numero 1/2024

ISSN 3035-1839
DOI: 10.69099/RCBI-2024-1-01-e99

costituzionalismo britannico e irlandese

Libertà e diritti fondamentali

Il paradosso dei diritti sociali in Gran Bretagna

Lorenzo Pacinotti
Assegnista di ricerca in Storia del diritto medievale e moderno, Università degli Studi di Firenze

costituzionalismo britannico e irlandese

numero 1/2024

Il paradosso dei diritti sociali in Gran Bretagna**

di Lorenzo Pacinotti*

Abstract (Ita): L'articolo evidenzia la storia novecentesca dei diritti sociali in Gran Bretagna, mostrandone lo sviluppo, sicuramente pionieristico nel confronto con le vicende continentali, assieme alle libertà e all'evoluzione democratica dell'ordinamento. Alla costruzione del modello collettivistico non corrisponde però una chiara valorizzazione costituzionale dei diritti sociali. Una contraddizione destinata ad acuirsi: la lentissima traiettoria che promuove l'assegnazione di un carattere effettivamente giuridico alla attività sociale dello Stato tende storicamente a convivere, con esiti evidentemente paradossali, con la riscoperta dell'individualismo e la crisi del Welfare State.

Abstract (Eng): The article underlines the twentieth-century history of social rights in Britain, exploring its development alongside freedoms and the democratic evolution of the legal system. This development was certainly pioneering compared to continental experiences. However, the construction of the collectivist model has not been paralleled by a clear constitutional enhancement of social rights. The contradiction will become more pronounced: the extremely gradual trajectory that promotes the conferring of an authentically legal status to the social action of the State historically tends, with paradoxical outcomes, to coexist with the revival of individualism and the crisis of the Welfare State.

Parole chiave: diritti sociali; costituzionalismo; individualismo

Keywords: social rights; constitutionalism; individualism

Sommario: 1. Tra il collettivismo della cittadinanza sociale e la tradizione giuridica individualistica; 2. L'affermarsi novecentesco dei diritti sociali; 3. … e la loro mancata valorizzazione costituzionale

1. Tra il collettivismo della cittadinanza sociale e la tradizione giuridica individualistica

Una storia particolare, quella britannica. Storia propria, storia insulare, storia altra: pochi i dubbi circa il divario, giuridicamente quasi incolmabile, con il caso continentale, che è esperienza di costituzioni, di codificazioni, di artificialità normativa, di politica del diritto. Guardando alla vicenda dei diritti sociali, eppure, più che la peculiarità, emerge il paradosso.

Da un lato, la storia della cittadinanza: in *Citizenship and Social Class*, volume che raccoglie alcune lezioni tenute a Cambridge nel 1949, il sociologo Thomas Humphrey Marshall mostra, con un processo storico databile quantomeno dal *Bill of Rights* del 1689, la progressiva estensione dei diritti dalla dimensione civile a quella politica, per poi giungere, nel corso del Novecento, a coinvolgere la sfera collettivistica del sociale. Ricollocati entro un percorso comune, i diritti civili, politici e sociali possono essere considerati entità non più tra loro in contrasto, bensì unite e sostanzialmente equiparate all'interno di un unico progetto emancipante volto all'evoluzione democratica dell'ordinamento[1]. La correttezza della ricostruzione storiografica, inevitabilmente frutto di un certo grado di approssimazione

** Contributo sottoposto a double blind peer review.

* Assegnista di ricerca in Storia del diritto medievale e moderno, Università degli Studi di Firenze

[1] T.H. Marshall, *Citizenship and Social Class* [1950], trad. it., *Cittadinanza e classe sociale*, Roma-Bari, Laterza, 2002.

attuta. Ciò non toglie, tuttavia, che la cittadinanza sociale sia lo strumento britannico per concettualizzare i *social rights*, intesi qui non come le mere prestazioni statuali concesse paternalisticamente come forme caritatevoli utili per prevenire la conflittualità sociale, bensì come reali 'diritti', giuridicamente azionabili, rivendicabili dai cittadini per la partecipazione alla vita comunitaria.

Dall'altro lato riposa la vicenda – altrettanto straordinaria – del moderno costituzionalismo, databile anch'essa da quella *Glorious Revolution*, fondamentale giro di boa della tradizione costituzionale in grado di aprire la via verso i moderni equilibri tra i poteri dello Stato. In effetti, sin dai lockiani *Two Treatises of Government*, il costituzionalismo inglese va fondandosi sul diritto di proprietà, architrave portante della naturalità giuridica, con note individualistiche ben contrarie a ogni tensione collettivistica[2]. E ancora sul finire dell'Ottocento la diceyana *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, prima vera applicazione britannica dei metodi di diritto pubblico alla materia costituzionale, ribadisce – sia pur alla ricerca di un equilibrio tra il tradizionale impianto storicistico delle Corti e le mire razionalistiche della sovranità parlamentare – il carattere marcatamente individualistico del modello[3]; un individualismo che, assieme all'imperitura influenza di Dicey, resta percepibile nella cultura giuridica anche negli anni in cui Marshall scrive.

È solo concentrandosi sugli itinerari novecenteschi, va chiarito, che il divario tra la *social citizenship* e l'individualismo giuridico tende a farsi tanto stridente da rivelare i caratteri del paradosso.

Per un verso, la Gran Bretagna è la realtà battistrada dei *social rights* pensati come strumento necessario al godimento delle libertà: i diritti sociali, si diceva, tendono ad acquisire un significato giuridico proprio, definitivamente emancipato dalla cornice della *Poor Law* che, per i tre secoli precedenti, aveva condizionato l'assistenza alla perdita dei diritti civili e politici, nonché alla reclusione nei circuiti semi-detentivi delle *workhouses* ed a una stigmatizzante emarginazione sociale. Quella novecentesca è storia pionieristica: la *National Insurance* del 1911, oltre a prevedere un'assicurazione contro la malattia, era rivolta a coprire, per la prima volta in Europa, anche la disoccupazione di alcuni settori industriali. E non stupisce che la Gran Bretagna sia la patria del *Welfare State* concretizzato nel celebre

[2] J. Locke, *Two Treatises of Government* [1690], trad. it., *Due trattati sul governo e altri scritti politici*, Torino, UTET, 1982.
[3] A.V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* [1885], trad. it., *Introduzione allo studio del diritto costituzionale. Le basi del costituzionalismo inglese*, Bologna, Il Mulino, 2003.

piano Beveridge del 1942[4]; trasformazione che, mostrando i tratti di un'inedita tipologia statuale dalle mire inclusive e solidali, tende a declinare internazionalmente l'ordine immaginato nel secondo dopoguerra. Nel ricollocare i diritti di cittadinanza entro il generale obiettivo della emancipazione democratica, la *social citizenship* diviene la pura manifestazione del compiuto mutamento della libertà intesa come assenza di restrizioni nella *freedom from want* consacrata nel rapporto Beveridge, ovvero del mutamento dell'eguaglianza (formale) di fronte alla legge nella nuova eguaglianza (sostanziale) di opportunità. Nonostante tutto l'anglocentrismo dell'impostazione marshalliana, la cittadinanza sociale sembra una delle categorie più abili nel compendiare le novità del nuovo ordine sociale: anche nella Costituzione italiana, in quella della IV Repubblica francese e nel *Grundgesetz* tedesco, i diritti sociali, del resto, assurgono a fondamentale strumento per il godimento delle libertà civili e politiche[5].

