

Lorenzo Pacinotti
**L'ingranaggio della cittadinanza sociale.
Il Welfare State britannico tra National
Insurance e National Health Service**
Giuffrè, Milano 2023, pp. 358, € 56.00
ISBN 9788828859901

Stefano Marostica
Università degli Studi di Padova

Il libro di Lorenzo Pacinotti si propone di ricostruire, con “un approccio tutto interno al diritto” (pp. xiii-xiv), il profilo novecentesco del Welfare State britannico, mettendolo in tensione con la *social citizenship*, il celebre concetto di Thomas Humphrey Marshall, grande contenitore dell’indivisibilità dei diritti. La cittadinanza sociale fornisce le coordinate teoriche per analizzare l’evoluzione dei servizi – e diritti – sociali, tracciando una traiettoria storica che attraversa oltre mezzo secolo di trasformazioni e riforme. Allo stesso tempo, tuttavia, questo stesso concetto viene mostrato nel suo concreto e problematico impiego, nell’autopercezione di una grande conquista del presente perfettamente in continuità con il passato – con la celebrata libertà degli inglesi. Si rivendica la crisi di libertà e uguaglianza, libero mercato e protezione sociale; un’unione, in realtà, mai del tutto saldata. In questo contesto, gli aspetti giuridici della vicenda diventano estremamente efficaci per mettere in luce non tanto questa costante carenza di unità, quanto i suoi effetti di lunga durata. Il dissidio tra *Common Law* e *social policy*, tra diritto privato e diritto amministrativo, viene mostrato al lettore come elemento paradossale: allo stesso tempo condizione del rapido sviluppo dei servizi sociali britannici e, in seguito, fattore della loro crisi. Nondimeno, seguendo questa pista interpretativa, emergono con chiarezza i contorni di quella rivoluzione costituzionale che è stata il Welfare State. Nella sua inedita configurazione istituzionale, lo Stato instaura un nuovo rapporto con il cittadino e opera a partire da principi del tutto differenti rispetto al passato. In questo senso, il modello britannico del welfare contribuisce a definire una nuova forma storica dello Stato – segnata dallo slittamento dalla filosofia morale alla sociologia – come mostra l’attraversamento dei quattro capitoli in cui si articola il volume.

Nel capitolo di apertura, la prima riflessione pubblica sulla responsabilità dello Stato viene identificata con i due report della *Royal Commission on the Poor Laws* del 1905. Grande attenzione è posta nei riguardi del *Minority Report* – redatto sotto la guida intellettuale di Beatrice Webb – che, nonostante la mancata ricezione iniziale, viene individuato da Pacinotti come destinato a dettare la linea dei programmi di riforma dei decenni successivi. Nel report si prospettano lo smantellamento della *Poor Law* e la trasformazione dei servizi pubblici secondo il *national minimum* di matrice fabiana, ovvero un minimo di prestazioni essenziali, nazionali e universalistiche. Questo orientamento apre alla legislazione 1906-1914, frutto di una traiettoria collettivistica sostenuta da una nuova “filosofia sociale”. Si riepilogano qui le tappe principali del *New Liberalism*, a partire dalla sua preistoria con Ruskin, J.S. Mill e l’idealismo britannico, soffermandosi in particolar modo sulla libertà eguale di Hobhouse e sull’uguaglianza-delle-opportunità di Hobson. Una tappa ulteriore è la riflessione fabiana, decisiva nella mediazione tra liberalismo e socialismo, nel patto *lib-lab* del 1906 e nel consolidamento della riflessione all’interno della London School of Economics. Sul piano istituzionale, l’analisi ripercorre l’azione riformista dei primi anni del ‘900 e l’articolazione del nuovo modello giuridico basato su una strategia redistributiva. Il vettore principale è la *National Health Insurance*, che segna il passaggio a un’assistenza nazionale e accentrata, nonché la nascita della nuova giuridicità amministrativa dei *tribunals*. Nonostante le perplessità e le critiche dei pluralisti, come Figgis e Cole, si mette in evidenza la decisività del periodo 1906-1914, che apre a un processo di integrazione per una più inclusiva partecipazione dell’individuo alla vita collettiva.

