



Marco
Torres

*Povert  e politiche urbane
in Gran Bretagna
1820-1914*

In un periodo in cui dilaga una pandemia virale, si riaffacciano opzioni eugenetiche, e in cui il neo-liberalismo ha condotto al taglio del *welfare* sanitario e alla precarizzazione del lavoro, vale forse la pena tornare a riflettere su quanto accadde nelle città della Gran Bretagna del XIX secolo devastate dalle epidemie di colera che colpivano soprattutto le decine di migliaia di poveri che vivevano negli *slums* degradati e sovraffollati e lavoravano in condizioni sanitarie e economiche del tutto inaccettabili.

Il libro ricostruisce puntualmente le più importanti indagini che furono condotte durante il XIX secolo sull'intreccio tra povertà, malattie, condizioni di vita negli *slums* e precarietà del lavoro nelle grandi città britanniche che crescevano tumultuosamente e disordinatamente in seguito alla rivoluzione industriale. Si analizza inoltre il pensiero dei maggiori economisti e sociologi dell'epoca sulle questioni della povertà e del pauperismo. Sono infine illustrate le politiche economiche e urbane che vennero adottate per far fronte a questa crisi sanitaria, sociale e politica. Agli inizi del XX secolo apparve un barlume di *welfare state* e di pianificazione urbanistica che tuttavia trascurava ancora la vita di centinaia di migliaia di molto poveri, sempre condannati ai loro *slums*, alla disoccupazione, alle malattie e al pauperismo.

Marco Torres è stato professore associato di pianificazione urbanistica presso l'Istituto Universitario di Architettura di Venezia. Tra le sue pubblicazioni si segnalano *Geografie della città. Teorie e metodologie degli studi urbani dal 1820 ad oggi*, Venezia 1996; *Luoghi magnetici. Spazi pubblici nella città moderna e contemporanea*, Milano 2000 e *Nuovi modelli di città. Agglomerazioni, infrastrutture, luoghi centrali e pianificazione urbanistica*, Milano 2004.

**Marco
Torres**

*Povert  e politiche urbane
in Gran Bretagna
1820-1914*

Prima edizione aprile 2020
Pubblicazione disponibile su www.planum.net, Planum Publisher

ISBN 9788899237202

Foto di copertina: © Marco Torres

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means, electronic mechanical, photocopying, recording or other wise, without the prior written permission of the Publisher.

© Copyright 2020



Planum publisher
www.planum.net
Roma - Milano

quanto sangue e quanto orrore è al fondo di tutte le “cose buone”!

F. Nietzsche, *Genealogia della morale*

Il concetto di “anima”, di “spirito” e infine anche di “anima immortale”, inventati per spregiare il corpo, per renderlo malato - “santo” - per opporre una orribile incuria a tutta le cose che meritano di essere trattate con serietà nella vita, i problemi dell'alimentazione, dell'abitare, della dieta spirituale, della cura dei malati, della pulizia, del tempo che fa! Invece della salute la “salvezza dell'anima” - cioè una *folie circulaire* fra le convulsioni della penitenza e l'isteria della redenzione!

F. Nietzsche, *Ecce Homo*

A Marta e Alberta

Indice

INTRODUZIONE GENERALE. DALLA LOTTA AL PAUPERISMO ALLE RIFORME URBANE IN GRAN BRETAGNA, 1820-1914	11
1. Utilitarismo e governo urbano in Gran Bretagna, 11 — 2. La lotta contro il pauperismo e la riforma della <i>Poor Law</i> , 1834, 14 — 3. La lotta contro il degrado dell' <i>habitat</i> e la riforma sanitaria delle città, 1848-1875, 17 — 4. Legislazione sul lavoro minorile, regolamenti edilizi ed eliminazione degli <i>slums</i> , 1833-1882, 18 — 5. La riforma abitativa di fine secolo e la nascita della pianificazione urbana, 1890-1909, 20	
PARTE PRIMA. PAUPERISMO, RIFORMA SANITARIA E POLITICHE URBANE, 1820-1880	25
Introduzione. Povertà, pauperismo e crisi urbana	27
1. Pauperismo, <i>slums</i> , sovrappopolazione e assistenza pubblica, 36 — 1.1 Il pauperismo, 36 — 1.2 Pauperismo, <i>Poor Laws</i> e sovrappopolazione, 44 — 1.3 Contro le <i>Poor Laws</i> : economisti e sociologi liberisti, 46 — 1.3.1 David Hume, 1751-1752, 46 — 1.3.2 Adam Smith, 1759-1776, 48 — 1.3.3 John McFarlan, 1782, 48 — 1.3.4 Joseph Townsend, 1786, 49 — 1.3.5 Thomas Robert Malthus, 1798-1803, 50 — 1.3.6 David Ricardo, 1817, 52 — 1.3.7 William Thomas Thornton, 1846, 53 — 1.3.8 Herbert Spencer, 1851-1884, 55 — 1.3.9 Henry Mayhew, 1861, 60 — 1.3.10 Walter Bagehot, 1872-1880, 60 — 1.4 In difesa delle <i>Poor Laws</i> : gli utilitaristi, 62 — 1.4.1 Thomas Hobbes, 1651, 62 — 1.4.2 John Locke, 1697, 62 — 1.4.3 Jeremy Bentham, 1796-1802, 63 — 1.4.4 Patrick Colquhoun, 1806,	36

69 — 1.4.5 Robert Owen, 1813, 71 — 1.4.6 Il *Poor Law Report* del 1834, 74 — 1.4.7 John Stuart Mill, 1848-1861, 77 — 1.4.8 Charles Darwin, 1859-1871, 82 — **1.5 La prospettiva dell'economia sociale**, 91 — 1.5.1 Thomas Chalmers, 1821-1823, 91

2. Le indagini sulle condizioni igieniche e morali delle classi lavoratrici, 1832-1870, 94 — **2.1 I precursori, 1832-1840**, 95 — 2.1.1 James Phillips Kay e il pauperismo a Manchester, 1832, 95 — 2.1.2 Peter Gaskell e le condizioni morali e abitative dei lavoratori, 1833, 98 — 2.1.3 W.P. Alison, la povertà e gli *slums*, 1840, 99 — **2.2 Le inchieste ufficiali nell'era di Chadwick e il trionfo della teoria dei miasmi, 1832-1868**, 100 — 2.2.1 Inchieste parlamentari sul lavoro minorile e sulle condizioni igieniche nei luoghi di lavoro, 1832-1833, 100 — 2.2.2 Indagini della Commissione governativa della *Poor Law* sulle malattie e le abitazioni dei poveri, 1837-1839, 102 — 2.2.3 Rapporto del Comitato parlamentare "*on the Health of Towns*", 1840, 107 — 2.2.4 Edwin Chadwick e il *Report on the Sanitary Condition of the Labouring Population of Great Britain*, 1842, 110 — 2.2.5 Indagini della *Royal Commission on the Health of Towns and Populous Districts*, 1843-1845, 116 — 2.2.6 La *Metropolitan Sanitary Commission* del 1847, 123 — 2.2.7 Rapporti del *General Board of Health* sulle epidemie di colera del 1848-1849 e del 1854, 124 — 2.2.8 Indagini della *Royal Sanitary Commission*, 1869-1874, 126 — 2.2.9 William Farr, il *General Registrar Office* e la densità edilizia, 1837-1868, 128 — **2.3 Gli studi indipendenti, 1848-1866**, 131 — 2.3.1 John Snow e l'inquinamento dell'acqua, 1849-1856, 131 — 2.3.2 La *Statistical Society of London*, gli *slums* e il sovraffollamento, 1848, 133 — 2.3.3 Hector Gavin, il sovraffollamento e il degrado morale dei più poveri, 1851, 134 — 2.3.4 Il Rev. Thomas Beames e le *rookeries* di St. Giles, 1850, 134 — 2.3.5 Il Rev. W.G. Cookesley e il degrado morale negli *slums*, 1851, 136 — 2.3.6 Lord Ashley e il sovraffollamento degli alloggi di una sola stanza, 1851, 136 — 2.3.7 George Godwin e la densità edilizia, 1854, 137 — 2.3.8 John Hollingshead, il sovraffollamento e il degrado morale delle classi lavoratrici, 1861, 137 — 2.3.9 James Hole e il degrado abitativo dei lavoratori, 1866, 138 — **2.4 Dopo l'era di Chadwick, 1856-1883**, 139 — 2.4.1 John Simon e il ritorno della questione della povertà, 1848-1897, 139 — 2.4.2 Indagini della *Charity Organisation Society*: risanamento e suburbanizzazione, 1873-1881, 145 — 2.4.3 Octavia Hill e la rieducazione del povero, 1864-1883, 148 — 2.4.4 Indagini governative sul fallimento delle leggi per il risanamento urbano, 1881-1882, 151

3. Le politiche urbane, 1834-1882, 155 – 3.1 Regolamenti edilizi e crescita urbana, 1838-1875, 157 – 3.1.1 I <i>Building Acts</i> locali, 1774-1844, 157 – 3.1.2 Il <i>Town Improvement Clauses Act 1847</i>, 158 – 3.1.3 Il <i>Local Government Act</i> del 1858 e la nuova edilizia <i>bye-law</i>, 159 – 3.1.4 I regolamenti edilizi per l'area metropolitana di Londra, 1844-1882, 160 – 3.2 Le leggi sanitarie, 1848-1875, 161 – 3.2.1 Il <i>Public Health Act</i> del 1848, 161 – 3.2.2 I <i>Public Health Acts</i> del 1858 e del 1866, 165 – 3.2.3 Il <i>Public Health Act 1875</i> e il <i>Model bye-laws</i>, 166 – 3.3 Gli alloggi sociali per i poveri, 1834-1866, 168 – 3.3.1 Le <i>Workhouses</i>, 1834, 169 – 3.3.2 Le <i>Lodging-houses</i>, 1851-1853, 170 – 3.3.3 Le <i>Labouring Classes Dwelling Houses</i>, 1855-1866, 171 – 3.4 Eliminazione di edifici e aree insalubri e rinnovo urbano pubblico, 1866-1882, 172 – 3.4.1 Espropri per pubblica utilità, 1845-1863, 172 – 3.4.2 <i>Artizans' and Labourers' Dwellings Act 1868 (Torrens Act)</i>, 173 – 3.4.3 <i>Artizans' and Labourers' Dwelling Improvement Act 1875 (Cross Act)</i> e <i>Artizans' Dwelling Act 1882</i>, 174 – 3.5 Filantropia privata e <i>model houses</i> a Londra, 1840-1866, 177 – 3.5.1 La <i>Metropolitan Association for Improving the Dwellings of the Industrious Classes</i>, 178 – 3.5.2 La <i>Society for Improving the Condition of the Labouring Classes</i> e l'architetto Henry Roberts, 179 – 3.5.3 Il <i>Peabody Trusts</i>, 183 – 3.5.4 La <i>Improved Industrial Dwelling Company</i>, 184 – 3.5.5 La <i>Wentworth Dwellings Company</i> e la <i>East End Dwellings Company</i>, 184 – 3.5.6 La <i>Four Per Cent Industrial Dwellings Company</i>, 185 – 3.5.7 Il <i>Guinness Trust</i>, 186 – 3.6 Paternalismo industriale e <i>model villages</i>, 186	155
PARTE SECONDA. POVERTÀ E RIFORME SOCIALI E URBANE, 1880-1914	211
Introduzione. La crisi di fine secolo e l'età delle riforme sociali e urbane	212
1. Fine secolo, 212 – 2. La questione sociale, 213 – 3. La questione urbana, 222 – 4. Le scienze urbane e sociali, 224 – 5. La crisi di fine secolo in Gran Bretagna, 229	
1. La questione sociale, 1884-1914, 234 – 1.1 Povertà e lavoro saltuario, 235 – 1.1.1 Alfred Marshall e il lavoro dei <i>casuals</i>, 1884, 235 – 1.1.2 Charles Booth e il pauperismo dei <i>casuals</i>, 1887-1903, 237 – 1.1.3 Benjamin Seebohm Rowntree e la <i>poverty line</i>, 1901, 244 – 1.1.4 Le indagini della <i>House of Lords</i> sullo <i>sweating system</i>, 1888-1890, 247 – 1.1.5 Sidney e Beatrice Webb e la bassa qualità dei <i>casuals</i>,	234

1897-1901, 249 – **1.2 Povertà e disoccupazione**, 251 – 1.2.1 Sidney e Beatrice Webb e gli *unemployables*, 1897-1911, 251 – 1.2.2 William H. Beveridge e la disoccupazione economica, 1906-1909, 252 – 1.2.3 John A. Hobson, la scarsità di investimenti e la disoccupazione, 1909, 254 – **1.3 Il dibattito sulla *Poor Law***, 255 – 1.3.1 Il *Report* della *Royal Commission on the Poor Law and Relief of Distress*, 1905-1909, 255 – 1.3.2 Helen e Bernard Bosanquet, il rapporto di maggioranza e il mantenimento della *Poor Law*, 256 – 1.3.3 Beatrice Potter Webb e Sidney Webb, il rapporto di minoranza e l'abolizione della *Poor Law*, 258 – **1.4 Povertà, migrazioni, sovrappopolazione e eugenetica**, 267 – 1.4.1 Gli ebrei a Londra, 1900, 269 – 1.4.2 Arnold White e gli ebrei poveri, 1892-1899, 270 – 1.4.3 Ray Lankester e i parassiti sociali, 1880, 273 – 1.4.4 Francis Galton, il deterioramento della razza e l'eugenetica, 1869-1909, 274 – 1.4.5 Karl Pearson, la statistica e l'eugenetica, 1905-1910, 278 – 1.4.6 Sidney Webb, i socialisti *Fabiani* e l'eugenetica, 1907-1911, 281 – **1.5 Le folle urbane**, 283 – 1.5.1 W. McDougall, Wilfred Trotter e l'irrazionalità delle folle, 1908-1919, 283 – 1.5.2 Charles Masterman e la moltitudine urbana, 1901-1909, 285 –

2. La questione urbana, 1883-1914, 291 – **2.1 Povertà, sovraffollamento abitativo e congestione urbana**, 292 – 2.1.1 Andrew Mearns, Lord Salisbury, Joseph Chamberlain, 1883-1885, 293 – 2.1.2 *Reports into the Housing of Working Classes*, 1885, 296 – 2.1.3 *Report of the Inter-Departmental Committee on Physical Deterioration*, 1904, 300 – 2.1.4 Il movimento *Fabiano* e la questione urbana, 1895-1902, 303 – 2.1.5 Il *National Housing Reform Council*, 1903-1910, 304 – 2.1.5.1 William Thompson, 1903-1908, 305 – 2.1.5.2 Thomas Coglan Horsfall, 1904, 306 – 2.1.5.3 John Nettlefold, 1905-1914, 307 – 2.1.6 La rendita urbana e la questione delle abitazioni: inchiesta su *The Land*, 1914, 308 – 2.1.7 Indagine sulle condizioni abitative delle classi lavoratrici di Dublino, 1914, 313 – **2.2 Periferie e degenerazione urbana, 1901-1915**, 313 – 2.2.1 Raymond Unwin e i *garden suburbs*, 1902-1912, 313 – 2.2.2 Patrick Geddes, 1915, 317 – **2.3 Metropoli e “neurastenia”, 1889-1905**, 318 – **2.4 Povertà e trasporti urbani**, 319 – 2.4.1 Charles Booth e i trasporti pubblici suburbani, 1901, 319 – 2.4.2 La *Royal Commission on London Traffic* e i trasporti per la *Greater London*, 1905, 320 – **2.5 Povertà e congestione urbana: Ebenezer Howard e il movimento per le *Garden Cities*, 1898-1913**, 322

3. Il dibattito sulle diseguaglianze sociali e il pauperismo, 327 – 327
3.1 I liberali: Joseph Chamberlain e Bernard Bosanquet, 1885-1907, 327 – 3.2 Il Darwinismo sociale: Benjamin Kidd, 1894, 329 – 3.3 La Fabian Society, 1884-1889, 334 – 3.4 Il *New Liberalism*, 1889-1914, 336 – 3.4.1 David Ritchie, 1891-1902, 336 – 3.4.2 Leonard Trelawny Hobhouse, 1911, 338 – 3.4.3 John Atkinson Hobson, 1891-1910, 340 – 3.5 I primi laburisti, 1893-1906, 343 – 3.6 I socialisti, 1881-1884, 343

4. L'epoca delle riforme sociali e urbane, 1880-1914, 345 – 4.1 345
Le riforme sociali, 1906-1911, 345 – 4.2 Le riforme urbane, 1890-1909, 351 – 4.2.1 Rinnovo urbano pubblico delle aree interne degradate, 1890, 351 – 4.2.2 Nuova edilizia pubblica periferica, 1890-1900, 353 – 4.2.3 L'attività edilizia del *London County Council*, 1890-1913, 354 – 4.2.4 Le *public utility societies*, 1901-1912, 357 – 4.2.4.1 Le *public utility societies* e i *garden suburbs*, 358 – 4.2.4.2 Le *public utility societies* e le *Garden Cities*, 362 – 4.2.5 La pianificazione urbanistica delle periferie, 1909, 365 – 4.2.5.1 Il ruolo del *National Housing Reform Council*, 1906, 366 – 4.2.5.2 John Burns e il *Local Government Board*, 1906-1910, 369 – 4.2.5.3 Lo *Housing, Town Planning Act*, 1909, 372

5. Conclusioni 379

Introduzione generale.

Dal pauperismo alle riforme sociali e urbane in Gran Bretagna, 1820-1914

1. Utilitarismo e governo urbano in Gran Bretagna

Il XX secolo può essere considerato come il periodo in cui per molti decenni, fino al declino dello stato sociale e all'avvento dell'attuale globalizzazione, del neoliberalismo, della finanziarizzazione dell'economia e della "crisi infinita",¹ la teoria e la pratica dell'intervento pubblico e della pianificazione (*welfare state*) - nella società, nel territorio e nelle città -, hanno conosciuto il loro massimo sviluppo, in contesti sociali e politici profondamente diversi, democratici e totalitari. Si possono ricordare brevemente a titolo d'esempio: i piani di edilizia pubblica in città come Vienna, Francoforte, Berlino, Amburgo, Amsterdam, Stoccolma, Londra e molte altre, avviati all'indomani della prima guerra mondiale da governi socialdemocratici;² nell'Italia fascista la fondazione

1 C. Marazzi, *Diario della crisi infinita*, Ombre Corte, Verona 2015; Id., *Finanza bruciata*, Casagrande, Bellinzona 2009; L. Gallino, *Finanzcapitalismo*, Einaudi, Torino 2011; L. Pennacchi, *Il soggetto dell'economia. Dalla crisi a un nuovo modello di sviluppo*, Ediesse, Roma 2015 e M. De Carolis, *Il rovescio della libertà. Tramonto del neoliberalismo e disagio della civiltà*, Quodlibet, Macerata 2017.

2 Su "Vienna Rossa" cfr. W. M. Schwarz, G. Spitaler, E. Wikidal, a cura di, *Das Rote Wien. 1919-1934. Ideen, Debatten, Praxis*, Birkhäuser Verlag e Wien Museum 2019; W. Zednicek, *Architektur des Roten Wien*, Grasl Druck & Neue Medien, Bad Vöslau 2009; M. Tafuri, *Vienna rossa: la politica residenziale nella Vienna socialista, 1919-1933*, Electa, Milano 1980 e gli interessantissimi saggi di Karl Polanyi degli anni 1924-1927 contenuti in *Economy and Society*, M. Cangiani and C. Thomasbergers, eds, Polity Press, Cambridge 2018, pp. 15-58. Su alcune città tedesche nel periodo Weimariano, cfr. L. Scarpa, *Martin Wagner e Berlino. Casa e città nella Repubblica di Weimar 1918-1933*, Officina, Roma 1983; M. Tafuri, *La sfera e il labirinto*, Einaudi, Torino 1980, pp. 243-293; AA.VV., *Berlin Modernism Housing Estates*, Braun 2009; AA.VV., *May - Siedlung Praunheim 1927-2002*, Frankfurt am Main 2002; M. F. Fisher, *Fritz Schumacher, Bauten und Planungen in Hamburg. Ein Stadtführer*, Christians, Hamburg 1994. Su Amsterdam, cfr. K. Somer, *The Functional City. The CIAM and Cornelis van Eesteren 1928-1960*, NAi Publishers, Rotterdam 2007; J. G. González, *Cornelis van Eesteren. La experiencia de Amsterdam 1929-1958*, Fundación Caja de Arquitectos, Barcelona 2003. Su Stoccolma, cfr. D. Pass, *Vällingby and Fursta - from Idea to Reality. The New Community Development Process in Stockholm*, The MIT Press, Cambridge, Mass. 1973.

dell'Istituto per la Ricostruzione Industriale nel 1933, i piani di bonifica agraria e urbanizzazione (1930-1940) e l'approvazione della legge urbanistica del 1942; nell'Italia democratica il piano Ina-Casa durante la ricostruzione post-bellica e la programmazione economica negli anni 1960; nella Germania nazista i piani quadriennali e lo stato sociale; nella Repubblica Federale Tedesca del dopoguerra l'"economia sociale di mercato"; nel Regno Unito (pre-Margaret Thatcher) e nella Francia del dopoguerra l'espansione del *welfare* e i piani economici, territoriali (*new towns* e *villes nouvelles*) e urbanistici (Londra e Parigi); nell'URSS i piani quinquennali (1928-1932; 1932-1937; 1937-1941) e nei paesi socialisti dell'Est Europa i piani di industrializzazione; negli USA il *New Deal* rooseveltiano e la fondazione della *Federal Housing Administration*.³ Come noto, la spinta a promuovere queste e altre misure di intervento pubblico nella società, nell'economia e nell'organizzazione dello spazio vennero in gran parte dettate, nel XX secolo, prima dalla necessità di affrontare l'economia di guerra e, successivamente, dal bisogno di porre rimedio alle distruzioni causate dai due conflitti mondiali e alle crisi industriali e occupazionali post-belliche. Tuttavia, circa il governo delle città la genealogia della pianificazione pubblica e del *welfare* va rintracciata almeno nel XIX secolo quando, in paesi come la Gran Bretagna, la Germania, l'Olanda e la Francia,

3 Per una comparazione tra questi differenti modi di pianificazione statale, cfr. W. Schivelbush, *Three New Deals, Reflections on Roosevelt's America, Mussolini's Italy, and Hitler's Germany, 1933-1939*, Picador, London 2007; trad. it. *3 New Deal. Parallelismi tra gli Stati Uniti di Roosevelt, l'Italia di Mussolini e la Germania di Hitler*, Tropea, Milano 2008 e D. Fleutôt, *Les États-providence*, Bréal, 2017. Per un quadro generale dell'urbanistica in Europa nel XX secolo, cfr. P. Sica, *Storia dell'urbanistica. Il Novecento*, 2 volumi, Laterza, Roma-Bari 1978 e D. Calabi, *Storia dell'urbanistica europea*, Paravia, Torino 2000. Per l'Italia: E. Gentile, *Fascismo. Storia e interpretazione*, Laterza, Roma-Bari, 2002; A. Mioni, *Le trasformazioni territoriali in Italia nella prima età industriale*, Marsilio, Venezia 1976 (in particolare il capitolo 14 "La prima esperienza di pianificazione territoriale: la bonifica e la colonizzazione dell'Agro Pontino"); S. Cassese, *La formazione dello stato amministrativo*, Giuffrè, Milano 1974; F. Merloni e P. Urbani, *Il governo del territorio tra Regioni e Partecipazioni statali*, De Donato, Bari 1977; M. Romano, *L'urbanistica in Italia nel periodo dello sviluppo, 1942-1980*, Marsilio, Venezia 1980; P. Di Biagi, a cura di, *La grande ricostruzione. Il piano Ina-Casa e l'Italia degli anni cinquanta*, Donzelli, Roma 2010. Per la Germania: G. Aly, *Hitlers Volksstaat*, Fisher Verlag, Frankfurt am Main 2005; trad. it. *Lo stato sociale di Hitler. Rapina, guerra razziale e nazionalsocialismo*, Einaudi, Torino 2007. Per gli USA: I. Katznelson, *Fear Itself. The New Deal and the Origins of Our Time*, Liveright, New York 2013; K. K. Patel, *The New Deal. A Global History*, Princeton University Press, 2016; trad. it. *Il New Deal. Una storia globale*, Einaudi, Torino 2018; L. Villari, *L'economia della crisi. Il capitalismo dalla "grande depressione" al "crollo" del '29*, Einaudi, Torino 1980. Per la Gran Bretagna: D. Kynaston, *Austerity Britain, 1945-1951*, Bloomsbury, London 2007 e Id., *Modernity Britain, 1957-1962*, Bloomsbury, London 2013-2015 (due volumi); M. Swenarton, *Homes Fit for Heroes. The Politics and Architecture of Early State Housing in Britain*, Heinemann, London 1981; B. Cullingworth, ed., *British Planning. 50 Years of Urban and Regional Policy*, Athlone, London 1999; J. Grindrod, *Concretopia. A Journey around the Rebuilding of Postwar Britain*, Old Street, Brecon 2013; J. Boughton, *Municipal Dreams. The Rise and Fall of Council Housing*, Verso, London 2019. Per la Francia: F. Ewald, *L'Etat providence*, Grasset, Paris 1986; R. Castel, *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Gallimard, Paris 2012; V. Claude, *Faire la ville. Les métiers de l'urbanisme au XX siècle*, Parenthèses, Marseille 2006; J. Damon et M. Micheau, sus la direction de, *Quarante ans d'urbanisme. Clés sur le présent*, l'Aube, La Tour d'Aigues 2009; A. Delamarre, C. Lacour et M. Thoin, *50 ans d'aménagement du territoire*, Datar et La documentation Française, Paris 2013.

vennero a maturazione tutte quelle questioni urbane, sociali ed economiche (degrado, povertà, disoccupazione, ecc.) che portarono all'introduzione di misure di riforma che furono poi affrontate con nuove, ma caute modalità, nella prima metà del XX secolo e poi, con più decisione e larghezza di vedute, dopo la seconda guerra mondiale.

Il XIX secolo fu caratterizzato dall'ulteriore sviluppo della rivoluzione industriale capitalistica, iniziata nel secolo precedente in Inghilterra, dalla crescita della popolazione e delle grandi città, particolarmente in Gran Bretagna, Francia, USA e Germania, e dalla concentrazione urbana di grandi masse di poveri. Questi fenomeni furono guidati e accompagnati in un primo tempo dall'ideologia economico-politica liberalista che era anti-centralista e sosteneva l'azione e la libertà dei singoli soggetti privati (*laissez-faire*) e non l'azione dello stato (tranne in materia di difesa delle nazioni dai nemici esterni, dalla criminalità interna, e in materia di vaccinazione obbligatoria della popolazione), come invece era avvenuto nell'epoca precedente, contrassegnata dal mercantilismo, quando la mano pubblica aveva assunto compiti di assistenza ai poveri, di intervento urbanistico per l'abbellimento delle città e di regolazione dei mercati attraverso l'imposizione di tariffe e il controllo della bilancia commerciale con le altre nazioni. Circa la Gran Bretagna, nel XIX secolo sembrava dominare ideologicamente e culturalmente l'immagine dell'individuo indipendente, capace di far fronte da solo, singolarmente, ad ogni bisogno e necessità della vita (*self-help*).⁴

Bisogna dunque domandarsi come fu possibile che in Gran Bretagna, nell'epoca del liberalismo e dell'assenza di diritto di voto per le classi lavoratrici (timidamente introdotto dal *Reform Act* del 1832, relativamente ampliato dai *Reform Acts* del 1867 e del 1884, esteso a tutti gli uomini nel 1918, con l'esclusione comunque delle donne fino alle riforme del 1918 e 1928), si sviluppassero politiche pubbliche concernenti il lavoro minorile nelle fabbriche, i regolamenti edilizi, la riforma sanitaria urbana e la demolizione degli *slums* pericolosi per la salute fisica e morale dei poveri, ovvero politiche che configuravano un intervento dello stato in settori che in precedenza erano scarsamente controllati dalla mano pubblica. Apparentemente, quindi, sembra esserci una contraddizione tra libertà di iniziativa individuale e privata, che riguardava anche il campo della costruzione dello spazio urbano, professata dal liberalismo e dall'individualismo, ed interventi di regolamentazione edilizia, di sanità pubblica, di governo della povertà e di modificazione delle città in nome della collettività e dell'interesse generale sostenuti dallo stato.

4 Si veda, per esempio, S. Smiles, *Self-Help* [1859 e 1866], foreword by Lord Harris of High Cross, IEA Health and Welfare Unit, London 1996. Altri suoi lavori sono *Character* (1871), *Thrift* (1875) e *Duty* (1880).

Per far luce su questa contraddizione tra liberalismo e politiche pubbliche è necessario sottolineare due aspetti principali. In primo luogo, in Gran Bretagna, in una situazione di estrema distanza sociale tra ricchi e poveri (o tra aristocrazia, borghesia industriale e *working classes*; non erano però assenti i ceti medi composti da impiegati, piccoli imprenditori, artigiani e commercianti soggetti all'andamento del mercato), di crescita del pauperismo (i molto poveri) e di emergenza sanitaria come quella che si presentava nei primi tre quarti del XIX secolo, i governi liberali (1830-1841; 1855-1857; 1859-1865; 1868-1873) e conservatori (1841-1845; 1874-1880) furono costretti ad adottare delle politiche maggiormente pragmatiche, centralizzatrici e stataliste,⁵ ispirate alle teorie utilitariste dell'interesse generale e della sicurezza, professate da autori come Jeremy Bentham, Edwin Chadwick e John Stuart Mill, piuttosto che a seguire i suggerimenti teorici del liberalismo classico, provenienti da autori allora molto conosciuti come Thomas Malthus e Herbert Spencer, che erano contrari a qualsiasi intervento dello stato nell'economia e nell'assistenza ai poveri, e credevano invece nel governo locale (o nell'assenza di governo centrale) e nella lotta per la vita, ovvero nella selezione naturale, come meccanismo positivo per l'eliminazione dei mali sociali, in particolare quelli provenienti dalla sovrappopolazione dei *paupers* (indigenti) e dalla loro cattiva condotta morale (impavidenza, alcolismo, criminalità, ecc.). In secondo luogo, proprio per la loro natura, molte questioni sociali e urbane, come quelle del pauperismo, della sanità pubblica e degli *slums*, non potevano trovare una soluzione ispirata dai principi dell'individualismo.⁶ Come già osservava nel 1846 lo storico Thomas Babington Macaulay "The principle of non-interference is one that cannot be applied without real restrictions where the public health or morality is concerned".⁷ Questa divergenza tra l'ideologia economica liberalista e le politiche pubbliche si accentuò ancor più verso la fine del XIX secolo quando aumentò la consapevolezza della dimensione collettiva delle questioni sociali e urbane e si sviluppò un approccio cautamente riformista sostenuto dai teorici del *New Liberalism* che fecero propri alcuni principi dell'utilitarismo.

2. La lotta contro il pauperismo e la riforma della *Poor Law*, 1834

Nella prima metà del XIX secolo il prevalere dell'approccio utilitarista al governo della povertà e delle città si poteva riscontrare in due campi tra loro

5 D. Fraser, *The Evolution of British Welfare State. A History of Social Policy since the Industrial Revolution*, Palmgrave Macmillan, 2009 (4th ed.), p. 134; J. A. S. Grenville, *Europe Reshaped, 1848-1878*, Blackwell, Oxford 2000, pp. 156-157 e C. Renwick, *Bread for All. The Origins of the Welfare State*, Penguin, 2018.

6 A. J. Taylor, *Laissez-faire and State Intervention in Nineteenth-century Britain*, Macmillan, London 1972, pp. 55-56.

7 Cit. in D. Fraser, *The Evolution of British Welfare State*, op. cit., p. 136.

strettamente intrecciati: quello dell'assistenza pubblica ai poveri e quello della riforma sanitaria voluta per cercare di ridurre le malattie e le morti epidemiche che colpivano in modo particolare i quartieri più poveri (*slums*) delle città. In entrambi i casi fu centrale il ruolo di Edwin Chadwick che era stato a contatto con Bentham e conosceva bene la filosofia politica dell'utilitarismo. Il primo terreno dell'approccio utilitarista fu quello della riforma dell'assistenza pubblica ai poveri regolata da tempo dalla *Poor Law* (*PL*). Il problema principale, così come allora veniva descritto dai più, era rappresentato dal fenomeno del pauperismo. I *paupers* erano coloro che, secondo molti autori, in gran parte per propria responsabilità, vivevano in condizioni di estrema povertà o di indigenza, concentrandosi quasi sempre nelle aree più degradate e insalubri delle città e cercando di sopravvivere attraverso lavori precari, mendicando e facendo affidamento sull'assistenza pubblica data dalla *PL*. I molto poveri erano spesso descritti con termini dispregiativi come parassiti, degenerati, *unfit*, *undeserving* e *residuum*. Ciò che veniva messo in luce era la loro estraneità e marginalità rispetto ai ruoli sociali emergenti nell'epoca della rivoluzione industriale, ovvero quelli rappresentati dai produttori (imprenditori e lavoratori) e dai consumatori di merci (benestanti, ceti medi). Il lavoro diveniva sempre più il criterio fondamentale della cittadinanza, dell'appartenenza alla "società salariale", e chi non lavorava era giudicato come una persona non in pieno possesso delle proprie facoltà.⁸ Il *pauper* era contrapposto moralmente al *deserving poor*, il povero meritevole di aiuto. Il concetto di pauperismo, con tutto il suo carico di giudizi morali negativi sugli indigenti in gran parte responsabili della propria sorte, veniva elaborato in contrapposizione a quello di povertà, per molti considerata un dato naturale.

Nella condanna morale del pauperismo veniva sottolineato anche un altro aspetto, quello della sovrappopolazione di questa categoria di persone, ovvero la tendenza a mettere al mondo un numero di figli superiore alle loro possibilità di mantenimento degli stessi. La *PL* che era stata in vigore fino agli inizi degli anni 1830 appariva come uno strumento incapace di ridurre i livelli di povertà nelle campagne e nelle città, ed anzi sembrava un meccanismo che facilitava il fenomeno della sovrappopolazione, avendo legato l'ammontare dei sussidi al numero delle bocche da sfamare in ogni famiglia. In realtà, vi erano tre fattori non morali, ma economici, che producevano il pauperismo. Il primo fattore era quello, sottolineato con forza da Karl Marx nel *Capitale*, della "legge generale dell'accumulazione capitalistica" che portava ad un allargamento dell'"esercito industriale di riserva" e della sovrappopolazione come conseguenza della sempre maggiore concentrazione del capitale nei mezzi di produzione a scapito

8 R. Castel, *Les Métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat* [1995], Gallimard, Paris 2012.

della forza-lavoro.⁹ In sostanza, nelle analisi correnti si mettevano in ombra i fenomeni della disoccupazione involontaria e dei lavori saltuari che crescevano soprattutto nei periodi di depressione commerciale.¹⁰ Il secondo fattore era quello costituito dall'alta domanda di lavoro minorile nelle fabbriche, nelle miniere e nelle produzioni a domicilio, per cui vi era un tornaconto per le famiglie povere nel mettere al mondo molti figli, sebbene le condizioni di lavoro dei minori fossero deleterie per la loro crescita e la loro salute. Il terzo fattore era quello, sottolineato da alcuni studi dell'epoca, del degrado dell'*habitat* che era all'origine della debilitazione fisica e morale dei molto poveri.

Il problema che stava di fronte alle classi dirigenti dell'epoca era dunque quello della riforma della *PL* accusata di essere inefficiente e troppo costosa per i contribuenti. Alcuni invocavano addirittura la sua soppressione in nome dei principi del liberalismo classico della non interferenza dello stato nella vita dei cittadini e nell'economia, ma a prevalere furono invece i riformisti che seguivano i principi utilitaristici che contemplavano l'intervento pubblico qualora fosse in gioco l'interesse generale e la sicurezza sociale. Secondo l'utilitarismo di Bentham, il governo dello stato doveva perseguire il fine di assicurare la felicità individuale per il maggior numero di persone, cercando di rieducare quella minoranza di soggetti che non agivano in base ai principi dell'utilità collettiva. Per Bentham, se la povertà era la condizione normale e naturale dell'uomo che perciò era spinto a lavorare, il pauperismo, l'indigenza, la miseria, erano una colpa, una mancanza, l'effetto di comportamenti viziosi, di una morale insufficiente che si esercitava a spese degli altri e quindi diminuiva la felicità collettiva. Il pauperismo giustificava un intervento di riforma e di rieducazione disciplinare da parte dello stato.¹¹

Si arrivò così alla riforma, di carattere centralistico, della *PL* del 1834 che era imperniata sul ruolo delle *workhouses* (*in-door relief*) e sulla riduzione dell'aiuto ai poveri esterno ad esse (*out-door relief*). Nell'insieme la spesa pubblica per la nuova *PL* avrebbe dovuto essere inferiore a prima, e ciò veniva visto con favore dai contribuenti. L'assistenza ai poveri avrebbe dovuto essere tendenzialmente data solo all'interno delle *workhouses*, cioè in cambio di un lavoro produttivo che i poveri avrebbero accettato liberamente di eseguire pur in condizioni di vita particolarmente dure. Queste avrebbero allontanato dalle *workhouses* i falsi poveri, ovvero quelli che pur essendo in grado di lavorare (*able-bodied*) non accettavano il

9 K. Marx, *Das Kapital. Kritik der politischen Ökonomie* [1867]; trad. it. *Il Capitale. Critica dell'economia politica*. Libro primo Cap. XXIII: La legge generale dell'accumulazione capitalistica, Einaudi, Torino 1975, pp. 753-877.

10 A. Kidd, *State, Society and the Poor in Nineteenth-Century England*, Macmillan, London 1999, p. 47 e J. H. Treble, *Urban poverty in Britain 1830-1914*, Methuen, London 1979.

11 J. Bentham, *Writings on the Poor Laws*, voll. I-II, ed. by M. Quinn, in *The Collected Works of Jeremy Bentham*, in seguito *CWJB*, Clarendon Press, Oxford 2001 e 2010.

regime disciplinare che regnava al loro interno, rivelando così la loro propensione a sfruttare l'assistenza pubblica senza dare nulla di utile in cambio alla società. La strategia della nuova *PL* del 1834 era dunque di carattere repressivo, disciplinare e preventivo: si sarebbe ridotta l'assistenza esterna alle *workhouses* che non faceva altro che aiutare la riproduzione del pauperismo, mentre invece il povero veramente bisognoso avrebbe potuto trovare assistenza in cambio di lavoro all'interno delle *workhouses* imparando così un mestiere e dei modi di vita (non bere, astenersi da rapporti sessuali, parsimonia, ecc.) che gli sarebbero tornati utili una volta che fosse uscito da queste istituzioni e avesse ripreso a vivere nella libera società. La *workhouse* era una minaccia, una punizione e un meccanismo di prevenzione (soggiornarvi divenne ben presto uno stigma negativo), ed il nuovo sistema della *PL* aveva lo scopo di un'azione di cura (rieducazione) della povertà considerata come una colpa dovuta alla cattiva morale. La strategia repressiva, disciplinare e preventiva della *PL* stava nel tentativo di non far cadere il povero veramente bisognoso nella spirale del pauperismo, ovvero del degrado morale, della mendicizia, della prolificità incontrollata, dell'alcolismo, della prostituzione e della criminalità. Con la nuova *PL* imperniata sulle *workhouses* si sarebbe potuto riportare l'indigente volonteroso dalla miseria e dal degrado del pauperismo ad uno stato di povertà "pulita", "dignitosa". In questo modo il povero sarebbe divenuto meritevole di aiuto (*deserving poor*), utile alla società perché bisognoso e capace di lavorare e di consumare. Così si affermavano i principi utilitaristici del governo della povertà (interesse generale e sicurezza) e non si abbandonava a se stesso questo fenomeno con tutti i rischi, politici e sanitari, che esso comportava.

3. La lotta contro il degrado dell'*habitat* e la riforma sanitaria delle città, 1848-1875

Tra i maggiori rischi del pauperismo e dell'indigenza vi era quello di cadere facilmente vittime delle epidemie mortali che colpivano la popolazione che viveva in condizioni di gravissimo degrado negli *slums*. Il secondo terreno, dopo quello della *PL*, su cui si esercitò l'approccio utilitarista al governo della povertà e delle città fu dunque quello della riforma sanitaria. Anche qui prevalsero i principi dell'interesse generale e della sicurezza perché le epidemie contagiose potevano fuoriuscire dai quartieri poveri più degradati e diffondersi anche in altre aree delle città. Esse, inoltre, causavano un crescente malcontento tra la popolazione più povera che poteva esplodere in atti di ribellione contro il governo, il parlamento e le classi dirigenti e proprietarie. Nel 1848 venne dunque approvato il *Public Health Act (PHA)* con cui si avviava anche una strategia sanitaria di lavori pubblici nel campo delle infrastrutture fognarie e degli acquedotti che

si prefiggeva lo scopo di prevenire l'insorgere delle epidemie, ritenute l'effetto del ristagno della sporcizia, dei cosiddetti "miasmi". Assolutamente centrale in questa strategia era anche lo scopo di ridurre la povertà che era vista come una conseguenza, più che come una causa, delle epidemie in quanto esse facevano morire o perdere il lavoro a coloro che lavoravano e mantenevano le loro famiglie con il loro reddito. Così come le *workhouses* previste dalla *PL* erano concepite come un investimento pubblico preventivo contro la degenerazione e il pauperismo, allo stesso modo le reti fognarie e idriche volute dal *PHA* del 1848 erano considerate un investimento pubblico preventivo contro le epidemie e l'indigenza: si spendevano denari pubblici con l'obiettivo di ridurre la spesa necessaria per curare i mali prodotti dal pauperismo e dagli *slums*. Inoltre, poiché il degrado morale era visto come una conseguenza del degrado dell'*habitat* dei più poveri, una riforma sanitaria delle città avrebbe agito positivamente anche sui comportamenti dei *paupers* invertendo la tendenza, che molti temevano, verso una degenerazione fisica e morale della "razza".

In sostanza, in luogo dei principi astratti del liberalismo classico che cercava di tener fuori lo stato dalla vita economica e sociale, si affermava invece l'idea che per governare una società così squassata dalla povertà e dalle epidemie, era molto più saggio per l'interesse generale e per la sicurezza adottare delle politiche di prevenzione che cercassero di avviare una riforma dell'assistenza ai poveri più restrittiva, repressiva, disciplinare e rieducativa che in precedenza, e una riforma sanitaria urbana, che stroncasse all'origine le malattie e le morti epidemiche.

4. Legislazione sul lavoro minorile, regolamenti edilizi ed eliminazione degli *slums*, 1833-1882

Altre tre azioni riformatrici trovarono la loro ragion d'essere nelle condizioni di degrado in cui versava l'*habitat* delle classi più povere. La prima fu quella della limitazione del lavoro dei minori, all'interno di fabbriche, miniere e piccoli laboratori, che si riteneva fosse deleterio per la loro salute mentale e fisica, sia per la pericolosità dell'ambiente che per la durata della giornata lavorativa. La seconda azione riformatrice, che per la verità non diede luogo nel periodo esaminato all'approvazione di una legge nazionale per l'opposizione degli interessi del settore delle costruzioni, fu quella della redazione in molte delle maggiori città di regolamenti edilizi che avevano lo scopo di guidare l'attività di costruzione di abitazioni destinate al mercato delle classi lavoratrici. Con i regolamenti edilizi si cercava di esercitare un controllo sulla qualità della produzione di case per i lavoratori, così come facevano le amministrazioni pubbliche in altri settori, come

per esempio quello alimentare, che producevano merci di largo consumo che potevano essere dannose per la salute della popolazione. Le misure proposte erano facoltative, ma esse indicavano la consapevolezza della necessità di costruire delle abitazioni più sane per i lavoratori (strade più larghe, maggiore ventilazione e soleggiamento, allacciamenti fognari e idrici, *water closets*, divieto delle *back-to-back*, ecc.). La terza riforma, approvata dal punto di vista legislativo, ma fallita nelle realizzazioni, fu quella che doveva consistere nell'abbattimento degli *slums* più pericolosi per la salute e nella ricostruzione in loco o altrove di edifici per le classi lavoratrici. La riforma fallì per gli alti costi delle compensazioni da dare ai proprietari dei terreni e delle abitazioni interessate dagli interventi che così non procedettero nell'opera di ricostruzione. Solo alcune società filantropiche furono in grado di superare con difficoltà questi ostacoli e di costruire un numero limitato di *model houses* da destinare ai lavoratori più affidabili e capaci di pagare gli affitti.

Le difficoltà che trovarono queste riforme urbane sia al punto di vista della loro approvazione legislativa che da quello della loro realizzazione, vanno però considerate anche come il segno della debolezza dell'utilitarismo riformatore che si arrendeva di fronte all'opposizione esercitata dagli interessi conservatori della rendita sui suoli e sulle abitazioni. In questo caso prevalevano i principi del liberalismo classico insofferente dei limiti che le amministrazioni pubbliche avrebbero potuto porre agli interessi della proprietà. Un altro segno dei limiti dell'utilitarismo fu la grande difficoltà di procedere sulla strada della realizzazione da parte dell'amministrazione pubblica di case per i lavoratori. Al di là del meccanismo dell'eliminazione degli *slums* e del rinnovo urbano, è indubbio che, dati i processi di immigrazione urbana e di crescita della popolazione, vi fosse una grande carenza di abitazioni sane e confortevoli per le classi lavoratrici e che vi fosse la necessità di un intervento pubblico nel settore della costruzione dell'edilizia sociale. La domanda di case superava di gran lunga l'offerta e il sovraffollamento abitativo era una grave piaga sociale. Ma contro la prospettiva di un più largo intervento pubblico si opponevano gli interessi del "blocco edilizio" e la produzione di case rimaneva una prerogativa quasi totale del mercato privato. In questo caso l'obiezione era che lo stato non doveva intromettersi nella produzione di una merce come la casa, così come non interveniva nella produzione di altre merci, se non per controllare la loro qualità ed evitare frodi e abusi. Inoltre, ancora una volta, si temeva che la spesa pubblica per le abitazioni avrebbe gravato sulle tasse pagate dai contribuenti senza ricavarne un beneficio indiretto (come invece sembrava possibile nel caso della riforma sanitaria e della *PL*). Certamente quindi fu più facile per i

riformatori ispirati all'utilitarismo far passare delle riforme come quella sanitaria e quella della *PL* che sembravano soddisfare maggiormente i criteri dell'interesse generale, della sicurezza sociale, della riduzione della spesa pubblica assistenziale e delle tasse a carico dei contribuenti.

5. La riforma abitativa di fine secolo e la nascita della pianificazione urbana, 1890-1909

Dopo il 1871 le *workhouses* diventarono il rifugio per coloro che non avevano nessun sostegno esterno (*out-door relief*) per disoccupazione, bassi salari, malattie, vecchiaia, vedovanza e disagi di altro genere, e non avevano una casa dove poter abitare. Perciò, nel corso del tempo, oltre a donne e uomini senza lavoro o lavoratori casuali, all'interno delle *workhouses* si concentrarono sempre più bambini abbandonati, malati di mente e anziani impoveriti che non disponevano di una pensione di vecchiaia, tutte persone che erano quindi senza un reddito sufficiente per pagare l'affitto di un letto in una stanza in comune con altre persone o erano state sfrattate in seguito ai tanti lavori di rinnovo urbano che nel frattempo venivano condotti nelle maggiori città. Lo stato si assumeva il compito di concentrare e controllare al loro interno il pauperismo che era diffuso nelle città prodotte dalla rivoluzione industriale capitalistica. Ma queste politiche in realtà erano del tutto inefficaci per contrastare il pauperismo, la disoccupazione e la crescita del lavoro casuale. Nel frattempo la questione delle abitazioni (sovraffollamento, degrado) per i più poveri si aggravava sempre più. A ciò contribuivano infatti i numerosi interventi di abbattimento degli *slums* dovuti sia alla loro pericolosità sanitaria, in quanto fonti di malattie epidemiche per l'assenza di impianti igienici, sia alla volontà di far spazio a nuove infrastrutture urbane (strade, stazioni, ferrovie) e a nuovi servizi alla popolazione più ricca che viveva sempre più nelle aree suburbane. In realtà, quindi, il fenomeno del pauperismo si aggravava e con esso anche quello delle condizioni abitative dei *paupers* che venivano sfrattati e trovavano rifugio solamente in altri *slums* i quali in questo modo diventavano sempre più sovraffollati e pericolosi dal punto di vista igienico.

A partire dagli anni 1880 le strategie dei governi (liberali: 1880-1884; 1892-1894; 1905-1915; conservatori: 1895-1891; 1895-1902; coalizione: 1915-1918) nei confronti della povertà cambiarono rispetto al passato. L'obiettivo principale non fu più quello, prevalentemente difensivo e negativo, di repressione del pauperismo e di eliminazione degli *slums*, bensì quello, positivo, della volontà di salvaguardare le classi lavoratrici povere, ma non poverissime o indigenti, dall'indigenza, ovvero di prevenire lo scivolamento verso il basso della loro condizione economica e abitativa, e con ciò la loro possibile adesione

ai movimenti politici socialisti. Bismarck in Germania, la Terza Repubblica in Francia e il *New Liberalism* in Gran Bretagna promossero importanti riforme sociali a favore delle classi lavoratrici, piuttosto che pure e semplici politiche di abbattimento degli *slums*, di prevenzione delle malattie, di governo della miseria nelle *workhouses* e di condanna morale del pauperismo. Ciò che cambiò fu che d'ora in poi si cercò di produrre, attraverso un più ampio intervento pubblico che comprendeva adesso anche la realizzazione di case per i lavoratori e la pianificazione urbanistica, delle condizioni di sicurezza sociale estese alle classi lavoratrici e ai ceti medio-bassi che avevano un'occupazione abbastanza stabile, in modo da prevenire una loro caduta nella miseria, nel pauperismo e negli *slums* in seguito alle ricorrenti crisi economiche di fine secolo. Le *workhouses* e l'*out-door relief* vennero progressivamente abbandonati a favore di politiche abitative, pensionistiche, sanitarie, educative e urbanistiche per i lavoratori e le loro famiglie. Si ebbe ora una crescente specializzazione e istituzionalizzazione delle prestazioni di quelli che vennero considerati come servizi sociali (sanitari, pensionistici, scolastici, abitativi, ecc.) necessari per tutta quella popolazione che aveva necessità dell'aiuto da parte dello stato. Si può dire che ancora una volta, la filosofia politica dell'utilitarismo guidò l'azione di governo nel campo delle politiche sociali a favore della povertà.

In questo quadro di crescente specializzazione e istituzionalizzazione dei servizi sociali si inserirono anche le nuove politiche abitative (*Working Classes Housing Act, 1890*) e urbanistiche (*Town Planning Act, 1909*) pubbliche che si svilupparono in Gran Bretagna negli anni a cavallo tra XIX e XX secolo. Il modello architettonico, urbanistico e sociale a cui ci si ispirò era costituito rispettivamente dalle *model houses* e dai *model villages* costruiti in precedenza dalle società filantropiche e dal padronato industriale per i propri operai (quest'ultimi influenzarono anche la realizzazione delle prime *garden cities* attorno a Londra ad opera di società di pubblica utilità). Questo insieme di nuove politiche pubbliche appariva per ora orientato a garantire condizioni di sicurezza sociale a coloro i quali potevano contare su una fonte di reddito stabile e, nel caso della casa, sufficiente a pagare un affitto o anche a chiedere un prestito per l'acquisto di un'abitazione nelle aree suburbane che sempre più si sviluppavano adottando stili architettonici e densità urbanistiche che si richiamavano esplicitamente ai villaggi industriali.

Tuttavia, ancora una volta, le politiche pubbliche di stampo utilitarista che vennero adottate a partire dalla fine del secolo XIX non furono in grado di affrontare la questione abitativa dei molto poveri, ossia di coloro che per ragioni economiche strutturali (l'"esercito industriale di riserva") erano disoccupati

cronici, facevano lavori saltuari e versavano in condizioni di indigenza. Tutti costoro continuavano ad abitare negli *slums*, erano costretti a cambiare casa molto spesso perché venivano sfrattati per dar luogo ad interventi di rinnovo urbano andando a sovraffollare ancor più gli alloggi che rimanevano disponibili per accoglierli, ed infine non avevano il reddito sufficiente né per pagare le case costruite dalle amministrazioni locali (*council houses*) né per cercar casa nelle periferie lontane dai possibili luoghi di lavoro casuale. Si può quindi affermare che verso la fine del secolo si andò ad approfondire il divario tra le condizioni di vita e di lavoro dei lavoratori “rispettabili”, sempre più garantiti dalla protezione dello stato e dei sindacati, e quelle dei *paupers*. Si trattò anche di una crescente separazione geografica in quanto i primi poterono progressivamente allontanarsi verso i *suburbs* dove si costruirono sempre più spesso *council houses*, case realizzate dalle *public utility societies* (cooperative) e abitazioni in proprietà, mentre i secondi continuarono a sovraffollare i vecchi *slums* localizzati nelle aree centrali.

Le pagine che seguono consistono in una presentazione delle principali questioni sociali e urbane lette attraverso alcuni degli studi (inchieste parlamentari, indagini locali, riflessioni teoriche) che su di esse vennero condotti dai primi decenni del XIX secolo fino allo scoppio della Grande Guerra. Oltre a ciò si esamineranno i principali provvedimenti di riforma sociale e urbana presi nello stesso periodo. Nella parte prima si esaminerà il periodo 1820-1880, mentre nella seconda il periodo 1880-1914.

Lo studio che abbiamo condotto su questi materiali ci consente di sostenere la tesi che mentre fino alla fine degli anni 1870 le grandi questioni del pauperismo e della crisi sanitaria urbana vennero affrontate in un’ottica “negativa” di repressione e di contenimento dei costi sociali ed economici dell’indigenza, viceversa, dagli anni 1880 al 1914 l’obiettivo dei governi cambiò in quanto si cercò di favorire, con le prime misure “positive” di *welfare*, le classi lavoratrici più “rispettabili” (con un’occupazione fissa, un salario in grado di pagare regolarmente l’affitto, lontane da ideologie rivoluzionarie, ecc.) facenti parte del “corpo politico” della società.¹² Ciò che rimase comune tra i due periodi che abbiamo individuato, fu che i provvedimenti di riforma sociale, abitativa e urbanistica adottati furono in gran parte ispirati ai principi dell’utilitarismo. Quest’ultimo, in nome dell’interesse generale e della sicurezza sociale, voleva dapprima ridurre e reprimere, con le *workhouses* e la riduzione del *out-door relief*, il fenomeno del pauperismo e ripristinare una condizione di povertà utile allo

¹² Sulla cornice filosofico-politica di queste diverse strategie di governo, si vedano R. Esposito, *Immunitas. Protezione e negazione della vita*, Einaudi, Torino 2002 e Id., *Bíos. Biopolitica e filosofia*, Einaudi, Torino 2004.

sviluppo economico (il povero bisognoso e capace di lavorare e non dipendente dall'assistenza pubblica), prevenire le epidemie attraverso grandi opere di sanità pubblica che avrebbero ridotto la spesa pubblica per l'assistenza ai poveri che si ammalavano, e successivamente, nell'epoca del *New Liberalism*, avviare una serie di riforme sociali e urbane utili a far sì che le classi lavoratrici rimanessero estranee alle tentazioni socialiste e si allontanassero dagli *slums* e dai *paupers* delle aree interne emigrando verso i *suburbs*. Le condizioni di vita e di lavoro dei *very poor* nelle città continuarono, tuttavia, a essere, fino alla fine del periodo qui esaminato, molto critiche e insoddisfacenti non essendo oggetto di politiche pubbliche specifiche a loro favore.

Questo libro è stato possibile scriverlo grazie all'esistenza di cinque biblioteche pubbliche: la *British Library* di Londra, la *Bibliothèque national de France* di Parigi, la Biblioteca Nazionale Marciana di Venezia, la Biblioteca Area Umanistica (BAUM) dell'Università Ca'Foscari di Venezia e la biblioteca dell'Istituto Universitario di Architettura di Venezia. Ringrazio il personale di queste istituzioni che mi ha aiutato nella ricerca.

PARTE PRIMA

PAUPERISMO, RIFORMA SANITARIA
E POLITICHE URBANE 1820-1880

Introduzione.

Povert , pauperismo e crisi urbana

In Gran Bretagna, nei decenni della prima industrializzazione (1750-1860), dell'istituzione dell'economia di mercato e del conseguente massiccio inurbamento (nel 1850 in Inghilterra e in Galles il 54% della popolazione viveva in centri con pi  di 10.000 abitanti e il 25% in centri con pi  di 100.000; Londra nel 1841 contava 2 milioni di abitanti che divennero 3 milioni nel 1861), le sofferenze pi  gravi per la popolazione povera delle citt  derivavano dall'indebolimento psico-fisico dovuto alle precarie condizioni economiche, lavorative e di vita quotidiana negli *slums*.¹³ Le cause delle sofferenze erano la disoccupazione e la miseria; la scarsa qualificazione della maggioranza degli operai; la fatica e gli infortuni dei lavoratori - sottomessi a lunghe e pesanti ore di lavoro in fabbriche e cantieri dove si pagavano salari bassissimi -; il lavoro precario in piccoli laboratori o a domicilio (il cosiddetto *sweating system*); lo sfruttamento della manodopera dei bambini e il loro bassissimo livello educativo; le disabilit  fisiche e mentali di persone che non potevano lavorare; l'anzianit  di individui privi dell'assistenza familiare o della comunit  locale; la mancanza di lavoro per le donne, spesso costrette a prostituirsi; lo stigma negativo verso gli immigrati irlandesi, italiani e ebrei ashkenaziti provenienti all'Est Europa; la cattiva alimentazione e la crescita dei costi dei generi alimentari; le difficolt  negli spostamenti; l'impossibilit  di un vero riposo in case che costavano molto rispetto ai redditi disponibili, costruite malamente da "*speculative builders*" e "*jerry-builders*" su terreni inadatti, senza un disegno urbanistico e che mancavano di

13 Dal punto di vista metodologico, nell'analisi delle sofferenze sociali, mi trovo d'accordo con lo studio esemplare condotto da R. Wilkinson e K. Pickett, *The Spirit Level. Why Equality is Better for Everyone*, Penguin, London 2010, che indaga questioni come la vita delle comunit , la salute mentale e fisica, l'obesit , i risultati scolastici, la violenza, il carcere e la mobilit  sociale, in relazione ai livelli di povert  e di ricchezza. Si veda anche E. Renault, *Souffrances sociales. Philosophie, psychologie et politique*, La Découverte, Paris 2008.

ogni *comfort*; e, nella prima metà del XIX secolo, le epidemie di malattie spesso mortali che si generavano dall'acqua contaminata e dalla scarsa pulizia personale e degli alloggi.¹⁴ L'epidemia di colera del 1831-32 provocò 32.000 vittime.¹⁵ In alcune città per molti anni il numero dei decessi superò quello delle nascite e la popolazione urbana cresceva soprattutto per l'immigrazione dalle campagne (in molte città a metà del XIX secolo circa il 50% della popolazione residente era nata altrove). In Inghilterra la speranza di vita per gli uomini e per le donne nel 1850 era in media rispettivamente di 40 e 42 anni; nel 1890 era di 44 e 47 anni.¹⁶ A Londra nel 1851 la speranza di vita era di solo 35 anni.¹⁷ Certamente alcuni individui erano poveri o molto poveri perché bevevano o erano soggetti ad altri vizi e perdevano il lavoro o si ammalavano, tuttavia la grande attenzione che si portò allora a questo fenomeno, il cosiddetto “pauperismo”, tendeva a nascondere che questi comportamenti ‘devianti’ dalla norma erano presenti anche tra le altre classi sociali, solo che venivano tenuti nascosti e non denunciati nelle inchieste sociali. Alla fine del secolo Charles Booth, nella sua grande *survey*, calcolava che a Londra i poveri e i molto poveri rappresentavano rispettivamente il 22% e l'8,5% della popolazione complessiva.¹⁸ Recenti ricerche hanno mostrato che solo il 2-3% della popolazione riceveva negli stessi anni un'assistenza dallo stato.¹⁹ Come ha scritto Karl Polanyi, “Al centro della rivoluzione industriale del diciottesimo secolo ci fu un miglioramento quasi miracoloso degli strumenti di produzione che fu accompagnato da un catastrofico sconvolgimento delle vite della gente comune”.²⁰

Le sofferenze riguardavano le classi lavoratrici occupate nelle grandi industrie di città o di distretti manifatturieri come Manchester, ma anche quelle

14 C. Chinn, *Poverty amidst Prosperity. The Urban Poor in England, 1834-1914*, Manchester University Press, Manchester and New York 1995; G. Himmelfarb, *Poverty and Compassion. The Moral Imagination of Late Victorians*, Vintage, New York 1992, pp. 19-75.

15 R.J. Morris, *Cholera 1832. The Social Response to an Epidemic*, Croom Helm, London 1976, p. 79. Per un'analisi statistica delle relazioni tra mortalità, povertà e *habitat*, si veda R. Wood e J. Woodward, eds, *Urban Disease and Mortality in Nineteenth-Century England*, Batsford Academic and Educational, London 1984.

16 C. Chinn, *Poverty amidst Prosperity*, *op. cit.*, p. 58.

17 M. Daunton, *Wealth and Welfare. An Economic and Social History of Britain 1851-1951*, Oxford University Press, Oxford 2007, p. 351.

18 C. Booth, *Life and Labour of the People in London [1889-1897]*, Macmillan, London 1902-1903.

19 M. E. Rose, ed., *The Poor and the City: The English Poor Law in its Urban Context, 1834-1914*, Leicester University Press, Leicester 1985, p. 3. Si veda anche M. E. Rose, *The Relief of Poverty, 1834-1914*, Macmillan, London 1986.

20 K. Polanyi, *The Great Transformation*, Holt, Rinehart & Winston, New York 1944; trad. it. *La grande trasformazione*, Einaudi, Torino 1974, p. 45.

che vivevano in una grande capitale ad economia diversificata come Londra.²¹ Tuttavia, le condizioni peggiori di vita erano quelle della “sovrappopolazione operaia”, ossia di quello strato di lavoratori disoccupati o occupati in modo casuale che Karl Marx definiva, nel suo studio sul capitalismo britannico, “esercito industriale di riserva” e che veniva creato nel modo di produzione capitalistico dall’aumento del capitale costante (macchine) a spese del capitale variabile (lavoratori), con l’effetto di tener bassi anche i salari degli occupati.²² Per Marx era tra questa sovrappopolazione operaia, disoccupata o saltuariamente occupata nel lavoro a domicilio, che si riscontravano i peggiori livelli “di miseria, tormento di lavoro, schiavitù, ignoranza, brutalizzazione e degrado morale”.²³ Ossia, Marx individuava qui il pauperismo come fenomeno distinto dalla povertà dei lavoratori. Nel successivo capitolo I della parte prima approfondiremo in modo particolare la questione del pauperismo perché in effetti essa fu al centro delle preoccupazioni di molti studiosi dell’epoca e del dibattito che si svolse attorno alla riforma della *PL*, ovvero della legge che si occupava dell’assistenza agli indigenti.

Quanto al rapporto tra società e territorio, con l’affermarsi del modo di produzione capitalista nelle fabbriche, la privatizzazione dei terreni comuni agricoli, la riconversione delle terre arabili in pascoli utili alla produzione laniera, la distruzione delle case dei contadini e la grande crescita delle città e dei distretti industriali, entrarono in crisi sia le comunità agricolo-rurali che le comunità corporative artigianali urbane che caratterizzavano, attraverso la proprietà del mestiere e del suolo, la società precedente ai nuovi assetti economici e sociali. Nel *Manifesto del Partito Comunista*, pubblicato nel 1848, Marx e Friederich Engels scrivevano che “Dove ha raggiunto il dominio, la *borghesia* ha distrutto tutte le condizioni di vita feudali, patriarcali, idilliache. Ha lacerato spietatamente tutti i variopinti vincoli feudali che legavano l’uomo al suo superiore naturale, e non ha lasciato fra uomo e uomo altro vincolo che il nudo interesse, il freddo “pagamento in contanti” ... Si dissolvono tutti i rapporti stabili e irrigiditi, con il loro seguito di idee e di concetti antichi e venerandi, e tutte le idee e i concetti nuovi invecchiano prima di potersi fissare”.²⁴ In luogo della comunità rurale o della piccola città artigianale, con l’industrializzazione capitalistica e i regimi politici borghesi liberali maggiormente democratici, si affermavano da

21 R. Porter, *London. A Social History*, Harvard University Press, Cambridge, Mass. 1994.

22 K. Marx, *Il Capitale*, *op. cit.*, pp. 753-877.

23 *Ibid.*, p. 795.

24 K. Marx e F. Engels, *Manifest der Kommunistischen Partei* [1848], trad. it. *Manifesto del Partito Comunista*, Einaudi, Torino 1998, pp. 9-10.

un lato l'individuo, il singolo, liberato dai vincoli feudali e, da un'altro lato, la società divisa in classi, la produzione su larga scala, la grande città e le masse. In questo nuovo contesto, tendenzialmente sempre più urbano, più mobile e più burocratico, venivano meno i valori della piccola comunità rurale, della famiglia allargata contadina, della religione e della carità, e le relazioni sociali si facevano più astratte, meno locali e più distanti. Come ha scritto James Vernon, "Britain became a society of strangers".²⁵

Circa i centri industriali, un cataclisma investì città e piccoli nuclei urbani destinati a diventare importantissimi distretti manifatturieri.²⁶ Come scriveva Beatrice Potter Webb, una studiosa vicina al movimento socialista riformista *Fabiano* inglese, "the Industrial Revolution had thrust hundreds of thousands of families into the physical horrors and moral debasement of chronic destitution in crowded tenements in the midst of mean streets".²⁷ La situazione di questi centri venne rapidamente a caratterizzarsi per la presenza, oltre che di quartieri ricchi e di nuovi edifici e spazi per la vita economica, sociale e culturale della borghesia, anche per quella di fabbriche fumose e di corsi d'acqua inquinati, per lo sconvolgimento del paesaggio urbano e periferico, per l'immigrazione in città, dalle vicine campagne (con l'eccezione in Bretagna dell'immigrazione cattolica dall'Irlanda e, alla fine del secolo, degli ebrei dall'Europa dell'Est), di contadini costretti ad alloggiare in case scadenti, e per l'enorme crescita degli *slums* dove regnavano povertà, degrado fisico e morale, sporcizia, odori disgustosi e spaventose malattie contagiose ed epidemiche.²⁸ In questo periodo molti studi, che analizzeremo nel II capitolo della parte prima, descrivevano le gravissime condizioni di degrado che caratterizzavano gli *slums*.

Spesso gli *slums* erano costituiti da due file di case basse e contigue che si

25 J. Vernon, *Distant Strangers. How Britain Became Modern*, University of California Press, Berkeley 2014, p. 9.

26 D. S. Landes, *The Unbound Prometheus*, Cambridge University Press, Cambridge 1969; trad. it. *Prometeo liberato*, Einaudi, Torino 1978 e P. Mathias and J. A. Davis, eds, *The First Industrial Revolutions*, Basil Blackwell, Oxford 1989; in particolare su quella inglese: E. J. Hobsbawm, *Industry and Empire*, Penguin, Harmondsworth 1969; P. Mathias, *The First Industrial Nation. An Economic History of Britain 1700-1914*, Methuen, London 1983 e R. C. Allen, *The British Industrial Revolution in Global Perspective*, Cambridge University Press, Cambridge 2009; trad. it. *La rivoluzione industriale inglese*, il Mulino, Bologna 2011.

27 B. Potter Webb, *My Apprenticeship*, London 1926, p. 297, cit. in W. J. Fishman, *East End 1888. A year in a London borough among the labouring poor*, Five Leaves Publications, Nottingham 2005, p. 15.

28 Per un quadro generale dei cambiamenti territoriali e delle questioni emergenti nel XIX secolo britannico, si vedano G. Best, *Mid-Victorian Britain 1851-75*, Weidenfeld and Nicholson, London 1971; F. M. L. Thompson, *Town and City*, in F. M. L. Thompson, *The Cambridge Social History of Britain 1750-1950*, Vol. 1 (*Regions and communities*), Cambridge University Press, Cambridge 1990, pp. 1-86; C. Chinn, *Poverty amidst Prosperity*, *op. cit.*, pp. 76-101; e S. Heffer, *High Minds. The Victorians and the Birth of Modern Britain*, Windmill Books, London 2014.

affacciavano su una stretta e lunga corte interna a cui si accedeva da un passaggio che portava alla strada. Affiancandosi l'una all'altra queste file di case venivano a formare delle abitazioni che avevano i muri sul retro in comune (*back-to-back*). In questo modo, la circolazione dell'aria all'interno delle abitazioni era scarsa. Tra le molte testimonianze dell'epoca relative alle condizioni di degrado in cui versavano queste corti, si può leggere quella contenuta in un'inchiesta su Liverpool (*Report to the Health Committee by James Newland*) pubblicata nel 1862: "The houses are generally built back to back, one end of the court as a rule closed either by houses, or, which is worse, by the privies and ashpits; or a worse state of things still, the privies and ashpits are placed at the entrance of the court, and the only air supplied to inhabitants must pass over their foul contents. But even this miserable state of things can be outdone. There are courts, which by a perverted ingenuity have been formed in the following manner: - an ordinary street house has had its lobby converted into a common passage leading to the backyard. The passage is of course roofed over, and is, in fact, a tunnel from which the back room of the original house now converted into a separate dwelling has its entrance. The backyard has been filled with other houses in such a manner as to have only the continuation of the tunnel for access, and from this little area of three feet wide the houses receive their supply of light and air. The passage is generally terminated by the privy and ashpit common to all the wretched dwellings, with its liquid filth oozing through their walls, and its pestiferous gases flowing into the windows of the two last houses".²⁹

Le abitazioni delle classi più povere nelle città erano spesso costituite anche da edifici a più piani (*tenements*), localizzati nelle vecchie aree centrali degradate e raggruppati disordinatamente attorno a degli spazi comuni molto angusti. In un'inchiesta del *Medical Officer of Health* svolta nel 1866 a Newcastle, una città industriale del nord dell'Inghilterra, si descriveva la situazione dei *tenements* nel modo seguente: "private enterprise has done much to meet the necessities of the well-to-do people but scarcely anything for unskilled labourers, who form so large and important a part of our population. The tall, old houses in narrow, ill-ventilated streets, once occupied by the gentry and tradespeople, but long since vacated by them for suburban residences, are let, by their owners, in tenements, at considerable rents, to labouring people, generally without any proper adaptation for the new uses to which they are put. One or two rooms, with suitable conveniences for a family, are scarcely anywhere to be found; nor,

29 Cit. in M. J. Daunton, *House and Home in the Victorian City. Working-Class Housing 1850-1914*, Arnold, London 1983, pp. 22-23.

judging from the past, is the want likely to be supplied by private capitalists”.³⁰ Infine, nelle aree periferiche come l’East End di Londra e alcuni quartieri a sud del Tamigi, le abitazioni erano invece costituite da piccoli *cottages* allineati lungo le strade.³¹

L’edilizia abitativa dei poveri era dunque costruita in modo molto scadente ed era sprovvista di servizi igienici e di acqua corrente. Questa popolazione doveva accontentarsi di latrine comuni (*cesspools*) sovente collocate, come si è visto precedentemente, in anguste corti collettive. Molto spesso i servizi igienici erano costituiti da semplici pozzi neppure collegati ad un sistema fognario urbano. Questi pozzi venivano svuotati di rado, erano maleodoranti e quando pioveva la sporcizia tracimava nelle corti e nelle strade. Le fognature spesso raccoglievano solo le acque di superficie che erano riversate nei corsi d’acqua, e risultava difficile connettere gli scarichi abitativi privati con le tubature pubbliche. Quando le fognature pubbliche raccoglievano anche la sporcizia prodotta dall’uomo esse erano in un tale stato di degrado che sovente accadevano delle esplosioni, con morti e feriti, causate dall’accumulo dei gas prodotti dal ristagno dei rifiuti.³² Anche l’acqua corrente era assente all’interno delle abitazioni, per cui la popolazione doveva servirsi di fontane comuni collocate all’aperto. Le tubature e i pozzi erano spesso difettosi e l’acqua era inquinata dalle infiltrazioni della sporcizia nel sottosuolo. Laddove esistevano degli acquedotti che servivano i quartieri più poveri, l’acqua (che era a quel tempo un bene pubblico naturale privatizzato) veniva prelevata dalle compagnie che la vendevano e la distribuivano in punti dei fiumi inquinati dalla sporcizia. Date queste condizioni di vita era ovvio che i quartieri più poveri fossero decimati da malattie epidemiche e da una mortalità molto più alta che nelle parti più ricche delle città. Nella prima metà del XIX secolo esplose quindi la crisi igienica o sanitaria degli *slums* e delle zone urbane degradate.

Con l’aumento della popolazione povera nelle città, che molti autori leggeranno come un fenomeno di sovrappopolazione facilitato dalle leggi sull’assistenza pubblica (*PL*), le case esistenti venivano suddivise in molte stanze ciascuna delle quali poteva essere occupata da una o più famiglie. Ciò provocava uno spaventoso aumento del sovraffollamento abitativo. Secondo molte inchieste dell’epoca, il sovraffollamento aveva conseguenze particolarmente negative sulla morale degli abitanti. Questo fenomeno contrastava invece fortemente con il

³⁰ Cit. in *ibid.*, p. 17.

³¹ Per un’analisi geografica della povertà a Londra nel periodo 1840-1870, si veda D. R. Green, *From Artisans to Paupers: Economic Change and Poverty in London, 1790-1870*, Scholar Press, 1995, pp. 181-209.

³² P. Ackroyd, *London Under. The Secret History beneath the Streets*, Doubleday, London 2011, pp. 82-83.

processo di formazione di famiglie e abitazioni mono-nucleari suburbane che era parallelamente in corso tra le classi borghesi. Nella città industrializzata si formarono dunque vaste aree di concentrazione di povertà e degrado fisico e morale: gli spazi urbani meno salubri, meno accessibili, e più problematici da ogni altro punto di vista erano lasciati al mercato abitativo delle popolazioni più deboli. Le popolazioni più povere che immigravano in città in cerca di lavoro e di condizioni di vita migliori che nelle campagne si trovavano a dover vivere in alloggi e aree degradate, in condizioni di sovraffollamento, e a dover sopportare condizioni di lavoro particolarmente dure, quando non erano costrette alla disoccupazione e alla mendicizia. Questi fenomeni costringevano i poveri a cambiare casa molto spesso alla ricerca di abitazioni migliori o meno care.

Una delle principali ragioni della formazione degli *slums* consisteva nell'affermarsi della rendita urbana: i suoli e le abitazioni divenivano merci che potevano essere scambiate con denaro, beni che erano prodotti per essere commercializzati attraverso processi di mercato.³³ (Contemporaneamente, anche il lavoro era ridotto sempre più a una merce e i rapporti tra datori di lavoro e lavoratori diventavano relazioni di mercato, anonime, impersonali, quantitative.) I valori dei suoli e delle abitazioni derivavano in buona parte dalla loro posizione geografica nel contesto urbano. Il processo di urbanizzazione faceva sì che i suoli incrementassero il loro valore man mano che le città si estendevano nel territorio. La rendita urbana diveniva uno dei fattori principali nel determinare la geografia sociale delle grandi città. Nel contesto rurale e della piccola proprietà contadina l'abitazione non costituiva ancora una merce che era scambiata sul mercato. Viceversa, nelle città, fino quasi alla fine del XIX secolo la produzione di suoli urbanizzati e di case da affittare rimase un terreno esclusivo del mercato, ed era quasi totalmente incontrollata dai pubblici poteri e quindi consentiva ogni genere di abusi e di conseguenze negative per i consumatori più deboli. Per chi offriva case sul mercato dell'affitto per la popolazione più povera, in genere piccoli proprietari e risparmiatori gravati dalle tasse,³⁴ la cosa più economicamente conveniente era costruire sui suoli meno cari, ovvero meno gravati dalla rendita, o suddividere in molte stanze indipendenti abitazioni unifamiliari già esistenti, ma abbandonate, impiegare i materiali meno costosi, offrire alloggi privi di ogni *comfort* e di dimensioni molto ridotte, non effettuare alcuna manutenzione nel corso degli anni, risparmiare sugli spazi aperti e chiedere gli affitti più alti possibili. Nelle aree più povere i poteri pubblici non intervenivano con la realizzazione

33 M.J. Dauntton, *Housing*, in F. M. L. Thompson, *The Cambridge Social History of Britain 1750-1950*, Vol. 2 (*People and their environment*), *op. cit.*, pp. 195-250.

34 Cfr. *ibid.*, p. 224. Si veda anche M.J. Dauntton, *Progress and Poverty. An Economic and Social History of Britain, 1700-1850*, Oxford University Press, Oxford 1995, pp. 257-258.

di parchi e giardini o di altre infrastrutture a servizio delle comunità locali. Il mercato delle abitazioni in proprietà era ristretto quasi esclusivamente alle classi medie e alte.

Un'altra conseguenza dell'affermarsi della rendita fu che con la grande urbanizzazione lo spazio, nelle piccole città e nei villaggi rurali organizzato attorno ad una stretta prossimità fisica ed intreccio tra i luoghi di residenza e di lavoro (lavoro a domicilio, laboratori artigianali, piccole fabbriche, campi agricoli) e tra questi e gli spazi collettivi (chiese, mercati, ecc.), si divisero sempre più in una molteplicità di aree che si specializzarono funzionalmente e si differenziarono socialmente in seguito ai processi di gerarchizzazione dei valori economici dei suoli e degli edifici: nel caso di Londra, il centro del commercio e degli affari (nelle zone a maggiore accessibilità a ovest della *Bank of England*), le zone portuali e industriali nell'East End, le aree delle abitazioni separate secondo il livello dei redditi e la vicinanza o l'accessibilità ai rispettivi luoghi di lavoro (West End e *suburbs* occupati dalle classi ricche, East End popolato dalle classi povere), e gli spazi verdi prevalentemente vicino alle parti ricche. In questo modo si iniziarono a costruire parti della città tendenzialmente mono-funzionali e mono-sociali.

Mentre la popolazione più povera tendeva a concentrarsi nelle aree urbane più degradate e perciò meno care, la popolazione più ricca occupava le zone migliori e/o iniziava ad emigrare verso i *suburbs* periferici, ricchi di verde e lontani dalla povertà. Per le classi borghesi, una questione che veniva avvertita come particolarmente importante in relazione alla volontà di allontanare i poveri dalle proprie aree residenziali o di allontanarsi dalle zone più povere, era quella della viabilità interna o dell'accessibilità: si trattava infatti di creare una distanza fisica tra ricchezza e povertà e di assicurare una maggiore efficienza alla circolazione delle merci e delle persone tra centro e periferia suburbana. Gli sventramenti del tessuto urbano più povero furono i modi con cui si crearono delle barriere tra parti ricche e povere delle città e si assicurò una maggiore velocità di circolazione delle persone e delle merci. Londra anticipò in questo molte città europee con gli sventramenti del quartiere di Soho per la realizzazione di Regent Street (anni 1820) e di New Oxford Street (1847) e con i lavori di demolizione degli *slums* eseguiti dal *Metropolitan Board of Works* (1855) per nuove realizzazioni edilizie e viabilistiche in seguito ai quali quasi nessuno degli sfrattati venne rialloggiato fino al 1879 (dalla metà del secolo fino alla sua fine, a Londra vengono sfrattati 100.000 abitanti). A Londra fece seguito Parigi dove gli sventramenti effettuati dall'Imperatore Napoleone III e dal Prefetto della Senna, barone Hausmann aggravarono ancora di più il disagio abitativo della popolazione più debole (si calcola che siano stati abbattuti 27.000 edifici e rimossi 350.000 abitanti).

In questo modo, le già critiche condizioni abitative dei più poveri, che trovavano negli *slums* un rifugio dove sopravvivere si aggravarono ancor più. Poche furono le voci che si alzarono contro queste politiche urbane di lotta contro gli alloggi degradati e i loro miserabili abitanti. Dalla cultura architettonica si levarono voci solo per celebrare, come scrisse nel 1826 James Elmes, i “metropolitan improvements” di Londra attraverso i quali si realizzava “the conversion of dirty alleys, dingy courts and squalid dens of misery and crime, almost under the walls of our royal palaces, into “stately streets”, to “squares that courts the breeze”, to palaces and mansions, to elegant private dwellings, to rich and costly shops, filled with the productions of every clime, to magnificent ware-rooms, stowed with the ingenious and valuable manufactures of our artisans and mechanics, giving activity to commerce with all the enviable results of national prosperity... Such works not only attract great and wealthy foreigners, but at the same time they increase commerce, create wealth, give employment to the labourer, the artisan and the artist; and make a people love their native country; which is a passion that is the parent of all great actions that conduce to the public wealth”.³⁵

Le politiche urbane per migliorare le condizioni abitative dei poveri e dei molto poveri furono molto deboli (per la loro analisi si veda il capitolo III della parte prima). Di fatto esse si concentrarono quasi esclusivamente sulla questione igienica. Nel 1848 venne approvato il *Public Health Act* con cui si diede avvio ad una serie di interventi nel tessuto urbano di Londra e di altre città per realizzare nuove fognature e impianti idrici nel tentativo di debellare le malattie epidemiche che si credeva fossero originate dai “miasmi”. Altre misure a carattere sanitario vennero introdotte con i regolamenti edilizi in modo che le abitazioni che venivano costruite potessero usufruire di migliori condizioni di soleggiamento e di ventilazione. Molti *slums* pericolosi per la salute vennero abbattuti, ma, come si è detto, gli sfrattati non poterono trovare alloggio nei nuovi edifici costruiti, anche dalle società filantropiche, perché essi erano troppo costosi per i loro scarsissimi redditi. Infine, la costruzione di case per le classi lavoratrici e i molto poveri da parte delle autorità locali fu praticamente assente fin quasi alla fine del XIX secolo.

35 J. Elmes, *Metropolitan Improvements: or London in the Nineteenth Century*, Jones, London 1827 (incisioni di Thos. H. Shepherd), p. 2 e p. 3.

1. Pauperismo, slums, sovrappopolazione e assistenza pubblica

1.1 Il pauperismo

Di fronte a condizioni di vita così gravi delle classi più povere, subentravano la disperazione morale, la rassegnazione, la ricerca della consolazione nell'alcol, la mendicizia e tutta un'altra serie di conseguenze come prostituzione, criminalità, follia e violenza domestica che richiamavano l'attenzione preoccupata di molti osservatori dell'epoca. Si può anzi notare che, prima ancora dell'esplosione delle devastanti malattie epidemiche nei quartieri più poveri delle città, l'attenzione fu portata dalla fine del XVIII sulle condotte di vita, sulla morale, piuttosto che sulle condizioni materiali di vita dei poveri nelle abitazioni, nei quartieri e nei luoghi di lavoro.³⁶ A venir condannati erano comportamenti come quelli del bere, della prostituzione, della criminalità e dell'indolenza. Si osservava che questa popolazione criminale tendeva a concentrarsi nelle aree delle città più degradate che perciò avrebbero dovuto essere demolite per far posto a nuove strade.³⁷ Quando, negli anni 1870, prenderà piede la teoria dell'ereditarietà genetica, la concentrazione della popolazione criminale negli *slums* sarà considerata come la causa principale della degenerazione fisica e morale in quanto favoriva la riproduzione tra maschi e femmine 'devianti'.³⁸ Anche i *pubs* erano ritenuti tra i principali luoghi della depravazione morale e della sua diffusione tra i giovani.³⁹

Il vagabondaggio e la mendicizia furono tra i primi fenomeni di 'devianza' ad essere osservati, condannati moralmente e puniti dalle leggi. Già nelle società

36 Già verso il 1680 William Petty raccomandava la raccolta di dati statistici sull'alcolismo e la criminalità. A sua volta Bentham avanzava la stessa richiesta nel 1778. Si veda G. Leclerc, *L'observation de l'homme. Une histoire des enquêtes sociales*, Seuil, Paris 1979, pp. 216-258.

37 F. Hill, *Crime, its amount, causes and remedies* [1853], Garland, New York & London, 1984.

38 H. Maudsley, *Responsability in Mental Disease*, King, London 1874, pp. 29-30.

39 P. Colquhoun, *A Treatise on the Police of the Metropolis* [1800], Bye and Law, London 1806, p. 311 e p. 324.

preindustriali la figura del vagabondo era stata quella più rappresentativa della mancanza di integrazione sociale.⁴⁰ Il vagabondo era colui che sfuggiva alle norme della comunità, non aveva un lavoro stabile, non metteva radici, era mobile sul territorio, era un “cattivo povero” e perciò doveva essere escluso dalla società, in un primo tempo messo in prigione e, successivamente, obbligato a lavorare e a sottomettersi a rigide norme. In Inghilterra, in seguito alla recinzione e alla privatizzazione di terreni agricoli che in precedenza erano concessi alle comunità locali, molti contadini furono espulsi dall’agricoltura e costretti a cercare lavoro nelle città. Essi diventavano perciò dei vagabondi e dei mendicanti finché non trovavano un nuovo lavoro. La situazione si aggravò ancor più con la dissoluzione dei monasteri decisa da Enrico VIII, perché essi costituivano un riparo per i vagabondi e i mendicanti. Poiché la situazione sembrava essere fuori controllo, nel 1531 venne approvata una legge con la quale questa popolazione poteva essere arrestata, frustata e rispedita ai luoghi di provenienza. Cinque anni dopo, rendendosi conto che delle misure solamente punitive non erano efficaci, venne approvata un’altra legge attraverso la quale si intendeva convogliare tutta la beneficenza ai poveri presso le parrocchie. Infine, con il regno di Elisabetta I si arrivò all’approvazione della prima *poor law* che stabiliva il diritto al lavoro e il diritto alla sussistenza per coloro che si trovavano in condizioni di povertà estrema per ragioni di età e di malattia. Coloro che non volevano lavorare venivano spediti in case di correzione assieme ai vagabondi (più avanti si riprenderà questo argomento).⁴¹

In Francia i vagabondi venivano reclusi negli *hospitaux généraux* (1656-1662) e, verso la fine dell’Ancien Régime, negli *ateliers de charité* che si affiancavano ai *dépôts de mendicité* (1767). In Germania misure di imprigionamento, di obbligo al lavoro nelle *Zuchthäuser* e di quarantena vennero prese nel XVII e nel XVIII secolo nei confronti di vagabondi, di zingari e mendicanti ebrei (*betteljuden*).⁴² Come noto, Michel Foucault ha definito quest’epoca, compresa tra il XVII e il XVIII secolo, come l’epoca del “grande internamento”: mendicanti, vagabondi, criminali, orfani ed altre figure marginali erano isolati dal resto della società, internati e costretti a lavorare: “è la prima volta che si sostituisce alle misure d’esclusione puramente negative una misura d’internamento; il disoccupato non è più cacciato o punito; lo si prende a carico, a spese della nazione, ma a scapito

40 R. Castel, *Les Métamorphoses de la question sociale*, op. cit., pp. 58-59.

41 B. Inglis, *Poverty and the Industrial Revolution*, Panther, London 1972, pp. 41-44.

42 M. Raeff, *The Well-Ordered Police State. Social and Institutional Change through Law in the Germanies and Russia, 1600-1800*, Yale University Press, London 1983, pp. 88-90 e p. 122 (in nota); L. Frohman, *Poor Relief and Welfare in Germany from the Reformation to World War I*, Cambridge University Press, Cambridge 2008, pp. 32-52.

della sua libertà individuale. Tra lui e la società si stabilisce un sistema implicito di obbligazioni: egli ha diritto di essere nutrito, ma deve accettare la costrizione fisica e morale dell'internamento".⁴³

Man mano che si passò dalle società preindustriali a quelle industriali emersero anche nuove figure di marginali, quelle più tipiche dei contesti urbani dove la popolazione migrava in cerca di lavoro: abitanti degli *slums*, venditori ambulanti, disoccupati che chiedevano l'assistenza della *PL*, vecchi rimasti soli, lavoratori occasionali in piccoli laboratori o nelle attività portuali più faticose. Si noti però che mentre nell'epoca preindustriale il pericolo sembrava venire dalla mobilità dei più poveri (i vagabondi), in quella industriale il male veniva individuato in ciò che rimaneva statico e nascosto nell'ombra dei quartieri più degradati e da cui usciva raramente. Saranno le malattie epidemiche, che superavano i confini degli *slums*, a portare l'attenzione sulle condizioni di vita, di salute e di lavoro dei più poveri. Queste stesse epidemie venivano lette come espressione del ristagno della sporcizia, come il prodotto dei "miasmi".

Molti studi sottolineavano inoltre l'eccessiva prolificità dei più poveri. Il pericolo veniva visto nella sovrappopolazione, nei poveri che facevano troppi figli, nelle leggi che li proteggevano e li incentivavano.⁴⁴ Chi emigrava nelle città in cerca di lavoro era soprattutto la popolazione più giovane e quindi anche più prolificata. Come ha scritto Vernon, "By 1851 only half of those living in London more than twenty years of age had been born there, while a third of Lancashire's inhabitants came from other countries, with the Irish alone accounting for more than 10 per cent of the total".⁴⁵ In questo periodo vi era una forte domanda di lavoro minorile nelle fabbriche e nel lavoro a domicilio e questo può spiegare il perché vi fosse un'alta natalità tra le classi lavoratrici, spesso tuttavia compensata da un'altrettanto alta mortalità infantile, quest'ultima dovuta anche al fatto che l'occupazione femminile nelle fabbriche era alta e che così venivano a mancare le cure necessarie per la salute dei figli.⁴⁶ Questo quadro a tinte fosche dell'alta fertilità dei più poveri contrastava fortemente con quello relativo alle classi medie e ai ceti artigianali dove si registrava invece un calo delle nascite e un ritardo nei matrimoni.

Anche qui si deve tener presente il cambiamento di prospettiva con

43 M. Foucault, *Histoire de la folie à l'âge classique*, Gallimard, Paris 1972; trad. it. *Storia della follia nell'età classica*, Rizzoli, Milano 1977, pp. 93-94.

44 S. Tomaselli, *Moral Philosophy and Population Questions in Eighteenth Century Europe*, in M.S. Teitelbaum and J.M. Winter, eds., *Population and Resources in Western Intellectual Traditions*, Cambridge University Press, Cambridge 1989, pp. 7-29.

45 J. Vernon, *Distant Strangers*, *op. cit.*, pp. 22-23.

46 E. B. Ross, *The Malthus Factor. Poverty, Politics and Population in Capitalist Development*, Zed Books, London 1998, pp. 19-21.

cui si guardava alle dinamiche demografiche. Fino a circa il 1675 il pensiero economico e politico era dominato, in Gran Bretagna (J. Hales, J. Graunt, W. Petty) e in Francia (A. de Montchrestien, Colbert), dai mercantilisti, e in Germania dai cameralisti, che erano entrambi favorevoli ad un aumento della popolazione perché, secondo la “ragione di stato”, si riteneva che un gran numero di sudditi fosse necessario per la produzione agricola e industriale, per il prelevamento delle tasse e per il rafforzamento della forza militare degli stati.⁴⁷ La “ragione di stato” e la scienza della “polizia” (*Police, Polizeiwissenschaft*) ad essa associata volevano regolare e amministrare una pluralità di materie come la religione, l’educazione, i matrimoni, le manifatture, il commercio, la povertà, la vaccinazione e la prevenzione delle epidemie, la gestione dei fiumi e delle foreste, l’amministrazione delle città, l’edilizia e i progetti urbanistici, questioni per le quali si cercavano di individuare dei criteri volti ad una sorta di loro ‘pianificazione’, ovvero di direzione o regolamentazione delle condotte individuali e pubbliche, in vista dell’accrescimento della potenza degli stati, del benessere economico e della felicità della popolazione.⁴⁸ A questo fine vennero dedicate importanti opere come il *Traité de la Police* di Nicolas Delamare (1639-1723), pubblicato a Parigi nel 1705-1738, il trattato di Johann Heinrich Gottlob von Justi (1717-1771), pubblicato nel 1756 a Göttingen, il *Sistema completo di polizia medica* di Johann Peter Frank, pubblicato a Vienna nel 1778 (e tradotto in italiano agli inizi del XIX secolo), il *Treatise on the Police of the Metropolis* di Patrick Colquhoun del 1800 e il trattato di John Roberton, pubblicato nel 1812 a Londra.⁴⁹ Anche importanti studiosi come Charles-Louis Montesquieu, James Steuart, David Hume e Jean-Jacques Rousseau collegavano la felicità umana con il benessere sociale ed economico e con la crescita della popolazione, sebbene

47 D. Fraser, *The Evolution of British Welfare State*, *op. cit.*, pp. 120-121; P. Schiera, *Dall’arte di governo alle scienze dello Stato. Il cameralismo e l’Assolutismo tedesco*, Giuffrè, Milano 1968; G. Pavanini, *Il cameralismo tedesco*, in *Il politico*, a cura di M. Tronti, vol. II, Feltrinelli, Milano 1982, pp. 531-544 e la seguente antologia di testi; Y. Charbit, *The Classical Foundations of Population Thought. From Plato to Quesnay*, Springer, Berlin 2010, pp. 65-67; Y. Charbit, *Economic, Social and Demographic Thought in the XIXth Century. The Population Debate from Malthus to Marx*, Springer, Berlin 2009 e E. B. Ross, *The Malthus Factor*, *op. cit.*

48 G. Rosen, *From Medical Police to Social Medicine*, Science History Publications, New York 1974; M. Raeff, *The Well-Ordered Police State*, *op. cit.*; M. Foucault, *Sécurité, territoire, population. Cours au Collège de France 1977-1978*, Seuil / Gallimard, Paris 2004; trad. it., *Sicurezza, territorio, popolazione. Corso al Collège de France (1977-1978)*, Feltrinelli, Milano 2005.

49 N. Delamare, *Traité de la police*, Paris 1705-1738; G. P. Frank, *Sistema completo di polizia medica* (1778), Pirotta e Maspero, Milano 1807-1818; P. Colquhoun, *A Treatise on the Police of the Metropolis* [1800], *op. cit.*; J. Roberton, *Medical Police: or the Causes of Diseases with the Means of Prevention* [1812], 2 voll., Routledge, London 2001. Si veda anche Edme de La Poix De Fréminville, *Dictionnaire ou traité de la police générale*, Paris 1771.

avessero in mente delle comunità di piccole dimensioni piuttosto che delle città.⁵⁰ Sulla base di questi criteri si capisce quindi la condanna del vagabondaggio che faceva mancare la manodopera nelle campagne e impediva la formazione di nuclei famigliari e la riproduzione, e si comprende anche la realizzazione da parte dello stato di ospedali, ospizi e istituti penali dove cercare di curare e correggere coloro che erano fuori dal mercato del lavoro.

Tuttavia, dalla fine del XVIII secolo incominciarono ad essere aspramente condannati anche altri comportamenti dei più poveri che venivano giudicati negativi per l'economia industriale capitalistica: l'indolenza, la mendicizia, la mancanza di risparmi dovuta al bere, i furti e l'eccessiva prolificità (quest'ultima divenne il bersaglio principale degli studi di economia politica del Rev. Thomas Robert Malthus di cui parleremo più avanti). Il pensiero economico e politico era sempre più dominato dall'ideologia del *laissez-faire* che, a differenza dal mercantilismo e dal cameralismo, predicava un intervento minimo dello stato nella società e sottolineava l'importanza della produzione delle merci piuttosto che quella della loro circolazione. La grande questione della povertà sembrava non poter essere affrontata sulla base delle teorie mercantilistiche e cameralistiche, della "ragione di stato" e dei "trattati di Polizia", mentre si riteneva che dare libero corso alle iniziative economiche individuali avrebbe risolto problemi come quelli della disoccupazione e del degrado abitativo. Si tenga presente, tuttavia, che nel pensiero degli "utilitaristi" della fine del XVIII secolo e del XIX secolo lo stato continuerà a svolgere un ruolo attivo nella società, in particolare nel campo dell'assistenza ai poveri e dell'igiene sociale.

Oltre alla povertà, man mano che l'economia industriale si espandeva e aumentava la popolazione delle città, si diffondevano terribili malattie epidemiche come il colera, la febbre gialla e il tifo che sovente erano imputate ai comportamenti dei più poveri che non si prendevano cura della propria salute e della pulizia delle loro case. Tale insieme di tratti negativi configurava uno stato di degrado morale e fisico e sembrava giustificare l'uso frequente dell'espressione "classi pericolose" (*dangerous classes*) al posto di quella di classi lavoratrici, oppure quella di *paupers* (indigenti dipendenti dall'assistenza pubblica) al posto di quella meno spregiativa di *poor*. Per descrivere questi fenomeni si iniziò ad utilizzare sempre più il termine "pauperismo", intendendo con questo un insieme di caratteri negativi, morbosi, di genere morale, biologico, sanitario, economico, sociale, abitativo, ecc..

Uno dei primi autori ad usare questo termine fu il francese Alexis

50 G. A. Ritter, *Der Sozialstaat*, Oldenbourg, München 1991; trad. it. *Storia dello Stato sociale*, Laterza, Roma-Bari 2011, pp. 41-42; S. Tomaselli, *Moral Philosophy and Population Questions in Eighteenth Century Europe*, *op. cit.*

de Tocqueville, di scuola liberale, che mise l'accento sull'inevitabilità che al progresso della civiltà si accompagnasse un aumento del pauperismo: “A mesure que le mouvement actuel de la civilisation se continuera, on verra croître les jouissances du plus grand nombre, la société deviendra plus perfectionnée, plus savante; l'existence sera plus aisée, plus douce, plus ornée, plus longue; mais en même temps, sachon le prévoir, le nombre de ceux qui auront besoin de recourir à l'appui de leurs semblables pour recueillir une faible part de tous ces biens, le nombre de ceux-là s'accroîtra sans cesse”.⁵¹ A suo avviso, sulla base dell'esperienza fallimentare delle *PL* inglesi, “Toute mesure qui fonde la charité légale sur une base permanente et qui lui donne une forme administrative crée donc une classe oisive et paresseuse, vivant aux dépens de la classe industrielle et travaillante”.⁵² Per Tocqueville l'assistenza indiscriminata agli indigenti rappresentava un pericolo da molteplici punti di vista: “je suis profondément convaincu que tout système régulier, permanent, administratif, dont le but sera de pourvoir aux besoins du pauvre, fera naître plus de misères qu'il n'en peut guérir, dépravera la population qu'il veut secourir et consoler, réduira avec le temps les riches à n'être que les fermiers des pauvres, tarira les sources de l'épargne, arrêtera l'accumulation des capitaux, comprimera l'essor du commerce, engourdira l'activité et l'industrie humaines et finira par amener une révolution violente dans l'État, lorsque le nombre de ceux qui reçoivent l'aumône sera devenu presque aussi grand que le nombre de ceux qui la donnent, et que l'indigent ne pouvant plus tirer des riches appauvris de quoi pourvoir à ses besoins trouvera plus facile de les dépouiller tout à coup de leurs biens que de demander leurs secours”.⁵³ D'altra parte Tocqueville riconosceva che la carità privata non poteva sostenere il peso della povertà prodotta dalla civilizzazione. Egli non indicava chiaramente come far fronte a tale questione, ma faceva capire di non essere contrario ad una regolamentazione delle immigrazioni nelle città industriali, all'istituzione di casse di risparmio per i lavoratori e a una regolazione dei rapporti tra offerta e domanda di merci. Egli pensava che lo stato dovesse aiutare solamente gli indigenti incolpevoli per la loro condizione.⁵⁴

Pauperismo non significava dunque solamente estrema povertà economica derivante da bassi salari, lavori precari e disoccupazione, ma anche, e

51 A. de Tocqueville, *Mémoire sur le paupérisme* [1835], Imprimerie National, Paris, 1915, p. 11.

52 *Ibid.*, p. 15.

53 *Ibid.*, p. 22.

54 A. Brunon-Ernst, “Bentham and Tocqueville on Pauperism”, *The Tocqueville Review*, 2, 2007, sottolinea la conoscenza da parte di Tocqueville del pensiero di Bentham e le numerose convergenze tra lo scrittore inglese e quello francese sulla questione del pauperismo. Su Tocqueville e le sue analisi della povertà si veda anche S. K. Vaughan, *Poverty, Justice, and Western Political Thought*, Rowman & Littlefield, Plymouth 2008, pp. 108-121.

più precisamente, miseria, indigenza, mendicizia, vagabondaggio, sottoconsumo, imprevidenza, rassegnazione, eccessiva prolificità, sporcizia, *habitat* di vita degradato e impregnato di cattivi odori, abitazioni insalubri, sovraffollamento, malattie, alimentazione e abbigliamento insufficienti, indebolimento del corpo, vizi, criminalità, immoralità, degenerazione. Il concetto di pauperismo copriva un'ampia gamma di fenomeni e teneva conto di aspetti economici, demografici, abitativi, sanitari, culturali e morali. Il pauperismo era una patologia sociale della povertà, la quale era considerata, dal pensiero conservatore e dal liberalismo economico, come naturale, ineliminabile e come motivo per lavorare. Con questo concetto di fatto si individuava una classe sociale patologica, malata, pericolosa, di miserabili, che si trovava al di sotto degli operai onesti, dei veri lavoratori. Eliminare il pauperismo aveva quindi il significato di riportare la povertà alla norma, alla normalità.

Questo tipo di povero (*pauper*) era colpevole della propria situazione e della propria condotta, era pericoloso perché il pauperismo era un male socialmente contagioso, e quindi doveva essere in qualche modo punito con misure che variavano dall'espulsione pura e semplice attraverso la demolizione dei luoghi malsani (*slums*) che occupava, all'internamento in spazi disciplinari come le prigioni e le *workhouses*, fino ad arrivare a ipotizzare, nella seconda metà del XIX secolo, delle colonie operaie in campagna e degli interventi di eugenetica per evitare, secondo questa teoria, la sua riproduzione ereditaria. I poveri colpevoli non dovevano essere assistiti, bensì costretti alla disciplina e al lavoro, normalizzati. Una lotta particolarmente dura veniva esercitata contro i mendicanti e tutti coloro che, pur abili al lavoro, chiedevano un'assistenza pubblica perché erano disoccupati. Le resistenze a provvedimenti positivi nei loro confronti, per integrarli nella città e nel lavoro, venivano dalle accuse loro rivolte di pigrizia, vizio e disonestà, per cui si pensava che non fosse giusto spendere soldi pubblici per mantenere questa classe di persone non meritevoli (*undeserving*).

Oggi tuttavia sappiamo che lunghe ore di lavoro in ambienti inadeguati, non ventilati a sufficienza, e il soggiorno in alloggi troppo piccoli e sovraffollati spingevano i lavoratori a cercare sollievo nel bere e nella frequentazione di *pubs* e osterie. Inoltre, si deve tener conto che la "cultura del consumo" delle classi lavoratrici era allora caratterizzata da una forte socializzazione. Come è stato scritto, "Nella prima fase della rivoluzione industriale ... il *pub* non era un luogo prettamente maschile, anzi, vi si incontravano uomini e donne, famiglie intere con i bambini, che qui trovavano un luogo di socializzazione più adatto a quello

delle loro case anguste e malsane”.⁵⁵ Allo stesso modo, lo *slum*, con tutto il male che esso rappresentava, pur tuttavia svolgeva anche un ruolo positivo per i suoi abitanti. Si è fatto notare infatti che i legami familiari e quelli di reciproco aiuto di vicinato si ricostruivano quando la popolazione immigrata nelle città metteva radici nei propri quartieri, nonostante il loro degrado fisico, e gli aiuti da parte dello stato e delle società caritatevoli fossero scarsi e/o punitivi come quelli offerti dalla *PL* britannica. Per gli indigenti era lo *slum* ad assicurare il minimo vitale.⁵⁶ Il termine pauperismo veniva dunque utilizzato durante buona parte del XIX secolo con un significato dispregiativo, mentre invece forse si possono riconoscere nei fenomeni che esso identificava anche aspetti positivi e vitali per la sopravvivenza delle popolazioni più povere.

Come si è detto nell'introduzione alla parte prima, le radici del fenomeno del pauperismo vanno cercate nella formazione di quello che Marx chiamava “esercito industriale di riserva” e che era composto da disoccupati o da lavoratori occupati in mansioni precarie (il cosiddetto *sweating system*). Gran parte della questione del pauperismo era costituita dal fatto che la rivoluzione industriale, con l'aumento della divisione del lavoro, creava una domanda di massa di forza lavoro generica, senza qualificazione, che proveniva dalle campagne, dal lavoro nei campi. Non tutti trovavano lavoro nelle grandi industrie. Molti lo perdevano in seguito alle crisi cicliche. Alta era anche la domanda di lavoro minorile, ovviamente non qualificato, nelle fabbriche, e questo fatto portava con sé l'abbruttimento dei minori. Nello stesso tempo la rivoluzione industriale relegava il lavoro artigiano in una posizione sempre più minoritaria.⁵⁷ L'“aristocrazia operaia”, gli operai che erano nella possibilità di esercitare ancora un mestiere, di avere un controllo sul proprio lavoro, diventavano una minoranza all'interno del più vasto insieme delle “classi lavoratrici”. Mentre la gran parte degli studiosi britannici del periodo ritenevano che le classi lavoratrici producessero troppi figli che poi non erano in grado di mantenere e quindi cadevano nel pauperismo, Marx sosteneva che la sovrappopolazione operaia era un prodotto dell'accumulazione capitalistica che faceva aumentare il capitale costante (i mezzi di produzione, le macchine) a spese di quello variabile (la forza-lavoro, gli operai) e scriveva che “la popolazione operaia produce in misura crescente, mediante l'accumulazione del capitale da essa stessa prodotta, *i mezzi per render se stessa relativamente eccedente*. È questa una *legge della popolazione* peculiare del *modo di produzione capitalistico*, come di fatto ogni

55 P. Capuzzo, *Culture del consumo*, il Mulino, Bologna 2006, p. 246. Sul tema del consumo degli alcolici, si veda B. Harrison, *Drink and the Victorians*, University of Pittsburgh Press, 1971.

56 A. Kidd, *State, Society and the Poor in Nineteenth-Century England*, *op. cit.*, pp. 152-159.

57 D. R. Green, *From Artisans to Paupers*, *op. cit.*

modo di produzione storico particolare ha le proprie leggi della popolazione particolari, storicamente valide. Una legge astratta della popolazione esiste soltanto per le piante e gli animali nella misura in cui l'uomo non interviene portandovi la storia".⁵⁸ Le vere cause di questa condizione di miseria vanno quindi cercate nella durezza del lavoro, nella fatica, nei bassi salari che questi poveri percepiscono, nella mancanza di lavoro, nella disoccupazione e nelle sofferenze che ne derivano. Il concetto di pauperismo era sì ampio, ma non tanto da considerare anche la natura del lavoro o la disoccupazione a cui queste classi erano sottoposte.

1.2 Pauperismo, *Poor Laws* e sovrappopolazione

Vediamo ora quali erano le cause del pauperismo secondo alcuni studiosi britannici che riflettevano su questo tema durante un arco di tempo compreso tra la metà del XVII secolo e tutto il XIX. Come vedremo le cause principali di questo fenomeno sociale venivano identificate soprattutto nelle leggi di assistenza ai poveri (*PL*) e nell'eccessiva prolificità o sovrappopolazione dei *paupers*.

Per comprendere come la questione del pauperismo veniva definita e affrontata in Inghilterra è innanzitutto necessario tener presente che dal lontano 1597-1598 esisteva in questo paese la *PL*, istituita dalla regina Elisabetta I e poi modificata nel tempo varie volte.⁵⁹ La *PL* consentiva di prelevare in ogni parrocchia delle tasse dagli abitanti che possedevano una proprietà immobiliare, per aiutare i poveri, ovvero per far lavorare gli abili, per insegnare un mestiere ai bambini e per assistere i bisognosi di cure. Qualche anno più tardi sorsero le prime *workhouses* dove i poveri capaci di lavorare potevano essere ospitati in cambio di un'attività lavorativa da svolgere all'interno di questi edifici. Sempre nel 1597-1598 si decise che il vagabondaggio e la mendicizia dovevano essere vietati e puniti con la reclusione in case di correzione, e più tardi si decise che gli individui colpevoli di queste infrazioni fossero rispediti nelle loro aree di provenienza. Infatti nel 1662 venne approvato l'*Act of Settlement* con cui si potevano respingere i poveri che immigravano nelle città verso i loro paesi di origine e si poteva negare loro l'assistenza. Non si voleva che essi pesassero sulle tasse locali dei luoghi dove soggiornavano temporaneamente (ciò era detto esplicitamente nel rinnovo della legge nel 1795).⁶⁰ La *PL* serviva cioè ad evitare il vagabondaggio dei contadini perché gli aiuti erano dati dalle parrocchie di nascita e non da quelle in cui si soggiornava. Ma in realtà rimanevano molte difficoltà

58 K. Marx, *Il Capitale*, *op. cit.*, p. 778.

59 B. Inglis, *Poverty and the Industrial Revolution*, *op. cit.*

60 D. Fraser, *The Evolution of British Welfare State*, *op. cit.* pp. 41-45.

nell'applicazione dei provvedimenti di respingimento, per cui a Londra e in altre grandi città affluivano dalle campagne molti poveri e molti vagabondi, che in seguito aumentarono sempre di più soprattutto per effetto della meccanizzazione del lavoro agricolo e delle *enclosures* che ridussero le terre comuni e i mezzi di sostentamento della popolazione più povera (anche la caccia e la pesca di frodo vennero punite sempre più duramente).

In Inghilterra nel 1722 venne approvata un'altra legge (*Workhouse Act*) che permetteva di erigere delle *workhouses* che ospitassero anche poveri non in grado di lavorare (bambini, anziani, infermi). In questo modo si pensava, ottimisticamente, di eliminare la precedente assistenza esterna (*out-door relief*) alle *workhouses* data ai bisognosi. Nel 1782 venne poi approvata una legge (*Gilbert Act*, dal nome del proponente) che istituì la figura del *guardian of the poor* che sovrintendeva alle *workhouses* e alla gestione degli *out-door reliefs*. Gli indigenti potevano ricevere denaro o cibo dalle parrocchie e anche essere aiutati a trovare un'occupazione nel mercato del lavoro presso le stesse parrocchie o presso gli agricoltori del luogo. Sul piano economico, dal 1795 il prezzo del pane, anche per effetto delle guerre Napoleoniche (1803-1815) e delle *Corn Laws* (1815) che frenarono le importazioni di grano proteggendo gli interessi dei grandi proprietari agrari, crebbe così tanto che diventò inostenibile per i salari dei contadini e quindi il numero dei poveri che chiedevano assistenza aumentò ancora (come conseguenza la patata diventò il cibo dei poveri).⁶¹ Ciò costrinse nel 1795 ad un aumento della tassazione sulla proprietà e la ricchezza e a fissare i salari in funzione delle variazioni dei prezzi dei generi alimentari di prima necessità (il cosiddetto *Speenhamland system*): se i salari non erano sufficienti, se gli operai lavoravano poche ore o se perdevano il lavoro, i lavoratori avevano il diritto di chiedere l'aiuto della *PL* presso le parrocchie (il "diritto di vivere" secondo Polanyi) e questa assistenza aumentava secondo il numero dei figli. Gli effetti della legge furono quelli di tenere bassi i salari pagati dagli agricoltori, perché essi venivano integrati attraverso gli aiuti (che però pesavano sulle tasse), ma anche quelli di scoraggiare la ricerca di un lavoro, di impedire fino all'abolizione della legge nel 1834 l'istituzione di un mercato del lavoro concorrenziale e di incentivare la messa al mondo di sempre più figli.⁶² Le difficoltà economiche che fecero seguito alla fine delle guerre Napoleoniche e all'introduzione della *Corn Law* portarono ad un grande aumento delle tasse e dei costi della *PL*, ad un incremento delle agitazioni sociali causate dalla povertà e all'infiltrarsi del dibattito

61 S. Heffer, *High Minds, op. cit.*, pp. 88-89.

62 K. Polanyi, *La grande trasformazione, op. cit.*, pp. 99-109; M. Neuman, *Afterword*, in J. Townsend, *A Dissertation on the Poor Laws, by a Well-Wisher to Mankind*, London 1786 (riedito con un'introduzione di A. Montagu e un saggio sulla *Old Poor Law* di M. Neuman, University of California Press, 1971).

sull'opportunità di tenerla in vita o di abolirla che culminerà con la pubblicazione nel 1834 del *Poor Law Report* e con l'approvazione nello stesso anno del *Poor Law Amendment Act* che riformava il sistema dell'assistenza sociale e rendeva possibile la nascita di un mercato del lavoro concorrenziale. In sostanza ciò che veniva sempre più alla luce era lo stretto intreccio tra leggi sull'assistenza ai poveri, pauperismo, sovrappopolazione e volontà di messa al lavoro dei poveri. Questa riforma dell'assistenza ai poveri venne preceduta, dopo un tormentato percorso politico, da una riforma del sistema elettorale (*Great Reform Act*, 1832) in senso più democratico che riconosceva il diritto di voto agli uomini appartenenti alle classi medie borghesi proprietarie (un settimo della popolazione maschile totale del Regno Unito).⁶³ Un'altra importante riforma riguardò il governo locale (*Municipal Corporation Act*, 1835) che venne riconosciuto come un diritto per nuove grandi aree urbane e industriali che fino ad allora non avevano potuto contare sulla propria autonomia e autorità.⁶⁴

Qui di seguito mettiamo in luce tre differenti approcci teorici alle questioni delle *PL* e della sovrappopolazione elaborati da economisti, filosofi e studiosi della società a partire dalla fine del XVIII secolo: 1) quello dei liberisti, contrari ad ogni intervento statale di assistenza alla povertà: Adam Smith, John McFarlan, Joseph Townsend, Thomas Robert Malthus, David Ricardo e Herbert Spencer; 2) quello degli utilitaristi come Jeremy Bentham, Patrick Colquhoun, Edwin Chadwick e John Stuart Mill, o come Charles Darwin, favorevoli ad un moderato ruolo dello stato, e 3) quello di studiosi, come Thomas Chalmers, sostenitori della beneficenza religiosa privata e dell'economia sociale.

1.3 Contro le *Poor Laws*: filosofi, economisti e sociologi liberisti

1.3.1 David Hume, 1751-1752

Prima di esaminare il pensiero di alcuni economisti e studiosi della società che si esprimevano contro le *PL* è interessante segnalare la posizione contraria alla beneficenza ai poveri espressa da David Hume (1711-1776), il filosofo autore del *Treatise on Human Nature* (1739-1740) che voleva basare le sue ricerche sul metodo sperimentale e sull'osservazione dei fatti.⁶⁵ Infatti nell'*Enquiry Concerning the Principles of Morals* del 1751 egli scriveva che “Il fare l'elemosina ai poveri

63 D. Cannadine, *Victorious Century. The United Kingdom, 1800-1906*, Penguin, 2017, pp. 153-166.

64 *Ibid.*, pp. 170-171.

65 D. Hume, *A Treatise on Human Nature* [1739-1740], ed. L. A. Selby-Bigge, Oxford University Press, Oxford 1968; trad. it. *Trattato sulla natura umana*, in *Opere*, vol. I, Laterza Bari 1971. Su Hume si veda E. Lecaldano, *Hume e la nascita dell'etica contemporanea*, Laterza, Roma-Bari 1991.

che si incontrano è cosa che viene naturalmente lodata, perché pare che rechi sollievo agli indigenti e agli sventurati; ma quando rileviamo l'incoraggiamento che ne viene all'ozio ed alla dissolutezza consideriamo questa specie di carità più come una debolezza che come una virtù".⁶⁶ Qui non è che Hume neghi la simpatia spontanea e diretta nei confronti dei poveri, bensì egli introduce nella simpatia una componente indiretta, mediata, riflessiva e immaginativa che gli consente, come scrive Eugenio Lecaldano, di generare "lo spazio per l'intervento dei sentimenti morali che valuteranno le condotte e potranno distinguere quelle virtuose da quelle viziose".⁶⁷ A proposito della povertà si noti poi che Hume nei suoi *Political Discourses* del 1752 sosteneva che l'industria del lusso faceva aumentare il lavoro degli artigiani, ovvero creava occupazione: "L'aumento e il consumo di tutti quegli oggetti d'uso, che servono di ornamento e di diletto alla vita, sono vantaggiosi per la società, perché, mentre moltiplicano quelle gioie innocenti degli individui, sono al tempo stesso una specie di *deposito* (*storehouse*) di lavoro, che, a seconda delle esigenze dello Stato, può essere rivolto al pubblico servizio. In una nazione in cui non vi sia richiesta di tali consumi superflui, gli uomini affondano nell'indolenza, perdono tutta la gioia della vita, e sono inutili alla collettività, che non può mantenere in vita le sue flotte e i suoi eserciti con l'attività di membri così inerti".⁶⁸ Con l'aumento dell'occupazione si sarebbe accresciuta anche la felicità degli individui, la giustizia e la prosperità dello stato: "Ogni persona dovrebbe, se possibile, godere i frutti del suo lavoro fruendo pienamente di tutti i beni necessari alla vita e di molti di quelli che ad essa arrecano piacere. Non vi è dubbio che una tale eguaglianza è la più confacente alla natura umana e toglie molto meno alla *felicità* del ricco di quanto aggiunga a quella del povero. Essa aumenta inoltre la *fortuna dello Stato* e fa sì che tasse e imposte straordinarie siano pagate più volentieri. Dove le ricchezze sono detenute da pochi, questi devono contribuire con grande larghezza per provvedere alle pubbliche necessità; ma quando la ricchezza è disseminata fra la moltitudine, il peso su ogni spalla risulta leggero, e le tasse non modificano sensibilmente il tenore di vita di ciascuno".⁶⁹

66 D. Hume, *An Enquiry Concerning the Principles of Morals* [1751], ed. by L. A. Selby-Bigge, Oxford University Press, Oxford 1970, p. 181; trad. it. *Ricerca sui principi della morale*, in *Opere*, vol. II, *op. cit.*, p. 191.

67 E. Lecaldano, *Simpatia*, Raffaello Cortina, Milano 2013, p. 48.

68 D. Hume, *Of Refinement in the Arts* [1752], in *David Hume's Political Essays*, ed. C. W. Hendel, The Liberal Art Press, New York 1953, pp. 124-125; trad. it. *Sull'affinamento delle arti*, in *Saggi morali, politici e letterari*, in *Opere*, vol. II, *op. cit.*, p. 680.

69 D. Hume, *Of Commerce* [1752], in *David Hume's Political Essays*, ed. C. W. Hendel, The Liberal Art Press, New York 1953, pp. 138-139; trad. it. *Sul commercio*, in *Saggi morali, politici e letterari*, in *Opere*, vol. II, *op. cit.*, pp. 672-673.

1.3.2 Adam Smith, 1759-1776

Tra i critici più autorevoli delle *PL* vi fu anche Adam Smith (1723-1790) che fin dalla *Theory of Moral Sentiments* (1759-1790) sosteneva che “La beneficenza è sempre libera, non può essere estorta con la forza: la sua mera assenza non espone ad alcuna punizione, perché la mera assenza di beneficenza non tende verso alcun male reale e positivo”.⁷⁰ Secondo Smith, ordinare per legge la beneficenza significherebbe “la distruzione di tutta la libertà, la sicurezza, la giustizia” in quanto “la pace e l’ordine della società sono più importanti del sollievo dei miserabili”.⁷¹ Le critiche alla beneficenza per legge vennero riprese anche nel suo lavoro più famoso, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, pubblicato nel 1776.⁷² Qui Smith in primo luogo sosteneva che l’*Act of Settlement* rendeva difficoltosa la mobilità territoriale della manodopera, teneva bassi i salari e impediva la concorrenza tra le imprese.⁷³ Egli si esprimeva invece a favore dell’innalzamento dei salari degli occupati in modo che le migliori condizioni di vita consentissero una più alta produttività del lavoro e una diminuzione della mortalità infantile tra le classi lavoratrici. Quanto allo stato, per Smith i doveri del sovrano erano, innanzitutto, proteggere i cittadini dai pericoli esterni al paese e, successivamente, assicurare la giustizia che consisteva nel far rispettare la proprietà di ognuno e nel permettere che tutti perseguissero i loro interessi, ed infine, costruire e mantenere quelle istituzioni e opere pubbliche che, pur essendo vantaggiose per una grande società, erano tuttavia di natura tale che i loro costi non avrebbero potuto essere sostenuti da nessuna singola persona o da un piccolo numero di individui. Egli era quindi a favore di interventi governativi nella costruzione di strade e ponti per facilitare il commercio, ed era favorevole ad un limitato intervento pubblico nell’educazione. La legge per i poveri non rientrava, però, tra i doveri dello stato.

1.3.3 John McFarlan, 1782

Dopo Hume e Smith, uno studioso che si occupò criticamente del rapporto tra *PL* e pauperismo fu John McFarlan (1740-1788) che nel 1782

70 A. Smith, *The Theory of Moral Sentiments* [1759-1790], Cambridge University Press, Cambridge 2002, p. 91; trad. it. *Teoria dei sentimenti morali*, Rizzoli, Milano 1995, p. 198.

71 *Ibid.*, p. 95 e pp. 265-266; trad. it. p. 203 e p. 447.

72 Per un’analisi del pensiero di A. Smith, cfr. C. Napoleoni, *Smith Ricardo Marx. Considerazioni sulla storia del pensiero economico*, Boringhieri, Torino 1973, pp. 38-84.

73 A. Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* [1776], The University of Chicago Press, Chicago 1976, Vol. I, Libro I, cap. X, part. II, pp. 151-160; trad. it. *Indagine sulla natura e le cause della ricchezza delle nazioni*, Isedi, Milano 1973, pp. 134-143.

pubblicò un libro intitolato *Inquiries Concerning the Poor*.⁷⁴ Questo autore partiva dalla constatazione che mentre le tasse per il mantenimento dei poveri continuavano a crescere, il loro numero non diminuiva, ma anzi aumentava. Il male (*evil*) più grave sembrava essere quello dei mendicanti rispetto ai quali vi era l'alternativa tra punizione e compassione. Per McFarlan vi era la necessità di svolgere delle indagini approfondite sul fenomeno dei mendicanti perché molte delle soluzioni proposte non sembravano valide. A suo avviso, vi era la povertà causata da malattie, calamità, vecchiaia; vi era poi quella causata dall'aumento della popolazione. Ma vi era anche una povertà colpevole derivante dall'indolenza e dall'uso eccessivo di alcolici. Per McFarlan nelle grandi città si sarebbe dovuto impedire ai mendicanti di esercitare la loro attività. Egli inoltre sosteneva che non era vero che la mendicizia derivava dalla mancanza di lavoro. A suo avviso le città attraevano i poveri viziosi perché qui potevano trovare un ambiente a loro favorevole e un supporto monetario da parte dell'assistenza pubblica e privata.

L'autore di *Inquiries Concerning the Poor* esaminava quindi il ruolo del sistema delle *workhouses* e sosteneva che esse fornivano un riparo soprattutto per i poveri non meritevoli, mentre i veri poveri sono costretti a vivere in condizioni miserevoli. Le *workhouses* erano inoltre luoghi di disordine e di conflitti. Di fronte a questo stato di cose la posizione di McFarlan voleva essere realista: si trattava di ridurre le tasse che venivano imposte per mantenere i poveri non meritevoli di assistenza e di reprimere il fenomeno del vagabondaggio. I poveri meritevoli potevano invece essere aiutati facendoli rimanere nelle loro case piuttosto che ospitandoli nelle *workhouses*, ma avvertiva che le somme devolute non avrebbero dovuto incoraggiare l'indolenza. Veniva proposta anche l'istituzione della figura dell'ispettore dei poveri che aveva il compito di vigilare su chi necessitava effettivamente dell'aiuto pubblico. Infine egli proponeva che i poveri fossero riconosciuti con un distintivo e che i mendicanti fossero rinchiusi in case di correzione dove essi erano obbligati a lavorare.