Per l'altro verso, quella novecentesca è storia di crisi, di reazione, di battaglie di retroguardia. Già nelle *Lectures on the Relation between Law and Public Opinion* del 1905, Dicey aveva ben individuato il rischio che il «collettivismo»[6] della legislazione travolgesse gli equilibri del modello fissato vent'anni prima nella *Law of the Constitution*. Nella introduzione alla seconda edizione del 1914, i toni sono ancor più allarmati: riferendosi proprio all'assicurazione contro le malattie e la disoccupazione del 1911, si intuisce che il tradizionale ordine storicistico del diritto inglese rischi di essere travolto da ambizioni, volontaristiche e centralizzanti, rispondenti a «un sistema caratterizzato da una forte somiglianza con il diritto amministrativo francese»[7]. La dottrina giuridica, pur intravedendo i segnali di una crisi profonda, non riuscirà tuttavia ad aggiornare le categorie diceyane, ignorando così l'evidente

[4] La traduzione italiana di parte del *Report of the Inter-Departmental Committee on Social Insurance and Allied Services* [Cmd. 6404], 1942, intitolata *Il Piano Beveridge: compendio ufficiale della relazione di Sir William Beveridge al governo britannico*, Londra, Stamperia Reale, 1944, è stata riproposta nel volume W. Beveridge, *Alle origini del welfare state: il rapporto su assicurazioni sociali e servizi assistenziali*, Milano, FrancoAngeli, 2010 e, da ultimo, in W. Beveridge, *Lo Stato sociale*, prefazione di G. Perazzoli, Milano, Biblion, 2022. Si rimanda qui alla manualistica storico-comparativa sul *Welfare State*: J. Alber, *Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat*, trad. it., *Dalla carità allo Stato sociale*, Bologna, Il Mulino, 1986; D.E. Ashford, *The Emergence of the Welfare States*, Oxford, Blackwell, 1986; P. Baldwin, *The Politics of Social Solidarity. Class Bases of the European Welfare State*, *1875-1975*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990; M. Ferrera, *Modelli di solidarietà: politica e riforme sociali nelle democrazie*, Bologna, Il Mulino, 1993; G.A. Ritter, *Der Sozialstaat*, trad. it., *Storia dello Stato sociale*, Roma-Bari, Laterza, 1996; F. Girotti, *Welfare state*, *storia*, *modelli e critica*, Roma, Carocci, 1998; F-X. Kaufmann, *European Foundations of the Welfare State*, New York-Oxford, Berghahn, 2012; F. Conti, G. Silei, *Breve storia dello stato sociale*, Roma, Carocci, 2013.

[5] È sostenibile ritenere, con M. Cinelli, *Diritto della previdenza sociale*, Torino, Giappichelli, 2020, p. 4, che la libertà dal bisogno, quand'anche non esplicitata, «idealmente sostenga e giustifichi tutta una serie di diritti e libertà riconosciuti dall'ordinamento». Sulla centralità della libertà dal bisogno nel modello sociale europeo anche A. Morrone, *Stato sociale e diseguaglianze. Persistenze costituzionali e problemi aperti*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 4, 2020, pp. 707-750.

[6] A.V. Dicey, *Lectures on the Relation between Law and Public Opinion in England During the Nineteenth Century* [1905], trad. it., *Diritto e opinione pubblica nell'Inghilterra dell'Ottocento*, Bologna, Il Mulino, 1997, pp. 275 ss.

[7] Rivedendo in parte le convinzioni espresse nel capitolo XII di A.V. Dicey, *Introduction to*, cit., 279-341, così Id., *Lectures on*, cit., p. 28. Tali argomenti saranno subito ribaditi in Id., *The Development of Administrative Law in England*, in *Law Quarterly Review*, XXXI, 1915, pp. 148-153. Cfr. S. Cassese, *Albert Venn Dicey e il diritto amministrativo*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, vol. 19, n. 1, 1990, pp. 5-82 e, sulle diversità, comunque persistenti, con il modello continentale, Id., *Il diritto amministrativo: storia e prospettive*, Milano, Giuffrè, 2010, pp. 3-121.

trasformazione istituzionale che dal *laissez-faire* ottocentesco conduce al *Social Service State* novecentesco, nonché confidando nella bontà del modello individualistico, nell'ordine fermo e rimediale del *Common Law*, nel tradizionalismo del precedente giurisprudenziale, nella classica mentalità rimediale, nella netta separazione tra il diritto e le altre scienze sociali. Nel periodo tra le due guerre sono minoritarie – vi si tornerà in seguito – le voci critiche che cercano di evidenziare l'inadeguatezza del modello diceyano mostrandone il carattere ormai obsoleto, incapace di affrontare le montanti sfide che l'interventismo economico e sociale andava ponendo. Ancora al tempo della formulazione marshalliana, nel contesto del *Welfare State* varato nell'immediato secondo dopoguerra e ormai completamente operativo, la dottrina giuridica più tradizionale fatica ad accorgersi dell'epocale metamorfosi.

Quella dei diritti sociali oltre la Manica è vicenda contraddittoria. La Gran Bretagna – lo si tratterà nel paragrafo seguente – è certo apripista dei percorsi della cittadinanza sociale nei quali i *social rights*, affiancandosi ai diritti civili e politici, divengono il fulcro di un nuovo paradigma. Al contempo, nondimeno, è anche l'esperienza – come descritto nel terzo paragrafo – dove la scienza del diritto, storicamente animata da valori contrari al collettivismo welfarista, tanto fatica ad assegnare loro un preciso significato giuridico, restando comunque completamente incapace di attribuire loro, anche solo in potenza, una dignità pari a quella dei diritti civili e politici protetti dal *Rule of Law*. Si assiste in altri termini alla difficoltà, forse ancor più aspra di quella visibile nelle realtà continentali nelle quali il valore dei diritti sociali risulta espresso – sia pur solo formalmente – nei testi costituzionali, a costruire una teoria che, cosciente dell'ormai compiuto passaggio al *Welfare State*, possa elevarli a fulcro concettuale del nuovo ordine giuridico.

2. L'affermarsi novecentesco dei diritti sociali

Di 'diritti' sociali è possibile parlare solo a partire dagli inizi del Novecento.

Certo, un'assistenza caratterizzata da impronte (di fatto) pubblicistiche è databile in epoche ben più risalenti: la vicenda delle *old poor laws*, soprattutto a seguito della riorganizzazione operata con il celebre *Act* del 1601, rappresenta un imprescindibile punto di riferimento europeo[8]. Si noti inoltre che, contro tutto il negazionismo dell'interpretazione di-

[8] A partire dal citato *Poor Relief Act* [1601], c. 2, varato nell'anno 43° del regno di Elisabetta I, prendeva forma, tramite la razionalizzazione dei precedenti provvedimenti, un preciso sistema di tutela per i fanciulli abbandonati, per gli inabili al lavoro e per i senzatetto: il modello delle *old poor laws*, gestito dagli *overseers* nominati in ogni parrocchia dai *justices of the peace*, non era dissimile dagli altri poco dopo istituiti in Europa, perché costituiva uno strumento residuale in un ordine basato su legami cetuali e feudali. Per una sintesi su scala internazionale, G.V. Rimlinger, *Welfare Policy and Industrialization in Europe*, *America*, *and Russia*, New York, Wiley & Sons, 1971, pp. 1-33.

o[9], la *New Poor Law* del 1834[10], nel clima della grande rivoluzione *Whig* avviata con il *Great Reform Act*[11], costituisce la premessa per la creazione di inedite forme burocratiche e per la predisposizione di importanti novità nel campo della legislazione industriale e dei servizi di igiene pubblica[12].

Per tutta la sua plurisecolare vicenda, come detto, la *Poor Law* è però animata da una logica colpevolizzante nei confronti della povertà: lungi dal costituire un diritto di cittadinanza, ricevere l'assistenza implicava la perdita dei diritti civili e politici condannando l'indigente a subire lo stigma del pauperismo e dell'emarginazione sociale. Si trattava, insomma, di un'assistenza da comprendere entro le logiche di un modello che ammetteva unicamente le ingerenze funzionali al mantenimento del *laissez-faire*; un 'diritto dei poveri' in tutto contrapposto a quello ordinario, squisitamente borghese, riservato al comune cittadino[13].