Il secondo capitolo prende in esame gli anni dell’*interwar period*, nei quali principiano la questione redistributiva, quella amministrativa e il dibattito sulla pianificazione. Sullo sfondo si consolida l’immagine del *Modern State*, sempre più centralizzato, con un’espansione significativa dei servizi sociali, malgrado la loro frammentarietà. Il dibattito che attraversa questi vent’anni è profondamente segnato dalla tensione tra *reconstruction*, ovvero i nuovi orizzonti dell’interventismo pubblico, e *reaction*, la nostalgia del quadro prebellico: una frattura che si riflette nel contrasto tra il diritto storico e il nascente Welfare State. Nello specifico, il dibattito si articola tra le critiche del *guild socialism* di Cole, il pluralismo di Laski – che introduce il concetto giuridico di cittadinanza –, il

compromesso tra principio democratico e centralismo statale di Tawney, le proposte del partito laburista (dal *national minimum* alla nazionalizzazione dei mezzi di produzione) e l'iniziativa di Beveridge in *Insurance for All and Everything* per coordinare i vari schemi di protezione sociale. Si approfondisce anche il versante economico: il testo del 1926 *End of Laissez-Faire* di Keynes diventa esemplificativo della fine di un'epoca, della mano invisibile e dello stato minimo. Il mercato non è più capace di auto-regolarsi: emerge così l'immagine del *Social Service State*. Un'ulteriore articolazione della ricostruzione di Pacinotti riguarda il dibattito sull'opportunità di innestare il diritto amministrativo nell'ordinamento – nonostante un centralismo non pienamente consolidato – e mette a confronto la visione della LSE di Laski con una posizione di *reaction*, la quale denuncia un nuovo dispotismo dell'amministrativo: una contrapposizione che riflette concezioni divergenti di libertà e uguaglianza.

Nel terzo capitolo si registrano le discontinuità radicali del secondo dopoguerra. Il punto nodale è la grande progettazione del piano Beveridge del 1942 – il *Report of Social Insurance and Allied Service* – come estesa riorganizzazione universalistica della protezione sociale, fondata sul valore giuridico della solidarietà. Nel 1945 il piano viene quasi del tutto recepito dal *Labour Party*: il Welfare State si propone ora di rimpiazzare il *Rule of Law* e le sue logiche privatizzanti e individualistiche. L'autore procede dunque analizzando il piano nelle sue componenti principali, nella sua protezione sociale *from cradle to grave* e nel suo significato giuridico, così come si fa presente la progressiva conversione di Beveridge alla vulgata keynesiana. Infatti, oltre al mantenimento dello schema di finanziamento *flat-rate* della tradizione del *national minimum* – che ne segnerà fortune e declino – si segnala l'esigenza di una pianificazione economica, tesa alla costruzione di un nuovo tipo di relazione sociale, in cui Stato e cittadino cooperano per un fine comune. L'autore analizza anche il complesso iter di approvazione del piano, con particolare attenzione alla difficile istituzione del *National Health Service*, per mano di Aneurin Bevan. La creazione del NHS, insieme alle nazionalizzazioni dei servizi economici strategici nella seconda metà degli anni '40, rappresentano il riconoscimento più significativo della pubblicizzazione dell'intero ordinamento. Questi interventi, massima espressione del modello laburista e della sua articolata struttura amministrativa e gerarchica, segnano l'effettiva instaurazione del Welfare State. È qui che

si inserisce la cittadinanza sociale di Marshall, intesa come punto di arrivo di una plurisecolare vicenda di ricostruzione dei legami distrutti dal processo individualistico della modernità, in una lettura quasi provvidenzialistica della storia delle istituzioni britanniche, della democratizzazione e dei diritti sociali. Ma l'operatività della cittadinanza, imperniata sulla mediazione del conflitto tra libertà e uguaglianza, può essere assicurata solo tramite l'azione costante della solidarietà. E, nei primi anni di vita del Welfare State, ciò sembra funzionare. Una conferma è la dura reazione conservatrice delle corti, le quali palesano la loro inferiorità dinanzi al nuovo funzionamento amministrativo dello Stato. L'intrusività dell'azione pubblica condiziona il fenomeno giuridico nella sua interezza, rideterminando il diritto storico, come registrano gli stessi giuristi.