1.3.4 Joseph Townsend, 1786

Un altro studioso inglese che si occupò del pauperismo, con un lavoro pubblicato nel 1786 e intitolato *A Dissertation on the Poor Laws*, fu il Rev. Joseph Townsend (1739-1816).⁷⁵ Anch'egli criticava le PL che si erano succedute nel tempo perché queste leggi sembravano aggravare i fenomeni che intendevano risolvere. A suo avviso la natura di questi provvedimenti si scontrava con i principi

74 J. McFarlan, *Inquiries Concerning the Poor*, Longman, Edinburgh, 1782.

75 J. Townsend, *A Dissertation on the Poor Laws, by a Well-Wisher to Mankind*, op. cit.. Su questo libro si veda anche A. La Vergata, *Nonostante Malthus. Fecondità, popolazioni e armonia della natura, 1700-1900*, Bollati Boringhieri, Torino 1990, pp. 52-55.

dell'economia politica che sostenevano che solo il lavoro e la temperanza erano la fonte della prosperità nazionale e del benessere degli individui. Secondo il suo ragionamento, nelle campagne la garanzia dell'assistenza ai poveri attraverso le parrocchie dava loro un potere indebito nei confronti dei datori di lavoro. La legge sui poveri scoraggiava anche l'insediamento delle industrie perché i proprietari della terra, se l'industria chiudeva per una crisi, erano costretti a pagare le tasse sui poveri e i disoccupati. Inoltre, la legge non consentiva una facile mobilità del lavoro.

Secondo Townsend, l'alcolismo era un vizio molto diffuso tra i poveri e l'aumento dei salari avrebbe consentito loro di bere ancora di più. Le PL, non obbligando al lavoro, scoraggiavano anche la coltivazione delle terre meno redditizie e, mentre non favorivano un aumento della quantità di cibo disponibile, incoraggiavano invece l'aumento della popolazione tra i più miserevoli, facevano diminuire le risorse a disposizione per i più meritevoli e con ciò ritardavano i loro matrimoni e la messa al mondo di figli. Per Townsend, i rimedi "naturali" a questo aumento della popolazione, che non poteva essere mantenuta con le risorse disponibili, erano che solo coloro che fossero stati in grado di mantenere una famiglia avrebbero potuto sposarsi, mentre gli altri avrebbero dovuto emigrare. La fame avrebbe dovuto quindi essere il principio regolatore della crescita della popolazione. Il rimedio "innaturale" era invece quello dell'abbandono dei neonati. L'aumento della popolazione avrebbe dovuto inoltre essere regolato dalla domanda di lavoro. Townsend proponeva anche l'istituzione di case di lavoro dove si imparava a lavorare, ma dove non si veniva alloggiati e nutriti; sollecitava l'istituzione di un mutuo soccorso con versamenti obbligatori da parte dei lavoratori per l'aiuto in caso di malattia o disoccupazione, e la riduzione del numero di negozi che vendevano alcolici. Infine, a suo avviso, era comunque la carità privata il mezzo più idoneo per aiutare i poveri perché questa si traduceva in un sentimento di riconoscenza verso i ricchi e in una diminuzione delle occasioni di conflitto e di rancore sociale.

1.3.5 Thomas Robert Malthus, 1798-1803

In Gran Bretagna, nel periodo in cui l'industrializzazione portava nelle città migliaia e migliaia di poveri in cerca di lavoro, un importante esponente dell'economia politica fu il Reverendo Thomas Robert Malthus (1766-1834). Egli affrontò il problema dell'indigenza nei suoi saggi, scritti tra la fine del XVIII secolo e i primi decenni del XIX, dedicati al rapporto tra produzione alimentare (mezzi di sussistenza) e crescita della popolazione. La tesi di fondo di Malthus, sostenuta nel *Saggio sul principio di popolazione* del 1798, era che, senza interventi di riequilibrio, si assisteva ad una naturale e tendenziale divaricazione tra

l'incremento della popolazione, che procedeva geometricamente, e l'incremento dei mezzi di sussistenza che era invece solamente aritmetico.⁷⁶ Si trattava quindi per Malthus di porre dei freni all'aumento della popolazione e di incrementare la produzione dei mezzi di sussistenza. Dal suo punto di vista, le leggi sui poveri in vigore agivano in senso contrario a quello che sarebbe stato necessario ed era stato previsto dalla Provvidenza, ovvero l'equilibrio conflittuale tra l'uomo e la natura (tra di essi non essendovi armonia), e creavano, appunto, il fenomeno del pauperismo e della sovrappopolazione. Esse favorivano i matrimoni tra i più poveri e non provocavano un aumento delle risorse alimentari disponibili, le quali anzi diminuivano per i più meritevoli perchè venivano consumate da coloro che ricevevano assistenza nelle *workhouses*. Egli infatti sosteneva che “Se i poveri dovessero vivere nelle case di lavoro meglio di quanto vivano oggi, questa ulteriore distribuzione di denaro nella società tenderebbe in modo ancora più cospicuo a deprimere le condizioni di quanti si trovano fuori dalle case di lavoro, perché i prezzi dei generi alimentari aumenterebbero”.⁷⁷ Per Malthus le leggi sui poveri generavano la possibilità di soddisfare dei desideri immediati, eliminavano gli stimoli derivanti dal “male” e dalla “necessità”, invece di favorire il risparmio, la sobrietà, il sacrificio, l'operosità, lo sforzo, lo spirito e la felicità. Egli quindi proponeva l'abolizione graduale nel tempo delle *PL*.

Per l'economista inglese, vi erano due freni naturali (*positive checks*) all'aumento della popolazione: 1) la miseria, ovvero la mancanza di cibo, le epidemie, le abitazioni malsane, il duro lavoro; 2) il vizio, ovvero la prostituzione, il bere, la vita urbana. Vi erano inoltre dei freni morali e prudenziali “preventivi” costituiti dall'astinenza dal matrimonio e dal fare figli (“self-restraint”, concetto introdotto nella seconda edizione del 1803 del saggio), fino a quando non si avevano i mezzi sufficienti per mantenere una famiglia, e da rapporti sessuali “viziosi” che erano comunque da condannare moralmente anche se non davano luogo alla nascita di figli. Per l'economista inglese era però necessario introdurre anche dei freni artificiali che egli identificava nelle *workhouses* dove le condizioni di lavoro avrebbero dovuto essere dure e dove gli abili al lavoro avrebbero dovuto essere obbligati a lavorare.

Per Malthus, come scriveva nell'edizione del 1803 del *Saggio sul principio di popolazione*, i poveri erano essi stessi la causa della loro povertà perché non obbedivano alle leggi naturali che Dio indicava ad ogni essere umano capace

⁷⁶ T. R. Malthus, *An Essay on the Principle of Population as It Affects the Future Improvement of Society, with Remarks on the Speculations of Mr. Godwin, M. Condorcet, and Other Writers* [1798]; trad. it. *Saggio sul principio di popolazione* seguito da *Esame sommario del principio di popolazione* [1830], a cura di G. Maggioni, Einaudi, Torino 1977, p. 13. Godwin e Condorcet erano progressisti e difensori delle leggi sui poveri.

⁷⁷ *Ibid.*, pp. 46-47.

di ragione.⁷⁸ Egli era consapevole dell'impossibilità di imporre per legge una diversa condotta morale ai poveri, ma si batteva, come si è visto, perché almeno la legislazione vigente non favorisse un aumento delle nascite. In conclusione, a suo avviso, il contributo fondamentale alla diminuzione della povertà veniva dalla riduzione della sovrappopolazione lavoratrice che si otteneva con la volontaria astinenza sessuale (applicando così una legge di natura), con l'impegno morale di coloro che lavoravano, e con l'eliminazione delle leggi di assistenza agli indigenti, accusate di favorire la loro crescita demografica e l'aumento delle tasse sui ricchi.⁷⁹

1.3.6 David Ricardo, 1817

Un altro esponente dell'economia politica contrario alle leggi sui poveri fu David Ricardo (1772-1823) che nel 1817 pubblicò un libro intitolato *The Principles of Political Economy and Taxation*. In esso l'autore sosteneva che i salari in generale non avrebbero dovuto superare il livello di sussistenza dei lavoratori, che avrebbero dovuto essere lasciati al libero mercato e che le PL non avrebbero dovuto interferire con queste dinamiche. A suo avviso, "Come tutti gli altri contratti, i salari dovrebbero essere lasciati alla determinazione della libera e leale concorrenza del mercato, e il legislatore non dovrebbe mai interferire per controllarli. La chiara e immediata tendenza delle leggi per i poveri è nettamente in contrasto con questi evidenti principi: non è quella, prevista dalle intenzioni caritatevoli del legislatore, di migliorare la condizione dei poveri, ma quella di peggiorare le condizioni tanto dei poveri quanto dei ricchi; invece di rendere ricchi i poveri, sono fatte apposta per rendere poveri i ricchi. Finché le presenti leggi sono in vigore, è perfettamente nell'ordine naturale delle cose che il fondo per il mantenimento dei poveri debba progressivamente aumentare, fino ad assorbire tutto il reddito netto del paese, o almeno la parte di questo reddito che lo stato ci avrà lasciato, una volta che abbia soddisfatto le proprie inesaste esigenze di spesa pubblica".⁸⁰ Tuttavia, le leggi sui poveri avrebbero dovuto essere abolite gradualmente. Il loro compito sarebbe stato quello di regolare l'incremento demografico dei poveri e di impedire i matrimoni precoci. Ai poveri sarebbero stati insegnati i valori dell'indipendenza, della prudenza e della previsione in modo che essi potessero contare sulle loro proprie capacità. Ricardo infine scriveva che

78 T.R. Malthus, *An Essay on the Principle of Population* [1803], Everyman's Library, 1958, vol. II, p. 117. Di questa edizione del 1803 del *Saggio* non esiste una traduzione italiana.

79 Per un'analisi approfondita del pensiero di Malthus, cfr. A. La Vergata, *Nonostante Malthus, op. cit.*, pp. 56-67.

80 D. Ricardo, *The Principles of Political Economy and Taxation* [1817], Empiricus Books, London 2002, p. 61; trad. it. *Sui principi dell'economia politica e della tassazione*, ISEDI, Milano 1976, p. 70. Per un'analisi del lavoro di Ricardo, si veda C. Napoleoni, *Smith Ricardo Marx, op. cit.*, pp. 85-129.

“se il nostro progresso dovesse diventare più lento; se dovessimo raggiungere la condizione di uno stato stazionario, da cui ho fiducia siamo ancora molto lontani, allora la perniciosa natura di queste leggi diventerebbe più manifesta e allarmante; e per di più, la loro abrogazione sarebbe ostacolata da molte nuove difficoltà”.⁸¹

1.3.7 William Thomas Thornton, 1846

William Thomas Thornton (1813-1880) fu l'autore di un trattato intitolato *Over-Population and its Remedy* pubblicato nel 1846. La tesi che sosteneva, sulla scia di Malthus, era che l'eccessiva numerosità della popolazione lavoratrice era la causa principale della povertà e della miseria. Secondo questo studioso, la sovrappopolazione della classe lavoratrice esercitava i suoi effetti negativi principalmente perché provocava un eccesso di offerta di lavoro rispetto alla domanda, rendendo così i salari pagati alle persone occupate insufficienti per mantenere la restante popolazione operaia che era disoccupata. Da un lato, le famiglie dei lavoratori erano troppo numerose per essere mantenute in modo dignitoso dai loro membri occupati; da un altro lato, l'eccessiva numerosità dell'offerta di lavoro si traduceva in una forte competizione tra la popolazione lavoratrice che aveva l'effetto di tenere bassi i salari. Dunque Thornton sosteneva che “over-population may be shortly defined to be *a deficiency of employment for those who live by labour, or a redundancy of the labouring class above the number of persons that the fund applied to the remuneration of labour can maintain in comfort*”.⁸² Riprendendo le argomentazioni già avanzate da Malthus, Thornton sosteneva che le classi lavoratrici avrebbero continuato a moltiplicarsi, a meno che non si fosse frenata la loro propensione ai matrimoni e a far figli, o che le guerre e le malattie non ne avessero limitato il numero. Egli osservava anche che più la miseria cresceva, meno restrizioni c'erano a mettere al mondo figli e che ciò, a sua volta, creava ulteriore miseria. Secondo questo autore, la sovrappopolazione nelle città era causata principalmente dall'immigrazione di poveri dalle campagne. Se non fosse stato per quest'eccesso di popolazione di provenienza rurale, l'alta mortalità che si registrava nelle città avrebbe reso stabile o declinante la loro grandezza perché più o meno si sarebbe equiparata al numero delle nascite. A suo avviso, inoltre, la popolazione urbana aveva meno incentivi a sposarsi e a fare figli rispetto a quella rurale.

Per Thornton, le PL portavano una grande responsabilità nella questione

81 *Ibid.*, p. 63; trad. it., p. 72.

82 W.T. Thornton, *Over-Population and its Remedy; or, an inquiry into the extent and causes of the distress prevailing among the labouring classes of the British Isles, and into the means of remedying it*, Longman, London 1846, p. 3.

della sovrappopolazione lavoratrice da quando, circa a metà del XVIII secolo, esse avevano incentivato i matrimoni tra i poveri. Egli quindi affermava che era necessario riequilibrare la relazione tra popolazione e risorse, ovvero tra numerosità delle classi lavoratrici e salari. Se i salari dovevano essere sufficienti per mantenere adeguatamente i lavoratori, la numerosità della popolazione lavoratrice doveva diminuire. A suo avviso, date le condizioni di libero mercato delle merci e dei capitali, non era possibile aumentare i salari in Gran Bretagna perché allora non ci sarebbe stata più convenienza ad investire in questo paese. L'unica soluzione che lui vedeva era quella di diminuire la pressione demografica delle classi lavoratrici in modo che i salari fossero sufficienti per il mantenimento di un numero inferiore di lavoratori. Per far questo la strategia principale consisteva nell'impedire i matrimoni tra i poveri fin tanto che non vi fossero le risorse per mantenere una famiglia.

Thornton non dice come i lavoratori potrebbero nel breve e medio periodo ottenere i salari sufficienti per mantenere una famiglia e sembra quindi che affidi ad una diminuzione dell'offerta di lavoro nel lungo periodo il necessario riequilibrio tra numero dei lavoratori e fondo salari. Poiché, come si è visto, egli afferma che la miseria stessa è causa della sovrappopolazione, allora una diminuzione dell'indigenza potrebbe disincentivare, a suo parere, la coppie dal produrre figli. Quindi, la questione diventa quella della diminuzione della miseria e quella della creazione di condizioni di vita che disincentivino la proliferazione. A questo proposito Thornton insisteva nel dire che le classi lavoratrici più povere dovevano provvedere a se stesse, ovvero non dovevano divenire dipendenti dall'assistenza pubblica della *PL*. La stessa *PL* avrebbe potuto agire positivamente in questo senso, ovvero avrebbe dovuto prestare aiuto solamente nei casi di indigenza veramente necessari e questa assistenza avrebbe dovuto essere di livello inferiore a quello che un lavoratore avrebbe potuto ottenere con il suo salario. Thornton quindi difendeva le restrizioni della *PL* del 1834 (si veda più avanti) e si diceva contrario ad un ammorbidimento delle sue norme (p. e. la norma che impediva alle coppie di vivere insieme nelle *workhouses*). Criticava invece il fatto che venissero dati ancora troppi sussidi *out-door*, con scarse verifiche di effettiva necessità. Sosteneva inoltre che non si dovevano aumentare le tasse per dare maggiori sussidi.

Un'altra misura necessaria per diminuire la sovrappopolazione era l'incentivo all'emigrazione dei lavoratori nelle nuove colonie d'oltremare. A suo avviso, sarebbe stato necessario avere un piano per guidare l'emigrazione che non poteva essere lasciata a se stessa. Thornton infine pensava che il miglioramento delle condizioni abitative fosse fondamentale per sconfiggere la miseria dei più

poveri e per ridurre il numero delle nascite. Egli quindi auspicava l'approvazione di un *Building Act* che impedisse la realizzazione di case senza sistemi di drenaggio e di acqua corrente e che non consentissero la separazione dei sessi. Nel caso delle grandi città industriali c'era bisogno di edifici di grandi dimensioni (7-8 piani) suddivisi in abitazioni separate adatte a famiglie e a persone singole. Queste abitazioni per le classi lavoratrici avrebbero potuto essere costruite dagli stessi industriali. In questo modo, scriveva l'autore, si sarebbero raddoppiati i legami di dipendenza (lavorativa e abitativa) dei salariati nei confronti degli imprenditori.

1.3.8 Herbert Spencer, 1851-1884

Un importante oppositore delle PL fu anche il filosofo e studioso della società Herbert Spencer (1820-1903).⁸³ Questa opposizione venne espressa fin dalla sua prima opera del 1851 intitolata *Social Statics: or the Conditions Essential to Human Happiness Specified and the First of them Developed*. Il punto di partenza del ragionamento era costituito da quello che lui definiva il “first principle” morale che ogni uomo avrebbe dovuto rispettare e perseguire: “Every man has freedom to do all that he wills, provided he infringes not the equal freedom of any other man”.⁸⁴ Da questo “primo principio” della libertà individuale Spencer pensava di dedurre scientificamente tutte le regole che ognuno doveva imporsi nella vita sociale. A suo avviso, il senso morale per la libertà di ognuno doveva essere sviluppato il più possibile nella coscienza di tutti gli individui in modo da evitare qualsiasi intrusione dall'esterno, sia statale che privata. Per quanto riguarda le leggi e le azioni dello stato, esse dovevano limitarsi alla protezione dei diritti e delle proprietà dei cittadini, ed esso non doveva perseguire nessuna politica redistributiva verso i poveri.

Per Spencer, la “vital law of society” consisteva nell'eliminazione dei più deboli - definiti “the great unwashed”⁸⁵ - da parte dei più forti. Secondo il filosofo inglese, la sopravvivenza dei più adatti e l'eliminazione dei più deboli corrispondeva ad una legge naturale inesorabile e lungimirante: “The poverty of the incapable, the distresses that come upon the imprudent, the starvation of the idle, and those shoulderings aside of the weak by the strong, which leave so many “in shallow and in miseries”, are the decrees of a large, far-seeing benevolence. It seems hard that an unskilfulness which with all his efforts he cannot overcome, should entail hunger upon the artizan. It seems hard that a labourer incapacitated

⁸³ Per un'analisi critica del pensiero di Spencer si veda A. La Vergata, *Nonostante Malthus*, op. cit., pp. 124-163.

⁸⁴ H. Spencer, *Social Statics: or the Conditions Essential to Human Happiness Specified and the First of them Developed*, Chapman, London, 1851, p. 103. Su questo testo di Spencer si veda A. La Vergata, *Guerra e darwinismo sociale*, Rubettino, Soveria Mannelli 2005, pp. 35-46 e p. 100.

⁸⁵ *Ibid.*, p. 228.

by sickness from competing with his stronger fellows, should have to bear the resulting privations. It seems hard that widows and orphans should be left to struggle for life or death. Nevertheless, when regarded not separately, but in connection with the interests of universal humanity, these harsh fatalities are seen to be full of the highest beneficence - the same beneficence which brings to early graves the children of diseased parents, and singles out the low-spirited, the intemperate, and the debilitated as the victims of an epidemic".⁸⁶

Secondo Spencer, i poveri e i deboli dovevano imparare dalle loro esperienze e sofferenze ad agire più razionalmente in futuro. Non bisognava difendere i poveri e i sofferenti perché le leggi naturali del cambiamento portavano con sé il miglioramento della razza. Viceversa, la *PL* e ogni altra misura pubblica a favore delle classi più bisognose di aiuto erano foriere di ingiustizie sociali a danno di chi lavorava e risparmiava, e perpetuavano la moltiplicazione dei meno capaci. Per il filosofo inglese, "we must call those spurious philanthropists, who, to prevent present misery, would entail greater misery upon future generations. All defenders of a poor law must, however, be classed among such. That rigorous necessity which, when allowed to act on them, becomes so sharp a spur to the lazy and so strong a bridle to the random, these pauper's friends would repeal, because of the wailing it here and there produces. Blind to the fact, that under the natural order of things society is constantly excreting its unhealthy, imbecile, slow, vacillating, faithless members, these unthinking, though well-meaning, men advocate an interference which not only stops the purifying process, but even increases the vitiation - absolutely encourages the multiplication of the reckless and incompetent by offering them an unfailing provision, and discourages the multiplication of the competent and provident by heightening the prospective difficulty of maintaining a family. And thus, in their eagerness to prevent the really salutary sufferings that surround us, these sigh-wise and groan-foolish people bequeath to posterity a continually increasing curse".⁸⁷ La *PL* poteva solo ritardare e invertire un processo naturale di trasformazione sociale; essa toglieva a chi aveva e meritava per dare a chi non aveva e non meritava; la spesa che essa implicava era improduttiva perché non produceva lavoro: "Manifestly, out of a given population, the greater the number living on the bounty of others, the smaller must be the number living by labour; and the smaller the number living by labour, the smallest must be the production of food and other necessaries; and the smaller the production of necessaries, the greater must be the distress".⁸⁸

⁸⁶ *Ibid.*, p. 323.

⁸⁷ *Ibid.*, pp. 323-324.

⁸⁸ *Ibid.*, p. 328.

Allo stesso modo, sulla base del principio della non interferenza dello stato, Spencer condannava i provvedimenti governativi che erano stati adottati circa la sanità pubblica. Spencer quindi era contrario ad ogni intervento dello stato diverso da quello della protezione della libertà dei cittadini. Non condannava, invece, la carità e la beneficenza privata volontaria. Egli infatti diceva che “By our hypothesis the connection of each individual with the community as politically organized, must be voluntary”.⁸⁹ L'individuo non aveva nessun obbligo verso la società e tutto quello che faceva di positivo verso gli altri doveva essere fatto solamente su basi volontarie. Egli pensava ancora ad una beneficenza privata basata su un rapporto diretto e personale tra il ricco e il povero che invece veniva distrutto dall'assistenza data per legge dello stato.

Dopo *Social Statics* Spencer pubblicò nel 1852 sulla *Westminster Review* un saggio dal titolo *A Theory of Population, Deduced from the General Law of Animal Fertility*.⁹⁰ Qui egli esprimeva tutto il suo ottimismo nei confronti del libero corso delle leggi di natura che autoregolano il rapporto tra le risorse naturali e la popolazione e conducono verso il progresso. Secondo Spencer, nel caso della popolazione umana la crescita demografica, con la pressione che essa esercita sulle risorse, ha stimolato la ricerca di un continuo perfezionamento delle capacità intellettuali. Coloro che non sono capaci di adeguarsi a questi processi di autoconservazione vengono eliminati nella lotta per l'esistenza. Il risultato finale di questo processo consisterà in una progressiva diminuzione della pressione demografica perché questa avrà esaurito il suo compito di stimolo del progresso. Ovviamente, il non-detto di questo saggio era che ogni interferenza statale nel libero corso delle leggi di natura in difesa dei più deboli avrebbe alterato l'equilibrio tra risorse e popolazione, causando sia un fenomeno di sovrappopolazione che uno di scarsità di risorse con il risultato di ritardare il progresso sociale.

Nella seconda metà degli anni 1860 Spencer pubblicò *The Principles of Biology* (1864-1867).⁹¹ Anche qui egli scriveva che la “sopravvivenza dei più adatti” ai cambiamenti dell'ambiente era messa in pericolo dalle PL che facevano sì che i più deboli potessero sopravvivere e moltiplicarsi perché aiutati dallo stato. Per il filosofo inglese, probabilmente influenzato dal naturalista francese Jean-Baptiste Lamarck (1744-1829),⁹² i continui cambiamenti dell'ambiente fisico e

⁸⁹ *Ibid.*, p. 254.

⁹⁰ H. Spencer, “*A Theory of Population, Deduced from the General Law of Animal Fertility*”, in *Westminster Review*, LVII, I, 1852, pp. 468-501.

⁹¹ H. Spencer, *The Principles of Biology*, 2 vol., Williams and Norgate, Edinburgh, 1864-1867.

⁹² J-B. Lamarck, *Filosofia zoologica*, a cura di G. Barsanti, La Nuova Italia, 1976.

sociale domandavano all'uomo di adattarsi fisicamente e psicologicamente alle nuove condizioni di esistenza. L'adattamento, l'equilibrio tra le forze interne ed esterne era il fine dell'evoluzione per Spencer. Tra i cambiamenti dell'ambiente, riprendendo le argomentazioni già avanzate da Malthus, Spencer sottolineava l'importanza dei pericoli causati dall'incremento della popolazione umana in una situazione di risorse alimentari tendenzialmente limitate. Questo squilibrio costituiva lo stimolo ad incrementare l'offerta di beni necessari alla vita umana. Ciò provocava delle modificazioni nell'intelligenza e nella morale dei più capaci che venivano poi trasmesse ereditariamente ai loro discendenti. In questo modo la "razza" umana progrediva verso uno stato di perfezione fisica e morale. Tuttavia, diceva Spencer, se questo processo di spontanea e naturale evoluzione progressiva, che comportava una diminuzione della pressione della popolazione sulle risorse alimentari, veniva modificato artificialmente da leggi di protezione dei più deboli e dei più prolifici (le *PL*), il progresso della "razza" era interrotto e deviato, e si consentiva ai meno adatti strutturalmente e funzionalmente, nel corpo e nella mente, di moltiplicarsi ereditariamente invece di diminuire quantitativamente ed estinguersi.⁹³

Nel 1873 Spencer pubblicò *The Study of Sociology*, un'opera nella quale egli ribadiva il pensiero che l'aiuto statale prestato ai più deboli produceva un risultato contrario alla sopravvivenza dei più adatti: "Il promuovere l'accrescimento dei buoni a nulla a spese degli abili, è un'estrema crudeltà; è un volere di proposito deliberato aumentare le sciagure delle generazioni future. Non si può infliggere alla posterità una maledizione più grave di quella di lasciarle una popolazione sempre crescente di imbecilli, di oziosi e di delinquenti. L'aiutare i cattivi a moltiplicarsi è praticamente lo stesso che procurare scelleratamente ai nostri discendenti una maggiore falange di nemici. È da porsi in dubbio se la insensata filantropia che si adopera a lenire direttamente i mali, non curandosi di quelli che produce indirettamente, non faccia più danno di quello che cagiona un egoismo illimitato".⁹⁴ In quest'opera Spencer accusava anche lo stato di sostituirsi ai genitori nell'opera di educazione dei figli facendo così venir meno ogni principio di responsabilità personale. A suo avviso, il benessere sociale veniva solo da lenti processi che riguardavano la natura individuale e che portavano a piccole

93 Qui forse si può rintracciare l'influenza su Spencer degli scritti sulla degenerazione dello psichiatra francese B.A. Morel (1809-1873), *Traité des dégénérescences physiques, intellectuelles et morales de l'espèce humaine et des causes qui produisent ces variétés maladives*, Baillière, Paris 1857 e *Traité des maladies mentales*, Masson, Paris 1860, che riteneva che la degenerazione fisica e morale avesse cause ambientali e che essa poi venisse trasmessa ereditariamente alle generazioni successive.

94 H. Spencer, *The Study of Sociology* [1873], intr. by M. Taylor, Routledge/Thoemmes, London 1996, p. 345; trad. it. *Introduzione allo studio della sociologia*, Dumolard, Milano 1881, p. 458.

progressive modificazioni, e non da politiche pubbliche, basate su concezioni sbagliate, che distribuivano risorse a tutti non rispettando criteri di merito. In questa stessa opera del 1873 Spencer accusava le classi più povere di essere le più immorali e le più disposte a sottomettersi all'autorità e perciò di favorire il ritorno ad una società di tipo militare, ovvero a una società non democratico-liberale. Per il filosofo inglese, laddove il governo estendeva la sua azione al di là della protezione della libertà dei singoli, la società regrediva ad uno stadio di sviluppo più arretrato di quello raggiunto dalla società industriale liberale.

In *The Principles of Sociology* (1876-1896) Spencer riprendeva questi ultimi temi e sottolineava che nelle società di tipo militare gli individui erano costretti a cooperare a beneficio dello stato, mentre in quelle industriali di mercato lo stato aveva di mira il benessere individuale. Per il filosofo inglese, il benessere della società, considerato separatamente da quello dei suoi membri individuali, non aveva ragione di essere perseguito. Egli inoltre affermava che nelle società regolate dallo stato coloro che occupavano le posizioni superiori impedivano il cambiamento sociale e che il carattere morale e intellettuale dei cittadini si indeboliva.⁹⁵ In questo lavoro Spencer criticava anche la Germania di Bismarck per aver introdotto delle misure di assicurazione statale che pesavano, attraverso le tasse, sugli artigiani. Allo stesso modo, per quanto riguarda la Gran Bretagna, Spencer contestava una serie di misure come il *Contagious Disease Act*, la riforma sanitaria, la PL, l'istituzione del *Local Government Board*, le amministrazioni pubbliche (statali o comunali) del gas, dell'acqua, delle case, delle ferrovie, dei telegrafi e l'estensione della legislazione in molti altri campi che limitavano le libertà individuali e configuravano una penetrazione dello stato nella società e nell'economia, mettendo così in discussione i principi liberistici della società di tipo industriale. Egli tuttavia si dichiarava fiducioso che i principi del mercato e dell'individualismo alla fine avrebbero prevalso.

Infine, nei saggi raccolti in *The Man versus the State* (1884), Spencer ritornò sui pericoli costituiti, da un lato dalla presenza di una massa di *underseving poor* e, dall'altro, dal crescente intervento pubblico a favore del *welfare* della popolazione più povera. Invece di assistere alla sopravvivenza dei più adatti, si osservava il “*survival of the unfittest?*”⁹⁶ Le PL avevano prodotto una crisi morale che avrebbe richiesto più di una generazione per essere superata. Per Spencer, infine, era una pura illusione pensare di eliminare la miseria sociale attraverso l'intervento dello stato in quanto il benessere sociale dipendeva dal carattere morale degli individui.

95 H. Spencer, *The Principles of Sociology* [1876-1896], Transactions Publishers, New Brunswick, N.J. 2002, reprint ed. 1898; trad. it. *Principi di sociologia*, 2 vol., Utet, Torino 1967.

96 H. Spencer, *Man versus the State* [1884], Williams and Norgate, London 1892, p. 358.

1.3.9 Henry Mayhew, 1861

Fra chi si opponeva alla *PL* per i suoi supposti effetti perversi, troviamo infine anche un famoso giornalista dell'epoca, Henry Mayhew (1812-1887), collaboratore del *Morning Chronicle* e autore nel 1861 di una vasta opera intitolata *London Labour and the London Poor*.⁹⁷ Per Mayhew il pauperismo era costituito da una sovrabbondanza di offerta di lavoro: “in almost all occupations there is in this country a *superfluity of labourers*, and this alone would tend to render the employment of a vast number of the hands of a casual rather than a regular character ... Hence we see that a surplusage of hands in a trade tends to change the employment of the great majority from a state of constancy and regularity into one of casuality and precariousness”. A surplusage of hands in a trade may proceed from three different causes, viz.: 1. The alteration of the hours, rate, or mode of working, or else the term of hiring. 2. The increase of the hands themselves [dovuta al lavoro femminile e minorile e all’immigrazione urbana e dall’estero senza qualifica]. 3. The decrease of the work”.⁹⁸ Secondo Mayhew, a Londra “only 1.500.000 are fully and constantly employed, while 1.500.000 more are employed only half their time, and the remaining 1.500.000 wholly unemployed, obtaining a day’s work *occasionally* by the displacement of some of the others”.⁹⁹ All’interno della sovrappopolazione operaia Mayhew riconosceva tre classi di poveri: quelli che volevano lavorare, quelli che non potevano lavorare e quelli che non volevano lavorare. Quest’ultimi erano composti da prostitute, indolenti, vagabondi, mendicanti e criminali. Tutti costoro vivevano sulle spalle di chi lavorava e si prendeva cura di sè. Secondo Mayhew non bisognava sprecare risorse pubbliche “on beings that will be content to live on our bounty, and will never return a moral profit to our charitable industry”.¹⁰⁰ La *PL* andava quindi abolita.

1. 3. 10 Walter Bagehot, 1872-1880

Si può infine esaminare la posizione contraria alle *PL* di Walter Bagehot (1826-1877) che fu un famoso saggista politico e giornalista (in questa veste fondò nel 1855 la *National Review* e divenne editore de *The Economist* dal 1861). In *Physics and Politics, or, Thoughts on the Application of the Principles of ‘Natural Selection’ and ‘Inheritance’ to Political Society*, pubblicato nel 1872, Bagehot affrontò il tema dell’evoluzione di alcune società dallo stato primitivo a quello civile.

97 E. P. Thompson and E. Yeo, eds, *The Unknown Mayhew*, Merlin Press, London 1971.

98 H. Mayhew, *London Labour and the London Poor* [1861], IV Voll., Dover, New York 1968, Vol. II, p. 302.

99 *Ibid.*, p. 323.

100 *Ibid.*, p. 448.

In breve, egli riteneva che ciò fosse avvenuto attraverso l'imposizione sulle popolazioni selvagge dell' "authority of 'customary law'" e attraverso un processo di trasmissione ereditaria del carattere così acquisito che nel tempo aveva portato al "government by discussion" e ad una "animated moderation" il cui esito era il progresso in continuità con le tradizioni nazionali (sui temi del parlamentarismo si veda il suo *The English Constitution* del 1867). Proprio per queste ragioni a Bagehot non sembravano convincenti le posizioni dei filantropi e dei riformatori radicali che volevano estirpare rapidamente i mali sociali. A suo avviso, la filantropia "augments so much vice, it multiplies so much suffering, it brings to life such great populations to suffer and to be vicious, that it is open to argument whether it be or be not an evil to the world, and this is entirely because excellent people fancy that they can do much by rapid action - that they will most benefit the world when they most relieve their own feelings; that as soon as an evil is seen 'something' ought to be done to stay and prevent it".¹⁰¹ In sostanza, diceva Bagehot, le leggi sui poveri portavano ad un incremento della popolazione che non era in grado di provvedere a se stessa, ma il rimedio doveva essere ben ponderato.

In un altro saggio invece Bagehot criticava le posizioni di Malthus e di Galton sul deterioramento della razza, a loro avviso dovuto all'eccessiva prolificità dei più deboli. Secondo Bagehot, Malthus non aveva approfondito a sufficienza gli effetti del "self-restraint" che agiva in senso positivo e poteva portare a conclusioni meno catastrofiche di quelle sostenute dal famoso economista nel suo saggio sul *Principio di popolazione*. Quanto a Galton che era preoccupato per l'aumento della popolazione meno previdente e meno ambiziosa (vedi la parte seconda di questo libro), Bagehot diceva che le grandi città esercitavano la funzione di una "huge cleansing machinery" (nei confronti dei "great unwashed" di Spencer) in quanto in esse (a) diminuiva la forza fisica degli abitanti più deboli, mentre aumentava quella della popolazione rurale ("The diminished growth of urban populations seems to be Nature's remedy for the diminution in their strength"), (b) il grande numero di alcolisti provocava una diminuzione della natalità, (c) si raggruppavano molti criminali che erano perlopiù individui sterili, e (d) aumentava lo *stress* nervoso che era un impedimento alla prolificità di donne e uomini.¹⁰² Insomma, le grandi città erano uno strumento del "darwinismo sociale" che selezionava i meglio adatti a sopravvivere e a progredire. Allo stesso modo, diceva Bagehot, le popolazioni selvagge vengono eliminate perché

101 W. Bagehot, *Physics and Politics, or, Thoughts on the Application of the Principles of 'Natural Selection' and 'Inheritance' to Political Society* [1872], Hard Press.net, p. 81.

102 W. Bagehot, *Malthus* [1880], in *Economic Studies*, edited by R. Holt Hutton, Longmans, London 1902, pp. 184-187.

sono incapaci di sostenere l'“hard work” imposto dai colonizzatori, l'alcol, le malattie e lo stress portati dall'uomo civilizzato. Le conclusioni erano che “All through society there is constant tendency in civilised life to slacken the pace of population by weeding away those weaker and less valuable”.¹⁰³

1.4 In difesa delle *Poor Laws*: gli utilitaristi

1.4.1 Thomas Hobbes, 1651

Prima di esaminare il contributo dato dagli utilitaristi al dibattito sulla *PL*, si deve accennare al pensiero sulla povertà di due studiosi che pubblicarono le loro opere durante il XVII secolo, ovvero molto prima dell'epoca che stiamo prendendo in considerazione. Entrambi questi studiosi furono a favore di un intervento assistenziale dello stato nei confronti dei poveri. Il primo fu Thomas Hobbes (1588-1679) che nel *Leviatano* (1651), esprimendosi a sostegno della *PL*, osservò che “quando molti uomini, per qualche evento inevitabile, divengono incapaci di mantenersi con il proprio lavoro, non andrebbero lasciati alla carità dei privati, ma bisognerebbe provvedere loro con delle leggi statali (nella misura richiesta dalle necessità naturali). Infatti, come per ogni uomo non è caritatevole negare aiuto agli inabili, così non lo è neppure per il sovrano esporli al rischio di tale incerta carità ... Ma le cose stanno altrimenti per quelli dotati di fisico forte: vanno forzati a lavorare e per evitare la scusa che non trovano un impiego, dovrebbero esserci leggi che possono incoraggiare ogni tipo di arte, come la navigazione, l'agricoltura, la pesca e tutti i tipi di di manifatture che richiedono lavoro. Il gran numero di gente povera, e tuttavia forte e ancora in crescita, va trapiantato in paesi non sufficientemente abitati, dove però non deve sterminare gli indigeni, bensì costringerli alla coesistenza e non deve vagare per i territori sterminati per prendere quello che trova, ma coltivare ogni piccolo appezzamento di terra con arte e laboriosamente per procurarsi il sostentamento nella stagione dovuta. E quando tutto il mondo sarà saturo di abitanti, allora l'ultimo rimedio fra tutti sarà la guerra, che provvederà ad ognuno con la vittoria o con la morte”.¹⁰⁴

1.4.2 John Locke, 1697

Il secondo studioso a cui si deve accennare è John Locke (1632-1704), il filosofo dei diritti naturali, che pochi anni dopo aver pubblicato i *Due trattati sul governo* (1690), in cui sosteneva che la libertà era basata sul consenso verso le leggi dello stato e che la proprietà privata trovava la sua giustificazione nel lavoro di ognuno - “La ragione per cui gli uomini entrano in società è la salvaguardia

103 *Ibid.*, p. 188.

104 T. Hobbes, *Leviatano* [1651], Parte II, Lo Stato, cap. XXX, Il compito del rappresentante del sovrano, Dell'ufficio del rappresentante sovrano; trad. it. Bompiani, Milano 2001, p. 563.

della loro proprietà, e il fine in vista del quale essi eleggono un legislativo e lo autorizzano è che possano essere istituite leggi e poste regole capaci di custodire e delimitare la proprietà di ogni membro della società, capaci di limitare il potere e moderare il dominio di ogni parte o membro di essa” -,¹⁰⁵ fu autore nel 1697, come *Commissioner on the Board of Trade*, di un documento nel quale, non considerando le cause strutturali della povertà e della disoccupazione che si aggravarono tra il 1690 e il 1700, affermava che i poveri erano responsabili delle loro condizioni in quanto non tenevano conto dei propri interessi a lungo termine.¹⁰⁶ Locke proponeva di centralizzare l’assistenza in un numero ridotto di parrocchie e di istituire i *poor guardians*; a seconda del tipo di poveri, suggeriva di obbligare i vagabondi a lavorare sulle navi del regno o di mandarli in case di correzione e di lavoro se si opponevano; di usare la frusta contro chi era sorpreso a mendicare; di dare lavoro ai poveri in grado di lavorare a costi inferiori a quelli di mercato; di creare scuole di lavoro (*working schools*) per i loro bambini (di età compresa tra i 3 e i 14 anni), in modo che poi potessero essere assunti dagli artigiani o dai coltivatori; di obbligare i poveri ad indossare un distintivo che li rendesse riconoscibili e di assistere coloro che non erano in grado di lavorare. Infine Locke proponeva di fare dono ad ogni comandante della flotta del re di un ragazzo sano, di più di 13 anni, che potesse assisterlo per 9 anni. Quindi Locke non era contrario ad un intervento pubblico nei confronti della povertà, ma le misure a cui pensava avevano un carattere fortemente disciplinare.

1.4.3 Jeremy Bentham, 1796-1802

Tra i giuristi, gli economisti e gli studiosi di filosofia politica britannici un’importante corrente di pensiero era costituita dai cosiddetti utilitaristi. Ciò che li distingueva dagli economisti classici era che quest’ultimi erano sostenitori dell’individualismo, mentre per gli utilitaristi era molto importante il bene collettivo. Gli studiosi più noti fra gli utilitaristi sono Bentham, Colquhoun e Stuart Mill. Si deve però ricordare che nel periodo che stiamo esaminando il pensiero utilitarista veniva espresso anche da coloro che, come Chadwick, erano stati incaricati di redigere un rapporto sulla *PL*, e anche da uno studioso come Darwin, che pur occupandosi prevalentemente del mondo animale e vegetale, aveva affrontato la questione dell’uomo dalla prospettiva di ciò che risultava utile per l’evoluzione ed aveva fatto alcune osservazioni sulle leggi sui poveri e sui loro effetti sociali.

105 J. Locke, *Two Treatises of Government*, ed. by P. Laslet, Cambridge 1960; trad. it. *Trattato sul governo*, a cura di L. Formigari, Studio Tesi, Pordenone 1991, pp. 174-175.

106 J. Locke, *An Essay on the Poor Law* [1697], in *Locke: Political Essays*, ed. Mark Goldie, Cambridge 1999, p. 184.

Eaminiamo ora il pensiero di Bentham in merito alla povertà, all'indigenza e alle PL. Jeremy Bentham (1748-1832), giurista e riformista moderato sul piano sociale e radicale in materia di diritti politici,¹⁰⁷ fu forse il primo studioso inglese a fare - nel 1796 - una distinzione tra i concetti di povertà e di indigenza: "Poverty is the state of everyone who, in order to obtain subsistence, is forced to have recourse to labour. Indigence is the state of him who, being destitute of property (or at least destitute of the species of property necessary to the immediate satisfaction of the particular want by which he happens to be pressed), is at the same time either unable to labour, or unable, even for labour, to procure the supply of which he happens thus to be in want".¹⁰⁸ La povertà era quindi un fenomeno naturale che costringeva l'uomo a lavorare, mentre l'indigenza era assenza di proprietà (capitale, beni immobili), assenza di lavoro (dovuta a varie ragioni, anche soggettive), e salario insufficiente o mal impiegato. Il lavoro era la fonte principale della ricchezza, fatta eccezione della terra. La condizione di impossibilità a lavorare, soggettiva (mancanza di forza o di capacità) o esterna al soggetto (assenza di domanda di lavoro), era invece la causa dell'indigenza. Quanto alle leggi per i poveri, era l'indigenza, non la povertà, il male che esse dovevano rimuovere. Bentham non era quindi contrario alle leggi per i poveri e in *Principles of The Civil Code* (1802), scriveva che un regolare contributo avrebbe dovuto essere stabilito a favore dei veri indigenti.¹⁰⁹ Lo scopo, o l'utilità, della PL era quindi di occuparsi dei diversi aspetti dell'indigenza, secondo i principi della filosofia morale e politica utilitarista professati da Bentham.

Vediamo allora come il giurista britannico definiva i principi dell'utilitarismo. Innanzitutto si deve tener presente che Bentham, come altri studiosi della sua epoca, credeva nell'utilità sociale del sapere e della ricerca della

107 R. Pearson and G. Williams, *Political Thought and Public Policy in the Nineteenth Century*, Longman, London 1984, pp. 9-17; E. Lecaldano, *Jeremy Bentham e la riforma utilitaristica delle leggi*, in J. Bentham, *Introduzione ai principi della morale e della legislazione*, a cura di E. Lecaldano, Utet, Torino 1998, pp. 9-54; J. Dinwiddy, *Bentham*, Oxford University Press, Oxford 1989; P. Schofield, *Utility and Democracy. The Political Thought of Jeremy Bentham*, Oxford University Press 2006; P. Schofield, *Bentham: A Guide for the Perplexed*, Continuum, London 2009; F. Rosen, *Introduction*, in J. Bentham, *Introduction to the Principle of Morals and Legislation* (1789), in *The Collected Works of Jeremy Bentham*, (in seguito *CWJB*), Clarendon Press, Oxford 1996; F. Rosen, ed., *Jeremy Bentham*, Ashgate, Aldershot 2007; F. Rosen, *Jeremy Bentham's Radicalism*, in G. Burgess e M. Festenstein, eds., *English Radicalism, 1550-1850*, Cambridge University Press 2007, pp. 217-240. Sull'utilitarismo, si vedano F. Rosen, *Classical Utilitarianism from Hume to Mill*, Routledge, London 2003 e M. Reichlin, *L'utilitarismo*, il Mulino, Bologna 2013.

108 J. Bentham, *Essays on the Subject of the Poor Laws* [1796], in J. Bentham, *Writings on the Poor Laws*, vol. I, p. 3, ed. by M. Quinn, in *CWJB*, Clarendon Press, Oxford 2001.

109 J. Bentham, *Principles of The Civil Code* [1802], in *The Works of Jeremy Bentham*, ed. J. Bowring, Vol. I, Tait, Edinburgh, 1843, p. 316.

verità.¹¹⁰ Egli aspirava a dare un fondamento scientifico, oggettivo, quantitativo, all'etica: ciò che è bene deriva da calcoli giusti e ciò che è male da calcoli sbagliati. Quanto al contenuto specifico di alcune delle sue opere, in *A Fragment on Government* (1776), egli collegava il giudizio sull'utilità di un'azione di governo o di un'istituzione al fine della felicità collettiva, ovvero il criterio a cui dovevano attenersi i governi e le istituzioni era quello che era giusto fare quelle azioni che procuravano la più grande felicità per il maggior numero di persone.¹¹¹ In un importante lavoro intitolato *Introduction to the Principle of Morals and Legislation*, che risaliva al 1780, ma che fu pubblicato solo nel 1789, Bentham collegava gli affetti del piacere e del dolore (e quindi il livello di felicità) derivanti da un'azione al principio del giudizio di utilità: "Per principio di utilità si intende quel principio che approva o disapprova qualunque azione a seconda della tendenza che essa sembra avere ad aumentare o diminuire la felicità della parte il cui interesse è in questione; o, che è lo stesso concetto in altre parole, a seconda della tendenza a promuovere tale felicità o a contrastarla. Mi riferisco a qualsiasi azione, e perciò non solo ogni azione di un privato individuo, ma anche ogni provvedimento di governo".¹¹² Sempre in questo testo Bentham definiva anche il concetto di utilità di una cosa (azione, legge, regola, idea, fatto fisico, ecc.) per la felicità individuale o collettiva: "Per utilità si intende quella proprietà di ogni oggetto per mezzo della quale esso tende a produrre beneficio, vantaggio, piacere, bene o felicità ... oppure ad evitare che si verifichi quel danno, dolore, male o infelicità ... per quella parte il cui interesse si prende in considerazione: se quella parte è la comunità in generale, allora l'interesse della comunità, se è un individuo in particolare, allora l'interesse di quell'individuo".¹¹³ Tuttavia, in un'edizione successiva della *Introduction* (1823) egli ritornava sul "principio di utilità" per dire che era meglio invece parlare del principio della "più grande felicità" perché più aderente all'idea che l'uomo ricerchi il piacere ed eviti il dolore.¹¹⁴

Questo concetto della maggiore felicità per il più grande numero come

110 F. Rosen, *From Jeremy Bentham's Radical Philosophy to J.S. Mill's Philosophic Radicalism*, in G. Stedman Jones and G. Claeys, eds., *The Cambridge History of Nineteenth-Century Political Thought*, Cambridge University Press, Cambridge 2011, p. 257.

111 J. Bentham, *A Fragment on Government* [1776], in Id., *A Comment on the Commentaries and A Fragment on Government*, ed. J.H. Burns and H.L. A. Hart, in *CWJB*, Clarendon Press, Oxford 2008; trad.it. *Un frammento sul governo*, Milano, Giuffrè 1990.

112 J. Bentham, *An Introduction to the Principle of Morals and Legislation* [1789], ed. J.H. Burns and H.L.A. Hart, intr. F. Rosen, in *CWJB*, Clarendon Press, Oxford 1996, p. 12; trad. it. *Introduzione ai principi della morale e della legislazione*, op. cit., p. 90.

113 *Ibid.*, p. 12; trad. it., pp. 90-91.

114 *Ibid.*, p. 11; trad. it., p. 89 (in nota).

fine dell'attività di governo fu sviluppato anche in *Principles of The Civil Code* del 1802. Qui egli trattava anche dei diritti e dei doveri privati e pubblici nei confronti del perseguimento della felicità pubblica. Ogni individuo avrebbe dovuto essere lasciato libero di provvedere ai propri piaceri, mentre la principale funzione del governo sarebbe stata quella di proteggere i cittadini dai dolori assicurando loro i diritti alla sicurezza, alla proprietà e all'assistenza in caso di necessità: “The sole object of government ought to be the greatest happiness of the greatest possible number of the community. The happiness of an individual is greater, in proportion as his sufferings are lighter and fewer in number, and as his enjoyments are greater and larger in number. The care of providing for his enjoyments ought to be left almost entirely to each individual; the principal function of government being to protect him from sufferings. It fulfils this office by creating rights which it confers upon individuals: rights of personal security; rights of protection for honour; rights of property; rights of receiving assistance in case of need. To these rights, correspond offences of all classes. The law cannot create rights without creating the corresponding obligations. It cannot create rights and obligations without creating offences. It can neither command nor prohibit, without restraining the liberty of individuals”.¹¹⁵ In questo stesso trattato del 1802 Bentham applicava alla filosofia morale il concetto medico di patologia per criticare quelle leggi che non conducevano alla felicità del maggior numero: “PATHOLOGY is a term used in medicine. It has not hitherto been employed in morals, but it is equally necessary there. When thus applied, moral pathology would consist in the knowledge of the feelings, affections, and passions, and their effects upon happiness. Legislation, which has hitherto been founded principally upon the quicksands of instinct and prejudice, ought at length to be placed upon the immoveable base of feelings and experience: a moral thermometer is required, which should exhibit every degree of happiness and suffering”.¹¹⁶

È importante anche notare che nella *Introduction* del 1789 egli trattava il tema della sicurezza accanto a quello della felicità come fine dell'attività legislativa e del comportamento dei singoli: “Si è mostrato che la felicità degli individui di cui una comunità è composta, vale a dire i loro piaceri e la loro sicurezza, è il fine, e l'unico fine, a cui il legislatore deve mirare, l'unico criterio in conformità al quale, per quello che dipende dal legislatore, si dovrebbe *far sì che* ogni individuo modelli il suo comportamento”.¹¹⁷ La felicità consisteva quindi

115 J. Bentham, *Principles of The Civil Code*, *op. cit.*, pp. 301-302.

116 *Ibid.*, p. 304.

117 J. Bentham, *An Introduction to the Principle of Morals and Legislation*, *op. cit.*, p. 34; trad. it., p. 117.

nel piacere, ma anche nella sicurezza. Nei *Principles* Bentham parlava anche dei diritti alla sussistenza (*subsistence*), all'abbondanza (*abundance*) e all'eguaglianza (*equality*). Egli li definiva come fini subordinati, utili a procurare il fine ultimo della massima felicità per il maggior numero di individui: "In inquiring more particularly in what this happiness consists, we find four subordinate objects - Subsistence. Abundance. Equality. Security. The more perfect the enjoyment of all these particulars, the greater the sum of social happiness, and especially of that happiness which depends upon the laws".¹¹⁸ Per quanto riguarda il fine dell'eguaglianza (o della giustizia distributiva), secondo Bentham il legislatore doveva essere molto prudente, proteggendola quando esisteva e perseguendola in caso contrario stando però attento a non compromettere l'intero ordine sociale. L'eguaglianza comunque veniva dopo la sicurezza: "When security and equality are in opposition, there should be no hesitation: equality should give away ... The establishment of equality is a chimera: the only thing which can be done is to diminish inequality".¹¹⁹ Comunque secondo Bentham il processo di civilizzazione in corso portava verso una maggiore eguaglianza rispetto al passato e dunque "we may conclude, that *security*, by preserving its rank as the supreme principle, indirectly conducts to the establishment of *equality*; whilst this latter, if taken as the basis of the social arrangement, would destroy security in establishing itself".¹²⁰ Il fine della libertà non compariva invece tra quelli necessari per conseguire la felicità del maggior numero perché esso era parte interna del principio della sicurezza che consentiva la libertà personale da alcune specie di minacce e la libertà politica dall'ingiustizia causata dai governi.¹²¹ Questi diritti alla sussistenza, all'abbondanza e all'eguaglianza erano tuttavia subordinati a quello della sicurezza: "the principal object of the Law: the care of security. This inestimable good is the distinctive mark of civilization: it is entirely the work of the laws. Without law there is no security: consequently no abundance, nor even certain subsistence. And the only equality which can exist in such a condition, is the equality of misery".¹²²

Per Bentham, l'importanza della sicurezza consiste nel fatto che si

118 J. Bentham, *Principles of The Civil Code*, op. cit., p. 302.

119 *Ibid.*, p. 311.

120 *Ibid.*, p. 313.

121 D.G. Long, *Bentham on Liberty*, University of Toronto Press, 1977; P.J. Kelly, *Utilitarianism and Distributive Justice. Jeremy Bentham and the Civil Law*, Clarendon Press, Oxford 1990 e A. Brunon-Ernst, *Le Panoptique des pauvres. Jeremy Bentham et la réforme de l'assistance en Angleterre*, Presses Sorbonne Nouvelle, Paris 2007, pp. 178-183.

122 J. Bentham, *Principles of The Civil Code*, op. cit., p. 307.

estende nel tempo, mentre gli altri diritti sono temporanei: essa quindi permette di coltivare delle aspettative, delle speranze per il futuro. Il principio o il fine della sicurezza deve quindi garantire i diritti della proprietà dei beni: “With respect to property, security consists in no shock or derangement being given to the expectation which has been founded on the laws, of enjoying a certain portion of good. The legislator owes the greatest respect to these expectations to which he has given birth: when he does not interfere with them, he does all that is essential to the happiness of society; when he injures them, he always produces a proportionate sum of evil”.¹²³ Tuttavia, nel caso dell’indigenza, secondo Bentham si può ammettere che i ricchi rinuncino a una piccola parte delle loro aspettative, in quanto “the title of the indigent, as indigent, is stronger than the title of the proprietor of a superfluity, as proprietor; since the pain of death, which would finally fall upon the neglected indigent, will always be a greater evil than the pain of disappointed expectation, which falls upon the rich when a limited portion of his superfluity is taken from him”.¹²⁴

La posizione di Bentham era dunque diversa da quelle di economisti liberisti come Smith, Ricardo e Malthus che volevano eliminare la *PL*. Secondo Bentham, “In a civilized political community, it is neither consistent with common humanity, nor public security, that any individual should, for want of any of the necessaries of life, be left to perish *outright*”.¹²⁵ Ne conseguiva la necessità di fondi pubblici per l’assistenza agli indigenti. I fondi dovevano essere pubblici e non privati perché essi assicuravano un certo standard di assistenza e un adeguamento alla domanda. Nel caso di persone in grado di lavorare, l’assistenza avrebbe dovuto essere data in cambio di un lavoro in modo da ripagare le spese sostenute dal governo e da non farle gravare sui contribuenti. Il lavoro obbligatorio avrebbe dovuto essere svolto nelle *Industry Houses*. Queste sarebbero state costituite da edifici costruiti in modo da poter osservare costantemente il comportamento dei lavoratori secondo il modello del *Panopticon* (la prigione progettata da Bentham). In questo modo si sarebbero tolti dalle strade i mendicanti in grado di lavorare e li si sarebbe obbligati a lavorare. Infine, la costrizione e l’abitudine al lavoro avrebbe funzionato come un dispositivo di riabilitazione morale contro i mali del bere, della pigrizia e del crimine. Quanto al trattamento degli indigenti da parte dell’assistenza pubblica, egli precisava in *Principles of The Civil Code*, che “With regard to the amount of a legal contribution, it ought not to exceed simple necessaries: to exceed this would be to punish industry for benefit of

123 *Ibid.*, p. 309.

124 *Ibid.*, p. 316.

125 J. Bentham, *Essays on the Subject of the Poor Laws*, *op. cit.*, p. 10.

idleness. Establishments which furnish more than necessities, are only good when supported at the expense of individuals, because they can use discretion in the distribution of their assistance, and apply it to specific classes".¹²⁶

Ai fini del mantenimento di una qualche forma di assistenza pubblica, più importante delle considerazioni economiche e morali era però, nel pensiero di Bentham, la ragione utilitaristica della "public security" delle classi più ricche: "If compassion for the indigent themselves were not sufficient warrant for the continuing the provision made for their relief on a steady basis of public contribution, regard for the security of the affluent would of itself be sufficient to forbid the abolition of it. When a man has no other option than to rob or starve, the choice can hardly be regarded as an uncertain one; it can seldom be a matter of much doubt which side of the alternative will be embraced".¹²⁷ Il pericolo maggiore risiedeva infatti in una rivoluzione politica dei poveri contro i ricchi. Bentham temeva che la Rivoluzione avvenuta da poco in Francia si estendesse anche alla Gran Bretagna.

Si tenga infine presente che l'influenza delle idee di Bentham fu notevole nel periodo che stiamo considerando: importanti personaggi politici e studiosi come Chadwick (in relazione con Bentham dal 1829), James Kay, Thomas Southwood Smith ed altri che si occuparono della questione sanitaria urbana e della povertà nella prima metà del XIX secolo cercarono di mettere in pratica i suoi suggerimenti sul governo della società e dell'economia. Ma anche dopo il secolo XIX, il suo pensiero influenzerà quello dei *New Liberals* e dei *Fabiani* che saranno i principali promotori del *welfare state* in Gran Bretagna prima della Grande Guerra.

1.4.4 Patrick Colquhoun, 1806

Un altro studio sul pauperismo è quello di Patrick Colquhoun (1745-1820), intitolato *A Treatise on Indigence*, pubblicato nel 1806. Qui l'autore innanzitutto definiva, chiaramente sulla base degli scritti di Bentham, la differenza tra povertà (da cui derivava la necessità di lavorare) e indigenza (non lavoro, pauperismo). Da un lato, "*Poverty* is that state and condition in society where the individual has no surplus labour in store, and, consequently, no property but what is derived from the constant exercise of industry in the various occupations of life; or in other words, it is the state of every one who must labour for subsistence. *Poverty* is therefore a most necessary and indispensable ingredient in society, without which nations and communities could not exist in a state of civilization. It is

126 J. Bentham, *Principles of The Civil Code*, *op. cit.*, p. 316.

127 J. Bentham, *Essays on the Subject of the Poor Laws*, *op. cit.*, p. 19.

the lot of man - it is the source of *wealth*, since without poverty there would be *no labour*, and without *labour* there could be *no riches*, *no refinement*, *no comfort*, and *no benefit* to those who may be possessed of wealth - inasmuch as without a large proportion of poverty surplus labour could never be rendered productive in procuring either the conveniences or luxuries of life".¹²⁸ Da un altro lato si trova invece l'indigenza: "*Indigence* therefore, and not *poverty*, is the evil. It is that condition in society which implies *want*, *misery*, and *distress*. It is the state of any one who is destitute of the means of subsistence, and is unable to labour to procure it to the extent nature requires. The natural source of subsistence is the labour of the individual; while that remains with him he is denominated *poor*: when it fails in whole or in part he becomes indigent".¹²⁹ La povertà quindi non era un male, perché assicurava il lavoro necessario alla produzione della ricchezza, del benessere e della civilizzazione, mentre lo era l'indigenza che era una condizione causata dall'incapacità di lavorare. L'indigenza era una patologia che era interesse pubblico prevenire.

Per Colquhoun l'indigenza poteva avere delle cause naturali e quindi essere irremediabile, come nel caso di che nasceva handicappato. Oppure poteva essere rimediabile perché di natura temporanea, come nel caso della perdita del lavoro o delle conseguenze delle malattie. Infine, poteva essere colpevole o criminale. In questo caso si trattava della pigrizia, della mancanza di educazione e della cattiva condotta morale dell'individuo. Quest'ultima si riscontrava in particolare nelle grandi città (per i piaceri che esse sembravano offrire), nelle istituzioni nazionali e nei ricoveri che erano stati creati per la loro assistenza. Per questo autore le *PL* non erano riuscite a ricreare una situazione in cui il povero fosse indipendente dagli aiuti che riceveva ("*independent poverty*"). Inoltre, le *parish workhouses* avevano fallito nel loro scopo perché avevano creato condizioni di promiscuità tra indigenti innocenti e colpevoli. Il pericolo più grave consisteva nella depravazione morale (vagabondaggio, mendicizia, criminalità) degli indigenti. Secondo Colquhoun l'indigenza predisponeva verso condotte criminali per cui era necessario adottare misure preventive per contrastare entrambi questi fenomeni. L'indigenza rappresentava un pericolo maggiore di quello derivante dalla continua crescita della spesa pubblica per l'assistenza agli indigenti perché essa conduceva verso la totale dissoluzione della società. Per questo autore, contro questi mali si dovevano promuovere dei comportamenti ispirati alla religione e alla morale. In un altro lavoro, egli scriveva che ciò era compito della *Municipal*

128 P. Colquhoun, *A Treatise on Indigence*, Hatchard, London 1806, pp. 7-8. Dello stesso autore si veda anche *The State of Indigence, and the Situation of the Casual Poor in the Metropolis, Explained*, Baldwin, London 1799.

129 *Ibid.*, p. 8.

Police sostenuta da una *New Science of Police*.¹³⁰ Egli tuttavia rilevava le carenze del sistema esistente e quindi auspicava la formazione di un dipartimento o di un “board of general and internal police” che riducesse la spesa nazionale e migliorasse la condizione sociale generale anche attraverso la formazione di assicurazioni contro l’indigenza, di un sistema scolastico per i poveri e di un sistema di apprendistato al lavoro.

1.4.5 Robert Owen, 1813

Robert Owen (1771-1858) divenne famoso soprattutto per aver sperimentato in Scozia, a New Lanark (1814-1825), prima come dirigente e poi come proprietario, un sistema di gestione della fabbrica e del villaggio operaio che teneva conto del benessere dei lavoratori e dei loro figli nei campi dell’istruzione, delle abitazioni e del lavoro. Nel 1813 pubblicò un importante saggio, *A New View of Society*, nel quale esponeva i principi ai quali si ispirava l’attuazione del nuovo sistema di New Lanark.¹³¹ Egli svolse molti ruoli nella sua vita. Come ha scritto G. D. H. Cole, egli fu “garzone di negozio e imprenditore, riformatore industriale e pedagogista, socialista e pioniere del sistema delle cooperative, dirigente sindacale e laico, fondatore di comunità ideali e pratico uomo d’affari”.¹³² Per quanto riguarda i suoi scritti, il tema centrale consisteva nell’analisi delle cause della povertà e del pauperismo delle classi lavoratrici e dei modi per superare questo stato di cose. Il fine del suo lavoro, intellettuale e pratico, era “*la felicità dell’individuo, correttamente intesa e praticata con regolarità: felicità che può essere conseguita solo grazie a una condotta che favorisca la felicità di tutta la comunità*”.¹³³ Questa felicità dell’individuo e della comunità era però ostacolata dalla povertà delle classi lavoratrici e dalle sue conseguenze sul carattere e i comportamenti degli individui interessati. Nel 1812 egli scriveva che “Secondo i più recenti prospetti statistici del censimento della popolazione, le classi povere e lavoratrici di Gran Bretagna e Irlanda superano i quindici milioni di persone, quasi i tre quarti della popolazione delle Isole Britanniche. Oggi si lascia che il carattere di queste persone si formi in maniera molto vaga, senza una guida o un indirizzo preciso, e, in molti casi, in circostanze che li spingono direttamente su una strada di vizio e di miseria estremi; in tal modo si fa di questa gente i peggiori

130 P. Colquhoun, *A Treatise on the Police of the Metropolis* [1800], *op. cit.*, p. 601.

131 R. Owen, *A New View of Society and Other Writings*, introduction by G. D. H. Cole, Everyman’s Library, Dent, London 1966; trad. it. *Per una nuova concezione della società e altri scritti*, introduzione di G. D. H. Cole, Laterza, Bari 1971 (nella traduzione italiana non compaiono gli scritti su “*Relief for the Poor*” e le “*Letters on Poor Relief*”).

132 *Ibid.*, p. VII; trad. it., p. VII.

133 *Ibid.*, p. 17; trad. it., pp. 23-24.

e più pericolosi sudditi dell'impero. Per quanto riguarda il resto della comunità, la parte di gran lunga maggiore viene educata secondo i principi più erronei circa la natura umana, che fatalmente provocano in tutti gli stati della società un comportamento generale assolutamente indegno di esseri razionali".¹³⁴

A suo avviso, anche il "Fine del governo è di rendere felici governati e governanti. Perciò il governo migliore è quello che in pratica procura la maggiore felicità al maggior numero di persone, inclusi sia coloro che governano, sia coloro che obbediscono".¹³⁵ Come si vede, al pari degli utilitaristi egli metteva la felicità, piuttosto che la libertà, al centro dei suoi pensieri.¹³⁶ Tuttavia, secondo Owen, il liberalismo professato dal governo britannico stava conducendo il paese alla rovina in quanto le leggi che venivano emanate non erano dirette a prevenire le cause della povertà, bensì solamente a punire i comportamenti 'devianti' che ne derivavano. Per Owen la 'filosofia' liberista del governo nei confronti della povertà era la seguente: "*Restate nell'ignoranza, e che il vostro lavoro sia diretto da quell'ignoranza: perché, finché vi potrete procurare di che vivere con questo lavoro, anche se la vostra sarà un'esistenza condotta nella più abietta povertà, malattia e infelicità, noi non ci preoccuperemo di voi e di quello che fate; ma quando non potrete più procurarvi lavoro, o ottenere dei mezzi di sussistenza, allora rivolgetevi per aiuto alle parrocchie, e sarete mantenuti nell'ozio*".¹³⁷ A suo avviso, i principali problemi - derivanti dal liberalismo - che caratterizzavano il sistema industriale britannico erano i seguenti. In primo luogo, il lavoro minorile. Il fatto che dei bambini iniziassero a lavorare per dodici ore al giorno già all'età di sei anni precludeva loro la possibilità di una qualsiasi educazione e li costringeva a rimanere costantemente in uno stato di ignoranza. Oltre a ciò, questo regime di lavoro era profondamente dannoso per la loro salute fisica e mentale. A questo proposito egli scriveva che "Sulla base dell'esperienza di tutta una vita dedicata a questo problema non ho esitazioni a dire che gradualmente si può insegnare ai membri di qualsiasi comunità a vivere *senza pigrizia, senza povertà, senza crimini e senza punizioni*: perché ciascuna di queste cose è il risultato di errori insisti nei vari sistemi in vigore nel mondo. *Sono tutte conseguenze inevitabili dell'ignoranza*".¹³⁸ Egli quindi si batté perché venissero

134 *Ibid.*, p. 14; trad. it., p. 19.

135 *Ibid.*, p. 63; trad. it., p. 82.

136 Sul legame tra Bentham e Owen si veda E. J. Hobsbawm, *Marx, Engels e il socialismo premarxiano*, in *Storia del marxismo. Volume primo. Il marxismo ai tempi di Marx*, Einaudi, Torino 1978, p. 9. Su Owen si veda anche quanto scriveva Friedrich Engels in *L'evoluzione del socialismo dall'utopia alla scienza* [1882], Editori Riuniti, Roma 1971, pp. 78-83.

137 R. Owen, *A New View of Society and Other Writings*, *op. cit.*, p. 84; trad. it., p. 109.

138 *Ibid.*, p. 37; trad. it., p. 49.

approvate delle leggi che ritardassero l'età in cui i minorenni potevano entrare nel mercato del lavoro. La seconda questione era quella della diffusione dell'alcolismo tra le classi lavoratrici. Anche questo problema era un effetto delle leggi perniciose varate dai governi che appoggiavano il liberismo e che permettevano e favorivano "il consumo di bevande alcoliche, incoraggiando e diffondendo quei seducenti ricettacoli d'ignoranti e miserabili chiamati taverne e osterie".¹³⁹ Per Owen le conseguenze negative del bere erano chiare e perciò egli scriveva: "Si aumentino quindi gradualmente le imposte sulla produzione degli alcolici, fino a che il prezzo non sarà superiore alla disponibilità per un consumo ordinario; si ritirino progressivamente le licenze agli attuali gestori di taverne e di inutili bettole, e si diminuiscano le imposte sulla produzione e sul consumo della birra, in modo che le classi povere e lavoratrici siano portate più facilmente ad abbandonare la brutta abitudine di bere bicchierini e che pian piano si allontanino del tutto da quest'incentivo al crimine, da questa fonte di miserie".¹⁴⁰ La terza questione che affliggeva la condizione delle classi lavoratrici povere era quella del gioco d'azzardo, anch'esso favorito dallo stato, "sotto il nome di lotteria di Stato".¹⁴¹ Anche per esso Owen chiedeva l'abolizione perché era un'ulteriore causa di impoverimento. Infine, la quarta questione che affliggeva la condizione delle classi lavoratrici era quella della disoccupazione. In parte essa era la conseguenza della progressiva sostituzione del lavoro umano con il lavoro delle macchine, ed in parte era l'effetto delle crisi commerciali che caratterizzavano l'economia britannica dopo la fine della guerra contro la Francia di Napoleone. Per farvi fronte i governi avevano fatto ricorso alle leggi sui poveri (*Poor Laws*). Secondo Owen, "Apparentemente esse sembrano d'aiuto per coloro che sono in miseria, mentre in realtà preparano i poveri ad acquisire le peggiori abitudini e a praticare ogni tipo di delitto; in tal modo esse accrescono il numero dei poveri e ne aumentano la miseria. È quindi necessario adottare misure decisive ed efficaci per eliminare quei mali che le leggi esistenti hanno creato".¹⁴² Circa le *Poor Laws* Owen si domandava: "come può essere giusto quel sistema che costringe gli operosi, i temperanti e i virtuosi a mantenere gli ignoranti, i pigri e i viziosi? Tale tuttavia è l'effetto delle attuali Leggi inglesi sui Poveri; esse infatti incoraggiano pubblicamente piuttosto l'ozio, l'ignoranza, la prodigalità e l'intemperanza che non l'operosità e la buona condotta".¹⁴³ Egli tuttavia non ne proponeva l'abo-

139 *Ibid.*, p. 66; trad. it., p. 85.

140 *Ibid.*, p. 68; trad. it., pp. 88-89.

141 *Ibid.*, p. 66; trad. it., p. 85.

142 *Ibid.*, p. 69; trad. it., p. 90.

143 *Ibid.*, pp. 69-70; trad. it., pp. 90-91.

lizione, bensì una riforma e soprattutto la sostituzione con un “Sistema per la prevenzione del crimine e per la formazione del carattere umano” che “se attuato da un governo solido e bene intenzionato ... si dimostrerà più efficace nel produrre il bene pubblico di qualsiasi legge attualmente in vigore”.¹⁴⁴ In questo “sistema” il ruolo principale doveva essere giocato dal “sistema nazionale per l’istruzione e l’educazione delle classi lavoratrici”.¹⁴⁵ Owen infatti riteneva che una migliore educazione del carattere dei bambini avrebbe consentito che nel corso della vita essi non avrebbero commesso quegli errori che li avrebbero portati al pauperismo. Egli infine riteneva necessario raccogliere le informazioni necessarie e adottare delle misure adeguate “per dare lavoro a coloro che siano occasionalmente impossibilitati a procurarsi un’altra occupazione”.¹⁴⁶

1.4.6 Il Poor Law Report del 1834

Dopo la fine della guerra contro Napoleone in Gran Bretagna si assistette ad una nuova crisi economica che si manifestò con l’incremento della povertà e con la conseguente crescita della tassazione sulle proprietà per finanziare la *PL*. Crescevano anche le preoccupazioni per la dipendenza dei poveri dall’assistenza e si guardava con allarme ad una supposta mancanza di iniziativa per affrancarsi da questo stato di indigenza. L’opinione prevalente era che la *PL* fosse inefficiente e che fosse essa stessa un incentivo all’aumento del pauperismo in quanto favoriva, con un’assistenza monetaria in caso di bisogno, la messa al mondo di troppi figli e non costringeva al lavoro coloro che erano in grado di avere un’occupazione. Un altro effetto temuto della legge era quello di tener bassi i salari dei lavoratori in agricoltura che potevano contare sull’integrazione del reddito assicurata dal contributo pubblico (lo *Speenhamland system* di cui abbiamo parlato prima), avvantaggiando così i profitti degli imprenditori nel settore agricolo (mentre gli imprenditori industriali non potevano godere degli stessi vantaggi). Sul piano politico si deve ricordare che fin dai primi decenni del 1800 le agitazioni operaie furono numerose e che nel 1819 esse vennero represses nel massacro di “Peterloo” a Manchester. Nelle campagne si diffusero nel 1830-1831 delle rivolte violente (*Captain Swing riots*) represses con arresti, impiccagioni e deportazioni in Australia. Agli inizi degli anni 1830 vi furono molte proteste dovute anche alla paura dell’epidemia di colera del 1831-1832 e nel 1837 venne

144 *Ibid.*, p. 70; trad. it., p. 91.

145 *Ibid.*, p. 81; trad. it., p. 106.

146 *Ibid.*, p. 83; trad. it., p. 107. Un altro autore che riponeva grande fiducia sull’educazione morale del povero come mezzo per contrastare il pauperismo e che era a favore delle *Poor Laws* fu John Weyland (1774-1854), autore nel 1816 di un’opera dal titolo *The Principles of Population and Production, as they are Affected by the Progress of Society*. Su di essa si veda A. La Vergata, *Nonostante Malthus, op. cit.*, pp. 94-102.

fondato il movimento Cartista in difesa degli operai.¹⁴⁷ Nel 1839 venne istituita, da un'alleanza tra lavoratori e imprenditori industriali (Richard Cobden e John Bright), la *Anti-Corn Law League* allo scopo di abolire la legge protezionistica che teneva alto il prezzo del pane, abbassava il valore dei salari e frenava le esportazioni industriali verso l'Europa perché quest'ultima non esportava più cereali verso la Gran Bretagna e i capitali per le importazioni scarseggiavano (la legge venne abolita nel 1846).¹⁴⁸ In seguito all'epidemia di colera del 1848 vi furono altre agitazioni e insurrezioni popolari.

Era dunque in questo contesto economico e politico che nel 1832 venne istituita dal governo liberale una *Royal Commission* di inchiesta sulla PL. Nel 1834 uscì il rapporto della Commissione scritto in gran parte da Nassau Senior, malthusiano, professore di economia politica a Oxford, e da Edwin Chadwick, segretario di Bentham negli ultimi anni di vita del filosofo e amico di John Stuart Mill, filosofo e economista utilitarista (l'altro membro della Commissione era il vescovo John Bird Sumner (1780-1862), malthusiano, autore nel 1816 di un'opera dal titolo *A Treatise on the Record of the Creation and the Moral Attributes of the Creator; with Particular Reference to Jewish History and to the Consistency of the Principle of Population with the Wisdom and Goodness of the Deity*).¹⁴⁹ L'obiettivo del rapporto era soprattutto quello di esaminare criticamente l'operato della PL in agricoltura e nelle campagne. Per la Commissione gli aiuti che venivano dati ai poveri per mezzo del sistema delle parrocchie dove erano residenti (*out-door relief*) avevano molti difetti, tra cui in particolare quello di disincentivare gli assistiti, attraverso un contributo per pagare gli affitti nelle zone dove vivevano, da cercare lavoro in aree dove vi era una maggiore possibilità di occupazione. La legge impediva quindi la mobilità del lavoro che sarebbe stata più opportuna nel momento in cui l'Inghilterra passava da un'economia rurale e agricola ad una urbana e industriale. Il timore era che la legge in vigore incentivasse la pigrizia di coloro che potevano lavorare, sapendo di poter contare su di un contributo pubblico, cioè che si venisse a formare una sorta di *welfare dependency*. Si noti però che pur essendo questo il primo rapporto ufficiale sulla questione della PL e dell'indigenza, esso non conteneva alcuna analisi approfondita né della questione abitativa né di quella sanitaria e lavorativa dei molto poveri nelle città.

Per la Commissione, seguendo in ciò il pensiero di Bentham, l'indigenza

147 D. Thompson, *The Dignity of Chartism: Essays by Dorothy Thompson*, edited by S. Roberts, Verso, London 2015.

148 S. Heffer, *High Minds, op. cit.*, pp. 89-111.

149 *Report of the Royal Commission on the Poor Law, 1834*; ora in S.G. and O.A. Checkland, eds., *The Poor Law Report of 1834*, Penguin, Harmondsworth 1974.

era “the state of a person unable to labour or unable to obtain in return for his labour the means of subsistence”, mentre la povertà era “the state of one, who in order to obtain a mere subsistence, is forced to have recourse to labour”. La Commissione riteneva che vi fosse un alto numero di persone che approfittavano dell’assistenza della legge (in particolare attraverso l’*out-door relief*) per non lavorare, pur essendo in grado di farlo. Per gli autori del *Report* la ragione dell’indigenza di coloro che erano in grado di lavorare (*able-bodied individuals*) era da ricercare nel pauperismo, ossia nella pigrizia e nei vizi dei poveri stessi: “Wherever inquiries have been made as to the previous condition of the able-bodied individuals who live in such numbers on the town parishes, it has been found that the pauperism of the greater number has originated in indolence, improvidence, or vice, and might have been averted by ordinary care and industry”.¹⁵⁰ Non si faceva cenno invece alla questione della disoccupazione come causa dell’indigenza che rimaneva quindi un problema di comportamenti individuali. Un altro elemento critico della legislazione riguardava, secondo la Commissione, il sistema delle *workhouses* dove regnavano la pigrizia, l’ignoranza e i vizi e dove gli indigenti potevano ricevere un trattamento (*in-door relief*) che era superiore a quello che potevano permettersi i lavoratori onesti. Il *Report* non suggeriva l’abolizione della *PL* esistente (come volevano gli economisti liberisti), ma piuttosto una sua riforma radicale ispirata ai principi del pensiero utilitarista di Bentham. Il suggerimento era che tutta l’assistenza dovesse passare attraverso un nuovo sistema (*in-door relief*) di *workhouses* (suddivise spazialmente al loro interno per anziani, malati, bambini e adulti in grado di lavorare) e che ogni altra forma di aiuto pubblico esterno (*out-door relief*) venisse a cessare.

Due mesi dopo la presentazione del *Report* si approvò nel 1834, con i liberali al governo (primo ministro Earl Grey) e con il sostegno anche dei conservatori, il *Poor Law Amendment Act* che riformò il sistema delle *workhouses* (*in-door relief*) e abolì il sistema dell’assistenza esterna (*out-door relief*), per le persone in grado di lavorare, se non accettavano di entrare nelle *workhouses* stesse, ovvero venne istituito il cosiddetto *workhouse-test*, ritenuto tale perché le condizioni al loro interno erano così dure e degradanti da essere accettate solamente da chi era veramente bisognoso di aiuto. La disoccupazione non rientrava tra i criteri di assistenza esterni alle *workhouses* della nuova *PL*. Venne così affermato il principio che solo attraverso una qualche forma di lavoro (sottopagato, svolto in condizioni di durezza disciplinare) si aveva diritto all’assistenza. Le *workhouses* vennero abolite solamente nel 1929.¹⁵¹ La legge istituì una *Poor Law Commission*

¹⁵⁰ *Ibid.*, p. 378.

¹⁵¹ D. Cannadine, *Victorious Century*, *op. cit.*, pp. 169-170.

(formata da tre membri e da Chadwick nelle vesti di Segretario) con il compito di implementare le misure legislative, promosse l'accorpamento delle aree amministrative in una serie di *Poor Law Unions*, e creò la figura dei *guardians* al posto dei magistrati locali. Successivamente all'approvazione della legge aumentarono le proteste dei lavoratori per la disoccupazione e per la riduzione dei fondi per l'*out-door relief* previsto dalla nuova PL.¹⁵² Nel 1847 la *Poor Law Commission* venne sostituita da un *Central Board* nazionale che agì sotto una più stretta sorveglianza da parte del governo e del parlamento.

1.4.7 John Stuart Mill, 1848-1861

Un autore molto importante per i suoi studi sul pauperismo fu certamente John Stuart Mill (1806-1873), il filosofo della libertà dell'individuo, che, dopo esser stato allevato dal padre James Mill secondo rigidissimi principi utilitaristici benthamiani ed aver subito un grave tracollo psicologico, nelle sue opere cercò “di riconciliare l'utilitarismo con alcuni aspetti del pensiero morale tradizionale e con elementi centrali della temperie filosofica romantica”.¹⁵³ Quanto alla questione del pauperismo, in Mill era particolarmente importante il tema della eccessiva numerosità delle classi lavoratrici, dovuta all'alto numero delle nascite. Questo punto venne affrontato con particolare approfondimento nell'opera *Principles of Political Economy*, pubblicata la prima volta nel 1848, ma poi ripubblicata da Mill altre sei volte fino al 1871. A suo avviso, concordando in ciò con Malthus, la numerosità delle classi lavoratrici era la causa principale della loro povertà, ovvero dei loro bassi salari. Ciò avveniva principalmente perché l'offerta di lavoro era molto ampia e induceva alla competizione tra gli operai che, alla fine, abbassava i salari.¹⁵⁴ Lo studioso inglese quindi pensava che le classi lavoratrici dovessero mettere al mondo meno figli e quindi dovessero adottare delle misure “prudenziali” e di restrizione dei matrimoni. Se ciò non accadeva, la spesa pubblica per l'assistenza avrebbe continuato ad aumentare seguendo l'incremento demografico dei più poveri. Per Mill, dunque, la causa della sovrappopolazione operaia era soprattutto di ordine culturale, ovvero risiedeva nelle loro menti e nei loro comportamenti. Per lo studioso inglese si

152 S. Heffer, *Highb Minds, op. cit.*, pp. 36-49.

153 M. Reichlin, *L'utilitarismo, op. cit.*, p. 110. Si veda anche R. Harrison, *John Stuart Mill, Mid-Victorian*, in G. S. Jones and G. Claeys, eds., *The Cambridge History of Nineteenth-Century Political Thought*, Cambridge University Press, Cambridge 2011.

154 J. S. Mill, *Principles of Political Economy, with Some of Their Applications to Social Philosophy* [1848], in *Collected Works of John Stuart Mill*, in seguito CWJSM, Voll. II-III, Routledge & Kegan Paul, London 1965, p. 371; trad. it. *Principi di economia politica*, Utet, Torino 1983, 2 vol., p. 283.

doveva insegnare alle classi lavoratrici il controllo degli istinti sessuali perché il miglioramento delle condizioni economiche dava luogo ad un aumento della loro popolazione, in quanto, egli scriveva, “Solo raramente accade che il miglioramento delle condizioni delle classi lavoratrici produca qualcosa di più di un margine temporaneo, presto colmato dall’aumento del loro numero. L’uso che in genere gli appartenenti a tali classi preferiscono fare di ogni miglioramento delle proprie condizioni, è proprio quello di dare luogo ad un aumento della popolazione, che priva del beneficio la generazione seguente. A meno che, o mediante uno sviluppo generale della loro cultura intellettuale e morale, o almeno mediante un innalzamento stabile del loro livello di vita, si possa insegnare loro un uso migliore dei momenti economicamente favorevoli, è molto difficile riuscire a garantire loro un miglioramento durevole; e anche i progetti più promettenti finiscono con l’ottenere il risultato di avere una popolazione più numerosa, ma non più felice”.¹⁵⁵

Essendo la sovrappopolazione operaia una questione culturale, per Mill era necessario convincere la classi lavoratrici che era socialmente immorale e contro i loro stessi interessi mettere al mondo troppi figli che poi non erano in grado di mantenere. Secondo lo studioso inglese era anche necessaria la pressione e il cambiamento dell’opinione pubblica sulla loro condotta morale che era stata troppo spesso indulgente verso valori come quelli della forza dell’istinto. In questo processo di revisione dell’opinione pubblica, un supporto poteva venire dalla parte delle lavoratrici donne che, escluse dal mercato del lavoro, erano costrette al solo ruolo di fattrici di figli. Per Mill, i lavoratori dovevano anche acquisire una maggiore visione razionale della loro condizione che consentisse loro il contenimento delle nascite. La loro educazione doveva riguardare soprattutto il “buon senso” pratico. Oltre a queste misure, Mill pensava che fosse positivo il processo in corso di emigrazione della popolazione operaia in eccesso nelle colonie fuori della madrepatria sovraffollata. Un’altra misura necessaria era quella di formare, con l’aiuto delle parrocchie e dello stato, una classe di piccoli proprietari di terra: questo, sosteneva Mill, sarebbe stato un incentivo alla prudenza in materia sessuale e all’economia delle classi lavoratrici.

Mill si confrontava anche con i risultati, dal punto di vista demografico, della carità privata e delle diverse *PL* che avevano agito in Gran Bretagna e osservava criticamente che le garanzie dell’assistenza giocavano contro i loro stessi interessi: “To give profusely to the people, whether under the name of charity or of employment, without placing them under such influences that

155 Questo passo non è presente nell’edizione inglese che ho consultato. Si trova invece in quella italiana alle pp. 283-284.

prudential motives shall act powerfully upon them, is to lavish the means of benefiting mankind, without attaining the object. Leave the people in a situation in which their condition manifestly depends upon their numbers, and the greatest permanent benefit may be derived from any sacrifice made to improve the physical well-being of the present generation, and raise, by that means, the habits of their children. But remove the regulation of their wages from their control; guarantee to them a certain payment, either by law, or by the feeling of the community; and no amount of comfort that you can give them will make either them or their descendants look to their own self-restraint as the proper means of preserving them in that state. You will only make them indignantly claim the continuance of your guarantee, to themselves and their full complement of possible posterity”.¹⁵⁶

Come sappiamo, nel 1834 fu approvata la nuova *PL* e furono noti i risultati della Commissione d'inchiesta formata nel 1832. Mill vedeva con favore le nuove restrittive disposizioni di legge sull'assistenza ai poveri che doveva passare solamente attraverso il sistema delle *workhouses*. A suo avviso, i poveri andavano aiutati, ma non bisognava creare in loro delle condizioni di dipendenza dall'aiuto pubblico: “Vi sono poche cose per le quali è più dannoso che la gente possa contare sull'aiuto abituale da parte di altri, che per i mezzi di sussistenza, e purtroppo non vi è lezione che la gente impari più facilmente di essa. Il problema da risolvere è quindi particolarmente sottile oltre che importante: come dare il massimo aiuto necessario, insieme al minimo incoraggiamento a fare su di esso un indebito affidamento”.¹⁵⁷ La strada intrapresa dalla nuova *PL* era dunque quella giusta perché essa, pur garantendo l'assistenza, imponeva delle condizioni restrittive (il principio della *less eligibility*) che non la facevano preferire all'indipendenza del povero. A questo proposito egli scriveva che “se l'assistenza è data in modo che la condizione della persona aiutata è altrettanto desiderabile quanto quella della persona che riesce a fare lo stesso senza aiuto, allora l'assistenza, se i suoi effetti si possono calcolare in anticipo, è dannosa; ma se, pur essendo a disposizione di tutti, lascia a ciascuno un forte incentivo per farne a meno se è possibile, allora è in gran parte benefica. Questo principio, applicato ad un sistema di carità pubblica, è quello della Legge sui Poveri del 1834. Se la condizione della persona che riceve l'aiuto è altrettanto desiderabile quanto quella del lavoratore che si mantiene da sé con la propria attività, allora il sistema mina alla radice ogni attività ed autogoverno individuale; e qualora venisse applicato interamente, richiederebbe di essere integrato da un sistema

¹⁵⁶ *Ibid.*, p. 359. Questo passo non è presente nell'edizione italiana.

¹⁵⁷ *Ibid.*, p. 961; trad. it., p. 1255.

organizzato e obbligatorio per governare e mandare al lavoro come bestiame coloro che avessero perduto i moventi che agiscono sugli esseri umani. Ma se, pur offrendo a tutti una garanzia contro il bisogno assoluto, la condizione di coloro che sono mantenuti dalla carità legale possa essere mantenuta molto meno desiderabile di quella di coloro che trovano da mantenersi da soli, allora una legge che renda impossibile a chiunque, salvo che per sua stessa scelta, di morire di inedia, non potrà produrre che conseguenza benefiche”.¹⁵⁸

Tenendo quindi presente che per Mill la questione della sovrappopolazione operaia non aveva effetti negativi solamente sui loro salari, ma anche sull'economia in generale per via della crescente tassazione necessaria e dell'aumento della spesa pubblica, si capisce bene anche il senso di alcune affermazioni teoriche, generali e apparentemente astratte, contenute nel suo saggio *On Liberty* pubblicato nel 1859, laddove egli poneva dei limiti sociali alla libertà individuale in un contesto dove la sua preoccupazione principale era quella opposta, ovvero quella della tirannia della maggioranza democratica sulla minoranza. Egli infatti diceva che i soli limiti alla libertà individuale potevano venire quando essa minacciava gli altri.¹⁵⁹ Qui Mill non pensava solamente ai delitti e alle offese che una persona poteva compiere nei confronti di altre - per cui era giusta la punizione da parte dello stato -, ma alludeva specificamente alla questione della sovrappopolazione operaia. Egli condannava la mancanza di cure (alimentari, educative e morali) verso i figli che derivava dalla pigrizia degli indigenti. Quest'ultimi avrebbero dovuto essere obbligati dallo stato a lavorare per provvedere alla loro prole. Mill infine collegava la questione della sovrappopolazione a quella del lavoro minorile e agli effetti negativi che ne conseguivano per coloro che vivevano del proprio lavoro: “in un paese che è sovrappopolato o minaccia di diventarlo, produrre bambini in un numero che non sia molto limitato, con l'effetto di diminuire il compenso del lavoro a causa della loro concorrenza, è un grave reato contro tutti coloro che vivono dei frutti del loro lavoro. Le leggi che in molti paesi del Continente vietano il matrimonio se le parti contraenti non possono dimostrare di avere i mezzi sufficienti a mantenere una famiglia, non esulano dai poteri legittimi dello Stato ... Sono interferenze statali per vietare un atto nocivo - un atto lesivo di altri, che dovrebbe essere condannato e bollato dalla società, anche nei casi in cui non si giudichi opportuno infliggere anche una punizione legale. E tuttavia le comuni concezioni della libertà, che così spesso accettano supinamente le vere violazioni della libertà dell'individuo in ciò che

158 *Ibid.*, p. 961; trad. it., p. 1256.

159 Cfr. J. S. Mill, *On Liberty* [1859], in *CWJSM*, Vol. XVIII, *Essays on Politics and Society*, Routledge & Kegan Paul, London 1977, pp. 223-224; trad. it. *Saggio sulla libertà*, il Saggiatore, Milano 1984, pp. 32-33.

è di sua esclusiva competenza, rifiuterebbero ogni tentativo di controllarne le inclinazioni quando indulgervi può portare a una vita di infelicità e depravazione per genitori e figli, con molteplici mali per chiunque sia sufficientemente vicino a subirne le conseguenze”.¹⁶⁰

Per Mill, dunque, la questione della sovrappopolazione operava necessitava di un intervento da parte del governo, laddove invece per questo autore in moltissime altre materie la presenza dello stato era assolutamente da evitare.¹⁶¹ Secondo Mill, ciò che giustificava eticamente le regole restrittive delle libertà individuali che lui proponeva era la loro utilità per il benessere collettivo: “È opportuno dichiarare che rinunciò a qualsiasi vantaggio che alla mia argomentazione potrebbe derivare dalla concezione del diritto astratto come indipendente dall’utilità. Considero l’utilità il criterio ultimo in tutte le questioni etiche; ma deve trattarsi dell’utilità nel suo senso più ampio, fondata sugli interessi permanenti dell’uomo in quanto essere progressivo. La mia tesi è che questi interessi autorizzano l’assoggettamento della spontaneità individuale al controllo esterno solo rispetto alle azioni individuali che riguardino interessi altrui. Se qualcuno commette un atto che danneggia altri, vi è motivo evidente di punirlo con sanzioni legali o, nel caso in cui siano di incerta applicazione, con la disapprovazione generale”.¹⁶²

La questione dell’utilità delle regole viene ripresa poi da Mill in *L'utilitarismo*, saggio pubblicato nel 1861. In questo lavoro Mill aveva ben presente la questione della sovrappopolazione della classe lavoratrice, ed è anche a questa che si riferiva quando scriveva che “La dottrina che ammette come fondamento della morale l’Utilità, o il Principio della Massima Felicità, sostiene che un’azione è moralmente non giusta nella misura in cui ha la tendenza a produrre il contrario della felicità. Per felicità si intendono il piacere e l’assenza della sofferenza, per infelicità il dolore e la privazione del piacere”.¹⁶³ Per Mill i piaceri spirituali e qualitativi sono superiori a quelli fisici e quantitativi e quando diventiamo consapevoli di ciò cerchiamo la felicità solamente nella gratificazione di questi piaceri. Perciò “È meglio essere un essere umano insoddisfatto che un porco soddisfatto; meglio essere un Socrate insoddisfatto che un imbecille soddisfatto. E se l’imbecille o il porco sono d’opinione diversa, questo è dovuto

160 *Ibid.*, pp. 304-305; trad. it., pp. 144-145.

161 Cfr. *ibid.*, p. 306; trad. it., p. 147.

162 *Ibid.*, p. 224; trad. it., p. 34.

163 J.S. Mill, *Utilitarianism* [1861], in *CWJSM*, Vol. X, *Essays on Ethics, Religion and Society*, Routledge & Kegan Paul, London 1969, p. 210; trad. it. *Utilitarismo*, Cappelli, Bologna 1981, p. 58. Per un approfondimento su questo saggio di J.S. Mill, rimando a M. Reichlin, *L'utilitarismo*, *op. cit.*, pp. 93-107.

al fatto che essi conoscono della questione soltanto l'aspetto che li riguarda. L'altra parte del nostro paragone conosce entrambi i lati del problema".¹⁶⁴ A questo proposito, Mill insisteva molto anche sull'importanza del giudizio, in questa materia e in altre, delle persone dotate di esperienza, di conoscenza e di capacità di autoconsapevolezza e autosservazione. Viceversa, scriveva Mill, chi preferiva i piaceri fisici piuttosto che quelli spirituali, come accade alla popolazione più povera, "non credo che ... scelgano volontariamente il tipo più basso di piacere piuttosto che il tipo più elevato. Credo che prima di dedicarsi interamente al primo siano diventati ormai incapaci di godere del secondo. La capacità di nutrire sentimenti più nobili è nella maggior parte dei temperamenti una pianta estremamente delicata, che facilmente è uccisa non solo dalle influenze nocive, ma dalla semplice mancanza di nutrimento; e nella maggior parte dei giovani muore rapidamente, se le occupazioni a cui li riserva la loro posizione sociale ed il tipo di società in cui essa li spinge non sono adatte a mantenere in esercizio quelle elevate capacità. Gli uomini perdono le loro aspirazioni più elevate, così come perdono i loro gusti intellettuali, e ciò perché non hanno il tempo o l'opportunità di abbandonarsi ad essi; e finiscono per darsi ai piaceri inferiori, non perché ponderatamente li preferiscano, ma, o perché sono gli unici a cui abbiano accesso, o perché sono gli unici di cui essi siano ancora in grado di godere. È possibile dubitare che mai una persona, che abbia mantenuto una uguale sensibilità ad entrambe le categorie del piacere, abbia preferito coscientemente e tranquillamente la categoria più bassa; sebbene molti, in tutte le epoche, siano falliti nel tentativo inefficace di combinare insieme le due categorie".¹⁶⁵ Si noti però che tutto quello che il filosofo diceva in questo saggio circa i modi di combattere la povertà e il pericolo che essa rappresentava per la morale della massima felicità era che la "La povertà, intesa in qualsiasi senso sia causa di infelicità, potrebbe venire interamente eliminata dalla saggezza della società, unita al buon senso e alla previdenza dell'individuo".¹⁶⁶

1.4.8 Charles Darwin, 1859-1871

Nonostante Charles Darwin (1809-1882) fosse un naturalista e non un economista, un filosofo della politica o uno scienziato sociale, come vedremo egli espresse nei suoi scritti delle posizioni sulla sovrappopolazione dei più poveri e sulle *PL* molto simili a quelle sostenute dagli utilitaristi. Come noto, il padre della teoria dell'evoluzione, in *On the Origin of Species* (1859), riteneva che attraverso lo

¹⁶⁴ *Ibid.*, p. 212; trad. it., p. 61.

¹⁶⁵ *Ibid.*, p. 213; trad. it., pp. 61-62.

¹⁶⁶ *Ibid.*, p. 216; trad. it., p. 66.

studio delle specie viventi (animali e piante), si potesse dimostrare che esse avevano conosciuto nel tempo delle modificazioni che le avevano portate alla loro attuale condizione di “perfezione di struttura e di coadattamento che giustamente suscita la nostra ammirazione”.¹⁶⁷ Per spiegare tutto ciò Darwin introdusse il concetto di “processo di selezione naturale” e sostenne che era attraverso esso “che gli individui vigorosi, sani e felici sono quelli che sopravvivono e si moltiplicano”.¹⁶⁸ Secondo Darwin, “poiché la selezione naturale lavora esclusivamente mediante il bene e per il bene di ciascun essere, tutte le qualità del corpo e della mente tenderanno a progredire verso la perfezione”.¹⁶⁹ Se il processo di selezione naturale non esistesse, la terra e le sue risorse non sarebbero in grado di ospitare e sostenere tutte le specie organiche esistenti, dato il loro ritmo di crescita. La selezione naturale era allora il processo attraverso il quale la natura introduceva un controllo sulla quantità e la qualità di coloro che abitavano la terra. Qui Darwin si riferiva alla teoria economica e demografica di Malthus che, parlando della popolazione umana, riteneva che questa mostrasse un tasso di crescita molto superiore a quello delle risorse alimentari necessarie al suo sostentamento. Per Darwin, “Persino la specie umana, che si riproduce con tanta lentezza, è raddoppiata di numero in venticinque anni e se continuasse ad accrescersi con questo ritmo, in meno di mille anni non vi sarebbe letteralmente più posto per la sua progenie”.¹⁷⁰ Tuttavia, mentre Malthus pensava che le guerre, le malattie e l’astinenza sessuale fossero i mezzi che consentivano di controllare la crescita della popolazione umana, Darwin trovava positivisticamente nel processo di selezione naturale il mezzo che la natura si dava per limitare la crescita degli organismi.¹⁷¹

È interessante notare che Darwin per spiegare come funziona il processo di selezione naturale utilizzava il concetto di utilità. Egli infatti affermava che in questo processo e in quello ad esso intrinseco di “lotta per la vita” prevalevano gli individui e le specie che possedevano le caratteristiche o le varianti più utili alla sopravvivenza, e che queste venivano trasmesse ereditariamente ai loro discendenti. Egli faceva questa osservazione proprio a partire da ciò che l’uomo

167 C. Darwin, *On the Origin of Species, By Means of Natural Selection or The Preservation of Favoured Races in the Struggle for Life* [1859], Penguin, London 2009, p. 13; trad. it. *L’origine delle specie. Selezione naturale e lotta per l’esistenza*, Boringhieri, Torino 1977 p. 78.

168 *Ibid.*, p. 79; trad. it., p. 145.

169 *Ibid.*, p. 426; trad. it., p. 553.

170 *Ibid.*, p. 66; trad. it., p. 133.

171 Sull’influenza di Malthus su Darwin si vedano M. Hawkins, *Social Darwinism in European and American Thought, 1860-1945*, Cambridge University Press, 1997, pp. 50-51 e P. Crook, *Darwin’s Coat-Tails. Essays on Social Darwinism*, Peter Lang, New York 2007, pp. 5-8.

era in grado di fare con la selezione delle specie naturali: “Questo principio per il quale ogni lieve variazione, se utile, si mantiene, è stato da me denominato “selezione naturale”, per indicare la sua analogia con la selezione operata dall’uomo ... Abbiamo visto che l’uomo, in virtù della selezione, può ottenere grandi risultati e adattare gli esseri organizzati alle sue necessità, accumulando le variazioni lievi, ma utili, che gli vengono fornite dalla natura. La selezione naturale ... è una forza sempre pronta all’azione, immensamente superiore ai deboli sforzi dell’uomo, così come le opere della natura sono superiori a quelle dell’arte”.¹⁷² Darwin scriveva anche che “Si può dire, metaforicamente, che la selezione naturale sottoponga a scrutinio, giorno per giorno e ora per ora, le più lievi variazioni in tutto il mondo, scartando ciò che è cattivo, conservando e sommando tutto ciò che è buono; silenziosa e impercettibile essa lavora quando e ovunque se ne offra l’opportunità per perfezionare ogni essere vivente in relazione alle sue condizioni organiche e inorganiche di vita. Questi lenti cambiamenti noi non li avvertiamo quando sono in atto, ma soltanto quando la mano del tempo ha segnato il lungo volgere delle età, ma così imperfette sono le nostre cognizioni delle remote ere geologiche che ci è soltanto dato di vedere che forme viventi attuali sono diverse da come erano una volta”.¹⁷³ Da questo principio della selezione naturale ne derivava anche che le specie e gli individui che non possedevano queste caratteristiche utili alla sopravvivenza erano destinate a soccombere nella lotta e a scomparire nel tempo.¹⁷⁴ Conseguentemente, Darwin riteneva anche che ogni alleggerimento della lotta per la vita comportava l’istantaneo aumento demografico delle specie più deboli “Se uno di questi freni si allenta, se la distruzione si attenua, anche per poco, il numero degli individui della specie si accrescerà senza misura, quasi istantaneamente”.¹⁷⁵

Darwin nelle *Origini* non si riferiva (quasi mai) all’uomo, ma dopo la pubblicazione del libro nel 1859 fu facile, per gli studiosi dell’epoca, tentare di estrapolare le sue conclusioni adattandole anche al caso della specie umana. Ciò che però colpiva molti osservatori era che la lotta per la vita, che indubbiamente caratterizzava le grandi città, non sembrava produrre una selezione dei più adatti (più capaci, più forti), bensì la moltiplicazione dei più poveri e dei più deboli, nonostante questa popolazione soffrisse delle più temibili malattie epidemiche dell’epoca e delle più dure condizioni di vita e di lavoro. Molti osservatori erano inoltre colpiti da quelli che essi giudicavano essere dei processi di degenerazione

172 *Ibid.*, p. 64; trad. it., p. 131.

173 *Ibid.*, p. 83; trad. it., p. 150.

174 *Ibid.*, p. 14; trad. it., p. 80.

175 *Ibid.*, p. 69; trad. it., p. 135.

dei caratteri umani che si verificavano tra le classi lavoratrici più povere. La specie umana delle grandi città non sembrava evolvere verso il meglio, bensì degenerare verso il peggio.¹⁷⁶ Sulla rivista scientifica *The Lancet* nel 1866 si scriveva che “If the consequences then of this social agglomeration be, on the one hand, increase of political power, of wealth, of commercial and social prosperity, and successful competition with other nations, they are, on the other, an overtaxing of the physical and mental energies of national life-blood”.¹⁷⁷ James Hole, un riformatore impegnato nel campo dell’educazione e delle abitazioni popolari, affermava nel 1866: “Traverse the courts and alleys, and the sight of your respectable coat will soon bring out some of the inhabitants with countenances degenerating through “process of natural selection” into that of the baboon”.¹⁷⁸ J. E. Morgan, in un libro del 1866 metteva in stato d’accusa la crescita urbana troppo rapida, riteneva che la degenerazione fosse causata dall’aria viziata delle città, dalla trasmissione della sifilide e dall’alcolismo, e proponeva come rimedi il decentramento verso la periferia e la realizzazione di più spazi aperti.¹⁷⁹ La città e i suoi quartieri più poveri erano ritenuti responsabili della degenerazione antropologica. Nel 1868, in un’importante rivista del periodo, compariva un articolo, citato da Darwin in *The Descent of Man* (1871), sul fallimento della selezione naturale nel caso dell’uomo. L’autore, l’imprenditore e giornalista radicale William Greg (1809-1881), da tempo impegnato nella polemica contro le *PL*,¹⁸⁰ scriveva che “We perceive that the law of ‘natural selection’, and of ‘the preservation of favoured races and individuals in the struggle for existence’, has ... in many instances almost *reversed*” e che la “Civilisation, with its social, moral, and material complications, has introduced a disturbing and conflicting element”.¹⁸¹ Invece dei migliori e dei più adatti, prevalevano i più dissoluti. In particolare i molto poveri erano incapaci di astenersi dalla procreazione e non si preoccupavano delle conseguenze della sovrappopolazione. Quanto alle

176 J. Harris, *Between civic virtue and Social Darwinism: the concept of the residuum*, in D. Englander e R. O’Day, *Retrieved Riches: Social Investigation in Britain, 1840-1914*, Scolar Press, Aldershot 1995 e D. Pick, *The Politics of Nature. Science and Religion in the Age of Darwin*, in G. Stedman Jones and G. Claeys, eds., *The Cambridge History of Nineteenth-Century Political Thought*, Cambridge University Press, Cambridge 2011.

177 Cit. in D. Pick, *Faces of Degeneration. A European Disorder, c. 1848 - c. 1918*, *op. cit.*, p. 191.

178 J. Hole, *The Homes of the Working Classes with Suggestions for their Improvement*, Longmans, London 1866, p. 118.

179 J.E. Morgan, *The Danger of Deterioration of Race, from the too rapid increase of great cities*, Longmans, London 1866 (reprint Garland Publ., New York & London 1985).

180 A. La Vergata, *Nonostante Malthus*, *op. cit.*, pp. 187-196.

181 W. Greg, “On the Failure of ‘Natural Selection’ in the Case of Man”, *Fraser’s Magazine*, 78, 1868, p. 356 e p. 358.

tendenze demografiche, l'autore portava l'esempio negativo degli irlandesi e quello positivo degli scozzesi: "The careless, squalid, unaspiring Irishman, fed on potatoes, living in a pig-sty, doting on a superstition, multiplies like rabbits or ephemera: - the frugal, foreseeing, self-respecting, ambitious Scot, stern in his morality, spiritual in his faith, sagacious and disciplined in his intelligence, passes his best years in struggle and in celibacy, marries later, and leaves few behind him. Given a land originally peopled by a thousands of Saxons and a thousands of Celts, - and in a dozen generations, five sixths of the population would be Celts, but five sixths of the property, of the power, of the intellect, would belong to the one sixth of Saxons who remained. In the eternal 'struggle for existence', it would be the inferior and *less* favoured race that had prevailed, - and prevailed by virtue not of his qualities but of its faults, by reason not of its stronger vitality but of its weaker resistance and its narrower brain".¹⁸² Secondo Greg erano le classi medie, che si astenevano o posticipavano i matrimoni, a costituire la vera forza e ricchezza delle nazioni. Il regime politico democratico era complice di questa situazione perché "democracy means the management and control of social arrangements by the least educated classes - by those least trained to foresee or measure consequences, - least acquainted with the fearfully rigid laws of hereditary transmission, - least habituated to repress desires, or to forego immediate enjoyment for future and remote good".¹⁸³ Solo un maggior "dispotismo" avrebbe potuto invertire questa tendenza negativa e secondo l'autore "A republic is *conceivable* in which paupers should be forbidden to propagate; in which all candidates for the proud and solemn privilege of continuing an untainted and perfecting race should be subjected to a pass on a competitive examination, and those only should be suffered to transmit their names and families to future generations who had a pure, vigorous and well-developed constitution to transmit; so that paternity should be the right and function exclusively of the élite of the nation, and humanity be thus enabled to march on securely and without drawback to its ultimate possibilities of progress. Every damaged or inferior temperament might be eliminated, and every special and superior one be selected and enthroned, - till the human race, both in its manhood and its womanhood, became one glorious congregation of saints, sages, and athletes".¹⁸⁴

Come si è osservato in precedenza, questo saggio di Greg era noto a Darwin così come egli era certamente a conoscenza degli scritti di Francis Galton (si veda il capitolo I della parte seconda) che denunciavano l'operare

182 *Ibid.*, p. 361.

183 *Ibid.*, p. 362.

184 *Ibid.*, p. 361.

di un processo di “degenerazione della razza” umana, in particolare nelle città.¹⁸⁵ Egli stesso affrontò questi temi in *Descent of Man* del 1871. Qui Darwin osservava che mentre tra le popolazioni “selvagge” i deboli di corpo e di mente erano presto eliminati e quelli che sopravvivevano esibivano un vigoroso stato di salute, nei paesi civilizzati invece si faceva di tutto per contrastare il processo di selezione con la costruzione di ricoveri per gli “*imbecille*”, gli storpi e i malati. Inoltre, nei paesi civili si istituivano le leggi per i poveri e la popolazione veniva vaccinata contro alcune malattie contagiose (vaiolo e varicella) che avrebbero portato alla morte. In questo modo, diceva Darwin, gli individui più deboli potevano sopravvivere e moltiplicarsi causando così un serio pericolo di degenerazione per le società. Per il naturalista inglese, “Se i vari ostacoli di cui abbiamo parlato ... non impediscono agli irrequieti, ai viziosi e agli altri elementi inferiori della società di accrescersi più rapidamente del gruppo degli uomini migliori, la nazione regredirà, come è accaduto molto spesso nella storia del mondo. Dobbiamo ricordare che il progresso non è una regola invariabile”.¹⁸⁶ Tuttavia, anche nei paesi civili, riconosceva Darwin, il processo di selezione naturale si opponeva alla degenerazione della razza come si vedeva dagli alti tassi di mortalità tra la popolazione più povera delle città. “Ci sono tuttavia alcuni ostacoli a questa tendenza al peggioramento. Abbiamo visto che il tasso di mortalità degli intemperanti è molto elevato, e che le persone molto dissolute lasciano poca prole. Le classi più povere si ammucciano nelle città, e il dott. Stark ha dimostrato con statistiche di dieci anni in Scozia, che a tutte le età la percentuale di mortalità è più alta nelle città che in campagna, ‘e durante i primi cinque anni di vita, la percentuale di mortalità nelle città è quasi il doppio che nelle campagne’. Siccome questi calcoli includono sia i ricchi che i poveri, non v’è dubbio che ci sarebbe voluto un numero di nascite più che doppio per mantenere inalterato il rapporto fra gli abitanti molto poveri delle città e quelli delle campagne”.¹⁸⁷

Secondo Darwin, dato l’alto tasso di incremento della popolazione rispetto alle risorse disponibili (terra, cibo), era necessario e utile per l’evoluzione e la civilizzazione umana che subentrassero i processi della lotta per la vita e della selezione dei più forti assieme all’eliminazione dei più deboli: “La selezione naturale trae la sua origine dalla lotta per l’esistenza; e ciò attraverso un rapido tasso di accrescimento. È impossibile non rammaricarsi amaramente, ma se ciò

185 F. Galton, *Hereditary Genius* [1869], Macmillan, London 1892.

186 C. Darwin, *The Descent of Man* [1871], Penguin, London 2004, p. 166; trad. it. *L’origine dell’uomo*, Editori Riuniti, Roma 1971, p. 170.

187 *Ibid.*, p. 165; trad. it., p. 168.

sia giusto è un'altra questione, per il tasso al quale la razza umana tende ad accrescersi; esso infatti porta nelle tribù barbare all'infanticidio e a molti altri mali e nelle nazioni civili all'abietta povertà, al celibato, ai matrimoni tardivi del prudente. Ma siccome l'uomo è soggetto agli stessi mali fisici ai quali sono soggetti gli animali inferiori, egli non ha il diritto di credersi immune dai mali conseguenti alla lotta per l'esistenza. Se non fosse stato soggetto alla selezione naturale nei tempi primitivi, non avrebbe raggiunto lo stato presente".¹⁸⁸ Dalla lotta per la vita emergevano dunque le forze migliori, ovvero quelle dotate delle caratteristiche leggermente più utili ("la selezione degli individui un po' più dotati e l'eliminazione di quell'un po' meno dotati"),¹⁸⁹ per la sopravvivenza e per il processo di civilizzazione. Darwin valutava dunque positivamente la lotta per la vita alla quale doveva sottostare l'uomo (come le altre specie animali), perché era da questa che emergevano le forze più utili, intellettuali e morali, per il processo di civilizzazione: "A giudicare da tutto ciò che sappiamo sull'uomo e sugli animali inferiori, le loro facoltà morali e intellettuali sono sempre state abbastanza variabili da permettere un continuo progresso per mezzo della selezione naturale. Non vi è dubbio che un progresso richieda il concorso di molte circostanze favorevoli; ma può ben sorgere il dubbio se le facoltà più favorevoli sarebbero state sufficienti, qualora il tasso di accrescimento numerico non fosse stato così rapido e, di conseguenza, la lotta per l'esistenza non fosse stata estremamente dura".¹⁹⁰ Per Darwin, dunque, come scrive Daniel Pick, "the imbalance between population and resources is not to be understood as a flaw in the system of nature; on the contrary, it constitutes the necessary mechanism, the very precondition of natural selection".¹⁹¹

Tuttavia, come si è detto, secondo il naturalista inglese se la selezione naturale veniva bloccata, le specie più deboli potevano sopravvivere e proliferare. Era questo appunto il caso degli individui "inferiori di corpo e di mente" che non si astenevano dai matrimoni precoci e dai rapporti sessuali e quindi mettevano al mondo un numero di figli troppo alto per le loro possibilità di mantenimento. Per Darwin era necessario che l'uomo conoscesse le leggi dell'ereditarietà e del pericolo che comportavano i matrimoni tra consanguinei: "L'uomo ricerca con cura il carattere e la genealogia dei suoi cavalli, del suo bestiame e dei suoi cani, prima di accoppiarli; ma quando si tratta del proprio matrimonio, di rado o meglio mai, si prende tutta questa briga. Egli è spinto quasi dagli stessi motivi

188 *Ibid.*, p. 168; trad. it., p. 172.

189 *Ibid.*, p. 162; trad. it., p. 166.

190 *Ibid.*, pp. 168-169; trad. it., p. 172.

191 D. Pick, *The Politics of Nature. Science and Religion in the Age of Darwin*, op. cit., p. 664.

che valgono per gli animali inferiori quando li si lascia liberi nella scelta, sebbene egli sia tanto superiore ad essi da apprezzare moltissimo le virtù e le attrattive intellettuali. D'altra parte egli è fortemente attratto dalla ricchezza e dalla posizione sociale. Eppure l'uomo potrebbe mediante la selezione fare qualcosa non solo per la costituzione somatica dei suoi figli, ma anche per le loro qualità morali e intellettuali. I due sessi dovrebbero star lontani dal matrimonio, quando sono deboli di mente e di corpo; ma queste speranze sono utopie, e non si realizzeranno mai, neppure in parte, finché le leggi dell'ereditarietà non saranno completamente conosciute. Chiunque coopererà a questo intento, renderà un buon servizio all'umanità. Quando i principi della razza e dell'ereditarietà saranno meglio compresi, non ascolteremo più certi membri ignoranti del nostro parlamento respingere sdegnosamente un progetto per accertare se i matrimoni tra consanguinei siano o no dannosi agli uomini".¹⁹² Darwin non parlava qui di "eugenetica", termine coniato da Galton nel 1883, ma è chiaro che egli confidava in un avanzamento della biologia che avrebbe consentito di selezionare gli individui con un più alto livello di intelligenza e di qualità morale.¹⁹³

Per Darwin l'aiuto che prestiamo ai più deboli scaturisce dall'istinto sociale della simpatia. Questo istinto, il più profondo tra gli istinti umani, è stato selezionato nel corso dell'evoluzione perché utile alla sopravvivenza dell'uomo nella lotta per la vita.¹⁹⁴ Riferendosi alla sopravvivenza dei gruppi sociali più che a quella dell'individuo singolo, Darwin riteneva che alla base dell'istinto della simpatia verso gli altri vi fossero in primo luogo delle ragioni egoistiche: diamo aiuto perché speriamo utilitaristicamente di ricevere aiuto in ritorno. La simpatia comporta perciò lo scambio di aiuti tra gli uomini in caso di necessità, la fiducia istintiva nel principio della reciprocità delle azioni di aiuto. Inoltre, diceva Darwin, il comportamento altruistico è utile al gruppo di appartenza dell'individuo (la comunità) perché attraverso il sacrificio del singolo l'insieme si rafforza nella lotta per la vita. Secondo Darwin l'uomo è un "animale sociale": "Chiunque ammetterà che l'uomo è un essere sociale. Ciò è dimostrato dal fatto che egli non gradisce la solitudine, e dalla sua ricerca di una società più ampia della propria famiglia".¹⁹⁵ Analogamente a Stuart Mill egli pensava anche che, a rafforzare i legami istintivi con gli altri, subentrasse l'"opinione pubblica", ossia il peso del giudizio degli altri sull'azione di un individuo, il valore che quest'ultimo

192 C. Darwin, *The Descent of Man*, *op. cit.*, p. 688; trad. it., p. 241.

193 F. Galton, *Inquiries into Human Faculty and its Development* [1883], Thoemmes & Maruzen, Bristol 1998, p. 25.

194 Cfr. C. Darwin, *The Descent of Man*, *op. cit.*, pp. 155-156; trad. it., p. 162.

195 *Ibid.*, p. 132; trad. it., p. 131.

gli conferiva nell'intimo della propria coscienza e, nel caso estremo, la paura della punizione: "l'opinione comune di come ogni membro dovrebbe agire per il bene pubblico, diverrebbe naturalmente la guida più importante di ogni azione".¹⁹⁶

Attraverso la simpatia noi dunque prestiamo aiuto ai più deboli. Tuttavia, avverte Darwin, dobbiamo essere consapevoli dei pericoli derivanti dalla sopravvivenza e dalla proliferazione dei più deboli. In sostanza, le leggi dello stato (*PL*) che proteggono i più deboli e i comportamenti altruistici spesso non sono utili al processo di selezione naturale: gli individui e i gruppi meno affidabili non vengono selezionati e invece si moltiplicano contraddicendo così la legge della selezione naturale secondo cui gli individui e le specie più deboli soccombono nella lotta per la vita e lasciano spazio ai più forti e ai più adatti. Tuttavia egli rilevava che gli infanticidi, la pratica degli aborti e il tasso di mortalità infantile tra le classi più povere e tra la popolazione che viveva negli *slums* erano molto alti e quindi contrastavano l'aumento esponenziale della sovrappopolazione.¹⁹⁷ Per Darwin i molto poveri non avrebbero dovuto sposarsi e mettere al mondo figli anche perché "come ha notato Galton, se i prudenti si astengono dal matrimonio, mentre gli avventati si sposano, i membri inferiori della società tenderanno a soppiantare i migliori. L'uomo, come tutti gli altri animali, ha senza dubbio progredito fino alla sua condizione attuale ad opera della lotta per l'esistenza, frutto del suo rapido moltiplicarsi; e se egli deve progredire ed elevarsi ancora di più, deve rimanere soggetto ad una dura lotta. In altro modo egli cadrebbe in breve nell'indolenza, e gli uomini molto dotati non avrebbero più successo nella vita che i meno dotati. Quindi la nostra velocità naturale di accrescimento, sebbene determini molti mali evidenti, non deve essere diminuita con nessun mezzo. Deve rimanere aperta la competizione per tutti gli uomini; e le leggi e i costumi non debbono impedire ai più capaci di riuscire meglio e di allevare un numero più grande di figli".¹⁹⁸ Egli quindi pensava che avrebbero dovuto essere promosse le facoltà morali e intellettuali di coloro che mettevano al mondo troppi figli: "Per quanto importante sia stata e sia ancora la lotta per l'esistenza, tuttavia, per lo sviluppo delle qualità più elevate della natura umana, vi sono altri agenti più importanti. Infatti le qualità morali sono progredite, sia indirettamente che direttamente molto più per opera dell'abitudine, del ragionamento, dell'istruzione, della religione, ecc., che non per selezione naturale; sebbene si possano sicuramente attribuire a quest'ultimo agente gli istinti sociali, che costituiscono la base per lo

196 *Ibid.*, p. 122; trad. it., p. 120.

197 Cfr. *ibid.*, pp. 63-65; trad. it., pp. 58-61.

198 *Ibid.*, p. 688; trad. it., pp. 241-242.

sviluppo del senso morale”.¹⁹⁹ Tuttavia egli avvertiva, nel concludere questa sua importante opera, che l’uomo, benché dotato dell’istinto sociale della simpatia e delle facoltà morali e intellettuali, rimaneva ancora legato alle sue inferiori radici animali: “Dobbiamo riconoscere, mi sembra, che l’uomo con tutte le sue nobili qualità, con la simpatia che sente per gli esseri più degradati, con la benevolenza ch’egli estende non solo agli altri uomini, ma anche alle più umili creature viventi, con un intelletto quasi divino che è penetrato nel movimento e nella costituzione del sistema solare - con tutte queste potenti facoltà - l’uomo conserva ancora nella sua struttura somatica il segno indelebile della sua origine da una forma inferiore”.²⁰⁰ Ovviamente per Darwin questo era tanto più vero nel caso delle classi più povere dove le facoltà intellettuali e morali erano poco sviluppate.

1.5 La prospettiva dell’economia sociale

1.5.1 Thomas Chalmers, 1821-1823

Si deve infine ricordare che in Gran Bretagna era presente anche una corrente di pensiero ispirata ai principi dell’economia sociale. Mentre l’economia politica poneva l’accento sull’individuo e sul libero mercato, l’economia sociale sottolineava l’importanza della collaborazione tra le classi, della cooperazione, del paternalismo e della ricostituzione di comunità coese. Questa corrente di pensiero era particolarmente presente in Francia dove risentiva dell’influenza della religione cattolica, mentre l’economia politica anglosassone era influenzata dalla religione protestante.²⁰¹ In Gran Bretagna l’economia sociale fu presente con i lavori del Reverendo Thomas Chalmers (1780-1847). Uomo di chiesa scozzese (evangelico), ma anche economista, professore universitario di filosofia morale e di materie religiose a Glasgow e a Edimburgo, e riformatore sociale, Chalmers voleva ripristinare un senso di comunità religiosa basata sulla scuola e la chiesa parrocchiale in una società sempre più divisa dall’industrializzazione. A suo avviso, la distanza tra economia politica e filantropia cristiana doveva essere ridotta. Per Chalmers, la “political science” (ovvero l’economia politica) era impotente se non riconosceva il carattere della popolazione.²⁰² Egli scriveva che

¹⁹⁹ *Ibid.*, pp. 688-689; trad. it., p. 242.

²⁰⁰ *Ibid.*, p. 689; trad. it., p. 243.

²⁰¹ Alcuni dei più importanti studi francesi di economia sociale sono A. de Villeneuve-Bargemont, *Économie politique chrétienne, ou recherches sur la nature et les causes du paupérisme en France et en Europe et sur les moyens de le soulager et de le prévenir*, Meline, Bruxelles 1837; Baron De Gérando, *De la bienfaisance publique*, Renouard, Paris 1839; C. Pecqueur, *Économie sociale. Des intérêts du commerce, de l’industrie et de l’agriculture, et de la civilisation en général sus l’influence des applications de la vapeur*, Dessessart, Paris 1839.