Sarebbe semmai possibile intravedere una tendenza, capace di condurre verso orizzonti realmente socializzanti, a seguito del *Second Reform Act* del 1867[14]: tra i gabinetti di Gladstone e Disraeli, il Regno Unito vara importanti riforme che – non è un caso – al Dicey della *Law and Public Opinion* sembreranno testimoniare il progressivo affermarsi del «collettivismo»[15]. Si pensi al percorso riformista degli *Education Acts* varati tra il 1870 e il 1902[16]; si pensi altresì alle evoluzioni della disciplina lavoristica tra il riconoscimento legale delle

[9] È acclarato che Dicey sottovaluti la crescita degli apparati nella prima età vittoriana: la prima critica è di O. MacDonagh, *The Nineteenth-Century Revolution in Government: A Reappraisal*, in *The Historical Journal*, vol. 1, n. 1, 1958, pp. 52-67. Cfr. H. Parris, *Constitutional Bureaucracy*, trad. it., *Una burocrazia costituzionale*, Milano, Edizioni di Comunità, 1979, pp. 361-391 e L. Mannori, B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari, Laterza, 2001, pp. 434-440.

[10] Così definita per la riorganizzazione operata dal *Poor Law (Amendment) Act* [1834], 4 & 5 Will. 4, c. 76.

[11] *Representation of the People Act* [1832], 2 & 3 Will. 4, c. 45.

[12] Si pensi al *Factories Act* [1847], 10 & 11 Vict., c. 29; provvedimento – meglio noto come *Ten Hour Act* – che, al culmine dell'agitazione del movimento cartista, limita a dieci ore il lavoro nelle industrie delle donne e dei ragazzi con età inferiore a diciotto anni, segnalando così un significativo cambio di passo rispetto al *Factory Act* [1833], 3 & 4 Will. 4, c. 103. In ambito sanitario, le esigenze di riforma muovono invece dal *Sanitary Report* di Edwin Chadwick – *Report to Her Majesty's Principal Secretary of State for the Home Department, from the Poor Law Commissioners on an Inquiry into the Sanitary Condition of the Labouring Population of Great Britain*, London, HMSO, 1842 – per essere concretizzate tra il *Public Health Act* [1848], 11 & 12 Vict., c. 63 e il *Public Health Act* [1875], 38 & 39 Vict., c. 55. Cfr. D. Roberts, *Victorian Origins of the British Welfare State*, New Haven, Yale University Press, 1960 e A. Briggs, *The Welfare State in Historical Perspective*, in *Archives européennes de sociologie*, vol. 2, n. 2, 1961, pp. 221-258.

[13] Tra la sterminata letteratura sull'argomento, restano indispensabili i due volumi, pubblicati nel 1927 e nel 1929, di B. Webb, S. Webb, *English Poor Law History*, London, Frank Cass, 1963. Per un approccio giuridico, W.I. Jennings, *The Poor Law Code, and the Law of Unemployment Assistance* [1930], London, Charles Knight, 1936 e L. Charlesworth, *Welfare's Forgotten Past: A Socio-Legal History of the Poor Law*, London, Routledge, 2010, pp. 1-34.

[14] *Representation of the People (Second Reform) Act* [1867], 30 & 31 Vict., c. 102.

[15] A.V. Dicey, *Lectures on*, cit., lezione ottava, «il periodo del collettivismo», pp. 275-310.

[16] Il riferimento è all'*Elementary Education Act* [1870], 33 & 34 Vict., c. 75 e all'*Education Act* [1902], 2 Edw. 7, c. 42.

associazioni sindacali di cui al *Trade Union Act* (1871)[17] e la tutela contro gli infortuni sul lavoro del *Workmen's Compensation Act* (1897)[18].

Ciononostante, anche guardando a tali novità, si ha però l'impressione che l'azione sociale dello Stato non si smarchi da una logica paternalistica, dilagante anche (e soprattutto) nella Germania bismarckiana, che concedeva servizi e prestazioni unicamente al fine di prevenire la diffusione della conflittualità operaia incitata dall'associazionismo sindacale e dai nuovi socialismi. Non sembra pienamente distinguibile, quantomeno osservando il contenuto degli *statutes* e delle *parliamentary papers*, l'idea di concepire i diritti sociali come presupposto per il godimento dei diritti civili e politici: non si tratta di 'diritti' rivendicabili dal basso, bensì di 'concessioni' riconosciute dall'alto del predominio statuale, strumenti utili per tutelare lo Stato monoclasse e l'individualismo giuridico che ne costituiva il fondamento.

È corretto affermare che il collegamento tra democrazia e diritti sociali sia una concezione che va maturando nella seconda metà dell'Ottocento. Si consideri, segnatamente, il socialismo cristiano di John Ruskin[19] e la straordinaria influenza europea degli scritti di John Stuart Mill: in entrambi emerge l'esigenza di costruire un'assistenza avulsa da inclinazioni colpevolizzanti, in tal modo prospettando che l'intervento sociale dello Stato si muova in favore di un migliore esercizio delle libertà democratiche[20]. Con la 'libertà positiva' di Thomas Hill Green si propone inoltre, superando la nozione negativa ancora centralissima nella riflessione milliana, che l'interferire dello Stato nella sfera individuale sia indispensabile per il reale conseguimento dell'autodeterminazione individuale[21]; una teoria poi sviluppata, agli inizi del Novecento, da J.A. Hobson e L.T. Hobhouse superando i rischi monistici del modello greeniano attraverso la valorizzazione del pluralismo dei gruppi sociali[22].

Solo agli inizi del nuovo secolo, invero, tali idee tendono concretamente a erodere l'ordine individualistico: è allora che la proposta di riconoscere i diritti sociali come presupposto per il godimento dei diritti di libertà, lungi dal conoscere esclusivamente un riscontro teorico-filosofico, inizia a ricevere un'apprezzabile conferma legislativa. Come anticipato, il

[17] *Trade Union Act* [1871], 34 & 35 Vict., c. 31. Sul sindacalismo britannico in quegli anni, B. Webb, S. Webb, *History of Trade Unionism*, London, Longmans, 1894.

[18] Il *Workmen's Compensation Act* [1897], 60 & 61 Vict., c. 37 istituiva un regime di responsabilità quasi-oggettiva del datore di lavoro nei confronti dell'infortunio del lavoratore. Sul punto, W.R. Cornish, G.N. Clark, *Law and Society in England*, *1750-1950*, London, Sweet & Maxwell, 1989, pp. 520-541 e D. Brodie, *A History of British Labour Law. 1867-1945*, Oxford, Hart, 2003, pp. 63-117.

[19] J. Ruskin, *Unto This Last* [1860], trad. it., *A quest'ultimo. Quattro saggi di socialismo cristiano*, Torino, Marco Valerio Edizioni, 2003.

[20] J.S. Mill pare superare la mentalità anti-burocratica di *On Liberty* [1859], trad. it., *Saggio sulla libertà*, Milano, Net, 2002, già nella *Autobiography* [1873], Oxford, Oxford University Press, 1924, qui citata nell'edizione arricchita dalla *Introduction* di H.J. Laski (pp. IX-XX) e, soprattutto, nei *Chapters on Socialism*, trad. it., *Il socialismo. Frammenti inediti*, Napoli, Anacreonte Chiurazzi, 1899, pp. 119-120; opera, rimasta incompiuta e pubblicata postuma nel 1879, che avrebbe dovuto completare la sua riflessione sul socialismo.

[21] Il lavoro in questo senso più esplicito è forse T.H. Green, *Lectures on the Principles of Political Obligation* [1888], trad. it., *L'obbligazione politica*, Catania, Giannotta, 1973.

[22] Fondamentali, per rivedere le convinzioni del vecchio liberalismo, i volumi di J.A. Hobson, *The Crisis of Liberalism* [1909], Brighton, Harvester Press, 1974 e L.T. Hobhouse, *Liberalism* [1911], trad. it., *Liberalismo*, Firenze, Vallecchi, 1995.

riferimento è, segnatamente, alle riforme *New Liberal* che, agevolate dal grande dibattito promosso dalla *Royal Commission on the Poor Laws* (1905-1909)[23], impiantano novità non trascurabili, certificano trasformazioni così capillari da modificare in modo sensibile l'assetto sociale dell'ordinamento.

