce del «controllo sociale» siano ancora ravvisabili nei concetti (e nei processi) di *self-control* e di *self-regulation*, il dualismo tra «controllo» e «regolazione morale» si trasforma nella continuità tra quest'ultima chiave di lettura, che rende più duttile l'analisi delle relazioni sociali, e quella della *governmentality* – concetto in apparenza più neutro – della povertà, certamente proficua nel caso inglese, in cui la centralità dello stato riguardo alle politiche sociali è irrisolta, e connessa alla visibilità assunta dal fenomeno, a sua volta tematizzata come oggetto di discussione.

Il monitoraggio degli utenti delle misure assistenziali, imposto dalla politica del *settlement*[46], rivela la modernità della *Poor Law* e degli esiti ad essa riconducibili: innanzitutto il coinvolgimento della comunità nella sorveglianza della condotta degli indigenti; in secondo luogo la categorizzazione dei poveri e, conseguentemente, l'idea che il trattamento debba essere

[44] F.M.L. Thompson, *Social Control in Victorian Britain*, cit., p. 191.

[45] D.E. Chunn-S.A.M. Gavigan, *Welfare Law, Welfare Fraud and the Moral Regulation of the «Never Deserving» Poor*, cit., p. 224.

[46] Sulla tecnica dell'*accounting* si veda S.P. Walker, *Expense, social and moral control. Accounting and the administration of the old poor law in England and Wales*, cit. e, da ultimo, M. Baker-M. Collins, *Audit and control in the not-for-profit sector: an endowed charity case 1739-1853*, in «Accounting & Business Research», XXXV, 2005, pp. 111-128.

appropriato non solo a livello individuale, ma anche, appunto, in riferimento alle diverse *categorie*: anziani, indigenti, poveri occasionali, poveri permanenti, poveri abili al lavoro, vedovi, figli illegittimi, ecc.[47]. In terzo luogo la progressiva burocratizzazione del *management* delle politiche e delle strutture assistenziali. Le *workhouses*, che si rivelano, al di là degli obiettivi iniziali, istituzioni di contenimento di soggetti eterogenei[48], e quindi una modalità di estromissione dalla società, consentono una supervisione diretta, a differenza delle forme assistenziali «outdoor», non istituzionalizzate, consistenti principalmente in erogazioni monetarie e nella provvista di cibo e vestiario – poi soppresse a seguito dell'emanazione della *New Poor Law*[49] – più complicate da monitorare. Infine, la restrizione dell'accesso alle risorse della *parish*, limitato, in via di principio, ai soli poveri *entitled*. Questo modello regolativo – poi vanificato dal mutamento economico di fine Settecento – impedisce l'accesso *indifferenziato* alle risorse e alle opportunità di ciascuna *parish* che caratterizza la struttura economica inglese all'inizio dell'età moderna. Le risorse disponibili sono per lo più connesse a consuetudini locali (per esempio spigolatura, terreni incolti, legname, ecc.) e la logica che vi presiede è quella dei *commons*. Regolare l'accesso a risorse a rischio di estinzione a causa di uno sfruttamento intensivo e della riduzione dell'estensione dei terreni assegnati alle *parishes* (con il conseguente declino

[47] I figli illegittimi costituiscono una categoria di «poveri» perché gravano sulle risorse della *parish*, come sottolinea R.H. Helmholz, *Harboring Sexual Offenders: Ecclesiastical Courts and Controlling Misbehavior*, in «Journal of British Studies», XXXVII, 1998, pp. 258-68, p. 265. Inoltre P. Laslett-K. Oosterveen, *Long-term Trends in Bastardy in England. A Study of the Illegitimacy Figures in the Parish Registers and in the Reports of the Registrar General, 1561-1960*, in «Population Studies», XXVII, 1973, pp. 255-86.