²⁰² T. Chalmers, *The Christian and Civic Economy of Large Towns* [1821-1823], 2 voll., Routledge, London 1995, vol. I, pp. 8-10.

intanto che la parte sensuale della costituzione umana predominava su quella riflessiva si sarebbero avuti matrimoni improvvidi ed un *surplus* di popolazione che avrebbe causato un eccesso di competizione tra le classi lavoratrici con l'effetto di salari insufficienti e di povertà. A suo avviso, la tendenza ad un eccesso di popolazione poteva essere contrastata attraverso una riforma dei comportamenti e della morale delle classi lavoratrici. Seguendo quindi la teoria di Malthus, Chalmers riteneva che la riduzione dell'offerta di lavoro avrebbe innalzato i salari e i consumi delle classi lavoratrici. Il nemico da sconfiggere era perciò il pauperismo che veniva mantenuto in vita dalle leggi sui poveri e che distruggeva la responsabilità individuale creando una dipendenza dall'aiuto esterno. Anche Chalmers, come altri autori, faceva una distinzione tra povertà e pauperismo: la prima era una condizione nella quale l'individuo era incapace di mantenere la propria famiglia; il secondo era invece uno stato in cui l'individuo veniva mantenuto dalla spesa pubblica. A suo avviso il pauperismo doveva essere combattuto non attraverso le leggi dello stato, ma attraverso l'intervento della Chiesa e della carità privata. Egli quindi auspicava azioni come una "good parochial economy", una "Christian local economy", la "self-preservation", la "kindness of relatives", la "sympathy of the wealthier for the poorer classes of society" e la "sympathy of the poor for one another".²⁰³ Per Chalmers, si trattava di promuovere un ritorno alla comunità locale, al decentramento dell'assistenza attraverso le chiese e le scuole, dove un ruolo decisivo veniva giocato dalla vigilanza dei poveri da parte delle classi più ricche e da parte del reciproco controllo.

Come si è visto fin qui, in Gran Bretagna la questione che più preoccupavano gli studiosi dell'epoca erano quelle del pauperismo e della sovrappopolazione dei più poveri. Sui modi per curare questi mali i pareri erano diversi. Secondo gli economisti classici, dovevano essere abolite le *PL* che non facevano altro che aiutare la loro riproduzione. A loro avviso, il problema della povertà sarebbe stato risolto dal libero operare del mercato dei capitali, del lavoro e dei beni e dalla minima interferenza possibile dello stato nell'economia. Secondo gli utilitaristi, invece, l'assistenza pubblica andava mantenuta, ma doveva essere legata a dei meccanismi di riforma morale-disciplinare degli indigenti da attuare attraverso le *workhouses*. Secondo gli esponenti dell'economia sociale, infine, si doveva ritornare a forme di carità privata e di maggiore vicinanza tra ricchi e poveri attraverso le parrocchie. Si deve tuttavia ricordare che mentre questo dibattito aveva luogo le condizioni di vita nelle città diventavano sempre più gravi per via del diffondersi delle malattie epidemiche e del peggiorare del sovraffollamento abitativo. E

203 *Ibid.*, pp. 54-60.

sarà proprio l'aggravarsi delle condizioni igieniche e abitative negli *slums*, e la conseguente necessità di un intervento pubblico centralizzato, che porterà a scartare le ipotesi liberiste e quelle dell'economia sociale e a sostenere invece le posizioni a favore dell'assistenza statale ai poveri e di riforma igienico-sanitaria ed edilizia delle città ispirate ai principi dell'interesse collettivo e della sicurezza sociale sostenuti dall'utilitarismo. Ma prima di esaminare le politiche urbane del periodo 1830-1870, nel prossimo capitolo prenderemo in considerazione i più importanti studi condotti sulla questione igienico-sanitaria e abitativa negli *slums* delle grandi città.

2. Le indagini sulle condizioni igieniche, abitative e morali delle classi lavoratrici, 1832-1870

Ecco che quando, sullo sfondo del dibattito sul pauperismo, la sovrappopolazione, la degenerazione e le leggi per i poveri, scoppiarono le epidemie di colera che colpirono soprattutto gli abitanti degli *slums* delle città europee, le prime reazioni, in Francia, Gran Bretagna, Belgio e poi Germania, furono quelle di avviare delle indagini sulle malattie e la mortalità degli indigenti.¹ In Francia le prime indagini furono promosse da studiosi e osservatori critici della società, dal *Conseil de Salubrité* (1802), dalle *Annales d'hygiène publique et de médecine légale* (1829) e dall'*Académie des Sciences Morales et Politiques* (1832). In Germania fu attivo il *Sanitäts-Behörde*. In Gran Bretagna, invece, l'iniziativa più consistente venne presa dal governo che con la *Poor Law Commission* (1832) e Edwin Chadwick avviò i primi studi sistematici che avevano per oggetto gli aiuti locali ai poveri e agli ammalati indigenti, studi che poi preseguirono, attraverso altre commissioni ed altri organismi, per tutto il secolo. Più tardi, un altro soggetto che in Gran Bretagna fu molto attivo nella ricerca, nel dibattito pubblico e nelle proposte di riforma in campi come la sanità della collettività (con William Farr, John Simon e Henry Rumsey), l'educazione, le relazioni industriali e l'emancipazione femminile, fu la *Social Science Association* che fu attiva dal 1857 al 1886.² Sorgeva così in tutta Europa un movimento per l'igiene pubblica. Quasi sempre questi organismi che indagavano sulla crisi sanitaria erano però privi di autorità di intervento, ragione per cui le iniziative per risolvere i problemi tardarono a venire. In generale in queste indagini si cercavano e si trovavano le cause delle malattie e delle morti prima di tutto nel degrado dell'ambiente degli *slums*, ovvero nei "miasmi" (i cattivi odori e l'inquinamento dell'aria ritenuti la

1 G. Leclerc, *L'observation de l'homme. Une histoire des enquêtes sociales*, op. cit., pp. 259-305.

2 L. Goldman, *Science, Reform, and Politics in Victorian Britain. The Social Science Association 1857-1886*, Cambridge University Press, Cambridge 2002; in particolare per la questione sanitaria si vedano le pp. 174-200.

causa finale del male fisico) che si sprigionavano dal ristagno della sporcizia nei pressi e all'interno delle abitazioni.

Un'ulteriore causa derivava da ragioni morali poiché i "miasmi" erano provocati anche dall'eccessivo affollamento abitativo in alloggi piccoli e non ventilati. Il sovraffollamento, a sua volta, era visto come effetto dell'imprevidenza, della sovrappopolazione, della pigrizia e della dissipatezza morale delle classi più povere. Ancora nel 1878, Chadwick, il grande riformatore delle condizioni sanitarie delle città della Gran Bretagna, intervenendo al Congresso Internazionale d'Igiene di Parigi, dichiarava che "on a trouvé que les lieux d'élection principaux des maladies résultant du mauvais air dans nos cités, lieux contre lesquels le ministre de la santé peut diriger les moyens préventifs les plus efficaces, sont les sites de prédilection de l'ivresse, du vice et du crime, où le ministre de l'intérieur et celui de la justice ont le plus à faire en y appliquant des mesures de répression, d'une efficacité malheureusement partielle seulement".²⁰⁴ Secondo molte di queste indagini, chi indulgeva nell'affollamento e nella promiscuità erano i miserabili, i più poveri tra i poveri, il vero pericolo. Se il povero non si fosse accontentato di una vita di espedienti, se non avesse avuto la passione del bere, se avesse posseduto un maggior amor proprio, se non fosse stato così prolifico e avesse tenuto di più alla propria pulizia e all'educazione dei propri figli, avrebbe potuto evitare gli ambienti più degradati e più affollati. Per molti osservatori non era l'insufficienza dei salari o la precarietà del lavoro a costringere le persone ad affollarsi in luoghi malsani e perciò più a buon mercato, rifiutati da chi, godendo di un reddito maggiore, se ne era andato a vivere altrove. Nel complesso veniva quindi descritto un quadro a tinte fosche delle città che apparivano popolate da grandi masse di poveri, di operai ubriachi, di prostitute, di criminali, di vagabondi che affollavano quartieri dove non circolava l'aria, dove le latrine debordavano dappertutto e dove degli odori pestilenziali facevano ammalare e morire gli abitanti. Nelle pagine che seguono esamineremo alcuni dei più importanti studi sul rapporto tra pauperismo, condizioni lavorative, degrado igienico e sovraffollamento negli *slums* condotti in Gran Bretagna nel periodo 1830-1870.

2.1 I precursori, 1832-1840

2.1.1 James Phillips Kay e il pauperismo a Manchester, 1832

Una delle prime indagini sul pauperismo e la questione abitativo-sanitaria in Gran Bretagna fu quella pubblicata nel 1832 dal dott. James Phillips Kay-Shuttleworth (1804-1877). Si trattava di un'indagine sulle condizioni di vita delle classi lavoratrici a Manchester, intitolata *The Moral and Physical Condition of the*

204 E. Chadwick, *Des attributions du ministre de la santé oblique et des principes d'organisation et d'action administrative centrales et locales*, in Congrès International d'Hygiène, Paris 1878, Imprimerie Nationale, 1880, vol. II, p. 7.

Working Classes Employed in the Cotton Manufacture in Manchester. Qui Kay osservava che mentre “The most respectable portion of the operative population has, we think, a tendency to avoid the central districts of Manchester, and to congregate in the suburban townships”, la popolazione più povera “is crowded into one dense mass, in cottages separated by narrow, unpaved, and almost pestilential streets; in an atmosphere loaded with the smoke and exhalations of a large manufacturing city”.²⁰⁵ Kay condannava questa popolazione per le carenze morali che essa dimostrava e che la conducevano a non prendersi cura delle proprie abitazioni e della propria vita. Le loro abitazioni erano male arredate, sporche, non ventilate e umide. La loro alimentazione, per mancanza di previdenza, era carente. Spesso il loro stato d’animo li conduceva all’ipocondria e alla dissipazione. Il pauperismo era la causa della loro sovrappopolazione e della diffusione dell’alcolismo.

La situazione più grave era rappresentata dal caso della popolazione irlandese, immigrata a Manchester in cerca di lavoro, le cui carenze morali per Kay erano spaventose. Anche la legge sui poveri in vigore era responsabile di questo stato di cose perché facilitava l’imprevidenza morale: “A dense mass, impotent alike of great moral or physical efforts, would accumulate; children would be born to parents incapables of obtaining the necessaries of life, who would thus acquire, through the mistaken humanity of the law, a new claim for support from the property of the public. They would drag on an unhappy existence, vibrating between the pangs of hunger and the delirium of dissipation - alternately exhausted by severe and oppressive toil, or enervated by supine sloth. Destitution would now prey on their strength, and then the short madness of debauchery would consummate its ruin”.²⁰⁶ Kay temeva il contagio morale tra gli irlandesi e i lavoratori inglesi e le violenze che i primi sembravano in grado di commettere a danno delle pacifiche classi lavoratrici e dei loro datori di lavoro.

La responsabilità di questo stato di cose così degradato per Kay stava anche nel tipo di lavoro a cui erano costretti gli operai nelle fabbriche di cotone dove gli orari erano così lunghi e la ripetitività delle mansioni era così alta che non permettevano di sviluppare le facoltà intellettuali e morali dei lavoratori. Per Kay questa condizione di degrado fisico e morale e di povertà non era da addebitare al sistema industriale che imponeva delle lunghe e pesanti ore di lavoro e che non potevano essere ridotte senza compromettere l’efficienza economica delle industrie. La responsabilità di questo stato di cose era invece dei cicli economici, delle fluttuazioni dei mercati e dell’immigrazione irlandese. La

205 J. P. Kay, *The Moral and Physical Condition of the Working Classes Employed in the Cotton Manufacture in Manchester*, Ridgway, London 1832; reprint in R. Humphreys, ed., *Poverty and the Poor Law*, vol. I, Palgrave Macmillan, London 2003, p. 2 e 10.

206 *Ibid.*, p. 51.

concorrenza industriale che derivava dall'instabilità dei mercati faceva trascurare il miglioramento delle condizioni di lavoro e abitative dei lavoratori. Vi era infine la necessità di un sistema educativo migliore e di una maggiore sorveglianza dei lavoratori da parte degli imprenditori.

Manchester costituiva l'esempio più chiaro della città industriale inglese e delle condizioni di vita dei lavoratori. Essa venne quindi visitata anche da alcuni studiosi francesi e tedeschi che volevano documentarsi sul significato delle trasformazioni economiche in atto. Alexis Tocqueville la visitò nel 1835 e scrisse che "Heaps of dung, rubble from buildings, putrid, stagnant pools are found here and there among the houses and over the bumpy, pitted surfaces of the public spaces". Quanto alle abitazioni delle classi lavoratrici che si trovavano lungo il fiume Irwell che attraversa la città, "They are lined with one-storey houses whose ill-fitting planks and broken windows show them up, even from a distance, as the last refuge of a man might find between poverty and death. None-the-less the wretched people reduced to living in them can still inspire jealousy of their fellow beings. Below some of their miserable dwellings is a row of cellars to which a sunken corridor leads. Twelve to fifteen human beings are crowded pell-mell into each of these damp, repulsive holes".²⁰⁷ Tocqueville notava anche che le grandi fabbriche "keep air and light out of the human habitations which they dominate; they envelop them in perpetual fog", e che "Crowds are ever hurrying this way and that in the Manchester streets, but their footsteps are brisk, their looks preoccupied, and their appearance sombre and harsh".²⁰⁸ In conclusione, per lo studioso francese, "From this goul drain the greatest stream of human industry flows out to fertilise the whole world. From this filthy sewer pure gold flows. Here humanity attains its most complete development and its most brutish; here civilisation works its miracles, and civilised man is turned back almost into a savage".²⁰⁹ Infine, su Manchester, nel 1845 apparvero gli studi di M. Léon Faucher ("il y a deux villes dans une seule; d'un côté, de l'air, de l'espace et des provisions de santé; de l'autre, tout ce qui empoisonne et abrège l'existence, l'entassement des édifices et des familles, l'obscurité, l'humidité, l'infection"),²¹⁰ e di F. Engels ("Dappertutto edifici in parte o del tutto diroccati - alcuni sono effettivamente disabitati, e ciò vuol dir molto, qui - raramente le

207 A. de Tocqueville, *Voyages en Angleterre, Irlande, Suisse et Algérie*, in *Oeuvres Complètes*, Tome V, Gallimard, Paris 1958, p. 80-81; trad. ing. *Journey to England and Ireland* [1835], Yale University Press, New Haven 1958, p. 106.

208 *Ibid.*, p. 107.

209 *Ibid.*, pp. 107-108.

210 M. L. Faucher, *Études sur l'Angleterre*, Guillaumin, Paris 1845, p. 367.

case hanno un pavimento di tavole o di pietra, e quasi sempre finestre e porte in pezzi, o sconnesse, e che sudiciume! Mucchi di macerie, rifiuti e immondizie dovunque; pozzanghere permanenti al posto dei rigagnoli, e un puzzo che da solo basterebbe a rendere intollerabile a ogni uomo appena civile di abitare in questo quartiere”).²¹¹

2.1.2 Peter Gaskell e le condizioni morali e abitative dei lavoratori, 1833

Le ossevazioni fatte da Kay a Manchester furono generalizzate a tutta l’Inghilterra da Peter Gaskell (1806-1841) che nel 1833 pubblicò un volume dal titolo *The Manufacturing Population of England*. Per questo autore il degrado morale delle classi lavoratrici derivava dall’industrializzazione urbana e dall’abbandono delle campagne che avevano causato la separazione delle famiglie e la distruzione dei legami sociali tradizionali, conducendo i lavoratori sulla strada del vizio.²¹² Secondo Gaskell, la macchina a vapore distruggeva il lavoro domestico, concentrava i lavoratori in quartieri sovraffollati, divideva le famiglie e costringeva i lavoratori ad essere delle mere appendici delle macchine. Nelle città e nelle fabbriche i lavoratori (maschi e femmine) cadevano vittime dei vizi dell’alcoolismo e del sesso. Di questo degrado morale sembravano avere una particolare responsabilità le donne: esse infatti erano completamente carenti nell’arte della “domestic economy” che avrebbe reso le abitazioni dei luoghi accoglienti per mariti e figli. D’altra parte, anche il maschio lavoratore era responsabile di questo squallore domestico perché preferiva il bere piuttosto che la famiglia dissipando così il denaro che avrebbe potuto rendere la vita familiare migliore e più rispettabile. Anche Gaskell pensava che gli irlandesi fossero particolarmente responsabili di questa situazione di degrado morale.

Le condizioni abitative dei lavoratori erano dunque disastrose e “selvagge”. Qui non vigeva nessuna regola: la sporcizia era gettata nelle strade e i servizi igienici erano condivisi da molte famiglie e diventano presto impraticabili. Le condizioni peggiori si trovano nelle case *back-to-back* e nelle *lodging-houses* (ricoveri notturni). La causa di tutto questo, per Gaskell, però non stava nei bassi salari dei lavoratori che erano invece sufficienti per assicurare loro una vita dignitosa. La pessima condizione sanitaria e fisica della popolazione manifatturiera aveva invece origine nella perversione della morale e delle abitudini. Gaskell era

211 F. Engels, *Die Lage der arbeitenden Klasse in England* [1845]; trad. it. *La situazione della classe operaia in Inghilterra. In base a osservazioni dirette e fonti autentiche*, Editori Riuniti, Roma 1992, p. 89. Sullo studio di Engels si veda S. Marcus, *Engels, Manchester, and the Working Class*, Routledge, Oxford 2017; trad. it. *Engels, Manchester e la classe lavoratrice*, Einaudi, Torino 1980.

212 P. Gaskell, *The Manufacturing Population of England*, Baldwin and Cradock, London 1833; reprint Arno Press, New York 1972, pp.7-8.

contro le associazioni sindacali dei lavoratori. Si doveva invece prima di tutto migliorare la condotta morale della popolazione lavoratrice in quanto vi era una correlazione causale tra morale e condizioni fisiche. Il lavoro minorile andava ridotto e regolamentato per una questione di condotta morale, di educazione dei ragazzi. Senza un'attenzione alla famiglia la condizione morale precipitava. In conclusione, per Gaskell, i grandi mali morali della popolazione manifatturiera risiedevano nella separazione delle famiglie, nel lavoro minorile nelle fabbriche e nella scarsa attenzione familiare che veniva loro prestata.

2.1.3 W.P. Alison, la povertà e gli slums, 1840

In contrapposizione con le indagini di cui abbiamo parlato fin qui possono essere messi i lavori del dott. William Pulteney Alison (1790-1859), scozzese. Per questo studioso, infatti, la causa principale, sebbene indiretta, della mortalità e delle morti per epidemie era la povertà e non la cattiva condotta morale delle classi più povere. Studiando nel 1840 il caso di Edimburgo, Alison mostrava innanzitutto il grande incremento di povertà, disoccupazione e mortalità negli anni 1830. Per Alison, le malattie sono “the *indication and test*, of much previous misery and destitution”.²¹³ A suo avviso, la miseria economica e sociale e la sofferenza psichica favorivano la diffusione dei contagi: “It is not asserted that destitution is a cause adequate to the *production* of fever (although in some circumstances I believe it may become such); nor that it is the sole cause of its extension. What we are sure of is, that it is a cause of the *rapid diffusion* of contagious fever, and one of such peculiar power and efficacy, that its existence may always be presumed, when we see fever prevailing in a large community to an unusual extent. The manner in which deficient nourishment, want of employment, and privations of all kinds, and the consequent mental depression, favour the diffusion of fever, may be matter of dispute; but that they have the effect in a much greater degree than any cause external to the human body itself, is a fact confirmed by the experience of all physicians who have seen much of the disease”.²¹⁴ Egli quindi non era d'accordo con quanti volevano agire solo dal lato dell'igiene, della morale e della religione per alleviare la povertà e le malattie. Contro l'opinione di quelli che ritenevano la scarsa moralità causa della mortalità, Alison mostrava che la più alta mortalità riguardava i bambini e le città dove si beveva di meno, mentre invece una causa ausiliaria era l'insufficienza di cibo e di vestiario. Egli riteneva anche che la moralità era più debole e la popolazione aumentava più rapidamente laddove

213 W.P. Alison, *On the Management of the Poor in Scotland and its Effects on the Health of the Great Towns*, Blackwood, Edinburgh 1840 (2ª ed.), p. 10. Si veda anche W.P. Alison, “Illustrations of the Practical Operation of the Scottish System of Management of the Poor”, *Journal of the Statistical Society of London*, 1840.

214 *Ibid.*, pp. 10-11.

non vi erano misure per contrastare la povertà. I poveri, egli scriveva, abbassano i loro livelli di moralità quando la miseria si fa più acuta. Alison sosteneva che invece, sopra un certo livello di povertà, le persone facevano di tutto per mantenere un certo “standard of comfort”. Coerentemente con queste idee, egli si dichiarava a favore dell'estensione anche alla Scozia del sistema delle *workhouses* inglesi e del mantenimento dell'aiuto esterno (*out-door relief*) a disabili e vedove. In questo modo, i pericoli morali provenienti dalla miseria più acuta sarebbero venuti meno. Egli era quindi a favore di una grande istituzione nazionale che si occupasse della *Charity by law* ed era contro coloro che volevano abolire la *PL*. Si noti, tuttavia, che Alison, al pari di altri studiosi dell'epoca, esprimeva delle valutazioni negative sulla popolazione irlandese e riteneva che se ne dovesse bloccare l'immigrazione verso la Scozia. Va infine ricordato che Alison fu tra i medici che contribuirono alla redazione del *Sanitary Report* di Chadwick (si veda più avanti) scrivendo un rapporto sulle condizioni sanitarie scozzesi dove egli esprimeva delle convinzioni opposte a quelle predominanti nel testo. Egli infatti riteneva che le febbri si sprigionassero a Edinburgh tra le “families partially or wholly unemployed, scantily or irregularly fed, and depressed in spirits, obliged to part with their bed-clothes for subsistence, collecting in town in winter because there are no resources for them in the country, crowding together in small rooms in the ... worst aired ... parts of town”.²¹⁵

2.2 Le inchieste ufficiali nell'era di Chadwick e il trionfo della teoria dei miasmi, 1832-1868

2.2.1 Inchieste parlamentari sul lavoro minorile e sulle condizioni igieniche nei luoghi di lavoro, 1832-1833

Le questioni della lunga giornata lavorativa e del lavoro minorile nelle fabbriche e nei piccoli laboratori, presenti nei lavori di Gaskell, furono affrontate in questo periodo anche a livello parlamentare e governativo. Innanzitutto dal Comitato presieduto dal conservatore Michael Thomas Sadler (1780-1835) che fu l'estensore della proposta di legge sulla riduzione a 10 ore del lavoro minorile (9-14 anni) e che nel dibattito del marzo 1832 dichiarò che “The condition of the operative manufacturers has been rendered more and more dependent and precarious; their labour, when employed, is in many cases so increased as to be utterly irreconcilable with the preservation of health or even life; infancy itself is forced into the market of labour, where it becomes the unresisting victim of cruelty and oppression; while, as might be expected from such an unnatural state of things, the remuneration for this increasing and excessive toil is regularly

215 W.P. Alison, *Observations on the Generation of Fever*, in *Scottish Local Reports on the Sanitary Condition of the Labouring Population of England*, p. 25.

diminishing, till at length multitudes among us are reduced, in their physical condition at least, below the level of the slave or the brute”.²¹⁶ Egli inoltre sosteneva che i medici che osservavano le conseguenze del lavoro minorile in fabbriche dove si lavorava per moltissime ore senza intervalli adeguati, di notte, in ambienti nocivi, descrivevano uno stato caratterizzato da spossatezza, malattie e diminuzione della durata di vita dei bambini.²¹⁷

Successivamente, la questione del lavoro minorile venne affrontata anche da una Commissione d'inchiesta (*Factories Inquiry Commission*) del 1833, composta da Thomas Southwood Smith (1788-1861), Edwin Chadwick (1800-1890) e Thomas Tooke (1774-1858), istituita per contrastare i risultati delle testimonianze del comitato Sadler e la sua richiesta della legge sulle 10 ore di lavoro. Come esito dei lavori di questa Commissione uscirono due rapporti. La Commissione doveva raccogliere informazioni sul lavoro minorile nelle fabbriche, sui suoi effetti circa la loro salute fisica e morale, e doveva dare un parere “as to the propriety and means of curtailing the Hours of their Labour”.²¹⁸ Secondo le indagini che vennero condotte, i fattori che influenzavano la salute dei lavoratori erano le condizioni igieniche delle fabbriche, la dimensione e l'altezza dei luoghi di lavoro, la loro ventilazione e temperatura, le possibilità di lavarsi e cambiarsi d'abito e in generale la pulizia degli ambienti. Per gli estensori dei rapporti, le condizioni di lavoro nelle nuove fabbriche erano migliori di quelle che si avevano nelle strutture più vecchie e più piccole; inoltre, sembravano in diminuzione le punizioni, le violenze e la promiscuità. Secondo la Commissione, gli effetti della giornata lavorativa sui minori erano la fatica, la mancanza di sonno, il deterioramento della costituzione fisica, la deformazione del corpo, le malattie e il degrado mentale e morale. Tuttavia, secondo gli estensori di questi *Reports*, non vi erano evidenze che la situazione sanitaria dei minori che lavoravano nelle fabbriche fosse peggiore di quella che si riscontrava nei distretti non industriali. Essi infine si esprimevano contro alcune norme della proposta di legge di Sadler che limitava a 10 le ore di lavoro per i minori di 18 anni nell'industria tessile, che vietava il lavoro per i bambini fino ai 9 anni e vietava il lavoro notturno fino ai 21 anni. Proponevano invece che i bambini di età inferiore ai 9 anni non potessero lavorare nelle fabbriche (era permesso nel lavoro a domicilio), e che quelli tra i

216 L'intervento è pubblicato in C. Wing, *Evils of the Factory System. Demonstrated by Parliamentary Evidence* [1837], Frank Cass, London 1967, p. 258. Gli atti del comitato Sadler si trovano nel *Report from the Select Committee on the "Bill to Regulate the Labour of Children in the Mills and Factories of the United Kingdom"*, P.P., 1832.

217 M. T. Sadler fu anche autore di un'opera dal titolo *The Law of Population*, Murrey, London 1830, in cui criticava le teorie di Malthus. Su di essa si veda A. La Vergata, *Nonostante Malthus, op. cit.*, pp. 102-107.

218 *Factories Inquiry Commission, First Report of the Central Board* [1833], Frank Cass, London 1968 (s.i.p.). Si veda anche *Factories Inquiry Commission, Second Report of the Central Board* [1833], Frank Cass, London 1968.

9 e i 14 anni non potesero lavorare più di 8 ore al giorno e di notte (tra le 10 di sera e le 5 di mattina).²¹⁹

Quella della Commissione del 1833 era comunque una posizione contrastata da molti medici. Per esempio, Charles Turner Thackrah (1795-1833), considerato allora il maggior esperto in materia, riteneva di fronte al Comitato formato da Sadler nel 1832 “that the factory system reduces the nervous power, in other words, the vigour of the constitution, that it renders persons more feeble, more subject to suffer from attacks of disease; and finally, that persons constantly so employed are shorter-lived than others”.²²⁰ La valutazione di questo medico era “that young children ought not to work at all; that the period of growth ought not to be the period of labour”.²²¹

Nel 1833 fu infine varata la legge sul lavoro minorile, ristretta all'industria tessile, secondo la quale i ragazzi tra i 9 e i 13 anni potevano lavorare fino a 8 ore al giorno, quelli tra 14 e 18 anni fino a 12 ore. Altre riduzioni di orario si ebbero nel 1844 e nel 1847.

2.2.2 Indagini della Commissione governativa della Poor Law sulle malattie e le abitazioni dei poveri, 1837-1839

Dopo la pubblicazione del *Report* del 1834 sulla PL (si veda il capitolo precedente) e successivamente all'approvazione del *Poor Law Amendment Act* nel 1834, in un momento (1837) in cui il colera si manifestava a Londra e in altre città in forma epidemica (la malattia era già presente in Gran Bretagna dal 1831-1832),²²² la *House of Lords* incaricava la Commissione della PL, di cui Chadwick era ora Segretario, di indagare sulle condizioni sanitarie della popolazione lavoratrice in relazione alla situazione delle loro abitazioni. L'indagine della Commissione d'inchiesta, composta dai medici Neil Arnott (1788-1874), Kay e Southwood Smith, venne resa pubblica nel 1838. Nella capitale britannica furono studiati in particolare i quartieri operai di Bethnal Green e di Whitechapel, localizzati nell'East End, non lontano dalle aree portuali. Ciò che soprattutto preoccupava la Commissione era la crescita della spesa pubblica assistenziale necessaria per mitigare le conseguenze delle malattie e della mortalità sulla popolazione povera

219 Cfr. *ibid.*, p. 52.

220 Cit. in Wing, *Evils of the Factory System. Demonstrated by Parliamentary Evidence* [1837], Frank Cass, London 1967, p. 231. L'originale della testimonianza si trova in *Report from the Select Committee on the “Bill to Regulate the Labour of Children in the Mills and Factories of the United Kingdom”*, P.P., 1832.

221 *Ibid.*, p. 235. Si veda anche C. Turner Thackrah, *The Effects of the Principal Arts, Trades, and Professions, and of Civic States and Habits of Living, on Health and Longevity: with a particular reference to the Trades and Manufactures of Leeds*, Longman, London 1831, dove egli tratta dell'impurità dell'aria e dell'intemperanza.

222 J. Simon, *English Sanitary Institutions*, Murray, London 1897, p. 168.

(vedove, orfani, disoccupazione, pauperismo). Alla Commissione sembrava logico indirizzare la spesa pubblica verso la prevenzione dei mali, piuttosto che verso la cura delle conseguenze (le malattie, la povertà o un aggravamento della stessa): “In general, all epidemics and all infectious diseases are attended with charges, immediate and ultimate on the poor-rates. Labourers are suddenly thrown, by infectious disease, into a state of destitution, for which immediate relief must be given. In the case of death, the widow and the children are thrown as paupers on the parish. The amount of burdens thus produced is frequently so great as to render it good economy on the part of the administrator of the poor-laws to incur the charges for preventing the evils, where they are ascribable to physical causes, which there are no other means of removing”.²²³

Secondo la Commissione di indagine, la causa delle malattie e delle morti andava ricercata nell’aria infetta, nei “miasmi” che si sprigionavano dalla sporcizia che veniva accumulata nelle abitazioni, nelle corti e nelle strade dei quartieri operai: “Among the causes which prevent the greater part of mankind from attaining the full age of 70 years or more, which the nature of the human constitution allows, certain poisons disseminated in the air hold a conspicuous place. Of these the most noted are the matters of small-pox, measles, hooping-cough, and that called malaria, the chief subject of this Report, which is generated wherever animal and vegetable substances are undergoing putrefactive decomposition, and which produces a great variety of fevers”.²²⁴ In questo *Report* la Commissione rilevava quali erano in generale le situazioni in cui dal degrado ambientale si sprigionavano i “miasmi” fatali per chi ne veniva a contatto: “We found, as we were prepared to find, wherever the fever had appeared, one or more of the causes now to be noticed. 1. Houses and courts or alleys without privies, without covered drains, and with only open surface-gutters, so ill made that the fluid in many places was stagnant. 2. Large open ditches containing stagnant liquid filth. 3. Houses dirty beyond description as if never washed or swept, and extremely crowded with inhabitants, who had no means of separation in case of disease arising among them. 4. Pigs kept in back yards, with sties very filthy, and masses of half-putrid food for the pigs in receptacles around, which in one instance were in the back room of the house, with an open door to the front room, in which was lying a man in the last stage of fever. 5. Heaps of refuse and rubbish,

223 Poor Law Commissioners, *Fourth Annual Report* (1838), in *Reports on the Sanatory State of the Labouring Classes, as affected chiefly by the Situation and Construction of their Dwellings in and about the Metropolis*. Extracted from the *Fourth and Fifth Annual Reports of the Poor Law Commissioner*, Clowes, London 1939, p. 4.

224 *Report on the Prevalence of Certain Physical Causes of Fever in the Metropolis which might be removed by proper Sanatory Measures*, by Neil Arnott, M.D., and James Phillips Kay, M.D., in Poor Law Commissioners, *Reports on the Sanatory State of the Labouring Classes*, in *op. cit.*, p. 11.

vegetable and animal remains, at the bottoms of close courts and in corners”.²²⁵ Come esempio della situazione veniva riportato, tra altri, un caso relativo a Whitechapel studiato da Southwood Smith: “Baker’s-arms-alley. - A narrow court with a dead wall, about two yards from the houses, the wall as high as the houses. The principal court is intersected by other courts extremely narrow, into which it is scarcely possible for air to penetrate; close to the dead wall, between the wall and the houses, is a gutter, in which is always present a quantity of stagnant fluid full of all sorts of putrefying matter, the effluvia from which, at the present moment, are most offensive, and the sense of closeness extreme. All the houses are dark, gloomy, and extremely filthy. At the top of the innermost courts are the privies, which are open and uncovered, the soil of which is seldom removed, and the stench of which, at the present moment, is abominable. The fever here has been extremely mortal, and has raged in almost every house”.²²⁶

Come si è detto, tra gli autori del *Report* della Commissione c’era il medico del *London Fever Hospital* Southwood Smith che nel suo *A Treatise on Fever* del 1830 aveva già sostenuto la teoria dei “miasmi” e aveva scritto: “The immediate, or the exciting cause of fever is a poison formed by the corruption of the decomposition of organic matter. Vegetable and animal matter, during the process of putrefaction, give off a principle, or give origin to a new compound, which, when applied to the human body, produces the phenomena constituting fever”.²²⁷ La causa immediata delle febbri e delle morti era dunque il “miasma” che si generava dal degrado ambientale. Poi, una volta ammalato, il corpo umano produceva delle secrezioni molto pericolose per gli altri. Inoltre, la ristrettezza degli alloggi era pericolosissima per la salute umana. Secondo il medico inglese, nel causare le malattie agivano anche delle cause di natura morale che provocavano l’indebolimento del corpo e quindi la sua maggiore esposizione al male. Egli quindi concludeva scrivendo che “The influence of cold, moisture, fatigue, intemperance, constipation, anxiety, fear, and all the depressing passions, are likewise extremely powerful predisposing causes. They enable a less dose of the poison to produce fever, and they increase the intensity of the fever when it is established. They all act by weakening the resisting power inherent in the constitution, that is, by enfeebling the powers of life”.²²⁸

225 *Ibid.*, p. 13. Sulle *friendly societies* e il *voluntary sector* si vedano i saggi raccolti in D. Gladstone, ed., *Before Beveridge: Welfare before the Welfare State*, IEA Health and Welfare Unit, London 1999.

226 Dr. S. Smith’s *Report on Certain Causes of Disease in Bethnal Green and Whitechapel*, in Poor Law Commissioners, *Fourth Annual Report* [1838], *op. cit.*, p. 42.

227 Southwood Smith, *A Treatise on Fever*, Longman, London 1830, pp. 348-349.

228 *Ibid.*, p. 374.

Per il *Report* di Arnott, Kay e Southwood Smith la situazione sanitaria della popolazione più povera era preoccupante e perciò meritevole di una grande attenzione da parte delle autorità pubbliche e di coloro che avevano a cuore le condizioni fisiche dei lavoratori, anche perché le malattie e le morti aggravavano le loro condizioni economiche. A loro avviso era necessario istituire un *Public Board of Health* che si occupasse della questione igienica ed essi dichiaravano che le spese per gli interventi sanitari preventivi sarebbero costate meno alle parrocchie e alla *PL* di quanto costassero ora quelle per prendersi cura dei malati e delle vedove e degli orfani di coloro che morivano per le epidemie. Venivano quindi indicati gli ostacoli che dovevano essere rimossi per assicurare una migliore ventilazione dell'ambiente e le questioni di cui si sarebbe dovuto occupare il *Public Board of Health*: “The means of removing completely the noxious animal and vegetable matters brought to or produced in cities evidently are, 1. A perfect system of sufficiently sloping drains or sewers, by which from every house and street all fluid refuse shall quickly depart by the action of gravitation alone; the streets, alleys, courts, &c., being moreover well paved, so that the refuse may be easily distinguished and detached. 2. A plentiful supply of water to dilute and carry all such refuse, and to allow of sufficiently washing of the streets, houses, clothing, and person. 3. An effective service of scavengers to remove regularly the rubbish and impurities which water cannot carry away, and fit receptacles for such matters until removed. 4. Free ventilation by wide streets, open alleys, and well constructed houses, to dilute and carry away all the hurtful aëriiform products of the processes of society. 5. Keeping as distant as possible from the people the practice of all the arts or processes capable of producing malaria; hence the situation of cattle-markets, slaughter-houses, cow-houses, tripe-shops, gas-manufactories, burying-grounds, &c., should be determined by competent authorities. 6. Preventing the great crowding of the lodging-houses of the poor”.²²⁹

Nel suo *Report* sull'East End londinese Southwood Smith indicava quali erano le misure preventive necessarie e urgenti per migliorare l'ambiente fisico in cui viveva la popolazione più povera: “For the future, by proper sanitary regulations, namely, by attention to the structures of houses, the arrangement of streets, the introduction of the requisite space between streets and houses, the construction of under-ground sewers, the opening of under-ground drains from the houses into the sewers, and the immediate removal from the neighborhood of dwelling-houses of all refuse capable of undergoing putrefaction, the generation and accumulation of this poison might be prevented to a great degree in all cities,

²²⁹ *Report on the Prevalence of Certain Physical Causes of Fever in the Metropolis, op. cit.*, pp. 12-13.

towns, and villages”.²³⁰ A suo avviso le spese per prevenire le malattie venivano fatte una volta per sempre ed era opportuno indirizzare le spese della *PL* alla realizzazione di opere sanitarie strutturali piuttosto che alla cura dei malati e all’assistenza ai poveri. Inoltre, per il medico inglese, i proprietari delle abitazioni date in affitto ai poveri dovevano essere obbligati a costuire e a mantenere meglio le loro proprietà: “It is desirable that a power should be lodged somewhere to prevent landlords from building in swampy places without proper drainage, to compel them to drain into common sewers where made, and likewise to compel them to keep the privies in a state of cleanliness, and to cleanse the exterior and interior of the houses, either at given periods, or when obviously indispensable to the health of the tenants”.²³¹

Nei lavori pubblicati dalla Commissione erano riportati anche i rapporti degli ufficiali sanitari locali della City che attribuivano la responsabilità delle malattie sì all’ambiente fisico degradato, ma anche alle abitudini pericolose delle stesse classi lavoratrici (“originating to a considerable extent in their habits”). Tra quest’ultime: “I. The state of the lodging-houses of mendicants and vagrants, and of a certain class of Irish poor. II. The crowded state of the dwelling-houses, which, in certain districts, contain several families under one roof. III. The gross want of cleanliness of the person and habitations among certain classes of the poor. IV. The prevalence of intemperance. V. The habit of dwelling in previously-deserted houses, cellars, &c. &c. Keeping pigs, &c. in dwelling-houses. VI. Indisposition to be removed to the hospitals when infected with contagious disease. VII. The neglect of vaccination”.²³²

Successivamente, venne reso pubblico nel 1839 anche il *Fifth Annual Report of the Poor Law Commissioners* redatto da Southwood Smith. Si trattava di un’indagine che si estendeva a venti quartieri di Londra e che metteva in luce il rapporto tra numero dei poveri assistiti in ciascuna parrocchia e numero di persone colpite dalle febbri e/o morte. Secondo Southwood Smith, nel 1838, 77.186 poveri avevano ricevuto aiuto, 13.972 erano stati colpiti dalle febbri, 1.300 erano morti. Analizzando i dati statistici, emergeva che “Out of the total number of persons in London who received parochial relief during the last year, more than one-fifth were the subjects of fever. In Bethnal Green the proportion was one-third, in Whitechapel it was nearly one-half, and in St. George the Marthyr it was 1,276 out of 1,467”, per cui “it is plain that this disease is one

230 *Dr. S. Smith’s Report on Certain Causes of Disease in Bethnal Green and Whitechapel, op. cit.*, p. 46.

231 *Ibid.*, p. 36.

232 *Report on the Prevalence of Certain Physical Causes of Fever in the Metropolis, op. cit.*, p. 15.

of the main causes of pressure upon the poor-rates”.²³³ Secondo Southwood Smith, “That pressure must continue, and the same large sums of money must be expended year after year for the support of families afflicted with fever as long as those dreadful sources of fever which encompass the habitations of the poor are allowed to remain. They would not be allowed to remain if their nature were really understood, and if the case with which the most urgent of them might be removed were known”.²³⁴

A suo avviso i poveri rimanevano in queste abitazioni così degradate per essere vicini ai loro posti di lavoro. Anche in questo *Report* Southwood Smith sosteneva che erano necessarie delle opere di prevenzione delle malattie e che “The expenditure necessary to the adoption and maintenance of these measures of prevention would ultimately amount to less than the cost of the disease now constantly engendered ... the prevention of the evil, rather than the mitigation of the consequences of it, is not only the most beneficent but the most economical course”.²³⁵ A tal fine egli riteneva necessario un *Building Act* che stabilisse le regole necessarie per costruire delle abitazioni sane. Come vedremo meglio nel prossimo capitolo, dopo il *Great Fire* di Londra del 1666 erano stati emanati alcuni regolamenti edilizi locali, sia nella capitale che a Bristol e a Liverpool, che riguardavano le nuove costruzioni (muri esterni, fondazioni, camini, muri comuni), con lo scopo principale di limitare i danni in caso di incendi. Tuttavia, allo scoppio delle malattie epidemiche degli anni 1830 e 1840 mancava ancora una legislazione di carattere generale che riguardasse gli aspetti igienici della costruzione delle abitazioni per i poveri e dei quartieri a loro destinati. I diversi *Reports* di cui stiamo parlando iniziavano a porre la questione di una nuova normativa sanitaria ed edilizia adeguata a prevenire lo scoppio delle malattie epidemiche.

2.2.3 Rapporto del Comitato parlamentare “on the Health of Towns”, 1840

In seguito a questa situazione allarmante dal punto di vista sociale e sanitario, nel 1840 su iniziativa di Robert A. Slaney (1791-1862) della *House of Commons* si istituì un *Select Committee* parlamentare che doveva indagare sulle circostanze che influenzavano la salute degli abitanti delle grandi città e sui modi per migliorare le infrastrutture sanitarie. Il Comitato d’inchiesta “on the Health

233 *Report on the Prevalence of Fever in Twenty Metropolitan Unions or Parishes, during the Year ended the 20th March, 1838*, by Southwood Smith, M.D., in Poor Law Commissioners, *Reports on the Sanatory State of the Labouring Classes*, *op. cit.*, p. 54.

234 *Ibid.*, p. 56.

235 *Ibid.*, p. 56.

of Towns” era presieduto dallo stesso Slaney. Esso procedette a raccogliere le testimonianze di persone che a vario titolo venivano ritenute esperte del tema (tra queste anche Southwood Smith e Thomas Cubitt, un famoso costruttore di Londra). Alla fine delle audizioni venne pubblicato nello stesso anno un *Report* che lamentava soprattutto la mancanza di leggi e opere sanitarie che impedissero la formazione degli *slums* e che proteggessero le classi lavoratrici da tutti i pericoli che ne derivavano. Il Comitato infatti rilevava “that sanitary regulations in many of the principal towns of the realm are most imperfect and neglected, and that hence result great evils, suffering, and expense, to large bodies of the community”.²³⁶ Esaminando i quartieri operai delle grandi città il Comitato parlamentare riscontrava che questi mali avrebbero potuto essere rimossi o ridotti da nuove regolamentazioni sanitarie. Nello specifico ciò che il Comitato rilevava consisteva in: “1. Houses and courts and alleys without privies, without covered drains, and with only open surface gutters, so ill made that the fluid in many places was stagnant. 2. Large open ditches containing stagnant liquid filth. 3. Houses dirty beyond description, as if never washed or swept, and extremely crowded with inhabitants”.²³⁷ Visitando i quartieri operai di molte città, diceva il Comitato, ci si accorgeva che le precauzioni igieniche erano ignorate e che di conseguenza si diffondevano malattie epidemiche che causavano l’allargarsi della miseria e la necessità di nuove spese per le parrocchie e per le classi più ricche al fine di assistere i poveri. Particolarmente grave appariva il caso delle cantine (*cellars*) abitate. A Liverpool preoccupava soprattutto “the position of rows of small houses in close courts, built up at the sides and end, and having only one entrance, frequently under a narrow archway”, situazione che peggiorava ancora quando le abitazioni, composte spesso di una o due stanze affacciate sugli interni delle corti e sulle strade, erano costruite schiena contro schiena (*back-to-back*), escludendo in tal modo la ventilazione interna.²³⁸

Il Comitato sull’*Health of Towns* sembrava esprimere un sentimento di compassione verso questa popolazione povera quando scriveva che è dal suo lavoro che erano state create le ricchezze delle città e che tuttavia essa era vittima della sporcizia degli *slums* e del degrado morale in cui era costretta a vivere. Agli occhi del Comitato, la condotta morale riprovevole dei più poveri e la loro sporcizia erano un effetto del degrado ambientale. Per effetto della sofferenza derivante dal degrado ambientale, l’ubriachezza si diffondeva tra le classi lavoratrici: “The effect of this utter prostration of energy, and all the better

236 *Report from the Select Committee on the Health of Towns*, 1840; reprint Frank Cass, 1968, p. iii.

237 *Ibid.*, p. vi.

238 *Ibid.*, p. viii.

feelings of the mind, has been to reduce multitudes, who might otherwise have passed with credit through their humble spheres, to have recourse to ardent spirits as a desperate alleviation of their wretchedness; and Your Committee need hardly point out, how surely this irresistible temptation leads, step by step, to habitual dissipation and debauchery”.²³⁹

Il Comitato insisteva nel notare che la condizione di malattia e di demoralizzazione comportava povertà e spese di assistenza che richiedevano un aumento della tassazione a favore dei poveri. Le conseguenze economiche generali di questo stato di cose erano negative: “The property which the country has in their useful labours will be so far lessened, and the unproductive outlay necessary to maintain and restrain them so far augmented”.²⁴⁰ Erano quindi necessarie delle azioni non solo per il benessere dei poveri, ma anche per la sicurezza dei ricchi. Si lamentava infine l’assenza di regolamenti edilizi riguardanti la dimensione e la ventilazione delle abitazioni per i poveri e di regolamenti concernenti la realizzazione di impianti fognari. Si raccomandava quindi al Parlamento di approvare un *Building Act*, un *Draining Act* e la costituzione di *Local Board of Health* che dovevano fare riferimento ad un organismo centrale, il *Central Board of Health*, attraverso cui tentare di migliorare la costruzione delle abitazioni da destinare alle classi lavoratrici. Il Comitato riteneva inoltre necessario proibire la costruzione di “1. Cellar dwellings, unless with areas in front and back, and with sewers below the level of the floors. 2. Row of houses erected in close courts, built up at the end. 3. Row of dwellings built back to back, so as to prevent any through ventilation”.²⁴¹ Secondo il Comitato sul retro e sul fronte delle schiere doveva essere lasciato uno spazio aperto in proporzione con l’altezza delle case (un’innovazione rispetto ad altri provvedimenti che concernevano solamente gli aspetti strutturali degli edifici). Inoltre, dovevano essere costruite fognature adeguate lungo le strade di nuove schiere di case e le abitazioni dovevano avere un collegamento con questi impianti fognari comuni. Si invitava anche il governo a mettere a disposizione dei fondi pubblici per i miglioramenti necessari. Ai lavori della Comitato fece seguito una proposta di legge (*Sewerage, Drainage, &c., of Towns’ Bill*), presentata da Lord Lincoln, che prevedeva l’istituzione di organismi locali denominati *Commissioners of Waters and Sewers* (eletti dai contribuenti tra i proprietari di abitazioni), norme per la realizzazione di impianti fognari e di acqua corrente, per la pavimentazione e la pulizia delle strade, ma non conteneva proposte per l’eliminazione di edifici

239 *Ibid.*, p. xviii.

240 *Ibid.*, p. xiv

241 *Ibid.*, p. xv.

pericolosi, come invece richiedeva il Comitato d'indagine.²⁴²

2.2.4 Edwin Chadwick e il *Report on the Sanitary Condition of the Labouring Population of Great Britain, 1842*

Dopo la presentazione dei rapporti del 1838-1839 della *PL* sulla situazione sanitaria di Londra e la richiesta fatta nel 1839 dal vescovo di Londra Blomfield perché la *House of Lords* indagasse ulteriormente sul pauperismo anche nel resto del paese, richiesta ripresa dal leader dei *Whigs* Lord John Russel, nel 1839 il governo incaricò la *Poor Law Commission* di studiare il problema sanitario delle classi lavoratrici in Inghilterra e in Galles (più tardi venne compresa anche la Scozia). Come esito di quest'indagine nel 1842 fu pubblicato il famosissimo *Report on the Sanitary Condition of the Labouring Population of Great Britain*. A firmarlo fu Edwin Chadwick, fedele di Bentham, Segretario della *Poor Law Commission*, nonché “padre” del *Public Health Act* del 1848, ovvero di una tappa fondamentale per il cammino della riforma sanitaria. Il fatto che a firmare il *Report* fu Chadwick e non l'intera *Poor Law Commission* è probabilmente indice della nuova prospettiva con cui si guardava alla povertà, ovvero come a un fenomeno con una molteplicità di cause non solamente economiche e/o disciplinari. In particolare, come vedremo, si puntava l'attenzione sulla questione del degrado urbano (sovraffollamento, mancanza di fognature e acquedotti) e quindi sulle responsabilità della proprietà edilizia e del governo della cosa pubblica (l'ambiente).

Come già sappiamo, la nuova *PL* fu approvata nel 1834. La legge voleva distinguere e separare la povertà dal pauperismo. Con l'internamento nelle *workhouses* si intendeva sottrarre dalla strada tutti quei poveri, in grado di lavorare, che rischiavano di cadere in una condizione di pauperismo e si voleva invece farli vivere, in questi istituti disciplinari, in condizioni di povertà pulita, controllata. Ovvero: chi era in grado di lavorare, era disoccupato, ma non accettava il sistema delle *workhouses*, si doveva arrangiare da solo, non poteva più contare sull'aiuto pubblico (*out-door relief*). Il sistema previsto tendeva soprattutto a disciplinare quegli individui in grado di lavorare che erano molto poveri per colpa della propria indolenza, dell'alcoolismo e di comportamenti morali devianti. Questi provvedimenti, però, non erano sufficienti a frenare il dilagante fenomeno della povertà, la diffusione delle malattie ad essa associate e la crescita delle spesa pubblica della *Poor Law*. Per questa ragione il governo incaricò la *Poor Law Commission* di indagare sulla crisi sanitaria dell'intera Inghilterra. Come Segretario

242 Per una discussione del disegno di legge di Lord Lincoln, scaturito da questo *Report*, si veda H.W. Rumsey, *The Health and Sickness of Town Populations*, Parker, London 1846, che si occupa soprattutto delle questioni amministrative. Per un commento critico, cfr. *New Quarterly Review*, *The Health and Sickness of Town Populations*, Parker, London 1846.

della *Poor Law Commission*, Chadwick pensava che l'intervento sanitario dovesse porsi lo scopo di abolire alla radice la necessità dell'*out-door relief* per i poveri che si ammalavano o morivano in seguito alle epidemie (lasciando dietro di sé vedove e orfani), riducendo in questo modo anche il prelievo dai contribuenti delle tasse necessarie per la assistenza ai più deboli.²⁴³ In questo senso, i progetti sanitari di Chadwick avevano anche un esplicito significato economico utilitarista. Il concetto fondamentale dell'approccio di Chadwick alla crisi sanitaria era dunque quello della prevenzione delle malattie e della riduzione delle spese necessarie per curare i poveri dopo che si erano ammalati. Come scriveva nel *Report*, "my special attention was directed to the inquiry as to the chief removable circumstances affecting the health of the poorer classes of the population ... Abandoning any inquiries as to the remedies, strictly so called, or the treatment of diseases after their appearance, I have directed the examinations of witnesses and the reports of medical officers chiefly to collect information of the best means available as preventives of the evils in question".²⁴⁴

Secondo Chadwick, in ciò concordando perfettamente con i lavori di Southwood Smith sopra esaminati, le cause delle epidemie risiedevano nei "miasmi" che venivano generati dal ristagno della sporcizia nelle strade e dalla mancanza di fognature e di un sistema di acqua corrente che permettesse di tenere pulite le abitazioni e le strade. Negativa per la salute era anche l'aria viziata nelle abitazioni sovraffollate e nelle fabbriche. Chadwick era perfettamente consapevole della gravità e dell'estensione della povertà nelle grandi città e, in generale, nel paese. Ma per lui, come per altri riformatori di questo periodo, non si trattava di intervenire sulle cause strutturali o economiche della povertà e delle malattie, bensì di agire su quelle che venivano definite "cause rimovibili" delle epidemie.²⁴⁵ In questo senso, il pensiero di Chadwick non cambiava rispetto a quanto aveva sostenuto nei *Reports* della *Factory Inquiry Commission* del 1833, ovvero che la causa più grave della morbilità e della mortalità dei lavoratori minorenni era quella ambientale e non quella derivante dalle condizioni di lavoro (lunghezza della giornata lavorativa) e dalla povertà economica, e che i

243 C. Hamlin, *Public Health and Social Justice in the Age of Chadwick. Britain, 1800-1854*, Cambridge University Press, Cambridge 1998.

244 *Report on an Inquiry into the Sanitary Condition of the Labouring Population of Great Britain*, Clowes and Sons, London 1842; edited with an introduction by M.W. Flinn, Edinburgh University Press, 1965, p. 75.

245 Chadwick respinge le tesi sulle cause economiche (povertà) delle malattie e delle morti epidemiche fin dalla polemica con William Farr sui dati pubblicati da quest'ultimo in un *Report* del 1839; cfr. C. Hamlin, "Could You Starve to Death in England in 1839?", *American Journal of Public Health*, 85, 6, 1995, rist. in R. Wilkinson and K. Pickett, eds, *Health and Inequality. Major themes in health and social welfare*, Routledge, London 2009, vol. I, pp. 42-64.

mali delle fabbriche erano inferiori a quelli delle città. Ammettere che la povertà economica (con tutto ciò che ne derivava) fosse la causa principale delle malattie epidemiche avrebbe significato ammettere il fallimento della nuova *PL* di cui lui era ispiratore. Per Chadwick, non si trattava quindi di eliminare le condizioni che predisponavano alla malattia, ovvero in sintesi la povertà, ma le cause immediate o ambientali della malattia, ovvero i “miasmi” derivanti dalla sporcizia.²⁴⁶ Come egli scriveva nel *Report*, “The more closely the investigation as to the causes of epidemic disease is carried the more have the grounds been narrowed on which any presumption can be raised that it is generally to disappear simply by grants of money. In the great mass of cases in every part of the country, in the rural districts and in the places of commercial pressure, the attacks of disease are upon those in full employment, the attack of fever precedes the destitution, not the destitution the disease”.²⁴⁷ Per Chadwick si trattava inoltre di sostenere che i comportamenti morali e politici pericolosi erano il prodotto delle condizioni ambientali degradate in cui le classi lavoratrici vivevano. Il clima sociale era fortemente compromesso da una grave crisi economica e da un acuto conflitto sociale. Allora, come scrive Christopher Hamlin: “We must learn, then, to see the sanitary report as a political document ... At risk were the survival of the state in the face of revolution, and the grand question of whether the class relations of liberal industrial society could work. It was a systematic attempt to dehumanize the poor, particularly those attracted to the politics of class”.²⁴⁸

Ancor oggi il *Report* firmato da Chadwick appare esemplare nella sua struttura di documento scientifico e politico che intendeva orientare inequivocabilmente le decisioni che parlamento e governo erano invitate a prendere. Il *Report* si avvale del lavoro statistico compiuto da William Farr (vedi più oltre), responsabile delle statistiche del *Registrar-General* istituito nel 1837 con il supporto di Chadwick, della consulenza di ingegneri civili e delle osservazioni raccolte attraverso rapporti d'area da funzionari locali della *PL* e da ufficiali medici delle *unions* in tutta la Gran Bretagna, nelle città e nelle campagne. Il primo capitolo descriveva introduttivamente le gravissime condizioni abitative che caratterizzavano gli *slums* di molte grandi e piccole città britanniche. Il secondo capitolo trattava specificamente della questione delle fognature (assenti, pericolose) e della mancanza di un sistema di acqua corrente potabile che, collegato ai *water-closets* e alle fognature, avrebbe permesso la rimozione della

246 C. Hamlin, “Predisposing Causes and Public Health in Early Nineteenth Century Medical Thought”, *Social History of Medicine*, 5, 1992, pp. 43-70.

247 *Report on an Inquiry into the Sanitary Condition of the Labouring Population of Great Britain*, op. cit., p. 210.

248 C. Hamlin, *Public Health and Social Justice in the Age of Chadwick. Britain*, op. cit., p. 157.

sporcizia stagnante, ovvero di quelle che Chadwick considerava le vere piaghe letali delle condizioni dell'*habitat* dei lavoratori, tra cui quella costituita da coloro che rimuovevano di notte i rifiuti organici e che erano così esposti più di altri alle malattie. Inoltre, secondo l'autore del *Report*, un nuovo sistema fognario e idrico, alimentato da macchine al vapore, che avesse disperso nelle campagne (e non nei fiumi) la sporcizia trasformata in concime per l'agricoltura, sarebbe stato vantaggioso economicamente per la comunità. Vi era dunque un'utilità economica nell'esercizio della prevenzione sanitaria ed il *Report* appare ad ogni pagina come un esercizio di analisi dei costi e dei benefici derivanti da una riforma del sistema sanitario urbano. A tal fine Chadwick si batteva contro i poteri di veto locali, contro l'alleanza e l'intreccio tra cariche pubbliche e interessi economici (proprietari di case, di fabbriche, di fornitori di acqua, ecc.). Egli era quindi a favore di una maggiore centralizzazione amministrativa. A differenza di quanto veniva proposto nel frattempo, ovvero un *Building Act* a cui egli era in questo momento contrario, Chadwick si muoveva nella prospettiva di una legge che si occupasse soprattutto delle questioni sanitarie pubbliche. Il secondo capitolo del *Report* si concludeva infine con queste parole che riassumevano l'intero pensiero di Chadwick sull'origine delle malattie, sulla povertà, sui costi delle cure e sulla necessità e l'utilità economica di una politica di prevenzione sanitaria e di utilizzo di tutte le risorse prodotte nella vita quotidiana delle città: "Within the towns we find the houses and streets filthy, the air foetid, disease, typhus, and other epidemics rife amongst the population, bringing, in the train, destitution and the need of pecuniary as well as medical relief; all mainly arising from the presence of the richest materials of production, the complete absence of which would, in a great measure, restore health, avert the recurrence of disease, and, if properly applied, would promote abundance, cheapen food, and increase the demand for beneficial labour".²⁴⁹

Il terzo capitolo del *Report* si occupava delle condizioni di vita all'interno dei luoghi di lavoro, ovvero di questioni come "bad ventilation or overcrowding, and the consequences on the moral habits, the loss of healthful existence and happiness to the labourer, the loss of profit to the employer, and of produce to the community, and the loss in expenditure for the relief of the destitution, which original cause (the bad ventilation) we have high scientific authority for stating to be easily and economically controllable".²⁵⁰ Un altro argomento affrontato in questo capitolo era quello del sovraffollamento delle abitazioni delle classi lavoratrici. Chadwick riportava le preoccupazioni dei medici quanto alle

249 *Report on an Inquiry into the Sanitary Condition of the Labouring Population of Great Britain, op. cit.*, p. 166.

250 *Ibid.*, p. 167.

conseguenze negative del sovraffollamento sulla salute, ma aggiungeva che “the overcrowding is also frequently noticed as a cause of extreme demoralization and recklessness, and recklessness, again, as a cause of disease”.²⁵¹ A suo avviso, le cattive abitudini non potevano essere eliminate attraverso azioni di natura morale o caritatevole, ma solamente attraverso un miglioramento delle condizioni ambientali di vita.

L'intervento sanitario aveva quindi finalità sia mediche che morali ed economiche. L'obiettivo era intervenire con misure di prevenzione lì dove si produceva sporcizia e dove vi era sovraffollamento, e dove quindi ne conseguivano malattie, morti, immoralità e povertà. In questo modo, egli sperava, gli obiettivi della *PL* potevano essere raggiunti. Perciò, a suo avviso, “The medical controversy as to the causes of fever; as to whether it is caused by filth and vitiated atmosphere, or whether the state of the atmosphere is a predisposing cause to the reception of the fever, or the means of propagating that disease, which has really some other superior, independent, or specific cause, does not appear to be one that for practical purposes need to be considered, except that its effect is prejudicial in diverting attention from the practical means of prevention”.²⁵² Per Chadwick, quindi, “The evidence shows that the best means of preventing the consequent destitution are those which prevent the attacks of fever and other epidemics upon all classes of the community”.²⁵³ A suo avviso, la posizione di chi riteneva che le malattie derivassero dalla povertà era irresponsabile perché “The false opinion as to destitution being the general cause of fever, and as to its propagation, have had extensively the disastrous effect of preventing efforts being made for the removal of the circumstances which are proved to be followed by a diminution of the pestilence”.²⁵⁴

Il quarto capitolo analizzava le probabilità di vita delle diverse classi sociali nelle città. Secondo Chadwick nei quartieri più sani le probabilità di vita erano più alte, ma ribadiva che più alti salari non per questo assicuravano contro le malattie. Egli poi passava a considerare, nel quinto capitolo, i costi economici del mancato intervento sanitario: una vita lavorativa più breve e meno produttiva, un minor numero di lavoratori che avrebbero potuto diventare qualificati e rafforzare le abitudini morali, un elevato numero di vedove e di orfani che avrebbero pesato sulla carità pubblica e sulle tasse.

Il sesto capitolo era dedicato all'analisi degli effetti delle misure di

251 *Ibid.*, p. 190.

252 *Ibid.*, p. 214.

253 *Ibid.*, p. 215.

254 *Ibid.*, p. 216.

prevenzione. Qui Chadwick faceva la seguente importante affermazione circa i danni causati dalle malattie e dalle morti alla comunità e all'erario: "in general every labourer over and above what he consumes himself, produces enough to repay the interest on capital and cost of superintendence or the profit of the employer. The loss of this extra production is the loss of the community during the whole time the services of the labourer are abridged by sickness or death. To this loss is to be added, where the labourer has made no reserve, the loss of the cost of his unproductive maintenance as a pauper, and of medical attendance during sickness".²⁵⁵

Nel settimo capitolo Chadwick affrontava le questioni legislative e cercava di spiegare le ragioni per cui un *Building Act* gli appariva insufficiente a regolare l'espansione urbana e a prevenire l'insorgere delle malattie epidemiche causate dal degrado ambientale. La principale sembrava essere quella per cui i costruttori speculativi cercavano di evadere ogni regolamento edificando i *tenements* per i lavoratori laddove non erano previsti i regolamenti edilizi, con la conseguenza ulteriore di costruire ancora più lontano dai luoghi di lavoro. Chadwick mostrava poi di essere pienamente consapevole dell'aggravamento delle condizioni abitative di coloro che venivano epulsi dagli alloggi abbattuti perché degradati e insani. Egli invece sosteneva la necessità di un piano regolatore urbano che assicurasse le condizioni sanitarie delle nuove zone d'espansione: "It would appear to be possible to provide an impartial authority to obtain and, on consultation with the parties locally interested, to settle plans for regulating the future growth of towns, by laying down the most advantageous lines for occupation with due protection of the landowners' interest".²⁵⁶ Comunque anche Chadwick, dopo aver ottenuto l'approvazione del *Public Health Act* nel 1848 (si veda il prossimo capitolo), si occupò nel 1851 della questione degli *standards* minimi delle abitazioni. Egli infatti lavorò ad un *General Building Bill* che intendeva apportare numerose innovazioni relativamente ai metodi di isolamento delle abitazioni dall'umidità di pareti e pavimenti, all'introduzione di *water closets*, all'utilizzo del gas per cucinare ed illuminare gli ambienti e alla fornitura di acqua corrente. Tutte queste innovazioni proposte erano utili, ma troppo costose per riguardare l'edilizia per le classi più povere, così che la proposta di Chadwick fu ignorata dal Parlamento e il *Building Act* non venne approvato.²⁵⁷

Chadwick poi sottolineava che, data la natura dei problemi, gli specialisti necessari per eliminare i mali dalle città erano gli ingegneri civili e non i medici:

255 *Ibid.*, pp. 291-292.

256 *Ibid.*, p. 347.

257 C. Hamlin, *Public Health and Social Justice in the Age of Chadwick. Britain, op. cit.*, pp. 37-40.

“The great preventives - drainage, street and house cleansing by means of supplies of water and improved sewerage, and especially the introduction of cheaper and more efficient modes of removing all noxious refuse from the towns - are operations for which aid must be sought from the science of the civil engineer, not from the physician, who has done his work when he has pointed out the disease that results from the neglect of proper administrative measures, and has alleviated the sufferings of the victims”.²⁵⁸

Il capitolo conclusivo del *Report* infine riprendeva i principali punti trattati nel corso dell'indagine e ribadiva che “The primary and most important measures, and at the same time the most practicable, and within the recognized province of public administration, are drainage, the removal of all refuse of habitations, streets, and roads, and the improvement of the supplies of water”,²⁵⁹ e che “the expense of public drainage, of supplies of water laid on in houses, and of means of improved cleansing would be a pecuniary gain, by diminishing the existing charges attendant on sickness and premature mortality”.²⁶⁰

2.2.5 *Indagini della Royal Commission on the Health of Towns and Populous Districts, 1843-1845*

Dopo la pubblicazione del *Report from the Select Committee on the Health of Towns* nel 1840 e quella del *Report on the Sanitary Condition of the Labouring Population of Great Britain*, firmato da Chadwick nel 1842, il Primo Ministro conservatore Sir Robert Peel (1788-1850) decise nel 1843 l'istituzione di una *Royal Commission on the Health of Towns and Populous Districts*. Profondamente influenzata da Chadwick, il quale era a favore di un sistema unitario che connettesse tra loro la rete idrica e quella fognaria ed entrambe con le singole abitazioni, la Commissione, di cui era membro Slaney (promotore del rapporto del 1840 e fondatore nel 1844 della *Health of Towns Association*), fu incaricata di indagare sulle cause delle malattie nelle grandi città e sulla questione delle fognature, degli acquedotti e della mancanza di salubrità delle abitazioni delle classi lavoratrici. Più esattamente, la Commissione fu incaricata di indagare in 50 città dell'Inghilterra e del Galles su: “The causes of disease among the inhabitants. The best means of promoting and securing the public health, under the operation of the laws and regulations now in force, and the usages at present prevailing with regard to - The drainage of lands; The erection, drainage, and ventilation of buildings; And the supply of water in such towns and districts, whether for purpose of health, or for the better protection of property

258 *Report on an Inquiry into the Sanitary Condition of the Labouring Population of Great Britain, op. cit.*, p. 396.

259 *Ibid.*, p. 423.

260 *Ibid.*, p. 424.

from fire, and - How far the public health and the condition of the poorer classes of the people of this realm, and the salubrity and safety of their dwellings may be promoted by the amendment of such laws, regulations, and usages”.²⁶¹

Al termine di un’inchiesta preliminare la Commissione pubblicò nel 1844 il suo *First Report* in cui si osservava che i “miasmi” e le malattie si generavano dal degrado dell’*habitat* delle classi più povere: “defective drainage, neglect of house and street cleansing, ventilation, and imperfect supplies of water, contribute to produce atmospheric impurities, which affect the general health and physical condition of the population, generating acute, chronic, and ultimately organic disease, especially scrofulous affections and consumption, in addition to the fevers and other forms of disease, to which public attention has hitherto been chiefly directed by previous sanatory inquiries”.²⁶² Dall’inchiesta risultava anche che vi erano molteplici ostacoli al collegamento degli scarichi domestici (laddove esistono), delle latrine e dei pozzi neri agli impianti fognari urbani: “In some of the larger and most crowded towns, all entrance into the sewers by house-drains, or drains from water-closets or cess-pools, is prohibited under penalty. In other places, including a part of the metropolis, the entrance of house-drains is commonly deemed the concession of a privilege, subjected to regulations and separate proceedings, with attendant expenses, tending to restrict the use of the sewers for the most important purposes, or to confine the advantage to the wealthy”.²⁶³ Nelle parti più sovraffollate delle città abitate dalla popolazione più povera la sporcizia di origine animale e vegetale si accumulava e ristagnava intorno alle abitazioni e ciò provocava l’insorgere di epidemie mortali. Circa gli acquedotti si rilevava nei quartieri più poveri la loro assenza o il loro stato di degrado. In molti casi gli abitanti di questi quartieri dovevano rifornirsi d’acqua dalle fontane o dai serbatoi comuni distanti dalle abitazioni, con spreco di tempo, di energia e di denaro. In altri casi l’acqua veniva prelevata da sorgenti che erano contaminate.

Un’altra questione affrontata da questo *Report* era costituita dal sovraffollamento abitativo, dalla carenza di ventilazione, dall’abitudine di costruire le abitazioni attorno a delle corti molto ristrette e chiuse verso l’esterno, e dall’assenza di spazi aperti adeguati. La Commissione sollevava inoltre la questione della sporcizia, del sovraffollamento e della pericolosità per la salute degli ospizi notturni per i senza casa (*lodging-houses*). Per la Commissione vi era infine la necessità di occuparsi anche dei “means of giving facilities for

261 *First Report of the Commissioners for Inquiring into the State of Large Towns and Populous Districts*, vol. I, William Clowes, London 1844, p. vii.

262 *Ibid.*, pp. vii-viii.

263 *Ibid.*, p. ix.

providing public walks, baths, or other convenient bathing places in the vicinity of populous towns”.²⁶⁴

Nel *Second Report*, pubblicato nel 1845, la Commissione tornava a sottolineare la gravità della situazione fognaria, sottovalutata fino a tempi recenti.²⁶⁵ A suo avviso era importante concentrare l'attenzione sull'economia (costi, tassazione) e l'efficienza degli interventi proposti (impianti fognari e acquedotti). Essa ribadiva che non aveva dubbi circa le cause atmosferiche (“miasmi”) delle malattie che colpivano le classi più povere. Si trattava di cause che potevano essere rimosse attraverso appropriati interventi di risanamento fognario, di fornitura di acqua corrente e di ventilazione delle abitazioni. Secondo la Commissione, il degrado ambientale, le malattie e le morti aggravavano ancora di più le condizioni di povertà e pesavano sull'assistenza pubblica. Circa la spesa pubblica per l'assistenza ai poveri e agli ammalati, veniva detto che si sarebbe ottenuto un risparmio attraverso gli interventi sanitari preventivi, se questi fossero stati incentivati dalle leggi. In questo *Report* si chiedevano dunque una serie di modificazioni alla legislazione esistente in materia sanitaria: un potere di ispezione e di controllo centralizzato generale che si occupasse di drenaggi, fognature, pavimentazioni, rimozioni dei rifiuti, fornitura d'acqua, solidità strutturale degli edifici e loro ventilazione, ampiezza delle strade e *lodging-houses*. Veniva suggerito che le spese per le fognature fossero a carico dei proprietari dei suoli e si raccomandava una diminuzione della tassazione sugli alloggi occupati dai poveri. Si sosteneva anche la necessità di un piano del drenaggio dei suoli in modo che si potessero costruire fognature, acquedotti, strade e abitazioni nei luoghi adatti. Si diceva inoltre che i rifiuti dovevano essere rimossi per legge e che bisognava abbattere l'inquinamento atmosferico proveniente dalle fabbriche. Altre raccomandazioni fondamentali riguardavano la realizzazione degli acquedotti ad uso domestico e di un sistema di pulizia delle strade e delle fognature attraverso flussi continui di acqua. Si trattava però di proposte che interessavano i nuovi edifici che sarebbero stati costruiti, mentre si avvertiva che nel caso degli *slums* esistenti queste proposte potevano trovare solo una scarsa applicazione.

La Commissione del 1843 si occupava anche di dare suggerimenti in merito alla questione della costruzione da parte dei privati delle abitazioni per le classi più povere che dovevano disporre di una maggiore ventilazione, di strade più larghe e di spazi aperti. Le corti dovevano avere delle dimensioni più ampie dell'usuale ed essere aperte da due lati. Si sosteneva anche che era necessario

²⁶⁴ *Ibid.*, p. xiii.

²⁶⁵ *Second Report of the Commissioners for Inquiring into the State of Large Towns and Populous Districts*, vol. I, William Clowes, London 1845.

proibire l'uso per abitazione delle cantine (*cellars*). Quanto al problema delle *back-to-back* non si era convinti dell'opportunità di una loro proibizione sia per ragioni sanitarie che per ragioni di costo. Ma la Commissione era contraria ad una legge nazionale sull'edilizia (*Building Act*) che interferisse decisamente con gli interessi della proprietà (proprietari dei suoli, *developers* e proprietari degli alloggi) e propendeva invece per una legge sanitaria. Circa il problema costituito da edifici già costruiti che impedivano un'efficace ventilazione e circolazione del traffico, la Commissione affermava che era necessario un intervento pubblico di risanamento da parte delle autorità locali a cui doveva essere permesso di raccogliere il denaro per acquistare le proprietà da demolire. Circa gli edifici gravemente insalubri, la Commissione raccomandava che fosse dato alle autorità locali il potere di richiedere ai proprietari il risanamento degli edifici o di sostituirsi ad essi dietro adeguato compenso. Infine si raccomandava la realizzazione di bagni pubblici, lavanderie e *Public walks*, e l'introduzione di nuove regole di funzionamento per le *lodging houses*.

A supporto dei lavori di questa Commissione, nel 1844 venne fondata da Slaney la *Health of Towns Association* "for the purpose of diffusing amongst the people the information obtained by recent enquiries, as to physical and moral evils that result from the present defective sewerage, drainage, supply of water, air and light, and the construction of dwelling houses; and also for the purpose of assisting the legislature to carry into practical operation any effectual and general measures of relief, by preparing the public mind for the change".²⁶⁶ L'obiettivo di Slaney era quello di avviare una campagna informativa e politica a favore di un intervento pubblico nel campo della sanità urbana. Dell'*Association* facevano parte tra gli altri anche l'Arcivescovo di Londra, il marchese di Normanby (1797-1863), Lord Ashley (1801-1885), Benjamin Disraeli (1804-1881), il dott. John Simon (1816-1904) e il dott. Southwood Smith. Come diceva il programma, erano "Objects of the Health of Towns Association: I. To diffuse information as to the physical and moral evils that result from the present defective Sewerage, Drainage, Supply of Water, Air and Light, and Construction of Dwelling Houses; and thus to facilitate the work of Legislation, and prepare the Public for the reception of a sound and comprehensive sanitary measure. II. To correct misconceptions as to the expense of sanitary improvements, and to remove groundless apprehension as to interference with existing pecuniary interests. III. To promote local sanitary inquiries and improvements. IV. To encourage the establishment of Auxiliary Associations, with a view to the local

266 Health of Towns Association, *Abstract of the Proceedings of the Public Meeting Held at Exeter Hall*, Dec. 11, 1844, Knight, London.

benefit which must then arise, as well as to procure larger funds, and a wider field of usefulness”.²⁶⁷ Nel programma dell’*Association*, accanto alla promozione di interventi nel campo delle infrastrutture sanitarie, spiccava però anche l’attenzione alle questioni morali. Attraverso gli interventi auspicati, infatti, “It would substitute health for disease, cleanliness for filth, order for disorder, economy for waste, prevention for palliation, justice for charity, enlightened self-interest for ignorant selfishness; and bring home to the poorest and meanest amongst us, in purity and abundance, the simple blessings which ignorance and negligence have long combined to limit, or to spoil - air, water, and light”.²⁶⁸ I componenti dell’*Association* sottolineavano gli aspetti economici della questione, cioè la convenienza per i contribuenti di un intervento preventivo nel campo della sanità dell’*habitat*, piuttosto che di un intervento posteriore per mitigare gli effetti delle malattie e delle morti e dell’incremento della povertà. La *Health of Towns Association* faceva inoltre pressione perché gli interventi in campo sanitario fossero affidati a capitali privati.

Dell’*Association* faceva parte il dott. William Augustus Guy (1810-1885) che esprimeva la convinzione “that the condition of our labouring classes, and of the poor at large, is far from being what it ought to be; that they are exposed to many evils which are not necessarily attendant upon a life of labour or the condition of poverty; that the remedies for these evils are simple, and effectual, and, as compared to the expense they entail (to say nothing of the misery, crime, and moral degradation which follow in their train), most economical. The most obvious of the evils to which I allude is the inferior sanitary condition of this large and deserving class of our fellow-citizens”.²⁶⁹ Secondo Guy malattie e morti portavano povertà.²⁷⁰ Egli riteneva anche che “Whenever many people are crowded into a small space, there sickness is rife and death busy; and the connection between over-crowding and a high mortality is so constant, that it is always possible within the limits of the same city, to calculate the mortality from the space, or the space from mortality. *In other words, the mortality is proportioned to the density of the population*”.²⁷¹ Guy notava anche che queste erano le aree dove viveva la popolazione più povera e che erano caratterizzate dall’assenza di ventilazione e dalla mancanza di drenaggi. Per Guy era quindi necessaria una nuova legislazione sanitaria.

267 *Ivi*.

268 *Ivi*.

269 W.A. Guy, *Unhealthiness of Towns, its Causes and Remedies*, Charles Knight, London 1845, p. 4.

270 *Ibid.*, p. 5.

271 *Ibid.*, p. 14.

Membro dell'*Association* era anche il Rev. Charles Girdlestone (1797-1881) che con uno scritto del 1845 si proponeva di pubblicizzare i risultati del *First Report of the Commissioners for Inquiring into the State of Large Towns and Populous Districts* uscito nello stesso anno. In questo lavoro Girdlestone esprimeva l'opinione che le carenze dell'*habitat* fossero la causa delle malattie e del degrado morale dei lavoratori. Circa la salute fisica, Girdlestone affermava che "According to the evidence therein produced, it appears, that the amount of sickness, and the risk of death, to which the operatives and their children are liable, may be very greatly reduced by paying better attention to the construction of their dwelling houses, especially with reference to proper drainage and sewerage, to the receptacles of filth and their due evacuation, to a free circulation of fresh air, and to an abundant supply of pure water".²⁷² In un passo di questo lavoro egli elencava tutta una serie di cause "mismatchiche" delle sofferenze fisiche che andavano dalle carenze dei siti delle abitazioni alla sporcizia degli spazi aperti e dei luoghi pubblici: "site of towns, streets, and houses, injudiciously selected; surface water not drained off; insufficient supply of pure water for use; inadequate arrangements for riddance of refuse; and hence arising an atmosphere laden with damp and putrid exhalations; this unhealthy state of things out of doors, aggravated by crowding into close and filthy apartments within; various local nuisances contributing more or less to further pollution of the air, as smoke, gas, noxious trades, and overflowing charnelhouses; places of public resort being often in a worse state than private dwellings; and the country showing less attention, if possible, than the towns, to points of prime importance to health, because less liable to suffer for neglect of them. Hence follows an enormous amount of sickness and mortality".²⁷³

Circa il degrado morale egli sosteneva che questo fosse egualmente l'effetto delle pessime condizioni materiali dell'*habitat*: "the habits of life forced upon the poorer classes, to a great extent, by the faulty construction of their dwellings, are ... not only most serious hindrances to the progress of true piety, but also most active incentives to the practice of gross immorality ... there is a very serious diminution of the strength and spirits of those whose life under these adverse circumstances is spared".²⁷⁴ Sempre a proposito della questione morale, per Girdlestone il degrado igienico delle città aveva come effetto anche quello di dividere sempre di più i ricchi dai poveri con la fuga della borghesia

272 C. Girdlestone, *Letters on the Unhealthy Condition of the Lower Class of Dwellings Especially in Large Towns. Founded on the First Report of the Health of Towns Commission*, Longman, London 1845, p. 1.

273 *Ibid.*, pp. 57-58.

274 *Ibid.*, p. 47 e 57-58.

verso i *suburbs* periferici: “the general unhealthiness of the atmosphere of towns has most injurious effect on the relations of society, by inducing all who can afford it, including in some cases even the clergy and the medical practitioners, to remove into the suburbs”, mentre “Nothing surely would do more to restore a healthy state of moral feeling between the different classes of society in our cities, than to render them eligible and enjoyable for the homes of the best informed and the best disposed of the most thriving and most bountiful of the citizens”.²⁷⁵

Girdlestone suggeriva poi alcune misure che riguardavano l'organizzazione spaziale delle abitazioni. Da un lato questa doveva sottolineare l'individualità e l'indipendenza di ciascuna abitazione e famiglia: “The object should be to render the tenant's position an independant and responsible one. One man's habits or interest should interfere as little as possible with his neighbour's. All things necessary for his confort being provided, he should be made to feel that the possession of it depends entirely on his own good conduct. With such inducements for improvement, he will soon discover that he has a responsible part to act, and become a better character ... Nothing should be in common throughout the building, except the passages and staircases, and these should invariably be external in front of the building, and treated entirely as the public footways”.²⁷⁶ Da un altro lato, circa l'organizzazione spaziale interna delle abitazioni, “All the rooms should be small; it is surely better that different branches of a family should sleep separately in small rooms than in one large one”.²⁷⁷

Un altro componente dell'*Association* era il dott. John Liddle il quale scriveva che “one chief cause of the poverty and degradation of this class of persons exists in their physical inability to continue steadily, from day to day, at their various employments, in consequence of the repeated attacks of illness to which they are subjected, from the total neglect of the sanitary condition of the localities where they reside. Nor will the state of moral degradation, in which we see so many of our fellow-creatures, surprise us, when we find that they are altogether deprived of most of those accomodations which are so essential to health and decency: men, women, and children, with adults of both sexes, occupying the same damp, dark, and cheerless apartment”.²⁷⁸

275 *Ibid.*, p. 51.

276 C. Girdlestone, *Letters on the Unhealthy Condition of the Lower Class of Dwellings Especially in Large Towns. Founded on the First report of the Health of Towns Commission*, Longman, London 1845, p. 77.

277 *Ibid.*, p. 78.

278 J. Liddle, *Moral and Physical Evils Resulting from the Neglect of Sanitary Measures*, Health of Towns Association, Strand 1847, p. 5.

2.2.6 La Metropolitan Sanitary Commission del 1847

Nel 1847 il Primo Ministro liberale Lord Russel (1792-1878) disponeva la formazione della *Metropolitan Sanitary Commission* che si doveva occupare specificamente di Londra e dei suoi problemi sanitari, anche perché era all'orizzonte l'arrivo di un'altra epidemia di colera.²⁷⁹ Di questa Commissione facevano parte Chadwick, che poco dopo diventava uno dei tre membri del *General Board of Health* che sovrintendeva all'applicazione del *Public Health Act* del 1848, e Southwood Smith. I compiti della Commissione erano di studiare “whether any and what special means may be requisite for the improvement of the Health of the Metropolis, with reference more particularly to the better House, Street, and Land Drainage, Street Cleansing, and Paving; the collection and removal of Soil and refuse, and the better supply of Water, for domestic use, for flushing Sewers and Drains, and cleansing Streets; and also as to the best means of using existing Works, and of erecting new Works requisite, and of maintaining them in good action; and also to the most equitable provisions for regulating the Charges, or assessing, collecting, and paying the Monies requisite for such purposes, more especially in the Districts chiefly inhabited by the poorer classes of the population”.²⁸⁰ La Commissione seguiva il paradigma ambientalista di Chadwick e Southwood Smith e quindi dichiarava che di fronte all'allarme per una nuova epidemia di colera era necessario raccogliere le informazioni sulle condizioni sanitarie della popolazione e sulle circostanze che potevano favorire la diffusione delle epidemie. Queste erano costituite dall'impurità dell'aria, dalla mancata rimozione della sporcizia, dall'assenza di acqua corrente per usi domestici e per la pulizia delle fognature (dove esistevano), e da una cattiva o insufficiente alimentazione. A ciò si dovevano aggiungere l'insufficienza dell'abbigliamento e l'inadeguatezza degli alloggi quanto alla protezione dal caldo e dal freddo. Si respingeva invece l'idea che fosse la povertà assoluta la causa principale della mortalità. Nel rapporto si parlava anche del sovraffollamento e delle carenze della ventilazione delle abitazioni, ma si ribadiva che il problema principale era costituito dalla sporcizia che si accompagnava sempre all'eccessivo affollamento.

Quanto alle misure di contrasto delle epidemie, per la Commissione le misure principali attenevano alla pulizia e alla ventilazione, ma queste - si avvertiva - dovevano essere correttamente eseguite dal punto di vista tecnico e amministrativo (le aree di intervento dovevano essere adeguate all'ampiezza dei

279 L. Jackson, *Dirty Old London: the Victorian Fight Against Filth*, Yale University Press, New Haven 2014.

280 Metropolitan Sanitary Commission, *First Report of the Commissioners Appointed to Inquire Whether Any and What Special Means May Be Requisite for the Improvement of the Health of the Metropolis*, William Clowes, London 1847, p. iii.

fenomeni). Nel 1848 la Commissione pubblicava un secondo rapporto nel quale si insisteva sulla stessa linea dell'origine miasmatica delle epidemie, si osservava che la mortalità si estendeva anche a aree suburbane dove non c'erano impianti di drenaggio delle acque, e si chiedeva l'intervento dei *Boards of Health* locali "with powers for cleansing and the adoption of other preventive measures".²⁸¹ Infine, nello stesso anno la Commissione pubblicava un terzo rapporto che approfondiva l'indagine sanitaria sul distretto di Westminster e richiamava l'urgenza di interventi fognari e di chiusura dei "cesspools".²⁸²

2.2.7 Rapporti del General Board of Health sulle epidemie di colera del 1848-1849 e del 1854

Nel 1848-1849 scoppiò una nuova grave epidemia di colera dopo quella del 1832, per cui la questione del degrado di certe parti dell'ambiente urbano continuò ad essere all'ordine del giorno. La situazione a Londra fu ancora più grave di prima perché i lavori che nel frattempo vennero condotti (chiusura dei pozzi e collegamenti dei *waterclosets* delle abitazioni alle fognature pubbliche) riversarono gran parte della sporcizia nel Tamigi e nel Lea che così diventarono fognature a cielo aperto (per Chadwick un male minore) da cui però si prelevava anche l'acqua da bere e per gli altri usi domestici. La marea inoltre riportava a Londra la sporcizia che veniva riversata nel Tamigi. Altre epidemie seguirono nel 1853-1854 e nel 1866. Nel frattempo fu approvato il *Public Health Act* del 1848 e nel 1855 venne istituito il *Metropolitan Board of Works (MBW)* che aveva come ingegnere capo Joseph Bazalgette (1819-1891), il progettista, assieme a Haywood, del nuovo sistema di intercettazione fognaria di Londra, completato nel 1875, che proteggeva le rive abitate del Tamigi all'inquinamento degli scarichi e dalle esondazioni del fiume. Il *MBW* iniziò inoltre a rimuovere gli *slums* della metropoli e procedette ad aprire nuove strade nel tessuto edilizio esistente.

Con l'approvazione nel 1848 del *Public Health Act* venne istituito il *General Board of Health* che aveva il compito di indirizzare l'applicazione della legge per un periodo di cinque anni. Nel 1850 questo organismo pubblicò un rapporto sulle epidemie di colera del 1848 e del 1849 firmato da Lord Ashley, Chadwick e Southwood Smith. La tesi che si sosteneva era quella, già nota, delle cause ambientali delle epidemie: "Upon the whole the general result of observation

281 Metropolitan Sanitary Commission, *Second Report of the Commissioners Appointed to Inquire Whether Any and What Special Means May Be Requisite for the Improvement of the Health of the Metropolis*, William Clowes, London 1848, p. 34.

282 Metropolitan Sanitary Commission, *Third Report of the Commissioners Appointed to Inquire Whether Any and What Special Means May Be Requisite for the Improvement of the Health of the Metropolis*, William Clowes, London 1848.

and experience is, that the natural physical condition of the air which is the most conducive to the production and propagation of cholera is a hot, moist, and stagnant atmosphere, especially when immediately preceded by the prevalence of cold and dry winds”.²⁸³ Per gli autori del rapporto anche le persone robuste e sane cadevano vittime delle epidemie quando le condizioni ambientali erano negative. Infatti, sostenevano gli autori, i più colpiti non erano i più poveri, ma i lavoratori indipendenti, gli artigiani e lo strato più basso dei commercianti che in generale non mancavano di cibo e di abbigliamento.²⁸⁴ Una delle cause dei miasmi e della mortalità era rappresentata dal sovraffollamento abitativo che riduceva l'aria disponibile e l'avvelenava. Vi era inoltre il problema della sporcizia interna ed esterna agli alloggi: “When an atmosphere contaminated by the emanations that arise from filth accumulated in and about dwellings is respired, the noxious matters dissolved or suspended in the air are carried directly into the blood”.²⁸⁵ Venivano poi esaminate altre cause che contribuivano al diffondersi delle epidemie come l'umidità delle abitazioni, l'assenza di fognature, la cattiva qualità dell'acqua e del cibo. Per gli autori del rapporto, il colera causava la formazione di una popolazione dipendente dall'assistenza pubblica perché ammalata e impoverita. Era necessaria perciò una politica di prevenzione “of suffering, loss of life, physical and moral deterioration, pauperism and crime”.²⁸⁶ Ma questa non poteva più essere svolta dalle *Boards of Guardians* che “are responsible for neglect of this most important duty”.²⁸⁷

È interessante infine notare che questo rapporto conteneva in appendice un saggio in cui l'autore, pur non mettendo in discussione le teorie “miasmatiche” sulle cause del colera, tuttavia affacciava l'ipotesi che fosse l'acqua, più che l'aria, la responsabile ambientale dell'epidemia. Secondo l'autore di questo contributo, l'acqua assorbiva i gas nocivi che si sprigionavano dalla sporcizia e dalla decomposizione dei resti degli animali morti nelle strade, e l'esposizione dell'acqua all'atmosfera contaminata incrementava il pericolo dell'insorgere delle epidemie.²⁸⁸ Un piano di risanamento ambientale avrebbe potuto tuttavia rimediare a questi mali: “in no one instance has a well-matured plan of sanitary amelioration failed in the great object of all these precedings: the diminution

283 *Report of the General Board of Health on the Epidemic Cholera of 1848 and 1849*, Clowes, London 1850, p. 28.

284 Cfr. *ibid.*, p. 31.

285 *Ibid.*, p. 40.

286 *Ibid.*, p. 79.

287 *Ivi.*

288 Mr. Grainger, *Appendix B*, in *Report of the General Board of Health on the Epidemic Cholera of 1848 and 1849*, Clowes, London 1850, p. 95.

of sickness, suffering, and death, and the consequent promotion of human happiness. Whether the amelioration consisted in removing a damp and foul evaporating surface by flagging a court, or in promoting the free circulation of air by widening streets and exposing narrow alleys to the renovating influence of the direct rays of the sun, or in the substitution of water-closets for pestilential privies, or in the provision of a pure and ample water-supply, in each and every instance disease, and especially zymotic disease, has decreased, and life has been prolonged”.²⁸⁹

Negli anni che seguono, il *General Board of Health* pubblicò un rapporto anche sull'ondata di colera del 1854. Anche qui si continuava a individuare l'origine delle epidemie nell'aria inquinata dalla sporcizia e si sottolineava l'influenza della densità della popolazione. Si deve però notare che una buona parte del rapporto si occupava di contestare i risultati di un'inchiesta del dott. Snow (si veda più avanti) che studiando il caso di Soho sosteneva che la fonte del colera si trovava nell'acqua prelevata da un pozzo che era inquinato dalle feci dei malati. Come diceva il *General Board of Health*, invece, “After careful inquiry, we see no reason to adopt this belief. We do not find it established that the water was contaminated in the manner alleged; nor is there before us any sufficient evidence to show, whether inhabitants of the district, drinking from that well, suffered in proportion more than others inhabitants of the district who drank from other sources”.²⁹⁰ Per gli estensori di questo rapporto la causa dell'epidemia era da cercare nell'aria del distretto, “its impure waters having participated in the atmospheric infection of the district”.²⁹¹

2.2.8 Indagini della *Royal Sanitary Commission*, 1869-1874

Poiché le epidemie non si placavano, nel 1869 venne istituita la *Royal Sanitary Commission* che, presieduta dal conservatore Charles Bowyer Aderly (1814-1905), doveva indagare e redigere dei rapporti sull'operato delle diverse leggi in vigore in Inghilterra e nel Galles che avevano come oggetto la salute pubblica, ovvero le leggi che si applicavano “to Sewerage, Drainage, Water Supply, removal of Refuse, control of Buildings, prevention of Overcrowding, and other means of promoting the Public Health”, le leggi sulla prevenzione che riguardano l’“introduction and spreading of Contagious and Infectious Diseases,

²⁸⁹ *Ibid.*, p. 76.

²⁹⁰ General Board of Health. Medical Council, *Report of the Committee for Scientific Inquiries in Relation to the Cholera-Epidemic of 1854*, Eyre and Spottiswoode, London 1855, p. 52 (il rapporto è firmato Neil Arnott, William Baly, William Farr, Richard Owen e John Simon).

²⁹¹ *Ivi*. In Appendice a questo rapporto si trova anche uno studio del dott. Hassall che tenta di confutare la teoria di Snow.

and Epidemics affecting the health of Man”, e le leggi sull’amministrazione sanitaria locale e centrale.²⁹² La Commissione doveva anche dare suggerimenti per il miglioramento di queste leggi e indagare su quella parte della raccolta di informazioni statistiche che riguardava le cause della mortalità. I rapporti della Commissione si concentrarono quindi sulle questioni legislative ed amministrative, dove appariva necessario fare ordine ed evitare “inefficienze”, più che sull’analisi della situazione sanitaria inglese. Il primo rapporto non conteneva una relazione riassuntiva, bensì le testimonianze di vari esperti della materia, tra cui quelle di John Simon, di Henry Wyldbore Rumsey (membro del *General Medical Council*) e di William Farr.

Nel secondo rapporto, che era composto da tre volumi di particolare interesse, oltre alla storia della legislazione sanitaria inglese,²⁹³ appariva la sezione nella quale si trattava del governo locale in materia di salute pubblica (“ordinary”) e di assistenza ai poveri (“eleemosynary”). Per la Commissione, la questione sanitaria e quella della povertà si intrecciavano tra loro e dovevano essere trattate unitariamente, così come dovevano essere coordinati tra loro gli interventi di tipo medico e quelli ingegneristici concernenti gli interventi fognari e gli acquedotti. La Commissione invitava quindi ad un’azione coordinata in materia di politiche sanitarie, ovvero nella fornitura di acqua corrente per bere e per lavarsi, nella prevenzione dell’inquinamento dell’acqua, nella realizzazione di fognature, nella regolamentazione della costruzione delle strade e degli edifici, nella salubrità delle abitazioni, nella rimozione della sporcizia, nelle ispezioni alimentari, nella sepoltura dei morti infetti da malattie epidemiche e nella regolamentazione dei mercati e dell’illuminazione pubblica.

La sanità pubblica, per la Commissione, avrebbe dovuto essere governata all’interno della *PL* perché essa aveva già competenze in materia (*medical officers*) e perché vi era uno stretto legame tra le malattie e la povertà (questa, si dice, è sia causa che effetto delle epidemie). I governi locali avrebbero dovuto istituire due dipartimenti, uno per la sanità e l’altro per l’assistenza ai poveri, posti sotto un unico comando. Si sosteneva inoltre che si sarebbe dovuto promuovere lo studio della “State Medicine” che consisteva nell’applicazione delle scienze fisiche e mediche necessarie al mantenimento della salute della popolazione. Questo nuovo sapere avrebbe dovuto essere costituito dalla giurisprudenza medica, dallo studio delle statistiche sanitarie e dalla conoscenza della medicina preventiva in quanto differente da quella curativa.²⁹⁴ Ricordiamo infine che

292 Royal Sanitary Commission, *First Report* [1869], Eyre and Spottiswoode, London 1870, p. 3.

293 Royal Sanitary Commission, *Second Report*, Eyre and Spottiswoode, 1871, vol. I.

294 *Ibid.*, p. 61.

Henry Wyldbore Rumsey (1809-1876), uno dei componenti della Commissione, nel 1856 pubblicava un libro sulla “State Medicine” in cui trattava dei principi per una corretta edificazione delle città e delle abitazioni (terreni adatti, larghezza delle strade, altezza degli edifici, pulizia, acquedotti, fognature, pavimentazione, abbattimento dei fumi, con l’obiettivo di garantire le popolazioni più povere.²⁹⁵ Egli cioè riprendeva una tradizione, particolarmente viva in Francia, in Prussia e in Austria durante il XVIII secolo, di redazione di trattati di “Polizia medica” come quelli di Nicolas Delamare, di Johann Heinrich Gottlob von Justi e di Johann Peter Frank.²⁹⁶ In Gran Bretagna, sotto l’influenza di Jeremy Bentham, questi studi erano stati portati avanti da Colquhoun e da Robertson.²⁹⁷

2.2.9 William Farr, il General Registrar Office e la densità edilizia, 1837-1868

Molte delle informazioni statistiche utilizzate da queste inchieste, promosse dal parlamento e da altri organismi governativi come la Commissione della PL e il *General Board of Health*, provenivano da un’altra importantissima istituzione britannica, il *General Registrar Office* che dal 1837 raccoglieva dati su popolazione, lavoro, matrimoni, nascite e decessi. Dal 1839 vi lavorava il dott. William Farr (1807-1883) che scrisse rapporti sulla questione igienica fino al 1879.²⁹⁸ Come responsabile di questa istituzione, nella sua prima analisi statistica della mortalità in Inghilterra durante il 1837, egli sostenne che l’analisi dei dati sulla mortalità e sulle sue cause era un lavoro scientifico e che era importante per promuovere la medicina pratica.²⁹⁹ Farr era un sostenitore delle misure di prevenzione nel campo della sanità pubblica da attuare prima di tutto nelle aree più povere dove la popolazione era indebolita e dove circa l’80% di essa era costantemente ammalata. Le malattie, che erano un segno della miseria, si sarebbero ridotte attraverso un “progressive social amelioration” e un

295 H. W. Rumsey, *Essays on State Medicine* [1856], Arno Press, New York 1977.

296 G. Rosen, *From Medical Police to Social Medicine*, Science History Publications, New York 1974; M. Foucault, *Sécurité, territoire, population. Cours au Collège de France 1977-1978*, Seuil/Gallimard, Paris 2004; trad. it., *Sicurezza, territorio, popolazione. Corso al Collège de France (1977-1978)*, Milano 2005; M. Foucault, *La politique de la santé au XVIII siècle* (1979), in *Dits et écrits*, Gallimard, Paris, 1995, vol. III, pp. 725-742 e M. Raëff, *The Well-Ordered Police State*, op. cit..

297 P. Colquhoun, *A Treatise on the Police of the Metropolis* [1800], op. cit. e J. Robertson, *Medical Police: or the Causes of Diseases with the Means of Prevention* [1812], 2 voll., Routledge, London 2001.

298 Il suo primo scritto è *Vital statistics or the statistics of health, sickness, diseases and death*, che è un capitolo del libro di J.R. McCulloch, *A statistical account of the British Empire*, 1837 (si veda *Mortality in Mid 19th Century Britain*, by R. Wall, Gregg International, 1974).

299 W. Farr, *Letter to the Registrar General, respecting Abstracts of the recorded Causes of Deaths registered during the half-year ending December 31, 1837*, in *First Annual Report of the Register-General of Births, Deaths, and Marriages, in England*, Clowes, 1839, vol. 16.

programma di realizzazione di infrastrutture fognarie.³⁰⁰ In questo scritto Farr insisteva particolarmente sulla scarsa alimentazione e sulla fame come cause indirette delle malattie e delle morti. Pur non nominandola, si trattava quindi della questione della povertà come responsabile strutturale di questi mali.³⁰¹ Queste affermazioni di Farr diedero vita ad una polemica con Chadwick che respinse l'ipotesi della povertà.³⁰² Tuttavia, anche per Farr, la causa principale dell'alta mortalità nelle città risiedeva nell'insalubrità dell'atmosfera, contaminata dal ristagno della sporcizia nelle case, nelle corti e nelle strade e dalla pratica di seppellire i morti nelle zone popolate. La situazione poteva invece migliorare attraverso una pavimentazione delle strade, un servizio di nettezza urbana, una fornitura di abbondante acqua corrente, un'estesa rete fognaria, un maggiore soleggiamento delle case e un'apertura di nuove piazze e di nuove strade.

Si deve sottolineare che per Farr la densità della popolazione era un fattore molto rilevante come causa indiretta della mortalità. Circa la mancanza di fognature e la densità a Londra egli scriveva che "A good, general system of sewers; the intersection of the dense, crowded Districts of the metropolis by a few spacious streets; and a park in the East End of London, would probably diminish the annual deaths by several thousands, prevent many years of sickness, and add several years to the lives of the entire population ... The poorer classes would be benefited by these measures, and the poor-rates would be reduced; but all classes of the community are directly interested in their adoption, for the epidemics, whether influenza, typhus, or cholera, - small pox, scarlatina, or measles, which arise in the east end of the town, do not stay there; they travel to the west end, and prove fatal in wide streets and squares".³⁰³

Il tema della densità ritornò nel successivo rapporto di Farr del 1840 dove egli scrisse che entro certi limiti questa non era dannosa per la salute e la vita. Ma egli identificava una relazione tra povertà, costo dei suoli, alta densità insediativa e malattie. L'alto costo dei suoli e degli edifici costringeva i proprietari ad un aumento della densità insediativa nelle aree popolate dalle classi lavoratrici e artigianali. La povertà e l'ignoranza facilitavano la trasmissione delle malattie. Il diradamento degli edifici e l'apertura di nuove strade avrebbe facilitato la circolazione dell'aria.

300 Cfr., *ibid.*, pp. 64-65.

301 Si veda anche W. Farr, *Appendix to the Third Annual Report of the Registrar-General of Births, Deaths, and Marriages, in England*, Clowes, London 1841, p. 22.

302 D.V. Glass, *Numbering the People. The Great Demography Controversy*, Gordon & Cremonesi, London 1973, pp. 146-169 e J. M. Eyler, *Victorian Social Medicine. The Ideas and Methods of William Farr*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1979, p. 126.

303 W. Farr, *Letter to the Registrar General, op. cit.*, p. 80.

La popolazione sarebbe stata disposta a pagare degli affitti più alti pur di vivere in ambienti più sani. Per la stessa ragione economica, i proprietari di immobili sarebbero stati disposti ad apportare i miglioramenti necessari.³⁰⁴

Nel rapporto che scrisse nel 1843, Farr sottolineava la questione dell'inquinamento dell'aria nei luoghi di lavoro degli uomini come causa della loro più alta mortalità rispetto a quella delle donne (che non lavoravano). Accanto a questo tema, Farr insisteva però ancora sulla questione della densità edilizia e dei danni che essa provocava alla salute impedendo il soleggiamento e la ventilazione. I rimedi potevano essere trovati attraverso l'apertura di nuove strade.³⁰⁵ All'obiezione di chi diceva che in seguito all'apertura di nuove strade negli *slums* le condizioni abitative dei più poveri sarebbero peggiorate ancora di più, egli rispondeva che la dispersione nella città degli indigenti e l'emigrazione dei più ricchi verso i *suburbs* avrebbero consentito di non aumentare gli affitti e di avere case migliori per tutti. Per Farr era necessario l'intervento pubblico per migliorare la condizione igienica urbana perché essa minacciava la vita dell'intera comunità: "The Legislature would enact the removal of known sources of disease, and, if necessary, trench upon the liberty of the subject and the privileges of property, upon the same principle that it arrests and remove murderers, who, if left unmolested, would probably only destroy lives by hundreds, while the physical causes, which have been adverted to in this paper, destroy thousands - hundred of thousands of lives".³⁰⁶

In occasione delle epidemie di colera del periodo 1848-1849, Farr ribadiva la sua posizione "miasmatica" sostenendo che la sporcizia che veniva riversata nel Tamigi dava luogo a dei vapori esiziali per la salute della popolazione.³⁰⁷ Egli quindi cercava di contraddire quanto invece veniva sostenendo il dott. Snow che parlava dell'influenza diretta dell'acqua ingerita come causa delle malattie e delle morti (vedi più avanti), perché - diceva Farr - l'acqua inquinata del Tamigi era distribuita solamente in alcuni quartieri della città, mentre le epidemie erano diffuse anche altrove. Questa posizione sarà poi ribadita anche in occasione dell'epidemia del 1853-1854, e negli scritti della seconda metà degli anni 1860,

304 Cfr. W. Farr, *Appendix to the Second Annual Report of the Registrar-General of Births, Deaths, and Marriages, in England*, Clowes, London 1840, p. 12.

305 Cfr. W. Farr, *Appendix to the Fifth Annual Report of the Registrar-General of Births, Deaths, and Marriages, in England*, Clowes, London 1843, p. 211.

306 *Ibid.*, p. 215.

307 W. Farr, *Appendix XIV. Cholera in London, 1848-49. Extracts from Dr. Farr's Report to the Registrar-General on Cholera in England in 1848-49*, p. 288.

quando ancora una volta si registreranno nuove epidemie di colera.³⁰⁸ Per Farr sarà allora l'occasione per tornare a dire che il sovraffollamento e la sporcizia erano i nemici principali da combattere.³⁰⁹ Si affacciava allora l'idea di porre un limite giuridico alla crescita urbana e al sovraffollamento.³¹⁰ Le conclusioni delle sue ricerche erano dunque che era necessario ripulire l'ambiente urbano dalle esalazioni nocive e che per far ciò la legge avrebbe dovuto facilitare l'intervento pubblico: "The primary object to aim at, is placing a healthy stock of men in conditions of air, water, warmth, food, dwelling, and work most favourable to their development. The vigour of their own life is the best security men have against the invasion of their organisation by low corpuscular forms of life ... Vaccinate by all means, but at the same time provide streets, spaces, dwellings, water, drainage. Do not leave the dirt in rookeries, in pits, in dunghills. What are municipal bodies, town councillors, aldermen, mayors, provosts, good for, if they cannot by administrative measures displace rookeries by healthy habitations, supply the people with water, and with the means of "cleanliness", which stands proverbially "next to godliness"? ... To abolish all the rookeries is possible now, with free and cheap locomotion, if the law give facilities to the acquisition of that necessity of healthy life - sites for dwelling houses. A bad land tenure is a cause of death".³¹¹

2.3 Gli studi indipendenti, 1848-1866

2.3.1 John Snow e l'inquinamento dell'acqua, 1849-1856

Il lavoro del dott. John Snow (1813-1858), a cui abbiamo accennato in precedenza, si distingueva da quello dei suoi contemporanei per l'estremo rigore scientifico delle indagini e per il fatto che egli era il primo a sottolineare che la causa scatenante le epidemie di colera andava cercata nell'acqua che veniva bevuta e non nell'aria che era respirata. La tesi di Snow era che le epidemie si propagavano a Londra attraverso "the mixture of the cholera evacuations with the water used for drinking and culinary purposes, either by permeating the ground, and getting into wells, or by the running along channels and sewers into

308 W. Farr, *Appedix to the XVII Annual Report Registrar General*, pp. 91-99 (1853-1854) e General Board of Health. Medical Council, *Report of the Committee for Scientific Inquiries in Relation to the Cholera-Epidemic of 1854*, Eyre and Spottiswoode, London 1855 (firmato N. Arnott, William Baly, William Farr, Richard Owen e John Simon).

309 Cfr. W. Farr, *Letter to the Registrar General on the Causes of Death in England*, in *Thirtieth Annual Report of the Registrar-General of Births, Deaths, and Marriages in England* (Abstracts of 1867), Eyre and Spottiswoode, London 1868, pp. 212-213.

310 Cfr., *ibid.*, p. 231.

311 *Ibid.*, p. 219.

the rivers from which entire towns are sometimes supplied with water”.³¹² Questa tesi venne avanzata in seguito ad uno studio che Snow fece in un’area vicina al Tower Bridge dove nel 1849 si era registrata un’epidemia di colera. Egli qui scoprì che un pozzo, da cui veniva prelevata l’acqua che serviva per bere e cucinare, era inquinato da uno scolo fognario che serviva alcune case circostanti: “In 1849 there were in Thomas Street, Horsley Down, two courts close together, consisting of a number of small houses or cottages, inhabited by poor people. The houses occupied one side of each court or alley - the south side of Trusscott’s Court, and the north side of the other, which was called Surrey Buildings, being placed back to back, with an intervening space, divided into small back areas, in which were situated the privies of both the courts, communicating with the same drain, and there was an open sewer which passed the further end of both courts. Now, in Surrey Buildings the cholera committed fearful devastation, whilst in the adjoining court there was but one fatal case, and another case that ended in recovery. In the former court, the slops of dirty water, poured down by the inhabitants into a channel in front of the houses, got into the well from which they obtained their water ... The well in question was supplied from the pipes of the Southwark and Vauxhall Waterworks, and was covered in on a level with the adjoining ground; and the inhabitants obtained the water by a pump placed over the well. The channel mentioned above commenced close by the pump. Owing to something being out of order, the water had for some time occasionally burst out at the top of the well, and overflowed into the gutter or channel, afterwards flowing back again mixed with impurities; and crevices were left in the ground or pavement, allowing part of the contents of the gutter to flow at all times into the well; and when it was afterwards emptied, a large quantity of black and highly offensive deposit was found”.³¹³ Le morti colpivano dunque chi prelevava l’acqua da questa fontana.

Snow fece poi un’altra indagine che riguardava un’area di Soho che si sviluppava attorno a Broad Street dove nel 1852 si registrò un’epidemia di colera tra gli abitanti. Anche qui scoprì che una fontana da cui gli abitanti prelevavano l’acqua per bere e cucinare era inquinata da uno scolo fognario. Inoltre rilevava che “The water was used for mixing with spirits in all the public houses around”.³¹⁴ Infine è da ricordare il cosiddetto “Grand Experiment” che Snow fece nello studio delle conseguenze derivanti dalla fornitura d’acqua da parte di due diverse compagnie che servivano

312 J. Snow, *On the Mode of Communication of Cholera* [1849-1855], in *Snow on Cholera*, together with a biographical memoir by B. W. Richardson and an introduction by W.H. Frost, The Commonwealth Fund, New York 1936, pp. 22-23. Si veda anche nello stesso volume J. Snow, *Cholera and the Water Supply*, 1856.

313 *Ibid.*, pp. 23-24 (cito dall’edizione del 1855).

314 *Ibid.*, p. 41.

abitazioni diverse, ma localizzate in una stessa area a sud del Tamigi. Snow qui scoprì che coloro i quali erano serviti da una compagnia (Lambeth Water Company) che prelevava acqua pulita non si ammalavano, mentre il contrario succedeva a coloro che usavano l'acqua contaminata fornita da un'altra società (Southwark and Vauxhall Water Company).³¹⁵ Egli perciò poteva trarre le conclusioni che “The above instances are probably sufficient to illustrate the widely-spread influence which the pollution of the drinking water exerts in the propagation of cholera”.³¹⁶ Snow quindi criticava la teoria dei miasmi e suggeriva come misure di prevenzione: “To effect good and perfect drainage. To provide an ample supply of water quite free from contamination with the contents of sewers, cesspools, and house-drains, or the refuse of people who navigate the rivers. To provide model lodging-houses for the vagrant class, and sufficient house room for the poor generally”.³¹⁷

2.3.2 *La Statistical Society of London, gli slums e il sovraffollamento, 1848*

Oltre alla questione igienica l'altro grande problema che affliggeva la vita delle classi più povere era quello del sovraffollamento abitativo e delle conseguenze che esso provocava. Questo costituì l'oggetto di un'indagine su alcuni *slums* di St. Giles a Londra condotta da un comitato istituito dal *Council of the Statistical Society of London*. Nel rapporto che venne pubblicato nel 1848 si scriveva che “Your Committee have thus given a picture in detail of human wretchedness, filth, and brutal degradation, the chief fetures of which are a disgrace to a civilized country ... In these wretched dwellings all ages and both sexes, fathers and daughters, mothers and sons, grown up brothers and sisters, stranger-adult males and females, and swarms of children, the sick, the dying, and the dead, are herded together with a proximity and mutual pressure which brutes would resist; where it is physically impossible to preserve the ordinary decencies of life; where all sense of propriety and self-respect must be lost, to be replaced only by a recklessness of demeanour which necessarily results from vitiated minds”.³¹⁸

315 Cfr. *ibid.*, pp. 60-98.

316 *Ibid.*, p. 109.

317 *Ibid.*, p. 135. Per un approfondimento su questi studi di Snow, si veda S. Hempel, *The Medical Detective. John Snow and the Mystery of Cholera*, Granta, London 2006.

318 W.H. Skyes, Dr. Guy, F.G.P. Neison, “Report of a Committee of the Council of the Statistical Society of London to Investigate the State of the Inhabitants and their Dwellings in Church Lane, St. Giles’s”, *Quarterly Journal of the Statistical Society of London*, March 1848, p. 17 (riprint in *Slum Conditions in London and Dublin*, intr. R. Wall, Gregg International, 1974). Si veda anche il “Report from a Committee Appointed to Make an Investigation into the State of the Poorer Classes in St. George’s in the East”, *Quarterly Journal of the Statistical Society of London*, August 1848 (riprint in *Slum Conditions in London and Dublin*, intr. R. Wall, Gregg International, 1974).

2.3.3 Hector Gavin, il sovraffollamento e il degrado morale dei più poveri, 1851

Un altro lavoro da menzionare è quello sulle abitazioni delle classi lavoratrici pubblicato nel 1851 da Hector Gavin (1815-1855), membro della *Health of Towns Association* e medico che lavorava nel quartiere povero di Bethnal Green, nell'East End di Londra. Una questione che Gavin denunciava con particolare forza era quella dei modi di costruzione (*back-to-back*, corti pressoché chiuse verso l'esterno, materiali edilizi scadenti, alloggi di una sola stanza, assenza di ventilazione e di luce) delle abitazioni per le classi più povere.³¹⁹ Un'altra grave questione denunciata da Gavin era quella del sovraffollamento edilizio e interno alle abitazioni che causava a suo avviso la mortalità. Esaminando il caso di Londra, Gavin scriveva che le dimensioni degli alloggi erano troppo piccole e che i soffitti erano troppo bassi. Le stanze mancavano di ventilazione e erano umide perché gli indumenti venivano stesi ad asciugare al loro interno in mancanza di spazi aperti domestici adeguati.

Gavin esaminava poi l'influenza del sovraffollamento sulle condizioni morali e sociali degli abitanti. In realtà egli pensava che ci fosse uno stretto intreccio tra questione fisica e questione morale, per cui la seconda agisse anche come causa della prima. Gavin comunque pensava che la mancanza di *comfort* domestico portasse gli uomini a bere e a dare libero sfogo ai loro istinti, mettendo così al mondo un numero eccessivo di figli, ma aggravando in questo modo ancor di più le condizioni di miseria delle loro famiglie. Egli infine riteneva che la separazione spaziale tra ricchi e poveri nelle città fosse grave dal punto della morale delle classi più povere perché le classi medie rispettabili non erano più in grado di esercitare la loro influenza morale sulle classi più svantaggiate.

2.3.4 Il Rev. Thomas Beames e le rookeries di St. Giles, 1850

La questione del sovraffollamento abitativo e quella dell'insalubrità delle abitazioni vennero denunciate anche negli scritti di alcuni esponenti legati alla chiesa e alle organizzazioni caritatevoli. Il Rev. Thomas Beames (1815-1864) indagò sulle condizioni di vita di St Giles e di altri quartieri centrali degradati di Londra e pubblicò la sua indagine nel 1850. Egli definiva questi *slums* delle "rookeries" (cornacchiaie). Beames metteva innanzitutto in luce che molte "rookeries" erano di recente formazione sia nei quartieri centrali (p.e. St. Pancras), dove vecchie case venivano frazionate per ospitare sempre più famiglie, che in periferia dove "rows of small houses are constantly erected, the ground around them is not drained, and they are as so many depots for the investment of money by rapacious

319 H. Gavin, *The Habitations of the Industrial Classes: their Influence on the Physical and on the Social and Moral Condition of these Classes*, The Society for Improving the Condition of the Labouring Classes, London 1851, p. 25.

speculators”.³²⁰ Queste situazioni, scriveva Beames, erano molto diffuse in tutta Londra. Ma l'autore di questa indagine si soffermava poi sul quartiere di St. Giles caratterizzato da “Rows of crumbling houses, flanked by courts and alleys, culs de sac, &c. in the very densest part of which the wretchedness of London takes shelter”.³²¹ Egli quindi descriveva la povertà, la sporcizia e il sovraffollamento di questo quartiere. Parlava della notevole presenza di irlandesi e delle *lodging-houses* (ricoveri notturni) dove i senza casa potevano trovare una sistemazione provvisoria, in condizioni però di estremo degrado. Beames ricordava anche che un atto del parlamento del 1845 proibiva certe forme di sovraffollamento, senza però ottenere grandi risultati. A suo avviso, le “Rookeries are among the seeds of Revolutions”.³²² Il timore era quello del ripetersi della rivoluzione francese (egli menzionava i disordini di Kennington Common come prova di quanto sosteneva). Infine, Beames si dichiarava a favore di una rieducazione morale dei poveri.

2.3.5 Il Rev. William G. Cookesley e il degrado morale negli slums, 1851

Un altro esponente religioso ad occuparsi degli *slums* fu il Rev. William G. Cookesley (1802-1880) in occasione di una *lecture* tenuta al *Windsor and Eton Mechanics' Institute*. Qui egli diceva che “Not only in our manufacturing towns, but in vast numbers of inferior towns, the lower classes are huddled and herded together in houses utterly unfit for human habitation, unwholesome, pestiferous, destructive of life. All decency and morality is *impossible* in such filthy dens. Intemperance, disease, and vice are the natural fruits of the squalid misery”.³²³ A suo avviso tutto ciò minava le basi di una sana nazione perché si veniva a creare una profonda divisione sociale tra la ricchezza concentrata in poche mani e la povertà diffusa tra le masse. Per Cookesley, nel visitare le abitazioni occupate dai poveri non si poteva provare che “disgust”.³²⁴ La conseguenza di questo stato di cose era l'abbruttimento morale dei poveri che diventavano imprevedenti e brutali. In particolar modo venivano denunciati l'alcolismo e i matrimoni precoci quando non si disponeva delle risorse economiche per mantenere una famiglia per cui la vita dei poveri diventava una continua lotta per sopravvivere. A suo avviso era quindi necessario migliorare le loro condizioni abitative perché in

320 T. Beames, *The Rookeries of London: Past, Present, and Prospective* [1850], Bosworth, London 1852 (second edition), p. 15.

321 *Ibid.*, p. 30.

322 *Ibid.*, p. 244.

323 Rev. W.G. Cookesley, *The Labouring Classes. Communism, Socialism, Lodging Houses*, 1851, p. 5.

324 *Ibid.*, p. 17.

questo modo si otteneva un miglioramento morale, ma era anche necessario che i poveri agissero diversamente, ovvero in un modo più previdente.

2.3.6 Lord Ashley e il sovraffollamento degli alloggi di una sola stanza, 1851

Uno dei maggiori critici del sistema abitativo delle classi più povere fu, in questo periodo, Lord Ashley (poi Earl of Shaftesbury). Egli era particolarmente interessato alla questione delle condizioni di vita nelle *lodging-houses* (i ricoveri notturni dove regnavano il sovraffollamento, la promiscuità e la mancanza di igiene). In una sua testimonianza del 1851 che vale la pena citare per intero egli scriveva: “On my district is a house containing eight rooms, which are all let separately to individuals who furnish and relet them. The parlour measures 18ft. by 10 ft. (5 m. per 3 m.). Beds are arranged on each side of the room, composed of straw, shavings, rags, &c. In this one room slept, on the night previous to my inquiry, 27 male and female adults, 31 children, and two or three dogs, making in all 58 human beings breathing the contaminated atmosphere of a close room. In the top room of the same house, measuring 12 ft. by 10 ft. (3.6 m. per 3 m.) there are six beds, and, on the same night, there slept in them 32 human beings, all breathing the pestiferous air of a hole not fit to keep swine in. The beds are so close together that, when let down on the floor, there is no room to pass between them; and they who sleep in the beds furthest from the door can, consequently, only get into them by crawling over the beds which are nearer the door. In one district alone there are 270 such rooms”.³²⁵

In un articolo comparso sul *Times* il 9 aprile 1851 egli denunciava in generale la questione del sovraffollamento abitativo: “A return made in 1842 gave the following result of a house to house visitation in St. George, Hannover-square, reported to the Statistical Society: 1465 families of the labouring classes were found to have for their residence only 2,174 rooms; of these families 929 had but one room for the whole family to reside in, 408 had two rooms; 94 had three; 17 four, 8 five; 4 six; 1 seven; 1 eight; the remaining 3 families were returned ‘not ascertained’. If this was so in one of the best parishes of London, what must be the condition of the over-populous and more needy parishes in the East of London?”.³²⁶ In un altro scritto egli denunciava le conseguenze derivanti dagli alloggi composti da una sola stanza dove convivevano due famiglie che occupano due letti. In un letto, egli dice, dormivano i genitori con

325 Cit. in J.N. Tarn, *Five Per Cent Philanthropy. An account of housing in urban areas between 1840 and 1914*, Cambridge University Press, Cambridge 1973, p. 13.

326 Cit. in London County Council, *The Housing Question in London, being an account of the housing work done by the Metropolitan Board of Works and the London County Council, between the years 1855 and 1900, with a summary of the acts of Parliament under which they have worked*, (under the direction of C.J. Stewart), 1900, p. 1.

un figlio oppure un padre con le figlie o fratelli e sorelle. Gli effetti di tutto ciò sull'educazione dei giovani erano estremamente deleteri.³²⁷

2.3.7 *George Godwin e la densità edilizia, 1854*

Importanti sono anche i lavori di George Godwin (1815-1888) che era il direttore della rivista "The Builder". Nel 1854 egli pubblicava un libro che raccoglieva i resoconti delle sue visite ad alcuni *slums* di Londra e che conteneva anche delle illustrazioni grafiche delle loro condizioni. Qui Godwin osservava che le corti e i vicoli ciechi consentivano di evitare gli sguardi pubblici e generavano delle cattive abitudini. Era perciò necessario eliminarle, ma che prima di questo era importante offrire una sistemazione alternativa agli abitanti degli *slums*.³²⁸ In un libro successivo, egli chiedeva che venissero dati alle amministrazioni pubbliche dei poteri di ispezione e di denuncia dei proprietari che mettevano sul mercato abitazioni pericolose per la salute. Osservava poi che il sovraffollamento abitativo veniva peggiorato dai lavori necessari per migliorare la mobilità urbana e per la costruzione di edifici per gli affari economici. Godwin si soffermava inoltre sul sovraffollamento dei luoghi di lavoro e del lavoro a domicilio.³²⁹ Ricordiamo infine che nel 1851 era già stato pubblicato uno studio sulle conseguenze di lavori per nuove linee ferroviarie a Londra che metteva in luce che grandi quantità di poveri erano costretti a lasciare i loro alloggi e a sovraffollare le abitazioni delle vicinanze.³³⁰ In questo studio si sottolineava anche che era impossibile spostare questa popolazione verso i *suburbs* in quanto essa aveva l'esigenza di rimanere il più vicino possibile alle zone centrali della città che potevano offrire qualche opportunità di lavoro.

2.3.8 *John Hollingshead, il sovraffollamento e il degrado morale delle classi lavoratrici, 1861*

La questione del degrado e del sovraffollamento degli *slums* veniva anche affrontata da delle inchieste giornalistiche. Una di queste è quella che John Hollingshead (1827-1904) pubblica in un libro del 1861. Qui egli descriveva una popolazione che era mezzo sepolta in nere cucine e all'interno di corti che assomigliavano a fognature, che non vedeva crescere i propri salari, che viveva

327 Cfr. The Earl of Shaftesbury, cit. in H. Quigley e I. Goldie, *Housing and Slum Clearance in London*, Methuen, London 1934, pp. 28-29.