Proponendosi di superare il paternalismo *Old Liberal*, dette riforme, oltre a tutelare l'azione sindacale, predisporre servizi assistenziali e sanitari in ambito scolastico, ampliare il meccanismo assicurativo contro gli infortuni sul lavoro, introducono – durante il governo Asquith – la pensione non contributiva per gli anziani indigenti dell'*Old Age Pensions Act* del 1908 e la citata assicurazione obbligatoria contro le malattie e la disoccupazione di cui al *National Insurance Act* del 1911[24].

Si noti che, ben diversamente dagli ideali bismarckiani che guardavano all'azione sociale dello Stato come mezzo utile a frenare lo sviluppo democratico[25], le riforme sono coerenti con la strategia del *People's Budget* del 1909 ad opera del Cancelliere dello Scacchiere Lloyd George e del Churchill *President of the Board of Trade*, le cui mire redistributive contro l'aristocrazia terriera determinano un'aspra crisi costituzionale conclusa solo con il noto *Parliament Act* del 1911; provvedimento che, limitando il potere legislativo della Camera alta, sembra mostrare come le riforme welfariste corrano in parallelo a un'evoluzione democratica dell'ordinamento contraria agli elitarismi dei *Lords*[26].

Nelle mire della legislazione *New Liberal*, inoltre, pare possibile intravedere, sia pur in modo embrionale, la recezione del *national minimum:* ideato dai coniugi Webb per assicurare un minimo nazionale di servizi e prestazioni riconosciuto sulla base della cittadinanza[27], il principio fabiano, in futuro ripreso e valorizzato nel piano Beveridge, sarà il principale strumento per il conseguimento di una mediazione giuridica tra le proposte liberali e socialiste[28].

Vero è che a seguito della prima guerra mondiale si assiste a trasformazioni epocali. Con la Grande guerra diviene eclatante la crescita degli apparati amministrativi, sono realmente percepibili le ambizioni redistributive dell'ordinamento, sono visibili le tendenze

---

[23] *Report of the Royal Commission on the Poor Laws* [Cd. 4499], 1909.

[24] *Old Age Pensions Act* [1908], 8 Edw. 7, c. 40 e *National Insurance Act* [1911], 1 & 2 Geo. 5, c. 55. Per una visione d'insieme di tali riforme sono indispensabili M. Bruce, *The Coming of the Welfare State*, London, Batsford, 1968; D. Fraser, *The Evolution of the British Welfare State. A History of Social Policy since the Industrial Revolution*, London, Macmillan, 1973; J.R. Hay, *The Origins of the Liberal Welfare Reforms. 1906-1914*, London, Macmillan, 1975. Da segnalare anche il recente contributo di J. Cooper, *The British Welfare Revolution, 1906-14*, London, Bloomsbury, 2017 e la sintesi di M. Pugh, *State and Society. A Social and Political History of Britain since 1870*, London, Bloomsbury, 2022, pp. 169-204.

[25] Sul paternalismo bismarckiano, S. Kuhnle, A. Sander, *The Emergence of the Western Welfare State*, in F.G. Castles, S. Leibfried, J. Lewis, H. Obinger, C. Pierson (eds.), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, 2012, in particolare pp. 64-66.

[26] *Parliament Act* [1911], 1 & 2 Geo. 5, c. 13. Sul punto si rimanda a A. Torre, *Interpretare la Costituzione britannica. Itinerari culturali a confronto*, Torino, Giappichelli, 1997, pp. 279-280 e C. Martinelli, *Diritto e diritti oltre la Manica. Perché gli inglesi amano tanto il loro sistema giuridico*, Bologna, Il Mulino, 2014, pp. 218-224.

[27] Concettualizzato soprattutto in B. Webb, S. Webb, *Industrial Democracy*, trad. it., in Id., *Democrazia industriale: antologia degli scritti*, a cura di G. Berta, Roma, Ediesse, 1994.

[28] Si pensi al contributo di R.H. Tawney e, in particolare, alla sua *Equality* [1931], trad. it., in Id., *Opere*, a cura di F. Ferrarotti, Torino, Utet, 1975, pp. 531-798.

pluralistiche del *guild socialism*[29] e diviene presto inevitabile il riconoscimento del suffragio universale[30]; la Grande crisi e le ricette di John Maynard Keynes, oltre a confermare la prospettiva della *End of Laissez-Faire*[31], aprono i dibattiti sulla pianificazione e le prime concrete proposte in merito alla trasformazione della *National Health Insurance* in un *National Health Service*. Ed è proprio il dirigismo di matrice keynesiana a ispirare il passaggio da un modello assicurativo basato su logiche meramente contributive a un vero *Social Service State*, in cui i servizi sociali, finanziati attraverso la fiscalità generale, costituiscono l'emblema di una inedita forma statuale fondata su obiettivi inclusivi[32].

Sia pur straordinario laboratorio teorico, l'*interwar period* non produce però, quantomeno a livello istituzionale, un reale superamento delle novità introdotte prima della guerra. Si tratta, perlopiù, di dinamiche di «consolidamento»[33]: si guardi alla progressiva estensione a strati sempre più ampi di popolazione dello schema assicurativo contro la disoccupazione dei vari *Unemployment Acts*[34], alla predisposizione della pensione contributiva del *Widows'*, *Orphans' and Old Age Contributory Pensions Act* del 1925[35], alla definitiva abrogazione dei *poor law guardians* – di cui al *Local Government Act* del 1929[36] – in grado di produrre un definitivo svuotamento degli stigmi classisti della *Poor Law*.

È nel contesto della seconda guerra mondiale che si consuma la svolta. Il *Social Insurance and Allied Services Committee*, nominato nel giugno del 1941 per rispondere alla persistente frammentazione delle prestazioni e alla loro disorganica erogazione tramite una prova del bisogno (*means-test*) spesso aleatoria, suggerisce la costruzione di un sistema *from cradle to grave*, che all'insegna di un chiaro e lineare universalismo, accompagni tutta la vita del cittadino attraverso una capillare tutela previdenziale, assistenziale e sanitaria. In estrema sintesi, il *Beveridge Report* del 1942 prevede l'istituzione di una *National Insurance* ancor più generalizzata, basata su contributi e benefici tendenzialmente uguali per tutti i cittadini, nonché diretta a coprire ogni possibile evento in grado di compromettere la stabilità retributiva del lavoratore. Suggerisce altresì l'istituzione di un *National Health Service* interamente accessibile e completamente gratuito, nonché ipotizza la creazione di una *National Assis-*

[29] Si veda in particolare G.D.H. Cole, *Self-government in Industry* [1917], London, Bell, 1920.
[30] *Representation of the People (Fourth Reform) Act* [1918], 7 & 8 Geo. 5., c. 64 (maschile) e *Representation of the People (Equal Franchise) Act* [1928], 18 & 19 Geo. 5, c. 12 (femminile).
[31] J.M. Keynes, *The End of Laissez-Faire* [1926], trad. it., in Id., *La fine del Laissez-Faire e altri scritti*, a cura di G. Lunghini, Torino, Bollati Boringhieri, 1991.
[32] La rivoluzione del periodo fra le due guerre che assegna allo Stato un ruolo direttivo dell'economia è stata correttamente rivalutata da una parte della storiografia. Si pensi a W.G. Runciman, *Relative Deprivation and Social Justice. A Study of Attitudes to Social Inequality in Twentieth-Century England*, trad. it., *Ineguaglianza e coscienza sociale. L'idea di giustizia sociale nelle classi lavoratrici*, Torino, Einaudi, 1972, pp. 75-124, M.A. Crowther, *Social Policy in Britain 1914-1939*, London, Macmillan, 1988, pp. 11-25 e A. Digby, *British Welfare Policy: from Workhouse to Workfare*, London, Faber and Faber, 1989, pp. 48-63. Cfr. anche A. Cawson, *Corporatism and Social Welfare. Social Policy and State Intervention in Britain*, London, Heinemann, 1982, pp. 1-15 e A. La Spina, *Il modello normativo del Welfare State. Teoria della social policy in Gran Bretagna*, Palermo-Sao Paulo, Palma, 1983.
[33] T.H. Marshall, *Social Policy in the Twentieth Century*, London, Hutchinson, 1975, p. 67.
[34] L'*Unemployment Insurance Act* [1920], 10 & 11 Geo. 5, c. 30 è il primo di una lunga serie di provvedimenti che, con una rideterminazione pressoché annuale, tentano di temperare gli effetti della disoccupazione estendendone la tutela assicurativa.
[35] *Widows'*, *Orphans' and Old Age Contributory Pensions Act* [1925], 15 & 16 Geo. 5, c. 70.
[36] *Local Government Act* [1929], 19 Geo. 5, c. 17.

tance dal carattere residuale, destinata ad abrogare le ultime rimanenze del *Poor Law Amendment Act* del 1834 ancora formalmente in vigore[37].