[48] M. Ripoli, *Il cambiamento possibile*, cit., p. 34; M.K. McIntosh, *Poverty, Charity, and Coercion in Elizabethan England*, cit., p. 465; J.R. Kent, *The Centre and the Localities: State Formation and Parish Government in England, circa 1640-1740*, cit., p. 369 sulla correlazione tra l'efficacia delle *workhouses* e quella delle case di correzione. A. Digby, *Malthus and Reform of the Poor Law*, in J. Dupâquier-A. Fauve-Chamoux-E. Grebenik (eds.), *Malthus. Past and Present*, New York, Academic Press, 1983, pp. 97-109 osserva che dopo il 1834 i soggetti internati nelle *workhouses* «were imprinted with the moral stigma of pauperism; their misfortunes were their own responsibility». Il tema dell'alternanza tra «disastri» e «fortune», queste ultime viste come il risultato di una azione individuale di tipo *problem-solving* che è al contempo una tecnica di sopravvivenza, nella vita dei personaggi dei suoi romanzi è al centro della tecnica narrativa di Daniel Defoe, su cui si vedano anche le osservazioni di J. Bishop, *Knowledge, Action, and Interpretation in Defoe's Novels*, in «Journal of the History of Ideas», XIII, 1952, pp. 3-16, pp. 8-9. Defoe elabora le sue tesi antiassistenzialistiche sulla povertà in due *phamphlets*, *The poor man's plea, in relation to all the proclamations, declarations, Acts of Parliament, etc. which have been, or shall be made ... for a reformation of manners, and suppressing immorality in the nation* (1698) e *Proposals for imploying [sic] the poor in and about the city of London, without any charge to the publick* (1713).

[49] M. McKinnon, *English Poor Law Policy and the Crusade Against Outrelief*, in «Journal of Economic History», XLVII, 1987, pp. 603-25; M.E. Rose, *The Allowance System under the New Poor Law*, in «Economic History Review», XIX, 1966, pp. 607-20. Sulle strategie di controllo sotto la vigenza della *New Poor Law* G. Howells, *«On Account of their Disreputable Characters»: Parish-Assisted Emigration from Rural England, 1834-1860*, in «History», LXXXVIII, 2003, pp. 587-605.

delle tradizioni *communal* in agricoltura) a seguito dell'espansione urbana significa, innanzitutto, incidere mediante la pratica della *enclosure*[50] sulla logica dei *commons* conferendo ai poveri *legally settled* un diritto privilegiato di utilizzo e allentando la pressione determinata dalla presenza dei poveri privi di *entitlement* (ossia non residenti nella circoscrizione amministrativa della *parish*) che produce un effetto moltiplicativo della povertà[51].

Nello scenario composito fin qui delineato la tesi che colloca il tema dell'assistenza sociale entro il contesto della relazione tra il livello centrale e quello locale può essere reinterpretata in termini di «azione collettiva»: da un lato, le modalità con cui la *charity* viene amministrata a livello locale dimostrano che l'intervento statale non rappresenta una soluzione soddisfacente al problema del comportamento da *free riders* dei poveri (peraltro meno evidente nelle comunità che si fondano sull'identità religiosa). Dall'altro lato quello che è stato definito il «dilemma geografico della *charity*» mostra che la riconduzione di pratiche assistenziali eterogenee, ma diffuse nelle strutture sociali, ad un modello «uniforme» di *welfare* sociale equivale ad una soluzione collettiva di tipo cooperativo in tema di politiche sociali[52].

[50] J.M. Neeson, *Commoners: Common Right, Enclosure and Social Change in England, 1700-1820*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993; J.A. Yelling, *Common Field and Enclosure in England, 1450-1850*, London, McMillan, 1977; E.S. Tan, *«The bull is half the herd»: Property Rights and Enclosures in England, 1750-1850*, in «Explorations in Economic History», XXXIX, 2002, pp. 470-89 e B. Moselle, *Allotments, Enclosures, and proletarianization in Early Nineteenth-Century Southern England*, in «Economic History Review», XLVIII, 1995, pp. 482-500.

[51] Dettagliatamente descritto da N. Landau, *The Regulation of Immigration, Economic Structures and Definitions of the Poor in Eighteenth-Century England*, in «The Historical Journal», XXXIII, 1990, pp. 541-71, p. 559. Inoltre K.D. Brown, *From Artisans to Paupers: Economic Change and Poverty in London, 1790-1870*, in «Business History», XXXVIII, 1996, pp. 93-101.

[52] M.H.D. van Leeuwen, *Logic of Charity: Poor Relief in Preindustrial Europe*, cit., p. 599.