328 G. Godwin, *London Shadows; A Glance at the "homes" of the Thousands*, Routledge, London 1854, p. 10.

329 G. Godwin, *Another Blow for Life*, Allen, London 1864. Si veda anche G. Godwin, *Tonn Swamps and Social Bridges*, 1859.

330 W. Denton, *Observations on the Displacement of the Poor by Metropolitan Railways and by other Public Improvements*, Bell and Daldy, London 1861, p. 10.

nell'ignoranza, nella sporcizia e nel crimine, che era sempre pronta ad affondare fino alla morte nei periodi più difficili.³³¹ Circa un milione di abitanti di Londra vivevano in condizioni di sporcizia, di sovraffollamento e occupavano corti e vicoli mal costruiti. La promiscuità che vi regnava procurava danni tali che erano destinati a durare per molto tempo.³³² Per questo autore, i comportamenti morali delle classi lavoratrici erano da condannare perché contavano sull'assistenza pubblica invece che su se stesse. Per questa ragione, se esse non si riscattavano moralmente, le “model lodging-houses” che sarebbero state costruite, sarebbero cadute ben presto al livello dei loro occupanti.³³³

2.3.9 James Hole e il degrado abitativo dei lavoratori, 1866

Un lavoro che registrò allora una notevole eco nel pubblico fu quello di James Hole (1820-1895) sulle abitazioni delle classi lavoratrici pubblicato nel 1866. Per Hole, la “casa” influenzava le condizioni di vita, la salute e la morale dei lavoratori, ma era anche una misura del loro livello di civiltà.³³⁴ Se le condizioni fisiche di vita del corpo erano deprimenti, esse determinavano comportamenti morali viziosi (alcolismo). Tuttavia, come per altri autori, per Hole valeva anche la relazione inversa, per cui l'alcolismo portava a distruggere la vita familiare e il *comfort* domestico. Per questo autore, nel caso dei più poveri, si stava assistendo alla degenerazione della razza umana. Tra le classi lavoratrici i rapporti tra i sessi erano da sempre, egli diceva, immorali, per cui la prostituzione e la nascita di figli illegittimi erano fenomeni molto diffusi. Il sovraffollamento, con la vicinanza dei corpi che comportava, peggiorava questo stato di abbruttimento morale. Il sovraffollamento era peggiorato per via dei lavori pubblici eseguiti negli anni recenti e per l'aumento del costo delle abitazioni. L'ignoranza delle classi lavoratrici era uno dei loro principali mali. La suburbanizzazione della popolazione benestante portava all'isolamento di una classe dall'altra aggravando anche l'antagonismo tra datore di lavoro e lavoratore che era diventato, diceva Hole, una caratteristica degli ultimi tempi. Circa le condizioni igieniche dell'*habitat* delle classi più povere, per Hole niente era così rivoltante e degradante come avere delle latrine comuni nelle corti. A suo avviso, la mortalità non era da addebitare alla povertà, ma ai “miasmi” che si respiravano nelle stanze e nelle corti sovraffollate. Per questo studioso, era necessaria una migliore dotazione di strade e di spazi aperti verdi. Così come erano necessari bagni e lavanderie pubbliche. Hole fu anche uno

331 J. Hollingshead, *Ragged London in 1861*, Smith, Edler and Co., London 1861, p. 6.

332 Cfr., *ibid.*, p. 234.

333 Cfr. *ibid.*, p. 235.

334 J. Hole, *The Homes of the Working Classes with Suggestions for their Improvement*, Longmans, London 1866, p. 1.

dei primi a suggerire, per risolvere il problema della congestione dei quartieri popolari, collegamenti rapidi attraverso le ferrovie tra *model villages* suburbani, realizzati per la classe artigianale, e posti di lavoro ancora localizzati nelle parti interne delle città. Per Hole un esempio positivo era quello di Saltaire dove non vi erano *pubs* e altri locali del genere. A suo avviso poi, attraverso le *building societies*, i lavoratori avrebbero potuto diventare proprietari delle loro abitazioni con benefici morali perché sarebbero divenuti più responsabili del loro stesso futuro. Egli tuttavia avvertiva che la questione non era di natura architettonica (*cottage architecture*), ma di natura sociale e economica (*social and political economy*).³³⁵

2.4 Dopo l'era di Chadwick, 1856-1883

2.4.1 John Simon e il ritorno della questione della povertà, 1848-1897

Con il *Public Health Act* del 1848, oltre al *General Board of Health*, venne istituita la figura del *medical officer of health* che doveva operare a livello locale. Il più importante di essi fu John Simon (1816-1904), che lavorò dal 1848 al 1855 come *Medical Officer of Health* della City di Londra, in base al *Sewers Act* della City del 1848; quindi, dal 1855, come *Chief Medical Officer* del secondo *General Board of Health* (1854) e dal 1858 come *Medical Officer* del *Privy Council* della Gran Bretagna. Egli fu inoltre autore di diversi *Reports* sulle condizioni sanitarie di Londra e della Gran Bretagna. Con il lavoro di Simon veniva messa in discussione la validità della teoria dei “miasmi”, che aveva dominato nell’era di Chadwick, e si affermava invece quella del contagio del colera attraverso l’acqua infetta (teoria avanzata da Snow e poi comprovata da Robert Koch nel 1883). Circa il ruolo della povertà, Simon pensava che essa rendesse deboli le condizioni fisiche della popolazione lavoratrice. Anti-centralista, meno favorevole di Chadwick a soluzioni ingegneristiche valide per ogni località, egli era più attento a distinguere scientificamente le cause delle diverse malattie epidemiche.³³⁶

I primi lavori di Simon furono i *Reports* annuali che pubblicò come *Medical Officer of Health* della City di Londra. Particolarmente importante appare il *First Annual Report* del 1849. Qui, dopo aver osservato gli anormali tassi di mortalità della City, la mancanza di adeguate fognature e di acquedotti, l’assenza di una sufficiente ventilazione delle strade e delle abitazioni, egli scriveva un capitolo sulla condizione sociale dei poveri dove affermava che “in houses containing all the sanitary evils which I have enumerated ... there do dwell whole hordes of persons, who struggle so little in self-defence against that which surrounds

335 *Ibid.*, p. 206.

336 R. Lambert, *Sir John Simon and English Social Administration*, Macgibbon & Kee, London 1963, pp. 264-267.

them, that they may be considered almost indifferent to its existence, or almost acclimatated to endure its continuance. It is too true that, among these classes, there are swarms of men and women, who have yet to learn that human beings should dwell differently from cattle; swarms, to whom personal cleanliness is utterly unknown; swarms, by whom delicacy and decency in their social relations are quite unconceived. Men and women, boys and girls, in scores of each, using jointly one single common privy; grown persons of both sexes sleeping in common with their married parents".³³⁷ Per Simon, a differenza di quanto sosteneva Chadwick, l'ignoranza e la povertà contribuivano ad aumentare le malattie e le morti, e quindi questi mali non potevano essere curati senza migliorare le condizioni sociali dei poveri. Molto rilevante fu anche il quinto *Report* pubblicato nel 1853. Qui Simon concentrò la sua attenzione soprattutto sulle conseguenze delle deficienze del sistema fognario della City che, come quello del resto della città, scaricava nel Tamigi. Per causa dei suoi difetti o della sua mancanza, diceva Simon, la sporcizia veniva portata su e giù per il fiume e quando la marea era alta essa refluvia verso le abitazioni.³³⁸

I principali responsabili di questo stato di cose erano coloro che avevano costruito materialmente la città senza un piano che regolasse in modo appropriato la crescita urbana con la conseguenza che erano stati commessi molti errori fatali per la salute umana. In accordo in questo con il pensiero di Chadwick sulla prevenzione sanitaria, egli quindi affermava la necessità di un efficiente e inodore sistema di drenaggio che portasse la sporcizia fuori del raggio dell'atmosfera della città. Si doveva creare un sistema di rimozione continua della sporcizia dalle persone, dalle case e dalle fabbriche, attraverso acqua corrente, fognature, ventilazione e addetti alla pulizia. I rifiuti della metropoli avrebbero dovuto essere utilizzati come concime per l'agricoltura aumentandone così la produttività e abolendo ogni spreco di energia. Per Simon, la scienza sanitaria doveva essere messa al servizio di una politica che doveva essere *super partes* e le gelosie professionali dovevano essere accantonate.

Particolarmente importante fu lo studio sulle epidemie di colera che Simon pubblicò nel 1856 mentre lavorava presso il *General Board of Health*. Si trattava di uno studio che riprendeva e ampliava quelli condotti da John Snow che

337 J. Simon, *Reports Relating to the Sanitary Condition of the City of London*, Parker, 1854, p. 45.

338 J. Simon, *Report on the Sanitary Condition of the City of London for the Year 1852-53*, Dawson, London 1853, p. 22.

però non veniva citato.³³⁹ In esso egli avanzava l'ipotesi che le epidemie fossero prodotte dall'acqua contaminata dagli escrementi. In particolare, egli scoprì che i più colpiti erano i cittadini dei quartieri più vicini al lato sud del Tamigi che utilizzavano l'acqua fornita dagli acquedotti della *Southwark and Vauxhall Company*. Questa compagnia, che si riforniva d'acqua prelevandola più a valle rispetto ad un'altra, “was purveying perhaps the filthiest stuff ever drunk by a civilized community ... Microscopical and chemical observations were adduced, as proving the almost incredible foulness of that supplied by the *Southwark and Vauxhall Company*; how it was not only brackish with the influence of each tide, but contaminated with the outscourings of the metropolis, swarming with infusorial life, and containing unmistakable molecules of excrement”.³⁴⁰ I risultati erano che “*The population drinking dirty water accordingly appears to have suffered 3 1/2 times as much mortality as the population drinking other water*”.³⁴¹ Per Simon, quindi, era indispensabile che per la salubrità delle città si costruisse un sistema di impianti fognari e che gli scarichi non fossero riversati nelle acque dei fiumi.

La tesi che fosse l'acqua piuttosto che l'aria la vera causa del colera metteva in discussione il paradigma dei “miasmi” - allora imperante nella comunità dei medici e dell'*entourage* di Chadwick -, ma Simon si mostrava prudente nell'escudere la rilevanza di quest'ultimi e quindi scriveva “that, fecalised drinking-water and fecalised air equally may breed and convey the poison; and that this, whether in one vehicle or the other, may be expected to prevail most forcibly against the feeble and ill-nourished parts of a population”.³⁴² Ancora in un saggio del 1866 Simon si mostrava possibilista circa le cause del colera e scriveva che “Excrement-sodden earth, excrement-reeking air, excrement-tainted-water, these are for us the causes of cholera ... And thus it is that my practical advice remains substantially what has been for years. The local conditions of safety are, above all, these two: (1) that, by appropriate structural works, all the excremental produce of the population shall be so promptly and so thoroughly removed, that the inhabited place, in its air and soil, shall be absolutely without faecal

339 Solo molti anni dopo Simon scriveva “that while London was suffering its epidemic of 1849, Dr. Joh Snow first put forth his theory as to the propagation of cholera by means of the intestinal discharges of the sick; and that during the cholera-period of 1853-4, he collected important facts which he published at the beginning of 1855 as evidence of the justness of his theory” (J. Simon, *English Sanitary Institutions*, *op. cit.*, p. 240).

340 J. Simon, *On the London Cholera-Epidemics of 1848-9 & 1853-4, as Affected by Consumption of Impure Water* [1856], in J. Simon, *Public Health Reports*, ed. E. Seaton, Offices of the Sanitary Institute, London 1887, vol I, p. 413.

341 *Ibid.*, p. 414.

342 *Ibid.*, p. 424.

impurities; and (2) that the water-supply of the population shall be derived from such sources, and conveyed in such channels, that its contamination by excrement is impossible”.³⁴³

Dal 1857 Simon fece parte, assieme a Southwood Smith, della Commissione reale istituita nello stesso anno per indagare sui migliori modi di realizzare le fognature urbane. Nel primo rapporto di questa Commissione si sosteneva la tesi che la situazione sanitaria si era aggravata da quando si erano introdotti nelle abitazioni, al posto dei pozzi neri, i *waterclosets* (ripuliti con acqua) e questi erano stati collegati alle reti fognarie delle acque piovane che scaricavano nei fiumi.³⁴⁴ Nel 1861 veniva poi pubblicato un secondo rapporto di questa Commissione nel quale si tornava a sottolineare la gravissima situazione creata dall'inquinamento dei fiumi trasformati in fogne a cielo aperto. Probabilmente per la presenza nella Commissione di Southwood Smith, che era un convinto sostenitore della teoria dei “miasmi”, questo rapporto rilevava che l'acqua inquinata dei fiumi sprigiona degli “effluvia” che erano letali per la popolazione. Tuttavia, è importante notare che in questo rapporto si affermava anche che il pericolo maggiore veniva dall'acqua che era consumata per usi domestici: “the pollution of rivers is an evil of immense magnitude ... the danger to health occasioned by the consumption of polluted water is in our opinion, infinitely greater than any danger which the effluvia of polluted water can occasion ... On these grounds, seeing that brooks and rivers are almost universally the sources from which water-companies derive their supplies for large urban populations, we deem it to be of essential importance to the public health that the running-waters of the country should be strictly protected from pollution”.³⁴⁵ Vale infine la pena citare per intero le conclusioni di questa Commissione reale che, come abbiamo visto, poneva al centro della sua attenzione l'inquinamento dei fiumi con le conseguenze nefaste per la popolazione: “1. That the pollution of the rivers of the country is so great and general as to have become a national evil. 2. That this pollution has progressively increased in recent years, is still rapidly increasing, and, unless arrested, must necessarily continue to do so in proportion to the increase of population, the progress of house-drainage, and the extension

343 J. Simon, *Extracts from Privy Council Reports 1858-1870; Ninth Report 1866*, in J. Simon, *Public Health Reports*, ed. E. Seaton, Offices of the Sanitary Institute, London 1887, vol. II, p. 296.

344 Royal Commission Appointed to Inquire into the Best Mode of Distributing the Sewage of Towns, *Preliminary Report of the Commission Appointed to Inquire into the Best Mode of Distributing the Sewage of Towns, and Applying It to Beneficial and Profitable Uses*, Eyre and Spottiswoode, London 1858.

345 Royal Commission Appointed to Inquire into the Best Mode of Distributing the Sewage of Towns, *Second Report of the Commission Appointed to Inquire into the Best Mode of Distributing the Sewage of Towns, and Applying It to Beneficial and Profitable Uses*, Eyre and Spottiswoode, London 1861, pp. 12-13.

of manufactures. 3. That although one of the chief causes of this pollution is the practice of discharging sewage as it comes from towns into the nearest rivers or watercourses, thus converting them into sewers, yet the pollution from this cause is by no means confined to towns which have adopted systematic measures for improved sewerage. Nor is the amount of pollution in proportion exclusively to the completeness of such works, for, in many of the towns in which the bulk of the foul refuse is still retained in cesspools and middens, the neighbouring rivers are in a highly offensive and noxious condition even where the cesspool system is maintained on the alleged ground of preserving the local rivers from contamination. 4. That besides the pollution of rivers by the discharge of sewage into them, they are in general made of the common and ready receptacles of an immense amount of offensive matter from factories, dye-works, gasworks, iron foundries, mills, and other establishments, while cinder-heaps and masses of rubbish of every description that cover their banks, and the large stones and other refuse that obstruct the beds, testify to the general neglect and ill-usage of rivers ... 7. That this condition of rivers is a public and national nuisance: it interferes with the convenience and comfort of all classes of the people; it damages various and important interests, as those connected with manufacturing establishments, canals, fisheries, and so on; it deteriorates property to a large extent, and, as interfering with a main source of water supply, is of serious importance to the public health ... That the most beneficial and most profitable method of disposing of sewage, where circumstances will admit of this use of it, is by direct application in the liquid form to land; where such applications can only be conveniently effected near habitations, it may be desirable to employ some deodorizing agent, but usually, if proper arrangements are made for conveying sewage on to the land, this expense need not be incurred".³⁴⁶

Come membro della Commissione d'indagine, Simon poi firmò il terzo rapporto che riportava i risultati di una sperimentazione nell'utilizzo dei residui fognari per l'agricoltura e che ribadiva la necessità che le città non scaricassero i loro rifiuti nei fiumi e si dotassero di impianti igienici e sanitari.³⁴⁷ Anche in seguito a questi lavori, nel 1868 venne istituita la *Rivers Pollution Commission* che pubblicò tre *Reports* tra il 1870 e il 1874. Si deve poi ricordare che nel 1858, mentre ricopriva l'incarico di *Medical Officer* del *Privy Council*, Simon scrisse un rapporto sulle condizioni sanitarie della popolazione inglese. Qui tornavano ad

³⁴⁶ *Ibid.*, pp. 38-40.

³⁴⁷ Royal Commission Appointed to Inquire into the Best Mode of Distributing the Sewage of Towns, *Third Report of the Commission Appointed to Inquire into the Best Mode of Distributing the Sewage of Towns, and Applying It to Beneficial and Profitable Uses*, Eyre and Spottiswoode, London 1865.

essere sottolineate le condizioni di povertà che erano associate alla mortalità epidemica: “it must be reckoned that, even with the high civilisation of this country, and with its unequalled system of poor-law relief, *privation* still exists as a cause of premature death ... It must have scanty house-room ... scanty clothing and scanty fuel”.³⁴⁸ Come *Medical Officer* del *Privy Council* nel 1865 Simon condusse inoltre un’inchiesta su *Housing of the Poorer Population in Towns*. L’inchiesta doveva appurare quanto le amministrazioni locali erano in grado di applicare il *Public Health Act* per prevenire il sovraffollamento e l’uso di abitazioni insane. Il risultato dello studio fu che le amministrazioni locali erano impotenti sia nei confronti del sovraffollamento abitativo e dei danni fisici e morali che esso provocava, sia nei confronti dell’interdizione dall’uso di abitazioni che erano pericolose per la salute umana.³⁴⁹

Infine, nel 1897, Simon pubblicò un libro sulla questione igienica inglese e sui progressi delle politiche sanitarie vittoriane. In esso un importante capitolo era dedicato a *The Politics of Poverty*. Qui Simon ritornava sulle questioni affrontate nel *Report* del 1849, ovvero sulla povertà come condizione che presiedeva all’insorgere delle malattie epidemiche. A suo avviso, i poveri erano innanzitutto più esposti degli altri alle malattie epidemiche che avrebbero potuto essere prevenute attraverso una corretta amministrazione sanitaria. In secondo luogo, erano costretti per mancanza di denaro a vivere in abitazione sovraffollate e pericolose per la salute. In terzo luogo, si erano favoriti i proprietari privi di scrupoli. Egli quindi sottolineava che “In various earlier passages of this volume, I have more or less expressed my conviction that Poverty in its severer forms is among the worst of sanitary evils; and whenever I reflect what chief factors have to be desired for progressive improvement in our conditions of public health, I doubt if any can be considered more essential, or ought to be for with more ardent hope, than that the poverty of our poorer classes may be lessened”.³⁵⁰ Egli inoltre riteneva che le leggi sanitarie fossero inefficaci a combattere il degrado fintantoché la povertà costringeva a ridurre i consumi per l’abbigliamento, l’alimentazione e la casa. Rimaneva perciò la domanda: “Question, how the house-accomodation of the poorer labouring classes may be rendered such as humane persons would wish it to be, is therefore necessarily in great part question, how far poverty can be turned into non-poverty, *how far*

348 J. Simon, *Papers Relating to the Sanitary State of the People of England*, 1858, in John Simon, *Public Health Reports*, *op. cit.*, vol. I, p. 433.

349 J. Simon, *Eight Report* [1865], in *Public Health Reports*, *op. cit.*, vol. II, p. 205 e p. 208.

350 J. Simon, *English Sanitary Institutions*, *op. cit.*, p. 445.

the poor can be made less poor".³⁵¹

Le conseguenze della povertà non erano solo fisiche, ma anche morali. Si trattava dei mali dell'alcolismo, della criminalità, della prostituzione e dei suicidi. Per Simon, il *self-help* delle classi più povere rimaneva la strategia principale per combattere i mali associati a questa condizione sociale: "provided that no unjust impediment be operating, to interfere with the success of individual effort, undoubtedly, from every point of view, the influence most of all to be counted on, and indeed the only one which can be regarded as direct in the matter, is the power of what individuals and classes can do for themselves; and help from outside can hardly be of permanent value, except in proportion as it tends to develop the self-helping faculties of the poor, or to remove unjust obstacles from their ways of self-help".³⁵² Quanto alle strategie per combattere il pauperismo, secondo Simon, lo stato avrebbe dovuto prendersi cura dei bambini senza genitori e fare in modo che essi non precipitassero in una condizione di indigenza.

2.4.2 Indagini della Charity Organisation Society: risanamento e suburbanizzazione, 1873-1881

La *Charity Organisation Society* (COS) venne fondata nel 1869 con l'intento di sovrintendere alla carità privata verso i poveri in contrapposizione all'assistenza statale fornita dalla PL. All'inizio essa si chiamava *Society for Organising Charitable Relief and Repressing Mendicancy* e questo fa capire che il suo intento aveva anche un contenuto morale. Infatti, gli aiuti privati, dal loro punto di vista, andavano dati solamente ai poveri considerati meritevoli (*deserving*).³⁵³ Fra i compiti della COS vi era anche quello di condurre delle indagini sulla questione delle abitazioni. Nel 1873 venne pubblicato il primo rapporto di un comitato sugli alloggi dei poveri. La questione al centro dell'attenzione era principalmente quella del sovraffollamento urbano e abitativo. Il punto di partenza dello studio era costituito dal giudizio che i centri urbani soffrivano della grande crescita dovuta allo sviluppo economico, ma anche di quella dovuta all'immigrazione di una popolazione carente dal punto di vista morale: "The growth of great centers of commerce, and the powerful attraction which they exercise, not only as fields of labour and enterprise, but also as harbours for the unsettled, vicious and criminal classes, have brought on most countries the same calamity in slightly

³⁵¹ *Ivi.*, p. 445.

³⁵² *Ibid.*, p. 451.

³⁵³ S. Heffer, *High Minds*, *op. cit.*, pp. 667-675; A. Kidd, *State, Society and the Poor in Nineteenth-Century England*, *op. cit.*, p. 97. Si veda anche F. Barret-Ducrocq, *Pauprété, charité et morale à Londres au XIX siècle*, *op. cit.*, pp. 112-119. Della società faceva parte anche Octavia Hill, nota riformatrice delle condizioni abitative.

varied forms”.³⁵⁴ In secondo luogo, secondo il rapporto, la costruzione di uffici e di nuove strade e ferrovie nelle parti centrali delle città aveva aggravato la questione del sovraffollamento. In terzo luogo, sebbene i ceti ricchi e quelli medi emigrassero verso i *suburbs* periferici e lasciassero disponibili dietro di sé le loro vecchie abitazioni centrali, “the antiquated character, the contracted dimensions, the defective arrangements, and the decayed condition of the habitations abandoned to the poor, threaten to perpetuate the depravity, degeneracy, and pauperism which at present weigh so heavily on the community”.³⁵⁵ Secondo questa indagine, la situazione più grave di sovraffollamento era presente nelle abitazioni di una stanza ricavate da *tenements* concepiti per famiglie a reddito moderato che ora erano emigrate verso i suburbi. Più in generale, la questione del sovraffollamento veniva ricondotta ai costi degli affitti e ai bassi salari, ma anche ai modi di vita delle classi lavoratrici: “the overcrowding in the houses of the poor throughout of London is not so directly or exclusively due to the want of a sufficient number of houses as is sometimes assumed. It depends, rather, on the inability or unwillingness of a large proportion of the poorer classes to pay the rent requisite to obtain sufficient accomodation; and this again is referable to a variety of causes, such as the prevailing standard of comfort among the working classes, the rated of wages, and the degree in which our people are influenced by habits of self-restraint and thrift”.³⁵⁶

Secondo il comitato, stando così le cose, le abitazioni più degradate avrebbero dovuto essere abbattute senz'altro perché esse venivano occupate per il loro basso costo, ma erano pericolose per la salute. L'indagine rilevava inoltre che nelle aree centrali mancavano terreni dove costruire, con scopi commerciali, abitazioni per le classi lavoratrici. Si osservava quindi che se al posto dei vecchi edifici da abbattere vi fosse stato un migliore impianto urbanistico e si fosse potuto costruire maggiormente in altezza la situazione avrebbe potuto migliorare: “It is certain that by systematic distribution, by economy of space, and greater elevation in the structures, one-half more people might be lodged in a comfortable and wholesome manner, where the present occupants are huddled together in dirt, discomfort, and disease”.³⁵⁷ Per procedere in questo senso il comitato della COS chiedeva l'istituzione di una *Central Municipal Authority for the Metropolis*. Questa autorità avrebbe dovuto stabilire uno *standard* abitativo al di sotto del quale non

354 *Report of the Dwellings Committee of Charity Organisation Society, Dwellings of the Poor*, Longmans, London 1873, p. 2.

355 *Ivi*.

356 *Ibid.*, p. 8.

357 *Ibid.*, p. 11.

sarebbe stato consentito di costruire. Il comitato ricordava inoltre che i *Common Lodging-House Acts* del 1851 e del 1853, il *Labouring Classes' Dwelling-Houses Act* del 1866 e il *Sanitary Act (35th section)* del 1866, consentivano alle autorità locali di intervenire per ridurre e impedire il sovraffollamento e per costruire abitazioni per le classi lavoratrici. Si richiedevano per le autorità poteri di esproprio, di compensazione, e possibilità di avere prestiti per costruire. Secondo il comitato l'autorità pubblica doveva intervenire espropriando case e terreni insalubri, ma poi doveva cedere ai privati i terreni o le abitazioni eventualmente costruite. Le aree di intervento dovevano essere adeguate agli scopi del risanamento e non limitarsi solamente alle superfici occupate dagli alloggi da demolire. Per le classi più povere gli alloggi dovevano essere disponibili nelle aree centrali, dove esse avevano i loro posti di lavoro, mentre si auspicavano case suburbane per i lavoratori qualificati. Le case per i lavoratori poveri dovevano essere costruite assieme dai governi locali e dalle imprese commerciali.

Nel 1881 venne pubblicato un secondo rapporto della COS sulle abitazioni della popolazione povera. Questo rapporto marcava una profonda diversità rispetto al precedente: mentre infatti il primo si dichiarava favorevole alla realizzazione di alloggi nelle aree centrali delle città, il secondo, invece, era a favore della costruzione di abitazioni popolari in aree periferiche. Per giustificare questa scelta venivano fornite diverse argomentazioni. Secondo gli estensori del rapporto era in atto una generale suburbanizzazione della popolazione, riscontrabile dall'analisi dei dati dei censimenti del 1861 e del 1871: "In the sub-districts contiguous to commercial centers there are fewer inhabited houses and fewer inhabitants, or, in some cases, fewer inhabited houses and more inhabitants; then, walking outwards, more inhabited houses and more inhabitants, till the population and houses decrease alike".³⁵⁸ Si faceva notare che gli artigiani stavano già emigrando in periferia dove le case erano costruite da imprese commerciali, ma che vi era il pericolo che le case fossero costruite non in modo sano. Si diceva inoltre che i datori di lavoro stavano mettendo a disposizione nei posti di lavoro dei luoghi per le mense cosicché i lavoratori non dovevano tornare a casa per il pranzo e questo facilitava la loro suburbanizzazione residenziale. L'obiettivo della costruzione di alloggi in periferia per le classi lavoratrici era quello di offrir loro abitazioni sane, ventilate e dotate di impianti igienici, ad affitto moderato e non troppo lontane dai loro luoghi di lavoro. A questo scopo le compagnie ferroviarie avrebbero dovuto istituire dei treni per i lavoratori che li portassero rapidamente dalle residenze in periferia ai luoghi di lavoro ancora localizzati in

358 *Report of the Dwellings Committee of the Charity Organisation Society, Dwellings of the Poor*, Longmans, London 1881, p. 46.

aree centrali (p.e. le banchine portuali).

Un altro argomento a favore della costruzione in periferia era quello degli alti costi della ricostruzione nelle aree centrali sostenuti dalle amministrazioni locali secondo le leggi del 1875 e del 1879 (*Cross Acts*) che regolavano le procedure e i costi di compensazione ai proprietari dei suoli e degli immobili acquisiti e demoliti. Per gli alti costi delle compensazioni i terreni erano venduti a valori inferiori a quelli d'acquisto per trovare degli acquirenti, causando però così un danno ai contribuenti. Si diceva inoltre che, dato l'alto numero dei bisognosi e i costi della ricostruzione, non vi era la possibilità che gli sfrattati potessero rialloggiare nelle stesse aree ricostruite da associazioni commerciali e filantropiche. La situazione poi si aggravava ulteriormente perché le continue demolizioni facevano aumentare l'affollamento e i prezzi delle abitazioni circostanti. In sostanza, le leggi sul risanamento del 1875-1879 erano fallite e la soluzione era da trovare nella suburbanizzazione. Circa le leggi del 1875 e del 1879, le compensazioni ai proprietari dovevano essere ridotte, ma non si poteva assicurare la ricostruzione delle case per i lavoratori nelle aree liberate dagli edifici abbattuti. La scelta della suburbanizzazione e della dispersione delle classi più povere appariva quindi alla COS quella necessaria per cercare di risolvere la questione abitativa tenendo anche conto della dimensione ormai metropolitana del sistema urbano. Per quanto riguardava le condizioni di vita negli *slums* il comitato esprimeva le preoccupazioni per le carenze fisiche degli alloggi e per quelle morali (sporcizia, alcolismo) delle classi più povere e per l'intreccio perverso tra le due questioni. Il compito dei padroni di casa avrebbe dovuto essere anche quello di rieducare la morale dei poveri.

2.4.3 Octavia Hill e la rieducazione del povero, 1864-1883

Nipote del famoso medico igienista Thomas Southwood Smith, Octavia Hill (1838-1912) fondò assieme ad altri nel 1869 la COS. Il suo campo d'azione era costituito dalla lotta contro gli *slums* e l'abbruttimento morale dei suoi abitanti. Nel 1864, con l'aiuto finanziario di John Ruskin, acquistò alcune abitazioni degradate di Nottingham Place a Londra.³⁵⁹ Nel 1866 ne acquistò altre sei nella stessa zona. Lo scopo di queste azioni era il recupero degli *slums* attraverso la partecipazione degli stessi abitanti e il controllo dei loro comportamenti nei confronti degli alloggi a fini rieducativi. Octavia Hill inaugurò in questa occasione una pratica nota come *house to house visitation* che comportava sia la sorveglianza dei poveri da parte di coloro che erano i proprietari degli alloggi, sia la partecipazione ai lavori di risanamento degli affittuari. Nel 1875 pubblicò un libro (che raccoglieva saggi

359 Sul rapporto tra J. Ruskin e O. Hill si veda M. H. Lang, *Designing Utopia. John Ruskin's Urban Vision for Britain and America*, Black Roses Books, London 1999, pp. 50-52 e S. Heffer, *High Minds, op. cit.*, pp. 675-682.

scritti tra il 1866 e il 1874, ripubblicati con una nuova introduzione nel 1883) intitolato *Homes of the London Poor* in cui esprimeva preoccupazione per i costi delle acquisizioni e delle demolizioni attraverso i *Cross Acts*. Fin da subito Octavia Hill chiariva che gli interventi di risanamento igienico e di miglioramento strutturale degli alloggi dovevano essere effettuati rispettando dei principi commerciali, ovvero gli affitti che venivano riscossi da questi alloggi risanati dovevano ripagare i costi sostenuti dai proprietari. La Hill esprimeva anche preoccupazione per le cattive abitudini e la scarsa educazione dei poveri che, assieme ai pessimi modi di costruzione degli alloggi, erano responsabili del degrado delle loro abitazioni: “The people’s homes are bad, partly because they are badly built and arranged; they are tenfold worse because the tenants’ habits and lives are what they are. Transplant them to-morrow to healthy and commodious homes, and they would pollute and destroy them”.³⁶⁰ Secondo l’autrice di questi scritti, “That the spiritual elevation of a large class depended to a considerable extent on sanitary reform was, I considered, proved; but I was equally certain that sanitary improvement itself depended upon educational work among grow-up people; that they must be urged to rouse themselves from lethargy and indolent habits into which they have fallen, and freed from all that hinders them from doing so”.³⁶¹ A suo avviso, era quindi necessario disciplinare questa grande massa di *paupers* e *semi-paupers* e trasformarli in lavoratori indipendenti dagli aiuti esterni. Ciò poteva essere fatto, da coloro che si occupavano della gestione delle case dove questi poveri alloggiavano, attraverso un controllo personale. A suo avviso, vi erano due categorie di molto poveri che avrebbero potuto essere aiutate: 1. quella delle famiglie piccole di lavoratori non qualificati che necessitavano di alloggi di una sola stanza; 2. quella delle famiglie più grandi di lavoratori non qualificati i cui salari erano troppo bassi per alloggiare in case di due o più stanze.³⁶² Più che aiutate queste famiglie avrebbero dovute essere “governate” nelle loro azioni perché esse avevano in realtà le speranze e l’energia necessaria per migliorare la loro condizione abitativa. Questo “governo” disciplinare, educativo, dei poveri era appunto il compito che si sarebbero assunti gli *house visitors*: “I feel most deeply that the disciplining of our immense poor population must be effected by individual influence; and that this power can change it from a mob of paupers and semi-paupers into a body of self-dependent workers”.³⁶³ Per la Hill, a suo avviso, l’*out-door relief* dato dalla PL aveva l’effetto di tenere bassi i salari, mentre

360 O. Hill, *Homes of the London Poor* [1875], Macmillan, London 1883, p. 10

361 *Ibid.*, p. 17.

362 *Ibid.*, pp. 14-15.

363 *Ibid.*, p. 25.

era molto meglio dare lavoro ai poveri piuttosto che denaro o beni di consumo. L'*out-door relief* avrebbe dovuto essere concesso solo ai poveri meritevoli (*deserving*), mentre gli altri avrebbero dovuto essere rinchiusi nelle *workhouses*.³⁶⁴

Quanto ai progetti di suburbanizzazione delle classi lavoratrici, Octavia Hill esprimeva il suo scetticismo perché era consapevole che molti lavoratori occupati nei compiti più umili dovevano poter essere vicini ai luoghi di lavoro. Quindi, se non si volevano aumentare le tasse dei contribuenti per acquisire i terreni, demolire e costruire nuovi alloggi, per Hill la vera alternativa era quella praticata dalle società filantropiche che ricavano solamente il 5% sugli interventi edilizi che effettuano: "Now numerous experiences have convinced me that houses may be bought, pulled down, and rebuilt, and the rooms in the new buildings let at less than the rent which was paid in the original houses, and yet a return of £ 5 per cent net profit be made to the landlord on all moneys laid out, whether in purchase, demolition, or building operations".³⁶⁵ Allo stesso tempo però riconosceva che questi affitti erano troppo cari per i molto poveri: "It is true that hundreds of healthy dwellings for working people have been erected. But it is pretty well recognised that few families below that of the artisan class have been accomodated on the sites which have been cleared. The immediate question is (and it is one which imperatively needs to be answered before the last of these sites are sold), how is a lower class to be reached? The difficulty of dealing with this class is twofold. First, that of management. Second, that of finance".³⁶⁶ Per la riformatrice inglese, tuttavia, non si poteva seguire la strada della pura beneficenza come quella esercitata dalla *Charity Organisation Society*.³⁶⁷ Hill auspicava anche che l'assetto urbanistico degli *slums* fosse completamente rivisto: "supposing our square space cleared and its approaches unroofed and widened, we shall use it to the best advantage by substituting for several courts of low houses (without well-planned relations to one another or to the houses in main thoroughfares) a single line or block of central dwellings. These must be much higher than the buildings they replace, so as to accomodate the same number of people, while leaving ample space between the inner block and the encircling shops and dwellings which face the streets ... But it is still probable, when all is done, that the poor may have to pay a little more for the substituted houses than they pay for their present dwellings, if sanitary reformers and phylanthropic enthusiasts insist on elaborate appliances, costly to erect, and

364 *Ibid.*, pp. 36-37.

365 *Ibid.* pp. 85-86.

366 *Ibid.*, p. 13.

367 *Ibid.*, p. 67.

costly to keep in order”.³⁶⁸

2.4.4 Indagini governative sul fallimento delle leggi per il risanamento urbano, 1881-1882

Come abbiamo visto i *Reports* della COS denunciavano il fallimento delle leggi sul risanamento urbano del 1875 e del 1879. Nel 1881 venne quindi istituita dal governo una nuova Commissione (*Select Committee*) per indagare sulle gravi difficoltà che incontravano queste recenti leggi (*The Artizans' and Labourers' Dwellings Improvement Acts*) e i *Metropolitan Streets Improvement Acts* per Londra del 1872 e del 1877. Nello stesso anno usciva il primo *Report* della Commissione contenente gli studi dei *medical officers* e degli ispettori sanitari che rilevavano le pessime condizioni in cui versavano gli alloggi e i loro abitanti nelle aree degradate.³⁶⁹ Secondo la testimonianza di un *medical officer* di Londra, “*Great Wild-street is the main arterial street which runs through the block; out of it are numerous small courts and alleys on both sides. The squalidness of the neighborhood is plainly visible; both this street and the courts, notwithstanding their daily cleansing, are strewn continually with decayed vegetable and other matters and garbage; most of the houses are dilapidated and badly ventilated; the yards are small, and many of the water-closets and cisterns are in the basement*”.³⁷⁰ Per migliorare la situazione, nei programmi di ricostruzione nelle aree demolite perché insane, si proponeva di affittare gli interrati e i piani terra come negozi e laboratori e di dare casa agli sfrattati anche in altre zone servite da trasporti. Si proponeva anche di facilitare le condizioni di vendita degli immobili ai privati. Le raccomandazioni della Commissione confluirono poi nell'*Artizans Dwellings Act* del 1882.

Nel 1882 usciva un secondo *Report* di questa Commissione in cui si ribadiva che era necessario per la salute pubblica che molte di queste case, corti e vicoli venissero demoliti e che si provvedesse alla costruzione di abitazioni per una certa proporzione delle classi lavoratrici rimosse dagli *slums*.³⁷¹ L'indagine sosteneva che poche famiglie erano tornate nelle aree risanate attraverso le leggi recenti. Si mettevano in luce i problemi dei costi delle compensazioni ai proprietari, dei costi delle procedure, e dell'obbligo per le amministrazioni locali di vendere o riaffittare i terreni per costruire abitazioni per gli artigiani. In pratica,

368 *Ibid.*, pp. 87-88.

369 *Report from the Select Committee on Artizans' and Labourers' Dwelling Improvement; together with the Proceedings of the Committee, Minutes of Evidence, and Appendix*, 1881.

370 *Ibid.*, p. 253.

371 *Report from the Select Committee on Artizans' and Labourers' Dwelling Improvement; together with the Proceedings of the Committee, Minutes of Evidence, and Appendix*, 1882, p. iii.

per le amministrazioni locali gli alti costi di compensazione pagati ai proprietari di edifici demoliti non venivano ripagati dalle basse offerte di chi intendeva ricostruire e che era vincolato dalla legge a costruire alloggi a basso costo per i lavoratori. Inoltre, secondo la Commissione, i valori del suolo nelle parti centrali delle città (e di Londra soprattutto) e la domanda di spazi per il commercio e gli affari facevano sì che la costruzione di case per lavoratori non fosse economica per la proprietà. Infine, si faceva anche notare che era in atto una migrazione dei lavoratori verso i *suburbs*. Tuttavia, secondo la Commissione, a Londra era necessario che gli alloggi per i lavoratori fossero in gran parte costruiti ancora nelle aree centrali liberate dagli *slums*: “The special calling of many of the workpeople, the hours of their work, the employment of their children, the maintenance of their home life, the economy of living together in a family, the cheapness of food owing to the nearness of the great evening markets, &c., render it very desirable that a large proportion should be enabled to rehouse themselves in or near their old places of living; and if no fresh dwellings be provided, the evils of overcrowding will at once increase”.³⁷² Comunque la Commissione sosteneva che quei lavoratori che non avevano la necessità di risiedere vicino alle loro precedenti abitazioni potevano emigrare altrove e nei *suburbs*. Quindi proponeva che, a proposito degli interventi di risanamento, i nuovi alloggi da ricostruire *in loco* ospitassero dalla metà a due terzi della popolazione precedentemente insediata nelle aree degradate.

In questi stessi anni il conservatore Richard Cross (1823-1914), promotore delle leggi sul risanamento urbano del 1875 e del 1879, ritornava su questi argomenti con due saggi pubblicati sulla rivista *Nineteenth Century*. Il suo intento era quello di spiegare perché c’era bisogno di un intervento dello stato nell’opera di demolizione degli *slums* a cui doveva però seguire l’intervento di privati nell’opera di ricostruzione. Nel primo saggio del 1882, egli denunciava che “There are houses, courts, and alleys, within certain well-known and as well-defined areas, which are unfit for human habitation, in which diseases indicating a generally low condition of health among the population have been from time to time prevalent, and as to which such prevalence may reasonably be attributed to the closeness, narrowness, and bad arrangement or bad condition of the streets and houses, or groups of houses, within such areas, and to the want of light, air, ventilation, or proper conveniences, and to other sanitary defects”.³⁷³ Quanto alla ricostruzione, egli si dichiarava a favore dell’intervento delle società filantropiche e della suburbanizzazione, ma si rendeva conto delle difficoltà che

³⁷² *Ibid.*, p. ix.

³⁷³ R. Cross, “Homes of the London Poor”, *Nineteenth Century*, vol. XII, n. 66, 1882, p. 231.

molti lavoratori incontravano se non erano rialloggiati nelle aree liberate dagli *slums*. Nel secondo saggio del 1884, egli insisteva nel dire che era necessario che fosse lo stato a demolire gli *slums*, ma che era opportuno che fossero invece i privati a costruire i nuovi alloggi: “On the one hand, the State has clearly the same right to *prohibit* the use of unsanitary houses as to *prohibit* the sale or use of unwholesome meat or drink; on the other hand, the same cautious rules must apply in dealing with the poorer classes as to *providing* any such necessaries of life out of State or local aid whether the matter in hand be food and clothing or be sanitary dwellings”.³⁷⁴

Ciò che sembra emergere dall’analisi dei testi che abbiamo condotto è che:

1. per un lungo periodo, all’incirca dal 1832 a tutti gli anni 1850, la figura e il pensiero di Chadwick dominano politicamente il campo degli studi sanitari delle città. La teoria dei “miasmi”, ovvero della puntrefazione dell’aria dovuta al ristagno della sporcizia non eliminata dalle strade e dalle corti, è quella più seguita e chi si oppone ad essa, sostenendo invece che sono la povertà (Alison, in parte Farr) o l’inquinamento dell’acqua (Snow) i principali fattori causali delle morti, viene emarginato o ignorato. Si noti inoltre che gran parte degli studi sull’igiene urbana sono collegati alla *PL* in quanto essa deve prendersi carico dei poveri che si ammalano e delle famiglie di quelli che muoiono per le malattie epidemiche. Gli interventi di tipo igienico (fognature, acquedotti, *water-closets*) avrebbero dovuto eliminare la sporcizia, abbattere il numero degli ammalati e dei morti e ridurre la spesa pubblica sanitaria (finanziata con le tasse) per la popolazione più povera. Un’altra questione molto presente negli studi è quella del degrado morale dei più poveri (alcolismo, prostituzione, criminalità, sovrappopolazione). Anche questa è ricondotta al pessimo stato dell’*habitat* degli *slums*, ovvero al sovraffollamento abitativo e alla mancanza di regolamenti edilizi che consentano una maggiore ventilazione degli alloggi e vietino la costruzione delle *back-to-back* e la realizzazione delle corti;

2. dagli anni 1860 in poi, anche per l’uscita dalla scena politica di Chadwick nel 1858 e per il parziale miglioramento della condizione sanitaria con l’avvio delle opere fognarie, il quadro interpretativo dei “mali” urbani inizia a cambiare. Innanzitutto diventa più grave nella percezione collettiva la questione delle abitazioni, ovvero quella del sovraffollamento abitativo (in particolare degli alloggi composti da una sola stanza). La questione delle abitazioni viene sempre più collocata al centro dell’attenzione nelle sue connessioni con la povertà e il pauperismo (in Germania, Engels pubblica nel 1887 una raccolta di suoi

374 R. Cross, “Homes of the Poor”, *Nineteenth Century*, vol. XV, n. 83, 1884, p. 151.

saggi, scritti nel 1872-1873, con il titolo *La questione delle abitazioni*).³⁷⁵ Si inizia a discutere di dove avrebbero dovuto essere costruite le abitazioni per quei poveri che venivano allontanati dagli edifici che erano demoliti per la loro pericolosità sanitaria. L'alternativa era tra la ricostruzione in loco o l'edificazione nelle aree periferiche, quest'ultima tuttavia poco praticabile in assenza di collegamenti rapidi e a buon mercato tra abitazioni suburbane e luoghi di lavoro centrali. In secondo luogo, si torna a parlare della povertà come causa strutturale, per quanto non immediata, della mortalità, delle malattie e del sovraffollamento. In terzo luogo, si diffonde sempre più l'idea che le epidemie di colera siano causate dall'inquinamento dell'acqua;

3. si può infine sostenere che nel complesso questi studi urbani non mettono in discussione la necessità di interventi pubblici nel campo delle infrastrutture fognarie, degli acquedotti, della demolizione degli edifici dannosi per la salute umana e della riduzione del fenomeno del sovraffollamento abitativo. Il problema di fondo sembra essere quello sanitario e per la filosofia politica dell'utilitarismo è necessario salvaguardare l'interesse generale alla salute pubblica e la sicurezza sociale. Rimane il fatto che mentre si procedeva con la realizzazione di importanti opere fognarie e di adduzione di acqua corrente, ancora molto poco veniva fatto sul fronte pubblico per realizzare abitazioni per le classi lavoratrici, mentre più attive si mostravano essere le società filantropiche. La grandissima parte degli alloggi disponibili però continuavano ad essere offerti da proprietari privati speculativi che non esitavano ad approfittare dell'enorme domanda di case.

375 F. Engels, *Zur Wohnungsfrage* [1887], trad. it. *La questione delle abitazioni*, Editori Riuniti, Roma 1974.

3. Le politiche urbane, 1834-1882

Come si è visto nelle pagine precedenti, le due grandi questioni che rendevano la vita dei poveri nelle città particolarmente difficile e pericolosa erano la condizione igienica degli *slums* e il sovraffollamento delle abitazioni. I “miasmi” erano considerati dai più le cause immediate delle morti e delle malattie. Ad essere messi sotto accusa erano il ristagno delle sporchie nelle strade e nelle corti, ma anche gli edifici insalubri e sovraffollati che non permettevano una buona circolazione dell’aria al loro interno. Di fronte a questo stato di cose si presentavano tre possibili strategie di riforma, che non necessariamente erano alternative. Una prima era quella di varare una legge edilizia, un *Building Act*, che regolamentasse i modi di costruzione degli edifici destinati al mercato delle classi lavoratrici ed impedisse i maggiori abusi a loro danno. Una seconda era quella dell’intervento pubblico nel campo della realizzazione di abitazioni per le classi più povere in modo da ridurre il sovraffollamento. Una terza era quella di affrontare il tema dell’igiene urbana attraverso dei provvedimenti concernenti la salute pubblica.

Di fatto, come ora vedremo, la prima strada verso la riforma urbana venne intrapresa solo parzialmente attraverso l’emanazione di regolamenti edilizi da parte di alcune autorità locali. In sostanza furono approvate delle norme, quasi sempre facoltative nella loro esecuzione, concernenti il divieto di edificare abitazioni *back-to-back*, il divieto di costruire alloggi sotto il livello stradale, la regolamentazione delle distanze tra gli edifici, del loro rapporto con le strade, dell’ampiezza e della lunghezza di quest’ultime. La questione principale era quella di introdurre delle norme concernenti gli spazi aperti necessari alla ventilazione e illuminazione delle case e alla circolazione delle persone e delle merci. In questo modo si sarebbe regolamentata anche la densità edilizia e della

popolazione evitando i peggiori livelli di congestione e sovraffollamento. Lo scopo dei regolamenti edilizi era dunque quello di regolare l'attività edilizia privata speculativa nel processo di espansione o crescita urbana. Tuttavia, essa non aveva lo scopo di controllare la forma o l'ordine della città, che di fatto risultava *ex post* dall'assemblaggio di tutti gli interventi edilizi privati. Di fatto l'obiettivo nel migliore dei casi era produrre un'edilizia igienicamente accettabile. La riforma urbanistica doveva ancora attendere fino all'inizio del XX secolo.

La seconda strada possibile per la riforma urbana sarebbe stata quella dell'intervento pubblico nel settore delle abitazioni necessarie per le classi più povere. A ciò però si opponeva drasticamente la posizione che sosteneva che la produzione di case doveva essere lasciata al libero mercato e che lo stato non doveva intromettersi in questo settore, come non si intrometteva nella produzione di altre merci. Entro certi limiti di bilancio, che di fatto ne preclusero l'applicazione, il parlamento finanziava gli interventi di eliminazione degli *slums* pericolosi per la salute degli abitanti. Con ciò si rimaneva però entro i limiti dell'intervento sanitario da parte dello stato e non si affrontava seriamente la questione della produzione di case per quei ceti sociali che potevano accedere solamente alle abitazioni meno costose. Lo stato finanziò solamente la costruzione di alcune *lodging-houses*, dei dormitori pubblici, che però non potevano assolutamente far fronte alla domanda sociale. Si vedeva invece con favore l'intervento da parte di società filantropiche che avrebbero potuto coniugare la realizzazione delle abitazioni con la riforma morale delle classi lavoratrici provvedendo alla costruzione di *model houses* che assicuravano la separazione dei sessi, la presenza di acqua corrente e di *water-closets* all'interno delle case, e un loro maggior *comfort* complessivo.

I maggiori sforzi statali vennero invece indirizzati verso la riforma sanitaria delle città sulle linee tracciate da Chadwick e dagli utilitaristi, ovvero attraverso grandi interventi pubblici nel campo delle infrastrutture fognarie e degli acquedotti, effettuati allo scopo di ridurre al più presto le malattie e le morti epidemiche e di frenare l'aumento della spesa pubblica (*PL*) per assistere i poveri colpiti da questi eventi. La linea che prevalse, perché dettata dall'emergenza igienica e dall'ampiezza degli interessi in gioco nella realizzazione delle infrastrutture sanitarie, fu dunque quella che portò nel 1848 all'approvazione del *Public Health Act* e all'avvio degli interventi sanitari auspicati a Chadwick.

Nelle pagine che seguono esamineremo dapprima i principali provvedimenti in materia di regolamentazione edilizia e successivamente i contenuti della riforma sanitaria prevista dal *Public Health Act* del 1848 e dalle successive modificazioni di questa legge. Più oltre esamineremo le politiche

concernenti la realizzazione di abitazioni per le classi lavoratrici e quelle di eliminazione degli *slums* e di eventuale ricostruzione di alloggi destinati alle classi lavoratrici. In seguito si darà conto degli interventi progettati e realizzati dalle società filantropiche nel settore delle abitazioni popolari secondo criteri allora innovativi (*model houses*). Infine si accennerà brevemente alla pianificazione e realizzazione da parte di imprenditori industriali di *model villages* per i lavoratori occupati nelle loro fabbriche.

3.1 Regolamenti edilizi e crescita urbana, 1838-1875

3.1.1 *Building Acts* locali, 1774-1844

In Gran Bretagna, agli inizi del XIX secolo, non esisteva alcuna legge nazionale (*Building Act*) che regolamentasse l'attività edilizia e che stabilisse degli *standards* minimi da rispettare affinché le abitazioni per i più poveri venissero costruite in un modo accettabile. Dal tardo XVIII secolo un certo numero di città si erano dotate invece di propri regolamenti edilizi locali. Una svolta si ebbe in seguito all'approvazione di una riforma amministrativa (*Municipal Corporations Act* del 1835) che consentì a molte città di eleggere dei consigli comunali, dei sindaci e di avere delle strutture amministrative migliori dei precedenti *local boards of improvement* al cui interno si concentrava fino ad allora tutto il potere sulle trasformazioni urbane necessarie.³⁷⁶

La prima città inglese, dopo Londra (per il suo caso si veda più avanti), a dotarsi di una legge locale sull'edilizia urbana fu Bristol che nel 1788 approvò un *Building Act* il cui scopo principale era la prevenzione della diffusione degli incendi da una casa all'altra. Chi intendeva costruire doveva comunicare la propria decisione all'amministrazione locale la quale provvedeva al controllo del progetto. Nel 1840 questa legge fu sostituita dal *Bristol Improvement Act* che introdusse nuove norme circa la larghezza delle strade e il ruolo dei *surveyors* (ispettori).³⁷⁷ Nel 1842 fu Leeds ad approvare una legge locale (*Improvement Act*) che obbligava le nuove costruzioni ad allacciarsi ad una rete fognaria, se questa si trovava entro i 9 m., oppure a scaricare la sporcizia in un pozzo nero collocato nelle vicinanze delle abitazioni. La stessa legge imponeva delle sezioni stradali minime di poco più di 9 m. se queste erano carrabili o di 6 m. se le strade erano pedonali.³⁷⁸ Nello stesso anno venne approvato a Liverpool l'*Act for the Promotion of the Health of the Inhabitants of the Borough of Liverpool and the Regulation of Building*

376 A. Sutcliffe, *Towards the Planned City. Germany, Britain, the United States and France, 1780-1914*, Basil Blackwell, Oxford 1981, p. 49.

377 A. J. Ley, *A History of Building Control in England and Wales, 1840-1990*, Rics Books, Coventry 2000, pp. 3-5.

378 Cfr. *ibid.*, pp. 16-17.

in the said Borough, attraverso cui si fissavano regole circa la larghezza minima delle strade (da 4.6 a 7.3 m.), delle corti (4.6 m.) e dei loro accessi (minimo 1.5 m.), la realizzazione di latrine e di spazi aperti di fronte alle stanze a pianoterra (33 mq.).³⁷⁹ Sempre a Liverpool, nel 1846 venne approvato il *Liverpool Sanitary Act* con cui l'amministrazione locale diveniva la responsabile della salute della città ed erano incaricati a questo scopo un ingegnere, un'ispettore sanitario e un *Medical Officer of Health*. Altre legislazioni locali furono approvate a Manchester (1844), a Newcastle-upon-Tyne e in altre città con lo scopo di prevenire i danni causati dagli incendi, dalla costruzione di case *back-to-back* o quelli provenienti da latrine localizzate troppo vicino alle abitazioni.³⁸⁰ Si tenga tuttavia presente che gli speculatori potevano costruire su terreni esterni alle città non controllati da questi regolamenti edilizi, cosa tanto più grave in un momento in cui la crescita urbana era sostenuta e le città si estendevano incessantemente verso le periferie e i comuni limitrofi.

Nel frattempo, dando seguito alle raccomandazioni del rapporto del 1840 della Commissione parlamentare “*on the Health of Towns*” sulle abitazioni dei poveri (si veda il capitolo precedente), nel 1841 Lord Normanby, allora *Home Secretary*, propose un disegno di legge nazionale (*Building Bill*) che conteneva misure non solo concernenti gli aspetti strutturali degli edifici, ma anche la ventilazione e gli spazi aperti circostanti (non era affrontato invece il tema del rapporto degli spazi liberi con l'altezza degli edifici), e che istituiva la figura dei *surveyors* (ispettori). Il disegno di legge venne criticato per il suo carattere generale e di controllo centralizzato, contrario alle legislazioni locali allora in via di sviluppo e per i costi maggiori che ne sarebbero derivati per costruttori e affittuari, ed infine decadde per la caduta del governo nel 1842.³⁸¹ Altri disegni di leggi vennero proposti in parlamento, tra il 1841 e il 1845, concernenti il drenaggio degli edifici e l'ampiezza delle nuove strade.

3.1.2 *The Town Improvement Clauses Act 1847*

Per far fronte al proliferare di legislazioni locali in materia edilizia che poi dovevano essere approvate con singoli atti dal parlamento a Londra con molto spreco di tempo e di denaro, quest'ultimo nel 1847 emanò il *Town Improvement Clauses Act* con il quale si indicavano delle clausole generali in materia edilizia e di lavori pubblici allo scopo di aiutare le autorità locali ad elaborare dei regolamenti

379 J. N. Tarn, *Five Per Cent Philanthropy. An account of housing in urban areas between 1840 and 1914*, Cambridge University Press, Cambridge 1973, pp. 7-8.

380 J. Burnett, *A Social History of Housing, 1815-1970*, Methuen, London 1978, p. 92.

381 S. M. Gaskell, *Building Control. National Legislation and the Introduction of Local Bye-laws in Victorian England*, Bedford Square Press, London 1983, pp. 12-14; A.J. Ley, *op. cit.*, pp. 12-19.

che poi sarebbero stati vagliati a livello centrale (dopo in 1848 fu il *National Board of Health* ad avere il compito dell'approvazione). In sostanza, si cercava di unificare alcune regole concernenti l'edificazione (*bye-law*) che però sarebbero rimaste di competenza degli enti locali. Quanto al merito di queste norme, esse riguardavano la costruzione di muri divisorii tra le case con materiali refrattari al fuoco, l'uso degli scantinati a scopi abitativi, l'ampiezza, la pavimentazione, l'illuminazione, la denominazione e la numerazione delle strade, il drenaggio delle acque di superficie nelle fognature, la pulizia dei pozzi e delle latrine (*privies*), la demolizione di edifici pericolosi e la ventilazione degli edifici pubblici. Non venivano però indicate delle norme sugli spazi aperti circostanti gli edifici.

3.1.3 Il *Local Government Act* del 1858 e la nuova edilizia *bye-law*

Nel 1858 venne varato il *Local Government Act*, un provvedimento legislativo nazionale che conteneva delle norme sui regolamenti edilizi locali che *potevano* essere adottate dalle amministrazioni comunali e che in pratica si affiancavano, senza escluderle, a quelle contenute nel *Town Improvement Clauses Act* del 1847. Contestualmente, fu istituito il *Local Government Act Office*, un organismo centrale, che doveva approvare i regolamenti edilizi adottati localmente. Le amministrazioni locali, in questo modo, non dovevano più elaborare una normativa locale che era una procedura lenta e costosa. In sostanza, il controllo della nuova edilizia era lasciato nelle mani delle autorità locali, mentre il governo centrale assumeva un ruolo di guida o di indirizzo.

Il *Local Government Act* del 1858 (*Section 34*) individuava dunque dei criteri o degli *standards (model bye-laws)*, ripresi in parte dal *Metropolitan Building Act* di Londra del 1855, che funzionavano come linee guida per la costruzione o la ristrutturazione degli edifici e delle strade. A questo scopo venne redatto un *Form of Bye-laws* che doveva servire come modello di aiuto alle autorità locali pur lasciando loro ampi spazi di autonomia. Le materie interessate dalla legge erano la presenza di spazi attorno agli edifici per assicurarne un'adeguata ventilazione, il divieto di costruire case *back-to-back*, la superficie delle *back-yards* delle case (14 mq), le distanze tra le abitazioni (3 m. o 4.5 m. nel caso di edifici a due piani), l'ampiezza delle strade (11 m.), la prevenzione dagli incendi, la demolizione o riparazione degli edifici inabitabili e la realizzazione di opere a carattere sanitario (drenaggi, *wc*, pozzi neri).³⁸² In sostanza queste norme facoltative avrebbero dovuto assicurare che le case destinate dal mercato alle classi lavoratrici avessero un minimo di ventilazione e di spazi aperti attorno ad esse.

In conclusione, la storia dei regolamenti edilizi che vennero introdotti

382 S. Muthesius, *The English Terraced House*, Yale University Press, New Haven 1982, p. 35.

a partire dal *Towns Improvement Clauses Act* del 1847 e che trovarono una loro più precisa formulazione con il *Local Government Act* del 1858, mostra gli sforzi del governo centrale per stabilire delle linee guida sugli impianti sanitari delle abitazioni, sull'ampiezza delle strade e degli spazi aperti attorno agli edifici che i costruttori di edifici destinati alle classi lavoratrici tendevano a ridurre il più possibile.³⁸³ Un'importante svolta nella vicenda dei regolamenti edilizi si avrà all'inizio degli anni 1870 quando questi verranno gestiti all'interno della legislazione sanitaria nazionale (*Public Health Acts* del 1872 e 1875). Bisogna tuttavia ricordare che l'applicazione di queste norme generali rimaneva facoltativa, mentre le legislazioni locali erano più strigenti, sebbene più lacunose.

3.1.4 I regolamenti edilizi per l'area metropolitana di Londra, 1844-1882

Per quanto riguarda Londra, dopo i *Building Acts* del 1667, 1772, 1774 e 1810 che introdussero delle misure per prevenire la diffusione degli incendi da un edificio all'altro e misure sull'altezza delle stanze e l'ampiezza delle finestre, ma che erano carenti invece in merito alle questioni sanitarie e all'umidità, i problemi relativi alla regolamentazione edilizia rimasero per molto tempo più gravi che nel resto del paese, data l'enorme crescita della città. Per far fronte alle carenze legislative, nel 1844 fu approvato il *Metropolitan Building Act* che stabilì le larghezze minime delle strade (12 m), il loro rapporto con le altezze degli edifici (anch'esse regolate), l'ampiezza degli spazi aperti sui tetti delle costruzioni (circa 10 mq.) e l'accessibilità al retro delle abitazioni per la rimozione della sporcizia da parte degli spazzini.³⁸⁴ I piani per le nuove lottizzazioni dovevano essere presentati alle autorità locali prima dell'inizio dei lavori. Veniva inoltre allargata l'area di pertinenza della legge per un raggio di 12 miglia da Charing Cross.

In seguito alla legge del 1844 fu istituito, nel 1845, il *Metropolitan Buildings Office (MBO)* con il compito di regolare la costruzione e l'uso degli edifici nell'area urbana. Degli ispettori erano abilitati a far rispettare le nuove regole di costruzione che tentavano di prevenire le malattie epidemiche. Nel 1855 fu approvato un nuovo *Metropolitan Building Act* che stabiliva che le abitazioni che non ricevevano aria e luce da strade adiacenti dovevano disporre di uno spazio aperto sul retro.³⁸⁵ Quest'ultima legge fu importante perchè, assieme al *Metropolis Local Management Act* del 1855 che rese obbligatoria la presenza di ufficiali medici nei diversi quartieri della città, trasferì i poteri del MBO al nuovo *Metropolitan*

383 G. Cherry, *Town Planning in Britain since 1900*, Blackwell, Oxford 1996, p. 11 e S. M. Gaskell, *Building Control, op. cit.*, pp. 19-20.

384 J. N. Tarn, *Five Per Cent Philanthropy, op. cit.*, p. 8 e pp. 124-125.

385 Cfr. *ibid.*, p. 67.

Board of Works (MBW), che doveva occuparsi delle fognature, dei miglioramenti stradali e delle costruzioni di alloggi per le classi lavoratrici.

Successivamente, nel 1862, una legge (*Metropolis Management Amendment Act*) ridefinì l'altezza massima degli edifici che potevano essere costruiti secondo la larghezza delle strade. Altre misure simili furono adottate dal *Metropolitan Building Act* del 1878 che consentì al MBW anche di regolare la costruzione delle fondamenta e la qualità dei materiali da costruzione. Ulteriori misure sulla ventilazione e sugli spazi aperti del retro di pertinenza delle abitazioni, la cui ampiezza doveva ora variare in relazione alla lunghezza dei fronti delle case, furono prese con il *Metropolis Management Amendment Act* del 1882.³⁸⁶ In seguito, il *Public Health (London) Act*, 1891, diede maggiori poteri alle autorità locali in materia sanitaria sia per gli spazi pubblici che per le abitazioni, per prevenire il sovraffollamento, e per concedere l'abitabilità delle stanze sotto il livello stradale. Infine, con i *London Building Acts* del 1894 e del 1898 il *London County Council (LCC)* divenne l'autorità centrale in materia di edilizia e vennero riviste le norme in materia di ampiezza delle strade, altezza degli edifici, spazi aperti di pertinenza degli immobili, corti e abitabilità dei *basements*.³⁸⁷ Attraverso queste norme Londra recuperò la distanza rispetto alle altre città della Gran Bretagna in materia di controlli edilizi e anzi si pose in una posizione di *leadership*. Vennero infatti ampliate le dimensioni delle strade e furono istituiti dei controlli sull'altezza degli edifici che altrove non erano stati previsti.³⁸⁸

3.2 Le leggi sanitarie, 1848-1875

3.2.1 Il Public Health Act del 1848

Il principale difetto dei regolamenti edilizi era che essi non furono per lungo tempo obbligatori per i costruttori, cosa tanto più grave in un periodo in cui la grande crescita urbana stava trasformando profondamente le città. Mancava cioè un *Building Act* nazionale che regolasse la crescita edilizia in modo più stringente dei vari regolamenti edilizi locali che spesso erano lacunosi. La legge nazionale che venne approvata fu invece il *Public Health Act (PHA)* del 1848, ossia una legge sanitaria che si occupava della questione delle infrastrutture (fognature e acquedotti) necessarie a predisporre favorevoli condizioni igieniche per tutta la popolazione e a eliminare i “miasmi” derivanti dal ristagno della sporcizia. Questa legge sanitaria si ricollegava alla tradizione di “Polizia medica” della seconda metà del XVIII secolo che promuoveva la realizzazione di opere

386 Cfr. *ibid.*, p. 125.

387 Cfr. *ibid.*, pp. 127-129.

388 Cfr. *ibid.*, p. 129.

pubbliche sia nel campo igienico (allontanamento dei macelli e dei cimiteri dalle aree densamente popolate) che in quello di irrigentamento dei fiumi e di abbellimento e ventilazione delle città con la costruzione di grandi piazze centrali. L'approvazione del PHA costituì indubbiamente un grande successo politico di Chadwick che aveva sempre sostenuto la priorità degli interventi sanitari pubblici, che interessavano la sicurezza di tutta la popolazione, su quelli edilizi che invece riguardavano principalmente gli interessi delle classi lavoratrici, dei costruttori e dei proprietari dei terreni. L'iter di questa legge non fu facile, nonostante l'urgenza dettata dalle epidemie. Nel 1846 venne presentato un disegno di legge (*Health of Towns Bill*) che recepiva le indicazioni della Commissione del 1843 e dei *Reports* del 1844 e 1845 fortemente influenzati da Chadwick (si veda il capitolo precedente). Dopo esser stato respinto dal parlamento, un altro disegno di legge venne presentato nel 1847 e un altro ancora nel 1848. Anche quest'ultimo ricevette una forte opposizione per via della centralizzazione prevista nei modi della decisione e dell'esecuzione delle opere ritenute necessarie, finché dopo vari compromessi il disegno di legge venne approvato nel 1848 e divenne il PHA (non riguardava Londra e la City le quali si governavano con i loro *Building Acts* e il *Sewers Act* del 1848).

Lo scopo della legge era di riformare e migliorare la sanità pubblica della Gran Bretagna. In sostanza, si voleva prevenire l'insorgere di malattie in molti settori che andavano dal sistema fognario (si continuava però a scaricare nei fiumi) ai macelli e ai cimiteri, dall'alimentazione alla raccolta dei rifiuti, dalla pulizia delle strade alla regolamentazione sanitaria delle abitazioni, e dalla realizzazioni di ricoveri notturni a quella di bagni pubblici. Come è scritto nel *Second Report* della *Royal Sanitary Commission* istituita nel 1870, "The powers specified were for constructing or managing sewers and drains, well, pumps, water and gas works, deposits of refuse, waterclosets, slaughter-houses; regulating offensive trades; removing nuisances, and protecting waterworks belonging to local boards from pollution; paving; regulating streets, dwellings, common lodging houses, cellars, &c.; providing burial grounds, recreation grounds, &c., and supplying public baths with water. Facilities were also given for purchasing land, and authority for levying rates for such purposes. Local boards were, moreover, made Surveyors of highways".³⁸⁹ Circa la popolazione povera che non aveva i mezzi per accedere ai servizi sanitari privati, ora essa poteva accedere a nuove strutture pubbliche che così venivano sottratte alle competenze e alle spese della PL (il principio però verrà nuovamente messo in discussione con l'uso delle *workhouses* come ospedali per i poveri).

Lo spirito della legge era fortemente centralistico. Veniva istituito il *General*

389 Royal Sanitary Commission, *Second Report*, Eyre and Spottiswoode, 1871, p. 8.

Board of Health (GBH) composto di tre membri (all'inizio erano Lord Morphet, Chadwick e Lord Ashley e nessuno di loro era medico e nemmeno ingegnere civile), che doveva promuovere la sanità municipale attraverso i *Local Boards of Health* (LBH). A questo fine, veniva istituito il *Local Government Act Office* con l'obiettivo di dirigere e controllare l'attività a livello locale. L'obiettivo di Chadwick e del governo era quello di riunire in un solo organismo statale centrale le competenze in materia di fognature, acquedotti, illuminazione, pulizia e pavimentazione stradale, ecc., sottraendo queste competenze all'intreccio perverso tra diversi organi amministrativi locali e imprenditoria privata, accusati di non aver saputo far fronte alle epidemie in corso.³⁹⁰ I LBH venivano costituiti sia quando vi era la richiesta di almeno il 10% dei cittadini paganti le tasse del distretto, oppure, obbligatoriamente, quando la mortalità nei comuni superava il limite del 23 per mille durante un periodo di sette anni. Questi criteri rendevano difficile l'avvio della riforma consentendo la resistenza da parte degli interessi locali che preferivano operare secondo la loro legislazione locale piuttosto che essere controllati dal centro. Le resistenze locali furono così forti che nel 1858 il parlamento decise, in seguito alle proteste di molti, di approvare un nuovo PHA che aboliva il GBH, tanto contestato, dagli interessi locali. Chadwick all'età di soli 54 anni uscì di scena. Il governo nominava John Simon *Central Medical Officer* (Simon nel 1848 era stato il primo *Medical Officer of Health* di Londra).

I LBH avevano il compito di occuparsi, attraverso la redazione di piani, della fornitura di acqua, delle fognature, della regolazione sanitaria delle nuove costruzioni, della rimozione delle immondizie, della pavimentazione delle strade, del controllo della qualità degli alimenti e delle attività commerciali che potevano essere pericolose per la salute. Avevano la facoltà di istituire le figure degli ufficiali medici sanitari - i *Medical Officer of Health* (MOH) - , degli ispettori dei problemi sanitari (*inspectors of nuisances*), dei *surveyors* e dei tesorieri. Per le loro iniziative potevano chiedere al governo centrale dei prestiti a lungo termine che dovevano essere restituiti attraverso le tasse locali.³⁹¹ Il GBH non poteva avere permanentemente alle proprie dipendenze ispettori e ingegneri locali, cosicché questi erano liberi professionisti interessati a dirigere i lavori da loro stessi proposti. Come scrive Fraser, "Progress was slow in an area of administrative activity where the physical tasks of water supply and drainage precluded spectacular successes. By 1854 only 182 boards had been established under the Act, and of those only 13 had established waterworks

390 C. Hamlin, *Public Health and Social Justice in the Age of Chadwick. Britain, op. cit.*, p. 339.

391 Cfr., *ibid.*, p. 276.

and sewerage schemes”.³⁹²

Circa la questione fognaria, l’obiettivo di Chadwick era di istituire un sistema continuo di circolazione dell’acqua nelle tubature idriche e nelle fognature (qui la sporcizia rimaneva sospesa sulla superficie e veniva incessantemente rimossa). Questo sistema doveva connettere tra loro le reti collettive pubbliche e i singoli alloggi privati. Le nuove abitazioni dovevano essere dotate di sistemi di drenaggio collegati alle fognature pubbliche o ai pozzi neri. La legge conteneva inoltre norme sulla pavimentazione delle strade e la loro pulizia, sulla costruzione delle cantine e dei servizi igienici (dovevano essere dotati di una porta verso l’esterno come già dettato dal *London Building Act*), e sulla ventilazione delle corti (secondo il modello del *Liverpool Building Act* del 1842). Queste ultime norme relative alla costruzione delle abitazioni erano solo facoltative e quindi, oltre a non assicurare del tutto la loro salubrità, lasciavano ampia libertà di iniziativa agli interessi dei costruttori.³⁹³ Si ricordi che mancava ancora una legge nazionale (*Building Act*) che regolamentasse le costruzioni delle abitazioni.

Per quanto riguarda Londra, nel 1847 venne istituita la *Metropolitan Commission of Sewers*, un organismo centralizzato che però fallì nel limitare le epidemie. Per la City operava invece la *City Sewers Commission* che aveva John Simon come *MOH*. Con la formazione del *MBW* nel 1855 ad esso vennero assegnati anche i compiti di progettare e realizzare un nuovo sistema fognario per l’area metropolitana di Londra e la sistemazione della riva nord del Tamigi tra Westminster Bridge e Blackfriars Bridge, il cosiddetto *Embankment*. Per entrambi i lavori, completati nel 1875, l’incarico fu assegnato all’ing. Joseph William Bazalgette che fu coadiuvato dall’ingegnere della *City Corporation* (il governo locale della City) William Haywood.³⁹⁴ Il sistema fognario era composto da 82 miglia di tubature principali e da 1.000 miglia di tubature minori.³⁹⁵ Circa l’acquedotto di Londra le cose furono più complicate perché sul mercato operavano otto compagnie di distribuzione dell’acqua che si opposero alla proposta di Chadwick di istituire un unico sistema che comprendesse anche la gestione delle fognature. Per molti anni ancora l’acqua venne prelevata da parti inquinate del Tamigi.³⁹⁶

392 D. Fraser, *The Evolution of British Welfare State. A History of Social Policy since the Industrial Revolution*, Palmgrave Macmillan, 2009, pp. 85-86.

393 S. M. Gaskell, *Building Control*, *op. cit.*, p. 22 e A. J. Ley, *A History of Building Control in England and Wales*, *op. cit.*, p. 32-34.

394 Per un’analisi molto dettagliata dell’attività del *MBW* si veda D. Owen, *The Government of Victorian London 1855-1889*, The Belknap Press, Cambridge, Mass. 1982.

395 P. Ackroyd, *London Under*, *op. cit.*, p. 92.

396 R. Porter, *London. A Social History*, *op. cit.*, pp. 265-266.

La questione della salute pubblica diventava così una questione di igiene, di pulizia, e ogni altro discorso sulla povertà (la *PL* nel frattempo riduceva l'assistenza esterna - *out-door relief* - e cercava di concentrare ogni aiuto nelle *workhouses*), sulla scarsità dell'alimentazione e del vestiario e sulla questione abitativa veniva abbandonato. La riforma sanitaria avrebbe anche raggiunto degli obiettivi politici riducendo le ragioni del malcontento sociale dovuto alle epidemie. Si noti anche che la riforma, con la soppressione delle fontane collettive e delle latrine esterne, considerate luoghi di socializzazione pericolosi per la stabilità familiare, e con la loro sostituzione attraverso l'adduzione di acqua corrente e la realizzazione di *water-closets* all'interno delle abitazioni, riduceva la sfera pubblica della popolazione povera.³⁹⁷ Anche in conseguenza del *PHA* del 1848, il sistema insediativo abitativo conobbe tre cambiamenti. Come scrive Daunton, "First, the private domain of the house moved from a *promiscuous* sharing of facilities to an *encapsulated* or self-contained residential style. Secondly, the public domain of the city lost a *cellular* quality which had entailed an ambiguous semi-public and semi-private use of space, and took on a much more *open* texture. The dwelling became more enclosed and private, whilst the external space became 'waste' space or connective tissue which was to be traversed rather than used. [3] The boundary or threshold between the two became less ambiguous and more definite, less penetrable and more impermeable".³⁹⁸ Al centro dell'attenzione riformatrice veniva messa la famiglia: la famiglia operaia povera che si trattava di ricostruire, di proteggere, di rendere cellula base sana della società e della città. Come ha chiarito Michel Foucault, alla famiglia era attribuito il compito di sorvegliare e disciplinare i suoi singoli componenti, gli individui.³⁹⁹

3.2.2 *I Public Health Acts del 1858 e del 1866*

Nel 1858 fu approvato un nuovo *PHA* che sopprime il *GBH*. A questo fece seguito il *PHA* del 1866 che definì nuove regole sugli alloggi occupati dalle classi lavoratrici e sulla fornitura di acqua e fognature. Più precisamente, definì meglio il concetto di *nuisance* (sovraffollamento, polveri, vapori nei luoghi di lavoro) e il sovraffollamento fu dichiarato un male da eliminare in quanto "Any house or part of a house so overcrowded as to be dangerous or prejudicial to the health of its inmates".⁴⁰⁰ La legge rese obbligatorie le ispezioni da parte delle

397 C. Hamlin, *Public Health and Social Justice in the Age of Chadwick. Britain, op. cit.*, p. 288 e pp. 297-298.

398 M. J. Daunton, *House and Home in the Victorian City. Working-Class Housing 1850-1914, op. cit.*, p. 12.

399 M. Foucault, *Le pouvoir psychiatrique. Cours au Collège de France 1973-1974*, Seuil/Gallimard, Paris 2003; trad. it., *Il potere psichiatrico*, Feltrinelli, Milano 2004.

400 Cit. in J. N. Tarn, *Five Per Cent Philanthropy, op. cit.*, p.69.

autorità locali e la soppressione delle *nuisances*; consentì alle autorità pubbliche di richiedere ai proprietari di connettere le loro abitazioni alla rete fognaria e di sostituirsi ad essi, se inadempienti; consentì inoltre, ma non rese obbligatoria, la fornitura di acqua corrente per l'uso degli abitanti. La legge tuttavia non venne applicata. Poco cambiò quando i poteri passarono dalla *Secretary of State* al LGB.⁴⁰¹ Nel frattempo, nel 1868 fu istituita la *Royal Sanitary Commission* per indagare sull'applicazione del PHA del 1866 (si veda il capitolo precedente).⁴⁰² Il rapporto pubblicato nel 1871 (non riguardava Londra) raccomandava un'autorità centrale di controllo e di unificazione delle *bye-laws*, poiché come scrive Ley: "The ineffectiveness of the existing legislation, due to the multiplicity of Acts and authorities, was readily recognized".⁴⁰³

3.2.3 Il Public Health Act 1875 e il Model bye-laws

Gli anni 1870 portarono ad alcuni importanti cambiamenti nelle politiche sanitarie della Gran Bretagna. Come si vedrà, la salubrità degli alloggi divenne sempre più centrale nella legislazione sanitaria. Innanzitutto, nel 1871 fu approvato un nuovo *Local Government Board Act* che riformava gli organismi di controllo centrale in materia sanitaria, di sicurezza e di gestione della PL. Seguì poi il PHA del 1872 che rafforzava gli organismi locali (*Sanitary Authorities*; MOH obbligatori ovunque) i quali, in materia di regolamenti edilizi, dovevano applicare le *bye-laws*. Nel 1874 fu invece approvato il *Sanitary Laws Amendment Act* che estendeva il controllo delle *bye-laws* ad alcune parti strutturali degli edifici prima non comprese e suggeriva norme per la pavimentazione delle strade, il drenaggio degli edifici e dei terreni e per la ventilazione delle stanze.

Si arrivò così al PHA del 1875, varato dal governo conservatore di Disraeli che successe ai governi liberali di Gladstone. Quest'ultima legge, che non riguardava Londra, la Scozia e l'Irlanda e che i riformatori avrebbero voluto obbligatoria a livello locale e più estesa nei contenuti (cosa che portò alle dimissioni di John Simon nel 1876), ebbe comunque una grande importanza circa la salubrità dell'edificazione dei quartieri periferici, costruiti per il mercato abitativo delle classi lavoratrici (ampiezza delle strade, costruzione fognature, prevenzione incendi, ventilazione, proibizione dell'uso di edifici insalubri, poteri di controllo da parte delle autorità locali). In particolare fu importante l'articolo 157 in quanto, come recitava la legge: "Every urban authority may make byelaws

401 E. Gaudie, *Cruel Habitations. A History of Working-Class Housing, 1780-1918*, Allen & Unwin, London 1974, p. 80.

402 J. Simon, *English Sanitary Institutions, op. cit.*, pp. 323-353.

403 A. J. Ley, *A History of Building Control in England and Wales, op. cit.*, p. 60.

with respect to the following matters (that is to say) (1.) With respect to the level width and construction of new streets, and the provisions for the sewerage thereof. (2.) With respect to the structure of walls foundations roofs and chimneys of new buildings for securing stability and the prevention of fires, and for purposes of health. (3.) With respect to the sufficiency of the space about buildings to secure a free circulation of air, and with respect to the ventilation of buildings. (4.) With respect to the drainage of buildings, to waterclosets earth closets privies ashpits and cesspools in connexion with buildings, and to the closing of buildings or parts of buildings unfit for human habitation, and to prohibition of their use for such habitation. And they may further provide for the observance of such byelaws by enacting therein such provisions as they think necessary as to the giving of notices, as to the deposit of plans and sections by persons intending to lay out streets or to construct buildings, as to inspection by the urban authority, and as to the power of such authority (subject to the provisions of this Act) to remove alter or pull down any work begun or done in contravention of such byelaws. Provided that no byelaw made under this section shall affect any building erected in any place (which at the time of the passing of this Act is included in an urban sanitary district) before the Local Government Acts came into force in such place, or any building erected in any place (which at the time of the passing of this Act is not included in an urban sanitary district) before such place becomes constituted or included in an urban district, or by virtue of any order of the Local Government Board subject to this enactment. The provisions of this section and of the two last preceding sections shall not apply to buildings belonging to any railway company and used for the purposes of such railway under any Act of Parliament”.

In base a questa legge sanitaria del 1875, il *LGB* predispose nel 1877 una serie di *Model Bye-Laws*, avvalendosi della collaborazione del *Royal Institute of British Architects (RIBA)*, allo scopo di facilitare le autorità locali a emanare i loro regolamenti che dovevano poi essere approvati centralmente. Come al solito, però, queste misure non erano obbligatorie per le autorità locali in quanto non vi era nessun potere centrale che le imponesse.⁴⁰⁴ In base a queste indicazioni, le abitazioni dovevano distanziare dal centro delle strade di circa 7 m., e questo permetteva che le case avessero una piccola striscia di giardino sul fronte; esse inoltre dovevano avere una *back yard* di circa 14 mq. che aumentava al crescere dell'altezza degli edifici.⁴⁰⁵ In questo modo venivano impedito le *back-to-back*. Lo spazio aperto restrostante le abitazioni doveva essere almeno un

404 Cfr. *ibid.*, p. 68 e p. 70.

405 Cfr. *ibid.*, pp. 69-70.

decimo dell'ampiezza del piano terra e le finestre dovevano avere una luce pari ad almeno un decimo dell'ampiezza delle stanze.⁴⁰⁶ Le nuove strade dovevano essere larghe circa 11 m., eccetto quelle lunghe meno di 30 m., nel qual caso, essendo considerate strade pedonali, potevano essere larghe circa 7 m.. Inoltre, tutte le strade dovevano essere aperte in entrambe le direzioni.⁴⁰⁷ Altre norme regolavano la costruzione degli impianti fognari e le modalità di accesso alle latrine in modo che il loro contenuto potesse essere rimosso senza passare attraverso le abitazioni.⁴⁰⁸ In questo modo venivano costruite case con fronti stretti e lunghe profondità, con prolungamenti sui retri per il *wc* e per il deposito del carbone, e con un *parlour* e una *living room* a piano terra. L'applicazione di queste misure diede luogo alla costruzione di lunghe file di *terrace houses* a due piani (piano terra e primo piano) che si estendevano ripetitive nelle periferie delle città lungo strade parallele non alberate. Tra le file di case ogni tanto poteva aprirsi uno stretto passaggio che conduceva alle *back yards*, oppure sul retro delle case poteva essere tracciato uno stretto vicolo che correva parallelo alla strada principale in modo da consentire la pulizia degli impianti igienici e la rimozione di ogni altro rifiuto senza attraversare gli spazi domestici. Le case costruite in questo modo furono occupate dalle classi lavoratrici, dagli artigiani, ma anche dalle classi medio-basse.⁴⁰⁹ Per la popolazione molto povera erano invece inaccessibili per il loro costo. Questa legge venne poi emendata con il *Public Health (Amendment) Act* nel 1890, un provvedimento che mirava a dare maggiori poteri alle autorità locali in materia fognaria, di pulizia delle strade e di regolamenti riguardanti i modi di costruzione delle abitazioni.⁴¹⁰

3.3 Gli alloggi sociali per i poveri, 1834-1866

I regolamenti edilizi e le leggi sanitarie però non potevano risolvere la questione di dove alloggiare le centinaia di migliaia di poveri (occupati precari, disoccupati, anziani, vedove, bambini senza genitori) che affollavano gli *slums*. Inoltre, come sappiamo, Chadwick dava la priorità alla riforma sanitaria, che considerava di più ampio interesse pubblico, su quella abitativa, ritenuta di minore impatto collettivo e lesiva degli interessi della proprietà fondiaria ed edilizia.

406 M. J. Dauton, *House and Home in the Victorian City*, *op. cit.*, p. 7.

407 J. N. Tarn, *Five Per Cent Philanthropy*, *op. cit.*, p. 76.

408 J. Burnett, *A Social History of Housing*, *op. cit.*, p. 156.

409 M. Swenarton, *Homes Fit for Heroes. The Politics and Architecture of Early State Housing in Britain*, Heinemann, London 1981, pp. 13-14; M. J. Dauton, *House and Home in the Victorian City*, *op. cit.*, p. 7, pp. 156-157; A. Sutcliffe, *Towards the Planned City*, *op. cit.*, pp. 51-52.

410 J. Burnett, *A Social History of Housing*, *op. cit.*, pp. 155-156.

Perciò la questione abitativa che affliggeva le classi lavoratrici e quelle più povere restò sostanzialmente non affrontata e non risolta per tutto il XIX secolo. A metà del secolo venne approvata una legge (*Labouring Classes Dwelling Houses Act*) che avrebbe permesso alle autorità locali di promuovere la costruzione di alloggi per i lavoratori, ma essa trovò l'opposizione da parte degli interessi privati e quindi non venne implementata. Particolarmente grave rimase la condizione abitativa dei *paupers* che vivevano negli *slums* o erano senza casa e potevano trovare dei rifugi temporanei nelle *workhouses* o negli ospizi notturni (*lodging-houses*).

3.3.1 *Le Workhouses, 1834*

Una parte della popolazione molto povera veniva ospitata nelle *workhouses* quando non era in grado di mantenersi da sola, ovvero non aveva un lavoro, oppure era ammalata, vecchia, abbandonata dai familiari, o versava in condizioni di totale indigenza che non le consentiva di affittare neppure un letto in una stanza condivisa con altre persone in condizioni di sovraffollamento e sporcizia. Come sappiamo, le *workhouses* furono riformate dalla nuova PL del 1834. In teoria, nella legge esse erano pensate solo come misure temporanee per i disoccupati e le regole di vita al loro interno erano previste essere così dure da scoraggiare questa scelta da parte di tutte quelle persone e quelle famiglie che, pur molto povere, sarebbero state in grado di sopravvivere autonomamente all'esterno di questi luoghi. Di fatto, data la situazione tragica degli indigenti, esse divennero il rifugio per diversi tipi di poveri bisognosi di aiuto: uomini e donne disoccupati, malati, infermi e anziani non in grado di lavorare (nonostante queste tre ultime categorie non fossero previste dalla legge), tutte persone bisognose di aiuto e povere, cioè prive delle risorse finanziarie per vivere fuori delle *workhouses*. Come ha scritto Anne Crowther, “For many years workhouses had to combine the functions of schools, asylums, hospitals and old people’s home, as well as being the last refuge for the homeless and unemployed”.⁴¹¹ A volte si trattava di intere famiglie che chiedevano l'ammissione al loro interno: in questo caso il sistema prevedeva che, dai 14 ai 60 anni di età, i maschi fossero separati dalle femmine e i bambini, dai due anni in su, dai genitori; inoltre, gli anziani dai 60 in su venivano separati dagli altri e divisi tra donne e uomini. Nelle *workhouses* più grandi vi erano mense diverse per uomini e donne. Le ragazzine dovevano stare separate dalle giovani donne perché si temeva il contagio morale del pauperismo.⁴¹² Il cibo che veniva

411 M. A. Crowther, *The Workhouse System, 1834-1929. The History of an English Social Institution*, Batsford Academic, London 1981, p. 3.

412 G. Himmelfarb, *The Idea of Poverty. England in the Early Industrial Age*, Vintage Books, 1985, p. 165; S. Fowler, *Workhouse. The People, the Places, the Life Behind Doors*, The National Archives, Richmond 2007.

fornito doveva essere scarso, il lavoro doveva essere noioso e duro.⁴¹³ All'entrata nelle *workhouses* ognuno veniva spogliato dei propri averi che gli erano restituiti solo quando decideva di lasciare queste istituzioni. Le persone erano costrette ad indossare delle divise assolutamente non confortevoli. Uno spazio speciale veniva assegnato anche ai vagabondi, molti dei quali erano in realtà persone che cercavano un lavoro e non avevano una fissa dimora.⁴¹⁴ L'apice di queste situazioni di disagio venne raggiunto nel caso della *workhouse* di Andover che provocò uno scandalo che costò la carriera a Chadwick, allora segretario della *Poor Law Commission*. Nel corso del tempo nelle *workhouses* furono sempre meno presenti le persone *able-bodied* bisognose di aiuto, mentre invece aumentarono a dismisura gli anziani, i malati cronici e i bambini senza famiglia, facendo così naufragare il progetto originario del 1834.⁴¹⁵

3.3.2 Le Lodging-houses, 1851-1853

Non tutti però erano disposti ad accettare le condizioni di vita delle *workhouses* e perciò l'unica possibilità era cercare un rifugio temporaneo, un letto per una notte, in una *lodging-house*. Questo tipo di sistemazione, all'inizio di genere privato, prevedeva la condivisione temporanea di un tetto con più persone, uomini, donne o bambini che fossero. Qui le condizioni igieniche e di sovraffollamento erano per lo più spaventose. Questo tipo di sistemazione temporanea era molto diffusa tanto che i riformatori dell'epoca pensavano ad una sua riforma, piuttosto che ad una sua abolizione, perché consentiva a chi era senza casa di avere almeno un rifugio in cui dormire. I lavoratori avrebbero potuto risparmiare sugli affitti, ma anche su altre spese per beni che sarebbero stati acquistati all'ingrosso. Questi edifici avrebbero dovuto essere dotati di acqua calda e contenere una cucina comune, una lavanderia, dei bagni comuni, una biblioteca e una sala per i divertimenti. In questo modo si sarebbe ottenuta una diminuzione del pauperismo e della criminalità. Secondo i riformatori, l'obiettivo doveva essere "the body governed".⁴¹⁶

Per affrontare questa situazione, sul piano legislativo nel 1851 venne approvato, per iniziativa di Lord Ashley, prima il *Common Lodging House Act* (*CLHA*) che si occupava delle condizioni igieniche di questi alloggi comuni,

413 C. Hamlin, *Public Health and Social Justice in the Age of Chadwick. Britain, 1800-1854*, op. cit., p. 31.

414 S. Fowler, *Workhouse*, op. cit., p. 189.

415 M. E. Rose, *The Relief of Poverty, 1834-1914*, Macmillan, London 1986, p. 13 e p. 35. Si veda anche M. A. Crowther, *The Later Years of the Workhouse 1890-1929*, in P. Thane, ed., *The Origin of British Social Policy*, Croom Helm, London 1978.

416 W.G. Cookesley, *The Labouring Classes. Communism, Socialism, Lodging Houses*, op. cit., pp. 18-21.

e poi il *Labouring Classes Lodging Houses Act* che consentiva alle autorità locali di costruire nuove *lodging-houses* o di acquistarne di già esistenti. I finanziamenti potevano essere ottenuti attraverso una tassa, dei mutui accesi sulle tasse o attraverso dei prestiti dallo stato (*Public Work Loans*). Potevano ricorrere a questa opportunità i comuni dove esisteva un LBH o una *Improvement Commission*, e anche, con il consenso della *Secretary of State*, i comuni con più 10.000 abitanti. La legge disponeva che le *lodging-houses* fossero registrate e ispezionate. Si imponevano anche degli *standards* minimi di spazio, di pulizia e di ventilazione. Venivano vietate le stanze da letto nel sottosuolo e le persone non sposate di diverso sesso dovevano rimanere separate.⁴¹⁷ Nel 1853 venne approvato un altro *CLHA* con il quale furono rafforzati i poteri di controllo da parte delle autorità locali sulla pulizia e il sovraffollamento di questi alloggi.

Queste leggi rimasero però quasi lettera morta (a parte il caso di Huddersfield, dove nel 1854 venne costruita dall'amministrazione locale una *Model Lodging House*, i due edifici costruiti a Londra dalla *City Corporation* in Farringdon Road - *Corporation Buildings*, 1864-5, e a Holborn - *Viaduct Buildings*, 1875 -, i 5 blocchi costruiti a Londra nel 1885 dalla *City Commissioners of Sewers*, in Petticoat Square, ed i casi di Birmingham e Dundee) perché il capitale pubblico necessario per le costruzioni doveva essere assicurato da prelievi fiscali locali, contro i quali vi era una forte resistenza da parte dei contribuenti. Alcune nuove *lodging-houses* furono invece costruite da società filantropiche e da privati. Le leggi sulle *lodging-houses* però furono importanti perché si trattò dei primi provvedimenti legislativi a favore della costruzione di alloggi pubblici per i lavoratori. Attraverso le misure contro il sovraffollamento e per una maggiore igiene degli alloggi comuni si arrivò ad una diminuzione della mortalità epidemica al loro interno. Più tardi, anche le leggi sanitarie del 1866, del 1874 e del 1875 consentirono alle autorità locali di imporre dei limiti al sovraffollamento delle *lodging-houses* e delle abitazioni, e delle regole circa la separazione dei sessi e l'ambiente fisico. Ma furono poche le autorità locali che procedettero in questo senso.⁴¹⁸ Ancora nel 1857 venne respinta una norma chiesta da Lord Ashley che imponeva limiti più stringenti al sovraffollamento al loro interno.

3.3.3 *Le Labouring Classes Dwelling Houses, 1855-1866*

Sul fronte della realizzazione di case vere e proprie per i lavoratori, nel 1855 venne approvato il *Labourers Dwelling Act* con cui si cercava di promuovere

417 E. Gaudie, *Cruel Habitations*, *op. cit.*, p. 243.

418 *First Report of Her Majesty's Commissioners for Inquiring into the Housing of the Working Classes*, Eyre and Spottiswoode, London 1885, p. 32.

la formazione di *housing societies* per costruire alloggi sociali. In seguito, il *Labouring Classes Dwelling Houses Act* del 1866 conteneva norme che consentivano ai *Public Works Loan Commissioners* di concedere prestiti alle amministrazioni locali e ai privati per la costruzione di abitazioni per i lavoratori, ma i prestiti dovevano essere restituiti e i comuni non volevano caricare di tasse i contribuenti appartenenti alle classi più agiate del luogo. Di questa legge ne usufruirono quindi solo le *model dwellings associations* filantropiche che non erano però in grado di soddisfare il grande fabbisogno di abitazioni sane a buon mercato (si veda più avanti).

Gli anni 1850 e 1860 furono quindi teoricamente importanti sul piano della legislazione che consentiva di intervenire a favore delle abitazioni pubbliche per le classi lavoratrici. Tuttavia, in realtà, questi provvedimenti che avrebbero dovuto essere messi in pratica dalle amministrazioni locali trovarono l'opposizione dei contribuenti che non volevano essere tassati per progetti edilizi a favore dei poveri. Di fatto le uniche vere iniziative che vennero prese fin qui furono quelle relative alla questione sanitaria, ovvero la costruzione di reti fognarie, di acquedotti, l'eliminazione di *slums* pericolosi, i regolamenti edilizi per favorire la circolazione dell'aria, la proibizione di costruire alloggi in vario modo insalubri. Dal punto di vista governativo, per molto tempo, come scrive John Burnett, "Chadwick and his co-workers were concerned to identify, investigate and ameliorate the dirt, disease and squalor which the rapid growth of towns had magnified to intolerable levels; they were interested in houses only tangentially - as places where overcrowding transmitted disease, or where the lack of water or sanitation discouraged cleanliness and modesty ... Housing was regarded only as one, and that not the most important, of many matters touching on 'the sanitary question'"⁴¹⁹.

3.4 Eliminazione di edifici e aree insalubri e rinnovo urbano pubblico, 1866-1882

Poiché in pratica la realizzazione di alloggi pubblici era osteggiata dagli interessi della proprietà immobiliare e dei contribuenti e, d'altra parte, le condizioni abitative delle classi povere erano gravissime sia sul piano igienico che su quello del sovraffollamento, una strada che si tentò di percorrere fu quella dell'abbattimento degli *slums* e della ricostruzione di alloggi per lavoratori da parte di imprenditori privati e di società filantropiche.

3.4.1 Espropri per pubblica utilità, 1845-1863

Per affrontare la questione igienica e abitativa delle città era necessario disporre anche di strumenti legislativi che consentissero alle amministrazioni

419 J. Burnett, *A Social History of Housing*, op. cit., p. 54 e p. 91.

locali di intervenire in caso di pubblica utilità o necessità, laddove si trattava di consentire l'edificazione di opere pubbliche come le strade, di rimuovere edifici insalubri o di ridurre i livelli di sovraffollamento. Nel caso si potesse dimostrare la necessità pubblica, anche la filosofia politica del liberalismo e, a maggior ragione, quella dell'utilitarismo, consentivano l'intervento dello stato. Il primo provvedimento in questo senso fu il *Lands Clauses Consolidation Act* del 1845 con il quale le amministrazioni locali potevano espropriare i proprietari di edifici e terreni per ampliare o costruire nuove strade e per altre ragioni di pubblico interesse. Successivamente, nel 1848-1849, mentre era in corso un'altra gravissima epidemia di colera (53.000 morti in Inghilterra e in Galles, 7.000 in Scozia e 30.000 in Irlanda) e la macchina del *PHA* non era ancora in grado di lavorare, il Parlamento cercò di correre ai ripari approvando altri provvedimenti legislativi in materia sanitaria (*Nuisances Removal and Diseases Prevention Acts* del 1848 e del 1849 e le leggi sui bagni pubblici e le lavanderie pubbliche) che davano poteri o obbligavano le autorità locali alla chiusura di abitazioni private "unfit for human habitation", e i privati alla costruzione di nuove latrine.⁴²⁰ Successivamente il *Consolidated Nuisances Removal Act* del 1855 dichiarò il sovraffollamento un danno alla salute degli abitanti. Altri provvedimenti analoghi vennero presi nel 1860 e nel 1863. Con queste leggi vennero anche conferiti poteri più importanti al *GBH*.

3.4.2 *Artizans' and Labourers' Dwellings Act 1868 (Torrens Act)*

Dalla seconda metà degli anni 1860 si intensificò l'attività di abbattimento degli *slums* ad opera delle amministrazioni locali a cui avrebbe dovuto seguire quella della ricostruzione da parte delle stesse di alloggi popolari. Le prime iniziative in questo senso vennero prese da alcune amministrazioni locali sulla base di una propria legislazione che consentiva loro, attraverso la fondazione di apposite società (*trusts*), l'acquisizione dei terreni, l'eliminazione degli *slums* e la costruzione di nuovi alloggi al loro posto. Furono così approvati degli *Improvement Schemes* per le aree centrali di Glasgow (1866), Edinburgo (1867) e Dundee (1871).⁴²¹

A livello nazionale tuttavia mancava ancora una legge generale che consentisse a tutte le amministrazioni locali di intervenire nell'acquisizione dei suoli, nell'abbattimento degli *slums* e nella ricostruzione. Il primo segnale in questo senso venne dal *Torrens Bill* del 1866 che recitava: "The purposes of the Act shall be deemed to be, first, the providing by the construction of new

420 J. Simon, *English Sanitary Institutions, op. cit.*, p. 201.

421 A. Sutcliffe, *Towards the Planned City, op. cit.*, p. 53 e H. Meller, *Towns, Plans and Society in Modern Britain*, Cambridge University Press, Cambridge 1997, p. 15.

buildings or the repairing and improving of existing buildings, the labouring classes with suitable dwellings”. In pratica si autorizzavano le autorità locali ad obbligare i singoli proprietari privati a demolire o a riparare gli edifici degradati e pericolosi per la salute, ed era prevista, per le stesse, la possibilità, in alternativa ai privati, di costruire nuovi alloggi sostitutivi di quelli demoliti, attraverso prestiti a basso tasso di interesse da ripagare in trent’anni attraverso gli affitti. Il disegno di legge del 1866 diventò l’*Artizans’ and Labourers’ Dwellings Act* nel 1868 (noto come *Torrens Act*), ma con minori poteri di quelli annunciati (non vi erano abbastanza fondi per compensare i proprietari di alloggi demoliti). Si trattava di una legge che interveniva su singoli edifici pericolosi (non su aree più vaste). La legge tuttavia non fu applicata perché le autorità locali non erano obbligate a farlo e non volevano aumentare le tasse dei contribuenti da cui ricavavano il denaro per le compensazioni dei proprietari.⁴²² Nel 1879 la legge venne rivista consentendo una maggiore compensazione monetaria dei proprietari. Alcuni di questi per evitare l’acquisizione pubblica procedettero a qualche lavoro di risanamento.

3.4.3 *Artizans’ and Labourers’ Dwelling Improvement Act 1875 (Cross Act)* e *Artizans’ Dwelling Act 1882*

La seconda legge importante per l’attività di risanamento edilizio fu l’*Artizans’ and Labourers’ Dwelling Improvement Act* del 1875 (nota come *Cross Act*, dal nome del ministro del governo conservatore di Disraeli che la propose). Rispetto alla legge del 1868 si allargava l’area di intervento di abbattimento degli *slums* che non era più ristretta a singoli edifici insalubri, ma poteva essere estesa agli edifici circostanti per permettere un intervento più consistente, la realizzazione di nuove strade e una nuova organizzazione urbanistica del suolo. Lo scopo era quello di eliminare le abitazioni più pericolose e di sostituirle con delle migliori che soddisfacessero i bisogni degli “artigiani e dei lavoratori”. L’individuazione delle aree degradate spettava alle autorità locali attraverso i *medical officers*. Con la realizzazione di edifici più alti di quelli esistenti, si pensava anche di poter rialloggiare un numero maggiore di persone rispetto a quelle che vivevano nell’area prima dell’intervento. Si trattava inoltre di introdurre un principio di maggior razionalità urbanistica nelle aree interessate, in precedenza edificate in modo disordinato e inefficiente, oltre che insano. Non vi era tuttavia nessuna intenzione di realizzare un piano urbanistico vero e proprio, ma solamente degli interventi locali per parti della città.

Alle autorità locali era data la possibilità di acquisire dai privati, a valore di mercato, i terreni e gli alloggi individuati come degradati (*Unhealthy Areas*). I

422 E. Gauldie, *Cruel Habitations*, op. cit., pp. 270-271.

terreni liberati dagli alloggi insalubri erano poi posti in vendita ai privati sulla base di uno schema di ricostruzione abitativa proposto dalle autorità locali (*improvements schemes*). Si prevedeva di rialloggiare in loco gli abitanti sfrattati. Si pensava che fossero soprattutto le società filantropiche a realizzare i nuovi alloggi. Se erano le autorità locali a costruire, esse dovevano vendere gli alloggi ai privati entro dieci anni, salvo diversa decisione. Probabilmente, la teoria che informava la legge era che i nuovi alloggi sarebbero stati occupati dagli strati superiori delle classi artigianali e lavoratrici che avrebbero lasciato i loro vecchi alloggi agli sfrattati dall'abbattimento degli *slums*. Questo meccanismo, detto di *filtering*, avrebbe consentito un miglioramento delle condizioni abitative sia delle classi lavoratrici vere e proprie che dei *paupers*.

Le maggiori difficoltà nell'applicazione di questa legge vennero dagli alti costi necessari per l'acquisizione dei terreni e degli edifici degradati, dalla difficoltà di trovare acquirenti tra le società filantropiche per terreni giudicati troppo cari per realizzare alloggi da affittare alle classi lavoratrici, e dall'obbligo di rialloggiare in loco le persone sfrattate dalle demolizioni.⁴²³ Così i terreni liberati dagli *slums* rimasero a lungo ineditati per problemi di applicazione delle nuove normative, e gli sfrattati furono costretti a trovare una sistemazione in aree vicine alle loro precedenti abitazioni, andando però a sovraffollare le case disponibili circostanti. A guadagnarci, in questi casi, furono i proprietari degli *slums* che venivano acquisiti e di quelli che venivano sovraffollati dai senza casa. Quando alcuni edifici vennero realizzati, gli affitti erano troppo cari per gli abitanti che erano stati sfrattati.⁴²⁴

Uno dei prim casi in cui venne applicata questa legge fu quello degli interventi di rinnovo urbano attuati a Birmingham. Essi furono promossi da Joseph Chamberlain (1836-1914), un politico liberale e uomo d'affari, che fu sindaco della città dal 1873 al 1876 con il proposito di incentivare la collaborazione tra le imprese commerciali e l'amministrazione locale. In questo periodo Chamberlain si fece promotore anche di un vasto programma di razionalizzazione e municipalizzazione dei servizi di distribuzione del gas (1875) e dell'acqua (1876). Quanto agli interventi di rinnovo urbano (avviati nel 1876) essi vennero attuati eliminando gli *slums* dell'area centrale, sfrattando circa 9.000 abitanti e realizzando un distretto commerciale, attorno a Corporation Street, che venne dato in affitto sulla base dei valori di mercato. Agli sfrattati non venne

423 London County Council, *The Housing Question in London, being an account of the housing work done by the Metropolitan Board of Works and the London County Council, between the years 1855 and 1900, with a summary of the acts of Parliament under which they have worked*, (under the direction of C.J. Stewart), 1900, p. 8; J.A. Yelling, *Slums and Slum Clearance in Victorian London*, Allen & Unwin, London 1986, p. 28.

424 H. Pelling, *Popular Politics and Society in Late Victorian Britain*, Macmillan, London 1979, p. 3.

dato da questo programma di “municipal Stalinism” alcun alloggio sostitutivo.⁴²⁵

A Londra l'esecuzione dei lavori venne affidata per la City alla *City Commissioners of Sewers* e per il resto della metropoli al *MBW*. Questo organismo metropolitano oltre ad intervenire per migliorare il traffico congestionato creando nuovi collegamenti (p. e. Blackfriars Bridge, Holborn Viaduct), agì anche acquisendo e demolendo alcuni *slums* per far posto a nuove strade (p. e. Shaftesbury Avenue e Charing Cross Road),⁴²⁶ ma quasi nessuno degli sfrattati venne rialloggiato nelle aree demolite fino al 1879, aggravando in questo modo le già critiche condizioni abitative delle classi più povere. Nonostante il *MBW* avesse il compito di rivendere i lotti liberati dagli *slums*, i costi per l'acquisizione dei terreni erano troppo alti per provvedere poi a nuove abitazioni per le classi lavoratrici senza procurare la protesta dei contribuenti che erano contrari ad interventi di edilizia sociale.⁴²⁷ Tutto ciò portò a forti conflitti tra il *MBW* ed il governo centrale che non intendeva né dare maggiori finanziamenti per l'acquisizione dei suoli né consentire acquisizioni al di sotto del valore di mercato. Come ha scritto Gareth Stedman Jones, “In pratica, l'attuazione della legge fu un disastro. Invece di diminuire la sovrappopolazione, l'intensificò; invece di penalizzare i proprietari degli *slums*, li compensò abbondantemente e invece di essere redditizia, o quanto meno autofinanziarsi, rappresentò un'enorme perdita finanziaria. E il fallimento della legge fu responsabile in misura notevole della crisi di sovraffollamento che si verificò a Londra negli anni Ottanta”⁴²⁸

Di fronte a queste difficoltà, a Londra il *MBW* nel 1878 presentò un ricorso al Segretario di Stato chiedendo la concessione di vendere a scopi commerciali i suoli liberati dagli *slums* e la possibilità di costruire in altre aree le nuove abitazioni per gli sfrattati. La richiesta venne accolta con un decreto del 1879 e così i terreni poterono essere venduti a varie *artizans' dwelling companies*.⁴²⁹ Ora i terreni liberati potevano essere destinati a scopi più profittevoli e gli sfrattati potevano trovare sistemazione in aree periferiche meno care. Questa possibilità, già contenuta nei *Metropolitan Street Improvements Acts* del 1872 e del 1877 (il *MBW* non poteva demolire più di quindici case senza aver prima trovato

425 H. Pelling, *Popular Politics and Society in Late Victorian Britain*, Macmillan, London 1979, p. 3; G. E. Cherry, Birmingham. *A Study in Geography, History and Planning*, John Wiley & Sons, Chichester 1994, pp. 60-88; T. Hunt, *Building Jerusalem. The Rise and Fall of the Victorian City*, Phoenix, London 2004, pp. 313-380.

426 R. Porter, *London. A Social History*, *op. cit.*, pp. 266-267.

427 A. S. Wohl, *The Housing of the Working Classes in London, 1815-1914*, in S.D. Chapman, ed., *The History of Working-Class Housing. A Symposium*, David & Charles, 1971, p. 19.

428 G. Stedman Jones, *Outcast London. A Study in the Relationship between Classes in Victorian Society*, Penguin, Harmondsworth 1971, p. 200; trad. it. *Londra nell'età vittoriana*, De Donato, Bari 1980, p. 192.

429 Cfr. *ibid.*, p. 197 e London County Council, *London Housing*, London 1937, p. 3.

dei nuovi alloggi per gli sfrattati), venne resa ancor più praticabile con una legge del 1883 che impose alle compagnie ferroviarie delle tariffe speciali per i lavoratori che così non sarebbero stati più costretti a risiedere nelle zone più interne delle città, vicino ai posti di lavoro. A Londra, durante il periodo della sua attività, il *MBW* contribuì alla realizzazione di alloggi per circa 38.000 persone.⁴³⁰ Nel 1888 il *MBW* fu sostituito dal *LGB*.

Infine, facendo seguito alle raccomandazioni della Commissione governativa sul fallimento della legge del 1875 sul risanamento delle aree degradate, nel 1882 venne approvato l'*Artizans' Dwelling Act* che permetteva ricompensi non eccessivi per l'acquisizione pubblica di alloggi degradati e obblighi meno gravosi circa la questione del rialloggio degli sfrattati e la predisposizione di schemi di ricostruzione.

3.5 Filantropia privata e *model houses* a Londra, 1840-1866

Poiché in pratica le amministrazioni locali e lo stato centrali, influenzati dagli interessi della proprietà edilizia e dei contribuenti, non volevano costruire alloggi pubblici, l'unico modo per affrontare la questione abitativa delle classi lavoratrici era quello di ricorrere alla filantropia privata, ovvero a società finanziate da persone molto ricche che potevano intervenire a favore dei bisognosi. Poiché l'intervento doveva essere anche moralizzatore e non solo funzionale, queste società filantropiche avviarono dei programmi per costruire quelli che vennero definiti *model tenements* costituiti da blocchi abitativi plurifamiliari. Le prime società si erano costituite negli anni 1840. È importante tener presente che esse non intendevano fare della carità, ma che il loro obiettivo era quello di ottenere una rendita pari al 4 o 5% del capitale investito nei progetti. Attraverso questi interventi nell'edilizia abitativa si rifiutava il modello della carità pubblica che, si sosteneva, demoralizzava i poveri, mentre invece si voleva che fossero pagati dei fitti moderati che costringessero i lavoratori ad una maggiore parsimonia e che i profitti venissero reinvestiti continuamente in altri progetti edilizi. Tuttavia, proprio questo meccanismo, precludeva ai più poveri l'accesso a questi alloggi che quindi venivano occupati dalle classi lavoratrici che disponevano di un reddito sufficiente a compensare gli affitti richiesti dalle società filantropiche.⁴³¹ Si deve inoltre ricordare che, anche per queste ragioni, nell'insieme queste società, alla data del 1885, erano riuscite ad alloggiare non più del 4% della popolazione londinese.⁴³²

430 D. Owen, *The Government of Victorian London*, *op. cit.*, pp. 102-125.

431 D. Mullins, A. Murie, *Housing Policy in the UK*, Palgrave, London 2006, p. 17 e A. Cox, "An Example to Others': Public Housing in London 1840-1914", *LAMAS, Transactions*, vol. 46, 1995, pp. 152-165.

432 J. Burnett, *A Social History of Housing*, *op. cit.*, p. 175.

3.5.1 La Metropolitan Association for Improving the Dwellings of the Industrious Classes

The Metropolitan Association for Improving the Dwellings of the Industrious Classes (MAIDIC) fu la prima società filantropica ad essere fondata a Londra nel 1841. Nei successivi 50 anni costruì più di 1200 abitazioni nei *tenements*. Lo scopo era “to erect a large building divided into suites of apartments, capable of accomodating a number of families, and provided with the following sanitary conditions: 1. The through subsoil drainage of the site. 2. The free admission of air and light to every inhabited room. 3. The abolition of cesspools and the substitution of the water-closet, involving complete house-drainage. 4. An abundant supply of pure water. 5. Means for the immediate removal of all solid house refuse not capable of suspension in water, and of being carried off by water”.⁴³³ La MAIDIC non intendeva fare opere di carità verso i poveri, ma dimostrare che era possibile costruire case sane per le classi lavoratrici e darle in affitto ad un costo uguale a quello pagato per le abitazioni insane: “It was no part of the plan of the Association to attempt to assist the labouring classes by offering them any gift or charity, which, however it may sometimes “bless” the giver, rarely benefits the recipients, but on the contrary tends to injure and corrupt them, by lessening their self-reliance and destroying their self-respect”; l'intento era invece “to offer such improved dwellings at no higher rent than is now paid for inferior and unhealthy houses”.⁴³⁴ Il *target* sociale di questi interventi era quindi costituito non dai molto poveri che vivevano negli *slums*, bensì dalle classi lavoratrici più qualificate e dagli artigiani in grado di pagare stabilmente un affitto.

Il primo edificio che venne costruito, in Old St Pancras Road, dalla MAIDIC contava cinque piani e conteneva 110 alloggi, di cui 20 da due stanze e 90 da tre stanze. L'alta densità abitativa era dovuta al fatto che “It is impossible in London, and other populous places, to build houses for the labouring classes in separate cottages, on the account of the difficulty of procuring land, and its high price”.⁴³⁵ Ogni appartamento era provvisto di acqua e di una *scullery* al cui interno c'era il *wc*. Secondo quanto scriveva Southwood Smith, “The occupants are chiefly the higher class of labourers and artizans”.⁴³⁶ Questo edificio era destinato ad ospitare solamente delle famiglie. Per gli uomini singoli venne invece costruita

433 T. Southwood Smith, M.D., *Results of Sanitary Improvement. Illustrated by the operation of the Metropolitan societies for improving the dwellings of the industrious classes, the working of the common lodging-houses Act, etc.*, Charles Knught, London 1854, p. 4.

434 *Ibid.*, p. 5 e p. 4.

435 *Ibid.*, p. 6.

436 *Ibid.*, p. 7.

una *lodging-house* per 234 persone. Secondo l'indagine sanitaria di Southwood Smith la mortalità in questi nuovi alloggi per le classi lavoratrici era più bassa che nelle case comuni.⁴³⁷ Egli infine riteneva che fosse necessaria una legislazione che regolasse la costruzione di nuovi alloggi destinati alle classi lavoratrici e che solo in questo modo fosse possibile anche un loro miglioramento morale: "There must be compulsory enforcement of certain sanitary conditions wherever there are human habitations. There must be provision for the supply of better-ordered dwellings for industrious classes; dwellings accessible to air and light, and no longer producing that malarious depression which resorts for relief to the fatal stimulus of ardent spirits; dwellings compatible with cleanliness, comfort, and those decent observances which are necessary to self-respect, and which must become habits before there can be respect for the happiness, property, or life of others. Until such dwellings are within the reach of these classes, they cannot be raised out of that physical debasement which has lately been so painfully depicted, and which has been shown to be the portion (the unnecessary portion) of large masses of the people. The physical improvement of these masses, it is now admitted, must precede their intellectual and moral elevation. When the house ceases to be a stay, and possesses the conditions which render it capable of being made a home, then, but not till then, may it receive, with some hope of benefit, the schoolmaster and the minister of religion".⁴³⁸

3.5.2 *La Society for Improving the Condition of the Labouring Classes e l'architetto Henry Roberts*

La seconda associazione filantropica di cui è necessario parlare è la *Society for Improving the Condition of the Labouring Classes (SICLC)*. Fondata nel 1844, presieduta dal conte di Shaftesbury, si avvale del lavoro dell'architetto Henry Roberts (1803-1876) che fu il primo progettista a misurarsi con la questione della realizzazione di alloggi sani, confortevoli e a buon mercato per i lavoratori.⁴³⁹ Il primo progetto della *SICLC* e di Roberts fu una *Model Lodging-House (Parnell House, Streatham Street)* costruita nel 1846 a Londra nella zona di St. Giles's. Il progetto però venne molto criticato per le condizioni igieniche che apparivano ancora insufficienti.⁴⁴⁰ Roberts fu anche il progettista di un edificio denominato "Model houses for four families" che venne realizzato ad Hyde Park, per volere

437 Cfr. *ibid.*, pp. 9-18.

438 *Ibid.*, p. 21.

439 J.S. Curl, *The Life and Work of Henry Roberts, 1803-1876. The Evangelical Conscience and the Campaign for Model Housing and Healthy Nations*, Phillmore, Chichester 1983.

440 J. N. Tarn, *Five Per Cent Philanthropy*, *op. cit.*, p. 18.

del principe consorte Alberto, in occasione della *Exhibition of the Works of Industry of All Nations*, tenutasi a Londra nel 1851. Il progetto si proponeva di assicurare un drenaggio adeguato delle acque e una buona ventilazione degli spazi attraverso vari accorgimenti; le scale di accesso agli appartamenti erano aperte verso l'esterno dell'edificio e si entrava nei singoli alloggi da un ballatoio coperto. Nella pubblicazione che accompagnava la presentazione del progetto si sottolineavano anche le finalità morali del progetto: "The *sleeping apartments*, being three in number provide for that separation which, with a family, is so essential to morality and decency".⁴⁴¹ La stessa *Society* presentò anche un progetto di una *lodging-house*, per un massimo di 14-16 lavoratori scapoli del settore agricolo e minerario, le cui finalità morali-disciplinari venivano così descritte: "A comfortable, cheap, and healthy abode would thus be provided, free from the temptations to vice and immorality which beset the inmates of a crowded cottage, where, without regard to age or sex, the married and the unmarried too often herd together and contaminate each other. The youth who quits the parental cottage, from its want of accomodation for a growing family, or from the desire of independance, would find in such a house those comforts which the unmarried labourer rarely enjoys, and to attain which he too frequently forms an improvident connexion. Instead of passing his evenings at the beer-shop, he would be led to seek both amusement and instruction in the pages of a selected Library placed under the care of a Superintendent; or his leisure hours might be profitably employed in an allotment garden, in an acre to an acre and a half of ground were devoted to the occupants of such a house".⁴⁴²

Nel 1850 Roberts pubblicò un libro, *The Dwellings of the Labouring Classes*, che venne subito tradotto in francese per ordine di colui che era allora presidente della Repubblica, ovvero il principe Napoleone. In questo lavoro Roberts sosteneva che la miseria fisica e morale delle classi lavoratrici "arises from the want of all those arrangements which are calculated to promote the comfort and moral training of a well-ordered family, as well as the utter absence of proper ventilation, efficient drainage, and good supply of water; together with a system of over-crowding that would not be tolerated in the family-yard, the stable, or

441 Society for Improving the Condition of the Labouring Classes, *Plans and Suggestions for Dwellings Adapted to the Working Classes, Including the Model Houses for Families*, Built by Command of His Royal Highness the Prince Albert, K.G., in Connexion with the Exposition of the Works of Industry of All Nations, 1851, London, p. 4; su questo progetto si veda anche S. M. Gaskell, *Model Housing. From the Great Exhibition to the Festival of Britain*, *op. cit.*, pp. 19-23.

442 Society for Improving the Condition of the Labouring Classes, *op. cit.*, p. 6.

even the dog-kennel”.⁴⁴³ Roberts sosteneva qui di voler adottare “The practical view of the improvement of the dwellings of the labouring classes”.⁴⁴⁴ Questo punto di vista pratico consisteva, da un lato, nella costruzione di alloggi migliori (*housing standards*) per le classi lavoratrici e, da un altro lato, nella possibilità che essi fossero realizzati a costi contenuti da imprenditori privati che potessero riscuotere un profitto o una rendita adeguati al valore dell’investimento. In questo testo Roberts esprimeva anche le sue convinzioni morali e cioè che era necessario “secure a due separation of the sexes”,⁴⁴⁵ e che nel caso delle *lodging-houses*, dove trovavano alloggio i giovani lavoratori artigiani che arrivavano a Londra, il pericolo consisteva nel fatto che “such sinks of iniquity and contamination were too often the abode of the young artisan on first arriving in London, or when quitting the paternal roof, and there every good principle was undermined by evil associates, until he became a pest of society, and either sank, through disease and want, into an untimely grave, or forfeited his freedom to the laws of his country”.⁴⁴⁶ Roberts inoltre riteneva che “In providing for the accomodation of a large number of families in one pile of building, a leading future of the plan should be the preservation of the domestic privacy and independance of each distinct family, and the disconnexion of their apartments, so as effectually to prevent the communication of contagious disease. This is accomplished in the model houses for families in Streatham Street, Bloomsbury, by dispensing altogether with separate staircases, and other internal communications between different storeys, and by adopting one common open staircase leading into galleries or corridors, open on one side to a spacious quadrangle, and on the other side having the outer doors of the several tenements, the rooms of which are protected from draught by a small entrance lobby”.⁴⁴⁷

Per Roberts gli *slums* rappresentavano un pericolo non solo per i loro abitanti, ma per la città in generale: “The influence which the dwellings of the labouring classes have on their physical condition may be proved by the most conclusive evidence. It may also be clearly shown that the effects of the malarial engendered in the over-crowded, ill-drained, badly-ventilated, and miserable abodes which line the narrow lanes and filthy alleys abounding in most large

443 H. Roberts, *The Dwellings of the Labouring Classes*, Exeter Hall, London 1867 (fourth edition, revised and enlarged), p. 2; trad. fr. *Des habitations des classes ouvrières. Leur composition et leur construction avec l'essentiel d'une habitation salubre*, édition revue et augmentée de 1867, rist., L'Harmattan, Paris 1998.

444 *Ibid.*, p. 5.

445 *Ibid.*, p. 5.

446 *Ibid.*, p. 8.

447 *Ibid.*, p. 10.

towns, are not confined to the spots where they originate, but that the physical, moral, and financial results, are felt by remote portions of the community, who are thus visited for neglect of obligations rest on society at large: for it must be admitted that the circumstances of the poor render it in a great measure impossible for them in this respect to change, or even to ameliorate their condition".⁴⁴⁸ Le condizioni abitative delle classi lavoratrici erano a suo avviso estremamente importanti sia per le loro condizioni di salute che per i loro comportamenti sociali e morali: "Records which are open to every inquiring person, bear ample proof that the domestic circumstances and habits of the working classes are of vast importance, and that a large proportion of the crime and misery, as well as of the sickness and premature death which abound, may be traced to the condition of their houses and household relations. If a man be wretched at home he is not and cannot be happy abroad, although he may plunge into dissipation and vice seeking a temporary oblivion of his sorrows and their cause. The poor man especially, for want of a healthy and comfortable home, under malarious depression which arises from the absence of air and light, is driven to the public-house or the spirit-shop, and soon becomes a bad member of society".⁴⁴⁹ Egli arrivava perfino a sostenere che la miseria dipendeva dalle condizioni abitative e non dal lavoro: "experiments which have been in progress the past twenty years, prove beyond all question that the actual condition of the working classes does not necessarily arise out of their social position or their dependence on manual labour for daily bread, but that it mainly results from the state of their dwellings".⁴⁵⁰

Conseguentemente a queste idee, per Roberts era prioritario migliorare le condizioni abitative degli operai: "The *practical importance of the results* which have been shown to follow from sanitary improvements can scarcely be over-estimated. They prove the extent to which, under circumstances of difficulty and peculiar exposure, life and health may be preserved; and they open up a prospect of the physical and moral improvement of the working classes, such as, before these results were obtained, there was no warrant from experience to anticipate. They show that the first step in this direction must be the removal of the degrading influence which their present dwellings exercise over the labouring classes, and they prove that, without loss to the capitalist, or charge of additional rent to the

448 H. Roberts, *The Physical Condition of the Labouring Classes, Resulting from the State of their Dwellings, and the Beneficial Effects of Sanitary Improvements Recently Adopted in England*, Revised Edition, Exeter Hall, London 1866, p. 3.