Dopo la vittoria elettorale contro un Churchill fresco del trionfo militare[38], il governo laburista di Clement Attlee recepisce buona parte delle proposte beveridgiane tramite il varo di un sistema quasi interamente universalistico di copertura previdenziale[39], la predisposizione di un'assistenza nazionale inclusiva e solidale[40], il libero (e inizialmente gratuito) accesso alle prestazioni sanitarie del *National Health Service*[41]. Non è un caso che proprio guardando all'*appointed day* del 5 luglio del 1948 – giorno nel quale tali *Acts* divengono congiuntamente operativi – Marshall immagini una *social citizenship* nella quale i diritti sociali, ora universalisticamente elargiti, risultano sostanzialmente equiparabili alle storiche libertà[42]. Ebbene, la recezione della architettura beveridgiana, fermissima nel rivendicare l'universalismo dei diritti sociali di natura essenziale, permette a Marshall di scorgere l'affermazione di una inedita forma di cittadinanza, ora declinabile secondo una precisa connotazione sociale: i *social rights*, forniti a tutti i cittadini in modo universalistico e indipendente dalle classi economiche o dalla posizione occupazionale, possono a ragione essere posti, almeno da un punto di vista normativo, sullo stesso piano teorico dei diritti civili e politici.

3. … e la loro mancata valorizzazione costituzionale

Se osservato nelle sue più profonde ricadute giuridiche, l'effettivo affermarsi della cittadinanza sociale avrebbe dovuto produrre un definitivo smantellamento del modello individualistico: ai diritti sociali avrebbe dovuto essere assegnata una pari dignità giuridica rispetto ai diritti di libertà, così costruendo una dogmatica capace di fornire, nei confronti dell'attività prestazionale dello Stato, un apparato di garanzie giuridiche simile a quello elaborato dal *Rule of Law*.

Alla luce delle riforme e del vasto programma di nazionalizzazioni promosso dal laburismo[43], la dottrina non potrà non accorgersi della necessità di aggiornare le tradizionali

[37] Per cogliere la proposta nella sua interezza, si rimanda al citato documento ufficiale *Report of the Inter-Departmental Committee on Social Insurance and Allied Services* [Cmd. 6404], 1942. Oltre a J. Harris, *William Beveridge: A Biography*, Oxford, Oxford University Press, 1977, si rimanda qui a P. Thane, *Foundations of the Welfare State*, London, Longman, 1996 e N. Timmins, *The Five Giants*: *A Biography of the Welfare State*, London, William Collins, 2017.

[38] Si osservi però che il governo di coalizione guidato da Churchill durante la guerra aveva già varato provvedimenti decisivi in materia di protezione sociale: si pensi alla grande riforma del sistema scolastico di cui all'*Education Act* [1944], 7 & 8 Geo. 6, c. 31 e al riconoscimento degli assegni familiari disposto ai sensi del *Family Allowances Act* [1945], 8 & 9 Geo. 6, c. 41.

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

[40] *National Assistance Act* [1948], 11 & 12 Geo. 6, c. 29; legge che abroga, ora anche formalmente, la *New Poor Law* del 1834.

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

[42] L. Marrocu, *Il contesto marshalliano*: *origine e sviluppo del Welfare State britannico*, in C. Sorba (a cura di) *Cittadinanza. Individui*, *diritti sociali*, *collettività nella storia contemporanea*, Padova, SISSCO, 1999, pp. 143-160.

[43] Oltre alla nazionalizzazione degli ospedali imposta dal citato *National Health Service Act*, tra il 1946 e il 1949, vengono trasformate in *public corporations,* tramite i relativi *Acts*, la Banca d'Inghilterra, l'industria del carbone, ferrovie, compagnie aeree e trasporti autostradali, elettricità, gas, ferro e acciaio: rispettivamente, *Bank of England Act* [1946], 9 & 10 Geo. 6, c. 27; *Coal Industry Nationalisation Act* [1946], 9 & 10 Geo. 6, c. 59; *Transport Act* [1947], 10 & 11 Geo. 6, c. 49; *Electricity Act* [1947], 10 & 11 Geo. 6, c. 54; *Gas Act* [1948], 11 & 12 Geo. 6, c. 67; *Iron and Steel Act* [1949], 12, 13 & 14 Geo. 6, c. 72.

egorie costituzionali, iniziando a indagare il rapporto, in modo più analitico rispetto a quanto fatto nella hayekiana *Road to Serfdom* del 1944[44], tra la tradizione costituzionale e le straordinarie novità del *Welfare State.* Anche la scienza giuridica, accorgendosi della rivoluzione del secondo dopoguerra, tende finalmente a fotografare il nuovo panorama. È Lord Denning, nella sua *Freedom Under Law* del 1949, a notare l'inversione del modello, comprendendo che alla sacralità associata al binomio ottocentesco proprietà-contratto vanno ormai sostituendosi i propositi del nuovo Stato sociale: troppo vasto l'interventismo economico-sociale per non cogliere la sua capacità di travolgere la tradizione del *private law constitutionalism*[45].

È ancor più preciso il libro di Wolfgang Friedmann nel suo *Law and Social Change in Contemporary Britain* del 1951, mostrando come gli obiettivi del nuovo Stato novecentesco abbiano straordinariamente modificato la fisionomia degli istituti del *Common Law*: *property*, *contract e tort* sono realmente mutati alla luce dei numerosi *Acts* che, in taluni casi esplicitamente in altri surrettiziamente, ne hanno modellato i caratteri orientandoli a fini sociali e funzionalizzandoli all'interesse collettivo[46].

Certo, le voci critiche nei confronti del costituzionalismo diceyano sono databili sin dal primo dopoguerra, specie in quella *London School of Economics* diretta da Beveridge per quasi tutto l'*interwar period*. Almeno sin da *Authority in the Modern State* del 1919, Harold Laski aveva proposto, ispirandosi soprattutto alla teoria del giurista francese Léon Duguit, un approccio funzionalista che guardava al diritto come mezzo, concreto e oggettivo, di una complessiva 'funzione sociale' dei poteri pubblici, in cui lo Stato diveniva una *public service corporation*; una entità rivolta a offrire servizi nei confronti dei propri cittadini nel rispetto della democrazia emancipante e del pluralismo giuridico[47]. Le riflessioni di *Grammar of Politics* del 1925[48], inoltre, possono essere a ragione considerate l'origine di una inedita dottrina del diritto pubblico che, in esplicito contrasto al conservatorismo del *New Despotism* (1929) di Lord Hewart[49], influenza direttamente *Justice and Administrative Law* (1928) di Robson e *The Law of the Constitution* (1933) di Jennings[50]. Con Jennings, in particolar modo, la critica al *Rule of Law* diceyano è interamente perfezionata: ne emerge tutto l'anacronismo di un modello giuridico pensato per il *laissez-faire* ottocentesco, nel quale le funzioni amministrative di prestazione – un tempo assai limitate – non inquinavano il predominio del diritto ordinario delle Corti.