L'ultimo capitolo è dedicato alla crisi del modello di Beveridge, la quale prende a manifestarsi negli stessi anni della sua entrata in vigore e del consolidamento del consenso bipartisan delle politiche sociali. Pacinotti mostra come pace e crescita, due valori che lo Stato si propone di incentivare, sembrano costituire una minaccia per il suo stesso funzionamento. Già nei primi anni '50, in ragione di altre contingenze storiche, si inizia a rinnegare il principio dell'assoluta gratuità delle prestazioni sociali, a causa della minore efficienza redistributiva rispetto alla selettività. I problemi del Welfare State, nella seconda metà anni '50, si spostano sulla complessità burocratica, come denunciato da Titmuss e Crossman. Ciò si tradurrà in una riflessione sulla necessità di immergere i *tribunals* in una vera giurisdizione, la quale porterà alla *Franks Committee* del 1957 e all'avvio del lentissimo e irrisolto processo di giuridicizzazione dell'attività amministrativa, parallelo al declino del modello diceyano. Questi sviluppi, tuttavia, non frenano la crisi della cittadinanza sociale, la quale si svela con il venir meno dell'*austerity welfare* e con l'avvento della cultura della crescita, i cui problemi sono esemplificati nella *Affluent Society* del 1958 di Galbraith. Il Welfare State diviene una strategia votata alla crescita, all'interno della quale i diritti sociali non vengono più intesi come emancipanti, ma come mezzo per rilanciare i consumi; di qui la loro espansione ben oltre il minimo, oltre l'austerità. La solidità dell'architettura beveridiana pare irrimediabilmente compromessa dal rinnegamento del principio *flat-rate* in favore degli *earnings-related benefits* e dal ritorno alla selettività, nonché dallo svuotamento del significato residuale della *National*

Assistance. Si assiste a uno slittamento verso un welfare rivolto alle classi medie, con il passaggio dalla redistribuzione alla distribuzione: dai diritti sociali universali a un sistema altamente frammentato in benefici e privilegi. A seguito di quanto illustrato finora, diventa perspicuo il titolo dell'opera, l'immagine dell'ingranaggio della cittadinanza sociale, nella quale la solidarietà assume il valore portante, coniugando i due meccanismi di libertà e uguaglianza, sino a ricondurli ad unità. Tuttavia, come è stato argomentato, il valore della solidarietà entra in crisi ben prima dell'avvento del neoliberalismo e delle privatizzazioni, riassunti nell'inedita figura dello Stato regolare e del modello competitivo come nuova norma orientata al benessere collettivo. In conclusione, l'autore può dichiarare che la crisi della solidarietà è "radicata nella distribuzione normativa di benefici sociali, occupazionali e fiscali orientati a logiche particolaristiche, dinamiche spartitorie, spirali clientelari" (pp. 288-289), alimentata dalla costante incapacità di istituzionalizzarla mediante la concreta equiparazione di diritti sociali e diritti di libertà.

Grande merito del lavoro di Pacinotti è la restituzione di un quadro estremamente complesso, nel quale, alla narrazione storica, si assommano dibattiti di cui si ricostruiscono le posizioni delle parti in causa, di volta in volta giocati su piani disciplinari differenti – giuridico, filosofico, sociologico, economico. Dal punto di vista giuridico il pregio è quello di poter ponderare l'impatto dei servizi pubblici nell'ordinamento nel suo complesso, assistendo al progressivo consolidamento di uno Stato rinnovato nelle sue funzioni, pur nell'assenza di uno statuto giuridico pubblicistico, immerso in una filosofia amministrativa spesso molto distante dal rigore del *Common Law*. Sarà proprio questa mancanza di giuridicità amministrativa a forzare e ad accelerare il processo di mutamento costituzionale di primazia dell'esecutivo, configurando questa inedita immagine delle istituzioni. Sul piano sociale, secondo Pacinotti, la posta in gioco è la ricostruzione dei legami comunitari venuti meno nel secolo precedente, a causa del dittico proprietà-contratto. Si tratta di un nuovo rapporto sociale, costituito su principi diversi rispetto al diritto rimediale che, pur senza l'intenzione di intaccare la teoria costituzionale e la sua concezione privatistica, finisce per riconfigurarla. Ma il dissidio tra pubblico e privato si riproduce su diversi livelli. Ciò che aveva segnato il successo di questo modello ne pregiudica il futuro, finendo per consumare la capacità di intrusività dello Stato nei riguardi del mercato: in questo senso,

“il codice della concorrenza, verrebbe a dire, torna a imporsi sul codice della solidarietà” (p. 287), invertendone la tendenza.