449 *Ibid.*, p. 3.

450 *Ibid.*, p. 5.

tenant, houses fit for human habitations may be substituted for the wretched hovels and unhealthy dens which so many of them occupy”.⁴⁵¹ Inoltre, in un testo del 1862, *Essentials of a Healthy Dwelling*, Roberts sosteneva che “The condition of “healthy”, in regard to dwellings, arises out of a combination of circumstances, which comprise - 1. Those appertaining to the locality, including a free circulation of pure air, a good soil, an efficient drainage, an ample supply of pure water, and a genial aspect. 2. Those which are structural. 3. Those which depend mainly, though not wholly, on the occupants themselves - external and internal cleanliness, and a proper use of structural arrangements”.⁴⁵² Riguardo a quest’ultimo punto di natura morale, egli considerava gli “habits of intemperance - the most fruitful cause as well as consequence of domiciliary wretchedness. Such a calculation as would show the probable amount expended by the working population in the metropolis and its suburbs in the 10,200 houses open for retail sale of intoxicating liquors would be instructive, not only as to on fruitful cause of the evil, but also to legislative measures, off an indirect character, needed for its removal”.⁴⁵³

3.5.3 Il Peabody Trust

Un’altra società filantropica molto importante fu il *Peabody Trust (PT)* che venne fondato nel 1862. Questa società costruiva prevalentemente a Londra su siti precedentemente occupati da *slums* che venivano abbattuti dal *MBW* e venduti ai privati attraverso l’*Artisans’ and Labourers’ Dwellings Improvement Act* del 1875 (*Cross Act*). Tuttavia, come mostrò più tardi un’inchiesta del 1885, in seguito alle demolizioni effettuate anche dal *PT* vi fu un aggravamento dell’affollamento, soprattutto quello dei *very poor*, che non potevano essere rialloggiati nei nuovi edifici per il loro alto costo.⁴⁵⁴ Gli alloggi infatti dovevano essere dati in affitto a lavoratori con un reddito sufficiente a pagare gli affitti. Come ha scritto M. Gaskell, nei *tenements* costruiti dal *PT* negli anni 1870, “Tenants were expected to be respectable, there were resident superintendents, buildings were locked at night, and private internal playground and drying areas were maintained. Such interference did not appeal to many working class families, who preferred the freedom of the slums; but, on the other hand, it provided a model of the way the respectable working class could benefit from housing reform”.⁴⁵⁵ Il

451 *Ibid.*, p. 12.

452 H. Roberts, *The Essentials of a Healthy Home* [1862], in *The Dwellings of the Labouring Classes*, *op. cit.*, p. 30.

453 *Ibid.*, p. 44.

454 *First Report of Her Majesty’s Commissioners for Inquiring into the Housing of the Working Classes*, Eyre and Spottiswoode, London 1885, pp. 19-20 e pp. 54-55.

455 S. M. Gaskell, *Model Housing*, *op. cit.*, p. 124.

primo intervento del *PT* fu quello realizzato nel 1864 in Commercial Street, nel quartiere di Spitalfields, consistente in 57 appartamenti, con servizi in comune, e nove negozi. Tra gli altri importanti interventi (*estates*) vanno segnalati quello di Peabody Avenue, Pimlico, quello di Blackfriars Road (*Peabody Square*, 1871) e quello di Herbrand Street (1885), nel quartiere di Bloomsbury (vedi immagini 1, 2, 3). Nel 1882 il *trust* offriva un'abitazione a più di 14.600 persone in 3.500 alloggi.

3.5.4 *La Improved Industrial Dwelling Company*

Tra le società che costruirono alloggi per le classi lavoratrici va citata la *Improved Industrial Dwelling Company* fondata nel 1863, con scopi non puramente filantropici, ma anche commerciali, da Sydney Waterlow. Questa società iniziò ad operare usufruendo dei prestiti concessi dal *Labouring Classes Dwelling Houses Act* del 1866. Il suo scopo era la costruzione di alloggi per i lavoratori più meritevoli in modo da innescare un processo di *filtering up* delle condizioni abitative delle classi lavoratrici. Come scriveva Waterlow, “The wisest plan in dealing with the question is to attempt, in the first place, to meet the wants of that portion of the working class most worth working for - those earning from £1.5s to £2 per week; and that as the pressure on this class is lightened, and better accomodation provided for their use, the class immediately beneath them will shift into the quarters from which they gradually migrate; that this will be repeated until at least the lowest of all - those comprising what may emphatically be called the lower orders, and who are least likely to appreciate the comforts of a decent home - will slowly, but surely, receive their share of the benefits enjoyed proportionately by those above them”.⁴⁵⁶ Questa società costruì più di 6.000 abitazioni (*tenements*) in 45 zone di Londra. Uno dei più importanti interventi (*Leopold Buildings*, immagine 4) fu quello realizzato, su progetto dell'arch. Henry Darbishire, nel 1872 in Columbia Road, Bethnal Green su di un terreno dato in concessione da Miss Angela Burdett Coutts, allora la donna più ricca in Gran Bretagna e amica di Charles Dickens. Questa filantropa nel 1869 fece anche costruire nell'area un mercato coperto.⁴⁵⁷

3.5.5 *La Wentworth Dwellings Company e la East End Dwellings Company*

Dopo l'approvazione delle leggi del 1875 e del 1882 vennero formate delle nuove società filantropiche. La prima fu la *Wentworth Dwellings Company* che venne fondata dal Reverendo Samuel Burnett, responsabile della parrocchia di

456 J. Burnett, *A Social History of Housing*, op. cit., p. 174. Si veda anche *Dwellings of Working-People in London. Two Speeches Delivered in the House of Commons May 8, 1874* by U. J. Kay-Shuttleworth and Sir Sidney Waterlow, Ridgway, London 1874.

457 S. Heffer, *High Minds*, op. cit., pp. 637-651 e la bibliografia ivi indicata.

St. Jude's di Whitechapel, che acquistò i terreni, liberati dagli *slums*, dal MBW e costruì dei blocchi di appartamenti di 5-6 piani, molto spartani e i con servizi in comune, in Goulston Street (*Brunswick Buildings*), in Wentworth Street (*Wentworth Buildings*) e ad est di Commercial Street (*College Buildings*). La seconda società filantropica fu la *East End Dwellings Company* venne formata nel novembre 1882 per iniziativa di Octavia Hill, del Reverendo Samuel Burnett, di sua moglie Henrietta Rowland e del dottor John Liddle che era *Medical Officer of Health* di Whitechapel. Differentemente da società filantropiche come il *Peabody Trust*, i soci di questa società non erano particolarmente ricchi. Negli anni seguenti questa società costruì in Cartwright Street i *Katherine Buildings* composti da 5 piani di appartamenti per un totale di 281 stanze occupate da circa 600 abitanti con servizi in comune. Altri blocchi di appartamenti vennero costruiti in Flower and Dean Street (*Lolesworth Buildings*), in Wentworth Street (*Strafford Houses*), in Roman Road (*Museum Buildings*), in Mansford Street (*Mansford Houses*), in Hannibal Road (*Cresy Houses*), in Columbia Road (*Ravenscroft*), in Mercheron e Brady Street, vicino alla stazione di Whitechapel (immagine 5), in Stepney Green (*Dunstan Houses*), in Green Street, ora Roman Road (*Mendip e Shepton Houses*), in Globe Road (*Merceron Houses e Gretton Houses*), in Victoria Park Square (*Montfort House e Mulberry House*). Nella zona di King's Cross la società costruì nel 1892 la *Tankerton House* e la *Charlwood House* (immagini 6 e 7) e, nel 1904, le *Tonbridge Houses* (immagine 8). Con il passare del tempo i progetti (spesso opera degli architetti David Davis e Ernest Barrow Emmanuel) migliorarono e gli appartamenti furono provvisti di servizi igienici interni. Ciò però comportò che gli affittuari fossero sempre più appartenenti ai ceti medio-bassi. Gli edifici meno recenti invece vennero danneggiati dai bombardamenti tedeschi della seconda guerra mondiale o vennero abbattuti perché ritenuti non miglierabili.⁴⁵⁸

3.5.6 La Four Per Cent Industrial Dwellings Company

Questa società filantropica venne fondata nel 1885 dal Barone Nathan Mayer Rothschild allo scopo di aiutare gli ebrei che affluivano a Londra in seguito ai *pogroms* dell'Europa dell'Est degli anni 1880. Il MBW aveva abbattuto gli edifici degradati di Flower e Dean Street dove abitavano più di 1.800 persone e aveva ceduto l'area alla *Four Per Cent Industrial Dwellings Company* perché costruisse delle abitazioni per le famiglie povere ebrei. Il progetto venne denominato *Charlotte de-Rothschild Dwellings* (arch. Nathan Solomon Joseph) e nel 1900 vi vivevano 228 famiglie in 477 stanze. Gli abitanti erano quasi esclusivamente ebrei, per lo più artigiani e operai qualificati occupati nei settori della sartoria, della cappelleria,

458 J. E. Connor and B. J. Critchley, *The Red Cliffs of Stepney. The Buildings of The East End Dwellings Co., The 4% Industrial Dwellings Co. and associated groups*, Connor and Butler, Colchester (s. i. d.).

della falegnameria e dell'industria del tabacco. Altri interventi vennero realizzati dalla società in Brady Street, vicino alla stazione di Whitechapel, e in Stepney Green. A parte quest'ultimo, tutti gli altri edifici vennero abbattuti negli anni 1970.⁴⁵⁹

3.5.7 Il Guinness Trust

Va infine ricordato il *Guinness Trust*, società filantropica che venne formata nel novembre 1889 con una consistente donazione da parte di Edward Guinness. Lo scopo era provvedere a costruire delle abitazioni per i molto poveri. Il *trust* costruì fino al 1903 2.565 appartamenti in 8 *estates*. Il primo intervento (1890), che comprendeva 190 appartamenti, fu quello di Brandon Street, Walworth (arch. N. S. Joseph). Tra gli interventi che seguirono va segnalato quello di Snowfields, Bermondsey (1897-1898; 355 appartamenti) ancora esistente (immagini 9 e 10). Altre grandi *estates* vennero costruite nel primo dopoguerra (Kennington Park Road, Stamford Hill) e altre ancora nel secondo dopoguerra (*Iveagh House*, Brixton).⁴⁶⁰

3.6 Paternalismo industriale e *model villages*

Si deve però ricordare che prima della realizzazione di *model houses* o *model tenements* per lavoratori nelle città da parte delle società filantropiche, in Gran Bretagna esisteva una tradizione, risalente al XVIII secolo, di pianificazione e costruzione di *model villages* nelle campagne allo scopo di ospitare i lavoratori agricoli che erano alle dipendenze di grandi proprietari terrieri. In seguito, nella prima metà del XIX secolo, su iniziativa di alcuni imprenditori industriali attivi in ambienti rurali o ancora poco urbanizzati, vennero pianificati e realizzati anche alcuni villaggi operai modello per i lavoratori occupati nelle fabbriche.⁴⁶¹ Altri insediamenti modello promossi dai proprietari delle fabbriche furono realizzati in occasione del decentramento dalle città o di ampliamento di grandi impianti industriali. I casi di villaggi operai modello più noti sono quelli di New Lanark, realizzata da Robert Owen (1814); quello di Akroyden, Halifax (1849-1859), voluto da Akroyd; quello di Saltaire (1851-1876), costruito in occasione del decentramento dell'industria di Titus Salt da Bradford (in questo caso, si trattava di un progetto che comprendeva 775 case, un ospedale, scuole, parchi, bagni,

459 *Ibid.* e J. White, *Rothschild Buildings. Life in an East End Tenement Block 1887-1920* [1980], Pimlico, London 2003.

460 P. Malpass, *Housing, Philanthropy and the State: A History of the Guinness Trust*, Faculty of the Built Environment of the West England, Bristol 1998.

461 S.M. Gaskell, *Model Housing*, op. cit., pp. 132-133.

lavanderie, chiese, negozi, e *pubs*); e quello di Port Sunlight, Merseyside, fatto costruire nel 1888 dai fratelli Lever quando decisero di espandere la loro fabbrica di saponi. Qui, tra il 1899 e il 1914, furono costruite circa 800 abitazioni per 3500 abitanti secondo il modello urbanistico delle *garden cities*.

L'obiettivo degli imprenditori era sì quello di fornire degli alloggi confortevoli dal punto di vista sanitario e fisico, ma anche quello di intervenire sui comportamenti morali dei lavoratori. Come scriveva nel 1866 James Hole, "If the workers are badly housed, he [l'imprenditore] will lose much in their absence through sickness, and still more by their idleness and wastefulness, the result of their low moral feelings and want of self-respect. If they have to walk a considerable distance to their work, the mere loss of physical energy and effectiveness is considerable in the course of a year. Large factory owners have often admitted that whatever they have spent in improving the education and social condition of the work-people has been a most profitable investment; and surely among all the positive conditions of improvement none are so powerful as a clean, comfortable and healthy dwelling".⁴⁶² Ovviamente, il fatto che gli imprenditori industriali offrissero agli operai sia il lavoro che la casa esponeva quest'ultimi ad un controllo disciplinare particolarmente pressante sia come lavoratori nelle fabbriche che come abitanti nei villaggi modello.⁴⁶³

Infine, su un piano più utopistico, si devono ricordare il progetto di *Victoria*, proposto da James Silk Buckingham, una piccola città industriale che doveva ospitare 10.000 persone all'interno di un insediamento concentrico attraversato da otto radiali, e il progetto del 1867 di Sir Benjamin Ward Richardson, denominato "Hygeia", che doveva accogliere 100.000 persone.

Le politiche pubbliche urbane in Gran Bretagna dagli anni 1830 fino agli anni 1880 seguirono differenti linee che a volte si intrecciarono tra loro. Le principali erano: 1. l'approvazione da parte delle amministrazioni locali e dello stato centrale di regolamenti edilizi per controllare la qualità della nuova edilizia privata destinata alle classi lavoratrici; 2. la realizzazione da parte delle amministrazioni pubbliche di impianti fognari e di acquedotti attraverso le leggi sulla sanità pubblica; 3. la costruzione di *workhouses* e *lodging-houses* per la popolazione più povera; 4. i provvedimenti di eliminazione degli edifici insalubri e degli *slums* e di incentivo alla realizzazione di piani di risanamento ad opera di privati o di società filantropiche.

462 J. Hole, *The Homes of the Working Classes with Suggestions for their Improvement*, *op. cit.*, p. 80.

463 M. Long, *Moral regime and Model Institutions: Precursors of town planning in early Victorian England*, Working paper n.20, Department of Civic Design, University of Liverpool, p. 54.

Sul piano dei risultati effettivamente raggiunti da queste politiche, il maggior successo lo ottennero i provvedimenti infrastrutturali nel campo della sanità pubblica che permisero una consistente riduzione della mortalità dovuta all'inquinamento dell'acqua. Circa il fronte abitativo, il contributo più positivo, per quanto esiguo, venne dalle società filantropiche che costruivano *model tenements* nei quartieri più poveri. Tuttavia questi alloggi risultavano troppo cari per i molto poveri. Come scriveva Octavia Hill nel 1883, "It is true that hundreds of healthy dwellings for working people have been erected. But it is pretty well recognised that few families below that of the artisan class have been accomodated on the sites which have been cleared. The immediate question is (and it is one which imperatively needs to be answered before the last of these sites are sold), how is a lower class to be reached? The difficulty of dealing with this class is twofold. First, that of managment. Second, that of finance".⁴⁶⁴ In generale si può osservare che le soluzioni alla crisi abitativa venivano cercate in una riforma morale delle classi lavoratrici e in un aumento dei loro salari in modo da rendere la domanda solvibile di abitazioni la più estesa possibile. Si rifiutavano invece le ipotesi di un intervento dello stato e delle amministrazioni locali nella produzione di case per le classi lavoratrici. L'effetto paradossale delle leggi del 1875 e del 1882 fu quello di aggravare le condizioni abitative dei più poveri che non riuscivano ad accedere agli alloggi costruiti dalle società filantropiche ed erano sfrattati dai loro *slums* quando questi venivano abbattuti per consentire gli interventi di rinnovo urbano. La PL non interveniva nel campo abitativo, ma offriva ai più poveri le *workhouses* come abitazioni temporanee, in cambio di lavoro e di condizioni di vita particolarmente dure. Essi erano quindi costretti a continuare a vivere negli *slums*, a sovraffollare gli alloggi a basso costo esistenti, a entrare nelle *workhouses* o a pagare per un letto temporaneo nelle *lodging-houses* costruite dalle amministrazioni locali o dai privati per i senza casa. Si può quindi concludere che le leggi degli anni 1860-1870 non riuscirono ad alleviare il pauperismo, bensì ad impedire che questo si allargasse a più ampi strati di lavoratori poveri. Quanto ai regolamenti edilizi, esercitarono anch'essi un ruolo positivo nel migliorare la qualità delle abitazioni che venivano costruite, ma il loro compito non era quello di realizzare case per i lavoratori e per la popolazione molto povera.

In conclusione, solamente i lavoratori più qualificati e gli artigiani riuscirono nel tempo a migliorare la loro condizione abitativa, e ciò coincise in larga parte o con l'accesso ai nuovi *tenements* costruiti dalle società filantropiche in sostituzione degli *slums*, oppure con la loro emigrazione verso i *suburbs*.⁴⁶⁵ I più

464 O. Hill, *Homes of the London Poor*, Macmillan, London 1883, p. 13.

465 A. Cox, "An Example to Others?: Public Housing in London 1840-1914", *op. cit.*.





1. Peabody Trust, Blackfriars Road,
Peabody Square, 1871





2. Peabody Trust, Herbrand Street, 1885





3. Peabody Trust, Herbrand Street, 1885



30
One Way



4. Improved Industrial Dwelling Company,
Leopold Buildings, Columbia Road, 1872



MERCERON STREET



LCC

ROYAL FOOD STORES

72

THE INVESTMENT FOR SEPTEMBER 2014



5. East End Dwellings Company, Mercheron Street e Bready Street, 1901





6. East End Dwellings Company, Tankerton Houses, Tankerton Sreet, Kings Cross, 1892





7. East End Dwellings Company, Charlwood House, Midhope Street, Kings Cross, 1892





8. East End Dwellings Company, Tonbridge Houses, Tonbridge Steet, 1904



GUINNESS' TRUST BUILDINGS

1897



1898

GUINNESS TRUST
BUILDINGS
1898

Guinness Court
nos 61-114

9. Guinness Trust Buildings, Snowfields,
Bermondsey, 1898





GUINNESS TRUST
BUILDINGS
1897

10. Guinness Trust Buildings, Snowfields, Bermondsey, 1897

PARTE SECONDA

POVERTÀ, RIFORME SOCIALI
E URBANE 1880 - 1914

Introduzione. La crisi di fine secolo e l'età delle riforme sociali e urbane

1. Fine secolo

Gli anni tra il 1870 e la Grande Guerra videro alcuni importanti cambiamenti che riguardarono la società e la città sia in Europa che negli altri continenti. Dal punto di vista politico, l'Europa raggiunse una dimensione imperiale mondiale, con l'espansione in Asia e in Africa, mai prima conosciuta da altri imperi del passato; nel continente europeo si formarono nuove nazioni (Germania, Italia) attraverso processi di unificazione di territori contigui prima indipendenti, ma aumentarono anche le tensioni interne (p. e. tra Gran Bretagna, Germania e Francia); con l'avvento delle democrazie parlamentari il diritto di voto si allargò sempre più verso gli strati sociali più deboli e le donne; i rappresentanti delle classi lavoratrici entrarono nei parlamenti nazionali; le leggi vennero discusse e approvate in parlamenti eletti dal popolo; si formarono nuovi partiti, sindacati e movimenti; la razionalizzazione burocratica si estese a tutti i settori della vita sociale e economica; le folle scesero in piazza e i conflitti divamparono ovunque; importanti riforme sociali e economiche furono avviate in quasi tutti i paesi.¹ Nel campo dell'economia industriale, dopo la crisi del periodo 1873-1896, si crearono grandi gruppi monopolistici che introdussero importanti trasformazioni nei processi produttivi come l'organizzazione scientifica del lavoro, la parcellizzazione delle mansioni, la catena di montaggio, il decentramento periferico delle lavorazioni manifatturiere, ovvero si diede vita alla cosiddetta fabbrica "fordista". A livello culturale si formò l'opinione pubblica, le culture tradizionali e locali sembrarono in crisi, stampa e giornali si diffusero anche tra le classi meno abbienti e importanti cambiamenti furono rappresentati dall'affermarsi della moda, del tempo libero e della partecipazione femminile alla vita culturale e politica, non più come fenomeni riguardanti le *élites*, bensì come forme di vita proprie di ampi strati della borghesia industriale e commerciale e delle classi lavoratrici

1 E. Gentile, *Ascesa e declino dell'Europa nel mondo. 1898-1918*, Garzanti, Milano 2018.

più specializzate (artigiani).² Dal punto di vista tecnologico, il progresso tecnico consentì delle importanti innovazioni nei trasporti navali, ferroviari e automobilistici, che divennero sempre più rapidi e meno costosi, nell'illuminazione pubblica e privata e nei collegamenti telefonici. Circa le grandi città, la popolazione continuò a crescere (Londra conterà 4,7 milioni di abitanti nel 1881 e 6,5 milioni nel 1901), ma ora esse persero residenti nelle aree centrali mentre ne guadagnarono in quelle periferiche che si espansero formando immensi nuovi quartieri occupati dalla piccola e media borghesia.³ Nelle città i progressi avvennero nella cultura (apertura di musei civici, teatri, biblioteche, scuole e università), nelle infrastrutture, nei servizi e negli spazi pubblici (nuove strade e piazze, illuminazione, reti fognarie e idriche, trasporti rapidi, giardini e parchi, campi da gioco, spazi per le esposizioni). Rispetto all'epoca vittoriana e hausmanniana, le grandi strade commerciali di Londra (Regent Street, Oxford Street), i *boulevards* di Parigi, le *avenues* di New York, i grandi parchi pubblici delle capitali non furono più frequentati solo dalla media e alta borghesia, ma divennero sempre più gli spazi delle moltitudini urbane, delle folle. I *grands magasins* e *department stores*, dove i capi d'abbigliamento erano venduti già confezionati e a prezzo fisso, non furono più i "paradisi delle signore" della borghesia, ma i luoghi del commercio di più numerosi e più ampi strati sociali: piccola e media borghesia, strati superiori delle classi lavoratrici industriali e artigianali. In seguito al miglioramento dei trasporti e dei mezzi di comunicazione che facilitarono la mobilità inter-continentale, infra-regionale e infra-urbana, le distanze si ridussero, individui e paesi furono più vicini tra loro e gli abitanti delle città divennero man mano più eterogenei quanto a *status* sociale, costumi, religioni, culture.⁴

2. La questione sociale

Nonostante questi progressi, ma anche a causa di essi, molti studiosi dell'epoca - la cosiddetta "belle époque" - sottolinearono che le società euro-

2 A. Corbin, *L'avènement des loisirs, 1850-1960*, Flammarion, Paris 2009; trad. it. *L'invenzione del tempo libero, 1860-1960*, Laterza, Roma-Bari 1996.

3 A. F. Weber, *The Growth of Cities in the Nineteenth Century: a Study in Statistics*, The Macmillan Company for Columbia University, New York 1899 e P. Meuriot, *Des agglomérations urbaines dans l'Europe contemporaine. Essai sur les causes, les conditions, les conséquences de leur développement*, Belin, Paris 1898.

4 C. Zimmermann, *Die Zeit der Metropolen*, Fischer Verlag, Frankfurt am Main 1996, trad. it. *L'era delle metropoli. Urbanizzazione e sviluppo della grande città*, il Mulino, Bologna 2004; F. Lenger, *L'abitante della metropoli*, in U. Frevert und H.-G. Haupt, herausgegeben, *Der Mensch des 19. Jahrhunderts*, Campus, Frankfurt 1999; trad. it., *L'uomo dell'Ottocento*, Laterza, Roma-Bari 2000, pp. 264-299 e S. Kern, *The Culture of Time and Space 1880-1918*, Harvard University Press, Cambridge, Mass. 1983; trad. it. *Il tempo e lo spazio. La percezione del mondo tra Otto e Novecento*, il Mulino, Bologna 1995.

pee erano afflitte da una grave questione sociale e urbana.⁵ Tra i primi e tra i più profondi, il filosofo Friedrich Nietzsche, a partire dagli anni 1880, esaminò criticamente quello che gli appariva il destino decadente dell'Europa delle masse (soprattutto per come esso si manifestava nell'utilitarismo inglese), mentre da parte sua aspirava ad individuare un diverso percorso che portasse all'emergere di individui complessi, ancora capaci di esprimere e praticare una volontà affermativa autonoma ("volontà di potenza"). Per Nietzsche, la degenerazione era un processo di decadimento fisico, morale e politico dell'uomo, in corso nella civiltà europea dall'epoca della crisi della cultura aristocratica greca e romana classica. Solo una "grande salute", una "grande politica" e un "grande stile", basati sulla "volontà di potenza", sulla "grande ragione" del corpo e sull'attenzione alle "cose prossime" come i luoghi in cui vivere e l'alimentazione, avrebbero potuto invertire la rotta, dopo che il processo di degenerazione avesse fatto il suo corso.⁶ A sua volta, Sigmund Freud sottolineava, in continuità con il pensiero di Nietzsche, come la civiltà del suo tempo fosse "edificata sulla repressione delle pulsioni" (aggressive, vendicative, sessuali, di potere, ecc.), che se portata oltre un certo limite provocava negli individui l'insorgere di "psiconevrosi" dannose per la civiltà stessa.⁷ Dal punto di vista sociologico, si avvertiva la contemporanea crisi, da un lato delle società locali, familiari, ristrette, e, dall'altro, delle libertà individuali (volontà, libero arbitrio, coscienza). La società di massa cambiava la scala della vita quotidiana e della politica che da locali divenivano sempre più nazionali e metropolitane. Per alcuni studiosi si assisteva alla crisi del paternalismo industriale nella gestione dei rapporti di lavoro e alla crisi delle comunità di vicinato. Veniva meno un mondo fatto di rapporti personali, circoscritti, disci-

5 M. Saler, ed., *The Fin-de-Siècle World*, Routledge, London 2015; D. Pick, *Faces of Degeneration. A European Disorder, c. 1848 - c. 1918*, Cambridge University Press, Cambridge 1989.

6 F. Nietzsche, *Al di là del bene e del male* [1886]. *Genealogia della morale* [1887], in *Opere*, edizione italiana diretta da G. Colli e M. Montanari, Volume VI, Tomo II, Adelphi, Milano 1968. Sulla critica di Nietzsche a H. Spencer e J. S. Mill, si veda M. C. Fornari, *La morale evolutiva del gregge. Nietzsche legge Spencer e Mill*, ETS, Pisa 2006. Sulla polemica di Nietzsche contro Darwin, si vedano G. Moore, *Nietzsche, Biology and Metaphor*, Cambridge University Press, Cambridge 2002; G. Moore and T. H. Brobjer, eds, *Nietzsche and Science*, Ashgate, Aldershot 2004; G. Moore, *Nietzsche and Evolutionary Theory*, in K. Ansell-Pearson, ed., *A Companion to Nietzsche*, Blackwell, Oxford 2006, pp. 517-531 e J. Richardson, *Nietzsche's New Darwinism*, Oxford University Press, Oxford 2004. Nietzsche lesse anche l'opera principale di Francis Galton, l'inventore dell'eugenetica di cui parleremo più avanti.

7 S. Freud, *La morale sessuale "civile" e il nervosismo moderno* [1908], in *Opere*, vol. 5, Bollati Boringhieri, Torino 2008, pp. 411-430. Dopo la guerra Freud svilupperà ulteriormente questa analisi in *Il disagio della civiltà* [1929], in *Opere*, vol. 10, pp. 557-630. Sul pensiero sociale di Freud si vedano P. L. Assoun, *Freud et les sciences sociales. Psychanalyse et théorie de la Culture*, Colin, Paris 1993; trad. it. *Freud e le scienze sociali. Psicoanalisi e teoria della cultura*, Borla, Roma 1999; S. Haber, *Freud et la théorie sociale*, La Dispute, Paris 2012 e Id, *Freud sociologue*, Le Bord de l'Eau, Lormont 2012. Sul rapporto tra Freud e Nietzsche si veda P. L. Assoun, *Freud et Nietzsche*, PUF, Paris 2008.

plinari, sia in ambito lavorativo che abitativo (famiglia, scuola, chiesa, vicinato). Lo sostituiva un mondo di individui, di relazioni impersonali, razionali, calcolate, funzionali, meccaniche, di massa, normalizzate, economiche. Il controllo sociale impersonale si sostituiva alla disciplina esercitata dalle relazioni personali. Lo studioso tedesco Ferdinand Tönnies metteva in luce la contrapposizione tra “comunità” e “società”. Si trattava di un’opposizione tra legami sociali basati sugli affetti, sulla famiglia, sul vicinato e sulle tradizioni, e relazioni basate sulla razionalità, gli spazi pubblici, la mobilità e la città. Essa poteva assumere un significato sia temporale (il passaggio storico evolutivo dalla comunità alla società e dal villaggio alla metropoli), che spaziale (la coesistenza conflittuale nelle metropoli di comunità locali e reti sovralocali).⁸ Lo psicologo sociale francese Gustave Le Bon sosteneva che si fosse entrati nell’“era delle folle” le quali erano distruttive, in fondo conservatrici, impulsive, prive di razionalità e suggestionabili da capi privi di scrupoli.⁹ Per parte sua, Gabriel Tarde, un importante sociologo francese dell’epoca, definì la questione sociale come un’“idra dalle mille teste” che costringeva a dover scegliere tra il consenso e il conflitto e tra la concorrenza e il socialismo.¹⁰ Secondo il sociologo tedesco Georg Simmel si era di fronte da un conflitto tra l’enorme espansione quantitativa della “cultura oggettiva”, rappresentata dall’“economia del denaro”, e le ridotte capacità di interiorizzazione della “cultura soggettiva”.¹¹ E della tragicità del conflitto sociale dell’epoca parlava anche Max Weber quando diceva che “la vita, in quanto deve fondarsi su se stessa ed esser compresa in se stessa, conosce soltanto il reciproco eterno conflitto di quelle divinità, ossia, fuor di metafora, l’impossibilità di conciliare e risolvere l’antagonismo tra le posizioni ultime in generale rispetto alla vita, vale a dire la necessità di *decidere* per l’una o per l’altra”.¹²

Mentre gli studiosi dell’Europa continentale ragionavano sulle strutture profonde dei cambiamenti sociali e culturali, in Gran Bretagna era ancora molto viva la tradizione di studi - esaminata nella prima parte del libro -, rappresentata da Hobbes, Hume, Locke, Smith, Ricardo, Malthus, Bentham, Chadwick, S. Mill,

8 F. Tönnies, *Comunità e società* [1887]; trad. it. Edizioni di Comunità, Milano 1979.

9 G. Le Bon, *Psychologie des foules*, Alcan, Paris 1895; trad. it. *Psicologia delle folle*, introduzione di P. Melograni, Mondadori, Milano 1982.

10 G. Tarde, *Le leggi dell’imitazione* [1890]; trad. it. in *Scritti sociologici*, a cura di Franco Ferrarotti, UTET, Torino 1976, p. 74.

11 G. Simmel, *Soziologie* [1908], trad. it. *Sociologia*, Comunità, Milano 1989. Sulla crisi in Germania: G. Eley, ed., *Society, Culture, and the State in Germany, 1870-1930*, The University of Michigan Press, 1996 e M. Kitchen, *A History of Modern Germany*, Wiley-Blackwell, Oxford 2012.

12 M. Weber, *Wissenschaft als Beruf*, Duncker und Humboldt, München und Leipzig 1919; trad. it. *Il lavoro intellettuale come professione*, Einaudi, Torino 1983, p. 37.

Mayhew e altri (giornalisti, medici, statistici, filantropi, ecc.) che avevano indagato sui problemi del governo della nazione, dell'economia di mercato, del peso della popolazione sulle risorse scarse, della rendita, delle differenze sociali, del pauperismo, della salute pubblica e su altre questioni pratiche della vita economica e politica (lo studioso più simile ai sociologi europei fu Spencer, Marx - tedesco, ma residente a Londra - quello che unì le due tradizioni). La conseguenza del perdurare di questa tradizione fu che in Gran Bretagna l'accento degli studiosi venne messo soprattutto sulla questione della povertà. Dagli anni 1870 l'economia britannica aveva iniziato a mostrare segni di depressione.¹³ In questo contesto di crescente allarme, la piaga sociale delle povertà venne indagata in modo particolarmente approfondito da Charles Booth che dal 1889 al 1903 pubblicò la fondamentale *social survey*, *Life and Labour of the People in London*, che denunciava come circa un terzo della popolazione della città vivesse in condizioni di povertà dovuta a disoccupazione, lavoro precario e sottopagato e a condizioni insalubri di vita. Per Booth l'8,5% della popolazione complessiva versava in condizioni di vera e propria indigenza per propria responsabilità, mentre il 22% era povero, ma non indigente, per cause legate a fattori strutturali e alla stagionalità di alcuni settori produttivi.¹⁴ A risultati molto simili giunse anche la ricerca di B. Seebohm Rowntree del 1899 sulla povertà e i cicli di vita familiari a York che riscontrò che il 10% della popolazione totale, pari al 15,46% dei lavoratori, viveva in condizioni di "primary poverty", ovvero con un reddito inferiore a quello necessario per mantenere un'efficienza fisica e che la "secondary poverty" rappresentava il 18% della popolazione totale di York.¹⁵ In questi studi la povertà veniva ricondotta alla diffusione del lavoro precario in piccoli laboratori e a domicilio, il cosiddetto *sweating system*, e alla disoccupazione stagionale o a quella dovuta ai processi di ristrutturazione industriale. Secondo molti osservatori, era l'offerta di una manodopera senza qualificazione, disponibile a qualsiasi condizione di occupazione, a permettere l'esistenza dello *sweating system* che si caratterizzava per l'alto tasso di sfruttamento, le lunghe ore di lavoro, l'occupazione dei minorenni, la facilità di licenziamento e i bassi salari. A testimonianza della gravità della questione, i costi per i contribuenti e le spese annuali per poveri assistiti dalla PL continuarono a crescere fino al 1906. La persistenza della questione della povertà diede

13 M. Pugh, *State and Society. A Social and Political History of Britain since 1870*, Bloomsbury, London 2017, pp. 3-22.

14 C. Booth, *Life and Labour of the People in London; First Series: Poverty, I, East, Central and South London* [1889-1891], *op. cit.*

15 B.S. Rowntree, *Poverty. A Study of Town Life*, Macmillan, London 1901 (copia anastatica della Policy Press, Bristol 2000, con una prefazione di J. Brashaw). Di Rowntree si veda anche *Poverty and Progress. A Second Social Survey of York*, Longmans, London 1941.

vita in Gran Bretagna ad un dibattito sul ruolo della PL che vide due posizioni contrapposte: da un lato, i liberali che volevano il mantenimento delle misure previste da questa legge che avrebbero dovuto mirare, ancor più che in passato, all'assistenza agli indigenti; da un altro lato, i socialisti *Fabiani* che invece ritenevano che della popolazione povera avrebbero dovuto farsene carico i servizi sanitari, scolastici, pensionistici, ecc. che erano previsti per tutta la popolazione, senza differenziazioni di censo.¹⁶

Sempre in Gran Bretagna, un'altra componente della questione sociale era costituita dalla crisi demografica e migratoria. Verso la fine del secolo, si assistette ad una ripresa dei movimenti migratori, soprattutto verso Londra, di ebrei poveri provenienti dalla Russia, dalla Polonia, dall'Ungheria e dalla Germania in seguito alle persecuzioni religiose antisemite. Si trattava di una popolazione perlopiù indigente, che si concentrava negli *slums* e che trovava occupazione nei lavori precari a domicilio o nei piccoli laboratori di cui si è detto. Contemporaneamente a questo problema, esplose però anche quello relativo alla diminuzione della natalità tra le classi medie - dovuta alla diffusione delle pratiche contraccettive e alle preoccupazioni economiche -, e all'aumento dei tassi di fertilità delle classi più povere e considerate *unfit*. Come ha scritto Richard A. Soloway riportando un'analisi dei dati censuari sulla fertilità matrimoniale effettuata dal *General Register Office*, "By 1911 this meant that the doctors, teachers, clergymen, scientists, bankers, barristers, chemists, accountants, military officers, businessmen, and prosperous landowners ... had sired an average of 3.4 children. This was nearly half the 6.1 reported for the more numerous coal miners, boilermakers, general laborers, shipyard workers, dockers, riveters, pig iron workers, coal heavers, and scavengers at the other end of the socioeconomic spectrum".¹⁷ Come esito di tali cambiamenti demografici, della supposta ereditarietà delle condizioni mentali e fisiche deficitarie dei nuovi migranti, dello spopolamento delle campagne a favore delle città e del persistente degrado degli *slums* urbani, si temeva che si

16 Sulla crisi in Gran Bretagna: D. Read, *England 1868-1914. The age of urban democracy*, Longman, London 1979; Id., ed., *Edwardian England*, Croom Helm, London 1982; M. Pugh, *The Making of Modern British Politics, 1867-1945*, Blackwell, Oxford 2002, pp. 91-145; Id., *State and Society*, *op. cit.*, pp. 3-229; S. Heffer, *The Age of Decadence. Britain 1880 to 1914*, Windmill Books, London 2017 e D. Cannadine, *Victorious Century*, *op. cit.*, pp. 446-458.

17 R. A. Soloway, *Demography and Degeneration. Eugenics and the Declining Birthrate in Twentieth-Century Britain*, The University of North Carolina Press, Chapel Hill and London 1990, p. 11.

sarebbe assistito a breve termine alla “degenerazione della razza”.¹⁸ Segnali in tal senso provenivano dagli insuccessi dell’esercito britannico nella guerra contro i Boeri in Sud Africa (1899-1902). Altre preoccupazioni del genere erano poi costituite dalla diffusione dell’alcolismo, della prostituzione, della pornografia, della criminalità e dei suicidi. L’“eugenetica”, una nuova scienza fondata da Francis Galton e da Karl Pearson su basi statistiche, si proponeva di contrastare questi processi degenerativi facendo in modo che uomini di talento sposassero donne dello stesso livello mettendo al mondo figli di alta qualità (questi argomenti vengono ripresi con maggiore ampiezza nel capitolo successivo). Nel frattempo, nel decennio 1904-1914 emigrarono dalla Gran Bretagna verso le colonie dell’Impero circa 1,7 milioni di cittadini (tra questi figuravano 90 mila bambini prelevati da prigionieri, *workhouses* e orfanatrofi ad opera di società di assistenza).¹⁹ Preoccupazioni circa il declino delle nascite vennero anche espresse dal *National Council of Public Morals for the Promotion of Race Regeneration - Spiritual, Moral and Physical* che nel 1916 pubblicò un rapporto in cui si metteva in luce che i proprietari di case d’affitto preferivano offrire le loro abitazioni a famiglie senza figli; che i poveri avevano difficoltà ad affittare delle abitazioni e a formare delle famiglie; che le pratiche degli aborti erano pericolose, e che il “desire for self-improvement, and prudence, is the most potent cause of family restriction”.²⁰ Questo comitato si esprimeva quindi a favore di una ripresa delle nascite e di un miglioramento delle condizioni economiche dei poveri. Dal punto di vista economico, infine, l’Esposizione universale di Parigi del 1900 aveva mostrato come la Germania avesse di fatto superato la Gran Bretagna nel campo industriale, delle innovazioni tecnologiche e dell’efficienza nazionale. All’apice dell’espansione del suo impero, la Gran Bretagna mostrava molti segni di fragilità.²¹ Povertà, cambiamenti demografici e debolezza dell’apparato statale rappresentavano le tre maggiori questioni che i britannici avevano di fronte a sé.

18 R. A. Soloway, *Demography and Degeneration, op. cit.*, Id., *Birth Control & the Population Question: England, 1877-1930*, The University of North Carolina Press, Chapel Hill and London 1982, pp. 3-155 e D. Pick, *Faces of Degeneration. A European Disorder, c. 1848 - c. 1918*, Cambridge University Press, Cambridge 1989. In *Demography and Degeneration*, pp. 49-50, Soloway nota che importanti studiosi come Havelock Ellis, sulla scia delle teorie di H. Spencer, avevano invece una opinione più positiva circa i processi demografici in corso. Si vedano anche gli studi contemporanei di E. R. Lankester, *Degeneration: A Chapter in Darwinism*, Macmillan, London 1880; C. Féré, *Dégénérescence et criminalité. Essai physiologique*, Alcan, Paris 1888; V. Magnan e P.-M. Le-grain, *Les dégénérés*, Rueff, Paris 1895 e C. Lombroso, *L'uomo delinquente in rapporto all'antropologia, giurisprudenza e alle discipline carcerarie* [1876], Bocca, Torino 1878.

19 J. Vernon, *Distant Strangers, op. cit.*, p. 25 e p. 139 (in nota).

20 Report of the National Birth-Rate Commission, *The Declining Birth-Rate. Its Causes and Effects*, Chapman and Hall, London 1916.

21 J. Harris, *Private Lives, Public Spirit: Britain 1870-1914*, Penguin, Harmondsworth 1994, p. 255.

La Francia della Terza Repubblica, una nazione governata dagli inizi del secolo dai radicali e dai socialisti riformisti, era allora attraversata da forti conflitti politici economici, sociali, religiosi e razziali (l'affare Dreyfus), e vedeva la crescita di un forte movimento di destra reazionario.²² Come in Gran Bretagna, anche in Francia si assisteva a un forte declino della natalità, segnalato con preoccupazione nel 1911 da un importante demografo come Jacques Bertillon.²³ In questo contesto molti osservatori avvertivano e temevano la crisi del “carattere nazionale”, della “coscienza collettiva”, ovvero di ciò che costituiva, a loro avviso, il legame sociale nazionale.²⁴ I legami sociali e il concetto tradizionale di società come insieme organico ordinato, gerarchico e armonico apparivano instabili. Si era allora costretti ad interrogarsi di nuovo su che cosa teneva insieme gli individui e i gruppi sociali del paese e sui fattori che provocavano i fenomeni di disintegrazione e di degenerazione. Si trattava di un cedimento della morale collettiva nazionale che non esercitava più il pieno il controllo dei comportamenti individuali. Ciò non significava, però, che l'individuo fosse più libero. Per il sociologo francese Émile Durkheim l'individuo moderno, che viveva nelle società “superiori”, contrassegnate dalla divisione del lavoro e dalla congestione urbana, soffriva invece di una crescente “anomia” che si manifestava, per esempio, nell'aumento dei suicidi.²⁵ Per il sociologo francese, era quindi necessario rivitalizzare aspetti come il carattere nazionale, la morale collettiva e la solidarietà sociale che nel passato erano stati sostenuti dalle forme della vita religiosa, dalle credenze comuni e dalle corporazioni professionali. Nella società moderna ciò poteva avvenire, secondo Durkheim, attraverso la “solidarietà organica” basata sulla coscienza della divisione del lavoro sociale e sulla specializzazione funzionale degli individui.²⁶ Per il sociologo René Worms, le “maladies

22 Z. Sternhell, *La droite révolutionnaire*, Seuil, Paris 1978; trad. it. *La destra rivoluzionaria. Le origini francesi del fascismo, 1885-1914*, Corbaccio, Milano 1997.

23 P. Blom, *The Vertigo Years. Europe, 1900-1914*, Basic Books, New York 2008, p. 13.

24 Sulla crisi in Francia: K. W. Swart, *The Sense of Decadence in Nineteenth-Century France*, Martinus Nijhoff, The Hague, 1964; E. C. Hansen, *Disaffection and Decadence. A Crisis in French Intellectual Thought 1848-1898*, University Press of America, Washington 1982; E. Weber, *France fin de siècle*, The Belknap Press, Cambridge, Mass., 1986; Z. Sternhell, *La destra rivoluzionaria*, op. cit.; R. A. Nye, *The Origins of Crowd Psychology. Gustave LeBon and the Crisis of Mass Democracy in the Third Republic*, Sage, 1975; R. A. Nye, *Crime, Madness, & Politics in Modern France. The Medical Concept of National Decline*, Princeton University Press, Princeton 1984.

25 É. Durkheim, *De la division du travail social. Étude sur l'organisation des sociétés supérieures*, Felix Alcan, Paris 1893; trad. it. *La divisione del lavoro sociale*, Comunità, Milano 1962; É. Durkheim, *Le suicide. Étude de sociologie*, Félix Alcan, Paris 1897; trad. it. *Il suicidio. L'educazione morale*, UTET, Milano 1970; É. Durkheim, *Les formes élémentaires de la vie religieuse. La système totémique en Australie*, Félix Alcan, Paris 1912; trad. it. *Le forme elementari della vita religiosa*, Comunità, Milano 1963.

26 J. Terrier, *Visions of the Social. Society as a Political Project in France, 1750-1950*, Brill, Leiden 2011.

sociales” avevano sia cause esterne (guerre, competizione internazionale) che interne (diffusione delle malattie mentali, degli scioperi e della disoccupazione).²⁷ Quanto ai “*remèdes sociaux*”, il governo avrebbe potuto intervenire in materia di produzione e di circolazione, ma “il faut que les classes ouvrières - puisque c’est d’elles surtout qu’il s’agit - se montrent dignes des faveurs de l’État”.²⁸ Lo stato doveva agire dove il privato era impotente e il principio che doveva guidare l’azione sociale era quello della solidarietà tra gli individui e tra le classi e non quello dell’individualismo spenceriano o del socialismo.²⁹

La “crisi di fine secolo” era avvertita con particolare acutezza anche in Italia, un paese che, sotto la guida moderatamente riformista di Giovanni Giolitti e percorso da un’alta conflittualità politica e sindacale, si avviava verso una rapida industrializzazione delle città del Nord, mentre le campagne e il Mezzogiorno rimanevano ancora fortemente arretrati.³⁰ Qui, come scrive Luisa Mangoni, “veniva proposta l’immagine di una società quasi snervata dalla rapidità dei suoi progressi tecnici, apparentemente inadatta a dare ordine alla nuova dilatazione della sua struttura interna, inquieta sulla capacità di tenuta dei tradizionali baluardi istituzionali, percorsa da improvvise convulsioni per la cui analisi e comprensione non erano più sufficienti gli strumenti offerti dalla sociologia tradizionale ... Già dal 1870, degenerazione, evoluzione regressiva, fatale ostilità delle razze, inevitabile decadenza dei popoli civilizzati, erano stati concetti presenti nella cultura positivista, ma ora, alla svolta degli anni ’90, essi ne divenivano i riferimenti comuni”.³¹ La crisi di fine secolo era perciò qui crisi di fiducia nel progresso della società borghese e affermazione di sentimenti nichilistici. Si noti poi che in Italia la questione sociale era fatta coincidere con la questione criminale. Come scrive John A. Davis, “soprattutto negli anni dopo il 1878, tutte le varie questioni che i problemi sociali italiani suscitarono erano descritte e discusse sempre più nei termini descrittivi e tecnici della criminalità; nei decenni in cui la crisi agraria raggiunse l’apice e quando le agitazioni sociali stavano aumentando nelle città e nelle campagne, scrittori politici e teorici della società, che erano d’accordo su

27 R. Worms, *Organisme et société*, Giard & Brière, Paris 1896, pp. 319-323.

28 *Ibid.*, p. 347.

29 Cfr. *ibid.*, pp. 368-390. Su questi temi si vedano anche L. Bourgeois, *La Solidarité* [1896], Le bord de l’eau, Paris 2008; L. Bourgeois, *La politique de la prévoyance sociale*, Paris 1914; C. Gide, *Économie sociale*, Société du recueil général des lois et des arrêts, Paris 1905; trad. it. *Economia sociale*, Milano, Vallardi, 1909; C. Gide, *Les sociétés coopératives de consommation*, A. Colin, Paris 1910; C. Gide et A. Daude-Baucel, *De la lutte contre la cherté par les organisations privées*, PUF, Paris 1926; C. Bouglé, *Le solidarisme*, 1924.

30 G. Procacci, *La lotta di classe in Italia agli inizi del secolo XX*, Editori Riuniti, Roma 1972; G. Carocci, *Storia d’Italia dall’Unità ad oggi*, Feltrinelli, Milano 1975.

31 L. Mangoni, *Una crisi fine secolo. La cultura italiana e la Francia fra Otto e Novecento*, Einaudi, Torino 1985, pp. 7-8.

poco altro, potevano almeno accordarsi sul fatto che la criminalità era uno dei sintomi principali e peculiari delle profonde patologie della società italiana ... Molte preoccupazioni e considerazioni finirono, ad un certo punto, per convergere attorno al tema della criminalità, da questioni più propriamente di giustizia e di ordine pubblico ad altre più generali sul ruolo e la legittimità dello stato e della rivoluzione liberale”.³² In questi anni in Italia lo studioso più noto della criminalità ordinaria e di quella politica fu Cesare Lombroso (1835-1909) che pubblicò diversi lavori sul “delinquente nato” vittima della “regressione atavica” per cui “molti dei caratteri che presentano gli uomini selvaggi, le razze colorate, rincorrono anche spessissimo nei delinquenti abituali”.³³ Un altro studioso influente nel dibattito italiano sulla criminalità fu Enrico Ferri (1856-1929) che unì l’antropologia criminale con la sociologia criminale.³⁴ Allievo di Ferri fu Scipio Sighele (1868-1913) che divenne famoso per un libro sulla “folla delinquente”.³⁵ Altri studi sulla criminalità vennero poi condotti da Pasquale Villari, Filippo Turati e Nicola Colajanni.³⁶ Quest’ultimi si differenziarono dai precedenti per il rifiuto delle tesi antropologiche e per un’apertura invece all’analisi dei fattori sociali della criminalità.

In tutta Europa si notava poi spesso, con disagio, che le donne stavano uscendo dall’ombra della società patriarcale, che l’instabilità sociale si era acuita e che le emozioni e i sentimenti non erano più solamente quelli religiosi e familiari, ma che invece erano sempre più quelli legati alla presenza delle masse nel lavoro, nei consumi e nella politica. Infine, l’entrata nella scena politica delle “folle” suscitava allarme per il pericolo dell’affermarsi del socialismo. Qui furono principalmente la criminologia e la psicologia sociale - rappresentate da Hyppolite Tai-

32 J. A. Davis, *Legge e ordine. Autorità e conflitti nell’Italia dell’800*, Franco Angeli, Milano 1989, pp. 346 e 347.

33 C. Lombroso, *L’uomo delinquente in rapporto all’antropologia, giurisprudenza e alle discipline carcerarie* [1876], Bocca, Torino 1878, II ediz., p. 375; C. Lombroso, *L’uomo bianco e l’uomo di colore. Letture sull’origine e le varietà delle razze umane*, Sacchetto, Padova 1871; C. Lombroso, *Genio e follia* [1864], Bocca, Torino 1882; C. Lombroso, *Sull’incremento del delitto in Italia e sui mezzi per arrestarlo*, Bocca, Torino 1879; C. Lombroso, *Genio e degenerazione*, Sandron, Palermo 1898; C. Lombroso e R. Laschi, *Du délit politique*, in *Premier Congrès International d’Anthropologie Criminelle*, Rome 1885, Forzani, Rome 1885; C. Lombroso e R. Laschi, *Il delitto politico e le rivoluzioni in rapporto al diritto, all’antropologia criminale ed alla scienza di governo*, Bocca, Torino 1890; C. Lombroso, *La funzione sociale del delitto*, Sandron, Palermo 1896.

34 E. Ferri, *I nuovi orizzonti del diritto e della procedura penale*, Zanichelli, Bologna 1881 e E. Ferri, *Sociologia criminale. Nuovi orizzonti del diritto e della procedura penale*, Bocca, Torino 1892, III ed.

35 Sighele, *La folla delinquente* [1891], introduzione di C. Gallini, Marsilio, Venezia 1985.

36 P. Villari, *Le lettere meridionali ed altri scritti sulla questione sociale in Italia* [1878], Bocca, Torino 1885; F. Turati, *Il delitto e la questione sociale. Appunti sulla questione penale* (1883), in Luigi Cortesi, a cura di, *Turati giovane. Scapigliatura, positivismo, marxismo*, Edizioni Avanti!, Milano 1962, pp. 158-213 e N. Colajanni, *La sociologia criminale*, Tropea, Catania 1889.

ne, Théodule Ribot, Gabriel Tarde, Henry Fournial e Gustav Le Bon in Francia, Cesare Lombroso, Enrico Ferri e Scipio Sighele e in Italia, William McDougall e Wilfred Trotter in Gran Bretagna -, le nuove scienze che si assunsero il compito di indagare questi fenomeni: una minoranza di facinorosi e di degenerati che viveva negli *slums* poteva influenzare “l’anima delle folle” (Le Bon) e portare alla sovversione dell’ordine politico.³⁷ Si ricordi anche che, come detto più sopra, vi era un grande allarme per la crescita demografica dei più poveri e per la bassa fertilità dei ceti medi e superiori. Il timore di studiosi e governanti era che l’ordine venisse sovvertito e che le classi lavoratrici “rispettabili” e “responsabili” fossero trascinate verso il socialismo da un numero ristretto di individui pericolosi, appartenenti al *residuum* della popolazione, che si mescolavano tra gli operai specializzati e gli artigiani. Secondo i teorici delle folle, quando queste si formavano per protestare, erano irrazionali, nichiliste, pericolose, in quanto agivano in base a passioni collettive contagiose e non secondo la razionalità di cui ogni singolo individuo era dotato.³⁸ La paura era il sentimento più volte espresso da chi avvertiva come pericolo non più o non solo, come per buona parte del XIX secolo, le malattie epidemiche e i comportamenti morali (alcolismo, prostituzione, piccola criminalità) delle cosiddette *classes dangereuses*, ma piuttosto i comportamenti politici delle classi lavoratrici che costituivano le folle ingovernabili che occupavano le piazze delle metropoli per sovvertire l’ordine borghese. Come nel caso della trasmissione delle malattie, ciò che si temeva era il contagio delle passioni che avveniva in una moltitudine di corpi a stretto contatto fisico. Il criminale anarchico straniero era la figura che rappresentava tutti gli aspetti che assumeva adesso la paura sociale.³⁹

3. La questione urbana

Oltre che dalla questione sociale, il fine secolo fu caratterizzato anche dalla crisi urbana. Gli studiosi britannici (si veda il secondo capitolo della parte seconda) e francesi dell’epoca sottolineavano che i fenomeni di crisi abitativa (sovraffollamento) si aggravavano ancor più per effetto degli interventi di eli-

37 G. Tarde, *L’opinion et la foule* [1901], PUF, Paris 1989; H. Fournial, *Essai sur la psychologie des foules. Considérations médico-judiciaires sur les responsabilités collectives*, Faculté de Médecine et de Pharmacie de Lyon, Storck, Lione 1892; G. Le Bon, *Psychologie des foules*, Alcan, Paris 1895; trad. it. *Psicologia delle folle*, introduzione di P. Melograni, Mondadori, Milano 1982 e S. Sighele, *La folla delinquente* [1891], *op.cit.*

38 O. Bosc, *La foule criminelle. Politique et criminalité dans l’Europe du tournant du XIXe siècle*, Fayard, 2007.

39 R. Bodei, “L’individuo nella massa: filosofia, psicopatologia e psicologia delle folle nella cultura francese *fin de siècle*”, in M. Donzelli e M. Fimiani, a cura di, *Figure dell’individualità nella Francia tra Otto e Novecento*, Marietti, Genova 1993, pp. 55-69 e R. Bodei, *Destini personali. L’età della colonizzazione delle coscienze*, Feltrinelli, Milano 2002.

minazione degli *slums* e di rinnovo urbano che venivano spesso effettuati senza provvedere alla sistemazione degli sfrattati.⁴⁰ Quando erano realizzati nuovi edifici per le classi lavoratrici, gli affitti risultavano troppo alti per i più poveri che quindi migravano da uno *slum* all'altro. In Gran Bretagna un'inchiesta sulle condizioni abitative metteva in luce il grave problema del sovraffollamento e l'ampiezza del numero di famiglie che vivevano in una sola stanza.⁴¹ Anche in questo caso, come in quello della povertà, ci si rendeva conto che il sovraffollamento e gli *slums* non erano l'effetto di una mancanza morale degli abitanti, bensì perlopiù la conseguenza di bassi salari, di disoccupazione, della precarietà del lavoro, del peso della rendita e degli interventi di rinnovo urbano che comportavano migliaia di sfrattati e peggioravano le condizioni abitative dei più poveri. Le conseguenze negative del sovraffollamento e del degrado urbano vennero poi messe in luce da un'indagine governativa del 1904 che mise in luce la debolezza costituzionale dei giovani provenienti dalle classi lavoratrici.⁴² Allo stesso tempo, i tentativi di riforma morale e di creazione di uno spirito comunitario negli *slums* fatti dal *settlement movement* si rivelavano poco efficaci.⁴³ Questi aspetti della crisi urbana assumevano proporzioni ancora maggiori che in passato in quanto essi si manifestavano non solo nelle nazioni e nelle grandi città europee, ma anche negli Stati Uniti in metropoli come New York e Chicago. A testimoniare questa consapevolezza nel 1896 veniva pubblicato un volume che raccoglieva saggi su *The Poor in Great Cities* come Londra, New York, Boston, Chicago, Parigi e Napoli.⁴⁴

Perdipiù, con l'innarrestabile espansione suburbana, la geografia sociale delle metropoli cambiava radicalmente: si costruivano periferie residenziali omogenee dal punto di vista sociale, cosicché c'erano sempre meno possibilità di contatto tra i ceti medi, medio-bassi e le classi lavoratrici "rispettabili" suburbane, e la popolazione più povera che era costretta a vivere negli *slums*.⁴⁵ Con la continua espansione della città verso le periferie, sorgeva poi la questione

40 H. Meller, *Towns, Plans and Society in Modern Britain*, Cambridge University Press, Cambridge 1997.

41 *First Report of Her Majesty's Commissioners for Inquiring into the Housing of the Working Classes*, Eyre and Spottiswoode, London 1885.

42 *Report of the Inter-Departmental Committee on Physical Deterioration* (vol. I. - Report and Appendix, P.P., 1904).

43 S. Meacham, *Toynbee Hall and Social Reform, 1880-1914. The Search for Community*, Yale University Press, New Haven 1987.

44 R. A. Woods et al., *The Poor in Great Cities. Their problems and what is being done to solve them*, Kegan Paul, London 1896.

45 H. J. Dyos and D. A. Reeder, *Slums and Suburbs*, in H. J. Dyos and M. Wolff, eds, *The Victorian City*, Routledge & Kegan Paul, London 1973, pp. 359-386 e F. M. L. Thompson, *The Rise of Respectable Society. A Social History of Victorian Britain, 1830-1900*, Fontana Press, London 1988, pp. 152-196.

del disordine insediativo che era provocato dall'assenza di piani urbanistici che regolassero la crescita suburbana. Per alcuni studiosi, inoltre, i modi di questa crescita periferica impedivano il formarsi di comunità di vicinato che avrebbero potuto contrastare i fenomeni di spersonalizzazione dei legami sociali che erano sempre più acuti nelle grandi città. Gli spazi centrali e maggiormente accessibili delle metropoli vedevano invece soprattutto uno sviluppo impetuoso delle attività terziarie e della rendita dei terreni e degli edifici, ma ciò significava, come si è detto, l'espulsione degli abitanti più poveri verso gli *slums* che non erano ancora interessati dagli interventi di rinnovo urbano.

Si deve infine ricordare che alla fine del XIX secolo si diffondeva anche la paura che in conseguenza della formazione delle grandi metropoli si fosse generata una malattia psichica chiamata "neurastenia" che consisteva nella perdita di vigore dell'apparato nervoso individuale.⁴⁶ Ora erano le grandi dimensioni spaziali e demografiche della metropoli, il ritmo di vita veloce, la mobilità accelerata, le continue trasformazioni del paesaggio urbano, lo spaesamento, le relazioni superficiali e l'anonimato ad essere accusati di provocare delle conseguenze negative nell'apparato psicologico degli individui. Georg Simmel metteva in luce come la vita mentale degli individui fosse sopraffatta dalle metropoli.⁴⁷ Oltre alla neurastenia si indagavano anche altre malattie nervose, come l'agorafobia, specificamente legate ai nuovi spazi pubblici urbani.⁴⁸ Se teniamo conto degli studi sulle folle sopra richiamati, possiamo osservare che nel loro insieme questi lavori attinenti la psicologia sociale della vita urbana fornivano un altro punto d'appoggio, oltre a quello costituito dalla questione sanitaria ed abitativa, alle politiche di decentramento residenziale e industriale verso le periferie e alla prospettiva di formare dei *garden suburbs* e delle *garden cities* in sostituzione dei quartieri più densi e delle metropoli.

4. Le scienze urbane e sociali

Dagli anni 1890 fino al 1914 si profilò quindi una crisi che fu data dall'intreccio tra questione sociale e questione urbana. La metropoli costituì lo sfondo della crisi, ma ne divenne anche protagonista per gli effetti che sembrò produr-

46 M. Gijswijt-Hofstra and R. Porter, eds, *Cultures of Neurasthenia from Beard to First World War*, Rodopi, Amsterdam 2001.

47 G. Simmel, *Metropoli e personalità* [1903], trad. it. in G. Martinotti, a cura di, *Città e analisi sociologica*, Marsilio, Padova 1968. Cfr. anche A. Killen, *Berlin Electropolis. Shock, Nerves, and German Modernity*, University of California Press, 2006 e M. Cowan, *Cult of the Will. Nervousness and German Modernity*, The Pennsylvania State University Press, University Park 2008.

48 A. Vidler, "Bodies in Space/Subjects in the City: Psychopathologies of Modern Urbanism", *Differences*, 5, 3, 1993, pp. 31-51.

re su chi l'abitava, sulla società, l'economia, la cultura e la politica. Nella città sembrarono confluire, annodarsi e prodursi tutte le questioni sociali e spaziali sopra richiamate. La "degenerazione della razza" era l'effetto temuto più grave. La paura era che la degenerazione travalicasse i confini dell'indigenza e si diffondesse a più ampi strati sociali, portando ad una rottura dei legami sociali. In Gran Bretagna si rafforzò il movimento per l'"igiene sociale" che era nato nel secolo precedente attorno ai temi della salute pubblica e della riforma sanitaria.⁴⁹ Una nutrita ed eterogenea compagine di studiosi, desiderosi di compiere indagini scientifiche ed elaborare teorie, convergeva nel ritenere che la città fosse insieme la causa e il luogo di manifestazione di un insieme di patologie mediche (debolezza del corpo e della mente), economiche (peso della rendita), sociali (crisi della comunità) e spaziali (sovraffollamento, disordine insediativo). Conseguentemente a queste valutazioni, aumentavano gli appelli perché si ascoltassero di più gli 'esperti', perché si desse maggior potere alla 'tecnocrazia' e alle scienze (economia, sociologia, demografia, statistica, antropologia sociale, psicologia sociale, geografia umana, pianificazione urbana) che nel frattempo si stavano fondando. Ed in effetti in questi anni di fine secolo si affermò in Europa un nuovo ceto di tecnici, di esperti nell'amministrazione e nella politica dei suoli e delle abitazioni, di economisti, sociologi, eugenisti e pianificatori, politicamente orientati, che cercarono di costruire un sapere scientifico (nell'industria, nel mercato del lavoro, nella demografia, nell'assetto dell'*habitat*) adatto all'analisi e al governo della società e della città moderna.⁵⁰ Si assistette inoltre all'istituzionalizzazione di queste scienze umane o sociali nelle università e nelle organizzazioni professionali. Nel campo della pianificazione urbana, alcuni fra i più importanti studiosi furono Ildefonso Cerdà, John Nettlefold, William Thompson, Thomas Coglan Horsfall, Ralph Neville, Raymond Unwin, Patrick Geddes, Ebenezer Howard, Thomas Adams, Reinhard Baumeister, Hermann Joseph. Stübben, Rudolf Eberstadt e Camillo Sitte.

Queste scienze volevano individuare, ciascuna nel proprio ambito specialistico, leggi generali, comuni, oggettive, causali dei fenomeni sociali e della natura umana che esse studiavano. Si trattava poi di porre queste conoscenze a servizio della politica o dell'azione sociale pubblica. La consapevolezza dell'emergere della questione sociale e urbana, si accompagnava al pensiero che fosse sempre più necessaria una riforma sociale e che i principi della pianificazione

49 G. Jones, *Social Hygiene in Twentieth Century Britain*, Croom Helm, London 1986.

50 G. Procacci e A. Szakolczai, *La scoperta della società*, Carocci, Roma 2003; L. Mucchielli, *La découverte du social. Naissance de la sociologie en France (1870-1914)*, Éditions la Découverte, Paris 1998; C. Laval, *L'ambition sociologique. Saint-Simon, Comte, Tocqueville, Marx, Durkheim, Weber*, Gallimard, Paris 2012 e P. Bouvier, *Le lien sociale*, Gallimard, Paris 2005.

sociale dovessero moderare e/o sostituire quelli del *laissez-faire*. Ora lo sforzo di molti intellettuali e politici riformisti era quello di consolidare nuovi legami basati sullo stato sociale e sulla pianificazione.

In qualche modo, queste scienze interagivano tra loro. Per esempio, poiché la sociologia metteva l'accento sulla spersonalizzazione dei legami sociali moderni tipici delle aree centrali delle metropoli interessate dai processi di rinnovo urbano, gli urbanisti cercavano di ricostruire forme di comunità di vicinato nelle aree residenziali periferiche, come dimostra tutta la vicenda dei *gardens suburbs* e delle *garden cities*. Un altro esempio è quello dei *Sociological Papers*, la rivista della *Sociological Society* (1903-1907) diretta da Victor Branford, amico e collaboratore di Patrick Geddes, che ospitò a più riprese saggi dedicati all'eugenetica. Molti sociologi britannici cercavano nella biologia e nell'eugenetica le basi su cui costruire la sociologia.⁵¹ La stessa figura di Geddes, teorico della *Civics: As Applied Sociology*, era un esempio dell'interconnessione tra sociologia, eugenetica e pianificazione urbanistica.⁵²

Si può infine osservare che molti studiosi di sociologia e di antropologia sociale mettevano in luce l'importanza dei fenomeni di concentrazione della popolazione come fattori causali di aspetti del vivere sociale come la divisione del lavoro, la religione, i comportamenti politici e la devianza: Durkheim sottolineava come dalla "densità sociale" si sviluppavano fenomeni come la competizione, la specializzazione del lavoro e l'individualismo, ma anche come si producessero i fenomeni religiosi;⁵³ Lombroso, Ferri, Taine, Tarde, Le Bon e Sighele studiavano come dal raggruppamento degli individui nelle "folle" ne derivassero comportamenti irrazionali e criminali; Simmel metteva in luce come la vita mentale degli individui fosse sopraffatta dalle metropoli.

Gli studiosi di queste scienze umane si differenziavano da quelli del passato perché non basavano più le loro teorie sull'individuo e la sua libertà d'azione. Simmel, per esempio, sosteneva che "le pretese che la scienza sociologica ama far valere costituiscono la prosecuzione e il rispecchiamento teorico della potenza pratica raggiunta nel XIX secolo dalle masse rispetto agli interessi dell'indi-

51 C. Renwick, *British Sociology's Lost Biological Roots: A History of Future Past*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2012.

52 P. Geddes, "Civics: As Applied Sociology", *Sociological Papers*, Vol. I, Macmillan, London 1905 [1904], pp. 104-118 e P. Geddes, "Civics: As Applied Sociology. Part II", *Sociological Papers*, Vol. II, Macmillan, London 1906 [1905], pp. 57-111. In *Cities in Evolution*, Williamson & Norgate, London, 1915; trad. it. *Città in evoluzione*, il Saggiatore, Milano 1970, p. 347, scriveva che "Gli ideali della scienza civica e dell'eugenetica, esaminati insieme e non più studiati separatamente quali specializzazioni distinte, né postulati quali panacee rivali, potrebbero formare oggetto di un intero capitolo [del libro]".

53 É. Durkheim, *Les règles de la méthode sociologique* [1895]; trad. it. *Le regole del metodo sociologico*, Einaudi, Torino 2008, pp. 107-112.

duo” (egli tuttavia sottolineava che al di sotto dei grandi organi della società vi è necessariamente un tessuto di micro-relazioni personali).⁵⁴ Le mutate condizioni di vita (dimensioni, densità, complessità delle relazioni e degli interessi) diedero la percezione che le città, le società, le classi e le folle fossero qualcosa di diverso dalla somma di singoli individui razionali e indipendenti gli uni dagli altri. Sempre più si descrivevano fenomeni che avevano una dimensione collettiva, di massa e relazionale.⁵⁵ Le masse sociali venivano poste al centro dell’attenzione delle scienze umane sia negli aspetti materiali e economici (metropoli, grandi industrie, sindacati, scioperi, classi, ecc.), sia in quelli morali o culturali (ideologie collettiviste, nazione, istituzioni collettive, solidarietà, cooperazione, istruzione). Dagli anni 1880 in poi i problemi della povertà, della disoccupazione, della sottoccupazione (particolarmente grave nel settore portuale, in quello edilizio e nel lavoro a domicilio o su commessa nei piccoli laboratori del tessile e dell’abbigliamento) e del sovraffollamento erano sempre più interpretati come fenomeni dipendenti da una pluralità di condizioni sociali ed economiche e non da singoli comportamenti individuali.⁵⁶ La precedente ideologia della responsabilità morale individuale, del *self-help* e del *laissez-faire*, elaborata contro il pauperismo, le dipendenze e l’intervento assistenziale dello stato, verso la fine del secolo si rivelava del tutto inadeguata ad interpretare i fenomeni della povertà, della disoccupazione, del sovraffollamento e a farvi fronte. Cresceva quindi la consapevolezza, data l’ampiezza delle questioni, che esse avessero delle cause che prescindevano largamente dai comportamenti morali individuali e dalle carenze del *self-help*.⁵⁷ Di fronte a questioni irrisolte e all’emergere di nuovi disagi, venivano messi in discussione l’individualismo, il liberalismo classico, l’evoluzionismo competitivo spenceriano e la marginalità dell’intervento pubblico. La crisi, inoltre, metteva in evidenza che la questione della povertà non poteva essere circoscritta al problema del pauperismo, del *residuum* e della cattiva morale individuale degli indigenti, come si era fatto per buona parte del secolo, quando questi fenomeni erano stati affrontati, con scarso successo, dalla PL attraverso le *workhouses* disciplinari e la riduzione dell’*out-door relief*. Ci si rendeva conto, cioè, che la povertà non era solo quella estrema degli indigenti, ma anche quella di coloro che non avevano un reddito sufficiente per mantenere una famiglia secondo gli *standards* di *comfort* minimo dell’epoca.

54 G. Simmel, *Soziologie* [1908]; trad. it. *Sociologia, op. cit.*, p. 5.

55 S. Cavazza, *Dimensione massa. Individui, folle, consumi. 1830-1945*, il Mulino, Bologna 2004.

56 J. Harris, *Unemployment and Politics. A Study in English Social Policy, 1886-1914*, Clarendon Press, Oxford 1972.

57 W. Beveridge, *Unemployment. A problem of Industry* [1909], Longmans, London 1912; S. Webb and B. Webb, *Industrial Democracy* [1897-1920], Palgrave, 2003.

Sul piano della filosofia politica ed economica, con l'affermazione del *New Liberalism* e del movimento *Fabiano*, in Gran Bretagna si metteva in discussione il liberalismo economico che assegnava un ruolo fondamentale all'azione e all'interesse individuale come motore della società di mercato. Nel contesto territoriale, sociale, politico ed istituzionale della crisi di fine secolo, sempre più si riconosceva che il singolo individuo, nonostante i progressi nella specializzazione del lavoro, nell'individualizzazione dei consumi, nel riconoscimento del diritto di voto, nell'educazione scolastica e nel declino dell'influenza della religione, aveva in realtà un'autonomia molto limitata perché dipendeva maggiormente dall'ambito collettivo in cui era inserito. Veniva quindi progressivamente meno il mito liberale della libertà d'iniziativa individuale.⁵⁸ Tuttavia, come ha scritto Greta Jones, "the idea that unemployment was the product of the moral inferiority of the unemployed remained a persistent theme in writings on this subject well into the twentieth century even when the notion of 'citizenship' was being extended to more and more groups in society".⁵⁹

Secondo i nuovi approcci che vennero allora elaborati, la lotta per la vita non era più tanto quella tra gli individui, bensì quella tra aggregati come tribù, razze, nazioni, classi e sette; e l'evoluzione era anche quella delle idee, della cultura e delle istituzioni collettive e non solo quella che risultava dall'economia materiale o dal prevalere della forza fisica. Nella lettura della condizione umana si manifestava, in altre parole, uno spostamento dal piano della lotta per la vita condotta dal singolo individuo a quello del ruolo delle collettività o dei raggruppamenti (folle, classi, nazioni). Si venivano ad affermare così il "darwinismo sociale", la "social hygiene" e una visione organicista ed evolucionista della società come composta da diverse parti o membra che interagivano tra loro e assicuravano l'evoluzione sociale: i produttori (capitale, terra e lavoro), i servizi, i consumatori, lo stato e le istituzioni culturali.⁶⁰ La società e la città si evolvevano e progredivano nel tempo e nello spazio ed esse costituivano degli organismi funzionali, caratterizzati da parti diverse tra loro interconnesse (produttori, consumatori, governi, finanza, aree industriali, commerciali, residenziali,

58 Rimando alla lettura di N. Elias, *Die Gesellschaft der Individuen*, Suhrkamp, Frankfurt, 1987; trad. it. *La società degli individui*, Il Mulino, Bologna 1990 per una più recente analisi sociologica del rapporto storico-evolutivo tra la società e gli individui.

59 G. Jones, *Social Darwinism and English Thought. The Interaction between Biological and Social Theory*, The Harvester Press, Sussex 1980, p. 158.

60 Per una discussione del concetto di "darwinismo sociale" si vedano G. Jones, *Social Darwinism and English Thought*, op. cit.; Id, *Social Hygiene in Twentieth Century Britain*, op. cit.; M. Hawkins, *Social Darwinism in European and American Thought*, op. cit.; A. La Vergata, *Guerra e darwinismo sociale*, op. cit. e P. Crook, *Darwin's Coat-Tails. Essays on Social Darwinism*, op. cit.

amministrative, ecc.), e dotati di una “coscienza collettiva” che li manteneva psicologicamente e razionalmente uniti.⁶¹ Questo nuovo approccio allo studio dei fenomeni sociali costituì anche una pietra d'appoggio al crescente nazionalismo politico e all'imperialismo dell'epoca che rimarcava le differenze tra gli stati e le loro rispettive culture.

Tale visione organicista della società implicava però necessariamente che coloro che non appartenevano a queste categorie fossero considerati dei corpi estranei alla comunità, dei parassiti. Era questo il caso degli indigenti, del *residuum*, degli *unemployables* che non erano in grado di produrre alcun reddito né di consumare le merci prodotte dal sistema manifatturiero. La salute della società dipendeva dall'accordo o dall'armonia tra le diverse parti, ovvero, sostanzialmente, tra i produttori, i consumatori e le istituzioni statali. Il mercato, regolato dalle norme statali, era il mezzo per assicurare l'armonia dell'organismo sociale. I nemici di quest'accordo o le patologie dell'organismo erano sia il pauperismo e la rendita immobiliare speculativa, perché entrambi non contribuivano alla produzione sociale e rappresentavano anzi un costo per i produttori (imprenditori e lavoratori),⁶² sia tutti quei fenomeni (gente che viveva dei sussidi statali, chi metteva al mondo troppi figli, suicidi, criminali, prostitute, ecc.) che segnalavano un eccessivo individualismo e la crisi dei legami sociali. L'organicismo assumeva perciò una valenza sia descrittiva che prescrittiva o normativa. In mancanza di un contributo positivo di questi individui o gruppi all'organismo sociale, quest'ultimo li poteva legittimamente espellere da sé.⁶³ La naturalizzazione organicista della società, dunque, portava con sé l'esclusione dell'inutile, il *residuum* di un processo evolutivo destinato ad essere eliminato metabolicamente, sia spontaneamente che attraverso misure di politica sociale prese in nome dell'evoluzione e del progresso. Come vedremo, attraverso il *town planning* e l'eugenetica si cercò di allevare una razza che fosse esente dai vizi del pauperismo. In altre parole, si tentò una forma di selezione e di evoluzione sociale e urbana attraverso la pianificazione dello spazio e della razza.

5. La crisi di fine secolo in Gran Bretagna

La Gran Bretagna, nel periodo tra il 1880 e la Grande Guerra, visse anni

61 Si veda per esempio A. Espinas, *Des sociétés animales*, Baillière, Paris 1878, dove l'autore tratta argomenti come la divisione del lavoro, l'organicismo, la coscienza collettiva, la simpatia, l'amore, la solidarietà e l'intelligenza sociale, le gerarchie e l'importanza del volume sociale. Per quanto riguarda la città si veda P. Geddes, *Città in evoluzione*, op. cit.

62 J. A. Hobson, *The Industrial System. An Inquiry into Earned and Unearned Income*, Longmans, London 1909.

63 M. Allen, *Cleansing the city. Sanitary Geographies in Victorian London*, Ohio University Press, Athens 2008.

di gravi tensioni. La regina Vittoria morì nel 1901, le successe il figlio Edoardo VII che regnò fino al 1910 quando salì al trono Giorgio V che morì nel 1936. Abbiamo già accennato più sopra alle questioni della povertà, dell'immigrazione di ebrei poveri dai paesi dell'Est Europa e dei supposti pericoli di "degenerazione della razza". Aggiungiamo ora qualche altro elemento al quadro già tracciato della crisi britannica. Nel 1890, William Booth, il fondatore della *Salvation Army* nell'East End di Londra, pubblicò un libro, *In Darkest England and the Way Out*, che fin dal titolo richiamava lo spettro della giungla descritta da Stanley, in *Darkest Africa* (1890). Qui il Generale Booth (il grado supremo dell'organizzazione) lanciava l'allarme sul "submerged tenth" della popolazione di Londra e della Gran Bretagna che viveva in condizioni disperate. Si trattava dei senza casa, dei disoccupati, delle prostitute, dei criminali e dei bambini di strada che rischiavano di morire ogni giorno per la mancanza di mezzi di sostentamento. Per W. Booth "The denizens in Darkest England, for whom I appeal, are (1) those who, having no capital or income of their own, would in a month be dead from sheer starvation were they exclusively dependent on the money earned by their own work; and (2) those who by their utmost exertions are unable to attain the regulation allowance of food which the law prescribes as indispensable even for the worst criminals in our gaols".⁶⁴

Nella società e nelle città britanniche si aggravò la crisi abitativa, soprattutto dal lato del sovraffollamento; la disoccupazione, la sottoccupazione e la povertà furono sempre molto rilevanti; le nuove generazioni cresciute nei quartieri poveri delle città mostrarono segni preoccupanti di debilitazione fisica e psicologica; il *settlement movement* negli *slums* fu poco efficace; si moltiplicarono le proteste di piazza guidate dai movimenti socialisti e i sindacati divennero molto popolari tra i lavoratori; la guerra contro i Boeri in Sud Africa (1899-1902) rivelò la crisi organizzativa dell'esercito e della nazione; il confronto con la potenza emergente della Germania sul piano imperiale, militare, industriale, organizzativo e dell'efficienza nazionale venne all'ordine del giorno; le grandi città continuarono ad espandersi verso i *suburbs* con quartieri per i ceti medio-bassi raggiungibili con le ferrovie o i tram, ma costruiti in modi del tutto disordinati.⁶⁵

Alcuni studiosi inglesi intrapresero dei viaggi di studio in Germania allo scopo di esaminare le ragioni di quella che appariva ai loro occhi una supremazia organizzativa con riflessi più generali: si studiarono il sistema assistenziale ed anche le iniziative che si presero in questo paese in campo urbanistico ed abitativo per le

64 General Booth, *In Darkest England and the Way Out*, International Headquarters of the Salvation Army, London (s. i. d. [1890]), p. 18.

65 D. Read, *England 1868-1914. The age of urban democracy*, Longman, London 1979, pp. 203-365 e D. Cannadine, *Victorious Century*, *op. cit.*, pp. 446-458.

classi lavoratrici. Sembrava quindi che la Germania fosse più forte perché meglio organizzata dal punto di vista sociale e urbano.⁶⁶ Da parte sua, il governo mandò in Germania William Braithwaite perché redigesse un rapporto sulle riforme sociali tedesche.⁶⁷ In questo paese erano stati presi, con il governo guidato da Bismarck, primi provvedimenti di politica sociale come le assicurazioni obbligatorie sulle malattie dei lavoratori (1883), le assicurazioni sugli incidenti di lavoro (1884) e l'istituzione delle pensoni (1889). In materia urbanistica prime misure di *zoning* furono prese a Francoforte nel 1891 ad opera di Franz Adickes che suddivise le aree in residenziali, miste e industriali; nel 1900 il parlamento della Sassonia approvò la prima legge generale urbanistica (*allgemeine baugesetz*) e nel 1904 fu la volta della Prussia.⁶⁸ La Germania diventava così per molti riformisti liberali britannici il paese modello a cui guardare per le sue capacità organizzative sul piano civile, industriale e anche militare.⁶⁹

Ma anche altri stati europei sembravano voler migliorare i loro strumenti di regolamentazione urbana. L'Olanda nel 1902 aveva varato una legge concernente l'esproprio di aree per espansione, i piani di ampliamento e l'edilizia popolare. Su questa base, Berlage aveva redatto il piano di edilizia sociale per Amsterdam-Sud (*plan zuid*) del 1914-1917 su terreni espropriati dal comune. Anche la Francia aveva promosso alcune riforme. Nel 1893 era stata approvata la legge sull'assistenza gratuita agli indigenti e nel 1894 quella sugli incidenti di lavoro e la *Loi pour les habitations à Bon Marché* che favoriva la formazione di società e cooperative con il compito di costruire case a buon mercato per i lavoratori e di facilitare l'accesso al credito finanziario necessario per la realizzazione dei progetti. Nel 1889 era stata fondata la *Société française des habitations à bon marché*. Tra il 1902 e il 1909, con l'insediamento dei governi radicali alla guida della Terza Repubblica, fu varata la legge sull'assistenza agli anziani (1905) e nel 1910 quella sulle pensioni. Si presero inoltre degli importanti provvedimenti circa l'accesso

66 T.C. Horsfall, *The improvement of the Dwellings & Surroundings of the People. The Example of Germany*, University Press Manchester, Manchester 1904.

67 M. Pugh, *State and Society, op. cit.*, p. 158.

68 N. Bullock and J. Read, *The Movement for Housing Reform in Germany and France 1840-1914*, Cambridge University Press, Cambridge 1985.

69 W. J. Mommsen, *The Emergence of the Welfare State in Britain and Germany 1850-1950*, Croom Helm, London 1981.

scolastico.⁷⁰ In Italia, nel 1903, era stata approvata la legge 254 (Luzzatti) per l'edilizia economica e popolare e in precedenza la *Legge per il risanamento della città di Napoli* del 1885 consentiva anche ad altri comuni di intervenire per il risanamento delle aree insalubri. Ricordiamo anche che, a fronte del problema della povertà e della disoccupazione, molti governi europei misero in campo delle politiche imperialiste allo scopo di realizzare delle colonie di lavoro agricole all'estero.

La Gran Bretagna, dunque, non si sentiva più sicura del suo potere e della sua supremazia imperiale come nel passato. Era urgente intervenire se si voleva bloccare il processo di degenerazione sociale e urbana in atto. La questione della "national efficiency" venne considerata centrale da osservatori di diverso orientamento politico.⁷¹ Alcuni studiosi, come Alfred Marshall, C. Booth, W. Booth, William Beveridge, Helen e Bernard Bosanquet, Beatrice Potter Webb e Sidney Webb, proposero l'istituzione di colonie di lavoro al fine di far apprendere un mestiere e di riformare i comportamenti di coloro (indigenti, lavoratori casuali) che erano al margine della società e del mercato del lavoro. Altri invece, come Ebenezer Howard, i seguaci del movimento per le *garden cities* e Geddes, ritenevano che fosse necessaria una riforma più radicale della struttura economico-sociale e territoriale della Gran Bretagna. Per esempio, uno studioso come Geddes - di formazione biologo, profondamente influenzato da Darwin, dall'eugenetica di Francis Galton, dalla sociologia di August Comte, Herbert Spencer e Frédéric Le Play, dalla geografia francese di Élisée Reclus e Paul Vidal de la Blache, dalla *social survey* di C. Booth, e dalla filosofia di Henri Bergson -,⁷² sottolineava gli aspetti di socialità e di cooperazione nel processo evolutivo e selettivo naturale e sociale, e riteneva che la "Civics", ovvero "la sociologia applicata", dovesse sviluppare un approccio geografico e culturalista ("regional survey") totalizzante, nel tentativo di "ricostruire" condizioni di vita fisicamente e psicologicamente più sane dopo i danni inferti dall'utilitarismo economico e materialista dell'era industriale.⁷³ Egli riponeva le sue speranze "in a City Development expressing itself in a New Age of Architecture, a New Age of Ed-

70 F. Ewald, *L'État providence*, op. cit.; F. Ewald, *La politique sociale des opportunistes, 1879-1885*, in S. Berstein et O. Rudelle, s. d., *Le modèle républicaine*, Puf, Paris 1992, pp. 173-187; S. Berstein, *La politique sociale des Républicains*, in S. Berstein et O. Rudelle, s. d., *Le modèle républicaine*, Puf, Paris 1992, pp. 189-208; M. Fontaine, "La République est ouverte à toutes les classes sociales", in M. Fontaine, F. Monier et C. Prochasson, s.d., *Une contre-histoire de la IIIe République*, La Découverte, Paris 2013, pp. 150-162.

71 D. Cannadine, *Victorious Century*, op. cit., pp. 455-456.

72 C. Renwick, *British Sociology's Lost Biological Roots: A History of Future Past*, op. cit., pp. 70-97; F. Fowle e B. Thomson, eds, *Patrick Geddes: The French Connection*, White Cockade, Oxford 2004.

73 V. Brandford e P. Geddes, *The Coming Polity. A Study in Reconstruction*, Williams & Norgate, London 1917; P. Geddes e G. Slater, *Ideas at War*, Williams & Norgate, London 1917; V. Brandford e P. Geddes, *Our Social Inheritance*, Williams & Norgate, 1919.

ucation. Civics, then, is for Eugenics, and such eugenics is Eupsychics also".⁷⁴ In questo quadro ricostruttivo dell'ambiente e della società, il "Town Planning Movement", per Geddes, doveva assumere un ruolo di guida spirituale e pratica e doveva incentivare la partecipazione dei cittadini al processo di ricostruzione necessario.⁷⁵ Octavia Hill ed altri nel 1895 formarono il *National Trust for Places of Historic Interest or Natural Beauty* con l'intento di preservare alcuni luoghi storici o naturali rurali dalla rovina causata dall'espansione urbana.⁷⁶

Sul piano della filosofia politica si diffusero il riformismo moderato del *New Liberalism* e dei socialisti *Fabiani* e dal 1905, con i Liberali al governo, vennero avviate alcune importanti riforme sociali, tra le quali anche quella che diede più consistenza alla possibilità di costruire abitazioni per le classi lavoratrici e quella che permise di redigere dei piani regolatori per controllare la crescita urbana periferica.⁷⁷ Questa legge venne preceduta da una riforma degli enti locali del 1888, approvata dai conservatori, attraverso cui si formò anche il *London County Council* che poi divenne un'istituzione fondamentale per la costruzione delle abitazioni popolari nella metropoli.

Nelle pagine che seguono entreremo maggiormente nel merito di alcuni dei più importanti studi condotti in Gran Bretagna, tra il 1880 e la Grande Guerra, sulla questione sociale (primo capitolo) e sulla questione urbana (secondo capitolo). Successivamente (terzo capitolo), analizzeremo le principali idee politico-filosofiche che vennero avanzate per ridurre il pauperismo, la povertà e le diseguaglianze sociali. Infine (quarto capitolo), si esamineranno i principali provvedimenti che vennero presi in merito alla riforma sociale e a quella urbana.

74 P. Geddes, "Civics: as Applied Sociology", 1905 [1904], *op. cit.*. In *Città in evoluzione*, *op. cit.*, scriveva che gli slums avevano prodotto una popolazione di "deteriorati" (p. 347) e che era necessario "affrontare questo vasto movimento nazionale di ricostruzione, non foss'altro che per creare indispensabili sanatori della nostra civiltà paleotecnica" (p. 349).

75 H. Meller, *Patrick Geddes. Social evolutionist and city planner*, Routledge, London 1990.

76 D. Cannadine, *Victorious Century*, *op. cit.*, p. 457.

77 D. Read, ed., *Edwardian England*, Croom Helm, London 1982.

1. La questione sociale, 1884-1914

Alla fine del XIX secolo era ormai chiaro che nei più importanti paesi occidentali ed europei ci si trovava in presenza di una vera e propria questione sociale e urbana. Le società nazionali erano percorse da processi degenerativi che stavano minando radicalmente la fiducia nel progresso della civiltà occidentale. Ora le analisi mettevano in luce l'azione preponderante di processi biologici, sociali ed economici indipendenti dalla volontà o dalla morale dei singoli. Circa la questione sociale, in Gran Bretagna certamente si parlava ancora del pauperismo, dell'alcolismo, della prostituzione, della mancanza di educazione delle classi povere, dell'alimentazione inadeguata, della sifilide, della tubercolosi e di altre malattie, ma ora sorgeva sempre più frequentemente il dubbio che questi fenomeni fossero l'effetto di cause biologiche, sociali ed economiche e non più di fattori relativi alla cattiva morale individuale. Le questioni che ora emergevano, e che vengono trattate nelle pagine che seguono, erano la diffusione della povertà causata dalla disoccupazione e dal lavoro saltuario e sottopagato in piccoli laboratori e a domicilio, svolto nei quartieri più degradati delle città; la capacità o meno della *PL* di far fronte alla diffusione della povertà e alle sue nuove forme; la crisi demografica delle classi medie e i timori della degenerazione della razza derivanti dagli alti tassi di natalità dei molto poveri, di religione ebraica, migranti dall'Europa dell'est a causa delle persecuzioni razziali; infine, emergeva la questione politica e sociologica della presenza nelle città di grandi folle che apparivano pericolose e ingovernabili.

Come vedremo, nel corso del tempo l'attenzione degli studiosi si spostò sempre più verso la questione della degenerazione della razza e della necessità di adottare delle misure di eugenetica. In poche parole, la questione sociale veniva sempre più ridotta ad una questione biologica, di ereditarietà genetica che

comprometteva lo stato di salute della popolazione britannica. Per ritrovare una riflessione sulle cause economiche del disagio sociale, bisognerà nel prossimo capitolo esaminare la questione urbana. Qui infatti gli studiosi dell'epoca videro che il sovraffollamento abitativo e la congestione urbana, determinati dai bassi salari e dagli alti livelli della rendita sui suoli, erano le cause delle sofferenze sanitarie e morali delle popolazioni più povere e delle classi lavoratrici meno qualificate.

1.1 Povertà e lavoro saltuario

Una delle cause più serie della povertà urbana di fine secolo era costituita dalla crescita del lavoro saltuario o occasionale (*casual*) e del sistema di produzione a domicilio o in piccoli laboratori malsani (*sweating system*). A Londra, le forme di lavoro saltuario erano particolarmente diffuse nel settore portuale (carico e scarico delle merci, immagazzinamento, ecc.) che era molto soggetto ai cicli economici, mentre lo *sweating system* caratterizzava produzioni tradizionali come quelle della sartoria, della camiceria, delle calzature e del tabacco. Queste manifatture, concentrate in gran parte nel distretto di Whitechapel nell'East End, subivano sempre più la concorrenza delle industrie moderne che si localizzavano fuori Londra e all'esterno di altre città come Norwich, Leicester e Northampton. Nello *sweating system*, per ridurre i costi di produzione si aumentavano la divisione del lavoro e la giornata lavorativa, si riduceva l'impiego di operai qualificati, si ricorreva al lavoro a domicilio, si pagavano salari molto bassi e non si badava alle condizioni igieniche e al sovraffollamento dei locali. I lavoratori erano composti sia da immigrati poveri (ebrei dell'Est Europa), sia da operai britannici semi-occupati o disoccupati. Molti piccoli imprenditori e intermediari entravano in questo mercato investendo ridotte quantità di capitale.⁷⁸ Qui di seguito vediamo alcune delle principali indagini che furono condotte allora su questi temi.

1.1.1 Alfred Marshall e il lavoro dei casuals, 1884

Negli anni 1880, di fronte all'incremento del sovraffollamento abitativo e al fallimento dei tentativi di rialloggiare nelle aree centrali gli sfrattati dai lavori di risanamento, si assistette all'intensificazione dei ragionamenti circa lo sfoltimento della popolazione lavoratrice residente nei centri delle città. Vi erano nel dibattito politico-intellettuale dell'epoca diverse posizioni. Una era quella espressa dall'economista di Cambridge Alfred Marshall (1842-1924) che si esprimeva a favore del decentramento fuori Londra, in nuove colonie industriali, di quelle

⁷⁸ D. R. Green, *From Artisans to Paupers: Economic Change and Poverty in London, 1790-1870*, Scholar Press, 1995 e W. J. Fishman, *East End 1888*, Five Leaves, Nottingham 2005, pp. 67-106.

attività e di quei lavoratori che, a suo avviso, non avevano nessuna ragione economica per mantenere una localizzazione urbana. Si trattava di piccole imprese e di lavori a domicilio, particolarmente presenti nel settore dell'abbigliamento, che per Marshall potevano svolgere la loro attività anche altrove. L'organizzazione del lavoro in questo tipo di attività creava condizioni di degrado ambientale come il sovraffollamento degli spazi lavorativi e la produzione di polveri nocive per la salute. I posti di lavoro erano precari, instabili. Dal lato della monodopera impiegata, si trattava di lavoratori maschi e femmine, perlopiù immigrati senza alcuna qualificazione, facilmente licenziabili. Per queste ragioni essi venivano definiti *casuals*. Secondo Marshall, Londra attirava dall'esterno una folla di persone senza alcuna qualificazione che sperava di vivere degli aiuti della comunità e di altri espedienti.⁷⁹ Per l'economista di Cambridge i salari di questi *casuals* erano più bassi del normale ed erano insufficienti per vivere dignitosamente in una città come Londra dove il costo degli affitti era più alto che altrove. I datori di lavoro pagavano gli affitti dei luoghi di lavoro abbassando i salari, e ad approfittarne era soprattutto la rendita immobiliare che era più alta nelle aree centrali piuttosto che in periferia.⁸⁰

Secondo Marshall non vi era alcuna ragione perché queste lavorazioni, che si rivolgevano ad un mercato generale e non solo ai consumatori della metropoli, continuassero a svolgere la loro attività a Londra.⁸¹ Le condizioni abitative di questa popolazione di *casuals* erano pessime e davano origine al deterioramento della razza. Era quindi giunto il momento per aiutare questa popolazione ad andarsene da Londra che era già sufficientemente congestionata. Gli spazi da loro lasciati avrebbero potuto essere risanati a vantaggio di lavoratori qualificati che continuavano a vivere a Londra.⁸² Dovevano essere applicate delle regole, degli *standards*, alla proprietà e agli affittuari, che vietassero il sovraffollamento, il lavoro a domicilio, e costringessero questa popolazione ad andarsene dalla città. I salari dei lavoratori più qualificati sarebbero cresciuti e avrebbero permesso loro di pagare i costi maggiori di una migliore condizione abitativa derivanti dalle opere di risanamento.⁸³

Questo movimento di attività produttive e di lavoratori occasionali avrebbe dovuto confluire in alcune colonie industriali localizzate fuori Londra,

79 A. Marshall, *Where to House the London Poor* [1884], in *Memorials of Alfred Marshall*, edited by A. C. Pigou, Macmillan, London 1925, p. 144 (ed. or. *Contemporary Review*, XLV, 1884).

80 Cfr. *ibid.*, pp. 144-145.

81 Cfr. *ibid.*, p. 145.

82 Cfr. *ibid.*, pp. 146-147.

83 Cfr. *ibid.*, p. 148.

liberando così la città dalla loro presenza.⁸⁴ Per Marshall il decentramento industriale andava comunque incentivato in generale. Era infine necessario vigilare attentamente sui comportamenti della popolazione immigrata e senza qualificazione, e soprattutto su coloro che erano senza lavoro. Quelli che non volevano lavorare non dovevano essere assistiti in alcun modo.⁸⁵

1.1.2 Charles Booth e il pauperismo dei casuals, 1887-1903

Dal 1887 in poi, Charles Booth (1840-1916), un ricco uomo d'affari di Liverpool residente a Londra, iniziò a pubblicare alcune indagini che mettevano in luce la relazione tra la diffusione del lavoro precario a domicilio, la povertà e le gravi condizioni di vita nell'East End londinese. Nel 1889 diede il via alla pubblicazione della fondamentale *social survey* di Londra, intitolata *Life and Labour of the People in London*, che denunciava il fatto che circa un terzo della popolazione della città viveva in condizioni di povertà. Questa era dovuta in gran parte alla questione del lavoro saltuario e mal pagato e in parte alle condizioni sanitarie di vita della popolazione.⁸⁶

Con il lavoro di C. Booth in realtà si ebbe un ritorno di attenzione alla questione del pauperismo urbano, questione che non venne mai meno nel corso del XIX secolo e che si ripresentò in tutta la sua gravità anche all'inizio del nuovo secolo. Come ha scritto José Harris a proposito della *social survey* di C. Booth, "The deficiency of the very poor not just in resources and physique but in capacity for citizenship - their lack of independence and foresight, their passive psychology, their hopeless indifference to wider issues, their chronic inability to manage their own affairs - was an endemic theme throughout the volumes of *Life and Labour*. This lack of civic virtue alarmed Booth much more than racial degeneracy or capacity for violent revolution".⁸⁷ Del "city pauperism" lo studioso inglese se ne era già occupato in un saggio del 1892 che riportava i risultati di un'indagine condotta a Londra nel distretto di Stepney, in quello di St. Pancras e

84 Cfr. *ibid.*, p. 149.

85 Cfr. *ibid.*, pp. 150-151.

86 C. Booth, "The Inhabitants of Tower Hamlets, (School Board Division), their Condition and Occupation", *Journal of the Royal Statistical Society*, vol. 50, 1887, pp. 326-391; C. Booth, "Condition and Occupations of the People of East London and Hackney, 1887", *Journal of the Royal Statistical Society*, vol. 51, 1888, pp. 276-331; C. Booth, *Life and Labour of the People in London; First Series: Poverty, I, East, Central and South London* [1889-1891], *op. cit.*.

87 J. Harris, *Between Civic Virtue and Social Darwinism: the concept of the residuum*, in D. Englander e R. O'Day, *Retrieved Riches: Social Investigation in Britain, 1840-1914*, Scholar Press, Aldershot 1995, pp. 81-82. Su C. Booth mi permetto di rimandare anche a M. Torres, *Geografie della città. Teorie e metodologie degli studi urbani dal 1820 ad oggi*, Cafoscarina, Venezia 1996, pp. 117-129 e alla bibliografia ivi indicata.

in altre zone della città.⁸⁸ A suo avviso le cause del pauperismo attecchivano all'intreccio tra criminalità (associata all'ubriachezza e alla detenzione carceraria che impoveriva le famiglie dei detenuti), immoralità, vizi, pigrizia, ereditarietà, malattia e incapacità mentale, mancanza o irregolarità di lavoro, vecchiaia, divorzio o abbandono della famiglia, incidenti sul lavoro, ecc.. Tuttavia fu con la grande *social survey* pubblicata tra il 1889 e il 1903 che la questione del pauperismo o dei *very poor* ricevette tutta la sua attenzione, ma anche, contro l'allarmismo molto diffuso allora, un suo relativo ridimensionamento quantitativo che portò C. Booth a scrivere che le orde di barbari, che uscivano dagli *slums* per sommergere la civiltà moderna, non esistevano. Al massimo si trattava di una piccola parte decrescente della popolazione che costituiva una disgrazia piuttosto che un pericolo.⁸⁹ A suo avviso, un intervento dello stato nei confronti di questa popolazione avrebbe evitato il pericolo di un'influenza rivoluzionaria nella vita dei lavoratori onesti e rispettabili.⁹⁰ Per quanto grave, la questione del pauperismo e dei *very poor* per C. Booth non doveva essere perciò confusa con quella della grande maggioranza delle classi lavoratrici londinesi i cui desideri di condividere una maggiore quota della ricchezza nazionale erano di carattere diverso da quelli dei *paupers*.⁹¹

Per C. Booth era quindi fondamentale analizzare approfonditamente ed oggettivamente i fenomeni della povertà, della miseria e della depravazione mettendoli in relazione con la regolarità dei salari e le condizioni generali di vita tipiche di ciascuna classe sociale.⁹² A questo fine, con i suoi collaboratori (tra cui figurava anche Beatrice Potter, futura moglie di Sidney Webb e fondatrice, con altri, del movimento socialista moderato *Fabiano*), egli intraprese un enorme lavoro di inchiesta (*survey*) statistica, economica, sociologica e territoriale partendo dall'East End di Londra e procedendo poi verso sud e ovest. Una parte rilevante di questo lavoro consistette nell'identificare le diverse classi sociali che componevano la popolazione londinese: i *very poor*, i *poor*, i *comfortable*, i *well-to-do* e le *upper and middle classes*. Ciascuna classe era poi suddivisa al suo interno in diverse componenti ed ognuna di esse era identificata da una lettera dell'alfabeto. Faceva parte della *survey* anche una mappa geografica che rappresentava e localizzava con diversi colori le differenti categorie sociali.

88 C. Booth, *Pauperism, a Picture and the Endowment of Old Age, an Argument*, Macmillan 1892 (rist. in R. Humphreys, ed., *Poverty and the Poor Law*, vol. I, Palgrave Macmillan, London 2003, p. 137).

89 Cfr. C. Booth, *Life and Labour of the People in London*, *op. cit.*, p. 39.

90 Cfr. *ibid.*, p. 167.

91 Cfr. *ibid.*, p. 155.

92 Cfr. *ibid.*, p. 6.

Circa la povertà, per C. Booth era necessario distinguere tra i *very poor* e i *poor*. I *very poor* erano composti da due classi che egli contrassegnava rispettivamente con le lettere A e B. La classe A veniva descritta come la più derelitta, composta da qualche lavoratore occasionale, venditori di strada, scansafatiche, bevitori, criminali e semi-criminali; gente che conduceva una vita selvaggia, con esperienze di vita di estrema durezza e di occasionale eccesso; gente pronta per i disordini sociali quando serviva; individui che non creavano alcuna ricchezza, ma piuttosto la distruggevano.⁹³ Un esempio delle loro condizioni di vita (e del genere di analisi che costituiva la *social survey*) veniva offerto con la descrizione di St. Hubert street (*coloured black on map*): “General Character. - An awful place; the worst street in the district. The inhabitants are mostly of the lowest class, and seem to lack all idea of cleanliness or decency. Few of the families occupy more than one room. The children are rarely brought up to any kind of work, but loaf about, and no doubt form the nucleus for future generations of thieves and other bad characters. The property is very old, and it has been parched up and altered until is difficult to distinguish one house from another. Small back yards have been utilized for building additional tenements. The property throughout is in a very bad condition, unsanitary and overcrowded; and it is stated (as a suggestive reason why so little has been done in the way of remedy) that until very recently the rent collector of the property was a brother of the Sanitary Inspector ! A number of rooms are occupied by prostitutes of the most pronounced order”.⁹⁴

La classe B dei *very poor* era invece composta da lavoratori precari o occasionali (*casual earnings*), vedove e mogli abbandonate, gente incapace di lavorare per ragioni mentali, morali e fisiche, soprattutto persone che volevano lavorare quando pareva loro.⁹⁵ Questa classe viveva generalmente in condizioni simili a quelle che si trovavano in Bendigo Street (*dark blue* sulla mappa della povertà): “General Character. - Wretchedly poor and improvident - old houses in very dilapidated condition - people work hard when they can get it, but are frequently out of work, and have no idea of thrift”.⁹⁶ La classe B spesso viveva accanto alla classe A come in Marble Street (North) (*black to dark blue*). Come si capisce, la condizione dei *very poor* non aveva a che fare solo con la mancanza di denaro derivante dalla disoccupazione e dal lavoro precario, ma derivava anche dai comportamenti morali, dalle abitudini dei soggetti e anche da circostanze più o meno

93 Cfr. *ibid.*, pp. 37-38.

94 *Ibid.*, pp. 10-11.

95 Cfr. *ibid.*, pp. 39-43.

96 *Ibid.*, p. 16.

temporanee come le malattie o un'eccessiva numerosità delle famiglie.⁹⁷

Quanto alla categoria dei *poor*, essi erano formati dalla classe C e dalla classe D. La classe C era caratterizzata da "Intermittent earnings".⁹⁸ Queste persone occupavano posti di lavoro irregolari e svolgevano lavori saltuari (*casual*). Per questa ragione erano vittime della concorrenza della classe B quando essa era disponibile a svolgere questo tipo di lavori. Tuttavia, C. Booth aggiungeva che: "I fear that the bulk of those whose earnings are irregular are wanting in ordinary prudence".⁹⁹ Come è stato notato, la classe C non compariva nella grande mappa di Londra che accompagnava la *survey* perché era molto difficile distinguerla nettamente dalla classe B.¹⁰⁰ La classe D dei *poor* era invece caratterizzata da piccoli guadagni regolari (*small regular earnings*).

Come si vede la questione del lavoro saltuario (*casual*) e mal pagato era centrale nel sistema di classificazione sociale di C. Booth. Ed infatti lo studioso inglese dedicò un volume della sua *survey* specificamente a tale questione (tra gli autori dei vari saggi su questo tema c'era anche B. Potter).¹⁰¹ Parlare di lavoro saltuario, di salari irregolari e molto bassi e di condizioni di lavoro in ambienti sovraffollati e insalubri, significava, nella Londra di fine secolo, affrontare la questione del cosiddetto *sweating system* che era particolarmente diffuso nell'East End di Londra, ovvero nei quartieri dove si concentrava maggiormente la povertà. L'indagine sullo *sweating system* venne effettuata nel 1888, prima degli scioperi del 1889-1890. I settori indagati furono i lavori alle banchine portuali (dove i lavoratori erano assunti a giornata), la sartoria, le calzoleria, la falegnameria, la manifattura del tabacco, le lavorazioni della seta e i lavori femminili in generale. C. Booth mise in luce che in questi settori produttivi erano adottati diversi sistemi di *sweating*. Ciò che li accomunava, però, erano le pessime condizioni in cui queste attività venivano eseguite, ovvero le lunghe giornate lavorative, i salari molto bassi, l'insalubrità dei luoghi di lavoro e l'irregolarità dell'occupazione. I lavoratori erano spesso molto poveri e nei settori manifatturieri erano in gran parte composti da immigrati ebrei dell'Europa dell'Est. Per lo studioso inglese questo sistema di

97 Cfr. *ibid.*, p. 146.

98 *Ibid.*, p. 46.

99 *Ivi.*

100 C. Topalov, "The city as *terra incognita*. Charles Booth's poverty survey and the people of London, 1866-1891", *Planning Perspectives*, 8, 1993, pp. 395-425.

101 C. Booth, *Life and Labour of the People in London; First Series: Poverty, 4; The Trades of East London Connected with Poverty* [1889], Macmillan, London 1902; Il saggio di B. Potter, *The Tailoring Trade*, si trova alle pp. 209-240.

lavoro “must be considered as part of the general troubles of poverty”.¹⁰²

C. Booth non addebitava le responsabilità di tutto ciò a chi reclutava la manodopera che lavorava a domicilio o nei laboratori, ma invece scriveva che “Such troubles have not, on the whole, much to do with any system of employment; they are part of the general inequalities of life, inequalities of capacity, prudence and temper, of perseverance, of strength, of health, and good luck, as well as of birth or wealth”.¹⁰³ Egli intendeva dire che questo sistema di lavoro prendeva piede perché, da un lato la povertà era a un livello tale che qualsiasi tipo di occupazione veniva accettata e, da un altro lato, la domanda di lavoro si adeguava all’offerta (un punto sottolineato anche da Marshall). Egli poi collegava la diffusione del lavoro a domicilio o in piccoli laboratori insalubri al decentramento industriale da Londra delle imprese più solide che lasciava dietro di sé disoccupazione e creava le condizioni perché si moltiplicassero le forme di lavoro precario e di sfruttamento. Con questa parte della sua *survey* C. Booth voleva quindi mettere in luce come lo *sweating system*, essendo basato su forme di lavoro instabili, precarie, mal pagate e dannose per la salute dei lavoratori, fosse al centro delle condizioni di povertà in cui versavano soprattutto le classi B e C della popolazione londinese.

Per C. Booth si trattava anche di individuare i modi per risolvere i danni provocati dal pauperismo. Circa la classe A, il problema era che essa rifiutava ogni tipo di lavoro.¹⁰⁴ Inoltre questa popolazione si raggruppava in luoghi che diventavano presto pronti per essere distrutti.¹⁰⁵ La classe A si riproduceva ereditariamente, perché i suoi componenti si accoppiavano tra loro, e anche per questa ragione essa andava dispersa attraverso la distruzione dei loro *slums*.¹⁰⁶ La loro vita era indecorosa (*disreputable*) e perciò una “Persistent dispersion is the policy to be pursued by the State in its contest with them, for to scatter them is necessarily to place them under better influences. The chances for their children, especially, would be better; the hereditary taint less inevitable”.¹⁰⁷

Il problema più grave era però costituito dalla classe B (*casual earnings* -

102 *Ibid.*, p. 334.

103 *Ivi.*

104 C. Booth, *Life and Labour of the People in London; First Series: Poverty, I, East, Central and South London* [1889-1891], *op. cit.*, p. 150.

105 Cfr. *ibid.*, p. 174.

106 Cfr. *ibid.*, p. 38 e p. 70. Circa l’influenza dell’eugenetica su Booth si veda P. L. Garside, “‘Unhealthy Areas’: Town Planning, Eugenics and the Slum, 1890-1945”, *Planning Perspectives*, 3, 1988, p. 28).

107 C. Booth, *Life and Labour of the People in London; First Series: Poverty, I, East, Central and South London* [1889-1891], *op. cit.*, p. 175.

very poor) perchè i lavori precari che essa svolgeva saltuariamente avrebbero potuto essere svolti invece dalle classi C e D: “if the whole of Class B were swept out of existence, all the work they do could be done, together with their own work, by the men, women, and children of Class C and D” ... It is class B that is *du trop*. The competition of B drags down C and D, and that of C and D hangs heavily upon E”.¹⁰⁸ Si trattava dunque di prendere dei provvedimenti che riducessero le conseguenze negative sul mercato del lavoro derivanti dalla presenza della classe B: “here, in Class B, we have the crux of the social problem. Every other class can take care of itself, or could do so, if Class B were out of the way. These unfortunate people form a sort of quagmire underlying the social structure, and to dry up this quagmire must be our principal aim”.¹⁰⁹ C. Booth insisteva molto sulla tesi che i comportamenti della classe B erano particolarmente nocivi per la classe C perché toglieva ad essa delle opportunità di lavoro e quindi aggravava le sue condizioni di vita.¹¹⁰ A suo avviso lo stato avrebbe dovuto occuparsi della questione rappresentata dalla classe B per permettere ai lavoratori più rispettabili di godere di migliori condizioni di lavoro e di vita.¹¹¹ Egli era così preoccupato circa gli effetti dell’esistenza della classe B che ritornò sull’argomento anche nel volume finale della *survey* dove scrisse che i più danneggiati dalla sua esistenza erano coloro che si trovavano in condizioni simili (la classe C) sul mercato del lavoro *casual*: “Humanly speaking, the existence of this class, consisting so largely of the inefficient and the worthless, may be inevitable, but economically their services are not wanted at all. The work of the world could be performed better and more cheaply without them; what they do could be easily done by the classes above in their now partly occupied time, and the money so earned be better spent”.¹¹²

Cosa fare allora concretamente per risolvere la questione posta dall’esistenza della classe B? Si trattava di porre questa classe sotto il controllo dello stato e di sottrarla al gioco del libero mercato del lavoro precario (*sweating system*). Non si doveva però provvedere a misure di assistenza sociale, bensì obbligare questa popolazione a lavorare e a produrre. Si doveva pensare all’istituzione di alcune colonie operaie, che assomigliavano molto alle *workhouses* previste dalla *PL* del 1834, dove la classe B avrebbe dovuto lavorare alle dipendenze dello

108 *Ibid.*, p. 154 e p. 162.

109 *Ibid.*, p. 176.

110 Cfr. *ibid.*, p. 154 e p. 155.

111 Cfr. *ibid.*, p. 165.

112 C. Booth, *Life and Labour of the People in London; Final Volume: Notes on Social Influences and Conclusion*, op. cit., p. 207.

stato.¹¹³ C. Booth scriveva che “Put practically, but shortly, my suggestion is that these people should be given an opportunity to live as families in industrial groups, planted wherever land and building materials were cheap; being well housed, well fed, and well warmed; and taught, trained, and employed from morning to night on work, indoors and out, for themselves or on Government account; in the building of their own dwellings, in the cultivation of land, in the making of clothes, or in the making of furniture. That in exchange for the work done the Government should supply materials and whatever else was needed”.¹¹⁴ La speranza era che isolando obbligatoriamente nelle colonie operaie coloro i quali lavoravano saltuariamente per propria volontà, l’offerta di lavoro saltuario diminuisse e i lavoratori della classe C potessero contare su una maggiore stabilità occupazionale. In realtà per C. Booth le colonie operaie erano piuttosto una minaccia psicologica da usare contro gli indigenti e i vagabondi che una vera cura, ma la loro realizzazione avrebbe consentito alla classe B di avere l’opportunità di una vita diversa da quella che stavano conducendo.¹¹⁵ La soluzione delle colonie operaie istituite dallo stato comunque non veniva proposta solo da C. Booth, ma trovava l’appoggio anche di altri studiosi della questione sociale come A. Marshall, S. Barnett, A. C. Pigou, W. Beveridge, gli aderenti al movimento *Fabiano* e William Booth (fondatore della *Salvation Army*). L’altra soluzione invocata da molti studiosi era quella dell’emigrazione all’estero, in particolare in Canada e in Australia.

Le preoccupazioni di C. Booth non si limitavano alla questioni poste dalla classe B e dallo *sweating system*. Egli infatti voleva affrontare anche il problema della povertà e delle condizioni di vita urbane di quelle che definiva come le “true working classes”, ovvero quelle composte dalla classe D (*small regular earnings*), dalla classe E (*regular standard earnings - above the line of poverty*), e dalla classe F (*higher class labour*). Per questi lavoratori “rispettabili” si doveva pensare ad un sistema pensionistico (che proponeva già in un saggio del 1891) che li salvaguardasse dalla povertà in età avanzata e ad una suburbanizzazione residenziale

113 Cfr. C. Booth, *Life and Labour of the People in London; First Series: Poverty, I, East, Central and South London* [1889-1891], *op. cit.*, p. 166. Si vedano anche J. Brown, “Charles Booth and Labour Colonies, 1889-1909”, *Economic History Review*, 1968, pp. 349-360; D. B. Paul, “Eugenics and the Left”, *Journal of History of Ideas*, October/December 1984, ora in *The Politics of Heredity. Essays on Eugenics, Biomedicine, and the Nature-Nurture Debate*, State University of New York Press, Albany 1988, pp. 11-35; C. Shaw, “Eliminating the Yahoo. Eugenics, Social Darwinism and Five Fabians”, *History of Political Thought*, 8, 3, 1987, pp. 521-544; J. Macnicol, “In Pursuit of the Underclass”, *Journal of Social Policy*, 16, 3, 1987, pp. 293-318 e P. Crook, *Darwin’s Coat-Tails. Essays on Social Darwinism*, Peter Lang, New York 2007, p. 23.

114 *Ibid.*, p. 167.

115 Cfr. C. Booth, *Life and Labour of the People in London; Final Volume: Notes on Social Influences and Conclusion*, *op. cit.*, p. 208. Su questo punto si veda anche J. Harris, *Between Civic Virtue and Social Darwinism*, *op. cit.*, p. 81.

in alloggi nuovi e ben collegati con le aree centrali della città che li allontanasse anche geograficamente dalle classi meno rispettabili. La suburbanizzazione di questi lavoratori avrebbe consentito che le loro case si liberassero (*filtering down*) per essere occupate da lavoratori più poveri che così avrebbero migliorato (*filtering up*) le loro condizioni abitative.¹¹⁶ Egli notava che con qualche eccezione, che andava spiegata, la povertà nella parte sud di Londra diminuiva man mano che ci si allontanava dal Tamigi. Viceversa, la povertà cresceva man mano che ci si avvicinava ai posti di lavoro localizzati nelle aree interne.¹¹⁷ Il processo di *filtering up* da innescare avrebbe portato la popolazione a passare da una cintura urbana all'altra migliorando le condizioni abitative di tutti.¹¹⁸ In generale, egli scriveva, "London's most urgent need is the removal of the trammels that now restrain movement and development".¹¹⁹ Per migliorare la mobilità residenziale verso i *suburbs* era necessaria la promozione di trasporti a basso costo: "a complete system of transportation radiating from the congested centres, which shall be cheap, rapid and owned by the London County Council, is a primary step towards dealing with the housing problem in London".¹²⁰ Ma i trasporti non bastavano perché per C. Booth erano necessari anche i regolamenti contro il sovraffollamento, i *cellar dwellings* e il degrado; si dovevano dare abitazioni agli sfrattati per ragioni industriali o municipali; si dovevano acquisire da parte delle autorità aree per la demolizione e la ricostruzione e aree libere per la costruzione di nuove abitazioni. Per C. Booth, la grave situazione abitativa di Londra e la sua continua espansione verso l'esterno dipendevano dal naturale incremento della popolazione, dalla continua immigrazione, dalla domanda di spazio per usi non abitativi, e dalla richiesta di miglioramenti negli *standards* delle abitazioni. Regolare tali questioni atteneva alle pubbliche autorità.

1.1.3 Benjamin Seebohm Rowntree e la poverty line, 1901

Nel 1901, il ventottenne Benjamin Rowntree, figlio di un importante industriale alimentare di religione quacchera e studente di chimica, dopo esser venuto a conoscenza dei lavori di C. Booth su Londra decise che un'un'indagine

116 Cfr. C. Booth, *Life and Labour of the People in London; Final Volume: Notes on Social Influences and Conclusion*, *op. cit.*, p. 187.

117 Cfr. C. Booth, *Life and Labour of the People in London; First Series: Poverty, I, East, Central and South London* [1889-1891], *op. cit.*, pp. 263 e 276.

118 Cfr. C. Booth, *Improved Means of Locomotion as a First Step towards the Cure of the Housing Difficulties of London*, Macmillan, London 1901, p. 17.

119 *Ibid.*, p. 23.

120 *Ibid.*, p. 17.

simile poteva essere condotta anche a York, sua città natale. La ricerca, dal titolo *Poverty: a study of town life*, venne pubblicata nello stesso anno. Nell'introduzione egli scriveva che "Amongst other questions upon which I desired to obtain information were the following. - What was the true measure of the poverty in the city, both in extent and depth? How much of it was due to insufficiency of income and how much to improvidence? How many families were sunk in a poverty so acute that its members suffered from a chronic insufficiency of food and clothing? If physical deterioration combined with a high death-rate ensued, was it possible to estimate such results with approximate accuracy?".¹²¹ Il metodo d'indagine di Rowntree fu particolarmente innovativo. Egli infatti stabilì che per misurare la povertà era necessario stabilire qual'era l'alimentazione necessaria per mantenere una persona in buone condizioni di vita in modo che fosse efficiente nel lavoro. Per esempio, per un uomo in età lavorativa erano necessarie 3500 calorie e 125 grammi di proteine al giorno. Alla spesa per l'alimentazione andavano aggiunte quelle per l'affitto e quelle per il vestiario. Se una famiglia non arrivava a sostenere queste spese, essa cadeva al di sotto della cosiddetta "poverty line" e costituiva la "primary poverty". Appena sopra questa c'era la "secondary poverty", costituita dalle famiglie che avrebbero avuto le risorse sufficienti per vivere se non le avessero sprecate nel bere e nel gioco d'azzardo.

I numeri parlavano chiaro: "No less than 1465 families, comprising 7230 person, were living in "primary" poverty. This is equal to 15.46 per cent of the wage-earning class in York, and to 9.91 per cent of the whole population of the city";¹²² "By the method described above [informazioni raccolte dai vicini, visite di esperti] it was found that families comprising 20.302 persons, equal to 43.4 per cent of the wage-earning class, and to 27.84 per cent of the total population of the city, were living in poverty. If the 7230 persons found to be living in "primary" poverty are deducted, it is found that 13.072 persons, or 17.93 per cent of the population, were living in "secondary" poverty".¹²³

Quanto alle cause della povertà, Rowntree rilevava che nel 52% delle famiglie in *primary poverty* c'era almeno un membro con un lavoro regolare che però era sottopagato, che il 16% delle famiglie erano prive di un *wage-earner*, che il 3% aveva un componente con un lavoro irregolare e che il 22% delle famiglie erano troppo grandi rispetto al reddito disponibile. Il gruppo più povero di questa popolazione, la Classe A, costituiva il 2.6% dell'intera popolazione, pari al 4,2% dei salariati, e non avevano le risorse necessarie per procurarsi una dieta

121 B. S. Rowntree, *Poverty. A Study of Town Life*, *op. cit.*, p. vi.

122 *Ibid.*, p. 111.

123 *Ibid.*, p. 117.

alimentare sufficiente. Esso era composto da vedove, donne abbandonate, malati, anziani, da lavoratori con salari molto bassi e da disoccupati. Appena sopra questo gruppo vi era la Classe B, pari al 5,9% della popolazione totale e al 9,6% dei salariati. Questi era lavoratori non qualificati che abitavano in case sovraffollate di 2-4 stanze, con servizi in comune ad altre famiglie. A proposito di questi lavoratori e delle loro famiglie egli scriveva: “*the wages paid for unskilled labour in York are insufficient to provide food, shelter, and clothing adequate to maintain a family of moderate size in a state of bare physical efficiency. And let us clearly understand what “merely physical efficiency” means. A family living upon the scale allowed for in this estimate must never spend a penny on railway fare or omnibus. They must never go into the country unless they walk. They must never purchase a halphpenny newspaper or spend a penny to buy a ticket for a popular concert. They must write no letters to absent children, for they cannot afford to pay the postage. They must never contribute anything to their church or chapel, or give any help to a neighbour which costs them money. They cannot save, nor can they join sick club or Trade Union, because they cannot pay the necessary subscriptions. The children must have no pocket money for dolls, marbles, or sweets. The father must smoke no tobacco, and must drink no beer. The mother must never buy any pretty clothes for herself or for her children, the character of the family wardrobe as for the family diet being governed by the regulation, “Nothing must be bought but that which is absolutely necessary for the maintenance of physical health, and what is bought must be of the plainest and most economical description”*”. Should a child fall ill, it must be attended by the parish doctor; should it die, it must be buried by the parish. Finally, the wage-earner must never be absent from his work for a single day”.¹²⁴

Seguivano poi la Classe C, pari al 20,7% del totale della popolazione e al 33,6% dei salariati, con dei guadagni appena sufficienti per alcuni extra. Infine veniva la Classe D, pari 32,4 del totale e al 52,6 % dei salariati, composta da lavoratori qualificati con figli che lavoravano e contribuivano al bilancio familiare. Queste famiglie occupavano case con tre stanze, una *sitting room* con *bay windows* e una cucina. Circa questo gruppo Rowntree faceva l'importante affermazione: “In conclusion, it is important to remember that, taken as a whole, Class “D” is that section of our population upon which the social and industrial development of England largely depends, and is the one which will always exercise the most important influence in bringing about the social elevation of those in the poorer classes”.¹²⁵

124 *Ibid.* pp. 133-134.