---

[44] F.A. Hayek, *The Road to Serfdom* [1944], trad. it., *La via della schiavitù*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2011.
[45] A.T. Denning, *Freedom Under the Law* [1949], London, Stevens, 1986.
[46] W.G. Friedmann, *Law and Social Change in Contemporary Britain*, London, Stevens, 1951.
[47] H.J. Laski, *Authority in the Modern State*, New York, Yale University Press, 1919; da leggere contestualmente alla prima monografia Id., *Studies in the Problem of Sovereignty*, New Haven, Yale University Press, 1917.
[48] H.J. Laski, *Grammar of Politics* [1925], London, Allen & Unwin, 1938. Cfr. M. Loughlin, *The Political Jurisprudence of Harold J. Laski*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, vol. 50, n. 1, 2021, pp. 251-281. Si veda inoltre, più in generale, M. Loughlin, *Public Law and Political Theory*, Oxford, Oxford University Press, 1992, pp. 165 ss.
[49] G. Hewart, *The New Despotism* [1929], London, Benn, 1945.
[50] W.A. Robson, *Justice and Administrative Law. A Study of the British Constitution* [1928], London, Stevens, 1951 e W.I. Jennings, *The Law and the Constitution* [1933], London, University of London Press, 1948.

«*If, then, the rule of law means only that powers must be derived from the law, all civilised States possess it. If it means the general principles of democratic government, it is unnecessary to mention it separately. If it means that the State exercises only the functions of carrying out external relations and maintaining order, it is not true. If it means that the State ought to exercise these functions only, it is a rule of policy for Whigs (if there are any left)*»[51].

Anche osservando il clamoroso sviluppo novecentesco dei *tribunals*, la scienza giuridica maggioritaria, ancora ciecamente legata alla tradizione, non riesce compiutamente a elaborare la necessità di rivedere, emendare, rielaborare, l'impostazione diceyana. È emblematica in questo senso la vicenda del *Report of Committee on Ministers' Powers* (1932)[52]: nata «*with the dead hand of Dicey lying frozen on its neck*»[53], la commissione sembra confidare nella ordinaria teoria costituzionale, inibendo così aggiornamenti di rilievo.

Fino al secondo dopoguerra, pur percependo i segni inequivocabili della crisi, la dottrina maggioritaria non pare proporre adattamenti teorici significativi. Solo i citati lavori di Denning e Friedmann riescono a interpretare un sentimento di riforma non più procrastinabile; idea presto recepita anche dal manuale *Principles of Administrative Law* di Griffith e Street. Ribadito che «*the keynote of nineteenth-century thought was individualism*», è ormai chiaro che «*a new and irresistible urge for social security has been born: freedom from want has become more important than freedom of property*»[54]. Ma ancora nel 1959, in anni di ormai pieno *consensus* circa le politiche del *Welfare State* e dell'economia mista, il costituzionalismo individualistico costituisce un irrinunciabile punto di riferimento. Riflettendo sul rapporto tra *Law and Opinion in England in the 20th Century*[55] e riprendendo il titolo del capolavoro diceyano del 1905, il volume collettaneo curato dal sociologo, allievo di Hobhouse, Morris Ginsberg, evidenzia quanto – dal pubblico al privato, dal civile al penale, dall'impresa alla famiglia, dal lavoro all'amministrazione[56] – l'irrompere del «collettivismo», che già a Dicey sembrava incrinare i postulati del suo modello, ne abbia infine demolito gli assunti.

I segnali rivolti a costruire un sistema pubblicistico emancipato dai costrutti dell'età liberale iniziano allora a essere distinguibili[57]. Il *Franks Report* (1957) costituisce un'importante cesura, giacché apre la via a una progressiva giuridicizzazione dell'attività amministrativ-

[51] W.I. Jennings, *The Law*, cit., p. 291.
[52] *Report of Committee on Ministers' Powers* [Cmd. 4060], 1932.
[53] W.A. Robson, *op. cit.*, p. 423.
[54] Così, nel 1952, proprio nella prima pagina della prima edizione di J.A.G. Griffith, H. Street, *Principles of Administrative Law*, London, Pitman, 1952. Si veda poi H. Street, *Justice in the Welfare State*, London, Stevens, 1968.
[55] Si veda in questo senso il saggio iniziale del curatore M. Ginsberg, *The Growth of Social Responsibility*, in Id. (ed), *Law and Opinion in England in the 20th Century*, London, Stevens, 1959, pp. 3-26.
[56] Meritano in questo senso uno sguardo approfondito, sempre all'interno del volume curato da M. Ginsberg, *Law and*, cit., i saggi di D. Lloyd, *The Law of Associations*, pp. 99-115; Griffith, *The Law of Property (Land)*, pp. 116-142; O. Kahn-Freund, *Labour Law*, pp. 215-264; S.E. Karminski, *Family Law*, pp. 286-295, oltre al contributo sulla salute di R.M. Titmuss, *Health*, pp. 299-318.
[57] Si pensi anche a R.H.S. Crossman, *Socialism and the New Despotism*, in *Fabian Tract*, n. 298, 1956.

a[58] decisiva per incoraggiare una prima ricostruzione sistematica della materia[59]; ricostruzione fino ad allora inibita dall'avversione diceyana nei confronti della materia espressa, come è noto, nel celebre capitolo XII della *Law of the Constitution*[60]. L'edificarsi di una dogmatica giuridica attorno ai temi dell'amministrazione, poi completata nelle successive decadi[61], costituisce un'operazione fondamentale per legittimare le funzioni di prestazione che ancora non trovavano adeguata valorizzazione negli strumenti ordinari delle Corti. Non dissimile il processo – in tutto incompatibile con il modello diceyano e la ferma eguaglianza formale tipica della cornice liberale – di costruzione del *labour law*: fondamentali in questo senso i contributi di Otto Kahn-Freund[62] che, assegnando al diritto del lavoro una autonoma rilevanza, incentivano la costruzione di un inedito statuto giuridico per i diritti relativi alla previdenza e all'assistenza sociale.

Si noti inoltre che la reale diffusione di un dibattito circa il carattere precipuamente giuridico dei *social rights* pare muovere dalla *Carta sociale europea* del 1961 che, a seguito della ratifica da parte del Regno Unito, introduce nell'ordinamento d'oltremanica uno specifico riferimento normativo alla categoria 'diritti sociali' prima rinvenibile solo nella letteratura scientifica (perlopiù sociologica), proponendone così il radicamento nell'intreccio con l'internazionalismo del concetto di persona umana[63]. Arricchisce presto questo *right-based discourse* il lessico degli *human rights*[64]: più che dalla *Dichiarazione universale dei diritti umani* del 1948, il discorso viene alimentato dalla accettazione britannica della giurisdizione della

[58] Il *Report of the Committee on Administrative Tribunals and Enquiries* [Cmnd. 218], 1957 abbandona la storica diffidenza nei confronti dei *tribunals*, proponendone una razionalizzazione del procedimento e dei meccanismi di giustizia amministrativa sulla base di principi di «good administration», che si sostanziano, nello specifico, nell'esigenza di assicurare la «openness, fairness and impartiality», anche attraverso il controllo delle Corti circa le questioni di diritto.

[59] Il primo vero tentativo è quello di H.W.R. Wade, *Administrative Law*, trad. it., *Diritto amministrativo inglese*, Milano, Giuffrè, 1969.

[60] A.V. Dicey, *Introduction to*, cit., pp. 279-341.

[61] Dopo il celebre caso *Ridge v. Baldwin* [1964] A.C. 40, un nuovo equilibrio sarà concretamente visibile solo dopo l'*Order* 53 – *application for judicial review* – previsto dal *The Rules of the Supreme Court (Amendment No. 3) 1977* (SI 1977/1955): cfr. J.D.B. Mitchell, *The Causes and the Effects of the Absence of a System of Public Law in the United Kingdom*, in *Public Law*, 1965, pp. 95-118; M.E. Dimock, *Law and Dynamic of Administration*, New York, Praeger, 1980, pp. 3-14; B. Schwartz, *Lions Over the Throne. The Judicial Revolution in English Administrative Law*, New York, New York University Press, 1987, pp. 11-96; D.J. Galligan, *Discretionary Powers. A Legal Study of Official Discretion*, Oxford, Clarendon Press, 1990, pp. 251 ss.; P. Cane, *Administrative Law*, Oxford, Oxford University Press, 2004, pp. 1-19; C. Harlow, R. Rawlings, *Law and Administration*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009, pp. 317 ss.; T. Poole, *The Reformation of English Administrative Law*, in *The Cambridge Law Journal*, vol. 68, n. 1, 2009, pp. 142-168; J. Bell, *The Anatomy of Administrative Law*, Oxford, Hart, 2020, pp. 25-64.