125 *Ibid.*, p. 79.

Circa le condizioni abitative, secondo Rowntree, “we have seen that whilst about 12 per cent of the working-class population in York are living in comfortable and sanitary houses, the housing conditions of many of the remaining 88 per cent leave much to be desired”.¹²⁶ Un'altra preoccupazione era costituita dalle condizioni sanitarie che sembravano pregiudicare la competitività industriale della Gran Bretagna rispetto alle altre nazioni industrializzate: “Within the last thirty years Germany, Belgium, and even Russia, have transformed themselves economically. The two former especially are now highly developed industrial states claiming a large share of the world's markets, while we are also face to face with the unprecedented competition of the United States. The conditions of industrial competition are, therefore, wholly changed, and the question of efficiency - mental and physical - has become one of paramount importance”.¹²⁷ Come vedremo, queste preoccupazioni si accordavano con quelle di molti altri osservatori dello stato di salute dei lavoratori britannici.

Ricordiamo infine che gli studi di Rowntree continuarono fino dopo la seconda guerra mondiale. Nel 1918 egli pubblicò una ricerca su gli *Human Needs of Labour*.¹²⁸ Nel 1941 pubblicò una seconda *social survey* su York nelle quale scrisse che “In common with other social surveys which have been made recently, this one shows that conditions are immensely better than they were thirty or forty years ago. But they are still far from being such as to justify any spirit of complacency on the part of those who care for the welfare of the people”.¹²⁹ Infatti egli trovava che il 3,9% della popolazione totale viveva al di sotto della *poverty line* e che il 17,7 % risultava sotto lo “human need standard”. Nel 1951 egli poi pubblicò una terza *social survey* di York che metteva in luce come l'1,66% della popolazione vivesse ancora in condizioni di *primary poverty*.¹³⁰

1.1.4 Le indagini della House of Lords sullo sweating system, 1888-1890

Nel 1888 venne costituito presso la *House of Lords* un Comitato d'indagine che doveva studiare i problemi derivanti dalla diffusione nell'East End londinese dello *sweating system*, in particolar modo nei settori delle calzature, dell'abbigliamento, del mobile e della tapezzeria. Il Comitato produsse quattro

126 *Ibid.*, p. 179.

127 *Ibid.*, p. 221.

128 B. S. Rowntree, *The Human Needs of Labour*, Nelson, London 1918.

129 B. S. Rowntree, *Poverty and Progress*, *op. cit.*, p. ix.

130 B. S. Rowntree and G. R. Lavers, *Poverty and the Welfare State. A third social survey of York dealing only with economic questions*, Longmans, London 1951.

rapporti.¹³¹ Tra le varie testimonianze raccolte vi era anche quella di C. Booth che descriveva questo sistema produttivo come caratterizzato dal lavoro a domicilio, da una manodopera costituita in gran parte da lavoratori ebrei polacchi, dalla presenza di intermediari tra i lavoratori e i datori di lavoro, dalle giornate di lavoro molto lunghe, dalle carenti condizioni sanitarie dei luoghi di lavoro e dai salari irregolari. Egli inoltre sosteneva che questo sistema era “apparently most suited to the habits and character of the people”.¹³² Per C. Booth esso si era diffuso per “the advantage that may be taken of unskilled and unorganized labour under the contract system”.¹³³ Contro la presenza di lavoratori immigrati dall’Europa dell’Est si schieravano allora dei sindacalisti dei settori delle calzature e dell’abbigliamento, uomini di chiesa, dottori e ispettori sanitari.¹³⁴

Nel 1889-1890 il Comitato concluse le sue indagini mettendo in luce che le cause della diffusione dello *sweating system* risiedevano principalmente nella competizione tra i datori di lavoro, “consisting of substitution of unskilled for skilled labour; of the minute subdivision of work in certain trades; excessive competition of labour due to depression in agriculture, foreign immigration, and other causes; and of excessive competition among employers of labour, resulting in a frantic race for cheapness in production, irrespective of quality, whereby skilled labour is discouraged. But it must be borne in mind that competition among employers is to blame rather than competition among employed. The demand for more cheapness is the result, not the cause, of cheap production. Fierce competition has driven employers to cut down values, recouping themselves by increasing the output, by decreasing wages, and by inferiority in the quality of the article produced; and the public have been gradually educated to look solely at the apparent or mere money value of the articles they consume”.¹³⁵ Si sottolineava inoltre che “the pauperisation of native labour consequent upon the influx of aliens must not be lost sight of”.¹³⁶ Le conclusioni del Comitato erano dunque diverse da quelle di C. Booth che sosteneva che lo *sweating system* si adeguava ad un’offerta di lavoro di bassa qualità.

131 *Report and Evidence of the Select Committee of the House of Lords on the Sweating System*, Henry Hansard, London 1888-1890.

132 *Ibid.*, *First Report* 1888, p. 26. Si legga anche la testimonianza di Beatrice Potter (pp. 319-333).

133 *Ibid.*, p. 27.

134 W. J. Fishman, *East End 1888*, *op. cit.*, 184.

135 *Fourth Report of the Select Committee of the House of Lords on the Sweating System*, Henry Hansard, London 1890, p. xcvi.

136 *Ibid.*, p. xcvi.

1.1.5 Sidney e Beatrice Webb e la bassa qualità dei casuals, 1897-1901

Sulla questione dello *sweating system* intervennero poi molti studiosi appartenenti o vicini al movimento socialista *Fabiano*. In particolare bisogna segnalare gli studi di Sidney Webb (1859-1947) e Beatrice Potter Webb (1858-1943). In un lavoro pubblicato per la prima volta nel 1897 essi sottolineavano che lo *sweating system* era caratterizzato dalla forte presenza del lavoro minorile e del lavoro femminile e che entrambi erano pagati meno del lavoro dei maschi adulti.¹³⁷ Si trattava di industrie parassitarie (*parasitic trades*) caratterizzate dalla bassa produttività, dal lavoro non specializzato e senza qualifica, ovvero da produzioni che potevano contare su un esercito di riserva (*reserve army*) di lavoratori altrimenti disoccupati.¹³⁸ Per i coniugi Webb, la questione stava nella debolezza dell'offerta di lavoro: "The inadequate wages, excessive hours, and insanitary conditions which degrade and destroy the victims of the sweated trades are caused primarily by their own strategic weakness in face of the employer, himself driven to take advantage of their necessities".¹³⁹

In una pubblicazione della *Fabian Society* si metteva in luce anche l'alta presenza degli immigrati ebrei nello *sweating system* e che "The evil effect of the Jew's competition lies in the characteristics which render him a fit subject for the pestilential conditions of home-work: he overcrowds whole districts with his habit of living in misery; and his ingenuity has positively created and organized new industries to suit the circumstances".¹⁴⁰ Secondo questi studiosi lo *sweating system* e le produzioni a basso costo e a bassa qualità si andavano diffondendo ovunque: "In the crowded slums of the great cities, in the far out-stretching suburbs and industrial villages which are transforming so much of Great Britain into cross-cutting chains of houses, there are constantly springing up all sorts and conditions of mushroom manufactures - the innumerable articles of wearing apparel, cheap boots and slippers, walking-sticks and umbrellas, mineral waters and sweetstuff, the lower grades of furniture and household requisites, bags and boxes, toys and knick-knacks of every kind - in short, a thousand miscellaneous trades, none of which can be compared in permanence or extent with any one of our staple industries, but which in the aggregate absorb a considerable proportion of the custom, capital, and organising capacity of the nation".¹⁴¹

137 S. Webb and B. Webb, *Industrial Democracy* [1897-1920], Palgrave, London 2003, p. 752. Si veda anche B. Potter, *How Best To Do Away With The Sweating System*, Cooperative Union, London 1892.

138 Cfr. *ibid.*, p. 758.

139 *Ibid.* p. 756.

140 The Fabian Society, *Sweating: Its Cause and Remedy*, Fabian Tract No. 50, London 1894, pp. 6-7.

141 S. Webb and B. Webb, *Industrial Democracy* [1897-1920], *op. cit.*, p. 764.

B. e S. Webb sostenevano che la disorganizzazione, l'assenza di regole e lo sfruttamento producevano un lavoratore "incapable of profitable labor" e che questo degrado si diffondeva in tutta la comunità: "One degraded or ill-conducted worker will demoralise a family; one disorderly family inexplicably lower the conduct of a whole street; the low-caste life of a single street spreads its evil influence over the entire quarter; and the slum quarter, connected with the others by a thousands unnoticed threads of human intercourse, subtly deteriorates the standard of health, morality, and public spirit of the whole city".¹⁴²

Per questi studiosi la conseguenza del diffondersi dello *sweating system* era la degenerazione del sistema industriale: "in human society, as in the animal world, the lower type developed by parasitism, characterised as it is by the possession of smaller faculties and fewer desires, does not necessarily tend to be eliminated by free competition. The degenerate forms may, on the contrary, flourish in their degradation, and depart farther and farther from the higher type. Evolution, in a word, if unchecked by man's selective power, may result in Degeneration as well as in what we choose to call Progress".¹⁴³ Per i coniugi Webb era da guardare positivamente l'intervento dei sindacati e l'introduzione di nuove regole nei settori manifatturieri perché "If ... any Trade Union Methods and Regulations are found to promote the selection of the most efficient factors of production, whether capital, brains, or labor; if they tend to a better organisation of these factors, and above all, if their effect is progressively to increase the activities and improve the character of both brain and manual workers, then, in spite of any apparent contraction of the personal power of the capitalist class, they will be approved by the economist as tending to heighten the faculties and enlarge the enjoyments of the community as a whole".¹⁴⁴

Più in generale, secondo S. Webb, erano da mettere in discussione l'individualismo e il liberalismo economico.¹⁴⁵ Quanto a quest'ultimo egli scriveva che "Its reliance on "freedom of contract" and "supply and demand", with its corresponding "voluntarism" in religion and philanthropy, now seems to work out disastrously for the masses, who are too poor to have what the economists call an "effective demand" for even the minimum conditions of physical and men-

142 *Ibid.*, pp. 765-766.

143 *Ibid.*, pp. 752-753.

144 *Ibid.*, p. 703. In The Fabian Society, *Sweating: Its Cause and Remedy*, *op. cit.*, p. 15 si scrive che "There is no danger that these ameliorations of the conditions of the workers would rise the price of goods, when the greater productivity of the labor and the better quality of the product are taken into account".

145 Cfr. S. Webb, *The Difficulties of Individualism*, Fabian Tract No. 69, The Fabian Society, London 1896.

tal health necessary to national well-being”.¹⁴⁶ All’ideologia liberalista S. Webb opponeva quella organicista: “We have become aware, almost in flash, that we are not merely individuals, but members of a community, nay, citizens of the world”, ovvero membri di Trade Unions, di città, di una nazione e di un Impero.¹⁴⁷ Era perciò necessaria una “policy of National Efficiency” ed era necessario imporre un “National Minimum” dei salari e delle condizioni di lavoro, educative, sanitarie e relative al tempo libero.¹⁴⁸ In questo quadro S. Webb richiamava l’urgenza di riforme nel settore delle abitazioni popolari (“How can we build up an effective commonwealth - how, even, can we get an efficient army - out of the stunted, anæmic, demoralized denizens of the tenements of our great cities?”) e nelle politiche assistenziali (“not only the vigorous discouragement of outdoor relief *to the able-bodied* (women no less than men), but an equally vigorous insistence on the human treatment of the aged, the most scientific provision for the sick, and, above all, the best possible rearing of the “children of the State””).¹⁴⁹

1.2 Povertà e disoccupazione

1.2.1 Sidney e Beatrice Webb e gli unemployables, 1897-1911

Un’altra gravissima componente della povertà urbana era costituita dalla disoccupazione.¹⁵⁰ In generale si può vedere che gli studiosi del periodo consideravano la disoccupazione come l’effetto di cause, indipendenti dalla volontà individuale, come i cicli economici, la stagionalità di alcune produzioni e la scarsità di investimenti produttivi. Tuttavia si registravano ancora molte preoccupazioni morali circa la figura dell’*unemployable*, di colui che era disoccupato per ragioni diverse da quelle economiche.¹⁵¹ Quanto a questi disoccupati S. Webb e B. Potter Webb scrivevano che “incapacity or refusal to produce a livelihood is a symptom of ill-health or disease, physical or mental” ed aggiungevano che “With regard to the principal classes of these Unemployable - the sick and the crippled, the idiots and lunatics, the epileptic, the blind and the deaf and dumb, the criminals and the incorrigible idle, and all who are actually “morally deficient” - the incapacity is the result of individual disease from which no society can expect to be com-

146 S. Webb, *Twentieth Century Politics: A Policy of National Efficiency*, The Fabian Society, London 1901, p. 2.

147 *Ibid.*, p. 3.

148 Cfr. *ibid.*, pp. 7-8.

149 *Ibid.*, p. 9 e p. 12. Si vedano anche S. Webb, *The Reform of London*, London 1892 e S. Webb, *The Work of the London County Council*, London 1893.

150 J. Harris, *Unemployment and Politics. A Study in English Social Policy, 1886-1914*, Clarendon Press, Oxford 1972.

151 G. Jones, *Social Darwinism and English Thought*, *op. cit.*, p. 158.

pletely free".¹⁵² Era dunque necessario che questi disoccupati non si riproducessero. Vi era inoltre un altro gruppo di disoccupati *unemployables* che erano sani, ma gravemente carenti sul piano della volontà: "men and women who, without suffering from apparent disease of body or mind, are incapable of steady or continuous application, or who are so deficient in strength, speed, or skill that they are incapable, in the industrial order in which they find themselves, of producing their maintenance at any occupation whatsoever".¹⁵³ Riguardo a questi bisognava evitare che essi entrassero nel mercato del lavoro e che usufruissero delle politiche assistenziali della *PL* perché la loro presenza avrebbe abbassato gli *standard* di vita (salari) e di condotta dell'intera classe lavoratrice.¹⁵⁴ Per i Webb si poteva alleviare la disoccupazione di coloro che volevano lavorare attraverso l'istituzione di un'organizzazione come il *National Labour Exchange* che sarebbe servito a far incontrare domanda e offerta di lavoro.¹⁵⁵

Per Sidney Oliver (1859-1943), un aderente al movimento *Fabiano* come i Webb, i pericoli che derivavano dalla disoccupazione erano che il lavoratore "will almost infallibly become a pauper or an outcast, one of the residuum of unskilled, unemployed, unprofitable and hopeless human beings which in all great cities festers about the base of the social pyramid. And his children will become the street Arabs and the corner-boys and the child-whores and the sneak-thieves who, when they come of age, accept their position as outside of social life and resume the existence of the wild beasts that fathered man - the purely predatory and unsocial activity of harrying their neighbours for their own support".¹⁵⁶ Bisognava dunque che la società desse ad ognuno l'opportunità di un lavoro e allo stesso tempo l'obbligo di eseguirlo.

1.2.2 William H. Beveridge e la disoccupazione economica, 1906-1909

Lo studioso inglese della disoccupazione più noto degli anni di fine secolo fu William Beveridge (1879-1963), passato poi alla storia come il padre intellettuale dello stato sociale (*welfare state*) inglese del secondo dopoguerra con la redazione del *Report of Inter-Departmental Committee in Social Insurance and Allied Services* del 1942.¹⁵⁷ Egli affrontò la questione della disoccupazione in almeno

152 S. Webb and B. Webb, *Industrial Democracy*, *op. cit.*, p. 785.

153 *Ivi*.

154 Cfr. *ibid.*, pp. 786-787.

155 S. Webb and B. Webb, *The Prevention of Destitution*, Special edition presented by the authors to their fellow members of the National Committee for the Prevention of Destitution, Letchworth 1911, pp. 304-305.

156 S. Olivier, *Moral*, in *Fabian Essays* [1889], intr. A. Briggs, George Allen & Unwin, London 1962, p. 156.

157 J. Harris, *William Beveridge. A Biography*, Clarendon Press, Oxford 1977.

due saggi importanti che scrisse dopo aver lavorato per alcuni anni presso la *Toynbee Hall*, la *settlement house* per l'aiuto ai poveri fondata da Canon Burnett a Whitechapel nell'East End londinese.¹⁵⁸ Il suo voleva essere un approccio scientifico e disinteressato, non di parte, alla questione sociale. L'indagine sociale, sebbene condotta localmente, doveva produrre dei risultati che fossero utili per promuovere delle nuove politiche nazionali più efficienti di quelle del passato. In questo senso, il suo maggiore contributo venne dall'attività che egli svolse dal 1908 come direttore del dipartimento del *Board of Trade* incaricato di occuparsi del programma di *labour-exchange* che avrebbe dovuto migliorare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro.

Quanto alla disoccupazione, anch'egli cercava, come i Webb, di distinguere la situazione degli *unemployables* da quella dei disoccupati economici. I primi erano presenti soprattutto nel mercato del lavoro precario (a domicilio, ecc.). Costoro erano "mere parasites, incapable or undesirous of performing any useful service whatever", ma bisognava tener conto che "degradation of character is often traceable, not to original sin, but to industrial conditions, so that by altering the conditions of employment it is possible to check, in part at least, the supply of "unemployables"". ¹⁵⁹ Costoro dovevano essere presi a carico dello stato privandoli però dei diritti civili: "They must become the acknowledged dependents of the state, removed from free industry and maintained adequately in public institutions, but with the complete and permanent loss of all citizen rights - including not only the franchise but civil freedom and fatherhood".¹⁶⁰ Anche Beveridge, come altri studiosi del periodo, riconosceva la presenza di "social parasites most prominently represented by the habitual criminal and the habitual vagrant ... There is a definite though small class of men always in and out of prison. There is a definite though not very large class of men always in and out of workhouses, shelters, and casual wards. These are "unemployable" in the full sense of the word".¹⁶¹

Il problema più grave era tuttavia quello della disoccupazione economica. Questa si aggravava in conseguenza della crisi dell'agricoltura, della rilocalizzazione e della meccanizzazione delle industrie, dell'andamento dei cicli economici, della stagionalità di alcune produzioni e della riserva di lavoro disponibile che si

158 S. Meacham, *Toynbee Hall and Social Reform, 1880-1914. The Search for Community*, Yale University Press, New Haven 1987, pp. 130-154.

159 W. H. Beveridge, "The Problem of the Unemployed. Report of a Conference held by the Sociological Society on 4. 4. 1906", *Sociological Papers*, Vol. III, 1906, p. 326.

160 *Ibid.*, p. 327. Egli aggiungeva la proposta di creare "detention colonies as recommended in the Report of the Vagrancy Committee for those who prove unemployable" (*ibid.*, p. 331).

161 W. H. Beveridge, *Unemployment. A problem of Industry* [1909], Longmans, London 1912, pp. 134-135.

creava nei lavori precari, non stabili. Per Beveridge si trattava di una questione di interesse nazionale perché essa rappresentava “first and directly a present waste of productive power; second and indirectly, a deprivation of human material and destruction of productive power for the future by the demoralisation attendant on distress”.¹⁶² Tuttavia non era compito dello stato, per Beveridge, assicurare la piena occupazione della popolazione lavoratrice: “The interest of the state is not to make room for an indefinite number of citizens, but to see that all the citizens it admits are healthy and happy”.¹⁶³ Lo stato doveva fare in modo che i lavoratori occupati ricevessero un salario adeguato. Per coloro che erano in grado di lavorare, ma erano disoccupati per la scarsa domanda di lavoro, le alternative erano: “loss of independence by entering a public institution [probabilmente le colonie operaie o le *workhouses*], emigration, or immediate starvation. The slow starvation of the casual labourer [in form of temporary work], like that of the ‘sweated’ worker, must become impossible”.¹⁶⁴ Per Beveridge il lavoro saltuario e instabile doveva finire e perciò egli pensava all’istituzione di un’agenzia che si occupasse di “labour exchanges”. Oltre a ciò egli proponeva delle colonie di lavoro “in order to dispose of the temporary surplus of labour”.¹⁶⁵ I disoccupati che ricevevano un aiuto pubblico dovevano essere privati del diritto di voto. In sostanza, quindi, per Beveridge il problema della disoccupazione derivava da una carente organizzazione del sistema produttivo che poteva essere migliorata attraverso delle riforme concernenti il mercato del lavoro e dei sussidi temporanei a coloro che erano disoccupati.¹⁶⁶

1.2.3 John A. Hobson, la scarsità di investimenti e la disoccupazione, 1909

Consideriamo infine gli studi sulla disoccupazione di uno dei più importanti economisti dell’epoca: John Hobson (1858-1940). Per questo studioso la disoccupazione era l’immediata conseguenza di un sistema economico caratterizzato da un eccesso di risparmio di capitale, ovvero da profitti superiori alla media, da guadagni improduttivi da parte della rendita monopolistica immobiliare derivanti dalla crescita urbana e da salari troppo bassi pagati ai lavoratori. In sostanza, quando il capitale disponibile non veniva investito in nuove produzioni, si creava una crisi da sovrapproduzione perché venivano a mancare i consumi e il ciclo economico ristagnava creando sempre nuova disoccupazione.

162 W. H. Beveridge, “The Problem of the Unemployed”, *op. cit.*, p. 326.

163 *Ibid.*, p. 327.

164 *Ivi.*

165 *Ibid.*, p. 331.

166 Cfr. W. H. Beveridge, *Unemployment*, *op. cit.*, pp. 70-86.

Egli scriveva che “my proposition is that the existence of a ‘surplus’ income, not earned by its recipients and not applying any normal stimulus to industry, has the effect of disturbing the economical adjustment between spending and saving, and of bringing about those periodical congestions and stoppages of industry with which we are familiar”.¹⁶⁷ Hobson era quindi a favore di un incremento della tassazione sui capitali “non guadagnati” e di una crescita dei salari: “any tendency towards greater equalisation of incomes, either by the successful pressure of the workers for a larger share of wealth or by the taxation of ‘surplus’ for purposes of public expenditure, will involve a reduction in the proportion of saving to spending in the aggregate income ... this increased demand, due to a readjustment of income, providing and requiring, as it would, increased employment alike of capital and labour, would stimulate the operation of industry as to validate at least as large an absolute quantity of saving as before, though a smaller proportion of saving to spending has been affected”.¹⁶⁸ In sostanza, Hobson pensava che attraverso uno stimolo ai consumi si potesse superare la crisi da sotto-consumo e quindi riattivare l’occupazione.

1.3 Il dibattito sulla *Poor Law*

1.3.1 *Il Report della Royal Commission on the Poor Law and Relief of Distress, 1905-1909*

Le questioni relative alla povertà e al pauperismo affrontate dalla *social survey* di C. Booth con riferimento a Londra vennero riprese poco dopo dalla *Royal Commission on the Poor Law and Relief of Distress* che fu istituita nel 1905 e di cui faceva parte lo stesso Booth fino a quando il peggioramento delle sue condizioni di salute lo costrinsero a dimettersi.¹⁶⁹ Come la Commissione del 1832 sulla *PL* (vedi la parte prima), anche questa aveva il compito di indagare: “(1) Into the working of the laws relating to the relief of poor persons in the United Kingdom; (2) Into the various means which have been adopted outside the Poor Laws for meeting the distress arising from want of employment, particularly during periods of severe industrial depression; and to consider and report whether any, and if so, what, modification of the Poor Laws or changes in their administration or fresh legislation for dealing with distress are advisable”.¹⁷⁰

167 J. A. Hobson, *The Industrial System. An Inquiry into Earned and Unearned Income*, Longmans, London 1909, p. 284.

168 *Ibid.*, p. 285. Si veda anche J. A. Hobson, *The Problem of the Unemployed*, Mathuen, London 1896.

169 Oltre a C. Booth, della Commissione faceva parte, tra gli altri, anche Octavia Hill. I due poi si associano nella *British Constitutional Association*.

170 *Report of the Royal Commission on the Poor Laws and Relief of Distress*, vol. I, London 1909, p. 12.

Quando si trattò di redigere il rapporto conclusivo, che venne pubblicato nel 1909, emersero però due posizioni divergenti su alcuni punti: la prima era quella della maggioranza, rappresentata in particolare da Helen Bosanquet, di area liberale e vicina al mondo delle società caritatevoli; la seconda era quella della minoranza, composta dai *Fabiani*, e rappresentata da B. Webb.

1.3.2 Helen e Bernard Bosanquet, il rapporto di maggioranza e il mantenimento della *Poor Law*

Nel rapporto della maggioranza si mettevano innanzitutto sotto accusa le condizioni di promiscuità esistenti nelle *workhouses*, i loro effetti demoralizzanti e le pratiche d'uso che vedevano i peggiori tra gli indigenti (*the worst characters*) entrare e uscire da queste istituzioni a loro piacimento e a spese dei contribuenti.¹⁷¹ Era dunque necessario contrastare questo fenomeno con delle misure disciplinari. Le autorità preposte alla pubblica assistenza (*public assistance authorities*) avrebbero dovuto custodire i figli di questi indigenti fintantoché i loro genitori, detenuti e istruiti all'interno di colonie di lavoro o altre istituzioni analoghe, non fossero stati in grado di mantenere se stessi e le loro famiglie all'esterno di questi luoghi.¹⁷² Secondo il rapporto della maggioranza, il sistema dell'assistenza andava reso più rigido e più continuo nei confronti di coloro che entravano ed uscivano liberamente dalle *workhouses*: “the absence of power of continuous treatment constitutes a danger either to the individual or the State”. Per i casi più gravi di rifiuto del lavoro, servivano le *detention colonies*, le *labour colonies* e l'emigrazione in altri continenti.¹⁷³ Per i disoccupati temporanei, si proponeva invece un “national system of Labour Exchanges” che permettesse di far incontrare più agevolmente la domanda e l'offerta di lavoro.¹⁷⁴

Quanto alle cause del pauperismo, la maggioranza della Commissione riteneva che esse fossero: la vecchiaia, quando era accompagnata da bassi redditi e vizi; i licenziamenti delle persone adulte; il bere e il gioco d'azzardo; le malattie; il lavoro saltuario assieme al bere; il lavoro minorile; le cattive condizioni di lavoro; i bassi salari; la carità privata e la cattiva amministrazione della *PL*.¹⁷⁵ La Commissione inoltre sosteneva, portando l'esempio di Tabard Street, che le *common lodging houses* e le stanze sovraffollate erano un incentivo al pauperismo e

171 Cfr. *ibid.*, p. 182.

172 Cfr. *ibid.*, p. 282. Si veda anche il *Report of the Royal Commission on the Poor Laws and Relief of Distress*, vol. II, London 1909, p. 238.

173 Cfr. *ibid.*, pp. 562-564.

174 Cfr. *ibid.*, p. 560.

175 Cfr. *ibid.*, pp. 284-303.

al lavoro saltuario (*casual*) per il loro basso costo e perché incoraggiavano forme di vita “cut off from all natural relations, calling for the least possible amount of self-control and energy, and leading almost inevitably to the workhouse”.¹⁷⁶ In sostanza, erano le condizioni abitative a basso costo e degradate che provocavano il pauperismo perché non incoraggiavano le persone a prendersi cura di sé.

In un saggio pubblicato nel 1903 Helen Bosanquet (1860-1926) già sosteneva che il pauperismo era causato dalla cattiva morale di questa popolazione (composta da “the Residuum, the Poor, the Submerged, the Proletariat, the Abyss; and we call its homes Slums, and Ghettos, and Mean Streets”),¹⁷⁷ e che era sbagliato volerli aiutare senza prima averli rieducati. Secondo la Bosanquet, tutti i problemi economici erano fundamentalmente morali e l’aver dimenticato questo fatto, dando agli indigenti solamente un aiuto materiale, aveva creato una classe di persone dipendente dalla carità pubblica e priva di responsabilità.¹⁷⁸ A suo avviso, era necessario agire sulle menti e i caratteri dei singoli individui per stimolare le loro energie, per farli diventare responsabili di se stessi, per migliorare le loro facoltà e per renderli più efficienti.¹⁷⁹

Per la maggioranza della Commissione, la *PL* attraverso le *workhouses* (“*Public Assistance Authority*”) doveva continuare ad esistere e provvedere solamente a coloro che versavano già in condizioni di indigenza (*necessitous*), mentre l’assistenza privata, attraverso le *charities*, andava indirizzata verso quelli che erano in procinto di cadere in uno stato di grave povertà in modo da prevenire il fenomeno del pauperismo.¹⁸⁰ Per la maggioranza l’assistenza pubblica all’indigenza doveva rimanere concentrata all’interno di un’unica istituzione, anche se i problemi che essa doveva affrontare erano diversi (salute, educazione, lavoro, ecc.). La maggioranza non credeva che istituzioni come quelle educative o sanitarie, che avevano i loro obiettivi specifici, fossero in grado di occuparsi della questione del pauperismo che richiedeva un intervento a livello familiare, e non individuale, con competenze specifiche per il suo trattamento.¹⁸¹

In un saggio scritto da Bernard Bosanquet (1848-1923), marito di Helen e sostenitore del rapporto della maggioranza, egli sottolineava che era importante “to have a single organised system for dealing with those who have recourse

176 *Ibid.*, p. 289.

177 H. Bosanquet, *The Strength of the People. A Study in Social Economics*, Macmillan, London 1903, p. 330.

178 Cfr. *ibid.*, pp. 109-110.

179 Cfr. *ibid.*, pp. 113-114.

180 Cfr. *Report of the Royal Commission on the Poor Laws and Relief of Distress*, vol. II, , op. cit., p. 223.

181 Cfr. *ibid.*, pp. 196-197.

to public assistance” e che bisognava tenere distinte nei compiti la *Public Assistance Authority* e la *Charity*.¹⁸² B. Bosanquet inoltre ribadiva che al fondo del loro pensiero sull’indigenza c’era il giudizio sulla necessità di riscatto morale da parte dell’individuo che non era stato capace, per propria responsabilità, di prendersi cura di sé.¹⁸³ Da parte sua, anche H. Bosanquet sottolineava la cattiva condotta morale (*sheer laziness*) degli indigenti che richiedevano assistenza alla *PL*.¹⁸⁴ L’assistenza pubblica doveva quindi rimuovere le cause morali dell’indigenza. Sulla stessa linea di ragionamento, H. Bosanquet riteneva che le “houses are often insanitary more from the habits of the people living in them than from any structural defect” e che tra le cause del pauperismo, oltre al lavoro saltuario per volontà dei lavoratori, vi fossero le “common lodging houses and furnished rooms”.¹⁸⁵ In sostanza, per la maggioranza della Commissione, la *PL* non andava abbandonata e doveva offrire diversi generi di servizi disciplinari e rieducativi ai molto poveri, mentre le associazioni caritatevoli private e vicine alla chiesa dovevano provvedere a coloro che stavano per cadere nella condizione di indigenza. Si può osservare che in questo modo si venivano a creare due sistemi di assistenza diversi e separati per il loro contenuto di classe: da un lato, gli indigenti erano in qualche modo ghettizzati all’interno di un sistema di assistenza pubblica (*PL*) a loro esclusivamente riservato; da un altro lato, i meno poveri e più meritevoli avrebbero goduto di un’assistenza privata da parte delle *charities* che non li avrebbero stigmatizzati socialmente davanti all’opinione pubblica.

1.3.3 Beatrice Potter Webb e Sidney Webb, il rapporto di minoranza e l’abolizione della *Poor Law*

Circa i firmatari del rapporto di minoranza, in pratica il gruppo dei *Fabiani* guidati da B. e S. Webb, essi mettevano subito in chiaro che il sistema delle “General Mixed Workhouses” era diventato insostenibile per l’eterogeneità delle situazioni a cui doveva provvedere e che era necessario pensare ad un sistema di assistenza molto più articolato e specializzato.¹⁸⁶ Quanto alle *workhouses*, essi scrivevano che “The Assistant Commissioners had found, in the great majority of parishes, the Workhouse “occupied by sixty or eighty paupers, made up of a

182 B. Bosanquet, “Majority Report”, *Sociological Review*, vol. II, n. 2, April 1909, p. 110.

183 Cfr. *ibid.*, pp. 114-115.

184 Cfr. H. Bosanquet, *The Poor Law Report of 1909: A Summary Explaining the Defects of the Present System and the Principal Recommendations of the Commission*, Macmillan, London 1909, p. 4.

185 *Ibid.*, p. 32 e p. 33.

186 Il *Minority Report* fu pubblicato in due volumi: S. and B. Webb, *The Break Up of the Poor Law* e *The Public Organization of the Labour Market*, Longmans, London 1909.

dozen or more neglected children (under the care, perhaps, of a pauper), about twenty or thirty able-bodied adult paupers of both sexes, and probably an equal number of aged and impotent persons, proper objects of relief. Amidst these the mother of bastard children and prostitutes live without shame To these may often be added a solitary blind person, one or two idiots, and not infrequently are heard, from among the rest, the incessant ravings of some neglected lunatic. In such receptacles the sick poor are often immured".¹⁸⁷ In sostanza, per il rapporto della minoranza, la PL e le *workhouses* ospitavano e si prendevano malamente cura di individui molto diversi tra loro che avevano necessità di servizi assistenziali, come quelli scolastici, sanitari, psichiatrici e altri, che non avevano niente a che vedere specificamente con la questione dell'indigenza vera e propria. Per i coniugi Webb, servizi sociali come quelli sanitari, scolastici, psichiatrici e pensionistici dovevano essere dati a tutti e al di fuori da istituzioni come la PL che doveva mantenere il compito specifico di provvedere all'indigenza (*the purpose of relieving destitution*): "when a Destitution Authority departs from the simple function of providing bare maintenance under deterrent conditions, *it finds it impossible to mark off or delimit its services from those which are required by and provided for the population at large*. The function of preventing and treating disease among destitute persons cannot, in practice, be distinguished from the prevention and treatment of disease in other persons. The rearing of infants and the education of children whose parents are destitute does not differ from the rearing of infants and the education of children whose parents are not destitute. The liability of persons to be compulsorily removed from their homes, because they have become a public nuisance and a source of danger, must surely be the same whether or not they are technically 'destitute'. In short, if we are going to provide preventive and curative treatment, the category of the destitute becomes an irrelevancy. *What is demanded by the conditions is not a division according to the presence or absence of destitution but a division according to the services to be provided*. Each public service requires its own 'machinery of approach' of the population at large, its own technical methods of treatment of the class entrusted to it, its own specialised staff, and its own supervising committee, bent upon the performance of the particular service. Those from whom the cost of their treatment ought to be recovered, can be effectively made to pay without vainly trying to separate the treatment of the destitute from the treatment of the poor".¹⁸⁸ Per esempio, ad un istituzione come quella della *Local Health Authority* si sarebbe dovuto dare il potere di ricovero obbligatorio di tutte quelle persone anziane e malate che erano in

187 S. and B. Webb, *The Break Up of the Poor Law*, *op. cit.*, p. 3.

188 *Ibid.*, pp. 515-516.

pericolo di vita per le loro condizioni mentali e fisiche e che potevano diventare una piaga per la collettività.¹⁸⁹ Insomma, un malato doveva essere curato negli ospedali pubblici indipendentemente dalla sua condizione di indigenza o meno.

Per i firmatari del rapporto di minoranza, gli indigenti si trovavano tra i lavoratori saltuari (*casual labourers*): “They are the occupants of the overcrowded one- and two-roomed homes of London and Glasgow, Newcastle and Plymouth. They fill the cellar dwellings which are the shame of Liverpool ... Among them privation and exposure, and the insanitary conditions of their dwellings, lead to an excessive prevalence of diseases of all kinds”.¹⁹⁰ Un'altra categoria di persone che faceva parte della classe degli indigenti era costituita da quelli che i coniugi Webb definivano come “*The Unemployable*”: “The Unemployable are the “Can't Works” and the “Won't Works”. To this type there approximate a heterogeneous crowd of persons without any recognised means of subsistence, who either do not seek work, or seek it in vain, being, owing to physical or mental shortcomings, in such a condition that they are not taken on by any employer, or, if taken on, are incapable of working, or are unwilling to work, or to retain any situation, for more than a few hours”.¹⁹¹ Queste persone trovavano abitualmente rifugio nelle *workhouses* e nelle *common lodging houses* e formavano gran parte del gruppo degli indigenti che entravano e uscivano continuamente dalle istituzioni della PL.¹⁹² Tra questa categoria di indigenti c'erano poi quelli malati: “There is some reason to fear that this section of the Unemployable is a steady increasing one, partly because of the adverse physical influences of the town slums, and partly because employers are coming more and more to exact a high standard of physical fitness”.¹⁹³ Tra gli *unemployables* vi erano dunque, per B. e S. Webb, delle persone che presentavano delle problematiche particolari: “we do not wish to ignore the fact that, *taking the workmen as a whole and ignoring many individual cases to the contrary*, the men out of work at any one time are apt to include the less efficient, the less energetic, the less strong, the less young, the less regular, the less temperate, or the less docile of their class”.¹⁹⁴ A loro avviso il *residuum* era ineliminabile e per costoro bisognava provvedere con dei *relief works*, dei *training*

189 Cfr. *ibid.*, p. 701.

190 *Ibid.*, p. 191.

191 *Ibid.*, p. 211.

192 Cfr. *ibid.*, p. 212.

193 *Ibid.*, p. 213.

194 *Ibid.*, p. 235.

establishments e delle *detention colonies* per i più riottosi.¹⁹⁵ Il concetto regolativo e disciplinare delle *workhouses* non andava quindi abbandonato del tutto: “for the ultimate residuum of men in distress from want of employment, who may be expected to remain ... we recommend that Maintenance should be freely provided, without disfranchisement, on condition that they submit themselves to the physical and mental training that they may prove to require”.¹⁹⁶ Per questo programma di *maintenance and training* si sarebbero dovute realizzare delle *detention colonies* dove i giudici avrebbero rinchiuso e obbligato a lavorare i colpevoli di vagabondaggio, mendicizia e cura familiare.¹⁹⁷

I coniugi Webb distinguevano infine i disoccupati (*unemployed*) dagli indigenti e dai *casuals* e chiarivano anche che gli individui “Unemployed in the nation, are in no way related to the existence of drunkenness or misconduct among the workmen”.¹⁹⁸ A loro avviso i disoccupati non erano tali per ragioni di carenze caratteriali o morali.¹⁹⁹ Per questi disoccupati o sottoccupati erano necessarie delle misure di riforma del mercato del lavoro con l'introduzione di un'istituzione nazionale che provvedesse a garantire un migliore incontro tra domanda e offerta di lavoro.

In alcuni scritti immediatamente successivi alla pubblicazione del rapporto di minoranza, S. e B. Webb ritornarono sulla questione dell'indigenza. Nel libro *English Poor Law Policy*, insistevano sull'importanza delle politiche di prevenzione dell'indigenza. A loro avviso tutto ciò che poteva essere fatto da altre istituzioni (*labour exchange*, sanitarie, scolastiche, pensionistiche, ecc.) prima che le persone cadessero in condizioni di indigenza, avrebbe evitato il ricorso alla *PL* e alle *workhouses*.²⁰⁰ Quanto alle politiche di sicurezza sociale e di prevenzione dell'indigenza essi scrivevano che “Now, it becomes more and more apparent that it is a useless extravagance to adopt the policy of curative and restorative treatment, unless we are prepared to “search out” the cases that need dealing with, - the infants and children who are just beginning to be neglected by their parents and guardians, the persons of all ages who are just beginning to suffer from disease, the feeble-minded lacking ameliorating care, the man just smitten with unemployment - at the stage in their complaint at which the application of

195 Cfr., *ibid.*, pp. 293-305.

196 *Ibid.*, p. 328.

197 Cfr. *ibid.*, 344.

198 *Ibid.*, p. 234.

199 Cfr. *ibid.*, p. 233.

200 S. and B. Webb, *English Poor Law Policy* [1910], Frank Cass, London 1963, pp. 286-287.

our treatment has, at anyrate, some chance of yielding effective results”.²⁰¹ A loro avviso, la *Destitution Authority*, proposta dalla maggioranza, si occupava di chi era già povero, non di chi stava per diventarlo. Inoltre le *workhouses* erano dei luoghi che anche i molto poveri preferivano evitare e quindi non costituivano una cura valida per l’indigenza: “So long as the conditions offered by the Poor Law Authority are “deterrent”, few will apply for this maintenance; the vagrant, the able-bodied loafer, the temporarily sick, the disabled drunkard, parents with neglected children, the epileptic and the feeble-minded preferring, even at the cost of foregoing the treatment that they really need, such other forms of parasitism as free shelters, the doles of the charitable, the gifts of friends and relations, or the earnings of their unfortunate dependents ... Its incapacity depends on the more fundamental and less curable defect that, as a Destitution Authority, it is inherently incapable of bringing pressure to bear on the lives and wills of these people, at the time when such pressure may be effective, namely, *long before they have become destitute*, at the moment when they are taking the first step towards the evil parasitism to which they eventually succumb”.²⁰² In sostanza, era necessario adottare delle politiche pubbliche di prevenzione dell’indigenza prima che queste persone venissero rinchiusi nelle *workhouses* o nelle colonie di lavoro.

Per B. e S. Webb, gli ammalati, i deboli di mente, i bambini in difficoltà, i disoccupati maschi e femmine dovevano essere trattati da specifiche istituzioni specializzate in queste problematiche. Quanto alle libertà personali che potevano essere messe in discussione da trattamenti obbligatori, essi scrivevano che “no power of compulsory segregation can be justified except in respect of individuals in which this personal defectiveness has been definitely ascertained and judicially certified”. Al contrario “The Destitution Authority [proposta dalla maggioranza], having no means of ascertaining whether or not situations are available, and no opportunity of experimenting upon the personal willingness of its patients to accept and retain wage-earning employment, can never sift out the voluntary from the involuntary unemployed”.²⁰³ Si metteva inoltre in luce che la *Poor Law Authority* non aveva nessun potere di costringere gli indigenti ad entrare nelle *Poor Law Institutions*.²⁰⁴

Secondo questi studiosi si era invece ormai affermato in Inghilterra il “Principle of Universal Provision”, a prescindere dai redditi delle persone, rispetto a servizi primari come quelli educativi e sanitari giudicati di pubblico in-

201 *Ibid.*, pp. 287-288.

202 *Ibid.*, pp. 288-289.

203 *Ibid.*, p. 291.

204 Cfr. *ibid.*, p. 292.

teresse dalla comunità.²⁰⁵ Inoltre, tutti coloro che erano in grado di lavorare, ma erano disoccupati e figuravano come vagabondi o indigenti, potevano usufruire del *Labour Exchanges Act* del 1909: “those able-bodied persons who are being relieved as vagrants or paupers, together with the “Unemployed” now on the registers of the Distress Committees, will come under the supervision and control of the new National Authority for the able-bodied, of which the beginning is seen in the Labour Exchanges Act of 1909”.²⁰⁶ Perciò, scrivevano, “if we could provide that no able-bodied person was left to suffer from long-continued or chronic unemployment, we should prevent at least nine-tenths of the destitution that now costs the Poor Law Authorities of the United Kingdom nearly twenty millions per annum”.²⁰⁷ Queste politiche sociali avrebbero dunque reso inutile il mantenimento della *PL*.

Prevenzione, per i coniugi Webb, significava anche responsabilizzazione delle persone. Per esempio, le *Public Health Authorities*, avrebbero avuto il compito di far rispettare la responsabilità personale in materia di igiene e la responsabilità dei datori di lavoro nei confronti dei loro dipendenti.²⁰⁸ Ciò significava affrontare anche la questione del carattere morale personale degli indigenti e non solo quella delle loro condizioni materiali di vita. Per esempio, nel caso dei disoccupati, “If ... we had an Unemployment Authority responsible for either finding a man a job or placing him in training, we could for the first time strictly enforce on every man and woman who were, as a matter of fact, failing to maintain themselves and their dependants, the obligation to make use of this organ of the State”.²⁰⁹ Se si scopriva che il disoccupato era manchevole dal punto di vista morale, “he would have to submit himself, in a detention colony, to a treatment which would be at once curative and deterrent in the Old Poor Law sense. It is, in fact, exactly because *it has been impossible to grapple with the moral factor by merely relieving destitution that experienced workers among the poor have turned away from the whole conception of a Poor Law and the relief of destitution, in favour of a systematic attempt to prevent the occurrence of destitution*”.²¹⁰ B. e S. Webb insistevano sulla necessità di “putting the necessary pressure on the will of those who are “born tired” or who have become “unemployable”, either to accept and retain the situations that

205 Cfr. *ibid.*, p. 293.

206 *Ibid.*, p. 297.

207 *Ibid.*, p. 300.

208 Cfr. *ibid.*, p. 303.

209 *Ibid.*, p. 306.

210 *Ibid.*, pp. 306-307.

will definitely offered to them, or else to submit themselves to disciplinary training, with the reformatory Detention Colony in the background”.²¹¹ Infine, nelle conclusioni di questo lavoro, ritornavano sulle politiche di prevenzione dei nuovi servizi collettivi per sottolineare anche il loro lato necessariamente disciplinare. Esse, a differenza delle politiche punitive previste dalla *PL* del 1834, avrebbero insistito sugli obblighi sociali (*social duties*) da rispettare per non cadere nella condizione di indigenza.²¹² I coniugi Webb sottolineavano anche che le politiche pubbliche che si rivolgevano a tutta la popolazione avevano il pregio di lasciare inalterata “the salutary inequality between the thrifty and the unthrifty”, di modo che quest’ultimi non approfittassero della benevolenza dei primi.²¹³

In un altro lavoro pubblicato nel 1911 cercarono di definire ciò che intendevano per indigenza e ritornarono sulle politiche di prevenzione. A loro avviso, “By destitution we mean the condition of being without one or other of the necessaries of life, in such a way that health and strength, and even vitality, is so impaired as to eventually imperil life itself ... It is indeed, a special feature of destitution in modern urban communities that it means not merely a lack of food, clothing, and shelter, but also a condition of mental degradation ... a sort of moral malaria ... [provocata da sovraffollamento, disoccupazione e alcolismo e concentrata] in “cities of the poor”.²¹⁴ Essi auspicavano una riforma sociale e individuavano cinque figure della povertà di cui i *Town Councils* avrebbero dovuto occuparsi: i malati, le vedove, i bambini, i vecchi e i disoccupati.²¹⁵ Questi studiosi paventavano anche che con il nuovo sistema democratico che allargava il diritto di voto, il potere politico passasse nelle mani di coloro che non guardavano tanto ai più alti interessi della comunità, quanto all’immediata soddisfazione materiale dei bisogni dei sofferenti (*the immediate material benefit of the sufferers themselves*).²¹⁶ Erano inoltre preoccupati della “desecration of the home” e della “disintegration of the family” derivante dal sovraffollamento.²¹⁷

Per B. e S. Webb vi erano cause oggettive e soggettive che conducevano alla degenerazione dei più poveri: “The absence of decent accomodation, the recklessness which comes from a precarious living, the idleness and liability to

211 *Ibid.*, p. 317.

212 *Ibid.*, p. 316.

213 Cfr. *ibid.*, p. 318.

214 S. Webb and B. Webb, *The Prevention of Destitution*, Special edition presented by the authors to their fellow members of the National Committee for the Prevention of Destitution, Letchworth 1911, pp. 1-2.

215 Cfr. *ibid.*, p. 7.

216 Cfr. *ibid.*, pp. 5-6.

217 Cfr. *ibid.*, p. 307.

drink, which characterise the “under-employed man”, are among many reasons which tend to this result”.²¹⁸ A loro avviso, la situazione dei *very poor* era “the direct result of the unorganised condition of the labour market and the bad housing, which their very existence creates and perpetuates”.²¹⁹ Inoltre i *very poor* facevano ancora troppi figli e “the indecent occupation of the overcrowded, insanitary tenement ... not only destroys health, but makes, to the ordinary human being, the particular virtue upon which the integrity of the family depends, wholly impracticable”.²²⁰ Per i coniugi Webb, l’indigenza, nelle condizioni urbane moderne, era accompagnata da un degrado morale che abbassava quello dell’intera comunità.²²¹ Si trattava della “*moral failure of the community as a whole*”.²²² Parte della responsabilità di questo stato di cose era da addebitare alla stessa PL che non era riuscita a contrastare il fenomeno del pauperismo, ma anzi l’aveva perpetuato, esteso e intensificato.²²³ Era stata l’incapacità delle politiche di *out-door relief* a contrastare il degrado morale, che aveva spinto nel 1834 i *Poor Law Commissioners* a spezzare e disperdere le famiglie in diverse *workhouses* o in diverse sezioni delle stesse.²²⁴ La beneficenza pubblica e privata a favore dei lavoratori precari o sotto-occupati (*the sweated or under-employed worker*) permetteva a questo sistema produttivo di continuare ad esistere favorendo imprenditori non meritevoli, così come “the “medical relief” and “medical extras” afforded by a Poor Law Medical Service (or for that matter, by the ordinary “club practice” of the Friendly Society), to the victim of workshop insanitation or domestic overcrowding, make it easier for these defaults to continue, and actually help the slum landlord or “sweating den” employer to compete with those who feel constrained to behave more conscientiously to their tenants and workpeople”.²²⁵

Venendo alla parte propositiva di questo loro lavoro, B. e S. Webb sostenevano che era un obbligo morale della comunità prevenire l’indigenza.²²⁶ Ciò che avrebbe consentito questo passaggio alla prevenzione sarebbe stata la maggiore capacità di conoscenza e di organizzazione dello stato e delle ammi-

218 *Ibid.*, p. 51.

219 *Ibid.*, p. 52.

220 *Ibid.*, p. 306.

221 *Ibid.*, p. 294.

222 *Ibid.*, p. 297.

223 Cfr. *ibid.*, p. 298.

224 Cfr. *ibid.*, pp. 308-309.

225 *Ibid.*, pp. 298-299.

226 Cfr. *ibid.*, p. 298.

nistrazioni locali.²²⁷ A questo proposito citavano come esempi già operanti di prevenzione dell'indigenza "some organisation such as the National Labour Exchange, where their willingness to work can be tested, and some such policy of preventing Unemployment and of providing for the Unemployed as has already been outlined".²²⁸ Ritenevano che fosse compito delle istituzioni quello di "tending always to increase the consciousness of obligation, and to promote a more extensive fulfilment of it".²²⁹ I coniugi Webb ribadivano qui che erano a favore dell'abolizione della "General Mixed Workhouse",²³⁰ e per la sua sostituzione con una serie di istituzioni specializzate a seconda della specificità dei problemi da affrontare: "The Police of Prevention put forth in the Minority Report, and in the present work, involves placing the full responsibility for preventing the occurrence of destitution, and for scientifically treating such cases as do nevertheless occur, with regard to each natural class of persons - infants, children of school age, sick, mentally defective, aged and able-bodied unemployed - on the specialised Authority dealing with that class".²³¹ Tutto ciò a loro avviso significava "Social reform".²³² Per i reprobri c'era la minaccia delle colonie di lavoro.²³³

S. Webb infine avanzò alcune proposte volte a migliorare le condizioni di vita dei bambini, dei lavoratori e delle vedove con figli piccoli: "(i) the enlargement of the school-time and industrial training-time of boys and girls, and the consequent withdrawal from industry of half this immature labour force; (ii) the reduction of the present excessive hours of railway, tramway, and omnibus workers; and (iii) such an increase of the allowances granted to widows with young children as will permit of their abstention from wage-earning, in order to look after their children".²³⁴

In conclusione, il dibattito che si svolse in occasione dei lavori della

227 Cfr. *ibid.*, p. 301.

228 *Ibid.*, pp. 304-305.

229 *Ibid.*, p. 301.

230 Cfr. *ibid.*, pp. iii-iv.

231 *Ibid.*, p. 311.

232 *Ibid.*, p. 334.

233 Cfr. *ibid.* p. 144.

234 S. Webb, "The End of the Poor Law", *Sociological Review*, vol. II, n. 2, April 1909, p. 139. Sulla PL i Webb pubblicarono anche altri scritti; si vedano ad esempio: S. Webb and B. Webb, *English Local Government*, voll. 7-9: *English Poor Law History*, Longmans, London 1927-1929; S. Webb, "Eugenics and the Poor Law", *Eugenic Review*, 2, 1910-1911. Sui coniugi Webb e H. e i coniugi Bosanquet si veda A. M. McBriar, *An Edwardian Mixed Double: the Bosanquets versus the Webbs. A Study in British Social Policy, 1890-1929*, Clarendon Press, Oxford 1987.

Commissione del 1905 sulla revisione della *PL* mise in luce due posizioni. Da un lato emerse la posizione degli studiosi e dei politici di orientamento più liberale che, paradossalmente per i costi economici che comportava, volevano un mantenimento della *PL* affidando ad essa ogni compito di assistenza agli indigenti. La *PL* avrebbe dovuto occuparsi del mantenimento, della salute, dell'educazione scolastica e dell'occupazione di individui e famiglie che non erano in grado di provvedere da sé a questi compiti. Le *charities* private sarebbero invece intervenute per prevenire la caduta nella condizione di indigenza. In questo modo, però, si sarebbe istituito un doppio sistema assistenziale con effetti di segregazione e stigmatizzazione sociale: da un lato quello della *PL* per gli indigenti, da un altro quello dell'assistenza caritatevole privata e religiosa per i più meritevoli.

L'altra posizione che emerse nel dibattito fu quella dei socialisti *Fabiani*, rappresentati da B. e S. Webb, per i quali la *PL* andava in buona parte abolita, i servizi sociali alla popolazione andavano garantiti indipendentemente dal loro livello di reddito, dovevano essere specializzati e fare opera di prevenzione del pauperismo, e le associazioni caritatevoli dovevano avere un ruolo più marginale rispetto a quello prospettato dalla maggioranza. La *PL* avrebbe avuto il ruolo marginale di garantire un livello minimo di assistenza e di lavoro per coloro i quali, nonostante l'opera di prevenzione affidata alle diverse istituzioni sanitarie, scolastiche ed economiche, non erano in grado di provvedere a se stessi e alle proprie famiglie per ragioni di debolezza caratteriale.

Tuttavia, nonostante queste divergenze, i Webb e i Bosanquet si trovarono a collaborare nel 1912 alla fondazione del dipartimento di *Social Science and Administration* presso la *London School of Economics (LSE)*. Alcuni anni prima, la *COS* dei Bosanquet aveva dato vita a una *School of Sociology* che doveva preparare i suoi studenti a diventare dei *social workers* professionali. La *School of Sociology* però incontrò presto delle difficoltà finanziarie. Analoghe difficoltà stava affrontando la *LSE* che però ricevette un'offerta da parte del magnate indiano Ratan Tata, interessato a promuovere le indagini nel campo sociale ed economico, di creare un istituto di ricerca all'interno dell'università. A questo punto la *COS* accettò di stipulare un accordo con la *LSE* e così venne fondato il dipartimento di *Social Science and Administration* il cui primo direttore fu E. J. Urwick che aveva lavorato a *Toynbee Hall* dal 1901 al 1903 e che era stato poi direttore della *School of Sociology* e professore di sociologia presso la *University of London*.²³⁵

1.4 Povertà, migrazioni, sovrappopolazione e eugenetica

235 J. Harris, *The Webbs, The Charity Organisation Society and the Ratan Tata Foundation: Social policy from the perspective of 1912*, in M. Bulmer, J. Lewis and D. Piachaud, eds, *The Goals of Social Policy*, Unwin Hyman, London 1989, pp. 27-63.

Una delle principali preoccupazioni di fine secolo era costituita dal declino delle nascite tra i ceti medi e gli strati superiori delle classi lavoratrici dovuto all'emigrazione verso le colonie dell'Impero dei più capaci (dai 200 ai 300 mila all'anno nel decennio precedente la guerra), al maggior uso di metodi contraccettivi, alla pratica degli aborti e alle preoccupazioni per il futuro economico del paese. Ma mentre dal 1887, secondo gli studiosi dell'epoca, i tassi di natalità erano complessivamente decrescenti, quelli relativi alle classi più povere continuavano ad essere molto sostenuti ed il timore era quello della degenerazione della razza a causa di questa crescita. La paura circa l'eccessiva proliferazione delle classi più povere era poi rafforzata nella percezione collettiva dall'immigrazione in Gran Bretagna di ebrei poveri provenienti dalla Russia, dalla Polonia, dalla Germania e dalla Romania in seguito ai *progroms* del 1881-1882, alle varie guerre del periodo e alla rivoluzione russa del 1905.²³⁶ I loro tassi di natalità erano molto alti rispetto a quelli britannici. Questi immigrati trovavano un aiuto a Londra e in altre città della Gran Bretagna dal *Jewish Board of Guardians*, ma anche una forte opposizione da parte delle popolazione inglese che sfociò nell'approvazione dell'*Aliens Act* nel 1905. Il timore era quello della degenerazione della razza, della concorrenza sul mercato del lavoro non qualificato, della resistenza all'integrazione sociale e delle malattie che la popolazione ebraica povera poteva diffondere nella popolazione britannica. Per molti era necessario porre un freno a questo tipo di immigrazione ed adottare delle misure di "eugenetica", vale a dire favorire l'incremento della popolazione più forte e più sana e contrastare quello della popolazione con le caratteristiche peggiori. Nel 1888 venne istituito un comitato della *House of Commons* che doveva indagare sui movimenti di emigrazione e di immigrazione.²³⁷ Questo comitato agì parallelamente a quello formato dalla *House of Lords* per indagare sullo *sweating system* di cui abbiamo parlato in precedenza. In entrambi i casi il centro dell'attenzione era costituito dall'immigrazione degli ebrei poveri nell'East End di Londra. Nel comitato sull'immigrazione prevalsero i pregiudizi anti-immigrati che erano fatti propri anche da molti lavoratori inglesi, da intellettuali e politici di sinistra come B. Potter e H. M. Hyndman, e da una parte della popolazione ebraica di più antico insediamento a Londra che non voleva che gli ebrei poveri emigrassero a Londra e che chiedeva che quelli che erano arrivati tornassero indietro.²³⁸

236 L. P. Gartner, *The Jewish Immigrant in England, 1870-1914*, Vallentine Mitchell, London 2001, pp. 38-49.

237 *Report from Select Committee on Emigration and Immigration (Foreigners)*, House of Commons, London 1888.

238 W. J. Fishman, *East End 1888*, *op. cit.*, pp. 169-197.

1.4.1 Gli ebrei a Londra, 1900

Uno studio che affrontò seriamente la questione dell'immigrazione di ebrei poveri a Londra in fuga dai paesi dell'Est Europa fu quello pubblicato da C. A. Russel e H. S. Lewis nel 1900.²³⁹ Russel aveva studiato a Oxford, mentre Lewis aveva vissuto molti anni a Toynbee Hall, la missione fondata da Canon Barnett nell'East End di Londra allo scopo di prestare aiuto ai poveri. Il volume conteneva anche una mappa che mostrava la distribuzione geografica degli ebrei nell'East End e che era stata tracciata da E. Arkell, il quale aveva lavorato con C. Booth alla redazione della mappa delle classi sociali pubblicata nella *social survey* di quest'ultimo. Nel suo contributo Russel affrontava la questioni sociali, industriali e religiose poste dalla presenza della popolazione di origine ebraica nella metropoli. Circa la questione sociale, secondo Russel la popolazione ebraica ammontava a 110.000 unità, delle quali 100.000 residenti nell'East End e 60.000 nati all'estero. In particolare ques'ultimi vivevano in condizioni di sporcizia e di sovraffollamento e pagavano alti affitti per le loro abitazioni.²⁴⁰ Verso questa popolazione, spesso impiegata nell'industria dell'abbigliamento, i britannici mostravano sentimenti di ostilità: "They are accused to cutting down wages, of displacing British labour, of dealing solely with one another, and generally of being dirty and disreputable members of society. It is true that this ill-feeling is by no means universal, and does not, except under special circumstances, amount to anything like a bitter hostility; but it presents a sufficiently marked contrast to the friendly feeling which is generally entertained towards the English Jews".²⁴¹ Circa la questione industriale, Russell faceva notare che un terzo degli ebrei russi e polacchi erano impiegati nell'industria dell'abbigliamento. Questa "Jewish industry" era caratterizzata dalla presenza di piccoli imprenditori, dal lavoro a domicilio e dalla mancanza di organizzazione sindacale della manodopera.²⁴² Per Russell gli imprenditori ebrei erano dotati di un ingegno acuto che permetteva loro di aver successo nella competizione industriale. Questo ultimo era dovuto all'organizzazione del lavoro e all'utilizzo di macchinari che facevano risparmiare sulla manodopera più qualificata. In alcune lavorazioni di qualità, come quelle delle calzature, degli stivali e dei cappotti fatti a mano, l'industria inglese rimaneva superiore a quella degli ebrei, e secondo l'autore non c'era competizione

239 C. A. Russel and H. S. Lewis, *The Jew in London. A Study of Racial Character and Present Day Conditions*. Being essays prepared for the Toynbee Trustees. With an Introduction by Canon Barnett and a Preface by James Bryce, Fisher Unwin, London 1900. With a New Map specially made for this volume by E. Arkell.

240 Cfr. *ibid.*, pp. 13-17.

241 *Ibid.*, pp. 25-26.

242 Cfr. *ibid.*, p. 52.

tra le due.²⁴³ Circa la questione religiosa e culturale, secondo Russell era in corso un processo di assimilazione da parte degli ebrei immigrati della cultura e della religione inglese che agiva contro il giudaismo e la resistenza ai matrimoni inter-religiosi ancora presenti nell'East End, in particolare tra gli ebrei polacchi.²⁴⁴

L'altro autore di questa pubblicazione, H. S. Lewis, esprimeva delle considerazioni diverse da quelle di Russell circa l'assimilazione da parte degli ebrei della cultura e della religione inglesi. A suo avviso, sia gli ebrei nati in Inghilterra che i "foreign Jews" si mantenevano abbastanza fedeli al giudaismo.²⁴⁵ Inoltre, gli anziani facevano scarso affidamento all'*out-door relief* della PL (preferendo l'aiuto della comunità ebraica) e raramente i mariti permettevano alle mogli di uscire di casa per lavorare.²⁴⁶ Dal punto di vista del carattere, il lavoratore ebreo era indubbiamente "industrious, sober and, in a sense, reliable; but, on the other hand, an inveterate individualist, whose ambition is usually for himself rather than for his class. He desires almost invariably to become ultimately a small master, a dealer or a shop-keeper; to live, in short, on profits than on wages".²⁴⁷ Un altro aspetto che Lewis metteva in luce era quello degli alti tassi di natalità di questa popolazione: "Their numbers are undoubtedly increasing rapidly, less through immigration from abroad than from the natural increase of population which is exceptionally great among them, because they usually marry young and have extremely large families".²⁴⁸ Come conseguenza di ciò, la densità della popolazione del distretto ebraico dell'East End aumentava. Infine, Lewis si esprimeva a favore del movimento Sionista per il ritorno degli ebrei in Palestina perché "We will not conceal the fact that our ultimate aspirations are fixed on the home of our fathers and that we believe that the genius of the Jewish race will best be developed on Jewish soil".²⁴⁹

1.4.2 Arnold White e gli ebrei poveri, 1892-1899

La questione dell'eccessiva prolificità delle classi più povere era discussa anche sulla stampa più popolare. Per esempio Arnold White (1848-1925), un giornalista e saggista liberale antisemita, pubblicava nel 1886 un libro, *The Pro-*

243 Cfr. *ibid.*, p. 67.

244 Cfr. *ibid.*, pp. 34-41.

245 Cfr. *ibid.*, pp. 163-169.

246 Cfr. *ibid.*, pp. 186-187.

247 *Ibid.*, pp. 191-192.

248 *Ibid.*, pp. 195-196.

249 *Ibid.*, p. 234.

blems of a Great City, in cui auspicava delle misure di sterilizzazione degli *unfit* in modo da impedirne la proliferazione. A suo avviso, costituzioni e menti guastate, moralità estinte, trasmettevano ereditariamente il male alle successive generazioni e corrompevano l'intera comunità.²⁵⁰ In questo modo la civilizzazione e la democrazia venivano minate alla base. Il governo democratico significava l'inclusione di coloro che non conoscevano le leggi della trasmissione ereditaria e che non erano pronti a resistere alle passioni. Democrazia significava l'inclusione di coloro che erano il risultato di matrimoni tra *paupers*.²⁵¹ Mentre le classi migliori si astenevano sempre più dai matrimoni e dalla procreazione, l'incremento annuale della popolazione proveniva principalmente da coloro che non aggiungevano alcuna forza alla nazione. Per White era quindi necessario "sterilize the unfit" attraverso misure che rendessero difficoltosa la procreazione ed era necessario che i matrimoni fossero consentiti solo dopo il rilascio di un certificato medico favorevole.²⁵²

In una raccolta di saggi da lui curata e pubblicata nel 1892, White si occupò anche del tema dell'immigrazione dei molto poveri in Gran Bretagna. In uno di questi saggi si lamentava il fatto che tra gli ebrei che emigravano dall'Europa dell'Est i migliori cercassero poi di andare negli Stati Uniti, mentre i peggiori rimanevano in Gran Bretagna dove facevano concorrenza ai britannici sul mercato del lavoro non qualificato e saltuario (*casual*).²⁵³ Secondo l'autore di questo saggio la maggiore opposizione all'immigrazione degli ebrei poveri veniva dalle classi lavoratrici britanniche che volevano porre un freno a questi flussi e che ritenevano che i salari corrisposti ai lavoratori non qualificati venissero ridotti dalla concorrenza degli immigrati stranieri.²⁵⁴ Il fatto che questi lavoratori poveri ebrei accettassero di lavorare con salari bassissimi nel cosiddetto *sweating system* (lavorazioni tradizionali a domicilio e precarie), comportava una concorrenza che erodeva i salari più alti pagati ai lavoratori britannici.²⁵⁵ Cosicché le conclusioni erano che "in giving asylum to them we are turning Englishmen out of their own homes".²⁵⁶ In un altro saggio si sosteneva che il mercato del lavoro era già saturo e che le condizioni di vita erano già molto difficili per le

250 A. White, *The Problems of a Great City* [1886], Remington, London 1895, p. 28.

251 Cfr. *ibid.*, pp. 27-28.

252 Cfr. *ibid.*, p. xviii-xix e p. 60.

253 S. H. Jeyes, *Foreign Pauper Immigration*, in A. White, ed., *The Destitute Alien in Great Britain. A Series of Papers Dealing with the Subject of Foreign Pauper Immigration*, Swan Sonnenschein, London 1892, pp. 168-191.

254 Cfr. *ibid.*, pp. 179-180.

255 Cfr. *ibid.*, p. 181.

256 *Ibid.*, p. 185.

classi lavoratrici britanniche per consentire a questi ebrei poveri di immigrare in città come Londra con il favore dei sentimentalisti e dei capitalisti.²⁵⁷ Secondo l'autore di questo saggio le classi lavoratrici britanniche soffrivano di una cronica condizione di depressione che era aggravata dalla concorrenza del *pauper alien*.²⁵⁸ Si temeva inoltre il contagio morale da parte di questi stranieri poveri che si trovavano a vivere vicino alle famiglie native del paese. In questo saggio si esprimevano anche dei dubbi sulle ragioni della loro immigrazione in Gran Bretagna (le persecuzioni, la povertà) e si sosteneva, probabilmente riferendosi ai datori dei lavori a domicilio o nei piccoli laboratori, che “The worst “sweaters” at the East End are prosperous “exiles” and “refuges””.²⁵⁹ L'autore del saggio era convinto che gli ebrei immigrati a Londra non fossero in grado di migliorare le loro condizioni di vita.²⁶⁰ Oltretutto gli ebrei non si integravano nella società locale: “They never assimilate our habits or become Englishmen. In face, instinct, language and character their children are aliens, and still exiles. They seldom really become citizens; and our code of morality they never get by heart, but our vices they learn. As they come, so they remain - aliens, children of another race, amongst us, yet not of us. And the East End produces no type of man or woman so unfit, un-English, and morally and personally so alien, as the pauper immigrant when he becomes a settler in the regions of Hatton Gardens, Soho, and the East End”.²⁶¹

Negli anni seguenti White attenuò l'atteggiamento ostile verso gli ebrei poveri e riconobbe che in fin dei conti si trattava della presenza di sole 120.000 persone. Tuttavia esprimeva il timore che la nazione inglese (“English”) venisse dominata “by cosmopolitan and materialist influences” di cui gli ebrei immigrati sarebbero stati i portatori.²⁶² Egli inoltre sottolineava la loro non-integrazione e che “there are thousands of others who prefer existence without physical exertion, and who are content to live on others untrammelled by considerations of honesty or truth”.²⁶³ White infine si pronunciava a favore del movimento Sionista che si batteva per il ritorno degli ebrei in Palestina e che vedeva come una

257 Rev. G. S. Reaney, *The Moral Aspect*, in A. White, ed., *The Destitute Alien in Great Britain*, op. cit., p. 77.

258 Cfr. *ibid.*, p. 90.

259 *Ibid.*, p. 84.

260 Cfr. *ibid.*, p. 84.

261 *Ibid.*, p. 84. In un altro saggio dello stesso volume si esprimono analoghe preoccupazioni circa l'immigrazione degli italiani poveri (W. H. Wilkins, *The Italian Aspect*, pp. 146-167).

262 A. White, *The Modern Jew*, William Heinemann, London 1899, p. xi-xii.

263 *Ibid.*, p. 189. Si veda anche A. White, *The English Democracy. Its Promises and Perils*, Swan Sonnenschein, London 1894.

soluzione della questione degli ebrei poveri in Gran Bretagna (dopo la guerra la Palestina ricadde sotto il protettorato britannico e iniziò l'esodo verso questa terra degli ebrei dalla Gran Bretagna e da altri paesi europei).

1.4.3 Ray Lankester e i parassiti sociali, 1880

La questione della degenerazione della razza fu rilanciata verso la fine del XIX secolo, dopo la pubblicazione delle opere maggiori di Darwin e di Spencer, dallo zoologo Ray Lankester (1847-1929) che nel 1880 pubblicò un testo sul tema della degenerazione nel mondo animale, vegetale e umano. Qui egli riprese la teoria di Darwin sulla selezione naturale nella lotta per la vita e scrisse che “It is clearly enough possible for a set of forces such as we sum up under the head “natural selection” to so act on the structure of an organism as to produce one of three results, namely these; to keep it *in statu quo*; to increase the complexity of its structure; or lastly, to diminish the complexity of its structure. We have as possibilities either BALANCE, or ELABORATION, or DEGENERATION”.²⁶⁴ A proposito del processo di degenerazione, egli scriveva che “*here and there* along the line of march, certain forms have been supposed to have “fallen out”, to have ceased to improve, and being happily fitted to the conditions of life in which they were long ago existing, have continued down to the present day to exist in the same low, imperfect condition”.²⁶⁵ A suo avviso, i parassiti rappresentavano bene il processo di degenerazione: “With regard to parasites, naturalists have long recognised what is called retrogressive metamorphosis; and parasitic animals are as a rule admitted to be instances of Degeneration”.²⁶⁶ La degenerazione era causata dalla cessazione del lavoro: “Degeneration may be defined as a gradual change of the structure in which the organism becomes adapted to *less* varied and *less* complex conditions of life. Elaboration is a gradual change of structure in which the organism becomes adapted to more and more varied and complex conditions of existence. In Elaboration there is a new *expression* of form, corresponding to new perfection of work in the animal machine. In Degeneration there is *suppression* of form, corresponding to the cessation of work”.²⁶⁷ In mancanza del lavoro, “Any new set of conditions occurring to an animal which render its food and safety very easily attained, seem to lead as a rule to Degeneration ... The habit of parasitism clearly acts upon animal organ-

264 E. R. Lankester, *Degeneration: A Chapter in Darwinism*, Macmillan, London 1880, pp. 28-29.

265 *Ibid.*, p. 27.

266 *Ibid.*, p. 30.

267 *Ibid.*, p. 32.

isation in this way”.²⁶⁸ Per Lankester la degenerazione non riguardava solamente il mondo animale e vegetale, ma anche quello umano come mostrava la caduta di antiche civiltà dell’America Centrale, dell’Egitto e dell’Oriente. Ma anche l’Europa non poteva stare tranquilla: “With regard to ourselves, the white races of Europe, the possibility of degeneration seems to be worth some consideration. In accordance with a tacit assumption of universal progress - an unreasoning optimism - we are accustomed to regard ourselves as necessarily progressing, as necessarily having arrived at a higher and more elaborated condition than that which our ancestors reached, and as destined to progress still further. On the other hand, it is well to remember that we are subject to the general laws of evolution, and are as likely to degenerate as to progress”.²⁶⁹ Tuttavia, secondo Lankester, “To us has been given the power to know the causes of things, and by the use of this power it is possible for us to control our destinies”.²⁷⁰ Ciò poteva avvenire attraverso l’uso della scienza: “The full and earnest cultivation of Science - the knowledge of Causes - is that to which we have to look for the protection of our race - even of this English branch of it - from relapse and degeneration”.²⁷¹

1.4.4 Francis Galton, il deterioramento della razza e l’eugenetica, 1869-1909

Uno dei più importanti studiosi della questione demografica in Gran Bretagna fu Francis Galton (1822-1911), naturalista, cugino di Charles Darwin, nipote di Erasmus Darwin e fondatore dell’“eugenetica”. Nel 1869 Galton pubblicò *Hereditary Genius* in cui lanciava l’allarme circa la costante tendenza degli uomini migliori del paese ad insediarsi nelle grandi città dove la “modern complexity” gravava pesantemente sulle capacità energetiche di adattamento umano e dove i matrimoni erano meno prolifici e la mortalità infantile più alta. Viceversa, erano gli individui meno prevedenti e meno ambiziose ad avere i maggiori tassi di natalità. In tal modo la “razza” si deteriorava divenendo sempre meno adatta ai bisogni di una civiltà di alto livello.²⁷² Per lo studioso inglese le capacità naturali dell’uomo sono ereditarie, esattamente come quelle che riguardano il mondo organico. In contrasto con ciò, come scriveva già nel 1865, il processo di civilizzazione dell’uomo era responsabile della sopravvivenza dei meno validi

268 *Ibid.*, p. 33.

269 *Ibid.*, pp. 59-60.

270 *Ibid.*, p. 61.

271 *Ibid.*, p. 62.

272 F. Galton, *Hereditary Genius*, Macmillan, London 1892 (1869), pp. 347-348.

perché attenuava il rigore della legge della selezione naturale.²⁷³ In uno studio sulla criminalità, presentato ad un pubblico di antropologi, egli sosteneva che la popolazione criminale apparteneva ad un “tipo di umanità” che era incapace di svolgere un ruolo rispettabile nella società moderna, pur essendo sana e prolifica. A suo avviso, la natura criminale tendeva ad essere ereditaria. Era perciò necessario studiare le condizioni che portavano ad un deterioramento o a un miglioramento della razza.²⁷⁴

Il termine “eugenetica” fu coniato da Galton nel 1883.²⁷⁵ Avvalendosi degli studi condotti dall’*Anthropometric Committee* (1878), riteneva che “the English population as a whole, or perhaps I should say the urban proportion of it, is in some sense deteriorating”.²⁷⁶ La vita nelle città era dannosa per la popolazione. Inoltre, quelli che sopravvivevano meglio nelle città sembravano essere i malati e i gracili.²⁷⁷ Secondo Galton, il territorio (*land*) era sovrappopolato e sovraccaricato da una popolazione di svogliati e di incapaci.²⁷⁸ Per lo studioso inglese, la natura divideva inesorabilmente gli uomini in due “razze” di opposte qualità.²⁷⁹ Il problema che si poneva era però quello della diminuita fertilità dei migliori a cui faceva riscontro la sovrappopolazione delle “razze inferiori”.²⁸⁰ Quest’ultimo fenomeno si sarebbe aggravato ancor più nel futuro per il miglioramento della sanità, la diminuzione della mortalità infantile e il saturamento delle terre lontane dovuto all’inondazione (*overflow*) di popolazione proveniente dall’Europa.²⁸¹ Inoltre, per lo studioso inglese, gli uomini avevano ereditato dal passato degli istinti gregari e servili che erano allora necessari, ma che nel progresso della nostra civiltà stavano divenendo pericolosi per la nostra razza.²⁸² A suo avviso,

273 Cfr. F. Galton, “Hereditary Talent and Character”, *Macmillan’s Magazine*, 12, 1865, p. 326, cit. in R. J. Richards, *Darwin and the Biologizing of Moral Behavior*, in William R. Woodward and Mitchell G. Ash, eds., *The Problematic Science. Psychology in Nineteenth-Century Thought*, Praeger, New York 1982, p. 63.

274 F. Galton, *Address to the Anthropological Department of the British Association*, Clowes, London 1877, pp. 14-15. Lo studio dell’ereditarietà è approfondito in F. Galton, *Natural Inheritance*, Macmillan, London 1889.

275 G. R. Searle, *Eugenics and Politics in Britain, 1900-1914*, Noordhoff, Leyden 1976; G. Jones, *Social Darwinism and English Thought*, op. cit., pp. 99-120; R. A. Soloway, *Demography and Degeneration*, op. cit., pp. 18-37 e pp. 60-85.

276 F. Galton, *Inquiries into Human Faculty and its Development* [1883], Thoemmes & Maruzen, Bristol 1998, p. 20.

277 Cfr. *ibid.*, p. 24.

278 Cfr. *ibid.*, p. 27.

279 Cfr. *ibid.*, p. 305.

280 Cfr. *ibid.*, p. 306.

281 Cfr. *ibid.*, pp. 317-318.

282 Cfr. *ibid.*, p. 69.

le tare ereditarie dovute alla primitiva barbarie della nostra razza avrebbero dovuto essere spazzate via prima che i nostri discendenti potessero raggiungere la posizione di membri liberi di una società intelligente (*free members of an intelligent society*).²⁸³ Perciò, per Galton, era necessaria l'eugenetica, “the science of improving stock”, ossia la possibilità di coltivare le influenze che davano una maggiore possibilità ai migliori di prevalere sugli inferiori.²⁸⁴ Così come si miglioravano le razze equine e bovine, era possibile migliorare anche la razza umana. Si trattava di produrre un'eugenetica positiva, cioè volta a coltivare “deliberatamente e sistematicamente” una razza migliore. Era necessario studiare il passato familiare degli individui per valutare “the probability of future performance”.²⁸⁵ Il miglioramento della razza era un obiettivo di primaria importanza. Esso doveva diventare un dovere religioso (*religious duty*).²⁸⁶ Nell'eugenetica si poteva riconoscere che questa nuova attitudine mentale esprimeva un maggiore senso di libertà morale, responsabilità e opportunità.²⁸⁷ A suo avviso, invece, esisteva un sentimento in gran parte irragionevole, contro la graduale estinzione di una razza inferiore. Questo sentimento poggiava su una qualche confusione tra la razza e l'individuo, come se la distruzione di una razza equivalesse alla distruzione di un gran numero di uomini.²⁸⁸ Per Galton, infatti, l'estinzione della razza inferiore sarebbe avvenuta in seguito alla crescita, pianificata, della razza superiore e agli ostacoli che si sarebbero dovuti porre alla riproduzione della stirpe peggiore. La selezione non doveva più essere un processo naturale, spontaneo, come aveva immaginato Darwin, bensì un piano guidato dalle scienze dell'uomo.

L'eugenetica aspirava dunque a divenire una scienza e ad avere un maggior potere nella società in un momento in cui altre soluzioni al problema della povertà e della sovrappopolazione sembravano essere inefficaci e perciò si ri-

283 Cfr. *ibid.*, pp. 81-82.

284 Cfr. *ibid.*, p. 25.

285 *Ibid.*, p. 335.

286 Cfr. *ibid.*, p. 304.

287 Cfr. *ibid.*, p. 337.

288 Cfr. *ibid.*, p. 308.

chiedeva l'intervento degli esperti e della tecnocrazia.²⁸⁹ L'espressione "social darwinism" esprime bene questo progetto di miglioramento della razza e di igiene sociale che doveva essere fatto proprio dalla società, ovvero governato e pianificato dai pubblici poteri al fine di promuovere una maggiore efficienza economica del sistema produttivo nazionale.²⁹⁰ A questo proposito ricordiamo che nel 1904 Galton contribuì alla formazione del *Eugenics Record Office*, mentre nel 1907 venne fondata la *Eugenics Education Society* (presieduta da Leonard Darwin, figlio di Charles, dal 1911 al 1928 e dall'economista John Maynard Keynes dal 1937 al 1944), e nel 1912 si tenne a Londra la *First International Eugenics Conference*. Un momento importante nella strategia di diffusione del credo eugenista fu quando Galton (e Pearson, di cui parliamo più avanti) parteciparono ai lavori della *Sociological Society* che era alla ricerca di un fondamento scientifico per le proprie attività di ricerca sociale. Nel 1904 egli dunque scriveva che "Eugenics is the science which deals with all influences that improve the inborn qualities of a race; also with those that develop them to the utmost advantage".²⁹¹ Nel 1909, anno di fondazione della *Eugenics Review*, ribadiva che l'eugenetica doveva diventare la nuova religione inglese.²⁹² Galton si dichiarava inoltre contrario alla carità pubblica e privata perché i suoi effetti non erano eugenetici in quanto incentivavano la crescita della popolazione di "razza inferiore".²⁹³ A poco valevano anche gli inviti moralistici di Malthus a ritardare i matrimoni in quanto non erano ascoltati dalle "razze inferiori". Per gli eugenisti, così come per i socialisti del tempo, ma per opposte ragioni, le nascite non dovevano essere controllate da parte delle donne con la contraccezione e la pratica dell'aborto, come invece ritenevano la *Malthusian League* (1877), gli utilitaristi, i socialisti *Fabiani* e il movimento femminista di

289 A. Pichot, *The Pure Society. From Darwin to Hitler*, Verso, London 2009 (2001), p. 120 e D. Pick, *The Politics of Nature. Science and Religion in the Age of Darwin*, in G. Stedman Jones and G. Claeys, eds., *The Cambridge History of Nineteenth-Century Political Thought*, Cambridge University Press, Cambridge 2011, pp. 649-690. Per la storia dell'eugenetica, si veda E. A. Carlson, *The Unfit: A History of a Bad Idea*, Cold Spring Harbor Laboratory Press, 2001 e F. Cassata, *Eugenetica senza tabù*, Einaudi, Torino 2015. Trattandosi di "biopolitica" si vedano anche R. Esposito, *Immunitas. Protezione e negazione della vita*, Einaudi, Torino 2002; Id., *Bíos. Biopolitica e filosofia*, Einaudi, Torino 2004; M. Foucault, *Sicurezza, territorio e popolazione*, op. cit. e Id., *Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France 1978-1979*, Gallimard, Paris 2004; trad. it. *Nascita della biopolitica. Corso al Collège de France (1978-1979)*, Feltrinelli, Milano 2007.

290 G. Jones, *Social Darwinism and English Thought*, op. cit. e Id., *Social Hygiene in Twentieth Century Britain*, op.cit..

291 F. Galton, "Eugenics: Its Definition, Scope and Aims", *American Journal of Sociology*, 10, 1904, pp. 1-25, ripubblicato in F. Galton, *Eugenics: its Definition, Scope and Aims*, Sociological Papers (Sociological Society), Macmillan, London 1905, p. 45.

292 F. Galton, *Essays in Eugenics*, The Eugenics Education Society, London 1909, pp. 58-59.

293 Cfr. *ibid.*, p. 62.

allora.²⁹⁴ Per Galton la strategia da seguire era piuttosto quella, positiva, di promuovere i matrimoni precoci tra le classi che si volevano favorire.²⁹⁵ A suo avviso, la possibilità di migliorare la razza di una nazione dipendeva più dal potere di incrementare la produttività della stirpe (*stock*) migliore che dalla repressione della produttività dei peggiori.²⁹⁶ Egli scriveva che per l'eugenetica la qualità più importante da favorire era l'energia e che essa si trasmetteva ereditariamente.²⁹⁷ Per ottenere questi risultati era necessario studiare la qualità della prole in relazione ai dati personali dei genitori, all'azione dello stato, della religione e della razza. Inoltre, le autorità pubbliche avrebbero dovuto rilasciare dei certificati sanitari prima di consentire i matrimoni.²⁹⁸

Ricordiamo infine che preoccupazioni simili a quelle di Galton furono espresse, tra molti altri, anche dal medico igienista scozzese James Cantle (1851-1926). In un lavoro pubblicato nel 1906, egli sosteneva che l'ambiente delle città britanniche era deleterio per la crescita di una popolazione che aveva tra i suoi compiti quello di lavorare per l'Impero. La caduta dei tassi di natalità delle classi medie e il lavoro fuori casa delle donne delle classi povere, che così tralasciavano i loro compiti di madri, erano i fattori che stavano minando la forza dell'Impero.²⁹⁹ Anche per Cantle era necessario approvare una legge che permettesse i matrimoni solamente tra persone sane e intenzionate a mettere al mondo figli.

1.4.5 Karl Pearson, la statistica e l'eugenetica, 1905-1910

Oltre a Galton, la figura più nota del movimento eugenetico in Gran Bretagna fu Karl Pearson (1857-1936), un matematico con simpatie socialiste Fabiane, che approfondì l'approccio statistico (biometrico) all'analisi dei tassi di natalità o di fertilità della popolazione (presso l'*University College* di Londra fondò il *Eugenics Laboratory*, rinominato nel 1906 *Francis Galton Laboratory for the Study of National Eugenics*, e diede vita alla rivista *Biometrika*). Secondo un suo studio del 1905, la crescita della popolazione più debole e più povera (*paupers*) si era aggravata dal 1887 in poi, ovvero da quando vi era stato un incremento dell'im-

294 A. McLaren, *Birth Control in Nineteenth-Century England*, Croom Helm, London 1978 e R. A. Soloway, *Demography and Degeneration*, *op. cit.*, pp. 86-109.

295 F. Galton, *Inquiries into Human Faculty and its Development* [1883], *op. cit.*, p. 335.

296 Cfr. F. Galton, *Essays in Eugenics*, *op. cit.*, p. 24.

297 Cfr. F. Galton, *Inquiries into Human Faculty and its Development* [1883], *op. cit.*, p. 27.

298 F. Galton, "I. Restrictions in Marriage, II. Studies in National Eugenics", *Sociological Papers*, Macmillan, London 1906, pp. 14-15.

299 J. Cantle, *Physical Efficiency. A Review of the Deleterious Effects of Town Life Upon the Population of Britain, with Suggestions for their Arrest*, G. P. Putnam's Sons, London 1906. Si veda anche J. Cantle, *Degeneration amongst Londoners*, Field & Tuer, London 1885 (reprint Garland Publ., New York & London 1985).

migrazione in Gran Bretagna di ebrei poveri provenienti dalla Russia e dalla Germania, e da quando vi era una maggiore protezione sociale nei riguardi dei malati di mente.³⁰⁰ In questo modo i non parsimoniosi (*unthrifty*) aumentavano, si moltiplicavano e rendevano la lotta per la vita più difficile per i coscientiosi e i capaci che dovevano provvedere non solo alla propria prole ma anche a quella degli inetti (*unfit*).³⁰¹ Per Pearson c'erano due gruppi sociali: quello formato da coloro che si preoccupavano per il futuro e non mettevano al mondo figli, e quello dei parassiti che non riflettevano e si moltiplicavano. Spesso questi secondi erano più forti dei primi e li eliminavano, eliminandosi poi a loro volta.³⁰² Per evitare questa situazione bisognava rimpatriare i *paupers* che venivano dalla Germania e dalla Russia, si dovevano espatriare nelle colonie dell'Impero i criminali inglesi e non si poteva permettere ai molto poveri e ai malati di mente di entrare e uscire a loro piacimento dalle *workhouses*.³⁰³ Egli riteneva che non vi fosse stato nessun controllo della moltiplicazione della razza inferiore (*inferior stock*), e che solo le classi medie e i lavoratori più rispettabili avessero posto un limite alla loro riproduzione.³⁰⁴ A suo avviso gli uomini di stato avrebbero dovuto assicurare il controllo delle nascite delle razze inferiori e promuovere la crescita di quelle superiori.³⁰⁵ Secondo questo studioso nel futuro vi sarebbe potuta essere una carestia degli uomini migliori dovuta alla diminuzione della natalità tra le classi superiori.³⁰⁶ Per Pearson il sentimento patriottico doveva essere risvegliato non solo dai chiari segni di deterioramento nazionale come gli alloggi e le fabbriche insalubri, il cibo adulterato, il vizio del bere e l'affaticamento, ma anche dai più sottili fattori di degenerazione che potevano essere percepiti solo da elaborate analisi statistiche.³⁰⁷ Egli osservava che "owing to difference in the size of families, probably about one-sixth of the adult men and women in the community produce more than half the next generation. If that one-sixth chances to be the less thrifty, less conscientious, less sane and less able portion of the community, a very few generations will suffice to totally change the character of a nation".³⁰⁸

300 K. Pearson, *National Life*, Black, London 1905, pp. 101-102.

301 Cfr. *ibid.*, p. 102.

302 Cfr. *ibid.*, p. 106.

303 Cfr. *ibid.*, pp. 104-105.

304 Cfr. *ibid.*, p. 31.

305 Cfr. *ibid.* p. 61.

306 Cfr. *ibid.*, p. 68.

307 Cfr. *ibid.*, p. 66.

308 *Ibid.*, p. 99.

Mentre le conseguenze negative di un'ambiente degradato, secondo Pearson, non si trasmettevano alle generazioni future, il contrario accadeva nel caso della degenerazione genetica.³⁰⁹ Allo stesso modo, la salute, la coscienza e l'abilità erano caratteristiche ereditarie.³¹⁰ Altrettanto pericolose erano le istituzioni sociali e caritatevoli che permettevano la moltiplicazione infinita degli inadatti nel corpo e nella mente.³¹¹ La statistica doveva essere usata per indagare sul passato familiare degli individui e per predire le conseguenze dei loro atti riproduttivi: “it is possible to arrive by pure statistics at the degree of inheritance, and hence to predict fairly accurately what the average offspring of any pair will be like; and this is what the social reformer, the medical man, and even the politician, really want to know when dealing with the people in large masses”.³¹²

In uno scritto del 1909 sosteneva (come già aveva fatto C. Darwin in *The Descent of Man*) che “in our community today artificial interference assured that the less fit were the more fertile” e che perciò “the process of degeneration ... is in progress”.³¹³ In un altro lavoro del 1909 Pearson poi invocava delle misure di segregazione sociale in modo da separare gli *unfit* dai *fit* e da ridurre le possibilità di matrimoni tra i primi.³¹⁴ Pearson auspicava anche “a strong Socialistic State” per limitare eugenicamente la popolazione pericolosa.³¹⁵ A differenza di Galton, sembra quindi che Pearson insistesse di più su di un'eugenetica negativa, ovvero su misure di prevenzione nei riguardi della riproduzione delle classi più povere (una posizione vicina a quella dei neo-malthusiani). Egli scriveva che era arrivato il tempo di attuare consciamente la purificazione dello stato e della razza che era stata fin qui il lavoro di un processo cosmico inconscio. La degenerazione andava fermata.³¹⁶ Pearson accusava la “simpatia” sociale di aver interrotto i processi di selezione naturale dei più adatti che portavano all'eliminazione degli *unfit*. Per lo studioso inglese, corpi e menti sane “are essentials of an imperial race” e il progresso della razza inevitabilmente richiedeva che la più alta fertilità riguardasse la popolazione più sana.³¹⁷ A suo avviso, le misure di assistenza so-

309 Cfr. *ivi*.

310 Cfr. *ibid.*, p. 98.

311 *Ibid.*, p. 94.

312 *Ibid.*, p. 93.

313 K. Pearson, *The Groundwork of Eugenics*, Eugenics Laboratory Lecture Memoirs, Vol. 2, 1909, p. 32.

314 K Pearson, *The Scope and Importance to the State of the Science of National Eugenics*, Dulau, London 1909, p. 40.

315 Cit. in A. McLaren, *Birth Control in Nineteenth-Century England*, Croom Helm, London 1978, p. 145.

316 K Pearson, *The Scope and Importance to the State of the Science of National Eugenics*, *op. cit.*, p. 25.

317 Cfr. *ibid.*, pp. 41-43.

ciale avrebbero dovuto essere selettive e consistere in un sistema di assicurazione nazionale, nel quale il datore di lavoro, lo stato e il lavoratore collaboravano per assicurare l'assistenza in caso di invalidità, maternità e allevamento dei figli, ma quest'ultima assicurazione doveva essere differenziata a seconda dell'idoneità dei genitori.³¹⁸ Il principio da adottare avrebbe dovuto essere quello di disincentivare i legami sessuali tra persone *unfit*. Pearson pensava anche che gli interventi di risanamento ambientale degli *slums* fossero dannosi per la razza in quanto andavano in senso contrario alla selezione naturale: "Legislation devoted to the improvement of the race by change of environment may not only be ineffectual, but may be positively detrimental, if its result be to modify selective action. I must emphasize again the principle that it is essential for national fitness, that when we suspend the selective death rate, we should see to it that a selective birthrate is introduced at the same time".³¹⁹ In un altro saggio sosteneva che "Hard environment may be the salvation of a race, easy environment its destruction".³²⁰

1.4.6 Sidney Webb, i socialisti Fabiani e l'eugenetica, 1907-1911

Il timore della degenerazione biologica e morale della razza non rimaneva circoscritto agli studi dei biologi o agli articoli dei giornalisti antisemiti. Lo ritroviamo infatti espresso anche nei lavori di uno scienziato sociale come S. Webb (co-fondatore del movimento socialista inglese *Fabiano* nel 1884, che precedette la formazione del *Labour Party*, e della *LSE* nel 1895). Per Webb, come scriveva nel 1907, il fatto che i ceti medi e medio-bassi inglesi, per ragioni economiche, si astenessero dal procreare, nel mentre le classi più povere degli immigrati fossero le più prolifiche, non poteva che risultare nel deterioramento della nazione, o nella sua caduta al livello degli irlandesi, degli ebrei e dei cinesi.³²¹ Questa posizione di Webb non deve stupire più di tanto, in quanto, come abbiamo visto più sopra, egli non risparmiava di incolpare i *paupers* per la propria condizione di miseria. A suo avviso, in Gran Bretagna, mentre metà o due terzi delle coppie sposate stavano regolando la numerosità delle loro famiglie, troppi bambini venivano messi al mondo dagli cattolici irlandesi, dagli ebrei polacchi, russi e tedeschi, e dagli irresponsabili che erano costituiti in larga parte dai lavoratori saltuari non qualificati (*casual labourers*) e dagli abitanti delle grandi città che vivevano in *tenements* di una sola stanza.³²² Per Webb il declino delle nascite, caratteristico dei

318 K. Pearson, *The Problem of Practical Eugenics*, Dulau, London 1909, p. 35.

319 *Ibid.*, pp. 6-7.

320 K. Pearson, *Nature and Nurture. The Problem of the Future*, Dulau, London 1910, p. 27.

321 S. Webb, *The Decline in the Birth-Rate*, The Fabian Society, London 1907, p. 17.

322 Cfr. *ibid.*, pp. 16-17.

più prudenti e previdenti, ovvero delle classi medie, artigiane e dei lavoratori qualificati, era dovuto a ragioni economiche e culturali, in quanto con meno figli si poteva avere a disposizione una parte maggiore dei redditi e si poteva godere di più tempo libero. Tuttavia, questo declino poteva essere contrastato con delle politiche scolastiche e fiscali a favore delle famiglie appartenenti alle classi medie e artigiane attraverso borse di studio e riduzioni fiscali per ogni ordine e livello scolastico.³²³ Per lo studioso *Fabiano*, era solamente attraverso una tale brusca virata (“*sharp turn*”) rispetto al passato, che sarebbe stato possibile evitare la degenerazione, se non il suicidio, della razza.³²⁴

S. Webb ritornò ancora sulla questione della natalità in Gran Bretagna con un articolo che scrisse per la *Eugenic Review*. Qui egli sosteneva che la PL proteggeva i malati di mente e gli individui con difetti fisici che mettevano al mondo un alto numero di figli con l'appoggio delle *workhouses* e con i sussidi esterni (*out-door reliefs*).³²⁵ Webb condivideva gli obiettivi degli eugenisti, ma credeva che il ruolo dell'ambiente fisico e sociale degradato significasse la sopravvivenza dei parassiti di specie inferiore (*lowest parasite*).³²⁶ Perciò egli riteneva che per favorire la ripresa dei tassi di natalità dei lavoratori prudenti e capaci fosse necessario assicurarli delle condizioni economiche migliori. Un altro esponente del movimento *Fabiano*, lo scrittore George Bernard Shaw, fu anche lui a favore dell'eugenetica.³²⁷ La moglie di Sidney Webb, Beatrice Potter Webb, a sua volta fece parte del *National Council of Public Morals* che formò la *National Birth-Rate Commission* allo scopo di pubblicare un rapporto (1913) sulle cause del declino della natalità della “razza” inglese.³²⁸

In conclusione possiamo osservare come, di fronte al supposto pericolo di degenerazione della razza dovuta all'immigrazione e alla prolificità dei più poveri, gli eugenisti ritenessero necessaria una pianificazione delle nascite che doveva agire, per Galton, soprattutto favorendo la moltiplicazione della razza migliore, e per Pearson, limitando quella della razza inferiore. Con l'eugenetica si passava perciò da un'idea di leggi o processi naturali che eliminavano nel tempo gli inutili, gli *unfit*, il *residuum*, ad un'idea di pianificazione demografica. Si osservi,

323 Cfr. *ibid.*, p. 19.

324 Cfr. *ivi*.

325 S. Webb, “Eugenics and the Poor Law”, *Eugenic Review*, 2, 1910-1911, p. 240.

326 Cfr. *ibid.*, p. 237.

327 S. Heffer, *The Age of Decadence, op. cit.*, pp. 431-432.

328 R. A. Soloway, *Demography and Degeneration, op. cit.*, pp. 8-9.

tuttavia, che l'eugenetica, con la sua insistenza sull'ereditarietà biologica, veniva a rappresentare un modo per evitare la riforma sociale, ovvero la riduzione dei livelli di povertà, perché promuoveva lo sviluppo dei più capaci o l'eliminazione del *residuum* piuttosto che la diminuzione delle diseguaglianze sociali. Più in generale, possiamo osservare che il linguaggio degli eugenisti tentava di porre le fondamenta dell'analisi e delle politiche sociali sulla biologia e le teorie dell'ereditarietà genetica: si parlava di razze inferiori e superiori, piuttosto che di classi povere e ricche. Come ha scritto Soloway, "No matter how much eugenicists insisted eugenic fitness was not a monopoly of any class and that their goal was to raise the hereditary level of all sectors of society, most of them before the war did not really doubt that the most desirable physical, mental, and moral qualities were concentrated primarily in the middle and upper middle classes. Some eugenicists were also prepared to extend the distribution curve into the ranks of skilled labor, but few ever descended much further into the social depths of germinal squalor, except to find the occasional deviation from the dysgenic norm".³²⁹ Per gli eugenisti, i comportamenti (riproduzione, costumi, lavoro, famiglia, ecc.) delle classi più povere erano determinati geneticamente e perciò erano destinati a trasmettersi ereditariamente alle generazioni future. Essi perciò, seguendo la teoria di Weismann sul germo-plasma ereditario, non riponevano particolare fiducia in una riforma delle condizioni di vita della popolazione più povera e pensavano che le divisioni di classe, tra chi era fisicamente sano, moralmente indipendente e intelligente e chi non lo era, fossero determinate geneticamente.³³⁰ Il movimento socialista *Fabiano*, attraverso la voce di S. Webb, concordava con la diagnosi degli eugenisti circa il processo di degenerazione della razza dovuto all'immigrazione di popolazione povera dall'Irlanda e dall'Europa orientale e all'eccessiva prolificità dei *paupers* e dei *casual labourers*, ma si differenziava da Galton e da Pearson in quanto credeva che delle misure di riforma sociale a vantaggio dei ceti medi e artigianali avrebbero consentito loro di innalzare i loro tassi di natalità contrastando così la produzione di una sovrappopolazione di poveri.

1.5 Le folle urbane

1.5.1 W. McDougall, Wilfred Trotter e l'irrazionalità delle folle, 1908-1919

Anche in Gran Bretagna, come in Francia e Italia, gli anni della crisi di fine secolo furono caratterizzati da molti scioperi, da manifestazioni di massa, dalla crescita del movimento sindacale e dalla formazione dei partiti socialisti o laburisti. Perciò anche oltre Manica si svilupparono degli studi di psicologia

³²⁹ *Ibid.*, p. 74.

³³⁰ G. R. Searle, *Eugenics and Politics in Britain, 1900-1914*, Noordhoff, Leyden 1976, pp. 50-51.

sociale che misero al centro dell'attenzione i comportamenti delle folle. Un importante psicologo britannico fu William McDougall. Fortemente influenzato dalla teoria dell'imitazione elaborata da Tarde e dalle teorie della suggestione,³³¹ in un saggio del 1908 egli scriveva che “Imitation is the prime condition of all collective mental life ... when men think, feel, and act as members of a group of any kind - whether a mob, a committee, a political or religious association, a city, a nation, or any other social aggregate - their collective actions show that the mental processes of each man have been profoundly modified in virtue of the fact that he thought, felt, and acted as one of a group and in reciprocal mental action with the other members of the group and with the group as a whole”.³³² Secondo questo autore sono gli istinti gregari degli uomini, associati al venir meno delle antiche tradizioni rurali, che li portano ad affollarsi nelle grandi città e ad accettare le difficili condizioni di vita che qui si riscontrano: “As in the case of the animals, the larger the aggregation the greater is its power of attraction; hence, in spite of high rents, high rates, dirt, disease, congestion of traffic, ugliness, squalor, and sooty air, the large towns continue to grow at an increasing rate, while the small town diminish and the country villages are threatened with extinction”.³³³ McDougall ritornò poi su questi temi in un saggio del 1912 in cui sosteneva che “L'eccitabilità emozionale della folla è molto sfavorevole ai suoi processi intellettuali; poiché l'emozione intensa rende gli uomini incapaci di critica, impulsivi, parziali, e facilmente portati a credere per semplice suggestione. Il diminuito senso di responsabilità personale dei membri di una folla agisce nella stessa direzione. Ma l'influenza più deleteria sulla qualità del giudizio e del ragionamento collettivo è ciò che può chiamarsi *suggestione collettiva*”.³³⁴ Per McDougall, “Causa dunque la sua eccitabilità emozionale, il suo alto grado di suggestionabilità e il diminuito senso di responsabilità dei suoi membri, la condotta della folla casualmente riunita è molto inferiore alla condotta media delle sue unità quando queste pensano ed agiscono come individui”.³³⁵ Per rimediare a questo stato di cose si trattava di organizzare la vita sociale di massa: “Soltanto col partecipare alla vita collettiva delle società organizzate la massa degli uomini

331 G. Tarde, *Le leggi dell'imitazione* [1890], trad. it. in *Scritti sociologici*, op. cit. e Id., *L'opinion et la foule* [1901], op. cit..

332 W. McDougall, *Introduction to Social Psychology* [1908], Methuen, London 1998, pp. 326-327.

333 *Ibid.*, pp. 296-297.

334 W. McDougall, *Psychology. The Study of Behaviour* [1912], Oxford University Press, 1952 (trad. it. *Psicologia*, Sonzogno, Milano 1922, pp. 178-179). Si veda anche W. McDougall, *The Group Mind. A Sketch of the Principles of Collective Psychology With Some Attempt to Apply Them to the Interpretation of National Life and Character*, Cambridge at the University Press, Cambridge 1920, p. 45.

335 *Ibid.*, pp. 179-180.

ni si solleva al di sopra di un livello molto basso di condotta quasi egoistica; e attraverso tale partecipazione un grande numero di uomini si sollevano ad un livello di condotta conformemente animata da uno spirito sopraindividuale e persino alle vette del sacrificio eroico”.³³⁶ Perciò “Il compito principale della psicologia collettiva è dunque quello di dimostrare come l’organizzazione delle società produca questo risultato paradossale: cioè che, mentre la condotta collettiva del gruppo non organizzato implica un livello di processo spirituale molto inferiore che non la condotta individuale della media delle sue unità ed implica così una degradazione degli individui componenti, la vita collettiva di una società ben organizzata raggiunge un livello intellettualmente e moralmente superiore di quello che potrebbe esser raggiunto dalla media dei suoi membri e solleva molti di coloro che vi partecipano a livelli molto superiori di pensiero e di azione”.³³⁷

Un altro psicologo sociale britannico fu Wilfred Trotter, di formazione medica e biologica (conosceva i lavori di Freud). In un saggio scritto durante gli anni della guerra egli sosteneva che l’uomo era un animale gregario che aveva paura della solitudine. Secondo questo autore, dall’istinto gregario dell’uomo ne derivava la sua suggestionabilità da parte dei *leaders* politici, con cui si identificava, e da parte della stampa. Per Trotter, dagli istinti gregari ne conseguivano degli effetti negativi quanto all’affollamento urbano e alle malattie che ad esso si accompagnavano: “In physical matters he owes to his gregariousness and its uncontrolled tendency to the formation of crowded communities with enclosed dwellings, the seriousness of many of his worst diseases, such as tuberculosis, typhus, and plague”.³³⁸ Per queste stesse ragioni (istinto gregario e suggestionabilità) l’uomo era portato ad accettare delle sofferenze che sarebbero invece evitabili.³³⁹ Infine, come altri studiosi di psicologia sociale, anche Trotter riteneva che l’uomo quando agiva all’interno di un gruppo (“combined action”) era invariabilmente meno intelligente di quando lo faceva individualmente (“individual action”).³⁴⁰

1.5.2 Charles Masterman e la moltitudine urbana, 1901-1909

Lo studioso britannico più originale della questione delle folle fu, tut-

336 *Ibid.*, pp. 180-181.

337 *Ibid.*, p. 181.

338 W. Trotter, *Instincts of the Herd in Peace and War* [1916-1919], Oxford University Press, London, p. 104.

339 *Ibid.*, p. 89.

340 Cfr. *ibid.*, p. 106.

tavia, Charles Masterman (1873-1927), un politico liberale e giornalista.³⁴¹ Nel 1901 egli affermava che, nell'età dell'imperialismo, la protesta sociale si stava organizzando e una "nuova razza" si affacciava sulla scena politica: "Turbulent rioting over military successes, Hooliganism, and a certain temper of *fickle* excitability has revealed to observers during the past few months that a new race, hitherto unreckoned and of incalculable action, is entering the sphere of practical importance - the "City type" of the coming years; the "street-bred" people of the twentieth century; the "new generation knocking at our doors" ... The problem of the coming years is just the problem of this New Town type; upon their development and action depend the future progress of the Anglo-Saxon Race, and for the next half-century at least the policy of the British Empire in the world.³⁴² Questa nuova razza urbana, scriveva, "we may say that it is physically, mentally, and spiritually different from the type characteristic of Englishmen during the past two hundred years ... stunted, narrow-chested, easily wearied; yet voluble, excitable, with little ballast, stamina, or endurance - seeking stimulus in drink, in betting, in any unaccustomed conflicts at home or abroad".³⁴³

La situazione urbana era caratterizzata da "meaningless congestions, without unity or plan".³⁴⁴ Egli manifestava la propria empatia nei confronti dell'abitante delle periferie per il quale "Miles of mean streets stretch before him, smoky, dirty, unbeautiful, the general desolation only modified by buildings of varying ferocity of ugliness, the places of education or of worship on the inhabitants".³⁴⁵ In un altro saggio, scritto nel 1902, parlando delle periferie suburbane di Londra, affermava che "Camberwell was a pretty and peaceful suburb ... In less than fifty years we have converted these into acres of desolation - stagnant aggregations of neglected humanity".³⁴⁶ Per Masterman i modi della crescita periferica dei piccoli comuni erano deplorabili: "In England the cities are most monstrous, and black, and disorganized ... challenge the advocate of any life that is secure, and passionate, and serene".³⁴⁷ Vi era il pericolo della degenerazione della razza: "There are suggestions of physical deterioration, of stunted

341 E. Hopkins, *Charles Masterman (1873-1927), Politician and Journalist*, The Edwin Mellen Press, Lewiston 1999.

342 C.F.G. Masterman, *Realities at Home*, in *The Heart of Empire. Discussions of Problems of Modern City Life in England, with an Essay on Imperialism*, Fisher Unwin, London 1901, p. 7.

343 *Ibid.*, p. 8.

344 *Ibid.*, p. 70.

345 *Ibid.*, p. 11.

346 C. F. G. Masterman, *From the Abyss. Of its Inhabitants by One of Them* [1902], Dent, London 1911, p. 48.

347 C.F.G. Masterman, *The English City*, in L. Oldershaw, ed., *England: a Nation*, Brimley, London 1904, p. 47.

growth, and failing forces of resistance to disease and decay; there are occasional warnings of a new danger, of a race which prowls at night along the lamp-lit streets, of the hordes of wanderers which ever move up and down along all the city ways".³⁴⁸ A suo avviso era impossibile sovrastimare le conseguenze negative di questo ambiente miserevole sul corpo, la mente e lo spirito della razza.³⁴⁹ Egli quindi si dichiarava favorevole alla realizzazione delle *garden cities*.³⁵⁰

Ma era nell'importante saggio del 1909, *The Condition of England*, che Masterman analizzava con la sua ricchissima prosa la complessità della 'questione suburbana'. Innanzitutto sottolineava che essa aveva a che fare con lo sviluppo delle occupazioni commerciali e impiegate: "enormous suburban peoples which are practically the product of the past half-century, and have so greatly increased, even within the last decade. They are the creations not of the industrial, but of commercial and business activities of London. They form a homogeneous civilisation, - detached, self-centred, unostentatious, - covering the hills along the northern and southern boundaries of the city, and spreading the conquests over the quiet fields beyond".³⁵¹ Questo popolo di commercianti e impiegati trovava nei *suburbs* la rappresentazione della propria identità: "It is a life of Security; a life of Sedentary occupation; a life of Respectability; and these three qualities give the key to its special characteristics ... It finds itself towards evening in its own territory in the miles and miles of little red houses in little silent streets, in number defying imagination".³⁵² Ma qui si trattava anche del trionfo e dei costi dell'individualismo di massa: le case erano costruite male e l'interesse collettivo era scarso: "Suburban life has often little conception of social services, no tradition of disinterested public duty, but a limited outlook beyond a personal ambition. Here the individualism of the national character exercises its full influence".³⁵³ Per Masterman questa popolazione suburbana mancava di capacità di iniziativa politica e perciò "They are easily forgotten: for they do not strive or cry; and for the most part only ask to be left alone. They have none of those channels of communication in their possession by which the rich and the poor are able to express their hostility to any political or social change ... No one fears the Middle Classes, the suburbans; and perhaps for that reason, no one respects

348 *Ibid.*, p. 58.

349 Cfr. *ibid.*, pp. 70-71.

350 *Ibid.*, p. 85.

351 C. F. G. Masterman, *The Condition of England*, Methuen, London 1909, pp. 69-70.

352 *Ibid.*, p. 70.

353 *Ibid.*, pp. 80-81.

them ... Strong in numbers, and in possession of a vigorous and even tyrannical convention of manners, they lack organisation, energy, and ideas. And in consequence they have been finding themselves crushed between the demands of the industrial peoples on the one hand, and the resistance of the “Conquerors” on the other. They act only when their grievances have become a burden impossible to be borne. They act without preparation, without leadership, without preliminary negotiation. They rise suddenly, impervious to argument, unreasoning and resolute. And the result is often a cataclysm which would be almost ludicrous if it were not both random and pitiful”.³⁵⁴ Questa popolazione suburbana occupava “strings and congestions of little comfortable two-storyed red and grey cottages, which multiplied with such amazing rapidity in the preceding generation; pushing their tentacles from factory or industrial centre out over the neighbouring fields, and proclaiming with their cleanliness and tiny gardens and modest air of comfort, a working population prosperous and content”.³⁵⁵ Qui nei suburbi, per Masterman, si poteva riconoscere “the desperate efforts made by a race reared in village communities to maintain in the urban aggregation some semblance of a home”.³⁵⁶

Egli era affascinato dal fenomeno della “moltitudine” di Londra. Facendo eco ai recenti studi dei teorici delle folle francesi e italiani (Le Bon, Tarde, Sighele), ma anche a quelli di psicologi sociali inglesi come McDougall, Masterman vedeva i *suburbs* come i luoghi dove queste persone “are reared in a Crowd, labour in a Crowd, in a Crowd take their enjoyments, die in a Crowd, and in a Crowd are buried at the end”.³⁵⁷ Questi individui costituivano la folla mobile che attraversava quotidianamente le città: “You may see it in the dim morning of every London day, struggling from the outskirts of the city into tramcars and trains which are dragging it to its centres of labour: numberless shabby figures hurrying over the bridges or pouring out of the exits of the central railway stations. You may discern in places the very pavements torn apart, and tunnels burrowed in the bowels of the earth, so that the astonished visitor from afar beholds a perpetual stream of people emerging from the middle of the street, seemingly manufactured in some laboratory below ... It flows always along the high road of the huge town in the daytime, like a liquid unprecipitated, or a river in even stream carrying down dust to the sea. But at any moment an unexpected incident, tragic or trivial, may change the liquid from clear to cloudy, or reveal,

354 *Ibid.*, pp. 68-69.

355 *Ibid.*, p. 100.

356 *Ibid.*, p. 101.

357 *Ibid.*, p. 118.

like the river suddenly banked in obstruction, the débris and turgid elements which it has hitherto born along so buoyantly. A motor omnibus stands still, a cab horse collapses, men's voices are raised in altercation, an itinerant agitator demands work for all, or announces the day of judgment. Immediately a knot appears in the texture of the wood, a whirlpool in the water. The multitude of the unimportant gather together, "having hopes". With incredible rapidity appear amongst them the criminal, the loafer, the enthusiast; the stream of busy persons has become transferred into the city Crowd".³⁵⁸

Anche per Masterman, come per i teorici dell'Europa continentale, l'individuo nella folla perdeva ogni razionalità: "as man, communicating the infection of the Crowd consciousness to his fellowmen, suddenly abandons his individual volitions and restraints, and loses himself in the volition of the Crowd. A note of hysteria may seem to be an inevitable accompaniment of a city life so divorced from the earth's ancient tranquillity as never to appear entirely sane. And the future of the city populations, ever "speeded up" by more insistent bustles and noises and nervous explosions, takes upon itself, in its normal activities, something hitherto abnormal to humanity. We shall probably encounter more appeals to the multiplied power of assembly, more determination to find a short cut in lawlessness towards attainment, more passive and active resistance in attempts at government by violence rather than by reason".³⁵⁹ Egli quindi dava espressione a sentimenti di sconforto per gli enormi problemi che si dovevano affrontare e risolvere, al venir meno della fiducia nella democrazia e nel parlamentarismo, come mezzi capaci di dare soluzioni positive alla questione sociale, così come ai dubbi sulle capacità della scienza di indicare soluzioni efficaci, segnalando così una crisi del positivismo ottocentesco. Masterman infatti scriveva che "The large hopes and dreams of the Early Victorian time have vanished: never, at least in the immediate future, to return. The science which was to allay all diseases, the commerce which was to abolish war, and weave all nations into one human family, the research which was to establish ethics and religion on a secure and positive foundation, the invention which was to enable all humanity, with a few hours of not disagreeable work every day, to live for the remainder of their time in ease and sunshine - all these have become recognised as remote and fairy visions".³⁶⁰ Per questo autore ci si trovava quindi di fronte alla catastrofe sociale e politica: "the Crowd consciousness and the city upbringing must of

358 *Ibid.*, pp. 119-120.

359 *Ibid.*, p. 124.

360 *Ibid.*, pp. 215-215.

necessity act as a disintegrating force, tearing the family into pieces”.³⁶¹

Concludendo, come si è visto, dai lavori di C. Booth sulle distorsioni del mercato del lavoro dovute ai *casuals*, a quelli sullo *sweating system*, passando per quelli della *Royal Commission on the Poor Law and Relief of Distress* del 1905-1909, quelli degli eugenisti e dei neo-malthusiani sull'eccessiva prolificità dei più poveri e quelli di Masterman sul “New Town type” ingovernabile, la questione sociale veniva fatta coincidere in gran parte con il fenomeno del pauperismo che sembrava essere l'elemento irrisolvibile del disagio che attraversava la società britannica tra fine Ottocento e inizio Novecento. Tuttavia, come vedremo più avanti, le politiche sociali e quelle urbane si indirizzeranno verso la salvaguardia dei ceti medio-bassi e dei lavoratori qualificati, ovvero delle folle suburbane così ben descritte da Masterman e che costituivano la grande massa degli elettori.

361 *Ibid.*, p. 140.

2. La questione urbana, 1883-1914

Strettamente intrecciata alla questione sociale vi era quella urbana. Le grandi città e le metropoli erano i luoghi dove tutte le problematiche che abbiamo appena esaminato (povertà, lavoro saltuario e a domicilio, disoccupazione, popolazione assistita dalla *PL*, alta natalità del *residuum* sociale, immigrazione di ebrei poveri dai paesi dell'Est), si concentravano, si intrecciavano tra loro e si presentavano con più acutezza che altrove e dove esse ricevevano maggiore visibilità. Oltre a ciò, la questione sociale appariva essere all'origine di tutta una serie di problematiche e di disagi che avevano a che fare specificamente con le condizioni di vita dei poveri nello spazio urbano. Essere poveri significava vivere in case o stanze sovraffollate, abitare in quartieri degradati e privi di servizi, essere costretti a spostarsi con mezzi di trasporto troppo cari rispetto ai redditi o a rinunciarvi per i loro alti costi o per la loro assenza. Essere poveri significava dover vivere in zone della città prive di spazi verdi e dove spesso l'aria era viziata dai fumi delle fabbriche. Essere poveri significava essere circondati da un ambiente privo di ogni decoro e bellezza.³⁶² Insomma, le condizioni spaziali della povertà costituivano un ulteriore peso economico, funzionale, sanitario e psicologico nella vita quotidiana di persone che già soffrivano per la disoccupazione, la precarietà del lavoro, la necessità dell'emigrazione. Rispetto al passato, la causa di questi mali non veniva più cercata nelle mancanze morali e nelle debolezze comportamentali dei poveri stessi, bensì in fattori esterni ai singoli individui come la disoccupazione dovuta alle crisi economiche e alla stagionalità, la precarietà del lavoro tipica dello *sweating system* e l'inefficacia della *PL* nel rimediare alla diffu-

362 R. A. Woods et al., *The Poor in Great Cities. Their problems and what is being done to solve them*, Kegan Paul, London 1896.

sione dell'indigenza.³⁶³ Tuttavia, oltre alle questioni spaziali della povertà, negli studi dell'epoca emerse un'altra problematica. Si riteneva infatti che la metropoli, con la sua estensione, congestione, velocità delle trasformazioni e stimolazione delle percezioni sensoriali, fosse anche all'origine di una malattia della mente, denominata *neurastenia*, che sembrava colpire i "colletti bianchi", ovvero gli addetti alle professioni intellettuali. Infine, all'inizio del XX secolo ci si rendeva sempre più conto che l'espansione suburbana era avvenuta al di fuori di ogni controllo o disegno pubblico, e che ciò aveva prodotto degli effetti molto negativi dal punto di vista urbanistico: gli insediamenti erano monotoni e disordinati, mancavano gli spazi verdi e i servizi sociali e i collegamenti con i luoghi di lavoro erano del tutto carenti.

2.1 Povertà, sovraffollamento abitativo e congestione urbana

Dalla fine degli anni 1870, in molte città europee (ma non a Napoli, per esempio, che fu infestata dal colera) diminuì il pericolo delle malattie epidemiche, ma balzò in primo piano quello del sovraffollamento abitativo.³⁶⁴ Questa forma di disagio e di sofferenza per gli abitanti fu particolarmente grave in Gran Bretagna e in Francia,³⁶⁵ ma venne avvertita in modo molto acuto anche in Germania, in particolare a Berlino. Come abbiamo visto alla fine della parte prima di questo lavoro, in Gran Bretagna il sovraffollamento abitativo (più di due persone per stanza, secondi i parametri di allora) sembrò addirittura peggiorare in quanto alcuni *slums* furono abbattuti per far posto a binari ferroviari o a opere pubbliche, senza però che i loro abitanti fossero rialloggiati in nuove case. In seguito alle leggi approvate negli anni 1870 (*Torrens* e *Cross Acts*), i terreni liberati dagli *slums* addirittura rimasero inedificati a lungo per problemi di applicazione delle

363 G. Stedman Jones, *Londra nell'età vittoriana* [1971], trad. it. De Donato, Bari 1980, p. 269.

364 A. Wohl, *The Housing of the Working Classes in London, 1815-1914*, in S.D. Chapman, ed., *The History of Working-Class Housing. A Symposium*, David & Charles, 1971, p. 21. Sul colera nei bassifondi e "la *Questione di Napoli?*", cfr. P. Villari, *Le lettere meridionali ed altri scritti sulla questione sociale in Italia* [1878], Bocca, Torino 1885 (IIa ediz.), p. x e p. 482 e P. Villari, *Nuovi tormenti e nuovi tormentati*, in P. Villari, *Scritti sulla questione sociale in Italia*, Firenze, Sansoni 1902, pp. 321-361.

365 J. Bertillon, *Essai de statistique comparée du surpeuplement des habitations à Paris et dans les grandes capitales européennes*, Chaix, Paris 1895; J. Bertillon, "La mortalité par maladies épidémiques à Paris pendant les années 1865-1883", in Cinquième Congrès International d'Hygiène et de Démographie à La Haye, *Comptes rendus et mémoires*, La Haye 1884, Tome II, pp. 327-370; E. Cheysson, *La question des habitations ouvrières en France et à l'étranger*, Masson, Paris 1886; E. Cheysson, *Le taudis, ses dangers - ses remèdes*, Berger-Levrault, Paris 1907; Du Mesnil e Mangelot, *Enquête sur les logements, professions, salaires et budgets*, Chaix, Paris 1899 e A. Raffalovich, *Le logement de l'ouvrier et du pauvre*, Guillaumin, Paris 1887 e F. De Vathaire, *Les habitations à bon marché (étude de la loi du 30 Novembre 1894)*, Rousseau, Paris 1897. Si veda anche S. Magri, *Les laboratoires de la réforme de l'habitation populaire en France. De la Société Française des habitations à bon marché à la section d'hygiène urbaine et rurale du Musée social, 1889-1909*, Plan Construction et Architecture, Paris 1995.

nuove normative. Si abbattono gli edifici insalubri dove vivevano i più poveri e, quando si ricostruì, attraverso le società filantropiche, che presero prestiti dal governo (*Public Works Loan Commission*), le case furono date in affitto ad una classe superiore di poveri. In questo modo aumentò il sovraffollamento nelle case a più basso livello di qualità e con gli affitti meno cari delle zone vicine alle abitazioni abbattute. Dopo l'approvazione di queste leggi sul risanamento ci si rese conto che esse avevano avuto una scarsa applicazione e che la situazione stava peggiorando. Nonostante un certo miglioramento di alcuni strati delle classi lavoratrici, sembrava persistere e anche aggravarsi invece la questione del cosiddetto *residuum*, dei *very poor*. Data questa situazione, attorno alla questione del sovraffollamento abitativo delle classi lavoratrici, si sviluppò una seconda stagione di denunce da parte di esponenti della chiesa, economisti e politici, di importanti indagini governative (a partire dai *Reports into the Housing of Working Classes* della Commissione istituita nel 1884), di inchieste condotte da associazioni legate ai lavoratori, di congressi (*International Housing Congress*, Londra 1907), di provvedimenti legislativi (*Housing of Working Class Acts*, 1885 e 1890) e di realizzazione di progetti pubblici, semi-pubblici e privati.

2.1.1 Andrew Mearns, Lord Salisbury, Joseph Chamberlain, 1883-1885

Nell'ottobre del 1883 il Rev. Andrew Mearns (in realtà l'autore risultò essere il Rev. William Carnall Preston [1837-1902]) pubblicò un opuscolo di denuncia che ebbe un grande successo di pubblico. Si trattava di una descrizione di casi esemplari di condizioni di vita fisiche e morali delle classi più povere di Londra. Emergeva il problema del sovraffollamento delle case degli *slums* composte da una sola stanza dove vivevano una o due famiglie.³⁶⁶ Le condizioni igieniche erano totalmente insufficienti: "To get into them you have to penetrate courts reeking with poisonous and malodorous gases arising from accumulations of sewage and refuse scattered in all directions and often flowing beneath your feet; courts, many of them which the sun never penetrates, which are never visited by a breath of fresh air, and which rarely know the virtues of a drop of cleansing water".³⁶⁷ Secondo Mearns, la situazione era peggiorata anche in seguito all'approvazione delle recenti leggi sugli alloggi (*Artizans' and Labourers' Dwellings Act 1868*, *Artizans' and Labourers' Dwelling Improvement Act 1875* e *Artizans' Dwelling Act 1882*; si veda il terzo capitolo della parte prima) perché gli affitti delle nuove case erano troppo alti per i molto poveri che perciò andavano a sovraffollare le

366 A. Mearns, *The Bitter Cry of Outcast London. An Inquiry into the Condition of the Abject Poor*, October 1883 (edited with an introduction by A. S. Wohl, Leicester University Press, 1970), p. 59.

367 *Ibid.*, p. 58.

abitazioni rimanenti.³⁶⁸ Molto diffusi erano il lavoro a domicilio, il lavoro occasionale, l'alcolismo, la scarsa frequentazione delle chiese, l'assenza di matrimoni, la delinquenza, la prostituzione, e le atroci sofferenze dei bambini. Mearns lanciava un grido d'allarme: "THIS TERRIBLE FLOOD OF SIN AND MISERY IS GAINING UPON US".³⁶⁹ Questo ammonimento veniva rivolto ai cristiani e alla chiesa perché intervenissero per porre rimedio alla situazione. Per Mearns, era necessario che lo stato intervenisse e che i molto poveri potessero vivere vicino ai loro luoghi di lavoro perché non erano in grado di affrontare le spese dei trasporti da e verso i *suburbs*.³⁷⁰ Mearns vedeva la soluzione di questa situazione nell'opera delle *Mission Halls*, nella pratica dell'*house to house visitation* che allora era rappresentata al meglio da Octavia Hill.³⁷¹ Un altro uomo di chiesa che intervenne sulla questione abitativa fu il Rev. Henry Solly che vedeva il rimedio al sovraffollamento nel ritorno delle classi lavoratrici verso le campagne dove potevano essere meglio alloggiate e remunerate.³⁷² L'intervento dello stato era richiesto anche da George R. Sims che però non aveva molta fiducia nelle *Missions* e credeva di più nel riconoscimento dei diritti delle classi lavoratrici e nel processo di suburbanizzazione.³⁷³

Un mese dopo la pubblicazione del *pamphlet* di Mearns, nel novembre 1883, Lord Salisbury (1830-1903), politico conservatore e primo ministro nel 1885, pubblicò un'importante articolo sulla questione abitativa delle classi più povere. Lord Salisbury metteva in luce che il *Peabody Trust (PT)* nelle aree centrali e i *jerry builders* (costruttori speculativi) nei *suburbs* offrivano abitazioni alla stessa categoria di inquilini che non erano i più poveri.³⁷⁴ Secondo l'autore, inoltre, nelle periferie l'offerta di alloggi era superiore alla domanda. Per Lord Salisbury la questione non risolta era il legame tra povertà e sovraffollamento. Non c'erano case per i più poveri ed era necessario aumentare i loro redditi se si voleva che occupassero delle abitazioni dignitose.³⁷⁵ Il basso livello dei loro salari impediva un'adeguata remunerazione dei capitali investiti nel settore abitativo cosicché i

368 Cfr. *ibid.*, p. 69.

369 *Ibid.*, p. 56.

370 Cfr. *ibid.*, p. 69.

371 Cfr. *ibid.*, p. 71.

372 Rev. Henry Solly, *Re-Housing of the Industrial Classes; or, Villages Communities v. Town Rookeries*, Swan Sonnenschein, London 1884.

373 G. R. Sims, *How the Poor Live and Horrible London* [1889], Garland, London 1984.

374 Lord Salisbury, "Labourers' and Artisans' Dwellings", *The National Review*, n. 9, 1883 (ripubb. in A. Mearns, *op. cit.*).

375 Cfr. *ibid.*, p. 124.

proprietari si astenevano da mettere sul mercato delle abitazioni sane per questa classe di persone.³⁷⁶ Secondo Lord Salisbury mancavano anche adeguate informazioni sul sovraffollamento e sulla povertà. Per risolvere la questione delle abitazioni dei più poveri, egli auspicava interventi da parte dei datori di lavoro (*dock companies, railway, Post Office*) anche a Londra, come in realtà più piccole già facevano alcuni industriali. Anch'egli approvava il lavoro di Octavia Hill.

Nel dicembre del 1883 uscì infine un articolo di Joseph Chamberlain (1836-1914), ex sindaco di Birmingham e all'epoca presidente del *Board of Trade*, che metteva in luce che per il *Cross Act* del 1875 erano state pagate compensazioni superiori del 70% ai valori di mercato degli immobili e che i valori del suolo erano troppo alti sia per usi commerciali che per costruire case per lavoratori.³⁷⁷ Riferendosi al *pamphlet* di Mearns, Chamberlain diceva che bisognava ascoltare il suo grido d'allarme se non si voleva che le classi lavoratrici si ribellassero a questo stato di cose.³⁷⁸ A suo avviso il costo degli alloggi per le classi più povere andava sostenuto dalla rendita che era cresciuta enormemente in seguito ai processi di urbanizzazione senza aver contribuito ad essa.³⁷⁹ Lo stesso Chamberlain nel 1885 pubblicò un programma politico, *The Radical Program*, nel quale venne dato un abbondante rilievo alla questione abitativa delle classi lavoratrici. In esso si diceva che fino ad allora i lavoratori erano stati costretti ad accettare qualsiasi abitazione e a pagare prezzi esorbitanti anche per una sola stanza, mentre la rendita si accumulava.³⁸⁰ La monotonia del lavoro e il sovraffollamento avevano delle conseguenze molto negative sulla salute e sulla morale dei lavoratori (alcolismo).³⁸¹ Sebbene fosse una questione nota, mancava però la consapevolezza dell'interesse pubblico all'eliminazione del sovraffollamento.³⁸² Era invece necessario rialloggiare questa popolazione per prevenire sia le malattie che la rivolta sociale.³⁸³ Si doveva seguire il buon esempio dato dal *PT*, ma era necessario rivedere la legislazione del 1875-1879 (*Cross Acts*), come aveva messo in luce il *MBW*, perché le procedure burocratiche erano lunghe e dispendiose e i costi

376 Cfr. *ibid.*, p. 126.

377 J. Chamberlain, "Labourers' and Artisans' Dwellings", *The Fortnightly Review*, N.S, December 1883, (ri-pubb. in A. Mearns, *op. cit.* pp. 143-145).

378 Cfr. *ibid.*, p. 138.

379 Cfr. *ibid.*, p. 151.

380 J. Chamberlain & Others, *The Radical Programme* [1885], ed. and introd. by D. A. Hamer, The Harvester Press, Brighton 1971, p. 62 (cap. IV. *The Housing of the Poor in Towns*, scritto da Frank Harris).

381 Cfr. *ibid.*, p. 69 e p. 77.

382 Cfr. *ibid.*, p. 78.

383 Cfr. *ibid.*, pp. 79-80.

delle compensazioni da dare ai proprietari degli edifici e dei suoli erano troppo alti per gli obiettivi della legge.³⁸⁴ Per Chamberlain e i suoi collaboratori, “The question of cost, then, is the all-important one. All experience demonstrates that it is impossible under our present statutory powers to acquire urban property, compulsorily, for public purposes, at prices which do not inflict a heavy fine on the community”.³⁸⁵ Secondo il *Radical Party* la soluzione andava cercata in una diminuzione della rendita immobiliare nel momento in cui le autorità locali intervenivano per eliminare gli *slums* e costruire nuovi alloggi per le classi lavoratrici.³⁸⁶

2.1.2 *Reports into the Housing of Working Classes, 1885*

In seguito all’aggravarsi della questione del sovraffollamento delle abitazioni delle classi più povere e alla risonanza che il *pamphlet* di Mearns ebbe nell’opinione pubblica, il primo ministro conservatore Lord Salisbury istituì nel 1884 una nuova commissione d’inchiesta, la *Royal Commission to Inquire into the Housing of the Working Classes*. Nel *Report* pubblicato nel 1885 si osservava che, sebbene vi fossero stati dei miglioramenti rispetto a trent’anni prima, la questione del sovraffollamento rimaneva uno scandalo pubblico e che erano rimaste lettera morta le leggi approvate per rimediare a questo male.³⁸⁷ Oltre al sovraffollamento, la commissione rilevava che le connessioni degli scarichi delle abitazioni con le fognature erano insufficienti e che a causa delle carenze costruttive le case erano fredde e male isolate.³⁸⁸ Moltissimi alloggi erano ancora privi di impianti igienici; molti lavori nocivi venivano svolti a domicilio; si rilevavano danni strutturali agli edifici dovuti all’umidità e alla mancanza di ventilazione; si denunciava la pratica di usare le cantine come abitazioni; e si accusavano i costruttori di realizzare nuove abitazioni con materiali scadenti: “The old houses are rotten from age and neglect. The new houses often commence where the old ones leave off, and are rotten from the first. It is quite certain that the working classes are largely housed in dwellings which would be unsuitable even if they were not overcrowded”.³⁸⁹

Come ha scritto J. A. Yelling, la *Royal Commission* del 1884, “Unlike the

384 Cfr. *ibid.*, p. 81.

385 *Ibid.*, p. 83.

386 Cfr. *ibid.*, p. 89.

387 Cfr. *First Report of Her Majesty’s Commissioners for Inquiring into the Housing of the Working Classes*, Eyre and Spottiswoode, London 1885, p. 4.

388 Cfr. *ibid.*, p. 9.

389 *Ibid.*, p. 12. Simili denunce erano contenute anche in S. Forster Murphy, ed., *Our Homes and How to Make Them Healthy*, Cassel, London 1885.

1882 Committee ... was not directed specifically at the problems of slum clearance and indeed aimed to move away from the view that housing problems were ‘purely a sanitarian question in its most restrictive sense’.³⁹⁰ Il problema più grave era infatti costituito dal *single-room system for families* ed in generale dal sovraffollamento.³⁹¹ La commissione indagò su un’area a sud di Euston Road e a nord di Holborn e su altri quartieri di Londra e rilevò per esempio che: “In Clerkenwell, at 15, St. Helena Place, a house was described containing six rooms, which were occupied at that time by six families, and as many as eight persons inhabited one room. At 1, Wilmington Place there were 11 families in 11 rooms, seven persons occupying one room. At 30, Noble Street five families of 26 persons in all were found inhabiting six rooms. A small house in Allen Street was occupied by 38 persons, seven of whom lived in one room. In Northampton Court there were 12 persons in a two-roomed house, eight of whom inhabited one room. At 5, Bolton Court a family of 10 persons occupied two small rooms. At 36, Bowling Green Lane there were six persons in an underground kitchen. At 7, New Court there were 11 persons in two rooms, in which fowls also were kept. In Swan Alley, in an old, partly wooden, and decayed house, there were 17 persons inhabiting three rooms”.³⁹² Anche nel *Report* sulla città scozzesi si osservava che molti alloggi dove vivevano le classi lavoratrici erano composti da una sola stanza, erano privi di bagni, di acqua corrente ed erano strutturalmente degradati. A Glasgow, per esempio, il 25% della popolazione viveva in alloggi di una stanza. La ragione di ciò, secondo il *Report*, erano gli alti affitti. Ma molti testimoni sostenevano che i lavoratori avrebbero potuto vivere in condizioni migliori se non avessero speso grosse somme nel bere.³⁹³

Per la Commissione, il sovraffollamento era un “central evil around which most others group themselves”.³⁹⁴ Gli incesti rappresentavano una delle conseguenze morali più gravi. Un’altro effetto era costituito dal fatto che le famiglie erano costrette a prendere in casa dei *lodgers* per pagare gli affitti.³⁹⁵ Un’ulteriore conseguenza del sovraffollamento era l’indebolimento del corpo, l’insorgere di malattie e la perdita del lavoro: “That the overcrowding lowers the general standard, that the people get depressed and weary, is the testimony of those who

390 J. A. Yelling, *Slums and Slum Clearance in Victorian London*, Allen & Unwin, London 1986, p. 34.

391 Cfr. *First Report ...*, *op. cit.*, p. 6.

392 *Ibid.*, p. 7.

393 *Second Report of Her Majesty’s Commissioners for Inquiring into the Housing of the Working Classes. Scotland*, Eyre and Spottiswoode, London 1885.

394 *First Report ...*, *op. cit.*, p. 12.

395 Cfr. *ibid.*, p. 13.

are daily witnesses of the lives of the poor ... Unquestionably a large amount of the infection which ravages certain of the great cities is due to the close packing of the population”.³⁹⁶ Secondo l'indagine, “It was found that upon the lowest average every workman or workwoman lost about twenty days in the year from simple exhaustion”.³⁹⁷

La Commissione rilevava inoltre un aggravamento dell'affollamento in seguito alle demolizioni, effettuate dal *MBW*, di alcuni edifici e *slums*, tra cui anche quelle eseguite per il *PT* che poi non rialloggiava gli stessi abitanti degli edifici abbattuti.³⁹⁸ Gli affitti delle società filantropiche erano troppo alti per i più poveri. La conseguenza era che si aggravavano le condizioni dei *very poor*. Si osservava poi che le leggi sanitarie (1866, 1874, 1875) consentivano alle autorità locali di imporre dei limiti al sovraffollamento delle *lodging-houses* e delle abitazioni, e delle regole circa la separazione dei sessi e l'ambiente fisico. Ma si notava che erano poche le autorità locali che procedevano in questo senso.³⁹⁹ Si chiedeva anche che i *Public Works Loan Commissioners* concedesse prestiti per costruire abitazioni per i lavoratori e si sosteneva che questo era già possibile dal tempo del *Labouring Classes Dwelling Houses Act* del 1866 per i privati e per le autorità locali che dovevano possedere i terreni dove edificare gli alloggi.⁴⁰⁰

La Commissione si poneva anche la domanda se il sovraffollamento fosse causato dall'immoralità (ubriachezza, ignoranza) o se questa fosse la conseguenza di quello e della povertà.⁴⁰¹ La risposta era che: “drink and poverty act and re-act upon one another. Discomfort of the most abject kind is caused by drink, but indulgence in drink is caused by overcrowding and its cognate evils, and the poor who live under the conditions described have the greatest difficulty in leading decent lives and of maintaining decent habitations”.⁴⁰² Un ulteriore problema consisteva nel pericolo che veniva dalla vicinanza spaziale tra le abitazioni degli operai rispettabili e quelle dei miserabili.⁴⁰³ La Commissione analizzò nel terzo *Report* le condizioni abitative delle classi lavoratrici in Irlanda. In questo caso l'inchiesta condotta a Dublino dal *Superintendent Medical Officer of Health* della

396 *Ibid.*, p. 14.

397 *Ibid.*, p. 18. Si veda anche R. H. Sherard, *The Cry of the Poor*, Digby, London 1901.

398 Cfr. *ibid.*, pp. 19-20 e p. 54.

399 Cfr. *ibid.*, pp. 28-29.

400 *Ibid.*, p. 37.

401 Cfr. *ibid.*, pp. 14-16.

402 *Ibid.*, p. 16.

403 *Ibid.*, p. 16.

città, Sir Charles Cameron, rilevò che: “The defects of the Dublin tenements are, that, the houses are very old; that the woodwork is decayed, so that it is not easy to keep them in a cleanly state; that the floors frequently make a considerable angle with the orizon owing to the subsidence of one of the walls; that the floors are rough and worn-eaten, and often so patched that the patches project above the general level of the floor, thereby preventing the proper cleansing of the floors; that the windows are frequently without pulleys to the sashes, and that they are also frequently composed of ill-fitting sashes, which in stormy weather permit the wind to blow freely into the rooms; that the panes are often patched or broken; that the staircases are often dark, ill-ventilated, dilapidated, and too steep; that the approach to the yard of the house is frequently so difficult that the tenants prefer the more convenient access to the street, and empty their slops into the street during the absence of the police; that the sanitary accommodation is defective, one privy or watercloset being common to a dozen families, and being often situated in some such objectionable situation as the area of kitchen, there being no yards in which to place them; that the basement storeys, which have been cleared of their tenants through the action of the corporation, have become in many cases very filthy; that the yards are rarely asphalted or concreted; that their clay surfaces are often very damp, and the children who use the yards as playgrounds are liable to suffer from the dampness, especially when they are unshod, as is very often the case; that too many families inhabit the same house, and use a common staircase, and that when scarlet fever, measles, or typhus occurs in such a house it is peculiarly liable to spread from room to room”⁴⁰⁴.

La Commissione indagò anche sul lavoro e sui redditi delle classi lavoratrici e rilevò la “precarious condition of the earnings of many of the working classes ... But even if employment were regular, the wages are so low that existence must be struggled at the best of times”⁴⁰⁵. Una parte consistente delle classi lavoratrici era composta da venditori ambulanti e da lavoratori portuali a giornata. Dallo studio emergeva che l'88 % della popolazione povera pagava più di un quinto del reddito per l'affitto ed il 46% da un quarto alla metà.⁴⁰⁶ Si sottolineava la necessità per i lavoratori di vivere il più possibile nelle aree centrali della città per la vicinanza ai posti di lavoro e che spesso, dopo aver cercato di vivere in luoghi migliori, essi erano costretti a ritornare nelle aree più degrada-

404 *Third Report of Her Majesty's Commissioners for Inquiring into the Housing of the Working Classes. Ireland*, Eyre and Spottiswoode, London 1885, p. vi.

405 *First Report ...*, *op. cit.*, p. 16.

406 Cfr. *ibid.*, p. 17.

te.⁴⁰⁷ Per spiegare questi comportamenti, secondo il *Report*, si doveva considerare anche la necessità di lavoro delle donne e dei bambini, lavoro che non si trovava nei *suburbs*. Conseguentemente, la Commissione chiedeva misure per favorire gli spostamenti dei lavoratori sui treni da e per i *suburbs*, ma nel complesso essa sembrava essere a favore del proseguimento di politiche di *slum clearance* e *redevelopment* nelle parti interne delle città, non vedendo ancora veramente matura la soluzione suburbana della residenza per le classi lavoratrici.⁴⁰⁸

2.1.3 *Report of the Inter-Departmental Committee on Physical Deterioration, 1904*

Il sovraffollamento abitativo delle classi più povere tornò ad essere messo sotto accusa quando nel 1904, con i Conservatori di Balfour al governo, venne pubblicato un rapporto a cura del *Home Office* e del *Local Government Board*, il *Report of the Inter-Departmental Committee on Physical Deterioration*, che lo indicava come causa dell'indebolimento dei corpi delle giovani generazioni. Un importante antefatto era costituito dalle numerose sconfitte che nel dicembre 1899 l'esercito inglese aveva subito in Sud Africa ad opera dei Boeri e che erano state attribuite alla debolezza fisica dei soldati, molti dei quali provenivano dalle classi più povere.⁴⁰⁹ La degenerazione minava quindi la forza della nazione (della razza nazionale) in un quadro di competizione economica e militare internazionale. Nel *Report* si diceva che gli individui provenienti dalle classi lavoratrici per il 40-60% erano inadatti fisicamente per il servizio militare e che quindi venivano scartati.⁴¹⁰ Erano inoltre richiamate indagini effettuate negli anni 1870-1880 che mostravano la degenerazione fisica dei bambini impiegati nelle fabbriche tessili e dei ragazzi che frequentano le scuole industriali.⁴¹¹ La condotta morale dei genitori di questi giovani era messa sotto accusa: "Laziness, want of thrift, ignorance of household management, and particularly of the choice and preparation of food, filth, indifference to parental obligations, drunkenness, largely infect adults of both sexes, and press with terrible severity upon their children".⁴¹² Si denunciavano la gravità dell'inquinamento atmosferico, responsabile dell'anemia, le cattive condizioni di occupazione nelle fabbriche, nei laboratori e nel lavoro a

407 Cfr. *ibid.*, p. 18.

408 Cfr. *ibid.*, p. 49.

409 R. A. Soloway, *Demography and Degeneration*, *op. cit.*, pp. 38-43.

410 *Report of the Inter-Departmental Committee on Physical Deterioration*, *op. cit.*, p. 2.

411 Cfr. *ibid.*, p. 3.

412 *Ibid.*, p. 15.

domicilio, e la diffusione dell'alcolismo.⁴¹³ E si aggiungeva che “The close connection between a craving for drink and bad housing, bad feeding, a polluted and depressing atmosphere, long hours of work in overheated and often ill-ventilated rooms, only relieved by the excitements of town life, is too self-evident to need demonstration, nor unfortunately is the extent of the evil more open to dispute”.⁴¹⁴

Tuttavia era il sovraffollamento abitativo a essere considerato particolarmente rilevante come causa della degenerazione: “Overcrowding still stands out most prominent with its attendant evils of uncleanliness, foul air, and bad sanitation. ... The problem is by no means a new one, however its conditions may have become aggravated in recent times”.⁴¹⁵ Il sovraffollamento doveva essere bandito: “The Committee believe that the time has come for dealing drastically with this problem. They advocate an experimental effort by the Local Authority in certain of the worst districts, in the direction of fixing a standard and notifying that after a given date no crowding in excess of such standard would be permitted”.⁴¹⁶ Si sarebbero potute tollerare solamente due persone per stanza.⁴¹⁷ L'insufficienza dell'alimentazione era considerata particolarmente grave e la mancanza di spazi per cucinare negli alloggi sovraffollati era ritenuta una delle cause più certe della malnutrizione. Il fatto era che abitazioni costruite per ospitare una sola famiglia erano state suddivise al loro interno per essere affittate a più famiglie, e solo una stanza conteneva l'attrezzatura necessaria per cucinare.⁴¹⁸

Il *Report* osservava anche che la concentrazione dei posti di lavoro nelle città comportava lo spopolamento delle campagne dai più abili e l'esaurimento della popolazione rurale, mentre gli strati più alti delle classi lavoratrici mostravano una tendenza alla diminuzione delle nascite. L'aumento della popolazione dovuto alle nascite era quindi in gran parte dovuto ai matrimoni precoci e all'alta prolificità delle classi più povere. Si temeva allora che a lungo andare la popolazione londinese si estinguesse attraverso un processo di selezione che faceva prevalere i più deboli, destinati a loro volta a scomparire.⁴¹⁹ Ora, di fronte alla gravità di tale complesso di situazioni negative, il *Report* sosteneva che “There is,

413 Cfr. *ibid.*, pp. 20-33.

414 *Ibid.*, p. 30.

415 *Ibid.*, p. 16.

416 *Ibid.*, p. 85.

417 Cfr. *ibid.*, p. 17.

418 Cfr. *ibid.*, p. 42.

419 Cfr. *ibid.*, p. 34.

accordingly, every reason to anticipate RAPID amelioration of physique as soon as improvement occurs in external conditions, particularly as regards to food, clothing, overcrowding, cleanliness, drunkenness, and the spread of common practical knowledge of home management”, e che “surely the time is ripe for dealing drastically with a class that, whether by wilfulness or necessity, is powerless to extricate itself from conditions that constitute a grave menace to the community, by virtue of the permanent taint that is communicated to those that suffer under them, and of the depressing effect that the competition of these people exercises on the class immediately above”.⁴²⁰

Quanto al dibattito allora in corso sull'ereditarietà biologica dei caratteri, il *Report* si dimostrava scettico: “There is little, if anything ... to justify the conclusion that neglect, poverty, and parental ignorance, serious as their results are, possess *any* marked hereditary effect, or that heredity plays any significant part in establishing the physical degeneracy of the poorer population”.⁴²¹ Il nodo della questione rimaneva il comportamento dei lavoratori precari (debolezza, indifferenza, riluttanza a spostarsi) e l'incapacità delle autorità locali di rimuovere questi ostacoli.⁴²² Secondo il *Report* si dovevano eliminare gli *slums* e per coloro che non intendevano lavorare lo stato e le autorità locali, con poteri di detenzione obbligatoria, avrebbero dovuto creare delle colonie operaie sull'esempio di quella realizzata dalla *Salvation Army* a Hadleigh.⁴²³

Il *Report*, infine, si esprimeva a favore del decentramento urbano: era necessario creare degli spazi aperti e che i “districts which hereafter become urbanised may have at least some of the attributes of an ideal garden city”.⁴²⁴ In questa direzione si indicavano come elementi positivi il rapporto di Thomas Coglan Horsfall sulla pianificazione urbanistica delle città tedesche e i lavori di Ralph Neville per la promozione del movimento per le città giardino (si veda più avanti), l'attività della *Garden City Association*, e la legge francese del 15 febbraio 1902 sulla salute pubblica.

Come vedremo nel capitolo successivo, nonostante il *Report* indicasse il sovraffollamento abitativo come la causa principale del deterioramento della salute e del vigore della popolazione più povera, le misure più significative che vennero prese dai governi liberali che succedettero a quelli conservatori riguardarono provvedimenti come le mense scolastiche per i meno abbienti, le visite

420 *Ibid.*, p. 14 e p. 17.

421 *Ibid.*, p. 14.

422 Cfr. *ibid.*, p. 17.

423 Cfr. *ibid.*, p. 85.

424 *Ivi.*

mediche degli scolari e l'assistenza sanitaria pubblica dei lavoratori e dei disoccupati, piuttosto che iniziative consistenti nel settore dell'edilizia sociale.

2.1.4 Il movimento Fabiano e la questione urbana, 1895-1902

La *Fabian Society* (FS) fondata nel 1894, intervenne oltre che sui temi del lavoro occasionale o precario (*casual*) e della disoccupazione, anche sulla questione abitativa. Per primo Edward Bowmaker riconobbe che i redditi del *residuum* erano troppo bassi per pagare gli affitti richiesti dal mercato e che anche le case costruite dal *London County Council* (LCC) attraverso lo *Housing of the Working Classes Act* del 1890, erano troppo care perché l'alto costo dell'acquisizione dei terreni e delle demolizioni si rifletteva sugli affitti. Inoltre sosteneva, a proposito del *residuum*, "that their habits and mode of life materially increase the obstacles in the way of effective action".⁴²⁵ Per Bowmaker questa popolazione doveva essere alloggiata in "a better ordered system of common lodging-houses".⁴²⁶

Nel 1900 la FS costituì un *National Housing Committee* e pubblicò due altri contributi sulla questione abitativa. Il primo fu scritto da un membro del LCC che riconosceva che le case pubbliche costruite nelle aree centrali erano troppo care per il *poor unskilled worker* e per il *general laborer*. La responsabilità era da attribuire alla legge nazionale e non all'azione del governo locale. Il risultato era che "the poor people are entirely neglected".⁴²⁷ Inoltre, secondo l'autore di questa pubblicazione, la possibilità per il governo locale di acquisire fuori Londra terreni meno cari dove costruire abitazioni popolari non configurava una vera soluzione del problema abitativo.

Nella seconda pubblicazione della FS troviamo diversi contributi che criticavano la legge del 1890 in quanto attraverso gli interventi di demolizione degli *slums* si erano aggravate le condizioni abitative di coloro che non erano in grado di pagare gli affitti dei nuovi alloggi pubblici.⁴²⁸ Inoltre si sosteneva che le case con molti appartamenti che venivano costruite dalle autorità municipali configuravano una nuova forma di sovraffollamento in quanto non erano case uni-familiari. Come scriveva William Thompson, per rimediare a questa situazione era necessario modificare la legge del 1890, ovvero permettere alle autorità locali di acquisire dei terreni periferici, fuori dalla giurisdizione di Londra,

425 E. Bowmaker, *Housing of the Working Classes*, Methuen, London 1895, p. 145.

426 *Ibid.*, p. 146.

427 W. C. Steadman, *Overcrowding in London and its Remedy*, Fabian Tract n. 103, The Fabian Society, London 1900, p. 11.

428 E. Bowmaker, *The Facts as to Urban Overcrowding*, e F. L. Dodd, *General Principles*, in The Fabian Society, *The House Famine and How to Relieve It. Seven papers and a bibliography*, Fabian Tract n. 101, The Fabian Society, London 1900, pp. 10-14 e pp. 32-43. La bibliografia è curata da S. Webb.

dove costruire case popolari non gravate dalla rendita sui suoli centrali. Secondo Thompson i lavoratori non necessitavano di vivere nelle aree centrali, posto che essi potessero usufruire di mezzi di trasporto rapido tra casa e lavoro. Se in questo modo metà dei lavoratori avessero potuto lasciare i quartieri congestionati, gli affitti esorbitanti sarebbero crollati, il sovraffollamento sarebbe diminuito e la salute della popolazione sarebbe enormemente migliorata senza pesare sulle tasse.⁴²⁹ Per Thompson era necessaria una “organised dispersion of the population by municipal action” e le case avrebbero potuto essere costruite da piccoli proprietari, cooperative, compagnie ferroviarie e autorità locali. Sulla stessa linea troviamo infine anche un saggio scritto nel 1902 da Raymond Unwin per la FS. Il famoso architetto e urbanista dichiarava il suo scetticismo circa l’idea delle *garden cities*, mentre invece pensava che la congestione delle aree centrali e il sovraffollamento abitativo potessero essere risolti attraverso la costruzione di “attractive cottages on the outskirts of their towns, always having due regard to the reasonable accessibility from these houses of places of employment and centres of interest and amusement”.⁴³⁰

2.1.5 Il National Housing Reform Council, 1903-1910

Circa la questione del sovraffollamento e della congestione urbana in Gran Bretagna si deve ricordare anche l’importante ruolo di critica e di proposta che rivestì il *National Housing Reform Council* (NHRC). Questa organizzazione si formò nel 1900 e era collegata con il movimento sindacale. Tra i suoi fondatori e più importanti collaboratori vi erano W. Thompson, Henry Aldridge, John Nettlefold e T. C. Horsfall. Oltre a battersi per un miglioramento delle condizioni abitative dei lavoratori, essa fece pressione, assieme al *National Housing Deputation* che raccoglieva tutte le organizzazioni (come la *Association of Municipal Corporations*) che si battevano per un miglioramento delle condizioni di vita nelle città, perché venisse approvato dal parlamento un provvedimento che consentisse alle amministrazioni locali l’acquisizione di terreni periferici e la pianificazione pubblica dell’espansione urbana (a questo scopo il 6 novembre 1906 Cadbury e Horsfall si incontrarono con il Primo Ministro e con il Presidente del LGB, John Burns). Nel 1909, l’anno in cui si approvò l’*Housing & Town Planning Act*, questa organizzazione cambiò nome e diventò il *National Housing and Town Planning Council*. Nel 1913 essa entrò a far parte dell’*International Federation for Housing and Town Planning* che nel 1956 divenne l’*International Federation for Housing and Planning*

429 Cfr. W. Thompson, *Powers of Local Authorities*, in The Fabian Society, *The House Famine and How to Relieve It*, *op. cit.*, p. 25.

430 R. Unwin, *Cottage Plans and Common Sense*, Fabian Tract n. 109, The Fabian Society, London 1902, p. 2.

(IFHP). Ciò che contraddistingueva la posizione di questa organizzazione all'inizio del XX secolo era il suo sostegno ad una soluzione della questione abitativa che era basata sulla suburbanizzazione degli strati più rispettabili dei lavoratori. Esaminiamo ora i contributi di alcuni dei suoi maggiori esponenti.

2.1.5.1 William Thompson, 1903-1908

Le pubblicazioni di William Thompson, che oltre ad essere presidente del NHRC faceva anche parte come assessore del consiglio comunale di Richmond (Surrey), nella zona sud-ovest di Londra, si distinguevano per il tentativo di indicare gli strumenti legislativi e progettuali più aggiornati per affrontare le questioni urbane. Per Thompson, la crescita industriale aveva aggravato i problemi abitativi delle città che erano diventate degli agglomerati amorfi, sovraffollati e insalubri.⁴³¹ Si erano formati gli *slums* dove le malattie e lo spossamento causavano disoccupazione e povertà. La povertà non era la conseguenza di comportamenti individuali sbagliati, ma del degrado dell'ambiente.⁴³² Per Thompson, la vita familiare era possibile solamente all'interno di case unifamiliari con giardino e in quartieri ricchi di alberi e di spazi aperti.⁴³³ Perciò era necessario guardare alla "organized dispersion of the population of overcrowded centres from the dear land to the cheap land".⁴³⁴ C'era la necessità del *town planning*, dell'acquisizione di terreni periferici da parte delle amministrazioni locali, di uno sviluppo orizzontale e non verticale delle città, e di trasporti pubblici per i lavoratori.⁴³⁵ Thompson era a favore della suburbanizzazione delle classi lavoratrici: "It is obvious that the ideal provision for the working classes of large towns is the Suburban Cottage, and there is no doubt that the great bulk of the improved housing of the working classes must be effected by the multiplication of Model Industrial Villages in the suburbs, consisting of various types of cottages at corresponding rentals, and accompanied by an improved system of cheap trams and trains".⁴³⁶ Si trattava quindi di favorire (con l'acquisizione di terreni e la costruzione di *municipal housing* da parte delle autorità locali) gli artigiani e i lavoratori più affidabili e rispettabili ad emigrare verso i *suburbs* e a lasciare così disponibili le vecchie case centrali per coloro, come i lavoratori precari, che non potevano abitare lontano dai loro posti di lavoro: "[artigiani e operai stabili] could be encouraged to live in

431 Cfr. W. Thompson, *The Housing Problem*, Pan-Anglican Papers, 1908, p. 1.

432 Cfr. *ibid.*, p. 4.

433 Cfr. *ibid.*, p. 2.

434 *Ibid.*, p. 6.

435 Cfr. *ibid.*, pp. 6-7.

436 W. Thompson, *The Housing Handbook*, National Housing Reform Council, London 1903, p. 191.

or beyond the suburbs, there would be an ample supply of house room left available for such of the overcrowded city dwellers as could under no circumstances live at a distance from their work".⁴³⁷

2.1.5.2 Thomas Coglan Horsfall, 1904

In Gran Bretagna, una spinta verso una migliore organizzazione spaziale delle città venne anche dal confronto con la contemporanea situazione della Germania. Questo paese appariva negli ultimi decenni superiore alla Gran Bretagna in termini di efficienza economica e militare.⁴³⁸ La guerra contro i Boeri in Sud Africa (1899-1902) aveva mostrato quanto la Gran Bretagna fosse disorganizzata e quanto deboli fossero le sue truppe. Viceversa, la Germania si dimostrava sempre più potente economicamente e militarmente grazie alla sua migliore organizzazione statale e amministrativa. Per studiare più da vicino il caso tedesco, alcuni studiosi inglesi si recarono in Germania e analizzarono le condizioni di vita nelle città. Tra questi studiosi vi era anche T. C. Horsfall (1841-1932) che faceva parte del NHRC e che pubblicò una riflessione sul caso tedesco che poi venne ripresa e citata da molti studiosi. Secondo Horsfall, le condizioni di vita dei lavoratori nelle città tedesche erano migliori di quelle inglesi e ciò era dovuto "to the fact that municipal government is much more efficient in Germany than in England".⁴³⁹ In Gran Bretagna le condizioni urbane (mortalità, degenerazione della razza, sovraffollamento, congestione, aria viziata) erano disastrose, ma la causa maggiore dei mali era la mancanza di bellezza delle città che infiacchiva il corpo e la mente di tutte le classi.⁴⁴⁰ Viceversa, "the inhabitants of the large German towns are far more robust in appearance, and are, on the average, taller and broader, than are the inhabitants of our large towns".⁴⁴¹ Nelle città tedesche i lavoratori bevevano meno, si lavavano di più e si prendevano cura maggiormente del loro corpo. Le scuole erano migliori perché si concentravano sul *mental training* e sul *physical training* degli allievi.⁴⁴² Nelle zone recentemente costruite "so much care has been taken to have wide streets, to arrange that

437 *Ibid.*, p. 221. Si veda anche W. Thompson, *Housing Up-to-Date*, The National Housing Reform Council, London 1907.

438 G.R. Searle, *The Quest for National Efficiency. A study in British politics and political thought, 1899-1914* [1971], Ashfield Press, London 1990.

439 T.C. Horsfall, *The Improvement of the Dwellings & Surroundings of the People. The example of Germany*, University Press Manchester, 1904, p. 4.

440 Cfr. *ibid.*, p. 21.

441 *Ibid.*, p. 24.

442 Cfr. *ibid.*, pp. 166-167.

very wide tree-planted streets shall occur at no great distance from each other among the ordinary streets, that there shall be strips of pleasant garden and larger park-like plots at frequent intervals".⁴⁴³ Horsfall ricordava che in Prussia e in Sassonia erano già in vigore delle leggi sulla pianificazione urbanistica, che i governi municipali avevano a disposizione dei suoli dove edificare case per lavoratori, e che architetti come Baumeister, Sitte e Stubben mostravano come si poteva costruire in modi molto migliori del passato: "It is only in Germany, as far as I know, that the great importance has been seen of having a street and building plan prepared for a large area of land round each town by the Town Council, so as to ensure that there shall always be land enough in the market for sites for houses and other buildings, and that persons willing to build may know with certainty what kind of surroundings every site will have".⁴⁴⁴ Per Horsfall era anche importante ridurre la separazione spaziale tra i poveri e i ricchi (che stavano emigrando verso i *suburbs*) e questo poteva esser fatto attraverso gli strumenti della pianificazione urbanistica: "No improvement in the housing conditions of our town population can have a very large effect in raising the level of civilisation and welfare, unless it is accompanied by successful efforts to intermix the dwellings of rich and poor. If the air of our towns were made much freer from smoke and chemical vapours, probably the formation of some wide, tree-planted streets and many strips of public garden would ensure that many well-to-do families would live in and near our towns; but unless the air is made much purer, all efforts to induce well-to-do families to live in towns must be made in vain".⁴⁴⁵

2.1.5.3 John Nettlefold, 1905-1914

Infine, un altro componente del NHRC, nonché presidente del *Birmingham Housing Committee of the Birmingham City Council* e importante protagonista del dibattito sulla questione urbana e sulla necessità della pianificazione urbanistica fu John Nettlefold (1866-1930). Questo studioso riteneva che sia lo *Housing of Working Class Act* del 1890 (per quanto concerneva la demolizione e la ricostruzione nelle aree centrali), sia i regolamenti edilizi (relativi all'espansione urbana), fossero da superare attraverso una nuova legislazione che consentisse alle amministrazioni locali di attuare una vera e propria pianificazione urbanistica. Per Nettlefold gli interventi su ampie aree degradate, eseguiti con la legge del 1890, si erano rivelati troppo costosi per i contribuenti. Meglio era incentivare i piccoli proprietari di abitazioni, laddove possibile, a riparare i loro edifici

443 *Ibid.*, p. 24.

444 *Ibid.*, p. 26.

445 *Ibid.*, p. 172.

degradati che venivano dati in affitto. Tuttavia, per risolvere i gravi problemi abitativi delle classi lavoratrici e per migliorare le condizioni di vita nelle città, la strategia da seguire era quella di aumentare i salari dei lavoratori, riformare il sistema fiscale e provvedere al *Town Planning*. Secondo Nettlefold lo scopo del *town planning* era favorire la “co-operation between all concerned in the provision and supervision of housing accomodation for the people, in order to provide town populations with the light, air, and space essential to human health”.⁴⁴⁶ Per questo studioso era anche necessaria una cooperazione tra il settore pubblico e quello privato. Il piano urbanistico “settles the direction, width, and nature of the proposed streets, the situation of open spaces, and in some cases defines the class of buildings to be erected in particular districts, for all the land within the boundaries of the Local Authorities irrespective of ownership”.⁴⁴⁷ Per Nettlefold era necessario pianificare la crescita suburbana piuttosto che progettare delle nuove *garden cities*. Le amministrazioni locali dovevano acquisire i terreni periferici necessari all’espansione al prezzo del loro valore agricolo e non speculativo, e dovevano concederli in affitto a società che intendevano costruire case a basso costo per i lavoratori. Egli quindi criticava il recente *Housing and Town Planning Act* del 1909 perché non consentiva alle amministrazioni locali di acquisire i terreni agricoli periferici: “Adequate access to cheap land has not been provided, thereby retarding the development of new areas and even worse still, the old discredited by-law system has been perpetuated wherever possible, in spite of repeated promises of reform”.⁴⁴⁸ In conclusione, per Nettlefold, “Experience shows that the rearrangement and through repair of existing houses is by far the best policy in the interest of tenants of small house property in congested districts, and the only wise way of adding to the supply of good cheap houses is to encourage and assist their erection in the suburbs. This two-fold policy, if carefully carried out, will make it impossible for landlords to charge tenants more than a fair rent”.⁴⁴⁹

2.1.6 La rendita urbana e la questione delle abitazioni: inchiesta su *The Land*, 1914

Correlata alla questione abitativa vi era quella della rendita che gravava sui suoli e che rendeva difficile e molto costoso per le amministrazioni locali in-

446 J. S. Nettlefold, *Practical Housing*, Garden City Press, Letchworth 1908, p. 47. Si veda anche J. Nettlefold, *A Housing Policy*, Cornish, Birmingham 1905.

447 J. Nettlefold, *Slum Reform and Town Planning. The garden city idea applied to existing cities and their suburbs*, Birmingham 1910, p. 2.

448 J.S. Nettlefold, *Practical Town Planning*, The St. Catherine Press, London 1914, pp. 247-248.

449 *Ibid.*, pp. 250-251.

tervenire con progetti di rinnovo urbano delle aree interne degradate o di nuova edilizia in aree periferiche da realizzare sia direttamente, oppure concedendo i suoli a società di pubblica utilità o a costruttori privati. Gli interventi pubblici di rinnovo urbano nelle aree interne dovevano compensare i proprietari degli *slums* e perciò esigevano un aumento delle tasse locali che ovviamente trovava una forte opposizione da parte dei contribuenti. Le tasse sulla proprietà inoltre aumentarono nel periodo Edwardiano perché le autorità locali dovevano finanziare i servizi pubblici, e tutto ciò si rifletteva sul livello degli affitti provocando tensioni tra proprietà, municipalità e affittuari.⁴⁵⁰ I proprietari di terreni periferici si trattenevano dal mettere sul mercato le loro proprietà e speculavano sull'incremento di valore dovuto alla crescita suburbana.

Sulla questione della rendita si scontravano varie posizioni più o meno radicali che andavano da chi, come la *Land Law Reform Association*, proponeva una riforma del sistema della tassazione, a chi, come la *Land Nationalisation Society* fondata nel 1888 e a cui aderiranno alcuni membri della *Garden City Association* e del *NHRC*, chiedeva maggiori poteri di esproprio per pubblica utilità o la nazionalizzazione (pubblicizzazione) dei suoli.⁴⁵¹ Il dibattito politico, la cosiddetta *land campaign* di Lloyd George (ministro del tesoro del governo liberale del 1906 favorevole a una *single tax* sulla proprietà della terra e a un'alleanza tra i produttori contro il parassitismo dei proprietari terrieri), si concentrò soprattutto sulla questione fiscale e sul contributo che un nuovo sistema di tassazione della terra avrebbe potuto dare al bilancio pubblico. La discussione fu molto influenzata dalla pubblicazione nel 1879 di *Progress and Poverty* da parte dello studioso americano Henry George che era a favore dell'introduzione della *single tax on land* (H. George pubblicò anche nel 1881 un libro sulla *Irish Land Question*). Per alcuni riformatori, un nuovo sistema di tassazione avrebbe incentivato i proprietari a mettere i terreni sul mercato, facilitando così la costruzione di nuove abitazioni nelle aree periferiche. Di fatto vennero presentati vari disegni di legge di riforma della tassazione dei terreni che però non furono approvati dal parlamento.⁴⁵² Perciò quando nel 1909 si diede vita alla legge sulla pianificazione urbana questa nacque senza poter contare su uno strumento legislativo che consentisse agli

450 R. Rodger, *Housing in Urban Britain, 1780-1914*, Cambridge University Press, Cambridge, 1995, pp. 58-62.

451 D. Hardy, *From Garden Cities to New Towns. Campaigning for town and country planning, 1899-1946*, Spon, London 1991, pp. 39-40.

452 H. V. Emy, *The Land Campaign: Lloyd George as a Social Reformer, 1909-14* [1971], in A. J. P. Taylor, ed., *Lloyd George. Twelve essays*, Gregg Revivals, Aldershot 1994, pp. 35-68; H. V. Emy, *Liberals Radicals and Social Politics 1892-1914*, Cambridge University Press, Cambridge 1973, pp. 189-234; R. Douglas, *Land, People & Politics. A history of the land question in the United Kingdom 1878-1952*, Allison & Busby, London 1976.

enti locali di acquisire, con largo anticipo sulle necessità immediate e pagando i suoli secondo il loro valore agricolo, una riserva di aree periferiche dove poter realizzare direttamente o indirettamente i nuovi alloggi per le classi lavoratrici.

Nel 1912 Lloyd George promosse un'inchiesta su *The Land* che venne pubblicata nel 1914. L'inchiesta riguardava sia i terreni rurali che quelli urbani. Per quanto riguardava quest'ultimi, l'obiettivo era quello di indagare su come i diversi regimi di godimento e di tassazione dei terreni e degli immobili urbani influivano sull'economia industriale e sulle condizioni di vita nelle città. La preoccupazione era quella che la rendita incidesse negativamente sui costi della produzione manifatturiera. Gli autori dell'inchiesta dichiaravano inoltre che "we became more and more deeply convinced that the planning of building areas and the construction of houses still fall very short, in most towns, of the standard which enlightened and judicially minded reformers consider both desirable and attainable. It is probable that millions of working people are dwelling in houses which fall below the present minimum standard of sanitation, and we know that millions are so overcrowded that in countless cases suitable separation of the sexes is impossible, while a very large proportion of them are condemned to an environment which, although not actually insanitary, is of almost unrelieved monotony".⁴⁵³ Tutto ciò comportava gravi conseguenze fisiche, morali e mentali per le classi lavoratrici.

Il rapporto conteneva una classificazione molto interessante delle condizioni abitative dei ceti a basso reddito. La prima classe era quella caratterizzata dalle migliori condizioni. Si trattava di case che erano composte da cinque o sei stanze (non si specificavano le dimensioni), avevano un salotto (*parlour house*), un bagno (ma non sempre), un piccolo giardino sul retro ed erano separate dalla strada da un altro piccolo spazio verde. Generalmente erano disposte in lunghe schiere con una densità che variava dalle 18 alle 25 case per acro (pari a circa 4.000 mq). Nel migliore dei casi, quando si trattava di case abbinate costruite ad una densità di 10 o 12 case per acro, si trattava praticamente dei *garden suburbs*. In questa classe di case viveva non più del 20% dei lavoratori, in prevalenza artigiani. La seconda classe era costituita da case più piccole composte da un soggiorno, due-tre stanze e un retro-cucina. Quasi nessuna aveva un bagno. Queste case, che si affacciavano direttamente sulle strade, componevano delle lunghe e monotone schiere, con densità che variavano dalle 20 alle 40 abitazioni per acro. Per gli estensori del rapporto, sebbene queste case fossero sufficientemente salubri, tuttavia componevano degli insieme troppo affollati che non dovevano essere più consentiti. In questa classe di abitazioni viveva la maggioranza dei lavoratori;

453 Land Enquiry Committee, *The Land*, Vol. II Urban, Hodder and Stoughton, London 1914, p. 2.

quelle migliori erano occupate dagli artigiani, quelle peggiori dai lavoratori senza qualifica (*unskilled*). Infine, la terza classe era quella degli *slums*. Si trattava di case insalubri e inadatte ad ospitare degli esseri umani. In esse non vi era sufficiente luce solare e arieggiamento. Le strade o le corti che le separavano tra loro erano troppo ristrette. Mancavano di fognature e di acqua corrente. In esse vivevano dal 5 al 10% dei lavoratori. In gran parte si trattava di lavoratori occasionali e mal pagati, di coloro i quali erano molto poveri perché ammalati o bevitori, e di quelle famiglie che avevano perso la persona in grado di lavorare e di guadagnare.⁴⁵⁴ Secondo l'indagine, negli *slums* vivevano circa 2 o 3 milioni di persone, ed in generale circa 3 milioni di persone abitavano in condizioni di sovraffollamento con conseguenze come la diffusione della tubercolosi, la debilitazione fisica e l'alcolismo.

Il Comitato che conduceva l'inchiesta riteneva che il costo del suolo fosse responsabile del sovraffollamento e della monotonia delle periferie delle città caratterizzate da "long dreary rows of cottages" senza giardini.⁴⁵⁵ La proposta che veniva avanzata per risolvere tali questioni era quella di rendere disponibile una maggiore quantità di suoli dove poter edificare le abitazioni necessarie secondo un sistema di pianificazione che superasse i limiti dei regolamenti edilizi. Il Comitato individuava tre modi per poter contare su più suoli urbani edificabili. Il primo era quello della tassazione del loro reale valore di mercato di modo che i proprietari fossero incentivati a metterli sul mercato. Il secondo era quello dell'acquisizione dei terreni a valori di mercato da parte degli enti locali che poi li avrebbero concessi, dietro compensi adeguati, ai costruttori privati e/o alle *Public Utility Societies*. Il terzo modo era invece quello di migliorare il sistema dei trasporti suburbani. Nel rapporto si scriveva che "The housing problem is so intimately bound up with the problem of cheap and rapid transit that it is not exaggerated to say that, in our larger towns and cities, any adequate solution of the former must necessarily include a solution of the latter".⁴⁵⁶ Secondo gli estensori dell'inchiesta anche le classi lavoratrici aspiravano a risiedere fuori dalle aree interne delle città e fornendo un adeguato sistema di trasporto sarebbe stato possibile costruire dei *garden suburbs* perché i terreni erano a buon mercato e perciò non ci sarebbe stata la necessità di costruire ad alta densità.⁴⁵⁷ Questi insediamenti suburbani sarebbero stati dotati di giardini e di orti dove i lavoratori precari (disoccupati, sottoccupati) avrebbero potuto coltivare la terra integrando

454 Cfr. *ibid.*, pp. 7-9.

455 *Ibid.*, p. 117.

456 *Ibid.*, p. 124.

457 Cfr. *ibid.*, p. 125.

così le loro scarse risorse economiche.

Circa invece la questione degli *slums* che dovevano essere eliminati perché insalubri, l'inchiesta riconosceva che l'acquisizione pubblica delle aree occupate dagli *slums* era molto costosa per le amministrazioni locali, era gravata da pesanti procedure burocratiche e non corrispondeva ai reali valori di mercato di quelle zone.⁴⁵⁸ Era anche espressa la consapevolezza che se non venivano modificate le leggi che regolavano gli interventi pubblici relativamente agli edifici degradati e insalubri “*the problems of overcrowding and of closing or repairing all insanitary houses will not be solved within reasonable limits of time*”.⁴⁵⁹ Gli estensori del rapporto erano anche consapevoli che molti degli abitanti degli *slums* non erano in grado di pagare gli affitti di case che soddisfacessero i requisiti minimi della salubrità.⁴⁶⁰ Secondo il Comitato “It would not be fair to make a local authority responsible for the adequate housing of persons who for any reason desired to reside within the area without either being employed there or offering any guarantee of the permanence of their residence”.⁴⁶¹ Ciò significava che chi si trovava in condizioni di vita e lavorative precarie non aveva diritto a una casa pubblica. Poiché non era ammissibile che le case costruite dagli enti locali venissero affittate secondo parametri non economici, la soluzione che veniva prospettata era quella dell'aumento dei salari dei lavoratori che vivevano negli *slums* che dovevano essere abbattuti.⁴⁶² Si riteneva infine che, con l'offerta di nuovi alloggi periferici per le classi lavoratrici da parte delle società di pubblica utilità e dei privati, fosse possibile innescare un processo di *filtering* delle famiglie attraverso lo *stock* abitativo che portasse ad un miglioramento delle condizioni residenziali generali: “when houses of an improved type, suitable for the best classes of working men, are erected at rents which are attractively low, there will probably be a general move up, so that the cheapest habitable houses will tend to become empty. These could be secured by the community, repaired if necessary, and used to house persons evicted from slum dwellings”.⁴⁶³ Le soluzioni di cui si discuteva erano dunque quelle di assicurare ai lavoratori più poveri una maggiore stabilità occupazionale e un salario minimo. Si riteneva inoltre che essi potessero essere alloggiati in via eccezionale ad un costo

458 Cfr. *ibid.*, p. 283.

459 *Ibid.*, pp. 47-48.

460 Cfr. *ibid.*, p. 98.

461 *Ibid.*, pp. 113-114.

462 Cfr. *ibid.*, p. 160.

463 *Ibid.*, p. 163.

inferiore a quello pagato dalle classi lavoratrici stabilmente occupate.⁴⁶⁴

2.1.7 Indagine sulle condizioni abitative delle classi lavoratrici di Dublino, 1914

Infine, nel 1914 venne resa pubblica un'indagine del LGB per l'Irlanda sulle condizioni abitative delle classi lavoratrici a Dublino.⁴⁶⁵ La situazione appariva gravissima perché 20.000 famiglie, pari al 30% della popolazione, occupavano alloggi composti da una sola stanza che erano stati ricavati dalla suddivisione di case originariamente più grandi. Inoltre, l'acqua era disponibile solamente nei cortili. Qui vi erano anche i gabinetti che presentavano condizioni di sporcizia molto gravi. L'assenza di illuminazione degli spazi di comunicazione erano responsabili degli episodi di immoralità che accadevano. Questi *tenements* costituivano un ambiente del tutto deleterio per la crescita dei giovani.

2.2 Periferie e degenerazione urbana, 1901-1915

Un'altra importante questione era costituita dal disordine e dalla monotonia insediativa delle periferie. Gli studiosi che scrivevano su questo tema osservavano che molte delle nuove periferie costruite negli anni a cavallo dei due secoli erano sì più sane dell'edilizia costruita in precedenza, ma che esse erano prive di un qualsiasi disegno urbanistico, collettivo, razionale e prive di molti servizi e infrastrutture necessarie per la vita quotidiana. Le zone suburbane venivano costruite in modo disordinato, monotono, senza spazi verdi e spesso presentavano anch'esse fenomeni di congestione dovuti all'assenza di un disegno urbanistico unitario.⁴⁶⁶ I disagi di cui qui si soffriva erano di natura funzionale (servizi, trasporti, ecc.), ma anche di natura psicologica. Quest'ultimi derivavano dall'essere immersi in un ambiente che era carente dal punto di vista sensoriale-estetico: ciò che si vedeva, si toccava, si sentiva con l'udito e l'olfatto provocava delle sofferenze a colui che lo percepiva con i propri sensi per la sua bruttezza e desolazione.

2.2.1 Raymond Unwin e i garden suburbs, 1902-1912

La questione della degenerazione dei processi di suburbanizzazione venne affrontata tra i primi dall'architetto e urbanista Raymond Unwin (1863-

464 Cfr. *ibid.*, pp. 161-163.

465 *Report of the Departmental Committee Appointed by the Local Government Board for Ireland to Inquire into the Housing Conditions of the Working Classes in the City of Dublin*, Dublin 1914.

466 W. Besant, *East London* [1901], Chatto & Windus, London 1903. Si veda anche W. Besant, *London in the Nineteenth Century* [1909], Garland, New York & London, 1985, pp. 277-295.

1940), esponente del movimento *Arts and Crafts*.⁴⁶⁷ Sin dalla sua collaborazione nel 1902 con la *FS*, Unwin aveva osservato le nuove forme di sovraffollamento e di congestione che si stavano formando nelle aree suburbane prive di piani che regolassero l'espansione: "It is the great suburban districts which have to be considered for the present, where, after all, the majority of the working folk are housed, neither in the country nor in the city, but between the two: those vast areas filled with streets of houses where it seems impossible to secure for each cottage land enough for a separate garden, where houses are not six to the acre, but four or five times six, or even more".⁴⁶⁸ La questione primaria per Unwin era quella dell'aerazione e del soleggiamento. Egli era però scettico nei confronti del movimento per le *garden cities* ed invece dichiarava il proprio appoggio a forme di pianificazione suburbana: "Social reformers are generally agreed that the people must be housed outside the congested towns areas; many like the Garden City Association, advocating the creation of entirely new towns. Such throughgoing schemes are hardly yet practicable for municipal bodies; but under the Housing Act 1900 they now have power to build outside their own districts".⁴⁶⁹

Unwin ribadì poi la sua critica nei confronti dei processi di suburbanizzazione non pianificati nella sua opera maggiore del 1909, *Town Planning in Practice*, dove scrisse: "Abbiamo dimenticato che le lunghe file di scatole di mattoni che si affacciano su tristi strade e squallidi cortili, non sono in realtà abitazioni, e non lo diventeranno mai, per quanto le fognature siano perfette, per quanto siano fornite di acqua potabile, e per quanto particolareggiati siano i regolamenti sotto i quali furono costruite. Benché importanti, tutti questi provvedimenti a favore delle necessità materiali dell'uomo e delle condizioni igieniche non sono tuttavia sufficienti. È necessario il tocco vivificatore dell'arte a dare completezza a questi elementi e a duplicarne il valore; è indispensabile proprio l'intervento dell'immaginazione che potrebbe trasformare il tutto ... Sino a ora le nostre città moderne sono state quasi unicamente degli aggregati di individui; ma deve essere nostro compito trasformarli in comunità consciamente organizzate, e far sì che possano trovare nelle loro città, grandi o piccole che siano, nuove case nel vero senso della parola, godere di quella vita più completa che deriva da più strette relazioni umane, e trovare infine nell'organizzazione della loro città uno scopo e uno stimolo all'esercizio e allo sviluppo dei più nobili fini che hanno contribuito

467 M. Miller, *Raymond Unwin: Garden Cities and Town Planning*, Leicester University Press, Leicester 1992; S. Meacham, *Regaining Paradise. Englishness and the Early Garden City Movement*, Yale University Press, New Haven 1999, pp. 70-94; M. Swenarton, *Building the New Jerusalem. Architecture, housing and politics 1900-1930*, Ihs Bre Press, Bracknell 2008, pp. 95-124 e pp. 125-132.

468 R. Unwin, *Cottage Plans and Common Sense*, Fabian Tract n. 109, The Fabian Society, London 1902, p. 4.

469 *Ibid.*, p. 2.

alla loro formazione”.⁴⁷⁰

La necessità di ricostruire delle comunità locali che interagissero tra loro e si raggruppavano attorno ad un centro comune venne poi ripresa da Unwin in un'altra occasione in cui sosteneva che era desiderabile “to make some effort to secure definite belts of open space around existing towns and to encourage their development by means of detached suburbs grouped around some centre and separated from the existing town by at least sufficient open ground to provide for fresh air, recreation and contact with growing nature”.⁴⁷¹ Per Unwin, “The rapid growth of towns and cities during the eighteenth and nineteenth centuries, due to the organisation and concentration of industries, took place without any proper regard being shown for health, convenience or beauty in the arrangement of the town, without any effort to give that combination of building with open space which is necessary to secure adequate light and fresh air for health, adequate un-built-on ground for convenience, or adequate parks and gardens for the beauty of the city”.⁴⁷² Secondo l'architetto inglese il “Town planning can provide for the better distribution of the population and the more economical use of land”.⁴⁷³

Per Unwin, politicamente socialista, era anche fondamentale ricreare un senso di comunità organica tra gli individui. Egli era contrario al conflitto d'interessi tra le classi sociali e invece auspicava che le comunità venissero formate dall'unione tra individui che cooperavano armonicamente tra loro. Come altri intellettuali e politici dell'epoca egli auspicava il ritorno ad un mitico passato centrato sulla *Englishness* delle comunità locali di piccola dimensione e costruite secondo i metodi tradizionali delle case con giardino raggruppate attorno ad un centro comune. Le case (*cottages*) avrebbero dovuto raggrupparsi attorno a delle corti comuni utilizzate dagli abitanti come spazi di incontro. Anche all'interno delle abitazioni si doveva creare, attraverso lo spazio unico che comprendeva la cucina e il salotto, l'unità della vita quotidiana tra i singoli componenti delle famiglie. Ad Unwin venne data da Samuel Burnett, il fondatore di *Toynbee Hall*, l'*house settlement* che si proponeva di ricreare un senso di comunità tra la popolazione dell'East End, la possibilità di realizzare questo insieme di idee sociali e urbanistiche con la progettazione nel 1905, assieme a Barry Parker, dell'*Hampste-*

470 R. Unwin, *Town Planning in Practice*, T. Fisher Unwin, 1909 (tr. it. *La pratica della progettazione urbana*, Il Saggiatore, Milano 1971, p. 19 e p. 23).

471 R. Unwin, *Nothing Gained by Overcrowding* [1912], introduction by M. Miller, Routledge, London 2014, p. 76.

472 *Ibid.*, p. 75.

473 R. Unwin, *The Town Extension Plan*, Warburton Lecture for 1912, Manchester University Press, Manchester 1912, p. 59.

ad Garden Suburb localizzato nella parte nord di Londra. I risultati però furono contraddittori rispetto agli obiettivi, perché solo i lavoratori con un'occupazione stabile e ben pagata poterono sostenere i costi degli alloggi, in gran parte formati da *cottages*, e dei trasporti verso i luoghi di lavoro.⁴⁷⁴ Inoltre, sembra anche che Unwin volesse limitare il campo d'intervento dell'architetto-urbanista agli aspetti estetici della pianificazione urbana. Infatti, nel suo intervento alla conferenza internazionale sul *town planning* organizzata dalla *RIBA* a Londra nel 1910, dopo aver elencato gli aspetti funzionali ed economici del piano, sosteneva che “the function of the Town-Planning Architect, who is specially trained to find beautiful forms of expression for practical requirements, is first to accept obediently the instructions which should be prepared for him by the sociologist, the economist, the surveyor, and the engineer; and then within the limits prescribed to find a beautiful form of expression in the plan”.⁴⁷⁵ In un altro importante saggio, Unwin criticava i modi in cui la suburbanizzazione, lasciata totalmente nelle mani degli imprenditori, era stata realizzata causando alte densità e costi eccessivi. Secondo Unwin questi erano dovuti al tipo di strade che erano state realizzate, mentre una minore densità avrebbe consentito strade meno lunghe e più strette. Questa critica era ovviamente funzionale alla proposizione del modello dei *garden suburbs* (approccio pittoresco, fronti più larghi).⁴⁷⁶

Nel 1914 Unwin concluse il suo rapporto con l'*Hampstead Garden Suburb* e accettò l'incarico di ispettore capo della pianificazione urbana presso il *LGB* e, quattro anni più tardi, quello di capo architetto del *Ministry of Health*. In seguito alla sua collaborazione con il *LGB* egli partecipò alla redazione del famoso *Tudor Walters Committee Report* del 1918. Qui si sosteneva che era necessario costruire in Gran Bretagna entro tre anni 500.000 abitazioni per i lavoratori (300.000 in Inghilterra, 109.000 in Scozia, 91.000 in Galles) e 100.000 case per le altre classi sociali. Nel *Report* si riprendevano le considerazioni che Unwin aveva avanzato da tempo, ovvero che le nuove abitazioni andassero costruite nei *suburbs* e in collaborazione tra le autorità pubbliche, le *public utility societies* e gli inquilini. Decisivo doveva essere il ruolo della pianificazione urbana che, con un'accurata progettazione delle strade e indici di occupazione del suolo molto bassi, avrebbe

474 S. Meacham, *Toynbee Hall and Social Reform, 1880-1914. The Search for Community*, Yale University Press, New Haven 1987, pp. 118-119; S. Meacham, *Regaining Paradise, op. cit.*, pp. 146-177 e Mervyn Miller, *Hampstead Garden Suburb. Arts and Crafts Utopia?*, Phillimore, Chichester 2006.

475 R. Unwin, *The City Development Plan*, in *The Transactions of the Royal Institute of British Architects Town Planning Conference, London, 10-15 October 1910*, introduction by William Whyte, Routledge, London 2011, p. 265.

476 Cfr. R. Unwin, *Nothing gained by Overcrowding*, P. S. King & Sons, London 1912

consentito un grande risparmio nei costi di costruzione degli insediamenti.⁴⁷⁷

2.2.2 Patrick Geddes, 1915

Fra i molti altri critici delle forme dei processi di suburbanizzazione possiamo infine citare anche Patrick Geddes (1854-1932) che in *Cities in Evolution* del 1915 sottolineava il degrado delle nuove periferie e delle nuove “conurbazioni”: “Perché che cos’altro sono, se non *semi-slums*, quelle lunghe file di dormitori alle quali ritornano, la sera, i nostri più prosperi operai specializzati, i sorveglianti e le guardie, perfino gli impiegati? tra i cui minuscoli, miseri cortili sul retro della casa o addirittura, anche più squallidi e vuoti, davanti alla scuola, i loro bambini debbono crescere ed entro i cui angusti limiti le loro donne trascorrono nella fatica le loro giornate”.⁴⁷⁸ Oltre al lavoro di Geddes, si può segnalare quello di Charles Robert Ashbee (1863-1942), un architetto appartenente al movimento *Arts and Crafts* che era favorevole all’esperienza delle *Garden Cities* ed era vicino alle posizioni culturali di Geddes.⁴⁷⁹

Le preoccupazioni circa le forme che veniva prendendo l’espansione incontrollata delle periferie si riflesse anche a livello istituzionale universitario e culturale. Ricordiamo infatti che nel 1909, anno dell’approvazione dell’*Housing, Town Planning Act*, William Lever, il fondatore di Port Sunlight, finanziava la formazione del Dipartimento di *Civic Design*, presso l’Università di Liverpool, e che nel 1910 iniziava la pubblicazione della *Town Planning Review*. Il primo professore di *Civic Design* a Liverpool fu Stanley Adshead, sostenitore di un’urbanistica di tipo continentale, e suo assistente fu Patrick Abercrombie. In questo stesso anno si tenne a Londra la conferenza internazionale e l’esposizione sul *Town Planning* organizzata dal RIBA. Unwin figurò tra i principali organizzatori di questa conferenza, si occupò in particolare, assieme a Geddes, della parte espositiva. Nel 1914 venne fondato il *Department of Town Planning* alla *Barlett School of Architecture* dell’*University College* di Londra dove andò ad insegnare Adshead. Il *Town Planning Institute* venne invece istituito tra 1913 e il 1914 con compiti di supervisione dei corsi di studio e di certificazione della professione.⁴⁸⁰

477 Local Government Boards for England and Wales, and Scotland, *Report of the Committee appointed by the President of the Local Government Board and the Secretary for Scotland to Consider questions of Building Construction in Connection with the provision of Dwellings for the Working Classes in England and Wales, and Scotland, and Report upon Methods of Securing Economy and Despatch in the Provision of such Dwellings*, P.P., 1918.

478 P. Geddes, *Cities in Evolution*, Williams & Norgate, London 1915 (Routledge/Thoemmes Press, London 1997, p. 116 (trad. it. *Città in evoluzione*, Il Saggiatore, Milano 1970, p. 128).

479 C. R. Ashbee, *Where the Great City Stands*, Essex House Press, 1917, pp. 36-47.

480 M. Hawtree, *The emergence of the town planning profession*, in A. Sutcliffe, ed., *British Town Planning: the formative years*, Leicester University Press, 1981, pp. 64-104.

2.3 Metropoli e “neurastenia”, 1889-1905

È necessario infine parlare di una nuova forma di disagio sociale che si manifestava nelle grandi città durante la crisi di fine secolo. Si trattava questa volta di un disagio psichico, denominato *neurastenia*, che sembrava colpire soprattutto coloro che vivevano nelle metropoli e che svolgevano delle professioni intellettuali. Secondo queste tesi, gli abitanti, stressati dall'intensità della vita quotidiana, reagivano sempre meno agli stimoli percettivi a cui erano sottoposti. In America, George M. Beard descriveva il “nervosismo” delle popolazioni urbane.⁴⁸¹ In Germania, Georg Simmel parlava dell'atteggiamento *blasé* dell'abitante delle metropoli e Max Nordau sosteneva che la neurastenia portava alla degenerazione.⁴⁸² In Francia Théodule Ribot e Pierre Janet trattavano il tema dell'agorafobia all'interno dei loro scritti su *Les maladies de la volonté* e la *psychasténie*.⁴⁸³ Si ricordi, tuttavia, che Sigmund Freud riconduceva a tutt'altre cause che quelle urbane il “nervosismo moderno”.⁴⁸⁴

Quanto al caso della Gran Bretagna, tutti coloro che scrivevano su questo argomento sottolineavano che il sistema nervoso degli abitanti delle metropoli era sottoposto ad un “sovra-lavoro”. Per il medico John Milner Fothergill, “The tendency of town life is distinctly to bring on the nervous system out of proportion to the rest of the body at an early age: and may be said to give a “neurotic” tendency to the nervous system”.⁴⁸⁵ Per un altro medico, “The perpetual movement of objects before the eyes, the ceaseless noises both by day and night, the frequent jarring motion of vehicles, which many classes of people have to undergo, act as physical, peripheral irritants to the nervous system, while the restless excitement of the higher centres of the brain by overcrowded, ever recurring, stimuli, complete a condition of abnormal nervous irritation, both peripheral and central, which sooner or later must result in a serious loss of health.

481 G. M. Beard, *Il nervosismo americano. Le sue cause e le sue conseguenze* [1884], trad. it. Lapi, Città di Castello, 1888.

482 G. Simmel, *Metropoli e personalità* [1903], trad. it. in G. Martinotti, a cura di, *Città e analisi sociologica*, Marsilio, Padova 1968; M. Nordau, *Degenerazione*, trad. it. di G. Oberosler, Dumolard, Milano 1893.

483 T. Ribot, *Les maladies de la volonté*, Alcan, Parigi 1884, p. 56; P. Janet, *Les obsessions et la psychasténie*, vol. I, Alcan, Paris 1903, p. 572; F. Raymond e P. Janet, *Les obsessions et la psychasténie*, vol. II, Alcan, Paris 1903. Si veda anche A. Proust e G. Ballet, *L'hygiène du neurasthénique*, Masson, Paris 1897. Per un quadro generale si veda M. Gijswijt-Hofstra and R. Porter, eds, *Cultures of Neurasthenia from Beard to First World War*, Rodopi, Amsterdam 2001.

484 S. Freud, *La morale sessuale “civile” e il nervosismo moderno* [1908], in *OSF 1905-1908*, vol. V, Boringhieri, Torino 1972.

485 J. M. Fothergill, *The Town Dweller*, H.K. Lewis, London 1889, p. 96.

The first effect of the bustle of town life on the nervous system is a sensation of unnatural exaltation and excitement of all the faculties, amounting sometimes to an unpleasant irritation. This is not infrequently followed by a lull more or less complete, as the system adapt itself, often very completely, to the new condition of things, and this lull may last for years; but, sooner or later come the signs of nervous exhaustion, restlessness, nervousness, insomnia, a craving for more excitement which never satisfies the mind, with loss of concentration, of judgment, of sense of proportion, and of all the most finely balanced faculties of the brain, leading in individuals to a lowering of mental tone more distressing than many forms of physical ill-health, and in communities to a loss of morale and a proneness to excitement, passion, or scare”.⁴⁸⁶ Per il dott. Thomas Savill, “there can be no doubt that the increase in the disease, at any rate among the upper, and the great middle classes, is largely due to the relatively greater “pace” at which we live. The introduction of railways and other improved means of communication, the large proportional increase of town-dwellers as compared with rural folk, all tend to largely increase the rate at which life is carried on. This is especially so in the metropolis, where nearly every other person you meet seems to be trying to get two day’s work into one”.⁴⁸⁷ Ed analoghe considerazioni sulle cause della neurastenia erano fatte anche da un neurologo che affermava che “the excessive competition and feverish activity of modern life, the greatly increased means of locomotion and intercommunication, the emotional excitement and often unhealthy conditions of life in great cities, are all factors which conduce to nervous disorders, so that we shall probably not be wrong in supposing that these affections are more widely prevalent than in previous ages”.⁴⁸⁸ Naturalmente, come rimedio a questa malattia in molti pensavano che l’ambiente suburbano potesse favorire una vita mentale più rilassata e perciò erano favorevoli alla realizzazione di *garden suburbs* o di *garden cities*.

2.4 Povertà e trasporti urbani

2.4.1 Charles Booth e i trasporti pubblici suburbani, 1901

Come si è visto fin qui, moltissimi studiosi e associazioni auspicavano la suburbanizzazione delle classi lavoratrici meno povere come mezzo per migliorare sia la loro condizione abitativa che quella delle famiglie più povere che avrebbero potuto subentrare negli alloggi lasciati liberi dalle prime nelle aree

486 J.P. Williams-Freeman, *The Effect of Town Life on the General Health, with special reference to London*, Allen, London 1890, pp. 8-9.

487 T. D. Savill, *Clinical Lectures on Neurasthenia*, Glaisner, London 1899, pp. 86-87.

488 J. Michell Clarke, *Hysteria & Neurasthenia*, John Lane, London 1905, p. 171.

centrali. La suburbanizzazione delle classi lavoratrici poteva però essere intrapresa solamente da una riforma dei modi del trasporto urbano che consentisse l'accessibilità delle zone periferiche con dei costi contenuti. C. Booth fu uno dei primi studiosi ad affrontare questo tema. In un saggio del 1901 egli metteva in luce che la grave situazione abitativa delle classi lavoratrici a Londra dipendeva dal naturale incremento della popolazione, dall'immigrazione, dalla domanda di spazio per usi non abitativi (uffici, commercio) e dalla consapevolezza della necessità di miglioramenti negli *standards* di affollamento. Per Booth si trattava di questioni che dovevano essere affrontate dalle autorità pubbliche attraverso: 1. regolamentazioni contro il sovraffollamento, i *cellar dwellings* e il degrado; 2. l'offerta di abitazioni agli sfrattati per ragioni industriali o municipali; 3. l'acquisizione da parte delle autorità di aree per la demolizione delle zone degradate e la ricostruzione; 4. l'acquisizione di aree libere in periferia per nuove costruzioni; e 5. la promozione di trasporti a basso costo di proprietà del LCC. Quanto ai trasporti egli scriveva che "I have in view a large and really complete scheme of railways underground and overhead, as well as a net-work of tram lines on the surface; providing adequately for short as well long journeys. A system extending beyond the present metropolitan boundaries into the outskirts of London, wherever the population had gone or may go".⁴⁸⁹ Per Booth, costruendo nuove abitazioni periferiche si potevano migliorare anche le condizioni abitative di chi rimaneva nelle aree centrali attraverso un processo di *filtering up* della popolazione verso le periferie e di *filtering down* degli alloggi centrali occupati da chi emigrava verso l'esterno.⁴⁹⁰

2.4.2 *La Royal Commission on London Traffic e i trasporti per la Greater London, 1905*

La questione dei trasporti per le classi lavoratrici venne affrontata anche da un rapporto del 1905 della *Royal Commission on London Traffic*. Si trattava di una commissione composta da ingegneri che prese in considerazione l'area compresa entro 15 miglia da Charing Cross che nel 1901 contava circa 6.600.000 abitanti. Quest'area veniva definita come la *Greater London*. La Commissione osservava che la crescita urbana riguardava in grandissima parte la *Outer Zone* e che ciò comportava l'aumento degli spostamenti tra periferie e centro: "One of the most important features of the problem of London locomotion is the movement of the population from the suburbs towards the centre every morning and back again in the afternoon and evening, so that, in any general examination of

489 C. Booth, *Improved Means of Locomotion as a First Step towards the Cure of the Housing Difficulties of London*, Macmillan, London 1901, pp. 15-16.

490 Cfr. *ibid.*, p. 17.

the means of locomotion and transport required to meet the wants of the public, the area taken into consideration must include the districts in which persons dwell, who, for the purpose of their work or business, move every day into and out of the central portions of the Metropolis, and must be wider than that contained in the Administrative County of London”.⁴⁹¹ Secondo la Commissione, il problema dei trasporti urbani doveva essere affrontato all’interno di un piano globale per Londra: “The figures we have just given, taken in connection with the present conditions of congestion of traffic in so many of the streets of London; the difficulties which persons residing in the suburbs experience in moving to and from their daily work; the overcrowding of houses in the central area; and the impossibility of housing the working classes in that area at rents which they can afford to pay, are conclusive as to the necessity of dealing with the whole problem of London locomotion on a comprehensive plan, and with little delay as possible”.⁴⁹² Per la Commissione, il problema del sovraffollamento delle classi lavoratrici nelle aree centrali di Londra non poteva essere risolto *in loco* per gli alti costi che ciò comportava per la comunità, mentre i bassi costi dei terreni periferici lo avrebbero permesso.⁴⁹³ Erano però necessari dei trasporti rapidi e poco costosi per permettere ai lavoratori di risiedere in diverse e numerose zone dei *suburbs*: “In short, the evidence before us proves that it is not practicable to re-house the working classes in the central districts at economic rents, while, in the outer zones, re-housing can be effected without loss if means are provided to enable workmen to get in and out of London quickly and cheaply”.⁴⁹⁴ Infine, secondo questo rapporto, se nuovi mezzi di trasporto poco costosi avrebbero consentito alle classi lavoratrici di risiedere nelle aree periferiche, allora si sarebbero potuto anche introdurre regolamenti più restrittivi sul sovraffollamento e la congestione industriale nelle aree centrali, incentivando la rilocalizzazione periferica delle attività manifatturiere.⁴⁹⁵ Tuttavia, nonostante questi buoni propositi di risolvere la questione del sovraffollamento e della congestione delle aree interne occupate dai più poveri, rimaneva il fatto che “In London and in provincial cities alike, the real beneficiaries of cheap railway fares after 1883, as with trams

491 Royal Commission on London Traffic, *Report. The Means of Locomotion and Transport in London*, Wyman, London 1905, 8 voll., p. 3.

492 *Ibid.*, p. 6. Si auspica anche la formazione di un *Traffic Board* (pp. 95-102).

493 *Ibid.*, p. 9. Viene fatta una comparazione tra il progetto centrale di Bourne Estate (in perdita e sostenuta dalle tasse) e quello periferico di Tooting Estate (Totterdown Fields), costruiti dal *London County Council* (pp. 10-11).

494 *Ibid.*, p. 14.

495 Cfr. *ibid.*, p. 16.

from the 1870s, were not those in most urgent need of rehousing but artisans and lower and middle-class shop and office workers”.⁴⁹⁶

2.5 Povertà e congestione urbana: Ebenezed Howard e il movimento per le *Garden Cities*, 1898-1913

Contemporaneamente al dibattito sul sovraffollamento e sui costi dell'eliminazione degli *slums* e della costruzione di nuovi alloggi per le classi lavoratrici nelle aree centrali delle città o nei *suburbs*, si sviluppò però anche un ragionamento strategicamente più radicale che voleva porre un limite alla crescita infinita delle città attraverso la realizzazione di una serie di *garden cities* che drenassero i movimenti centripeti delle attività economiche e della popolazione verso Londra.⁴⁹⁷ Il promotore di questo movimento per le *garden cities* fu Ebenezed Howard (1850-1928) che nel 1898 pubblicò un libro intitolato *Tomorrow, a peaceful path to real reform*, riedito nel 1902 con il titolo di *Garden Cities of Tomorrow*. In questo libro Howard delineava una strategia radicale di ingegneria sociale e urbanistica che voleva contrastare i mali della città ed individuare un modo diverso di vivere. Per Howard “È universalmente ammesso, da uomini di tutte le tendenze, non solo d'Inghilterra, ma d'Europa e d'America e delle colonie, che sia sommamente deplorabile il continuo afflusso di persone nelle città già sovraffollate, con il crescente spopolamento dei distretti rurali che ne consegue”.⁴⁹⁸ Viceversa, “la chiave del problema di ricondurre il popolo alla terra ... è la chiave della porta dalla quale, anche se solo dischiusa, vedremo irradiarsi un'ondata di luce sui problemi della temperanza, del superlavoro, dell'ansietà senza posa, dell'opprimente povertà - dei veri limiti dell'iniziativa Governativa, certo, e persino dei rapporti fra l'uomo ed il Potere Supremo”.⁴⁹⁹ Per Howard le *garden cities* costituivano la vera alternativa praticabile alla congestione urbana e allo spopolamento delle campagne: “non vi sono solo due alternative, come sempre si suppone, - vita urbana e vita rurale - ma una terza ancora, nella quale tutti i vantaggi della vita cittadina più esuberante ed attiva e tutte le gioie e bellezze della campagna, si ritrovano in una perfetta combinazione; e la certezza di poter vivere questa vita, costituisce la calamita che darà i risultati per i quali tutti stiamo lottando - lo

496 R. Rodger, *Housing in Urban Britain, 1780-1914*, Cambridge University Press, Cambridge, 1995, p. 57.

497 R. Fishman, *Urban Utopias in the Twentieth Century. Ebenezer Howard, Frank Lloyd Wright, and Le Corbusier*, The MIT Press, Cambridge, Mass., 1977.

498 E. Howard, *To-Morrow: A Peaceful Path to Real Reform*, Swan Sonnenschein, London 1898; *Garden Cities of To-Morrow*, Swan Sonnenschein, London 1902; trad. it. *La città giardino del futuro*, Calderini, Bologna 1972, p. 2.

499 *Ibid.*, p. 4.

spontaneo muoversi della popolazione, dalle nostre affollate città verso il cuore della nostra buona madre terra, fonte, insieme, di vita, felicità, ricchezza e potere”.⁵⁰⁰ Per Howard, “La città e la campagna *si devono sposare*, e da questa gioiosa unione nascerà una nuova speranza, una nuova vita ed una nuova civiltà”.⁵⁰¹

Secondo il suo progetto, le città giardino dovevano contenere circa 32.000 abitanti, l’edilizia doveva essere a bassa densità, e i luoghi di lavoro nell’agricoltura e nell’industria dovevano essere raggiungibili a piedi. Per Howard, nelle città giardino era possibile “Trovare lavoro con salari dotati di un maggior potere di acquisto per i lavoratori dell’Industria, assicurando loro un ambiente più sano e maggiore regolarità di occupazione”.⁵⁰² Egli quindi proponeva che fosse fatto “un serio tentativo di organizzare un movimento migratorio di popolazione dai nostri centri sovraffollati a distretti rurali ad edilizia sparsa”.⁵⁰³ In questo modo anche il futuro di Londra poteva essere migliore: “immaginiamo che la popolazione di Londra diminuisca e diminuisca rapidamente; poiché la gente emigra e si stabilisce dove i canoni sono estremamente più bassi, e dove possono trovare lavoro ad una distanza da percorrere a piedi dalle loro case! Ovviamente le proprietà immobiliari di Londra precipiteranno enormemente in valore locativo. Le proprietà-tugurio scenderanno a zero, e l’intera popolazione lavoratrice si trasferirà in case di un tenore senz’altro superiore a quello che ora si possono permettere! Famiglie, adesso costrette a star pigiate insieme in una sola stanza potranno averne cinque o sei, e così il problema degli alloggi si risolverà da sé temporaneamente per il semplice processo di diminuzione del numero degli affittuari”.⁵⁰⁴ Il suolo su cui sarebbero sorte le città giardino avrebbe dovuto rimanere nelle mani di una società privata di promozione dello sviluppo che avrebbe concesso i terreni su cui costruire in diritto di superficie, e dietro il pagamento di un affitto, sia ad imprese capitaliste che a cooperative.

La strategia individuata da Howard era dunque volta a contrastare radicalmente la congestione urbana, ossia quell’insieme di disagi costituito dalla crescita infinita delle città, dal sovraffollamento abitativo, dall’assenza di spazi aperti verdi, dall’espansione periferica disordinata e caotica, dalle carenze di trasporti e di servizi pubblici e privati, dalla vicinanza tra funzioni incompatibili come la residenza e le industrie inquinanti e rumorose. Tutto ciò era fonte non solo di disagi per la popolazione più povera delle città, ma anche di una crescente

500 *Ibid.*, p. 5.

501 *Ibid.*, p. 7.

502 *Ibid.*, p. 10.

503 *Ibid.*, p. 100.

504 *Ibid.*, pp. 133-134.

conflittualità sociale. Le *garden cities*, organizzate secondo un piano urbanistico, con lo *zoning* delle diverse funzioni urbane, erano la soluzione individuata per combattere questi mali. In questo modo, inoltre, trovando il modo di trattenere i contadini che per la crisi agricola volevano emigrare in nuove aree urbane non ci sarebbe stata la loro concorrenza sul mercato del lavoro urbano con i londinesi e Londra sarebbe stata meno affollata e quindi il processo di degenerazione sarebbe stato bloccato.

Attorno alla proposta di Howard si formò subito un largo consenso di opinioni. Per i sostenitori delle *garden cities* era necessario un ritorno dell'uomo alla natura perché le grandi città erano la causa di processi di degenerazione fisica e morale che portavano l'umanità sulla strada dell'autodistruzione. Ralph Neville (1848-1918), avvocato londinese, presidente della *Garden Cities Association (GCA)* fondata nel 1899, scriveva nel 1904 che nelle città “Physical degeneration will inevitably be followed by mental degeneration” e che “the principal cause of physical deterioration is the congestion of population in our great towns”;⁵⁰⁵ egli quindi avvertiva che “we must always remember that degeneration is as much a law of nature as evolution. The complacent conviction that Nature can be relied upon to set the right results of our own ignorance and folly rests on a fundamental error. We have to find the right conditions of social life and establish them, or take the consequences, and the penalty of failure is extinction. We may retard the execution of nature's sentence, but we cannot avert it”.⁵⁰⁶ Per Neville era necessario costruire delle nuove città attraverso il decentramento dell'industria e bisognava opporsi sia al decentramento suburbano che alla costruzione di nuovi blocchi edilizi nelle città.⁵⁰⁷ L'obiettivo era quindi quello di trasferire industrie e lavoratori da Londra verso le *garden cities* e attrarre verso di esse i contadini che volevano o dovevano lasciare il settore agricolo. Neville esprimeva inoltre il timore che il deterioramento fisico della popolazione urbana avrebbe avuto come conseguenza la perdita di efficienza del paese. Aprendo i lavori della prima conferenza della *GCA* a Bourneville egli sosteneva che “The question really is a national question, nay it is more than that, it is an Imperial question - and it is a question of paramount importance to the Empire, because ... the ultimate destiny of our Empire depends upon the character and capacity of the citizens of this country ... Unless we do discover some means of mitigating the evil [of urban overcrowding] and restoring healthy conditions of life to our population, we are ultimately doomed to failure in the fierce rivalry which we have now to

505 R. Neville, *Garden Cities*, University Press, Manchester 1904, pp. 8-9.

506 *Ibid.*, p. 6.

507 *Ibid.*, pp. 13-14.

undergo, and which we must undergo in the future ... You have in Garden Cities a system which ensures the best physical development of the great majority of the male population".⁵⁰⁸

Un autore che riprese le riflessioni di Howard e di Neville sulla degenerazione della razza che sarebbe conseguita alla crescita infinita delle città fu anche Charles Purdom (1883-1965) che vedeva nel movimento per le città giardino l'unica soluzione alternativa. Per Purdom "The towns of the nineteenth century were the product of wild and reckless adventure which had nothing in view but immediate material gain. All the things for which we care so much, science, education, and physical fitness, were unknown or ignored".⁵⁰⁹ Per questo autore, "The aim of those who have established the Garden City has been to defeat the evils inherent in all great cities by an attempt to revive the small town under twentieth-century conditions".⁵¹⁰ Egli portava l'esempio di Letchworth che "was designed with the object of showing that the development of the towns in England need not be left to chance or to the mercy of speculators, and with the further object of making town life tolerable to people who have come to hate it not merely as William Morris hated it because of its ugliness and grime, but because it is a menace to the vitality of the race".⁵¹¹ Per Purdom, "All civilised nations are becoming more and more nations of townsmen, and the Garden City shows for the first time the way in which the towns, instead of draining the vitality of the race, may maintain it".⁵¹² Secondo questo autore, però, l'*Housing, Town Planning Act* del 1909 era insufficiente per risolvere i problemi sul tappeto perché regolava solamente la crescita periferica suburbana, mentre invece era necessario costruire nuove *garden cities* del tutto separate dalle città esistenti: "So far as Garden City is concerned and the movement for which it stands, the Act of 1909 might just as well never been passed ... Town planning on Garden City lines is the planning of new small towns".⁵¹³

508 Garden City Association, *Garden City Conference at Bournville: Report of Proceedings*, London 1901, pp. 9-10 (cit. in S. Meacham, *Regaining Paradise. Englishness and the Early Garden City Movement*, Yale University Press, New Haven and London 1999, pp. 66-67).

509 C. B. Purdom, *The Garden City. A Study in the Development of a Modern Town*, Temple Press, London 1913, p. 4.

510 *Ibid.*, p. v.

511 *Ivi.*

512 *Ibid.*, p. 179.

513 *Ibid.*, p. 203. Di C. B. Purdom si vedano anche *New Towns after the War*, Letchworth 1917 e *Britain's Cities Tomorrow. Notes for Everyman on a Great Theme*, King, London 1942. Dopo la prima guerra mondiale la *Garden City and Town Planning Association* ed il gruppo dei "New Townsmen" (Purdom, Osborn, Howard) propongono di costruire con fondi pubblici più di cinquanta nuove *garden cities* da 50.000 abitanti.

3. Il dibattito sulle diseguaglianze sociali e il pauperismo

Dopo aver passato in rassegna i principali aspetti della questione sociale e di quella urbana negli anni a cavallo tra XIX e XX secolo, in questo capitolo esamineremo le principali idee che vennero avanzate per cercare di ridurre la povertà, il pauperismo e in generale le diseguaglianze sociali, alcune delle quali, come vedremo successivamente, ebbero un'influenza rilevante sulle prime misure di riforma sociale e urbana attuate dai governi liberali nel periodo 1906-1914. In generale, dai Conservatori ai Socialisti, passando per i Darwinisti sociali e i Liberali, si fece largo, ovviamente con diversi accenti, l'idea che l'intervento dello stato nell'economia e nella società fosse diventato una necessità per la nazione britannica, non solo per ragioni umanitarie, ma anche per questioni di efficienza nazionale. Quello che ci preme sottolineare è, tuttavia, che il pauperismo come questione morale non venne mai meno del tutto, nonostante ci fosse sempre più la consapevolezza che esso dipendeva in gran parte dalle condizioni strutturali dell'economia.

3.1 I liberali: Joseph Chamberlain e Bernard Bosanquet, 1885-1907

La pressione politica per una politica di riforme sociali si fece sempre più avvertire durante le crisi economiche di fine secolo e inizi del XX secolo. In campo liberale una certa risonanza ebbe quello che venne definito come il *municipal reformism* di Joseph Chamberlain. Il politico liberale e radicale, di cui in precedenza abbiamo visto gli interventi sul sovraffollamento abitativo, nel 1885 pubblicò un programma di riforme da attuare in campo agrario (favorendo la piccola proprietà), scolastico, religioso, fiscale e urbanistico. La sua posizione politica generale era a favore di un limitato intervento dello stato nell'economia e nella società. In ciò egli si differenziava dal liberalismo di Gladstone che si concentrava soprattutto sul libero mercato e i diritti politici e religiosi. Chamberlain scriveva

che “The generation of workmen now coming to manhood will at least be able to read; no doubt they will quickly learn that their claims were long ago admitted to be right and equitable. For the privileged classes long to refuse payment of these claims is impossible; to refuse to pay by instalments is equally impolitic and unjust”.⁵¹⁴ Secondo lo storico D. A. Hamer, il pericolo non veniva tanto da reali minacce di rivoluzione sociale da parte delle classi lavoratrici, quanto dalla paura del socialismo tra le classi medie che stava facendo aumentare il consenso verso i conservatori nelle aree suburbane. Le riforme proposte da Chamberlain avevano dunque il significato del prezzo da pagare da parte delle classi medie per assicurarsi la pace sociale.⁵¹⁵ Nel 1886 Chamberlain divenne presidente del *LGB* e, preoccupato per un peggioramento delle condizioni di vita dei lavoratori e degli artigiani, scrisse in una famosa circolare che “What is required to relieve artisans and others who have hitherto avoided Poor Law assistance, and who are temporarily deprived of employment, is - (1) work which will not involve the stigma of pauperism; (2) work which all can perform, whatever may have been their previous avocations; (3) work which does not compete with that of other labourers at present in employment; and lastly, work which is not likely to interfere with the resumption of regular employment in their own trades by those who seek it”.⁵¹⁶

Sempre in campo liberale, in questo periodo era ben nota e influente la posizione di Bernard Bosanquet, il filosofo idealista vicino al movimento della *COS* di cui abbiamo visto gli interventi sulla *PL*, che si esprimeva a favore di un limitato riformismo sociale, e che però non rinunciava a condannare i comportamenti sociali e morali del *residuum*. In un libro pubblicato a sua cura, un saggio sulla questione del *residuum* descriveva il carattere di questa popolazione nel modo seguente: “In place of foresight we find the happy faith which never fails, that “something will turn up”, and instead of self-control the impulsive recklessness which may lead indifferently to a prodigal generosity, or an almost inconceivable selfishness”.⁵¹⁷ Questa teorizzazione negativa del *residuum* serviva a limitare il ventaglio delle politiche pubbliche prospettabili perché non aveva senso spendere dei soldi della collettività per allevare una classe pericolosa. Que-

514 J. Chamberlain & Others, *The Radical Programme* [1885], introd. by D. A. Hamer, The Harvester Press, Brighton 1971, p. 91.

515 D. A. Hamer, *Introduction*, in J. Chamberlain & Others, *The Radical Programme*, *op. cit.*, p. xiv.

516 Cit. in A. M. McBriar, *An Edwardian Mixed Doubles: the Bosanquets versus the Webbs. A Study in British Social Policy, 1890-1929*, *op. cit.*, p. 48 e in M. E. Rose, *The English Poor Law 1780-1930*, Newton Abbot, 1971, pp. 259-260.

517 H. Dendy, *The Industrial Residuum*, in B. Bosanquet, ed., *Aspects of the Social Problem*, Macmillan, London 1895, p. 83.

sta posizione era poi ribadita in un altro saggio nel quale Bosanquet sosteneva che “The problem of social distress and degradation is not a problem of shortage in the means of subsistence. It is not like a famine; it is nothing at all of that nature; it is much more like the effects of some chronic insanity”.⁵¹⁸ Per questo autore, se questi individui fossero stati moralmente responsabili, i fondi della *PL* sarebbero bastati ad aiutare gli incapaci: “The problem, then, is one of character and habits: of personal responsibility”.⁵¹⁹ Per Bosanquet, quindi, “The social criterion ... remains the time-honoured principle of the promotion of individual character and personal responsibility, but accompanied with a recognition that this does not involve a policy of pure abstention nor the restriction of our social activity to the preaching of temperance and of thrift”.⁵²⁰ Ciò significava che, aldilà della persuasione morale dei molto poveri, erano altresì necessarie delle riforme sociali di stampo moderato.

3.2 Il Darwinismo sociale: Benjamin Kidd, 1894

In Gran Bretagna un esponente del “darwinismo sociale”, ovvero dell’idea che nella lotta per la sopravvivenza vengono selezionati i più adatti biologicamente e socialmente a sopravvivere, fu il sociologo Benjamin Kidd (1858-1916) che nel 1894 pubblicò un libro dal titolo *Social Evolution*. Il libro ebbe un vasto successo di pubblico e venne pubblicato in America e tradotto in tedesco, svedese, francese, russo, danese, ceco, cinese, arabo e italiano. Per Kidd, la questione politico-sociale maggiore era quella di come continuare a garantire la “social efficiency”, caratteristica della civilizzazione occidentale, ed in particolare di quella inglese (“English”). A suo avviso l’evoluzione sociale era stata fino ad allora garantita, Darwinianamente, dal processo selettivo che nella lotta per la vita o nella competizione aveva continuato ad assicurare il progresso o la civilizzazione di alcuni popoli. Ciò era avvenuto soprattutto laddove gli interessi collettivi erano prevalsi su quelli individuali. Come sappiamo (si veda la parte prima, capitolo I di questo libro), già Darwin in *The Descent of Man* (1871) aveva osservato che l’uomo era un “animale sociale”, pronto ad aiutare gli altri per interessi utilitaristici, attento all’“opinione pubblica”, la quale era in grado di costruire, sotto la minaccia delle punizioni, la guida delle sue azioni, e che tutto ciò era stato selezionato nel corso dell’evoluzione perché utile alla sopravvivenza nella lotta per

518 B. Bosanquet, *The Social Criterion: or How to Judge of Proposed Social Reforms*, Edinburgh Charity Organisation Society, William Blackwood, Edinburgh 1907, p. 5.

519 *Ibid.*, p. 7.

520 *Ibid.*, p. 16. Su questi temi si veda anche B. Bosanquet, *Character in its Bearing on Social Causation*, in B. Bosanquet, ed., *Aspects of the Social Problem*, Macmillan, London 1895, pp. 103-117.

la vita. Kidd, senza citare esplicitamente Darwin su questo tema, lo riprendeva e lo rielaborava.

Per l'autore di *Social Evolution*, fin dalle origini dell'umanità, vi era stata una continua lotta "fra gli interessi dell'individuo occupato necessariamente del proprio benessere, e gli interessi dell'organismo sociale vincolati anzitutto al benessere delle generazioni future".⁵²¹ Nel processo evolutivo il singolo aveva sviluppato la facoltà della ragione individuale che gli aveva permesso di perseguire i propri interessi nella competizione con gli altri esseri umani e le altre specie viventi. Tuttavia, per Kidd, "siccome egli non può ottenere il suo più alto grado di sviluppo se non vivendo in società ... le forze che presiedono alla sua evoluzione agiscono su di lui non solamente come individuo ma come membro della società, e i suoi interessi particolari finiscono per essere subordinati agli interessi molto più larghi dell'organismo sociale che ha un'esistenza infinitamente più lunga della sua".⁵²² Ma come era possibile che i singoli individui rinunciassero ai propri interessi personali, sostenuti dalla loro ragione, a favore di quelli sociali? La risposta era che "siccome la loro ragione dà dei risultati più alti quando agiscono di concerto coi loro simili, essi divengono necessariamente sociabili [he of necessity becomes social in his habits] per il fatto della superiorità dei gruppi sociali nella lotta per l'esistenza".⁵²³ Per Kidd questa teoria era dimostrata dal fatto che, fin dagli albori dell'evoluzione, contrassegnata da continui conflitti, erano emersi come popoli più forti e efficienti quelli che erano meglio organizzati militarmente.⁵²⁴ Questo principio valeva comunque anche per gli individui: quelli meno capaci di lottare venivano scartati nel processo evolutivo a favore di quelli più dotati. Il progresso evolutivo non era avvenuto quindi per mezzo dell'uso della ragione dei singoli, bensì attraverso l'adattamento collettivo alle circostanze che richiedevano l'uso della forza: "Nel flutto continuo della vita gli individui che in un gruppo d'uomini, ed in condizioni favorevoli, manifestavano i primi una tendenza all'organizzazione sociale, acquistavano un considerevole vantaggio di fronte ai loro simili; le loro società si sviluppavano, semplicemente perché esse possedevano gli elementi di forza che le facevano trionfare dei loro rivali".⁵²⁵

521 B. Kidd, *Social Evolution* [1894], Macmillan, London 1902, p. 293; trad. it. *L'evoluzione sociale*, Barbera, Firenze 1898, p. 257. In questa traduzione non è presente l'appendice I dell'edizione originale ("A reply to Criticism") pubblicata dall'autore nel dicembre 1897 e precedentemente apparsa sulla *Nineteenth Century Review*.

522 *Ibid.*, p. 65; trad. it., p. 60.

523 *Ibid.*; trad. it., p. 61.

524 Cfr. *ibid.*, p. 41; trad. it., pp. 38-39.

525 *Ibid.*, p. 43; trad. it., p. 40.

Venendo all'epoca contemporanea, Kidd si poneva la stessa domanda: come era possibile che le grandi masse di popolazione che vivevano in condizioni di disagio accettassero razionalmente le loro condizioni di vita?⁵²⁶ “La ragione dirà sempre all'individuo che i tempi presenti ed i suoi interessi immediati sono solo importanti per lui. Ma con tutto ciò le forze che muovono la società tengono conto prima, non già degli interessi degli individui, ma di quelli ben diversi dell'organismo sociale sottomesso ad altre condizioni e con una vita molto più lunga ... E l'evoluzione c'insegna, come primo principio che, nella marcia del progresso, questi interessi più grandi devono essere sovrani”.⁵²⁷ Per Kidd, infatti, nel corso dell'evoluzione il progresso sociale, nell'epoca contrassegnata dal Cristianesimo, era consistito nello sviluppo sempre maggiore dei sentimenti altruistici (movimenti filantropici, difesa degli animali, abolizione della schiavitù, liberazione femminile, sindacati) e nella “rinuncia del proprio io” [self-abnegation].⁵²⁸ Questi sentimenti erano anch'essi un prodotto della lotta per la vita perché assicuravano la sopravvivenza della specie: “L'enorme pressione che può esercitare un sistema di concorrenza per assicurare una produzione più efficace ed economica, e per conseguenza per aiutare gli uomini meglio dotati a trovare il posto che più loro conviene; la tendenza alla libera utilizzazione delle forze di tali uomini nell'interesse delle invenzioni, miglioramenti, scoperte, legato alla difficoltà di trovare (la natura umana rimanendo ciò che è) uno stimolo capace di spingere la popolazione intiera a produrre la maggior quantità possibile, anche quando le principali necessità della vita sono assicurate; tutte queste condizioni anticamente sarebbero state contrarie ad una comunità socialista, quando essa si fosse trovata nella necessità di combattere contro altre comunità di essa più atte alla lotta per la vita”.⁵²⁹ I sistemi sociali o i tipi di civilizzazione, succeduti all'epoca militare, erano dunque fondati su delle forme di credenza religiosa che assicuravano la subordinazione dell'individuo all'interesse più ampio e duraturo degli organismi sociali a cui i singoli appartenevano: “questo corpo organico deve essere un sistema sociale o un tipo di civiltà, fondato sopra una forma di credenza religiosa. Ecco l'organismo che è la base di un principio definito di vita. Durante tutta la sua esistenza due forze opposte sono in conflitto nel suo seno; il principio di disgregazione rappresentato dal sentimento di unità individuale che vuole affermare la propria ragione; ed il principio d'integrazione rappresentato dalle credenze religiose che forniscono una sanzione alla condotta sociale, san-

526 Cfr. *ibid.*, pp. 68-69; trad. it., pp. 63-64.

527 *Ibid.*, p. 79; trad. it., pp. 73-74.

528 Cfr. *ibid.*, pp. 302-303; trad. it., p. 265 e *ibid.*, p. 129; trad. it., p. 116.

529 *Ibid.*, p. 212; trad. it., pp. 189-190.

zione necessaria, soprannaturale, il cui compito è di assicurare nella lotta evolutiva la subordinazione continua degli interessi individuali agli interessi più larghi e più duraturi dell'organismo sociale".⁵³⁰ Questi sistemi etico-religiosi svolgevano la funzione di selezionare gli individui più adatti all'evoluzione della civilizzazione: "Una religione è una forma di credenza che dà una sanzione soprannaturale a tutti gli atti dell'individuo là dove gli interessi individuali e gli interessi dell'organismo sociale sono in opposizione, e subordina i primi ai secondi nell'interesse della grande evoluzione che compie la razza".⁵³¹ Per gli individui si trattava infatti di accettare le regole di condotta imposte dalla religione come elementi "super-razionali" o "ultra-razionali", ovvero superiori alla razionalità individuale ristretta agli interessi particolari. Come si è detto prima, coloro che non accettavano queste regole di condotta etico-religiose e non accettavano il sacrificio dei propri interessi singolari, erano condannati a soccombere nel processo evolutivo selettivo.

I sentimenti altruistici si erano sviluppati soprattutto nei paesi interessati dalla Riforma Protestante, mentre i popoli latini erano rimasti maggiormente legati al razionalismo individualistico e perciò erano meno progrediti dei primi.⁵³² Tali sentimenti altruistici erano ancor meno sviluppati nei popoli africani, sud-americani e asiatici, dove infatti prevalevano la corruzione e la bancarotta economica. Per Kidd la razza Anglo-Sassone era diventata dominatrice in moltissime parti del mondo, sterminando le popolazioni aborigene, per via della sua superiorità fisiologica che si esprimeva nelle "idee più elevate sulla libertà, la religione, il Governo, che abbia finora potuto produrre la razza umana".⁵³³ Ciò che contraddistingueva le società industriali moderne (*in primis* quella inglese e il suo Impero) erano l'amore per l'azione, l'insaziabile desiderio di lavorare, l'appetito per il successo (caratteri che però erano anche causa di *stress* e di sofferenze nervose).⁵³⁴ Tali qualità erano assenti nelle nazioni che perciò erano rimaste indietro nel progresso evolutivo. Per Kidd, dunque, "L'Anglo-Sassone spera, e non a torto, che un giorno cesserà la guerra, ma egli però senza battaglia distrugge i Maori, gli Australiani, gl'Indiani dell'America, e nella sua stessa casa si trova di fronte al Negro emancipato, che cerca di eliminare, alla legge dei poveri e alla questione sociale. Egli può spezzare la sua spada e trasformarla in vomero, ma avviene che

530 *Ibid.*, p. 104; trad. it., p. 95.

531 *Ibid.*, pp. 105-106; trad. it., p. 96.

532 Cfr. *ibid.*, p. 307; trad. it., p. 269.

533 *Ibid.*, p. 53; trad. it. p. 50.

534 Cfr. *ibid.*, pp. 56-57; trad. it. pp. 51-53.

nelle sue mani gli strumenti dell'industria sono più micidiali della spada.⁵³⁵ Tutto ciò era il risultato “di cause fisiologiche alla cui influenza non possiamo sottrarci”.⁵³⁶ Il ritardo nello sviluppo di alcuni popoli giustificava, agli occhi di Kidd, il fatto che questi, per progredire, dovessero essere governati dai paesi europei più avanzati, attraverso politiche imperialiste: “È evidente che malgrado il più grande rispetto che si manifesta verso i diritti delle razze inferiori, i popoli occidentali e la loro civiltà sieno pur sempre preponderanti nel mondo; che anzi tale preponderanza non è mai stata così completa. Se i popoli principali dell'Europa lo volessero e lo desiderassero, è certo che si potrebbero dividere tutte le regioni equatoriali della terra e sfruttare le loro ricchezze naturali, non già come altra volta coll'intermediario di una popolazione residente in permanenza, ma col semplice sussidio di un numero relativamente minimo di funzionari. Essi non avrebbero certo a temere la resistenza degli indigeni, basterebbe solo che *un dovere preciso, o la necessità desse loro la forza morale necessaria al compimento di tale conquista*”.⁵³⁷

L'“efficienza sociale” della civilizzazione Anglo-Sassone era dunque sostenuta non dalle ragioni dei singoli individui, che non trovavano nessun vantaggio immediato per i propri interessi, ma dal sistema etico-religioso che favoriva l'altruismo e il sacrificio degli interessi particolari a favore di quelli, di più alto livello, del progresso della civilizzazione e delle generazioni future. Tuttavia, avvertiva Kidd, sia Darwin che il biologo tedesco Weismann avevano sottolineato “che data la teoria dell'evoluzione, se la selezione che si opera costantemente nelle forme superiori della vita si fermasse, tali forme non solo non progredirebbero più, ma retrograderebbero. *Vale a dire: se tutti gli individui di ogni generazione potessero ugualmente propagare la specie, la media di ogni generazione tenderebbe costantemente ad abbassarsi per rapporto alla generazione precedente e perciò ne seguirebbe una degenerazione lenta ma sicura*”.⁵³⁸ Il processo di selezione doveva quindi essere costantemente mantenuto sotto controllo e era necessario “that individuals possessing it [la capacità evolutiva] in a less perfect degree must be prevented from propagation”.⁵³⁹ Nonostante il grande sviluppo dei sentimenti sociali o altruistici nei paesi più civilizzati, per Kidd rimaneva perciò vero che la “social efficiency” dell'organismo sociale poteva essere mantenuta e incrementata solamente in una situazione di competizione che selezionava gli individui migliori e più efficienti: “la lotta è rigorosa condizione di progresso; è essa che conduce

535 *Ibid.*, p. 59; trad. it., p. 55.

536 *Ivi.*

537 *Ibid.*, pp. 316-317; trad. it., pp. 276-277.

538 *Ibid.*, pp. 36-37; trad. it. p. 35.

539 *Ivi.* Questo passo non c'è nella traduzione italiana.

tutto più in alto e più lontano. Tale sforzo della natura ha prodotto il risultato più alto che si possa concepire, vale a dire un progresso continuo verso forme più elevate e più perfette”.⁵⁴⁰ Per questa ragione, Kidd, pur apprezzando le riforme che avevano portato all’eguaglianza politica (non economica) degli individui, si opponeva alle ipotesi socialiste, avanzate da Marx Engels e altri, che avrebbero abolito la necessaria competizione. Era sulla base dell’eguaglianza delle opportunità, dell’ “uguaglianza delle condizioni sociali di lotta” [social enfranchisement] e dell’intervento dello stato [interference of the state] che si doveva sviluppare la “rivalry of existence” che conduceva “to the highest degree of efficiency”: “La tendenza inerente al nostro sviluppo sociale (fin dall’origine della nostra civiltà) è di innalzare al più alto grado di efficacia possibile, come causa di progresso, tale rivalità, mettendo il popolo intiero sopra un piede d’uguaglianza e permettendo nella comunità il più libero sviluppo di tutte le forze, dando ad ogni individuo tutte le occasioni possibili di sviluppare la propria personalità e le sue attitudini. Ecco il fine cui tende l’evoluzione che si è lentamente svolta nella storia dei popoli occidentali”.⁵⁴¹

In conclusione, come ha scritto D. P. Crook, per Kidd “While regarding competition as biologically necessary for social progress - a position that set him against socialism - his preferred model was a socialised liberal capitalism that protected society’s victims, a system very much like that of the English ‘new liberals’ and not at all removed from the interventionist blueprints of the Fabians and Social Democrats”.⁵⁴² Infatti, “Politically, Kidd offered something for almost everybody: a defence of competition for laissez-fairists; a vision splendid of triumphant democracy for apostoles of progress; anti-socialism for conservatives; a spicing of socialism for the left; a rationale for Anglo-Saxon imperialists”.⁵⁴³

3.3 La *Fabian Society*, 1884-1889

Nel campo più decisamente riformista, nel 1884 si costituì la *Fabian Society* (FS) con lo scopo di studiare i problemi della società inglese e di avanzare

540 *Ibid.*, p. 39; trad. it., p. 37.

541 *Ibid.*, p. 239; trad. it., p. 214.

542 D. P. Crook, *Benjamin Kidd. Portrait of a Social Darwinist*, Cambridge University Press, Cambridge 1984, p. 8.

543 *Ibid.*, pp. 2-3. Si veda anche A. La Vergata, *Guerra e Darwinismo sociale*, op. cit., p. 55. Oltre a *Social Evolution*, Kidd pubblicò anche *The Control of Tropics*, Macmillan, London 1898; *Principles of Western Civilisation*, Macmillan, London 1902; “The Two Principals Laws of Sociology”, in *Rivista di Scienze*, vol. II, n. IV, 1907, pp. 3-16; *Individualism and After. The Herbert Spencer Lecture*, Clarendon Press, Oxford 1908; *The Science of Power*, Methuen, London 1918 e *A Philosopher with Nature*, Methuen, London 1921.

proposte di riforma. Vicini alle *Trade Unions* e promotori della fondazione del *Labour Party* nel 1900, i socialisti *Fabiani* (non erano marxisti e si richiamavano col nome dell'associazione all'imperatore romano Fabio Massimo detto "il temporeggiatore"), ritenevano che uno dei maggiori mali sociali derivasse dalla presenza delle classi "parassitarie" (redditieri e sottoproletariato) che vivevano a spese delle classi produttive (imprenditori e lavoratori). Essi erano a favore del cosiddetto "socialismo municipale" (illuminazione stradale pubblica, parchi, biblioteche, gallerie d'arte, ospedali, acqua, gas, elettricità, trasporti). Per questi intellettuali (Annie Besant, George Bernard Shaw, S. Webb, B. Potter Webb, S. Oliver), oltre alla riforme socio-economiche, era necessaria anche una riforma morale. Le riforme dovevano prima di tutto riguardare coloro che erano espulsi dal mercato del lavoro a causa della meccanizzazione dei processi produttivi e a causa della sovrapproduzione di merci. Come scriveva S. Oliver, il compito della società era che fosse data "the opportunity for each individual to earn his living and the compulsion upon him to do so".⁵⁴⁴ Quanto alle *workhouses*, egli le condannava per il fatto che erano diventate il rifugio di vagabondi e mendicanti che si rifiutavano di cercare un lavoro.⁵⁴⁵ Oliver esprimeva poi il timore che anche le classi lavoratrici vere e proprie non fossero ancora abbastanza progredite dal punto di vista morale e culturale: "Returning from the consideration of the 'residuum' and the 'criminal classes', we find that even the workers of the employed proletariat are by no means wholly moral. In spite of the massive healthiness of their behaviour in ordinary relations, they are generally coarse in their habits; they lack intelligence in their amusements and refinement in their tastes".⁵⁴⁶ Era perciò necessario un ampio programma di riforme morali e culturali per le classi lavoratrici: "The schools of the adult are the journal and the library, social intercourse, fresh air, clean and beautiful cities, the joy of the fields, the museum, the art-gallery, the lecture-hall, the drama, and the opera; and only when these schools are free and accessible to all will the reproach of proletarian coarseness be done away".⁵⁴⁷ I *Fabiani* erano quindi favorevoli a una sorta di socialismo municipale.⁵⁴⁸ Tuttavia, quanto alle riforme sociali nel campo delle abitazioni, anche i *Fabiani* sembra che avessero poco o nulla da dire circa la necessità di un intervento pubblico nel campo degli alloggi in affitto e che fossero invece favorevoli ad un sostegno alla proprietà della casa da parte degli strati superiori delle classi lavoratrici.

544 S. Olivier, *Moral*, in *Fabian Essays* [1889], intr. A. Briggs, George Allen & Unwin, London 1962, p. 157.

545 Cfr. *ibid.*, p. 159.

546 *Ibid.*, p. 157.

547 *Ibid.*, p. 160.

548 S. Webb, *The London Programme*, Swan Sonnenschein & Co, London 1891.

3.4 Il *New Liberalism*, 1889-1914

Sempre in campo liberale e socialista, posizioni riformiste erano sostenute dagli esponenti del cosiddetto *New Liberalism* (NL), T. H. Green, D. G. Ritchie, L. T. Hobhouse, J. A. Hobson, W. Beveridge.⁵⁴⁹ Quello che differenziava questi studiosi dai vecchi liberali era l'idea che l'individuo fosse libero solamente quando si trovava nelle condizioni economiche e culturali di esserlo. Essi perciò pensavano che fosse un dovere dello stato assicurare a tutti delle adeguate basi di partenza per conseguire la propria libertà. In generale pensavano che lo stato potesse assicurare migliori condizioni di vita per i singoli individui rispetto ad una società che si basasse solo sul mercato e gli interessi particolari. Lo stato e la collettività potevano assicurare una più giusta evoluzione sociale e il progresso sia dei singoli che dell'insieme della popolazione.⁵⁵⁰ Tuttavia, nonostante queste nuove direzioni collettiviste assunte dal pensiero sociale e politico liberale, l'idea del *self-help* e della necessità del rafforzamento e dell'indipendenza del carattere individuale non veniva abbandonata.⁵⁵¹ Questo spiega anche perché così tanta attenzione veniva messa da molti autori sulla questione educativa, sulla scuola pubblica (statale), sulle *workhouses* e sulle colonie operaie come fattori rieducativi. Come è stato scritto, "The dependent man was regarded as a moral cripple; public assistance could weaken resistance to such infirmities, whereas, as Mill put it, 'the mental and the moral, like the muscular, powers are improved only by being used'".⁵⁵² La questione della morale individuale non veniva quindi abbandonata e si cercava una conciliazione tra etica sociale e libertà di coscienza dei singoli. Qui di seguito esaminiamo brevemente le posizioni assunte nel dibattito sulle diseguglianze sociali da tre importanti esponenti del NL: David Ritchie, Leonard Trelawny Hobhouse e John Atkinson Hobson.

3.4.1 *David Ritchie, 1891-1902*

Il filosofo David Ritchie (1853-1903) criticava la visione individualista e iper-liberista della lotta per la vita di Herbert Spencer. Egli invece sosteneva che la lotta "goes on not merely between individual and individual, but between race and race", e che "Race struggles with race, nation with nation, language with lan-

549 M. Freedon, *The New Liberalism: An Ideology of Social Reform*, Clarendon Press, Oxford 1978 e P. Weiler, *The New Liberalism: Liberal Social Theory in Great Britain, 1889-1914*, Garland, New York 1982. Si veda anche L. M. Borghi e C. Camporesi, *L'etica sociale nell'età vittoriana*, Loescher, Torino 1978.

550 R. Pearson and G. Williams, *Political Thought and Public Policy in the Nineteenth Century*, Longman, London 1984, pp. 152-162.

551 P. Weiler, *The New Liberalism*, *op. cit.*, p. 7.

552 S. Collini, *Liberalism and Sociology. L. T. Hobhouse and Political Argument in England, 1880-1914*, Cambridge University Press, Cambridge 1979, p. 29.

guage, religion with religion, and social castes based on occupation and on economic *status* struggle with one another for pre-eminence, apart from the struggle going on between individuals and groups of individuals within each of them”.⁵⁵³ Ritchie ricordava che anche Darwin, in *The Descent of Man* (1871), aveva sostenuto che gli istinti sociali erano alla base del senso morale, del linguaggio e della religione, e che tutto ciò favoriva la lotta per l’esistenza.⁵⁵⁴ Per Ritchie si trattava anche di riprendere la lezione di Thomas Huxley (1825-1895), laddove questi affermava che il progresso sociale era rappresentato dalla diminuzione della lotta tra gli individui.⁵⁵⁵ Infatti Huxley aveva scritto che “Chiunque conosca lo stato in cui versa la popolazione di tutti i grandi centri industriali, siano essi nel nostro o in altri paesi, sa che fra un numero enorme e sempre crescente dei suoi membri *la misère* regna suprema”, e che “con l’aumento della popolazione aumenta anche il numero di coloro che già sono sprofondati nel baratro, o che vi stanno inesorabilmente scivolando”.⁵⁵⁶ Tuttavia, una migliore “organizzazione” avrebbe potuto rimediare a questo stato di cose: “Qualsiasi sviluppo complessivo e permanente delle forze produttive di una popolazione industriale deve dunque essere compatibile, e addirittura basarsi su una organizzazione sociale in grado di garantire alla popolazione medesima un certo tenore di benessere fisico e morale; il che favorirà il bene invece del male”.⁵⁵⁷ Per Huxley, la selezione darwiniana cessava quando interveniva la morale: “Social progress means a checking of the cosmic process at every step, and the substitution for it of another, which may be called the ethical process; the end of which is not the survival of those who may happen to be the fittest, in respect of the whole of the conditions which obtain, but of those who are ethically the best”.⁵⁵⁸ Quindi, secondo Ritchie, si trattava di riconoscere che una cattiva *PL* aveva favorito il perpetuarsi del pauperismo e

553 D. G. Ritchie, *Darwinism and Politics*, Swan Sonnenschein, London 1891 (2^a ed.), p. 14 e p. 16.

554 Cfr. *ibid.*, p. 7.

555 H. Huxley, *The Struggle for Existence in Human Society* [1888], in *Social Diseases and Worse Remedies*, Macmillan, London 1891, p. 22. Di questo saggio esiste una traduzione italiana non completa, dal titolo *La lotta per l’esistenza nella società umana* in T. H. Huxley, *Evoluzione ed etica*, a cura di A. La Vergata, Bollati Boringhieri, Torino 1995, pp. 56-80. Si legga l’introduzione di Antonello La Vergata a questo volume per un esame critico approfondito del pensiero di Huxley.

556 *Ibid.*, p. 32 e p. 33; trad. it., p. 69.

557 *Ibid.*, pp. 33-34; trad. it., p. 69. I timori di Huxley circa la sovrappopolazione e l’inefficacia del socialismo nel far fronte a questo problema sono espressi nei saggi *Evoluzione ed etica. Prolegomeni e Governo: anarchia o irreggimentazione*, parzialmente tradotti nell’antologia curata da La Vergata.

558 T. H. Huxley, *Evolution and Ethics*, Macmillan, London 1893, p. 33. Anche di questo saggio esiste una parziale traduzione italiana (*Evoluzione ed etica*) in T. H. Huxley, *Evoluzione ed etica*, *op. cit.*, ma il passo riportato non è stato tradotto.

della sovrappopolazione a danno dello stato.⁵⁵⁹ Tuttavia, si doveva anche riconoscere che lo stato aveva dei doveri nei confronti della popolazione più debole che dovevano essere perseguiti nonostante l'inefficienza degli interventi.⁵⁶⁰ L'azione da parte dello stato avrebbe dovuto essere guidata dalla conoscenza scientifica delle questioni e da una visione a lungo termine.⁵⁶¹ Ritchie apprezzava anche i lavori di Francis Galton, il sostenitore dell'eugenetica, e il pensiero socialista, laddove questo introduceva degli elementi di nuova "organizzazione" sociale e industriale. Egli inoltre riteneva che non avesse molto senso invocare sentimenti di simpatia verso gli altri se la società in cui gli individui erano nati era caratterizzata dalla lotta e dalla competizione.⁵⁶² Tuttavia, per Ritchie nella società inglese si riscontrava un crescente senso di responsabilità comune e pubblica per la diminuzione della miseria.⁵⁶³ Pur non negando la lotta per la vita, Ritchie affermava che l'evoluzione significava la graduale diminuzione delle perdite (*waste*). Lo stato, con la sua azione, avrebbe potuto intervenire consciamente e deliberatamente per diminuire gli sprechi che la lotta per l'esistenza comportava nella vita degli individui: "An ideal State would be one in which there was no waste at all of the lives, and intellects, and souls of individual men and women".⁵⁶⁴ Secondo Ritchie, la principale ragione per desiderare una maggiore azione da parte dello stato stava nella possibilità di dare a ciascun individuo maggiori opportunità per sviluppare le sue facoltà in una maniera salutare.⁵⁶⁵ Tuttavia, se lo stato, con la sua organizzazione, era necessario per sviluppare la vita degli individui, ciò significava che esso doveva essere considerato come un fine da perseguire per il bene di tutti.⁵⁶⁶

3.4.2 Leonard Trelawny Hobhouse, 1911

Un secondo importante esponente del *NL* fu Leonard T. Hobhouse (1864-1929), titolare della prima cattedra universitaria di sociologia, istituita a Londra nel 1907 presso la *LSE*, e primo direttore della *Sociological Review* fondata

559 Cfr. D. G. Ritchie, *Darwinism and Politics*, *op. cit.*, pp. 28-29. Si veda anche D. G. Ritchie, *Social Evolution* [1896], in *Studies in Political and Social Ethics*, Swan Sonnenschein, London 1902, pp. 26-28, in cui appoggia le posizioni degli eugenisti a favore di un metodo di selezione artificiale razionale.