[62] Le riflessioni, già avviate nell'articolo O. Kahn-Freund, *Labour Law*, cit., del 1959, sono state poi raccolte nel fondamentale Id., *Labour and the Law*, London, Stevens, 1972. Anche da un punto di vista istituzionale, inoltre, l'*Industrial Relations Act,* 1971, c. 72, produce un significativo cambio di passo nel disconoscere il non interventismo statuale nei rapporti lavoristici e nell'avviare i percorsi contemporanei della regolazione pubblicistica. Cfr. K.W. Wedderburn, *Common Law*, *Labour Law*, *Global Law*, in B. Hepple (ed.) *Social and Labour Rights in a Global Context. International and Comparative Perspectives*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, pp. 19-54.

[63] Cfr. C. Wilfred Jenks, *Law*, *Freedom and Welfare*, London, Stevens, 1963, pp. 1-32.

[64] Sul rapporto tra diritti umani e diritti sociali in Gran Bretagna, si rimanda a K.D. Ewing, *The Case for Social Rights*, in T. Campbell, J. Goldsworthy, A. Stone (eds.), *Protecting Human Rights. Instruments and Institutions*, Oxford, Oxford University Press, 2003, pp. 323-337; tra «rights and social dimension» anche C. Graham, *Regulating Public Utilities: A Constitutional Approach*, Oxford, Hart, 2000, pp. 130-149.

Corte di Strasburgo nel 1966 e dai venti del Sessantotto; vero *turning point* in grado di catalizzare novità nel pensiero giuridico dalla portata certamente globalizzante[65]. E il lento affermarsi degli *human rights*, il cui processo verrà definito solo alla fine del secolo, tende a proporre uno spazio comune di solidarietà internazionale che suggerisce, sul terreno dei diritti propri della condizione umana, il potenziale superamento della distinzione tra cittadino e straniero.

Persino le incompletezze della lettura marshalliana paiono in potenza colmate nell'osservare il percorso che dal cittadino conduce alla persona: sanando le ambiguità di un'interpretazione che intendeva i diritti all'interno dei confini della nazionalità, la persona umana – e non il cittadino – diviene il centro gravitazionale dell'obbligazione giuspolitica. Valicando l'anglocentrismo marshalliano che caratterizza il saggio *Citizenship and Social Class*, in tutto rivolto a logiche insulari che non contemplano l'ipotesi che i diritti possano varcare i confini nazionali[66], non è errato sostenere che i valori emancipanti, orientati a una eguaglianza di opportunità intesa come completamento delle libertà, siano da interpretare guardando all'impianto personalista ordito sulla dignità umana e sul tessuto connettivo della solidarietà; con la conseguenza di fondare i diritti sociali non tanto sul requisito della cittadinanza, quanto piuttosto sulla mera «appartenenza ad una comunità»[67].

Eppure, lo sviluppo dei diritti umani, certo origine di prodigiose conquiste nel campo della parità di genere, nei rapporti familiari e lavoristici, nell'abbattimento di dinamiche discriminatorie e degradanti nei confronti del diverso, corre parallelo al percorso, altrettanto profondo per l'assetto ordinamentale dello Stato, della crisi del modello beveridgiano, del quale è possibile individuare i segnali di cedimento, quantomeno da un punto di vista giuridico, ben prima delle vicende petrolifere degli anni Settanta[68].

Ecco, ancora una volta, i caratteri del paradosso.

Da un lato un modello costituzionale che, assegnando – per quanto faticosamente – all'inclusione sociale un ruolo fondamentale per la determinazione della fisionomia dell'ordinamento, appare sempre più distante dall'originaria architettura diceyana, sia nelle sue più

---

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

[66] Si veda il saggio di T. Bottomore, nella ristampa di *Citizenship and Social Class*, London, Pluto Press, 1992, pp. 53-93 e R. Karatani, *Defining British Citizenship. Empire, Commonwealth and Modern Britain*, London, Frank Cass, 2003, pp. 15-38. Per l'esigenza di una vera universalità dei diritti costruita all'insegna della persona e non solamente del cittadino, L. Ferrajoli, *Principia Iuris. Teoria del diritto e della democrazia. 2. Teoria della democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2007, pp. 587 ss.

[67] T.H. Marshall, *Citizenship and*, cit., p. 10. Come ricorda N. Bobbio, *L'età dei diritti*, Torino, Einaudi, 2008, p. 258, la proclamazione dei diritti umani, del resto, ha «tagliato in due il corso storico dell'umanità dal punto di vista del rapporto politico», producendo un'inversione della contrapposizione storica fra l'esclusione dello straniero e l'inclusione della protezione sociale. Cfr. A. Apostoli, *Il consolidamento della democrazia attraverso la promozione della solidarietà sociale all'interno della comunità*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2016, pp. 1-43.

[68] Fondamentale qui R.M. Titmuss, *Essays on the Welfare State*, trad. it., *Saggi sul "Welfare state"*, Roma, Edizioni lavoro, 1986. Si veda inoltre H. Glennerster, *British Social Policy since 1945*, Oxford-Cambridge, Blackwell, 1995, pp. 137 ss. e N. Harris, *Social Security Law in Context*, Oxford, Oxford University Press, 2000, pp. 1-117. Cfr. anche le sintesi di G.F. Ferrari, *La sicurezza sociale in Gran Bretagna*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3, 1981, pp. 936-1001 e S. Giubboni, *Il finanziamento della sicurezza sociale in Gran Bretagna*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 61, 1994, pp. 101-141.

alte implicazioni teoriche, sia nelle più pratiche ricadute di diritto pubblico, ora amministrative, ora giuslavoristiche.

Dall'altro un processo che, sin dai *Two Concepts of Liberty* (1958) di Isaiah Berlin ha rivendicato con forza l'impossibilità filosofica di configurare i diritti sociali come presupposto dei diritti di libertà, categorie tra loro distinte, inevitabilmente in contrasto e per nulla conciliabili entro il generale spirito solidaristico che il secondo dopoguerra era chiamato a promuovere[69]: del tutto coerenti con questa impostazione sono poi le riflessioni hayekiane che corrono da *The Constitution of Liberty* (1960) al secondo volume *The Mirage of Social Justice* (1976) di *Law, Legislation and Liberty*[70].

Il paradosso, impossibile non registrarlo, diviene macroscopico nei successivi decenni: l'azione dei governi Thatcher mostra come la dogmatica dei diritti sociali sia nettamente condizionata dall'irrompere di un nuovo modello «residuale» in tutto contrapposto a quello «istituzionale-redistributivo»[71] del secondo dopoguerra, dalla crisi dello Stato fordista, da un netto appiattimento delle aliquote fiscali, da una continua strategia di contenimento della spesa pubblica, dalla forza d'urto dell'ondata privatizzante[72]. È ora visibile la crisi dello Stato dirigista: sembra forgiarsi lo squilibrio fra lo Stato keynesiano, intatto nel suo valore programmatico, e il modello competitivo, nuova norma internazionale orientata al benessere collettivo[73]. E neanche la *Third Way* blairiana ha invertito la generale tendenza involutiva del *Welfare State*, stante la netta prevalenza di politiche di *workfare* che limitano l'accesso alle prestazioni sociali ad aspre condizionalità.

Perlopiù opposto è invece il processo volto, in parte in risposta alle privatizzazioni e alla necessità di regolare le funzioni di amministrazione indiretta, alla progressiva

---

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

[70] F.A. Hayek, *The Constitution of Liberty* [1960], trad. it., *La società libera*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007 e Id., *The Mirage of Social Justice* [1976], in Id., *Law, Legislation and Liberty*, trad. it., *Legge, legislazione e libertà. Una nuova enunciazione dei principi liberali della giustizia e della economia politica*, Milano, Il Saggiatore, 1994.