560 Cfr. *ibid.*, p. 29.

561 Cfr. *ibid.*, p. 28.

562 Cfr. *ibid.*, p. 54.

563 D. G. Ritchie, *The Principles of State Interference*, Swan Sonnenschein, London 1902, p. 4.

564 *Ibid.*, p. 50.

565 Cfr. *ibid.*, p. 64.

566 Cfr. *ibid.*, p. 102.

nel 1908. Per questo studioso, come scriveva in *Liberalism* (1911), la funzione dello stato nel campo delle libertà civili (religione, educazione, ecc.) era quella di creare “the conditions upon which mind and character [dei cittadini] may develop themselves”.⁵⁶⁷ Circa il campo delle libertà economiche, egli sosteneva che la funzione dello stato era quella di assicurare ai suoi cittadini le condizioni per esercitare gli sforzi necessari per una piena efficienza civica (*full civic efficiency*). Non era compito dello stato nutrire, alloggiare o vestire i cittadini, bensì fare in modo che le condizioni economiche fossero tali che un uomo normale (*normal man*), che non fosse carente mentalmente, fisicamente e nella volontà, potesse provvedere da sé al proprio sostentamento e a quello della sua famiglia. Lo stato avrebbe dunque dovuto assicurare il diritto al lavoro, a un salario sufficiente per vivere e alla proprietà.⁵⁶⁸ Hobhouse criticava la PL per aver tenuto bassi i salari dei lavoratori attraverso un intervento puramente assistenziale o di carità pubblica incapace di far fronte alla *destitution*. Per proteggere anche i lavoratori non qualificati, lo stato avrebbe dovuto fornire dei servizi in caso di infortuni, disoccupazione, malattie, vecchiaia e avrebbe dovuto provvedere ai servizi scolastici per i loro figli.

In un altro lavoro del 1911, *Social Evolution and Political Theory*, Hobhouse affrontava in modo approfondito la questione della disoccupazione e del pauperismo e discuteva le posizioni avanzate dagli eugenisti. In particolare egli cercava di sostenere la tesi che la disoccupazione era soprattutto l'effetto del ruolo giocato da cambiamenti sociali di cui l'individuo non era responsabile.⁵⁶⁹ Egli era perciò a favore di un intervento pubblico di tipo riformista che affrontasse la questione della disoccupazione e del pauperismo in modo scientifico ed eticamente responsabile. Ciò significava che la cooperazione sociale doveva permettere a tutti di esercitare le proprie facoltà prima di poter affermare che coloro che avevano avuto successo erano i più capaci e che coloro che avevano fallito andavano eliminati (*deserve elimination*).⁵⁷⁰ Quanto a quest'ultimi, una volta accertata la loro incapacità (*unfitness*) a divenire utili membri dell'organizzazione sociale (*useful members of the social organization*), sarebbero potuti diventare legittimi oggetti di tutela istituzionale come le colonie di lavoro e si sarebbe potuto di-

567 L. T. Hobhouse, *Liberalism* [1911], in *Liberalism and Other Writings*, edited by J. Meadowcroft, Cambridge University Press, Cambridge 1994, p. 76.

568 Cfr. *ibid.*, pp. 76-77 e p. 100.

569 L. T. Hobhouse, *Social Evolution and Political Theory*, The Columbia University Press, New York 1911, p. 73.

570 Cfr. *ibid.*, p. 74.

scutare del loro diritto a mettere al mondo dei figli.⁵⁷¹ A suo avviso, il progresso sociale aveva raggiunto un punto per cui era possibile risolvere i problemi sociali attraverso la deliberata applicazione di metodi razionali di controllo.⁵⁷² Lo studioso inglese era vicino alle posizioni espresse dal rapporto di minoranza della *Commission on the Poor Law and Relief of Distress* del 1909 e pensava che solo dopo aver avviato dei lavori pubblici e aver preso dei provvedimenti per una migliore organizzazione del mercato del lavoro (agenzie per il *labour exchange*), sarebbe stato possibile dire se una persona era disoccupata per propria responsabilità o per un'effettiva mancanza di lavoro.⁵⁷³ Sempre sulla questione del pauperismo, Hobhouse scriveva che i deboli di mente e gli alcolisti, ossia coloro che erano incapaci di esercitare delle scelte razionali, dovevano essere privati delle libertà personali.⁵⁷⁴ Le colonie di lavoro erano invece uno strumento razionale e scientifico per assicurare il progresso sociale. Se la selezione era essenziale per il progresso sociale, essa doveva essere attuata attraverso dei mezzi sociali e non naturali.⁵⁷⁵

3.4.3 John Atkinson Hobson, 1891-1910

Il terzo autore che prendiamo brevemente in considerazione è John A. Hobson che, tra gli esponenti del NL, fu forse quello più radicale. Hobson fu autore di molte opere che qui non possono essere esaminate, tra cui la più nota è *Imperialism: a study*, del 1902. Circa la questione della povertà egli affrontò questo tema in un saggio del 1891, *Problems of Poverty*, nel quale prese in esame il problema specifico del pauperismo. A suo avviso, si dovevano distinguere i casi curabili da quelli incurabili, e si doveva cercare di curare i primi e impedire che i secondi contagiassero la società.⁵⁷⁶ Per Hobson, il problema più grave della povertà riguardava le condizioni di vita dei lavoratori non qualificati, che oltre ad essere poveri, erano anche ignoranti, deboli e non organizzati in sindacati.⁵⁷⁷ Egli quindi era a favore dell'istituzione di colonie di lavoro che dessero un'occupazione a questi lavoratori nell'ambito di una generale riforma industriale.⁵⁷⁸

Successivamente, in *The Crisis of Liberalism* (si tratta di una raccolta di

571 Cfr. *ibid.*, p. 76 e p. 179.

572 Cfr. *ibid.*, p. 166.

573 Cfr. *ibid.* p. 179.

574 Cfr. *ibid.*, p. 202.

575 Cfr. *ibid.*, p. 205.

576 J. A. Hobson, *Problems of Poverty. An Inquiry into the Industrial Condition of the Poor* [1891], Routledge London 2013, p. 141.

577 Cfr. *ibid.*, p. 227.

578 Cfr. *Ibid.*, p. 140.

saggi scritti tra il 1896 e il 1909), egli definì il *NL* come “a fuller appreciation and realisation of individual liberty contained in the provision of equal opportunities for self-development. But to this individual standpoint must be joined a just apprehension of the social, viz., the insistence that these claims or rights of self-development be adjusted to the sovereignty of social welfare”.⁵⁷⁹ Per Hobson era necessario garantire a tutta la popolazione uguali opportunità in campo sociale ed economico. Egli definiva la sua posizione come “practicable Socialism”.⁵⁸⁰ Si trattava di garantire condizioni di vita adeguate anche alla popolazione che versava in condizioni di povertà, attraverso la pubblicizzazione della terra, dei trasporti e delle abitazioni, della produzione di energia elettrica, del credito, della scuola, della difesa nei tribunali, e attraverso la riforma fiscale.⁵⁸¹ Di fronte al grande problema della povertà (Hobson citava qui i lavori di C. Booth e di Rowntree), egli respingeva le tesi della responsabilità individuale di questa condizione. A suo avviso, “The main cause of poverty is inequality of opportunity, because such inequality implies a waste of productive power upon one hand, bad distribution or waste of consuming power upon the other”.⁵⁸² Per Hobson, sebbene fosse necessario rafforzare il carattere degli individui, non era questo la causa della povertà perché così si ignorava che le condizioni materiali di vita delle classi lavoratrici più povere erano fattori ostili al loro benessere fisico, mentale e morale.⁵⁸³ Per questo autore, l’inefficienza della *PL*, la brutalità delle *workhouses*, il fallimento del sistema penitenziario nel trattare i problemi del carattere morale dei detenuti, dovevano lasciare il posto a modi più umani e più intelligenti di trattare con le questioni dei tipi umani più colpiti (*battered types of humanity*).⁵⁸⁴ Hobson quindi riteneva che il problema del pauperismo dovesse essere affrontato in un modo diverso da quello del liberalismo classico che attribuiva la responsabilità di questo fenomeno al povero stesso. Per lo studioso inglese, se il povero avesse potuto avere un eguale accesso al lavoro e ad altre opportunità sociali, allora il suo fallimento avrebbe potuto essere imputato a una sua qualche mancanza.⁵⁸⁵ Solo in quest’ultimo caso, l’individuo avrebbe dovuto essere soggetto di un tratta-

579 J. A. Hobson, *The Crisis of Liberalism: New Issues of Democracy*, P. S. King, London 1910, p. xii. Questo libro è stato ripubblicato nel 1974 (Barnes & Noble) con un’utile introduzione di P. F. Clarke.

580 Cfr. *ibid.*, p. 172.

581 *Ibid.*, pp. 96-113.

582 *Ibid.*, p. 164.

583 Cfr. *ibid.*, p. 165.

584 Cfr. *ibid.* p. 173.

585 Cfr. *ibid.*, p. 166.

mento scientifico di genere morale.⁵⁸⁶

Infine, in un saggio del 1902, *The Social Problem*, Hobson trattò anche della questione della sovrappopolazione. A suo avviso esisteva un problema derivante dalla crescita incontrollata della popolazione che veniva a gravare sulla qualità delle condizioni sociali collettive. Il problema si poneva nella misura più grave laddove si trattava della crescita della popolazione *unfit*. Per Hobson la società, ovvero lo stato, aveva il diritto di limitare l'espandersi di questa popolazione. La crescita di una popolazione debole e malata era uno dei pericoli maggiori per una società moderna perché implicava una degenerazione dei caratteri fisici e mentali della razza. La società aveva dunque il dovere di introdurre dei metodi di rigetto razionale (*rational rejection*) di questi individui.⁵⁸⁷ A suo avviso, "The population question is the question how society is to secure the means of social progress by the elimination of the "unfit""⁵⁸⁸

In conclusione, per tutti gli esponenti del *NL* la riforma sociale, riconoscendo a tutti il diritto al lavoro e a un salario sufficiente, avrebbe creato un ambiente migliore nel quale l'individuo sarebbe cresciuto e avrebbe contribuito al bene sociale. Questo non significava però un'intervento diretto dello stato nell'economia che doveva invece continuare ad essere guidata dal mercato. Come sostengono R. Pearson e G. Williams, "Neither Hobhouse nor Hobson totally rejected the notions of incentives, responsibility and thrift but made an effort to put these values into a more meaningful frame of reference ... In other words the State's responsibility was for a minimum over and above which individuals would bear responsibility"⁵⁸⁹ Solo dopo aver assicurato questi diritti sociali, si potevano ammettere delle misure di eugenetica o di costrizione sociale (colonie di lavoro) riguardanti il *residuum* della popolazione che avesse dimostrato di essere incapace (*unfit*) di lavorare. In generale, gli esponenti del *NL* ritenevano che la terra (rurale e urbana) avrebbe dovuto essere di proprietà pubblica, che solo piccoli appezzamenti di terreno avrebbero potuto essere di proprietà privata e che gli incrementi di valore avrebbero dovuto essere acquisiti dalla collettività, ma erano piuttosto reticenti in merito al regime delle abitazioni. In Hobhouse, il diritto alla casa per i meno abbienti non era ancora contemplato come un settore

586 Cfr. *ibid.*, p. 216.

587 J. A. Hobson, *The Social Problem* [1902], int. di J. Meadowcroft, Thoemmes Press, Bristol 1996, p. 215.

588 *Ibid.*, p. 217.

589 R. Pearson and G. Williams, *Political Thought and Public Policy in the Nineteenth Century*, *op. cit.*, p. 158. Questi studiosi scrivono anche che "The insistence on the ethical principles of social life and on the role of moral consciousness and human intellects in social progress led them to reject, not without some inconsistency and contradiction, both the elevation of the State as an end in itself and the deterministic conclusions of contemporary biological theory" (p. 152).

di intervento da parte dello stato. Solo Hobson proponeva un intervento pubblico nel settore delle abitazioni, ovvero la costruzione di case da affittare a tutti coloro i quali ne avevano bisogno. Egli auspicava anche la “public ownership of town and villages”.⁵⁹⁰

3.5 I primi laburisti, 1893-1906

Su posizioni più socialiste si trovavano i componenti dell'*Independent Labour Party* (1893) e quelli del *Labour Representation Committee* (1900) che, sotto pressione delle *Trade Unions*, si formarono all'interno del *Partito Liberale*, e che poi diedero vita, nel 1906, al *Labour Party*. Uno dei testi più rappresentativi di questi primi laburisti fu *Merrie England*, pubblicato da R. Blatchford nel 1894. Qui l'autore si ricollegava a Ruskin e alle sue idee circa la salute come la vera ricchezza dell'uomo. Secondo Blatchford, aria viziata, acqua inquinata, cibo adulterato, sporcizia, lunghe ore di lavoro sedentario, ansia continua per i salari e per l'occupazione, si sommarono ad una continua incertezza circa il futuro.⁵⁹¹ Questo autore era anche molto attento alla questione delle abitazioni delle classi lavoratrici le cui condizioni addebitava ai proprietari dei terreni e degli immobili: “The poor wretches in the East End of London pay from 3s. to 6s. a week for one small room in a weather-worn and dirty house, in a narrow and unhealthy street; and rents in Manchester are high. This is owing to the value of the land. That is to say, the people are forced by stress of circumstances not only to live in the rotten nests of these pestilential rookeries, but have no option but to give the extortionate prices demanded by landlords whose bowels of compassion are dried up, and whose souls are shrunk by the fires of avarice”.⁵⁹² Secondo Blatchford, con un maggiore intervento pubblico molti mali sarebbero scomparsi: “Give the people healthy houses, human lives, due leisure and amusement, and pure meat and drink, and drunkenness will soon disappear”.⁵⁹³ Questi primi laburisti erano a favore di politiche di nazionalizzazione della terra e sostenevano che il socialismo dava agli individui la libertà di cui avevano bisogno.⁵⁹⁴

3.6 I socialisti, 1881-1884

Infine, con una prospettiva ancor più nettamente socialista, nel 1884

590 J. A. Hobson, *The Social Problem* [1902], p. 195.

591 Cfr. R. Blatchford, *Merrie England*, Clarion, London 1894, p. 23.

592 *Ibid.*, p. 63.

593 *Ibid.*, p. 159.

594 Cfr. *ibid.*, p. 169.

venne fondata la *Social Democratic Federation*. Un esponente di spicco di questa organizzazione fu H. M. Hyndman che nel 1881 pubblicò un libro intitolato *England for All*. Qui egli sosteneva che mai prima d'ora era così netta la divisione sociale e politica tra i molti che lavoravano e i pochi che vivevano del lavoro di quest'ultimi.⁵⁹⁵ Nelle campagne vi era il monopolio della terra da parte di pochi grandi proprietari, mentre invece era necessaria una riforma che desse alle autorità locali i poteri necessari per acquisire i terreni e affittarli in piccoli appezzamenti ai contadini.⁵⁹⁶ Hyndman criticava poi le pessime condizioni di lavoro nelle fabbriche e nello *sweating system* dell'East End di Londra. Circa la questione della sovrappopolazione di cui si discuteva molto durante la crisi di fine secolo, la posizione della *Social Democratic Federation* era che, come già aveva sostenuto K. Marx nel *Capitale*, come tale la questione non esistesse, mentre invece, in seguito a investimenti di capitale che risparmiavano lavoro, si venisse a creare un "esercito industriale di riserva" di disoccupati o di lavoratori precari che trovavano un'occupazione solo quando il ciclo economico era in fase di espansione e che venivano licenziati quando si entrava in una fase di recessione.⁵⁹⁷ Quanto alla questione delle abitazioni (sovraffollamento e degrado), Hyndman sosteneva che le autorità locali avrebbero dovuto essere obbligate a produrre case confortevoli per i lavoratori su terreni pubblici: "A compulsory construction by the municipalities and county assemblies of fitting dwellings for the working classes, including a good and free supply of light, air, and water, and garden-ground where possible".⁵⁹⁸ Hyndman insisteva molto sulla necessità di introdurre nel sistema economico e sociale delle riforme amministrative e organizzative. Tra queste quella dei trasporti avrebbe permesso alle classi lavoratrici e agli artigiani di emigrare nelle periferie: "the prospect, under proper direction, of cheapening transport, and securing for the working-classes really cheap travel in the neighbourhood of large cities ... coupled with a well-regulated system of artisans' dwellings, erected by the municipality and let at rents to cover cost of construction, would completely change the whole life of our great cities, reducing rents for unwholesome tenements, and gradually leading to a better condition in every respect".⁵⁹⁹

595 H. M. Hyndman, *England for All*, Allen, London 1881, p. 3.

596 Cfr. *ibid.*, p. 30.

597 Cfr. *ibid.*, p. 81.

598 *Ibid.*, p. 84.

599 *Ibid.*, p. 106.

4. L'epoca delle riforme sociali e urbane, 1880-1914

4.1 Le riforme sociali, 1906-1911

In seguito ad una diversa consapevolezza dell'opinione pubblica circa le cause della questione sociale e urbana, dall'inizio degli anni 1880 aumentò il consenso attorno ad un maggiore ruolo dello stato nell'economia, nella società e nelle città.⁶⁰⁰ Dal 1884 al 1914 vi fu un cospicuo aumento della spesa pubblica municipale per la distribuzione del gas, dell'acqua e dell'elettricità e per i trasporti locali.⁶⁰¹ I governi di Gladstone (liberale) e di Lord Salisbury (conservatore) iniziarono prima della fine del secolo ad introdurre degli elementi di riforma riguardanti l'amministrazione statale, il diritto di voto - che venne esteso nel 1867 e nel 1884 ai lavoratori delle città e delle campagne -, l'istituzionalizzazione dei sindacati e l'infanzia (*Education [Defective and Epilictic Children] Act*, 1899). Successivamente, dagli inizi del XX secolo, si insediarono dei nuovi governi di ispirazione neo-liberale che introdussero delle prime misure di riforma sociale. In Gran Bretagna, così come in Francia e in Germania, dalla metà degli anni 1880 emergeva quindi timidamente, ma progressivamente, una nuova concezione riformista dello stato. Lo stato, come ha scritto Pierre Rosanvallon, assumeva una posizione più attiva rispetto al passato: "Il se concevait comme une instance de mise en

600 G. K. Fry, *The Growth of Government*, Frank Cass, London 1979; J. Meadowcroft, *Conceptualizing the State. Innovation and Dispute in British Political Thought 1880-1914*, Clarendon Press, Oxford 1995; D. Read, *England 1868-1914. The age of urban democracy*, Longman, London 1979; A. J. Taylor, *Laissez-faire and State Intervention in Nineteenth-century Britain*, Macmillan, London 1972; M. Taylor, ed., *Herbert Spencer and the Limits of the State. The Late Nineteenth-century Debate between Individualism and Collectivism*, Thoemmes Press 1996; P. Thane, *Government and Society in England and Wales, 1750-1914*, in F. M. L. Thompson, ed., *The Cambridge Social History of Britain 1750-1950*, Cambridge University Press, Cambridge 1990, pp. 1-61.

601 T. Hunt, *Building Jerusalem*, op. cit., p. 373.

forme de la solidarité sociale et de correction des inégalités, intervenant dans un nombre croissant de domaines de la vie quotidienne, qu'il s'agisse classiquement de l'éducation, mais aussi du logement ou des transports".⁶⁰² Ciò significava che l'obiettivo dei governi progressisti diventava più complesso rispetto a quello di buona parte del XIX secolo quando le idee politiche dei conservatori erano ispirate ai principi del *laissez-faire* e dell'utilitarismo. Per queste filosofie politiche, gli individui erano soggetti razionali, capaci di agire autonomamente, e lo stato (che sostituiva sempre più le comunità locali) aveva il compito di restringere il meno possibile le libertà individuali. Nel corso del XIX secolo, tuttavia, di fronte al permanere e anche all'aggravarsi della questione sociale e urbana, politici, filosofi, sociologi ed economisti sostenevano sempre più spesso che gli individui dipendevano dall'insieme collettivo e che vi erano fenomeni sociali (il capitale, la rendita, la disoccupazione, i salari, i cicli economici) che determinavano le condizioni di vita dei singoli, indipendentemente dalla volontà di quest'ultimi. Il diritto di voto individuale (non ancora universale) non era sufficiente per incidere sulle condizioni di vita quando vi erano dei poteri economici e politici di gruppo o di classe (i capitalisti, i grandi percettori di rendite immobiliari, ecc.) in grado di determinare il destino della popolazione lavoratrice. L'individualismo iniziava ad essere messo in discussione.

Dal punto di vista teorico i governi riformisti trovarono l'appoggio dei teorici del *NL*. Come abbiamo visto nel capitolo precedente, per il *NL* inglese, così come per gli esponenti del movimento *Fabiano* e per gli economisti politici vicini alle posizioni del "socialismo limitato", le sofferenze delle classi povere avevano delle cause sociali che, fuori da una prospettiva socialista e rivoluzionaria, avrebbero potuto essere ridotte solo nel quadro di una visione organica della società e di una nuova etica sociale basata sui valori della solidarietà collettiva, della cooperazione e dell'integrazione sociale. I principi liberali della responsabilità morale individuale e del non-intervento dello stato nelle questioni economiche e sociali, venivano messi in discussione di fronte al permanere della povertà di massa. Ora si riteneva che le diseguaglianze, la povertà, le sofferenze collettive, fossero l'effetto del malfunzionamento dell'economia e della società di mercato. Erano i rapporti sociali di mercato che dovevano essere riformati se si volevano ridurre i pericoli derivanti dalla povertà. L'organismo sociale doveva essere salvato, la divisione capitalistica del lavoro era necessaria al funzionamento della società, ma si dovevano riconoscere i diritti di maggiore giustizia sociale dei lavoratori. Lo stato aveva il compito di redistribuire verso il basso la ricchezza prodotta, ma accumulata soprattutto dai ceti medi e alti. Erano quindi

602 P. Rosanvallon, *La société des égaux*, Seuil, Paris 2011, p. 236.

necessarie politiche di solidarietà e di assicurazione o protezione sociale in modo da rimuovere gli ostacoli che impedivano lo sviluppo degli individui e affinché tutti potessero avere eguali opportunità di vita. Non si trattava però dell'espressione dei principi del socialismo (la proprietà comune dei mezzi di produzione e della ricchezza sociale, lo stato che risolveva la questione sociale), bensì della promozione delle condizioni per cui ciascun individuo potesse esprimere le proprie qualità e i propri meriti. Rimaneva dunque vero che per i sostenitori del *NL* britannico non veniva mai meno l'idea che l'individuo dovesse sforzarsi di migliorare le proprie condizioni di vita attraverso il cosiddetto *individual self-help*, e che alcuni autori (S. Webb, Hobson, Beveridge) non erano distanti dalle posizioni dell'eugenetica. Per il *NL* la riforma sociale doveva creare un ambiente migliore nel quale l'individuo potesse crescere e contribuire al bene sociale. Solo dopo aver fatto questo tentativo, si potevano ammettere delle misure di eugenetica sociale.

Circa il conflitto sociale e sindacale attorno alla questione del lavoro e della disoccupazione, si deve ricordare che negli anni 1886-1889 esso fu particolarmente aspro, con grandi proteste di piazza di disoccupati, scontri con la polizia e scioperi di portuali. L'8 febbraio 1886 vi fu una manifestazione guidata da H. M. Hyndman, il *leader* della *Social Democratic Federation*. Il 13 novembre 1887 fu il giorno della famosa *Bloody Sunday* in cui un dimostrante fu ucciso dalla polizia. Nel 1889 i portuali organizzarono un grande sciopero e si manifestò per le 8 ore di lavoro nell'industria del gas. Sul piano politico, nel 1900 venne fondato il *Labour Party* che era strettamente collegato con le *Trade Unions*. Questa protesta sociale tuttavia non significò un appoggio dei lavoratori alle riforme sociali che i governi liberali si apprestavano a promuovere. Secondo H. Pelling, le classi lavoratrici londinesi non erano socialiste, non vedevano di buon occhio l'estensione del potere statale e piuttosto temevano la disoccupazione, la limitazione del lavoro minorile (che riduceva gli introiti familiari), la crescita dei prezzi, delle tasse e dell'immigrazione degli stranieri nell'East End, preferendo viceversa un aumento dei salari e dell'occupazione alle riforme sociali.⁶⁰³ Non si deve poi dimenticare che, sul piano della casa, le politiche pubbliche si erano fino ad allora risolte più nell'abbattimento degli *slums* e negli sfratti dei più poveri che nella costruzione di nuove abitazioni per i lavoratori.

Come abbiamo visto in precedenza, nel caso della Gran Bretagna un momento cruciale nel dibattito politico, culturale ed economico del paese fu rappresentato dai lavori della *Royal Commission on the Poor Laws and Relief of Distress*,

603 H. Pelling, *Popular Politics and Society in Late Victorian Britain*, *op. cit.*, pp. 13-17 e pp. 107-109. Si veda anche P. Thane, *Government and Society in England and Wales, 1750-1914*, *op. cit.*, p. 57.

formata nel 1905 dal governo conservatore di Balfour. Essa aveva il compito di indagare sui risultati ottenuti fin qui dalla *PL* del 1834 e di proporre nuove misure di riforma considerate necessarie dato il continuo aumento della spesa pubblica per l'assistenza e la crescita del fenomeno della povertà. La *PL* era sempre più considerata uno strumento di governo inefficace se si volevano adottare delle politiche positive nei confronti di quei lavoratori che si temeva potessero essere risucchiati nel pauperismo. Come misura per contrastare la disoccupazione, creata dopo la fine della guerra contro i Boeri, nel 1905 venne dunque approvato, dal governo dei conservatori, l'*Unemployed Workmen's Act*. I suoi compiti erano quelli di facilitare l'emigrazione o la mobilità territoriale, di promuovere l'incontro tra domanda e offerta di lavoro e di creare delle colonie agricole al fine di far ritornare i lavoratori disoccupati verso la campagna. Questa legge però escludeva i lavori pubblici come impiego temporaneo e non si rivolgeva in via di principio agli *unemployables*. Quando infine i liberali vinsero le elezioni con una consistente maggioranza (non su temi di riforma sociale, bensì su quelli del libero commercio che avrebbe tenuto bassi i prezzi delle merci; i liberali presero 401 seggi; i conservatori, che erano a favore del protezionismo, 157; i nazionalisti irlandesi 83 e i laburisti 29),⁶⁰⁴ i governi guidati prima da Henry Campbell-Bannerman e poi da H. H. Asquith (con Lloyd George al Tesoro e Winston Churchill al Commercio) tra il 1906 e il 1911 vararono una serie di provvedimenti ispirati dai principi del *NL*. Per quanto riguarda l'infanzia e la condizione giovanile, venne approvata la legge che consentiva alle autorità locali di fornire i pasti scolastici per i bambini poveri (*Education [Provision of Meals] Act*, 1906; nel 1914 la mensa scolastica per i poveri divenne un obbligo), fu istituita la figura dei medici scolastici (1907) e fu votato il *Children Act* (1908) in difesa dei bambini trascurati dalle loro famiglie. Circa le pensioni di vecchiaia fu varato l'*Old Age Pensions Act* (1908) per gli *over 70* con un reddito annuo molto basso e precedentemente non assistiti dalla *PL*. Questo provvedimento, promosso dai parlamentari *Labour*, era basato su un sistema non-contributivo e ottenne un immediato successo, mettendo così in luce la diffusione della povertà non coperta dalla legge del 1834 e le resistenze degli anziani ad usufruire della *PL* per lo stigma negativo che essa rappresentava: se entravano nelle *workhouses* erano privati del diritto di voto in base all'idea che non erano capaci di provvedere a se stessi. Ma il fatto che le pensioni di anzianità venissero pagate solamente a chi in precedenza non era stato assistito dalla *PL*, dimostrava la volontà di escludere coloro che erano giudicati come parassiti, non

604 Sul dibattito elettorale del 1906 tra liberali e conservatori, si veda H. Pelling, *Popular Politics and Society in Late Victorian Britain*, *op. cit.*, p. 9 e D. Edgerton, *The Rise and Fall of the British Nation. A Twentieth-Century History*, Penguin 2019, pp. 11-12.

meritevoli di aiuto dalla società. Si approvarono poi il *Labour Exchanges Act* (1909) che era fondato su basi volontaristiche, il *Trade Board Act* (1909) che fissava i minimi salariali in una serie di settori dove la bassa qualificazione e la sovrabbondante offerta di lavoratori (soprattutto donne) abbassavano le paghe, una legge di supporto alla maternità (1911) e il *National Insurance Act* (1911). Quest'ultimo era un provvedimento, finanziato dai lavoratori, dai datori di lavoro e dallo stato, che forniva assistenza sanitaria a chi lavorava (non ai loro familiari, mogli e figli, però) e sussidi di disoccupazione a chi aveva perso il lavoro, ma era basato su un sistema obbligatorio contributivo e perciò meno redistributivo della legge sulle pensioni di vecchiaia. La legge riguardava gli occupati, i contribuenti, e coloro che avevano perso il lavoro nei settori della meccanica, delle costruzioni navali e dell'edilizia -, non era quindi una misura universale.⁶⁰⁵ Essa venne anche contestata dai sindacati, dalle *Friendly Societies* e dalle compagnie assicurative perché questi soggetti temevano la concorrenza da parte dello stato in campo assicurativo. Nel 1909 venne anche approvata una legge finanziaria, la famosa "*People Budget*" di Lloyd George - lo *Chancellor of the Exchequer* del governo Asquith -, a carattere redistributivo in quanto faceva pagare le tasse direttamente sui redditi e sulla ricchezza e non, come in precedenza, indirettamente sui consumi.⁶⁰⁶ Oltre a questi provvedimenti in materia di protezione sociale, il governo a guida liberale varò poi nel 1909 la prima legge inglese sulla pianificazione urbanistica, lo *Housing & Town Planning Act* di cui ci occuperemo più avanti. Nel 1913 fu invece approvato, con l'appoggio della *Eugenic Education Society*, il *Mental Deficiency Act* che provvedeva all'istituzionalizzazione delle persone che soffrivano di malattie mentali.⁶⁰⁷

In sostanza, come molti studiosi hanno osservato, ciò che emerge dall'approvazione di questi provvedimenti è che il governo dei liberali voleva evitare che una serie di gruppi sociali poveri (bambini, anziani, lavoratori occupati, ma temporaneamente senza lavoro o ammalati) potessero cadere in situazioni per cui sarebbero stati costretti a ricorrere alla *PL* o a vedere le loro condizioni di vita aggravarsi sempre più. Nell'insieme si trattava di misure che tendevano a proteggere dai rischi della vecchiaia, delle malattie, della disoccupazione e dell'infanzia una popolazione che per quanto povera non versava ancora in quelle con-

605 R. Pearson and G. Williams, *Political Thought and Public Policy in the Nineteenth Century*, *op. cit.*, p. 167 e M. Pugh, *State and Society*, *op. cit.*, pp. 158-161.

606 M. Pugh, *State and Society*, *op. cit.*, pp. 168-169.

607 R. A. Soloway, *Demography and Degeneration*, *op. cit.*, p. 107.

dizioni di indigenza e di miseria che erano coperte dalla *PL*.⁶⁰⁸ Le misure approvate trovavano anche l'appoggio delle classi medie. Questa legislazione sociale, che comunque non metteva in discussione i principi del libero mercato, vedeva anche l'appoggio da parte dei datori di lavoro che in questo modo tentavano di catturare il consenso dei loro dipendenti, in un periodo di forti tensioni sindacali, e che si rendevano conto della necessità di migliorare le condizioni di vita dei lavoratori al fine di rendere più efficiente il sistema industriale nazionale.⁶⁰⁹ Da questi provvedimenti erano invece esclusi tutti coloro che per qualche ragione erano considerati responsabili della loro condizione di disoccupazione o di estrema povertà nella vecchiaia. Erano quindi delle misure di protezione sociale che discriminavano tra chi era meritevole e chi no dell'aiuto da parte dello stato. Mentre in precedenza lo stato con la *PL* agiva, con misure molto rigide, soprattutto nei confronti dei molto poveri e del *residuum*, ora i nuovi provvedimenti di protezione sociale si rivolgevano a delle popolazioni considerate a rischio di cadere in condizioni di povertà estrema e di pauperismo. Si può quindi dire che si passò da un concetto di cura dei mali (*PL*), ad un concetto di prevenzione sociale (assicurazioni, previdenza) contro i rischi derivanti dalla disoccupazione, dalle malattie e dalla vecchiaia.

Riassumendo, le politiche sociali introdotte dai governi liberali dal 1906 al 1911 videro: (1) la diminuzione dell'*out-door relief* per gli indigenti versato dalla *PL* perché ora gli anziani poveri (donne e uomini) sopra i 70 anni ricevevano una pensione dallo stato; (2) la trasformazione delle *workhouses* in rifugi per vecchi bisognosi di assistenza, ammalati poveri, orfani, donne senza lavoro e con figli, e indigenti senza casa; (3) la progressiva costituzione di istituzioni o di forme di assistenza specializzate (pensioni, assistenza ai disoccupati, sistema sanitario) che avevano l'intenzione di smantellare il sistema della *PL*; (4) la progressiva separazione dalla massa degli indigenti, dal pauperismo, di un ceto sociale povero, ma meritevole dell'aiuto sociale. Secondo questa prospettiva, la riforma sociale

608 M. Daunton, *Wealth and Welfare. An Economic and Social History of Britain 1851-1951*, Oxford University Press, Oxford 2007, pp. 523-524; D. Fraser, *The Evolution of British Welfare State, A History of Social Policy since the Industrial Revolution*, Palmgrave Macmillan, 2009 (4th ed.), pp. 207-208; J. R. Hay, *The Origins of the Liberal Welfare Reforms 1906-1914*, Macmillan London 1975, p. 12 e pp. 34-35; P. Thane, *Introduction*, in *The Origin of British Social Policy*, *op. cit.*, p. 12; P. Thane, *Non-Contributory Versus Insurance Pensions 1878-1908*, in P. Thane, *The Origin of British Social Policy*, Croom Helm, London 1978, pp. 103-104; P. Thane, *Government and Society in England and Wales, 1750-1914*, *op. cit.*, p. 56.

609 J. R. Hay, *Employers and Social Policy in Britain: The Evolution of Welfare Legislation, 1905-1914*, in P. Thane and A. Sutcliffe, eds, *Essays in Social History*, Clarendon Press, Oxford 1986, pp. 283-284; M. Daunton, *Wealth and Welfare*, *op. cit.*, p. 545.

dei primi anni del XX secolo appare come il mezzo attraverso cui la parte più rispettabile delle classi lavoratrici accedeva a condizioni di vita migliori e più sicure che in passato. Attraverso la riforma sociale le classi lavoratrici rispettabili erano accolte a pieno titolo nel sistema politico, sociale ed economico dell'epoca perché svolgessero un ruolo ben identificabile come produttori e consumatori. Le riforme che venivano varate mantenevano al centro della loro attenzione i principi di efficienza economica.⁶¹⁰ Rimaneva irrisolto il problema costituito dall'esclusione sociale del *residuum*.

4.2 Le riforme urbane, 1890-1909

Nonostante le questioni del sovraffollamento abitativo, del degrado degli *slums*, della congestione delle aree centrali e del disordine delle periferie fossero sempre più al centro dell'attenzione dell'opinione pubblica dagli anni 1880 in poi, le riforme urbane varate dai governi conservatori e liberali vennero decise con un certo ritardo rispetto alle misure di protezione sociale di cui si è parlato precedentemente. Come ha scritto Antony Sutcliffe, "Certainly, environmental reform was only one of many measures canvassed in the social debate of the early 1900s, and only a minority of those concerned with the social question devoted themselves exclusively or predominantly to it. Nevertheless, it enjoyed great prominence, partly because it emerged as a focal point at which a number of reform proposals converged ... social reformers could now be persuaded to consider the possibility that a single strategy of reform might deal with all these problems on a city-wide scale".⁶¹¹ Molto probabilmente le politiche urbane che furono varate in questi anni diedero una dimensione visibile e tangibile all'obiettivo di salvaguardare le classi lavoratrici "rispettabili" dal contagio con coloro che erano considerati non meritevoli di accedere alle misure di sicurezza sociale che iniziavano lentamente ad essere introdotte dagli ultimi governi conservatori e dai primi governi liberali prima dello scoppio della Grande Guerra.

4.2.1 Rinnovo urbano pubblico delle aree interne degradate

Prima di esaminare le politiche urbane riformiste che vennero avviate dagli anni 1890, è utile ricordare quali furono i principali provvedimenti in materia abitativa e urbanistica presi negli anni 1870-1880. La grande questione all'ordine del giorno era allora quella delle condizioni igieniche degli *slums*. Le

610 M. Freedon, *The New Liberalism*, op. cit., pp. 240-241 e M. E. Rose, *The Relief of Poverty, 1834-1914*, Macmillan, London 1986, p. 31.

611 A. Sutcliffe, *Towards the Planned City: Germany, Britain, the United States and France 1780-1914*, Basil Blackwell, Oxford 1981, pp. 63-64.

iniziative che seguirono andarono tutti nel senso della demolizione di singoli edifici degradati (*Torrens Act*, 1868) e dell'abbattimento di più ampie aree insalubri (*Cross Act*, 1875; *Artizans' Dwelling Act*, 1882). Tuttavia anche questi provvedimenti di rinnovo urbano incontrarono dei grossi ostacoli finanziari (alti costi di acquisizione dei suoli e degli edifici da demolire) che frenarono le possibilità di ricostruire nuove abitazioni al posto degli *slums*. Gli interventi attuati furono quelli delle società filantropiche, ma i *tenements* che vennero costruiti non erano accessibili ai più poveri e le operazioni di rinnovo urbano ebbero l'effetto paradossale di aggravare le condizioni abitative negli *slums*.

Di fronte alle difficoltà di applicazione di queste leggi e ai loro effetti in parte perversi, sottolineate anche dalla Commissione d'inchiesta del 1884, il primo ministro conservatore Lord Salisbury (che era anche alla guida di questa Commissione), fece approvare lo *Housing of the Working Classes Act* del 1885 che consentiva e incentivava i comuni, nel caso di Londra il *MBW*, a costruire ed affittare "their first working-class tenements" pubblici in quanto estendeva il concetto di *lodging house* dalle singole stanze alle case occupate da famiglie in affitto.⁶¹² La legge del 1885 abbassava i tassi di interesse sui prestiti alle amministrazioni locali e limitava le compensazioni dovute ai proprietari da cui si acquisivano gli immobili degradati da eliminare per ricostruire nuovi alloggi. Tuttavia, nonostante questa legge, a Londra gli interventi eseguiti dal *MBW* comportarono lo sfratto di 6.188 persone mentre ne vennero rialloggiate solo 2.930. Seguirono poi alcuni anni di crisi politiche ed economiche, durante i quali vennero presentati numerosi altri disegni di legge (*bills*) sulla questione abitativa che però non riuscirono ad essere approvati.⁶¹³

Nel 1890, di fronte al persistere della questione abitativa, si arrivò infine all'approvazione dell'*Housing of the Working Classes Act*. In pratica si trattava di una ripresa e di un miglioramento del *Torrens Act*, 1868 e del *Cross Act*, 1875. La legge prevedeva due tipi di intervento: quelli di rinnovo urbano delle aree degradate e quelli di nuova edilizia prevalentemente periferica. Secondo il primo tipo di intervento, regolato dalla prima e seconda parte della legge, le autorità locali erano autorizzate (a) ad acquisire aree insalubri (*unhealthy areas*) e (b) edifici degradati e pericolosi per la salute ("unhealthy dwellings, either as being themselves unfit for human habitation, or as being obstructive to healthy condition of other buildings"), nel caso i proprietari non intervenissero con le necessarie riparazioni. La seconda parte della legge fu quella che ottenne i maggiori risultati, sebbene

612 A. Ravetz, *Council Housing and Culture. The History of a Social Experiment*, Routledge, 2001, p. 25.

613 E. Gauldie, *Cruel Habitations*, *op. cit.*, pp. 290-293.

del tutto insufficienti rispetto ai problemi da risolvere. Le maggiori resistenze vennero dai proprietari degli alloggi degradati (spesso a loro volta poveri), dalla non volontà delle amministrazioni locali di aumentare le tasse per ottenere le risorse necessarie per gli interventi, e dalla mancanza di case sostitutive di quelle da demolire. Laddove le amministrazioni comunali volevano intervenire, l'obiettivo era quindi ancora quello del rinnovo urbano, ovvero della sostituzione degli *slums* con nuovi *tenements*. Una volta acquisite le aree, le autorità locali potevano redigere degli schemi di miglioramento e di ricostruzione, potevano costruire case per i lavoratori ed erano obbligate a rialloggiare almeno metà della popolazione sfrattata per le demolizioni. Vi era infine l'obbligo di rivendere gli alloggi ai privati entro dieci anni perché non si voleva che le amministrazioni locali diventassero proprietarie di uno *stock* di abitazioni da dare in affitto (questa norma fu cancellata dal *Housing and Town Planning Act* del 1909).

4.2.2 Nuova edilizia pubblica periferica

Come si è detto, la legge del 1890 consentiva ai *county councils*, oltre che la realizzazione di interventi di rinnovo urbano di aree degradate, anche la costruzione di nuovi alloggi in aree precedentemente non edificate o non interessate da schemi di riqualificazione. Questa tipologia di intervento pubblico, regolata dalla terza parte della legge (*the provision of working-class lodging-houses*), in pratica riaggiornava i *Lodging Houses Acts* del periodo 1851-1867 e lo *Housing of the Working Classes Act* del 1885, tutti provvedimenti che in effetti già consentivano alle amministrazioni pubbliche di edificare nuovi alloggi per le classi lavoratrici, ma che avevano incontrato i loro limiti nel fatto che chi interveniva doveva già avere a disposizione i suoli dove edificare. Ora con la definizione di *lodging-houses* si ribadiva che si intendeva costruire anche alloggi per famiglie e non più solo stanze separate in singoli edifici. In questo caso non si trattava solo di rialloggiare delle famiglie sfrattate per interventi di *slum clearance*, ma anche di offrire nuovi alloggi a famiglie povere che vivevano in aree dove non era previsto nessun intervento di rinnovo urbano. La legge consentiva cioè di acquistare terreni esterni alle aree da risanare. L'obiettivo era quindi quello di aggiungere nuovi alloggi per le classi lavoratrici allo *stock* di case già esistenti. I nuovi alloggi potevano essere costruiti dai *councils* o anche dalle società di pubblica utilità (cooperative) e non vi era l'obbligo di rivendere gli alloggi ai privati. In questo modo diveniva più semplice affrontare la questione del sovraffollamento abitativo. Attraverso questa legge si costruirono in Gran Bretagna fino al 1914 circa 24.000 alloggi pubblici.⁶¹⁴ Con il successivo *Housing of the Working Classes Act* del 1894 venne incrementa-

614 P. Malpass and A. Murie, *Housing Policy and Practice*, Macmillan, London 1982, p. 26.

ta la possibilità di chiedere prestiti anche per lavori stradali, fognature, ecc., in connessione con l'edilizia per le classi lavoratrici. Un'ulteriore svolta nelle politiche pubbliche abitative si ebbe nel 1900 con l'approvazione dell'*Housing of the Working Classes Act* che consentì alle amministrazioni locali di acquisire terreni e costruire anche fuori dei limiti amministrativi delle maggiori città (delle *counties*) e quindi anche nei *suburbs*. L'intervento pubblico rimase però marginale: secondo alcune stime, prima del 1909 circa il 98 per cento delle abitazioni occupate dalle classi lavoratrici era stato prodotto da operatori privati. Dopo l'approvazione nel 1909 dell'*Housing & Town Planning Act* le amministrazioni locali produssero fino al 1915 circa 11.000 abitazioni, mentre i privati ne costruirono circa 200.000.⁶¹⁵ Dopo la guerra la situazione mutò e in seguito all'*Housing Act* del 1919, il cui obiettivo, mai raggiunto, era quello di costruire 500.000 alloggi in modo da dimostrare alle classi lavoratrici che non vi era alcuna necessità di una rivoluzione sociale e politica, le autorità locali produssero fino al marzo 1923 più del 60% delle abitazioni e nel periodo tra le due guerre circa il 30% delle case.⁶¹⁶

4.2.3 L'attività edilizia del London County Council

Particolarmente importante per le sue conseguenze fu anche l'approvazione da parte del parlamento del *Local Government Act* del 1888 che istituì i *county councils* (organismi elettivi che raggruppavano più amministrazioni locali). Ciò consentì che a Londra venisse creato nel 1889 il LCC e che al suo interno si formasse l'*Housing of the Working Classes Committee* per individuare le aree insalubri e predisporre progetti di rinnovo e di nuova edificazione (il LCC venne abolito nel 1965 e ricompreso nel *Greater London Council* a sua volta abolito nel 1986 dal governo conservatore di M. Thatcher). All'interno del LCC lavoravano architetti, medici igienisti ed ingegneri. Il LCC inoltre ereditò dal MBW i terreni liberati dagli *slums* in base alle leggi di Torrens e di Cross degli anni 1870. In linea generale, all'interno di questo organismo, i conservatori (*Municipal Reform Party* dal 1907), che costituivano la minoranza fino al 1907 e la maggioranza dopo questa data, erano a favore della rimozione degli *slums*, attraverso piccoli interventi, con eventuale ricostruzione *in loco* da parte delle società filantropiche, perché ciò avrebbe consentito ai proprietari dei suoli di essere compensati ai valori di mercato e le tasse dei contribuenti non sarebbero state troppo alte come nel caso di interven-

615 S. M. Gaskell, *The suburb salubrious: town planning in practice*, in A. Sutcliffe, ed., *British Town Planning: the formative years*, op. cit., p. 40.

616 M. Swenarton, *Building New Jerusalem. Architecture, housing and politics 1900-1930*, IHS BRE Press, Bracknell 2008, p. 41; M. Swenarton, *Homes Fit for Heroes. The politics and architecture of early state housing in Britain*, Heinemann, London 1981.

ti di grandi dimensioni. I conservatori erano anche a favore del mantenimento delle abitazioni dei lavoratori più poveri nelle aree centrali, in quanto ciò avrebbe consentito un vantaggio per tante piccole imprese e laboratori, localizzati nelle aree degradate, che si avvalevano della monodopera meno costosa e meno specializzata che risiedeva in queste zone. I *Progressive* (sostenuti dal *Liberal Party*), invece, che rappresentarono la maggioranza fino al 1907, all'inizio erano a favore di grandi interventi significativi di rinnovo urbano nelle aree centrali degradate, ma in seguito appoggiarono maggiormente la politica di costruire nuovi alloggi nei *suburbs*, avendo in mente una strategia di *filtering up* delle famiglie che al termine della catena degli spostamenti abitativi e geografici permettesse di eliminare gli *slums* nelle aree interne. All'inizio la strategia del LCC fu quella di agire, nelle aree interne della città, con l'abbattimento degli *slums* e la ricostruzione di nuovi alloggi per gli sfrattati dalle demolizioni, e nel dicembre 1889 furono approvate le normative edilizie necessarie (scale, ampiezza delle stanze, altezza dei soffitti, bagni, lavanderie). Tuttavia, dal 1893 il LCC ritenne di non avere sufficienti risorse per proseguire questa strategia. La decisione di ottenere degli affitti pari al 3% degli investimenti fatti non permetteva di rialloggiare gli sfrattati più poveri. Come ha scritto Anthony Wohl, "After ten years of energetic slum clearance and rehousing, the LCC, somewhat reluctantly, decided to become both builder and landlord; at the same time (in 1900), the metropolitan borough councils were given power to build completely new housing for the working classes in addition to the power they already enjoyed to rehouse those evicted by their slum clearance schemes".⁶¹⁷

I primi interventi di rinnovo urbano (*clearance and rebuilding*) effettuati dal LCC furono quelli di Cable Street, Stepney (*Beachcroft Buildings*, 1892-3) e di Yabsley Street, Poplar (*Council Buildings*, 1894). Si trattò di progetti molto simili a quelli del tutto utilitaristici eseguiti dalle società filantropiche. Un salto di qualità si ebbe invece con gli interventi di Boundary Street, di Millbank e con la *Bourne Estate*. Il caso più consistente fu quello di Boundary Street, nel distretto di Tower Hamlets, il cui progetto fu approvato nel 1891 e i cui lavori iniziarono nel 1893. In quest'area, fino al 1900, si costruirono *tenements* per 4.600 abitanti, con appartamenti da due-tre stanze (alcuni con *wc*), sul sito di 15 acri di uno *slum* (Old Nichol) dove vivevano 5.719 abitanti, che venne demolito secondo la prima parte della legge del 1890) per far posto ad una *garden square* circolare e a delle strade con abitazioni e alberate che si disponevano a raggiera attorno al giardino

617 A.S. Wohl, *The Housing of the Working Classes in London, 1815-1914*, in S.D. Chapman (ed.), *The History of Working-Class Housing*, David & Charles, Newton Abbot 1971, p. 40.

centrale (immagini 11 e 12).⁶¹⁸ Il progetto si rivolgeva soprattutto ai lavoratori, artigiani e specializzati, che erano in grado di pagare stabilmente un affitto. Il modello sociale dell'*estate* veniva preso a prestito dalla filantropia privata degli anni 1860 e successivi (*tenements, model houses*), dove le famiglie dovevano pagare un affitto regolare e dimostrare di essere in grado di farlo. Perciò il livello degli affitti, le tipologie abitative e i regolamenti d'uso si mostrarono incompatibili con il tipo di domanda proveniente dai molto poveri che abitavano negli edifici demoliti.⁶¹⁹ Un secondo intervento (effettuato secondo la terza parte della legge, ma di fatto collocato in un'area molto centrale), con un impianto urbanistico simile a quello di Boundary Street e con *tenements* per circa 4.400 persone, venne realizzato a Millbank tra il 1897 e il 1903 sul sito di una vecchia prigione demolita. Un terzo intervento di rinnovo urbano in aree già edificate, realizzato secondo la prima parte della legge, fu quello, per 2.600 persone, della *Bourne Estate* (1902-1905), localizzata tra Clerkenwell Road e Portpool Lane (immagine 13). Un quarto intervento fu quello realizzato nell'area di Tabard Street a Southwark, dove dopo l'eliminazione degli *slums* vennero rialloggiate 2.580 persone in 7 blocchi (i lavori proseguirono con l'*Addison Act* del 1919; immagine 14).

Gli interventi di rinnovo urbano effettuati secondo la prima e la seconda parte della legge del 1890 fino al 1913 permisero di alloggiare a Londra circa 22.000 persone.⁶²⁰ Tuttavia, come ha scritto Wohl, "While it is true that the LCC realized its aim of giving more space for the money than was obtainable in private dwellings in the same area, the fact remains that it did so at rents far beyond the pockets of the casual poor".⁶²¹ Inoltre, a parte gli interventi pubblici di rinnovo urbano, si deve ricordare che "The LCC estimated that over 45,000 working-class rooms in central London and about 70,000 working-class rooms throughout the county of London had been destroyed between 1902 and 1913 to make way for various improvements, and of these only 15,073 were demolished to provide new working-class dwellings", e che "Fundamental laws of supply and demand made it impossible for working-class housing to compete with other interests for centrally located land".⁶²²

Nel 1898 i *Progressisti*, che detenevano la maggioranza all'interno del

618 O. Fleming, *Working Class Dwellings: the Rebuilding of Boundary Street Estate*, London 1900.

619 Per un'analisi molto approfondita di questo caso, si veda il bel libro di S. Wise, *The Blackest Streets. The Life and Death of a Victorian Slum*, Vintage, London 2009 (in particolare pp. 246-276).

620 M. Swenarton, *Homes Fit for Heroes*, *op. cit.*, p. 28.

621 A. Wohl, *The Eternal Slum, Housing and Social Policy in Victorian London*, Edward Arnold, London 1977, p. 266.

622, pp. 302-303.

LCC, iniziarono a cambiare strategia e a puntare maggiormente sulla nuova edilizia periferica o suburbana, consentita dalla III parte della legge dell'*Housing Act* del 1890, piuttosto che sugli interventi di rinnovo urbano delle aree interne degradate. In questo caso il LCC realizzò, con densità maggiori di quelle utilizzate da imprenditori industriali per la costruzione di *model villages* operai, importanti insediamenti (*cottages*) a Tooting (*Totterdown Fields*, 1903-1911, 1.262 abitazioni), a Tottenham (*White Hart Lane Estate*, 1904-1915, 783 abitazioni; immagine 15), a Norbury vicino a Croydon (1906-1910, 218 abitazioni) e a Acton Hammersmith (*Old Oak Estate*, 1912-1923, 736 abitazioni; immagini 16, 17 e 18). Attraverso questi interventi il LCC fornì un'abitazione a circa 25.000 persone.⁶²³ In seguito, altre importanti e grandi *estates*, come Becontree, Roehampton e Billingham, vennero costruite dal LCC dal primo dopoguerra agli anni 1930 adottando degli schemi urbanistici a bassa densità.

4.2.4 Le *public utility societies*, 1901-1912

Una strada alternativa a quella praticata dalle amministrazioni locali per realizzare nuovi alloggi per le classi lavoratrici fu quella intrapresa dalle *Co-partnership Tenant Societies* e dalle *Public Utility Societies*. Queste società erano delle cooperative che ricevevano versamenti da parte dei soci, da investitori di capitali con interessi commerciali, e prestiti e sussidi dallo stato (dal *Public Works Loans Board*) per l'acquisizione della terra e la costruzione delle abitazioni, e distribuivano dividendi ai soci.⁶²⁴ Come ha scritto Martin Gaskell, "The methods adopted by the Tenants Co-Partnership Society [1907] were: to purchase an estate in the suburb of a growing town and to plan or lay out the same, so as to provide suitable playing sites for the tenants and their children; to insist on the reasonable limitation of the number of houses to the acre, so that each house might have a private garden, and on pleasing architectural effects in the grouping and designing of the houses; to erect substantial houses, provided with good sanitary and other arrangements for the convenience of stock-holders desiring to become tenants; to let these at ordinary rents, so as to pay a moderate rate of interest on capital (usually 5 per cent on shares, and 4 per cent on loan stock), dividing the surplus profits, after providing for expenses, repairs and sinking fund, among the tenant stock-holders, in proportion to the rents paid by them. Each tenant stock-holder's share of the profits was credited to him in capital instead of being paid in cash, until he held the value of the house tenanted by him, after which

623 M. Swenarton, *Homes Fit for Heroes*, *op. cit.*, p. 28.

624 Local Government Board, *Housing by Public Utility Societies. The Government Proposals*, April 1919.

all dividends could be withdrawn in cash”.⁶²⁵ A questa società venne affiancato il *Co-Partnership Tenants Housing Council* che aveva compiti di propaganda, di informazione e di assistenza in materie tecniche, finanziarie e architettoniche.

Le cooperative furono attive sia nella realizzazione di insediamenti suburbani, migliori di quelli offerti dai costruttori speculativi e dai *jerry-builders*, sia nell’esperimento delle *garden cities*. Il loro obiettivo era quello di costruire un senso di comunità locali in città che sembravano governate da interessi individualistici e da divisioni di classe. Sostenitori di queste posizioni furono personalità come Geddes e Howard di cui abbiamo parlato in precedenza. Si trattava in sostanza di sperimentare una terza via, tra individualismo liberista e collettivismo (o eguaglianza) socialista, che vedeva nella solidarietà il principio di base per uscire dalla crisi: per evitare il dissolvimento sociale o la iper-concentrazione del potere nello stato, la solidarietà era la strada che gli aderenti al movimento cooperativistico suggerivano a tutti coloro che erano interessati all’integrazione sociale. A questo scopo le cooperative aderirono e si fecero promotrici dell’invenzione del mito della ‘*Englishness*’, ovvero di una società radicata nell’ambiente rurale, dove non esistevano diseguaglianze e conflitti di classe, e dove invece regnavano l’armonia e le gerarchie basate sulle competenze e sulla divisione organica del lavoro.⁶²⁶ Perciò, nella progettazione dei loro insediamenti, le cooperative utilizzarono stili architettonici e urbanistici che richiamavano i villaggi rurali inglesi. L’attenzione alla progettazione di dettaglio dei luoghi (*site planning*) fu notevole. Come ha scritto Standish Meacham, “*Englishness replaced grim realities with the cosy village, where all lived healthy lives, cultivated their gardens, and accepted their place within a hierarchy governed by an elite that understood its obligations to those whom it both ruled and served*”.⁶²⁷

4.2.4.1 *Le public utility societies e i garden suburbs: Ealing e Hampstead Garden Suburb*

Un primo insediamento suburbano realizzato a Londra nel 1901 da una *co-partnership tenants society*, la *Ealing Tenants Ltd*, fu quello di Ealing, nella parte nord-ovest di Londra, promosso da Henry Vivian (1868-1930), un riformatore del settore delle abitazioni molto attivo in quegli anni, segretario della *Labour Association* dal 1890, fondatore nel 1907 della *Co-partnership Tenants Ltd* (una fe-

625 S. M. Gaskell, *‘The suburb salubrious’: town planning in practice*, op. cit., p. 31.

626 R. Colls and P. Dodd, eds, *Englishness. Politics and Culture 1880-1920*, Bloomsbury, London 2014.

627 S. Meacham, *Regaining Paradise*, op. cit., p. 183. Si veda anche P. Mandler, *The English National Character*, Yale University Press, New Haven and London 2006, pp. 133-142.

derazione delle cooperative) e membro dal 1913 della *Garden City Town Planning Association* (1909).⁶²⁸ I membri della *Ealing Tenants Ltd* potevano comprare delle azioni della società e divenire o meno affittuari delle case che venivano costruite dalla cooperativa. Attraverso gli affitti venivano ripagati i prestiti ricevuti dalla cooperativa per la costruzione delle case e se rimaneva un *surplus* questo in parte costituiva un dividendo per i soci, calcolato in proporzione agli affitti pagati da ciascuno di essi, e in parte veniva accantonato in vista di futuri interventi di riparazione degli alloggi. Il piano stradale venne disegnato da Barry Parker e Raymond Unwin, due architetti molto legati al movimento cooperativo.⁶²⁹

Un secondo importante insediamento suburbano fu l'*Hampstead Garden Suburb* promosso dall'*Hampstead Garden Suburb Trust Ltd*, che acquistò i terreni nel 1906, e da due *co-partnership tenants societies*, la *Hampstead Tenants Ltd* nel 1907 e la *Second Hampstead Tenants* nel 1909, a cui più tardi se ne aggiunsero altre due, che realizzarono gli alloggi. Gli ispiratori di questo progetto furono Henrietta Barnett e Samuel Barnett che fino ad allora erano stati molto attivi a Whitechapel, tra gli *slums* dell'East End. Qui nel 1884 il Rev. Samuel Barnett aveva fondato *Toynbee Hall*, la prima *settlement house* inglese, e vi era andato a vivere pur mantenendo una residenza nel grande parco di Hampstead Heath dove andare a riposarsi delle fatiche del lavoro negli *slums*.⁶³⁰ Il suo scopo era quello di far incontrare le *élites* intellettuali dell'epoca con gli individui appartenenti alle classi lavoratrici affinché quest'ultimi progredissero dal punto di vista morale. Secondo Burnett, il cambiamento del carattere e delle abitudini individuali, attraverso la guida degli esperti e il rispetto per la loro autorità e le gerarchie, avrebbe consentito la sconfitta della povertà e dell'ignoranza.⁶³¹ Gli studiosi a cui egli si ispirava erano O. Hill, M. Arnold, T.H. Green e Arnold Toynbee, lo storico dell'economia del *Balliol College* di Oxford, morto da poco, a cui la *settlement house* venne dedicata. In questo modo si sarebbe anche arrivati a rigenerare il senso della comunità che si era perso con il progressivo allontanamento tra la cultura delle *élites* e quella delle classi lavoratrici. Per Burnett vi era un interesse comune tra gli individui

628 J. Birchall, "Co-partnership housing and the garden city movement", *Planning Perspectives*, 10, 1995, pp. 329-358.

629 K. J. Skilleter, "The role of public utility societies in early British town planning and housing reform, 1901-36", *Planning Perspectives*, 8, 1993, pp. 125-165.

630 S. Meacham, *Toynbee Hall and Social Reform, 1880-1914. The Search for Community*, Yale University Press, New Haven 1987.

631 Rev. and Mrs. S. A. Barnett, *Practicable Socialism. Essays on Social Reform*, Longmans, Green, and Co., London 1888, e Canon S. A. Barnett and Mrs. S. A. Barnett, *Practicable Socialism. New Series*, Longmans, Green and Co., London 1915, pp. 143-149.

che trascendeva le divisioni di classe. A questo fine a *Toynbee Hall* venivano organizzate delle scuole per adulti, delle lezioni serali per le ragazze, delle esibizioni d'arte, era realizzata una biblioteca, venivano dati degli aiuti finanziari ai poveri e si incentivava la partecipazione dei membri di *Toynbee Hall* alla vita politica locale (p. e. alla gestione della PL attraverso il *Board of Guardians*). Questi compiti erano affidati a studenti provenienti da Oxford e da Cambridge che risiedevano presso la *settlement house*. *Toynbee Hall* era frequentata però dalle classi medio-basse e dai lavoratori specializzati, mentre i *very poor* sembravano difficili da raggiungere. Importante è anche ricordare l'appoggio che *Toynbee Hall* diede al movimento produttivo cooperativistico con la formazione della *Co-operative Aid Association* che aveva lo scopo di fornire dei mutui alle cooperative di produzione dell'East End.⁶³²

Attorno al 1900, però, le speranze di Burnett di ricostruire una comunità di interessi e di valori a livello locale venivano contrastate dall'emergere di differenti prospettive politiche e culturali: quella dei cristiano-socialisti (Steward Headlam, Conrad Noel), sostenitori del principio della fratellanza e del rispetto della cultura delle classi lavoratrici, e quella dei centralizzatori (Hobson, Hobhouse, Webb, Beveridge, R. H. Tawney) che contestavano il lavoro locale e prediligevano politiche statali nazionali e generali. Inoltre, in luogo dell'insegnamento morale, emergeva lo studio della sociologia che si prefiggeva di separare la conoscenza scientifica dalla discussione sui valori. *Toynbee Hall* risentì di questi cambiamenti del clima politico e culturale generale e, da luogo di incontro tra individui di classi diverse e di educazione dei più poveri da parte delle élites, diventò sempre più un osservatorio per la ricerca sociale (sulla *sweating industry* e sulla povertà) e per la messa a punto di proposte pratiche di riforma. Samuel Barnett si rese conto che i propositi di ricreare un senso di comunità nell'East End erano falliti, che diminuivano i frequentatori dei programmi educativi e di incontro sociale, e quindi provò a creare qualcosa di nuovo con la fondazione dell'*Hampstead Garden Suburb*. L'intento era quello di creare *ex-novo* una comunità di individui di diversa estrazione sociale che per il fatto di trovarsi a risiedere nella stessa area avrebbero stabilito tra loro dei forti legami sociali, contrastando così le tendenze in atto alla disgregazione sociale.⁶³³ Oltre a questo, il progetto era quello di costruire case per lavoratori e ceti medi attraverso un piano rispettoso delle bellezze naturali

632 S. Meacham, *Toynbee Hall and Social Reform*, *op. cit.*, p. 66.

633 Nel saggio dal titolo "*Of Town Planning*", contenuto in Canon S. S. Barnett and Mrs. S. A. Barnett, *Practicable Socialism. New Series*, *op. cit.*, p. 264, Henrietta Barnett scriveva che lo scopo della pianificazione urbanistica era "to house all classes in attractive surroundings as at the Hampstead Garden Suburb".

del luogo e disegnato in modo da consentire un facile accesso agli spazi aperti per tutta la popolazione.

Questo insediamento suburbano si trovava localizzato in tutt'altro contesto da quello di Whitechapel. Esso infatti andava ad occupare la parte nord delle colline di *Hampsted Heath* che allora consisteva in un ambiente quasi totalmente rurale alle porte di Londra. H. Burnett e altri formarono nel 1905 l'*Hampstead Garden Suburb Trust Ltd* che acquistò i terreni e divenne il proprietario dell'area. Il progetto urbanistico ed architettonico venne affidato ad Unwin e a Parker che già avevano collaborato a New Earswick, vicino a York, per la costruzione del villaggio operaio voluto dalla famiglia Rowntree, a Ealing, a Leicester, a Cardiff, a Glamorgan e alla progettazione di Letchworth, la prima *garden city* inglese.⁶³⁴ I due architetti progettaronò un quartiere residenziale di *cottages* e corti a bassa densità (immagine 19), mentre la progettazione dell'area centrale (non commerciale), dall'aspetto più urbano dato dalla diversa dimensione degli edifici e dalla presenza di una scuola e di due chiese, venne affidata a Edwin Lutyens (autore tra l'altro del piano per New Delhi; immagine 20). Una zona commerciale con negozi e uffici, che costituiva una sorta di entrata da nord del *garden suburb* dall'aspetto più urbano, venne realizzata lungo Finchley Road dall'arch. Arthur Penty (immagine 21).⁶³⁵ Per la realizzazione di questo *suburb* fu necessario ottenere dal parlamento nel 1906 una deroga rispetto all'applicazione delle *bye-laws* locali.⁶³⁶

Tuttavia, anche questa volta i propositi sociali comunitari dei Burnett erano destinati a fallire. Gli affitti che venivano richiesti e i costi dei trasporti consentirono l'insediamento nel *suburb* solamente a quei lavoratori che potevano contare su di un lavoro stabile e ben pagato.⁶³⁷ Non furono costruite case per i lavoratori casuali (p. e. le donne di servizio), ma case per anziani, bambini abbandonati e donne in difficoltà.⁶³⁸ *Hampstead Garden Suburb* può quindi essere considerato come l'estremo tentativo, fallito, dei Burnett di mettere in contatto fisicamente famiglie di classe media e famiglie appartenenti alle classi lavoratrici, e di imporre a quest'ultime degli stili di vita che erano stati elaborati originariamente in ambito borghese con la progettazione, per esempio, dei primi *suburbs*

634 M. G. Day, *The contribution of Sir Raymond Unwin (1863-1940) and R. Barry Parker (1867-1947) to the development of site planning theory and practice c. 1890-1918*, in A. Sutcliffe, *British Town Planning, op. cit.*, pp. 156-199.

635 M. Miller, *Hampstead Garden Suburb. Arts and Crafts Utopia?* [1992], Phillimore, Chichester 2006; S. Meacham, *Regaining Paradise, op. cit.*, pp. 146-177.

636 S. M. Gaskell, *'The suburb salubrious': town planning in practice, op. cit.*, p. 26.

637 S. Meacham, *Toynbee Hall and Social Reform, op. cit.*, p. 118.

638 S. Meacham, *Regaining Paradise, op. cit.*, pp. 168-169.

a Clapham Common (periferia sud di Londra), a Bedford Park (Chiswick), a Manchester (Victoria Park) e a Birmingham (Edgbaston).⁶³⁹

Sia a Ealing che a Hampstead questo meccanismo di produzione e fruizione delle abitazioni attraverso le *public utility societies* si rivelò da subito accessibile solamente agli artigiani e agli operai specializzati perché i lavoratori più poveri non disponevano del capitale iniziale necessario per entrare a far parte delle cooperative e i loro salari erano inferiori a quelli necessari per pagare gli affitti o, eventualmente, nel tempo, diventare proprietari. Altri *suburbs* vennero costruiti dalle cooperative a Manchester, Cardiff, Liverpool e in altre città ancora. Nel complesso, sembra che le cooperative riuscirono a realizzare in Inghilterra prima del 1916 solamente 7767 abitazioni (quelle prodotte dalle autorità locali furono circa 20.000).⁶⁴⁰

4.2.4.2 *Le public utility societies e la Garden City di Letchworth*

Nel frattempo, mentre a Londra e in altre grandi città britanniche, si attuavano le politiche comunali di rinnovo urbano e di nuova edilizia periferica e le cooperative iniziavano a muovere i primi passi nella direzione della costruzione dei *garden suburbs*, su un piano urbanistico più radicale, dopo la pubblicazione nel 1898 del libro di Howard, *Tomorrow, a peaceful path to real reform*, si formò un vero e proprio movimento per le città giardino. Il movimento raccolse molti sostenitori, anche a livello internazionale, che vedevano nelle *garden cities* la vera alternativa alla crescita urbana e ai mali che essa portava con sé.⁶⁴¹ Nel 1899 venne fondata la *Garden City Association (GCA)* che, all'avvicinarsi dell'approvazione della legge sul *Town Planning* (1909), diventò nel 1907 la *Garden Cities and Town Planning Association (GCTPA)*; nel 1913 venne formata la *International Garden Cities and Town Planning Federation* e nel 1941 si diede vita alla *Town and Country Planning*

639 R. Fishman, *Bourgeois Utopias. The Rise and Fall of Suburbia*, Basic Books, New York 1987, pp. 18-102; N. Barrat, *Greater London. The Story of Suburbs*, Random House, London 2014, pp. 230-234; L. Davidoff and C. Hall, *Family Fortunes. Men and Women of the English Middle Class, 1780-1850*, Hutchinson, London 1988, pp. 368-369.

640 K. J. Skilleter, *op. cit.*, p. 134.

641 T. Adams, *Garden city and agriculture: how to solve the problem of rural depopulation*, Garden City Press, London 1905; T. Adams, *Guide to the Garden City*, First Garden City, London 1905; E. G. Culpin, *The Garden City Movement Up-To-Date*, The Garden Cities and Town Planning Association, London 1913; Geddes P., *Cities in Evolution*, *op. cit.*; G. Benoit-Lévy, *La cité-jardin*, préface par Charles Gide, ed. des Cités-jardins, Paris 1911; G. Benoit-Lévy, *Cités-jardins 1932*, L'Étoile, Pessicart, Nice 1932; Société Française des Habitations a bon marché, *La question de la reconstruction des villes et villages détruits par la guerre. Rapports présentés par MM. G. Risler, J. Dépinay et M. Dufourmantelle et discussions*, Paris 1916. In Germania il Werkbund (1907) si schierò anch'esso a favore delle città giardino.

Association). La *GCA* era strettamente legata alla *Land Nationalisation Society* che era stata fondata nel 1888. Le prime due conferenze della *GCA* vennero tenute a Bourneville (1901) e a Port Sunlight (1902) che erano i *garden model villages*, fondati rispettivamente dai fratelli Cadbury (industriali della cioccolata) vicino a Birmingham e da William Lever (industriale del sapone) vicino a Liverpool, con l'intento di alloggiare le maestranze in un ambiente che richiamasse lo spirito e il mito dell'Inghilterra rurale e medievale (*Englishness*). Nel capitolo sulla questione urbana abbiamo già eseminato le critiche che Howard e altri avevano rivolto alle condizioni di vita delle classi lavoratrici e dei ceti medio-bass nelle grandi città e le proposte che essi facevano per la realizzazione di una serie di *garden cities* che avrebbero dovuto riformare radicalmente l'assetto urbanistico e territoriale della Gran Bretagna. Ora vediamo brevemente il processo attraverso cui si passò dal piano delle proposte teoriche a quello della realizzazione di Letchworth, la prima *garden city* britannica, localizzata a nord-est di Londra, nell'Hertfordshire.

L'iniziativa fu presa da Ralph Neville, presidente della *GCA* e da tempo interessato al movimento cooperativistico, che nel 1902 raggruppò una serie di investitori filantropi interessati al progetto in una società denominata *First Garden City Pioneer Company*. Nel consiglio di amministrazione sedevano, oltre a Neville, alcuni imprenditori, mentre Howard fu nominato *managing director* e Thomas Adam venne scelto come segretario. La società iniziò a raccogliere il capitale necessario ad avviare il progetto ed acquistò un vasto terreno di 6.000 acri nell'Hertfordshire che divenne la sede di Letchworth. Successivamente, nel 1903, la compagnia venne trasformata nella *First Garden City Ltd.*, la quale iniziò a vendere le proprie azioni con l'impegno di distribuire un dividendo del 5% sul denaro investito. In questo modo ci si allontanava dalla visione utopistica di Howard e si scendeva a patti con la realtà degli interessi economici in gioco al fine di assicurare comunque la realizzazione del progetto di una *garden city* alternativa ai *garden suburbs* e al sovraffollamento delle città. Anche il governo della prima *garden city* rimase nelle mani della compagnia e dei suoi azionisti. Nel 1905 venne poi fondata da Henry Vivian la *Garden City Tenants Ltd.*, una *public utility society* che iniziò a costruire e ad affittare le abitazioni in diritto di superficie per 99 anni.⁶⁴² Altre società di questo genere furono la *Letchworth Cottages and Buildings, Ltd.* (1907) e la *Howard Cottages Society* (1911). Queste società costruirono abitazioni per i ceti artigianali e impiegatizi in quanto i lavoratori non qualificati non possedevano il capitale iniziale necessario per far parte delle cooperative (immagini 22 e 23). Conseguentemente, i prezzi degli affitti per le classi lavora-

642 D. Hardy, *From Garden Cities to New Towns. Campaigning for Town and Country Planning, 1899-1946*, E & FN SPON, London 1991.

trici risultarono alti e questo elemento, unitamente ai bassi salari pagati da alcune imprese manifatturiere ed edili di Letchworth, portò a scioperi e proteste da parte dei lavoratori.⁶⁴³

Il piano urbanistico, redatto da R. Unwin e B. Parker nel 1904, si ispirava, più che allo schema proposto da Howard nel suo libro, ai *garden model villages* operai, costruiti da alcuni imprenditori industriali paternalisti, come Port Sunlight (iniziato nel 1887), voluto da William Hesketh Lever in occasione della rilocalizzazione della sua fabbrica di sapone; Bournville, Birmingham (1895), promosso da George e Richard Cadbury, e New Earswick, York (1901), ideato da Joseph Rowntree e progettato dagli stessi R. Unwin e B. Parker (sia i Cadbury che Rowntree erano quaccheri).⁶⁴⁴ Un'altra fonte di ispirazione erano i *suburbs* che si erano formati per le classi più ricche nelle periferie urbane dalla metà del XIX secolo. Il piano per Letchworth prevedeva diverse zone funzionali (residenza, industria, attività agricole, orti, scuole, collegamenti ferroviari, ecc.). Circa la questione della divisione di classe dello spazio urbano, secondo Meacham, "Parker and Unwin designed the city with clearly demarked working-class and middle-class districts".⁶⁴⁵ Anche la sperimentazione di progetti urbani che avrebbero dovuto supportare forme di vita comunitarie (cucine e spazi di incontro collettivi) incontrò grandi difficoltà. Un altro elemento da segnalare è che nei regolamenti si faceva divieto alla presenza di sale da ballo e all'apertura di *pubs* e alberghi, seguendo così una strategia immunitaria volta a prevenire i pericoli derivanti dal bere e dalla presenza di stranieri. A questo proposito, Georges Benoit-Lévy scriveva nel 1932 che "L'interdiction de la vente des boissons alcooliques sur le territoire de la Cité-Jardin subsiste toujours et, lorsque, dans un hôtel, vous désirez une bouteille de vin ou un verre de bière, il faut faire patientier votre suif jusqu'à ce que le chasseur de l'hôtel ait été les quérir au village voisin".⁶⁴⁶ Anche in questo caso divenne presto evidente che il *target* sociale non era composto dagli abitanti degli *slums*, come immaginava Howard, ma dal ceto artigianale e da una piccola e media borghesia che voleva e poteva allontanarsi dalla metropoli.⁶⁴⁷

Nel 1914 la popolazione di Letchworth ammontava a circa 9.000 persone. Una seconda *garden city* venne invece costruita a Welwyn nel 1920 secondo il

643 S. Meacham, *Regaining Paradise*, *op. cit.*, pp. 123-145.

644 *Ibid.*, pp. 11-43, sul paternalismo di Lever (Port Sunlight) e dei fratelli Cadbury (Bournville).

645 *Ibid.*, p. 109.

646 G. Benoit-Lévy, *Cités-jardins 1932*, L'Étoile, Pessicart, Nice, 1932, p. 32.

647 J. Marsh, *Back to the Land. The pastoral impulse in Victorian England from 1880 to 1914*, Quartet, London 1982, pp. 220-244 e M. Swenarton, *Homes Fit for Heroes*, *op. cit.*, p. 24.

piano predisposto da Louis de Soissons. Come vedremo, il governo però decise di non appoggiare la soluzione delle *garden cities* quando si trattò, nel 1909, di varare la legge sulla pianificazione urbanistica. Viceversa, si diede di fatto il consenso alla costruzione dei *garden suburbs*.

4.2.5 La pianificazione urbanistica delle periferie, 1909

Sulla base delle esperienze relativamente positive ottenute nel controllo dell'espansione suburbana con i progetti pubblici realizzati attraverso l'*Housing of the Working Classes Act* del 1900 e con quelli promossi dalle società di pubblica utilità, si arrivò all'approvazione nel 1909 dell'*Housing, Town Planning Act (HTPA)*, ossia della prima legge che in Gran Bretagna consentiva alle amministrazioni locali di pianificare le modalità della crescita urbana periferica. L'esperienza più radicale della *garden city* di Letchworth, che allora suscitava grande interesse ed entusiasmo, non fu invece presa in considerazione dal governo, se non per la parte relativa allo *zoning* delle diverse funzioni (residenza, servizi, aree industriali, ecc., peraltro già sperimentata in Germania) e all'idea di costruire insediamenti a bassa densità piuttosto che *tenements*. In sostanza, fu rigettata la strategia radicale formulata da Howard e altri di promuovere la realizzazione di un sistema di *garden cities* intorno alle maggiori aree urbane per contrastarne la crescita e la congestione, e venne invece presa la decisione di limitarsi ad un più limitato controllo dell'espansione territoriale suburbana delle città esistenti. Per questa ragione gli esponenti della *GCA* criticarono la nuova legge. Come scriveva C. B. Purdom, "The essential idea of town-planning as it is practiced in England is the antithesis of the Garden City idea. The town-planner says: we want to lay out in advance the land over which our towns are to spread; ... we want to prepare for the endless growth of the huge monster. The Garden City says: we need to put a limit to the size of the town: we need to preserve these fields so that they shall not be destroyed; we need to remake town life in small towns in the midst of the country".⁶⁴⁸ Con la legge del 1909 le periferie non sarebbero più cresciute con il solo controllo dei regolamenti edilizi, bensì attraverso un piano urbanistico che avrebbe previsto i collegamenti con i centri urbani, le aree residenziali, quelle verdi, quelle per i servizi (commerciali, scolastici, per il tempo libero) e, eventualmente, anche le aree per l'industria.⁶⁴⁹ L'espansione urbana si sarebbe sviluppata secondo il modello dei *garden suburbs* quali, a loro volta, avevano recepito alcune delle idee avanzate dai sostenitori delle *garden cities*. Solamente dopo la seconda guerra mondiale il governo decise di attuare, in un quadro di pianificazione eco-

648 C. B. Purdom, *The Garden City*, *op. cit.*, pp. 202-203.

649 G.E. Cherry, *Town Planning in Britain since 1900*, Blackwell, Oxford 1996, p. 35.

nomica e territoriale nazionale, la politica delle *New Towns* che aveva le sue radici nelle *garden cities* di Letchworth e di Welwyn.

4.2.5.1 Il ruolo del National Housing Reform Council

Il processo di approvazione dell'*HTPA* fu lungo e faticoso perché furono molte le resistenze che si opposero ad un provvedimento legislativo nazionale che dava poteri di pianificazione spaziale alle amministrazioni locali. Sul piano politico la legge fu fortemente voluta in particolare dal *National Housing Reform Council* (NHRC) che esercitò una forte pressione sul *LGB* che era parte degli organi di governo dello stato ed in particolare doveva amministrare la *PL* e la legislazione a carattere locale. Il NHRC avrebbe voluto anche che venisse approvata una nuova legge sulla casa e una nuova legge che permettesse l'acquisizione di terreni periferici da parte delle amministrazioni locali. Si chiedeva che venissero facilitati i crediti alle *public utility societies* da parte del governo. Si auspicava la creazione di una "Central Housing Authority to guide, encourage, and even compel Local Authorities to use their powers".⁶⁵⁰ Come scriveva nel 1915 Henry R. Aldridge (nelle vesti di segretario del *National Housing and Town Planning Council*), il NHRC, di cui era allora presidente W. Thompson, organizzò nel 1906 una delegazione, per promuovere una nuova legge sulla casa e la pianificazione urbana, che venne ricevuta dal governo e che suscitò in particolare l'appoggio di John Burns, il presidente del *LGB*.⁶⁵¹ La delegazione presentò un documento che affrontava la questione abitativa delle classi lavoratrici. Si sosteneva che le autorità locali dovevano essere stimolate a mettere in opera i loro compiti secondo la legislazione esistente sulla sanità e le abitazioni, e che dovevano essere introdotti degli emendamenti migliorativi alla legislazione sanitaria. Veniva inoltre affermato che le autorità locali dovevano dotarsi di ampie riserve di terreni periferici di cui disporre in caso di necessità di espansione edilizia.⁶⁵² A questo fine, la delegazione auspicava che venissero adottate nuove norme sull'acquisizione dei suoli. Quanto alla pianificazione urbana si affermava che le autorità locali avrebbero dovuto avere il potere di redigere dei piani per regolare la crescita periferica, in particolare in merito al sistema stradale, agli spazi aperti, agli edifici pubblici e alle abitazioni per i lavoratori.⁶⁵³ La delegazione sosteneva anche, ricalcando le

650 National Housing Reform Council, *Annual Report, 1906-1907. To Fight the Slum - Old and New*, Leicester, p. 5.

651 H. R. Aldridge, *The Case for Town Planning*, The National Housing and Town Planning Council, London 1915, p. 154.

652 Cfr. *ibid.*, p. 164.

653 Cfr. *ibid.*, p. 165.

indicazioni di R. Unwin, che avrebbero dovuto essere adottati dei regolamenti (*bye-laws*) che assicurassero una crescita suburbana a bassa densità, che impedisse di costruire strade molto costose e che invece incentivassero un'accessibilità a piccoli raggruppamenti di abitazioni: “(a) Bye-laws should be strengthened in the direction of securing more open spaces and larger gardens when new housing estates are developed. There should be a clause prohibiting, except under special conditions, the building of more than a certain number of houses or rooms per acre, according to the nature of the district. (b) Bye-laws as to new roads should make provision for a new and less expensive type of street, when used solely for access to groups of cottages, by requiring only part of the roadway to be made up. (c) Bye-laws as to the structure of walls and buildings should be revised in the direction of avoiding unnecessary expense, while encouraging the use of new materials and better methods of construction”.⁶⁵⁴ Si ricordavano infine le conseguenze nefaste, umane ed economiche, derivanti dal sovraffollamento abitativo e dagli *slums*. “Intemperance, lunacy, physical deterioration, unemployment, poverty, and hooliganism followed in the train of other evils arising from bad housing conditions, although these by no means exhausted the consequences of the body-blighting, soul-destroying conditions of overcrowding and the slums”.⁶⁵⁵

In contrapposizione a quanto accadeva in Gran Bretagna, per la delegazione si doveva seguire l'esempio della Germania, studiato da Horsfall, dove delle inchieste molto dettagliate consentivano alle amministrazioni locali di stimare i fabbisogni abitativi, consentendo così di pianificare la crescita suburbana e l'acquisizione dei suoli necessari, e dove i regolamenti edilizi permettevano di evitare la monotonia delle lunghe file di case a schiera che caratterizzavano le periferie in Gran Bretagna.⁶⁵⁶ Il lavoro di Horsfall dimostrava che “The plan and the building regulations together can create districts of different character, some for dwellings, some for manufactures, and, in the district for dwellings, prevent the erection of long rows of monotonous houses, and the covering of too large a portion of each site with buildings”.⁶⁵⁷ Il *town planning* doveva passare da un approccio artistico ad uno scientifico: “it is necessary that the science of Town Planning - as distinct from the art of Town Planning - should be made the subject of special consideration and that certain fundamental principles of good town planning

654 *Ibid.*, p. 166.

655 *Ibid.*, p. 166.

656 Cfr. *ibid.*, p. 167.

657 *Ibid.*, p. 169.

should be clearly enunciated”.⁶⁵⁸

Per la delegazione del *NHRC* lo scopo della pianificazione urbana era quello di incrementare la salute e il benessere generale dei cittadini. Oltre a ciò era necessario assicurare degli ampi spazi aperti attorno alle case, il loro raggruppamento armonico e il loro soleggiamento.⁶⁵⁹ Questi nuovi insediamenti pianificati dovevano formare delle “comunità organizzate”. Il documento del *NHRC* appoggiava anche le rivendicazioni salariali dei lavoratori che avrebbero permesso loro di costituire una “domanda effettiva” di migliori condizioni di salute, di *comfort* e di accesso alle bellezze naturali.⁶⁶⁰ Nel documento si criticavano le trasformazioni urbanistiche della Parigi di Napoleone III per la loro spettacolarità e per non aver affrontato la questione delle abitazioni per i lavoratori, e quelle di Berlino dove “The sunshine in the “Tiergarten” and “Unter den Linden” is a quite inadequate substitute for the sunshine which should enter the home of the poorest workman”.⁶⁶¹ In contrapposizione a questi stili di pianificazione urbana il documento del *NHRC* sottolineava l'importanza degli spazi aperti abitativi familiari e delle piccole comunità locali, dei campi per praticare gli sports, dei parchi pubblici e della conservazione dei luoghi di interesse storico e naturale.⁶⁶² Particolarmente importante era il giardino della casa uni-familiare “for it renders an intimate personal service to the inhabitants of the home. It means health, rest, sunshine, peace and many other of the best things that life can bring to the workman and his family”.⁶⁶³ Molto importanti erano anche gli spazi aperti vicini alle case: “They serve as recreation grounds so close to the homes that parents can without anxiety allow small children to play in them. An admirable method of using awkward shaped pieces of land between the backs of houses is to devote these to small recreation grounds approached by footpaths only, so that there need be no fear as to the danger to children from passing vehicles”.⁶⁶⁴ Un altro principio fondamentale del piano urbanistico riguardava la predisposizione di differenti tipi di strade, ciascuno dei quali doveva servire a specifici scopi.⁶⁶⁵ La pianificazione urbana doveva inoltre prevedere

658 *Ibid.*, p. 332.

659 Cfr. *ibid.*, p. 335.

660 Cfr. *ibid.*, p. 333.

661 *Ibid.*, p. 334.

662 *Ibid.*, p. 336.

663 *Ivi.*

664 *Ivi.*

665 Cfr. *ibid.*, p. 338.

delle infrastrutture per il traffico e delle aree per lo sviluppo delle industrie che il documento del *NHRC* auspicava si decentrassero dalle aree interne delle città. In conclusione, la delegazione del *NHRC* riteneva che attraverso la pianificazione urbana si potesse controllare la distribuzione della popolazione e delle attività industriali sul territorio periferico in modo da assicurare il massimo benessere pubblico e la salute dei lavoratori.⁶⁶⁶

4.2.5.2 *John Burns e il Local Government Board*

Oltre che dal *NHRC*, una forte pressione sul governo perché venisse approvata una legge urbanistica fu esercitata anche dal *LGB*, in particolare dal suo presidente John Burns (1858-1943). Burns era un ex-sindacalista, membro della *Social Democratic Federation* dal 1883, arrestato nel 1887 per la manifestazione dei lavoratori e dei disoccupati di Trafalgar Square del 13 novembre (“*Bloody Sunday*”), organizzatore dello sciopero dei portuali del 1889, membro del *LCC* dal 1889, deputato *Liberal* dal 1892 e presidente del *LGB* dal 1906 al 1914 (nominato dal Primo Ministro liberale H. Campbell-Bannerman).⁶⁶⁷ Come molti suoi contemporanei schierati su posizioni progressiste, egli era però anche un acceso anti-semita e frequentemente dichiarava tutto il suo disprezzo per il fenomeno del pauperismo (lavoratori precari, persone che non vogliono lavorare, perdigiorno) che minacciava di contaminare i lavoratori poveri, ma rispettabili.⁶⁶⁸ Per Burns, come scriveva nel 1893, i veri disoccupati dovevano essere tutelati ed essere distinti da coloro che approfittavano della *PL* e della benevolenza privata.⁶⁶⁹ La collettività doveva procurare delle occupazioni stabili per i lavoratori volenterosi in modo da prevenire il processo di degenerazione che culminava nel pauperismo e nella carità pubblica e privata. Egli quindi scriveva che “the cheapest, best, and safest way of all to prevent the idle man, the potential loafer, pauper, or criminal, from being a burden is to provide him with work which will be his salvation and the community’s gain”.⁶⁷⁰ Per il socialista Burns, il lavoratore rispettabile doveva essere distinto dal perdigiorno: “I contend, as a Socialist ...

666 Cfr. *ibid.*, p. 342.

667 D. Fraser, *The Evolution of British Welfare State*, *op. cit.*, p. 187. S. e B. Webb, *The History of Trade Unionism 1666-1920*, *op. cit.*, 1920, p. 404.

668 K. D. Brown, *John Burns*, Royal Historical Society, London 1977, p. 114 e D. H. Cole, *John Burns*, The Fabian Society, London 1942.

669 J. Burns, *The Unemployed*, Fabian Tract, 47, London 1893, p. 3 (ripubblicato in E. J. Evans, ed., *Social Policy 1830-1914. Individualism, Collectivism and the Origins of the Welfare State*, Routledge & Kegan Paul, London 1978).

670 *Ibid.*, p. 6.

that until the differentiation of the labourer from the loafer takes place, the unemployment question can never be properly discussed and dealt with”.⁶⁷¹

Come presidente del *LGB*, l'obiettivo di Burns era allora quello di assicurare, attraverso il *town planning*, migliori condizioni abitative alle classi lavoratrici povere ma rispettabili. Nel 1908 presentò in parlamento il disegno di legge sulla casa e la pianificazione urbana e dichiarò: “Its object was to provide a domestic condition for the people in which their physical health, their morals, their character, and their whole social condition would be improved; its aims - in broad outline, and hopes to secure the home healthy, the house beautiful, the town pleasing, the city dignified, and the suburb salubrious ... On its housing side the Bill seeks to abolish, reconstruct and prevent the slum. It asks the House of Commons to do something to efface the ghettos of meanness and the Alsacias of squalor that can be found in many parts of the United Kingdom”.⁶⁷² Egli inoltre dichiarava che si dovevano espropriare i proprietari di terreni per costruire case per i lavoratori.⁶⁷³

Dopo l'approvazione della legge, intervenendo alla prima conferenza sul *Town Planning* organizzata dal *RIBA* a Londra nel 1910, Burns spiegava le diverse ragioni per cui era necessaria una legge urbanistica: “Environment has a wonderful effect upon character ... cities are not only emporiums of goods, centres of commerce and trade; they are places where utility, comfort, and beauty can be and ought to be combined ... The mean street produces the mean men, the lean and tired women, and the unclean children”.⁶⁷⁴ Per Burns, “industrial, social, commercial, and Imperial town planning must go hand in hand with better housing, wider roads, higher wages, and increasing sobriety”.⁶⁷⁵ Nell'antichità, città come Roma, Firenze, Selinunte e Atene erano meglio organizzate e meno squallide delle città moderne.⁶⁷⁶ Per quanto riguardava l'eliminazione degli *slums* Burns dichiarava che “The people of our poorer towns suffer not only from lack of means, they suffer for poverty of spirit; their dismal temper is often

671 *Ibid.*, p. 8.

672 Cit. in W. Kent, *John Burns: Labour's Lost Leader. A Biography*, Williams & Norgate, London 1950, p. 184.

673 E. J. Evans, ed., *Social Policy 1830-1914*, *op. cit.*, pp. 255-256.

674 J. Burns, *Intervento*, in *The Transactions of the Royal Institute of British Architects Town Planning Conference, London, 10-15 October 1910* [1911], introduction by William Whyte, Routledge, London 2011 p. 64.

675 *Ibid.*, p. 66.

676 Cfr. *ibid.*, p. 68.

caused by their squalid environment ... Every day we see children's characters spoiled, their natures stunted by the depressing circumstances in which they live ... Spoiled lives in the soiled homes, in the slatternly streets, are often causes of dirt, drink, degradation, loafing, and dependence in many of our big cities. When a slum vanishes a brewery falls and public-houses disappear! ... So long casual labour broods in squalid lairs, in sunless streets, and ugly dwellings are its only habitation, we shall continue to turn out nervous mannikins instead of enduring men".⁶⁷⁷ Secondo Burns, era necessario disperdere la popolazione più povera dalle aree centrali degradate, ma si doveva pianificare la crescita dei *suburbs* perché "the indiscriminate unorganised spreading, without control, of straggling suburbs" consumava eccessivamente il suolo agricolo e necessitava di un coordinamento.⁶⁷⁸ L'obiettivo del piano urbanistico era per Burns quello della prevenzione delle malattie fisiche e morali derivanti dal degrado e dal sovraffollamento delle condizioni abitative e urbane: "What is our modest object? Comfort in the house; health in the home; dignity in our streets; space in our roads; and a lessening of the noises, the smoke, the smells, the advertisements, the nuisances that accompany a city that is without a plan because its rulers are governors without ideas and its citizens without hopeful outlook and imagination".⁶⁷⁹ Per il presidente del *LGB* gli artigiani (*artisans*) stavano migliorando la loro condizione abitativa. Rimaneva però il problema delle condizioni abitative dei molto poveri, dei lavoratori disoccupati o con lavori occasionali: "friends, we have to think of those lower even than the artisan: we have to think of the great mass of mankind, the hewers of wood and the drawers of water, the skilled, the unskilled, and, above all, the casual labourer; and the responsibility rests upon us in house and town planning to see that the labourer is provided with infinitely better house and street accomodation than he now secures".⁶⁸⁰ Tuttavia, rispetto a questo problema, Burns non offriva nessuna soluzione, cosicché sembra che la pianificazione urbana avesse come principale obiettivo quello di assicurare migliori condizioni abitative e urbanistiche a quei lavoratori che sarebbero stati in grado di vivere nei *suburbs* e di affittare o comprare una casa con giardino in comunità dotate di servizi e ricche di spazi aperti. I modelli insediativi a cui Burns faceva riferimento erano infatti quelli dei *model villages* operai, dei *garden suburbs*

677 *Ibid.*, p. 65. Si veda anche J. Burns, *The Liberal Government and the Condition of the People*, 1912, dove egli si dichiara a favore del *free trade* che tiene bassi i prezzi e sostiene che attraverso la tassazione si sono migliorate le condizioni di vita dei poveri.

678 *Ibid.*, pp. 69-70.

679 *Ibid.*, p. 67.

680 *Ibid.*, p. 66.

e delle *garden cities* perché dimostravano che il decentramento della popolazione e delle attività economiche dalle aree centrali degradate, sovraffollate e congestionate poteva essere fatto in modo ordinato, scegliendo i terreni più adatti, garantendo la salubrità degli insediamenti, predisponendo un piano di sviluppo, suddividendo le zone secondo le diverse funzioni (industriali, terziarie, residenziali, ricreative, agricole, ecc.) che era necessario prevedere. Nelle pubblicazioni del *LGB* si indicavano i lavoratori come gli interessati alle abitazioni pubbliche e si suggeriva un'edilizia il più possibile a bassa densità (si allegavano anche le piante di alcuni edifici modello).⁶⁸¹

4.2.5.3 *Lo Housing, Town Planning Act, 1909*

Vediamo ora i contenuti tecnici della legge urbanistica del 1909. Di fatto essa era una sorta di appendice ad una legge sull'edilizia per le classi lavoratrici che emendava quella del 1890. La legge era divisa in due parti.⁶⁸² La prima parte riguardava la questione sanitaria degli *slums* e l'edilizia per le classi lavoratrici. La seconda parte riguardava invece la redazione e approvazione di "schemi urbanistici" di crescita dell'edilizia periferica. Le due parti erano tra loro connesse nel senso che gli schemi urbanistici riguardavano la crescita periferica che seguiva all'eliminazione degli *slums* nelle aree interne e all'immigrazione urbana di nuove popolazioni provenienti dall'esterno. Secondo quanto recitava la legge, il *LGB* (struttura del governo centrale) poteva preparare o accettare da privati uno schema di controllo dello sviluppo edilizio di un'area: "A town planning scheme may be made in accordance with the provisions of this part of this Act as respects any land which is in course of development or appears likely to be used for building purposes, with the general object of securing proper sanitary conditions, amenity, and convenience in connexion with the laying out and use of land, and of any neighbouring lands". Lo schema doveva contenere indicazioni sulle "General provisions" riguardanti infrastrutture, costruzioni (*buildings, structures, and erections*), spazi aperti pubblici e privati, preservazioni di beni storici o naturali, fognature, illuminazione ed acquedotti. Con l'approvazione dello schema urbanistico da parte del *LGB* si superava quindi la pratica usuale dei progetti edilizi presentati al parlamento per l'approvazione di singole e parziali modificazioni che potevano risultare incoerenti nel loro insieme. La legge permetteva di coordinare tra loro le iniziative private, quelle pubbliche e quelle delle *public utility societies*, superan-

681 Local Government Board, *The Housing of the Working Classes Acts, 1890 to 1909. Memorandum with respect to the Provision and Arrangement of Houses for the Working Classes*, Darling and Son, London 1913.

682 Cfr. W. Addington Willis, *Housing and Town Planning in Great Britain*, Butterworth, London 1910.

do le pratiche dei regolamenti edilizi (*bye-laws*) che, occupandosi solo dei lotti da edificare, producevano un territorio frammentato e senza servizi. Essa non conteneva misure circa l'ampiezza delle strade, l'altezza degli edifici, la densità edilizia, ecc., ma dava alle autorità locali la possibilità di approvare uno schema di sviluppo unitario. La legge riguardava le nuove porzioni del territorio comunale da edificare e quindi non si occupava della città esistente. Non si trattava quindi di una legge che riguardava tutto il territorio delle amministrazioni locali, bensì di un provvedimento che intendeva regolare meglio solo lo sviluppo periferico di quelle parti che erano in via di trasformazione o che si desiderava edificare. Come si è detto in precedenza, gli interventi riguardanti la città esistente, ovvero la questione degli *slums*, era regolata dalla prima parte della legge, ma in questo caso non era previsto nessun piano di intervento unitario.

La legge disponeva anche che le autorità locali potessero sostituirsi ai privati che non eseguivano le opere previste dal piano, in assenza delle quali il piano stesso sarebbe risultato inefficiente. L'autorità locale poteva anche acquisire i terreni dai privati o espropriarli e sostituirsi ad essi se riteneva che ciò fosse necessario per ragioni di pubblica utilità: "The responsible authority may, for the purpose of a town planning scheme, purchase any land comprised in such scheme by agreement, or be authorised to purchase any such land compulsorily in the same manner and subject to the same provisions ... as a local authority may purchase or be authorised to purchase land situate in an urban district for the purposes of part III. of the Housing of the Working Class Act, 1890". Tuttavia, a parte il fatto che si trattava solo di una possibilità e non di un obbligo, quello che veniva a mancare in questo caso era la possibilità per le autorità locali di acquisire dei terreni con un largo anticipo rispetto alle necessità immediate di espansione edilizia, quando ormai i suoli avevano subito dei rilevanti incrementi di valore.⁶⁸³ Dopo la legge del 1909 vennero approvati l'*Housing Act* del 1914, che prevedeva prestiti statali alle *public utility societies*,⁶⁸⁴ e un nuovo *Housing, Town Planning Act* del 1919 che indicava la responsabilità delle autorità locali nei confronti delle abitazioni per le classi lavoratrici. Le amministrazioni locali potevano costruire, abbattere *slums* e ricostruire, acquisire terreni. Le *public utility societies* venivano aiutate con dei mutui.⁶⁸⁵ Con l'approvazione di queste nuove leggi sulla pianificazione urbanistica diveniva anche necessario che le amministrazioni locali si dotassero delle strutture adeguate a questi nuovi compiti. A questo scopo nel

683 G. E. Cherry, *Town Planning in Britain since 1900*, *op. cit.*, p. 36.

684 M. Swenarton, *Homes Fit for Heroes*, *op. cit.*, p. 47.

685 Ministry of Health, *Housing by Public Utility Societies* e Ministry of Health, *Housing, Powers and Duties of Local Authorities*, 1919.

1913 venne fondato il *Town Planning Institute* che aveva come obiettivi la supervisione dei corsi di studio in urbanistica e la certificazione dell'abilitazione alla professione (nel 1907 il *RIBA* aveva creato un *Development of Town and Suburbs Committee* che venne rinominato nel 1908 *Town Planning Committee* e di cui fecero parte urbanisti come R. Unwin e Patrick Abercrombie).

In conclusione, la legge urbanistica del 1909 consentiva alle amministrazioni locali di pianificare, ordinare e organizzare la nuova espansione periferica residenziale e industriale, superando così i limiti della crescita controllata solamente dai regolamenti edilizi.⁶⁸⁶ L'obiettivo del piano urbanistico era quello della prevenzione delle malattie fisiche e morali derivanti dal degrado, dal sovraffollamento e dalla congestione delle condizioni abitative e urbane, secondo gli ideali delle classi medie e delle *élites* professionali.⁶⁸⁷ Nonostante il largo consenso circa il disordine dell'espansione periferica e la mancanza di servizi nei nuovi quartieri suburbani, la legge di fatto non riscosse un grande successo presso le amministrazioni locali. Nel lasso di tempo che andò dall'approvazione della legge nel 1909 al dicembre 1913 furono approvati o risultarono in corso di preparazione solamente 66 schemi di pianificazione urbana, spesso riguardanti unicamente alcune parti delle periferie e non l'intero territorio comunale non edificato.⁶⁸⁸ Ciò significò che fino alla prima guerra mondiale la crescita urbana continuò in grandissima parte a non essere regolata. Nonostante la legge del 1909, la crescita periferica che avveniva attraverso il sommarsi di espansioni suburbane progettate isolatamente dal contesto non permise un chiaro miglioramento delle condizioni di vita urbane perché, se diminuì il sovraffollamento abitativo degli strati superiori delle classi lavoratrici, non altrettanto si può dire per quanto riguarda la congestione urbana, la pressione delle periferie sulle aree centrali e la continua erosione della campagna. Questo processo di suburbanizzazione raggiunse il suo apice negli anni 1930 quando molti *suburbs* si saldarono tra loro costituendo un *continuum* urbano o delle conurbazioni.

Sebbene non esplicitato, era evidente che l'obiettivo della legge era quello di costituire una condizione abitativa migliore per gli strati più alti delle classi lavoratrici. Lo scopo della legge nel suo complesso era quello di assicurare un'abitazione nuova, dignitosa, dotata di moderni impianti sanitari, sufficientemente ventilata e soleggiata, a quelle famiglie che, pur povere, erano in grado di pagare

686 H. Meller, *Towns, Plans and Society in Modern Britain*, Cambridge University Press, Cambridge 1997.

687 G. E. Cherry, *Town Planning in England*, *op. cit.*, p. 212 e A. Ravetz, *Council Housing and Culture. The History of a Social Experiment*, Routledge, 2001, p. 8.

688 Land Enquiry Committee, *The Land*, Vol. II Urban, Hodder and Stoughton, London 1914, p. 149.

un affitto alle autorità locali o alla proprietà privata, o potevano pagare le rate per un mutuo, ed erano in grado di pagare il costo dei trasporti dalle aree periferiche ai luoghi di lavoro. Infatti la legge non obbligava le amministrazioni locali ad espropriare i terreni per costruire abitazioni a basso costo. Molti pensavano - ma si illudevano - che la costruzione di nuove abitazioni per le classi lavoratrici nelle aree periferiche delle città avrebbe consentito l'insorgere di un processo di *filtering down* degli alloggi che avrebbe portato gli indigenti a lasciare gli *slums* per andare a occupare le case liberate da coloro che migravano verso i *suburbs*.⁶⁸⁹ Secondo E. Gauldie, con l'incremento delle demolizioni per l'eliminazione degli *slums* e con le difficoltà incontrate nella riedificazione, "in spite of an undeniable increase in house-building activity by local authorities, the country's stock of houses was diminished rather than increased by the 1909 Housing and Town Planning Act".⁶⁹⁰ Dagli inizi del XX secolo, in Gran Bretagna si cercò di affrontare la questione delle abitazioni (sovraffollamento, mancanza d'aria e di soleggiamento) e la questione del disordine delle periferie suburbane attraverso l'intervento delle amministrazioni locali e delle *public utility societies* e con la progettazione di quartieri periferici a bassa densità. Il rinnovo urbano delle aree centrali degradate subì un ulteriore rallentamento per i suoi costi e fu ripreso soltanto attraverso l'*Housing Act* del 1930. Fu tuttavia chiaro fin da subito che i quartieri suburbani che potevano essere costruiti dalle amministrazioni locali e dalle cooperative erano fuori dalla portata dei *poor* e *very poor*.

Una conferma dei limiti sociali della legge del 1909 la si può trovare nella prima esperienza di pianificazione di una grande città: il piano (1911-1913) che venne redatto per un'estensione periferica di Birmingham stabilì che l'uso del suolo fosse per le residenze, il verde e gli spazi aperti e che la densità edilizia fosse molto bassa (in media 12 abitazioni per acro).⁶⁹¹ Della difficoltà di risolvere la questione abitativa attraverso delle semplici misure che incentivassero la dispersione pianificata a bassa densità della popolazione nelle periferie era consapevole già allora uno dei principali sostenitori del *town planning* come George Cadbury (industriale della cioccolata, quacchero, nato nel ricco *suburb* di Edgbaston, e fondatore del *Garden Village* a Bournville, vicino a Birmingham) che scriveva: "the movement for spreading the people out from the centre of the city will be accelerated, and in that way the overcrowding will be lessened. But so long as

689 G. E. Cherry, *Cities and Plans*, Edward Arnold, London 1988, p. 71.

690 E. Gauldie, *op. cit.*, p. 306.

691 G. E. Cherry, *The Evolution of British Town Planning. A history of town planning in the United Kingdom during the 20th century and of the Royal Town Planning Institute, 1914-1974*, Leonard Hill, 1974, p. 65 e G. E. Cherry, *Birmingham*, *op. cit.*, pp. 89-109.

men are in receipt of wages which do not permit them to pay a reasonable rent for a house, Town Planning can do but little for them”.⁶⁹² In sostanza, fino alla prima guerra mondiale, solo gli strati superiori delle classi lavoratrici furono in grado di approfittare delle opportunità di decentramento periferico pianificato offerte dalla nuova legislazione sulla pianificazione urbana.

C'è da notare, infine, la particolarità delle politiche abitative e di pianificazione urbana rispetto alle altre misure di riforma sociale più sopra ricordate. Mentre infatti quest'ultime erano misure di assistenza già in qualche modo previste dalla *PL* e che si estendevano, con specifiche leggi, a più ampie categorie di lavoratori poveri ma non indigenti, le politiche pubbliche urbane del periodo 1890-1914 rappresentarono una novità introdotta specificamente per le classi lavoratrici più stabili. Come ha scritto D. Fraser, “A person who was sick, hungry, unemployed or old could in fact turn to the Poor Law for help, and almost all the categories of social need for which the Liberals were now catering were already being dealt with by Poor Law Guardians. The crucial development was the provision of social benefits outside the Poor Law, which did not carry the social or political disability of being categorised a pauper”.⁶⁹³ Non ci fu quindi un filo continuo che condusse dalla *PL* del 1834 alle leggi sulla casa e la pianificazione urbana approvate a cavallo dei due secoli, perché l'intervento dello stato avvenne al di fuori della legge sui poveri. Accedere alle *council houses* ebbe quindi un significato molto diverso da quello, negativo, di essere assistiti dalla *PL*, anche perché queste case, per i loro costi, non erano accessibili ai molto poveri. Le politiche abitative e quelle urbanistiche non configuravano per ora nessun intervento generalizzato da parte dello stato, bensì una strategia volta ad assicurare un *habitat* confortevole a quella parte della popolazione lavoratrice “rispettabile” che sembrava in grado di apprezzarlo e di essere disposta a sostenere dei sacrifici per ottenerlo. Gli *slums* e le *workhouses* erano ancora i soli rifugi per la popolazione molto povera, per il *residuum*. I riformisti (*NL* e *Fabiani*) che volevano abolire la *PL* (*indoor* e *outdoor relief*) e sostituirla con istituzioni specializzate al cui interno prendersi cura anche dei poveri, non concepivano la possibilità che l'assenza di un'abitazione minimamente dignitosa fosse uno dei fattori che spingevano il *residuum* a cercare rifugio nelle *workhouses*. Le *workhouses* erano il rifugio finale, prima della strada, per tutti coloro che soffrivano delle disavventure della vita (malati, disoccupati, lavoratori occasionali, senza casa, orfani, vedove con figli, donne

692 G. Cadbury, *Town Planning. With Special References to the Birmingham Schemes*, Longmans, London 1915, p. x.

693 Cfr. D. Fraser, *The Evolution of British Welfare State*, *op. cit.*, pp. 207-208, che scrive che.

abbandonate dai mariti, alcolizzati, ecc.). Per molti di questi problemi si cercava una soluzione specialistica, ma sul fronte della casa poco venne fatto fin dopo la prima guerra mondiale, e anche dopo il 1918 gli interventi nel settore edilizio tesero a selezionare e a separare coloro che vennero aiutati perché meritevoli (*Homes Fit for Heros* di guerra) da tutti gli altri che continuarono ad avere le *workhouses* e gli *slums* peggiori come unica opportunità di alloggio. Per molto tempo le abitazioni che in qualche modo erano sussidiate dalla mano pubblica erano concepite solo per i “deserving poor”. Appare perciò evidente che questi nuovi strumenti delle politiche urbane non intesero affatto affrontare direttamente il problema del pauperismo e degli *slums* la cui soluzione era impossibile fintanto che non venivano promosse delle politiche più radicali di sostegno alla casa per i più poveri (disoccupati, lavoratori precari, famiglie con gravi difficoltà) e fintanto che le scienze sociali ed economiche non riconoscevano la natura prevalentemente strutturale del pauperismo. Di questa situazione si era allora consapevoli, ma la volontà politica non andava nel senso di un intervento a favore della radicale soluzione al problema dei molto poveri e degli *slums*.

La possibilità per le amministrazioni locali di costruire nuove case per i lavoratori arrivò dunque solo alla fine del secolo (1890) e la legge che consentì ai comuni di indirizzare la crescita urbana (*town planning*) come meglio credevano e teoricamente nell’interesse pubblico arrivò solo nel 1909. Tuttavia queste misure non ebbero risposte positive da dare alla questione della marginalità o del pauperismo. Anzi, il darwinismo sociale consentì di basare su un postulato scientifico la rinuncia a provvedere ai più poveri. Come ha scritto Michelle Allen, “Helping the poor out of overcrowded housing and out of poverty itself comes to seem less and less feasible if the poor are represented as a vast fecal mass”.⁶⁹⁴ I dispositivi legislativi si rivolgevano agli attori riconosciuti della scena urbana: istituzioni, imprenditori, risparmiatori, lavoratori. Quanto agli indigenti, per ora, rimanevano loro gli *slums* e i provvedimenti della *PL* che però, come si è detto, non intervenivano in campo abitativo. Probabilmente, l’unico modo per aiutare i molto poveri e per eliminare gli *slums* e le loro devastanti conseguenze sarebbe stato quello di provvedere direttamente a questa popolazione. Ma la volontà politica e la cultura diffusa del tempo si opponevano a questa misura. Quando nel 1909 furono pubblicati i lavori della *Royal Commission on the Poor Laws and Relief of Distress*, i rapporti della maggioranza e della minoranza furono concordi, come ha scritto D.

694 M. Allen, *Cleansing the city. Sanitary Geographies in Victorian London*, Ohio University Press, Athens 2008, p. 128.

Englander, “in their support for the forcible segregation of those inefficient parasitical elements, the so-called *residuum*, who were deemed to be incapable of improvement”.⁶⁹⁵

⁶⁹⁵ D. Englander, *Poverty and Poor Law Reform in Britain*, *op. cit.*, p. 75. Sul *residuum* si veda anche J. Welshman, *J*, Bloomsbury, London 2013.

5. Conclusioni

In Gran Bretagna la questione dei molto poveri e del pauperismo continuò ad essere centrale nelle preoccupazioni politiche, legislative e filosofiche anche negli anni a cavallo della fine del secolo XIX e prima dello scoppio della Grande Guerra. La disoccupazione, il lavoro precario, l'essere ebrei poveri, l'uso di un'abitazione degradata, avere una famiglia numerosa, erano considerate condizioni di vita risultanti da una morale individuale viziosa, e non da un'assetto sociale impersonale che le produceva o le consentiva. Quando si riconosceva questo punto, però, le misure di riforma che venivano proposte erano ancora deboli per fronteggiare problemi strutturali come la disoccupazione e la mancanza di case sane e fruibili anche per i redditi più bassi. Si può perciò osservare che nonostante i problemi più gravi nelle città fossero quelli della popolazione più povera (*slums*, disoccupazione, malattie, ecc.), le riforme nel campo delle politiche sociali e urbane che vennero prese dal NL degli anni 1906-1911 non furono rivolte a risolvere le questioni legate al pauperismo, bensì a migliorare, consolidare e integrare socialmente la condizione sociale e politica delle classi lavoratrici che, per quanto povere, non versavano nelle situazioni peggiori, ma costituivano la maggioranza della popolazione povera e dei votanti tra i lavoratori. Si osservi inoltre che il nuovo *town planning* venne introdotto per regolare la crescita suburbana: esso cioè non riguardava la città esistente con le sue questioni e i suoi conflitti, bensì l'organizzazione di nuovi spazi con cui si pensava di risolvere i problemi di quelli antichi.

La teoria del *self-help* non veniva abbandonata, ma si pensava che lo stato dovesse assicurare le condizioni economiche e sociali che potevano essere favorevoli allo sviluppo delle persone volenterose in una società e in una città basate sul lavoro e la competizione. Al fondo delle nuove politiche sociali e urbane degli

anni a cavallo dei due secoli prevalse la posizione che escludeva dall'intervento pubblico coloro che non dimostravano sufficienti capacità di autonomia. Queste politiche furono promosse con l'intento di creare le condizioni di un pieno sviluppo dell'individuo attraverso la rimozione degli ostacoli dovuti all'azione di forze e interessi economici, sociali, politici e culturali che lo limitavano. Dal NL (inteso in senso culturale e non solo politico) non veniva quindi abbandonata la posizione dell'individualismo (*self-help*, carattere, volontà dei singoli) che aveva caratterizzato gran parte del dibattito britannico durante il XIX secolo. Il liberalismo classico e il nuovo liberalismo di fine secolo mantenevano la fede nell'individuo come soggetto e oggetto finale delle politiche. L'intervento collettivo dello stato non poteva estendersi anche a coloro che non svolgevano un ruolo né come produttori né come consumatori perché non poteva venir istituito nessuno scambio o contratto tra questi soggetti e le istituzioni e veniva meno ogni funzione morale (formazione del carattere) dell'impegno lavorativo. La teoria organicista della comunità sociale e della divisione del lavoro rivelava qui la sua natura normativa piuttosto che descrittiva. Si trattava di una posizione che pretendeva essere di natura morale e psicologica. Individualisti e collettivisti si trovavano d'accordo su questo punto di condanna del pauperismo.

Con le decisioni dei governi liberali ispirati al NL comunque si passò più decisamente da una politica negativa dello stato (*self-help*, lotta alle dipendenze dall'assistenza, deterrenza della *workhouse*, distruzione degli *slums*), ad una politica positiva o affermativa (in parte anticipata dal PHA del 1848) verso la povertà attuata al di fuori della PL. Seguendo Michel Foucault, si può dire che si trattò dell'affermarsi di una "governamentalità" biopolitica che ebbe di mira il rafforzamento delle condizioni di vita della popolazione produttiva e dei consumatori.⁶⁹⁶ Il paradigma organicistico, il darwinismo sociale, l'utilitarismo ed il ruolo negativo dello stato che si erano affermati durante il XIX secolo vennero rivisti nel senso maggiormente positivo di un'integrazione di ciò che all'inizio era percepito come non necessitante aiuti da parte dello stato (le classi lavoratrici) e del consenso ad una maggiore apertura delle politiche pubbliche. Per quanto riguarda i lavoratori, la risposta che venne data solo più tardi (soprattutto dopo la seconda guerra mondiale), quella dell'industria di stato e delle case pubbliche, si mosse in una direzione più concreta. C'era qui un interesse nazionale che era motivato dagli sforzi che erano stati compiuti da tutti (occupati e disoccupati) durante i due conflitti mondiali.

696 M. Foucault, *Sécurité, territoire, population. Cours au Collège de France 1977-1978*, Seuil / Gallimard, Paris 2004; trad. it. *Sicurezza, territorio, popolazione. Corso al Collège de France 1977-1978*, Feltrinelli, Milano pp. 88-89 e M. Foucault, *Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France 1978-1979*, Seuil / Gallimard, Paris 2004; trad. it. *Nascita della biopolitica. Corso al Collège de France 1978-1979*, Feltrinelli, Milano 2005.

Nell'epoca del liberalismo del XIX secolo e del *NL* che precedettero la Grande Guerra, le politiche urbane e i tecnici (medici igienisti, architetti, ingegneri, urbanisti, esperti del settore abitativo, dei trasporti, amministratori, ecc.) svolsero un ruolo più contraddittorio e complesso di quanto sovente si sia pensato, in quanto operarono una discriminazione negativa nei confronti di strati sociali già esclusi dal lavoro regolare e da condizioni di vita accettabili.⁶⁹⁷ Il rinnovo urbano, le politiche abitative e la pianificazione urbanistica furono i modi in cui vennero accollati allo stato e alla spesa pubblica i costi sociali (sanitari, abitativi, ecc.) che la rivoluzione industriale capitalista, il liberalismo e la rendita immobiliare avevano prodotto con un sistema lavorativo e un'urbanizzazione incontrollati, selvaggi, e che avevano portato con sé ciò che veniva allora chiamato pauperismo. L'*HTPA* del 1909 era parte di una strategia neo-liberale di moderata apertura ai bisogni delle classi lavoratrici meritevoli (*deserving*), in grado di contribuire con il loro lavoro e i loro risparmi all'economia e al benessere del paese. Si deve però sottolineare che dal punto di vista della pianificazione urbanistica e sociale i risultati furono particolarmente scarsi in quanto la decisione di seguire la strada dei *garden suburbs* considerati come unità a sé stanti, ovvero non all'interno di un quadro comprensivo dello sviluppo urbano, non poteva che portare ad una crescita disordinata e diffusa delle periferie e ad una continua erosione della campagna circostante le città; oltre a ciò, nelle nuove aree suburbane venivano meno i legami o le reti sociali che le classi lavoratrici avevano costruito nel tempo nelle zone urbane di residenza e lavoro tradizionali, ma degradate.⁶⁹⁸ Comunque, come risultato degli interventi nel campo delle infrastrutture e delle abitazioni, di un miglioramento della dieta e delle condizioni di lavoro, l'aspettativa di vita a Londra passò dai 35 anni del 1851 ai 52 anni del 1911.⁶⁹⁹ Rimanevano però indietro gli altri, il *residuum* che non produceva ricchezza e non consumava, e che continuava a vivere negli *slums*.

697 Per quanto riguarda la storia del movimento medico igienista A. Wohl, *Endangered Lives: Public Health in Victorian Britain*, Methuen, London 1983, propone una interpretazione progressista del sapere e delle politiche sanitarie nell'epoca vittoriana. C. Hamlin, *Public Health and Social Justice in the Age of Chadwick. Britain, 1800-1854*, Cambridge University Press, Cambridge 1998, proopone invece un'interpretazione che mette in luce aspetti meno edificanti.

698 M. Young and P. Willmott, *Family and Kinship in East London* [1957], University of California Press, Berkeley 1992 e P. Willmott, *The Evolution of a Community. A Study of Dagenham after Forty Years*, Routledge & Kegan Paul, London 1963.

699 Cfr. M. Dauntton, *Wealth and Welfare*, *op. cit.*, p. 351.





H. London County Council, Boundary Street,
Bethnal Green, 1891



**KILL
YOUR
SPEED
NOT A
CHILD**
10 MPH
SCHOOL ZONE



12. London County Council, Boundary Street,
Bethnal Green, 1891



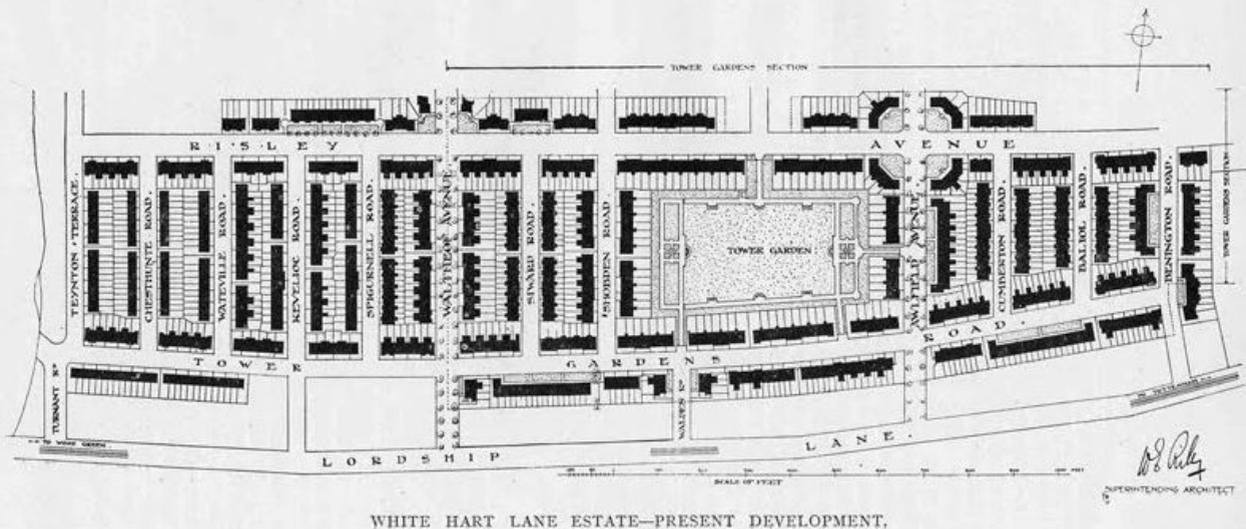


13. London County Council, Bourne Estate,
Clerkenwell Road, 1902-1905





14. London County Council, Tabard Estate,
Southwark, 1916-1922



15. London County Council, Piano urbanistico di White Hart Lane Estate, 1904



16. London County Council, Old Oak Estate, Acton Hammersmith, 1912-1923



17. London County Council, Old Oak Estate,
Acton Hammersmith, 1912-1923





18. London County Council, Old Oak Estate,
Acton Hammersmith, 1912-1923





19. Hampstead Garden Suburb, Quadrangle





20. Hampstead Garden Suburb, edificio commerciale, Finchley Road




No stopping
Mon-Fri
8am-4.15pm
on school entrance
markings

KEEP



21. Hampstead Garden Suburb, edificio scolastico



Controlled
ZONE



1999-2008



22. Letchworth Garden City





«Il XIX secolo fu caratterizzato dall'ulteriore sviluppo della rivoluzione industriale capitalistica, dalla crescita della popolazione e delle grandi città e dalla concentrazione urbana di grandi masse di poveri... Sembrava dominare ideologicamente e culturalmente l'immagine dell'individuo indipendente, capace di far fronte da solo, singolarmente, ad ogni bisogno e necessità della vita... Bisogna dunque domandarsi come fu possibile che in Gran Bretagna, nell'epoca del liberalismo e dell'assenza di diritto di voto per le classi lavoratrici si sviluppassero politiche pubbliche concernenti il lavoro minorile nelle fabbriche, i regolamenti edilizi, la riforma sanitaria urbana e la demolizione degli *slums* pericolosi per la salute fisica e morale dei poveri».