[71] R.M. Titmuss (et al.), *Social Policy. An Introduction*, London, Hyman, 1974, pp. 30-32, superando la tradizionale dicotomia tra modello bismarckiano e modello beveridgiano, divide infatti tra un *Institutional redistributive model of social policy*, organizzato attraverso servizi universalistici con una tassazione fortemente redistributiva, tra un modello occupazionale-meritocratico (*Industrial achievement-performance model*) in cui le prestazioni sociali sono condizionate al merito e all'occupazione, e un *Residual welfare model* nel quale lo Stato interviene solo allorquando il mercato e l'azione privata non soddisfino i bisogni più elementari. Per una analisi critica di tali partizioni G. Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity, 1990 e D. Garland, *The Welfare State. A Very Short Introduction*, Oxford, Oxford University Press, 2016.

[72] Sulla contrapposizione tra il pensiero anti-collettivista e le dottrine che, nel corso del Novecento, hanno contribuito all'affermazione dello Stato sociale, V. George, P. Wilding, *Ideology and Social Welfare*, London, Routledge, 1985, soprattutto pp. 19-43 e 120-147.

[73] Sull'irrompere della concorrenza in Europa, si veda il volume curato da M. Freedland, S. Sciarra, *Public Services and Citizenship*, Oxford, Clarendon Press, 1998; S. Giubboni, *Diritti sociali e mercato. La dimensione sociale dell'integrazione europea*, Bologna, Il Mulino, 2003, pp. 17-44; C. Joerges, *What is Left of the European Economic Constitution? A Melancholic Eulogy*, in *European Law Review*, vol. 30, n. 4, 2005, pp. 461-489; C. Offe, *Europe Entrapped*, Cambridge, Polity Press, 2016; M. Stolleis, *The European Welfare State – A Model Under Threat*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, vol. 46, 2017, pp. 17-39; B. Sordi, *Diritto pubblico e diritto privato. Una genealogia storica*, Bologna, Il Mulino, 2020, pp. 211-225.

e di uno statuto di principi giuridici riservati agli organismi e servizi pubblici[74]. In modo ancor più evidente, la traiettoria dei diritti umani, oltre a consolidarsi nella cultura giuridica, culminerà, proprio durante il primo governo Blair, nello *Human Rights Act* del 1998[75]. Per certi versi, una *New British Constitution*[76]: nel porre fine a un dibattito pluridecennale circa l'incorporazione della CEDU nel diritto interno, il provvedimento determinerà un sostanziale slittamento della protezione dei diritti fondamentali dalla concezione 'privatistica' del *Common Law* inglese a quella 'pubblicistica' dello *Statute Law*, diminuendo così, anche solo indirettamente, il divario concettuale tra i diritti sociali (perlopiù radicati sulla sovranità del Parlamento) e i diritti di libertà (fondati sulla storica tradizione giurisprudenziale)[77].

Eppure, non sembra errato sostenere che l'irrompere dei diritti umani non abbia mitigato gli effetti della crisi dei *social rights*, i quali – come è stato suggerito – più che essere rinvigoriti dall'animo solidarista insito nel concetto di umanità, rischiano forme di individualizzazione del loro contenuto collettivistico e sono esposti al pericolo di essere di fatto rimpiazzati da una categoria – appunto gli *human rights* – certo indispensabile per costruire un'effettiva saldatura giuridica tra il sociale e le libertà, ma inevitabilmente meno sensibile nei confronti delle istanze di redistribuzione economica[78].

---

[74] Si assiste allo sviluppo di «*a body of legal doctrine closer to the concept of public service enshrined in other European legal systems. I do not wish to argue that this is a direct result of privatization itself. Rather, it has been due largely to the creation of regulators independent of government and enterprise, thus making some legal framework to structure relations inevitable*». Pertanto, «*it is clear that we are now seeing the beginning of the replacement of ineffective political controls over public enterprise by legal principles that include elements of social solidarity and rights of access to essential services. Privatization in the United Kingdom has given birth to some unexpected offspring*». Così, T. Prosser, *Privatization's Unexpected Offspring*, in *Law and Contemporary Problems*, vol. 63, n. 4, 2000, pp. 81-82. Per M. Hunt, *Constitutionalism and the Contractualisation of Government in the United Kingdom*, in M. Taggart (ed.), *The Province of Administrative Law*, Oxford, Hart, 1997, p. 26, «*the great irony is that, just as English courts are on the verge of articulating for themselves a version of constitutionalism which gives them a legitimate role in the protection of constitutional values in the administrative state, that state, as it has traditionally been conceived, is starting to disappear, as the political branches promote the private over the public*».

[75] *Human Rights Act*, 1998, c. 42.

[76] V. Bogdanor, *The New British Constitution*, Oxford, Hart, 2009, opera da leggere assieme a M. Fioravanti, *La Magna Charta nella storia del costituzionalismo*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, vol. 45, 2016, pp. 67-86.

[77] Le diverse proposte per valorizzare il contenuto vincolante dei diritti sociali, abbozzate, oltre che da W.H. Beveridge, sin dall'opuscolo *Insurance for All and Everything*, London, Daily News, 1924, R.M. Titmuss, *Welfare "Rights", Law and Discretion*, in *The Political Quarterly*, vol. 42, n. 2, 1971, pp. 113-132 e T.H. Marshall, *The Right to Welfare and Other Essays*, London, Heinemann, 1981, sono state a lungo ignorate dalla scienza giuridica: un primo vero dibattito è in R. Beddard, D.M. Hill (eds.), *Economic, Social and Cultural Rights*, London, Palgrave Macmillan, 1992 (si veda, in particolare, il saggio di R. Plant, *A Defence of Welfare Rights*, pp. 22-46). Solo a seguito dello *Human Rights Act* si è però realmente diffusa la teoria che, entro la sfera dei diritti umani, suggerisce un'equiparazione tra i diritti sociali e le storiche libertà: si pensi a K.D. Ewing, *Social Rights and Constitutional Law*, in *Public Law*, 1999, pp. 104-123, a I. Hare, *Social Rights as Fundamental Human Rights*, in B. Hepple (ed.), *op. cit.*, pp. 153-181 e J. King, *Judging Social Rights*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012.

[78] Su come lo *Human Rights Act*, per certi versi, non abbia agevolato il rilancio dei diritti sociali, ma semmai una loro parziale individualizzazione, E. Palmer, *The Role of Courts in the Domestic Protection of Socio-Economic Rights: The Unwritten Constitution of the UK*, in F. Coomans (ed.) *Justiciability of Economic and Social Rights. Experiences from Domestic Systems*, Antwerpen-Oxford, Intersentia, 2006, pp. 129-171. Per un approccio di sintesi, F. Rosa, *Lo Human Rights Act e il processo di internazionalizzazione dei diritti fondamentali*, in *Politica del diritto*, n. 4, 2000, pp. 679-701; C. Martinelli, *op. cit.*, pp. 276-299; S. Sonelli, *La tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento inglese*: *lo Human Rights Act 1998 e oltre*, Torino, Giappichelli, 2010, pp. 1-31 e 170-183.

Il lungo e faticoso percorso di giuridicizzazione dell'attività sociale dello Stato visibile nel secondo Novecento, centralissimo per l'aggiornamento della vecchia tradizione costituzionale, non riesce compiutamente a creare le condizioni per stabilire, in concreto, una pari dignità giuridica tra diritti sociali e diritti di libertà; anzi, i primi restano, in misura maggiore rispetto alle esperienze continentali, legati più alla discrezionalità della politica che alle pratiche vincolate del diritto. Parimenti, la fragilità costituzionale della dogmatica dei *social rights* – ancora del tutto incomparabile con quella reputata solidissima, storicamente immanente, del *Rule of Law* – non ha certo sfavorito il rianimarsi dell'individualismo giuridico; riscoperta chiarissima da ormai molti decenni, anche nei suoi risvolti istituzionali, assieme all'irrompere dello Stato-concorrenza, all'arretramento dello Stato sociale, alla crisi della cittadinanza collettivistica[79].

[79] Sia consentito rinviare a L. Pacinotti, *L'ingranaggio della cittadinanza sociale. Il Welfare State britannico tra National Insurance e National Health Service,* Milano, Giuffrè, 2023, pp. IX-XLIV e 235 ss.