

LUDOVICA SCARPA, *Amministratori onorari a Berlino nel XIX secolo : "vivere per la politica senza dover vivere della politica"*, in «Annali dell'Istituto storico italo-germanico in Trento» (ISSN: 0392-0011), 16 (1990), pp. 185-214.

Url: <https://heyjoe.fbk.eu/index.php/anisig>

Questo articolo è stato digitalizzato dal progetto ASTRA - *Archivio della storiografia trentina*, grazie al finanziamento della Fondazione Caritro (Bando Archivi 2021). ASTRA è un progetto della Biblioteca Fondazione Bruno Kessler, in collaborazione con Accademia Roveretana degli Agiati, Fondazione Museo storico del Trentino, FBK-Istituto Storico Italo-Germanico, Museo Storico Italiano della Guerra (Rovereto), e Società di Studi Trentini di Scienze Storiche. ASTRA rende disponibili le versioni elettroniche delle maggiori riviste storiche del Trentino, all'interno del portale [HeyJoe](#) - *History, Religion and Philosophy Journals Online Access*.

This article has been digitised within the project ASTRA - *Archivio della storiografia trentina* through the generous support of Fondazione Caritro (Bando Archivi 2021). ASTRA is a Bruno Kessler Foundation Library project, run jointly with Accademia Roveretana degli Agiati, Fondazione Museo storico del Trentino, FBK-Italian-German Historical Institute, the Italian War History Museum (Rovereto), and Società di Studi Trentini di Scienze Storiche. ASTRA aims to make the most important journals of (and on) the Trentino area available in a free-to-access online space on the [HeyJoe](#) - *History, Religion and Philosophy Journals Online Access* platform.

Nota copyright

Tutto il materiale contenuto nel sito [HeyJoe](#), compreso il presente PDF, è rilasciato sotto licenza [Creative Commons](#) Attribuzione–Non commerciale–Non opere derivate 4.0 Internazionale. Pertanto è possibile liberamente scaricare, stampare, fotocopiare e distribuire questo articolo e gli altri presenti nel sito, purché si attribuisca in maniera corretta la paternità dell’opera, non la si utilizzi per fini commerciali e non la si trasformi o modifichi.

Copyright notice

All materials on the [HeyJoe](#) website, including the present PDF file, are made available under a [Creative Commons](#) Attribution–NonCommercial–NoDerivatives 4.0 International License. You are free to download, print, copy, and share this file and any other on this website, as long as you give appropriate credit. You may not use this material for commercial purposes. If you remix, transform, or build upon the material, you may not distribute the modified material.



Amministratori onorari a Berlino nel XIX secolo

«Vivere per la politica senza dover vivere della politica»

di *Ludovica Scarpa*

In uno Stato moderno, secondo Max Weber, la vera autorità si trova nelle mani dei funzionari amministrativi e si esercita nella prassi quotidiana dell'amministrazione¹. Una amministrazione pubblica che è notoriamente uno dei parametri essenziali introdotti da Weber per misurare il grado di modernizzazione di una società², e la cui caratteristica principale è di essere gestita da uno stuolo di funzionari «di professione».

La professionalizzazione dell'amministrazione pubblica è un fenomeno di cui Max Weber è testimone diretto. Non solo il processo di modernizzazione della vita pubblica, sostenuto dai liberali, che non a caso battezzano il proprio il partito del «progresso», si svolge a Berlino negli anni della sua gioventù. All'interno della sua stessa famiglia sono rappresentate le figure tipiche sia dell'amministrazione moderna che del suo stadio precedente: il padre, Max Weber senior, giurista, è alto funzionario-professionista nell'amministrazione urbana – è assessore³ all'edilizia negli anni chiave dell'espansione urbana, gli anni '70 – ed è membro influente del partito liberale, del parlamento prussiano e del *Deutscher Reichstag*, mentre il padre di questi, benestante commerciante di tessuti, aveva condotto a Bielefeld una tipica vita da «notabile», da *Honoratioren*

Questo studio fa parte di una ricerca di ampie dimensioni svolta in collaborazione con la «Stiftung Volkswagenwerk», Hannover, ed il cui risultato è un volume in preparazione nella collana della «Historische Kommission zu Berlin» dal titolo «Bürger, Stadt und lokale Armut in Berlin. Zur Entstehung sozialer Strukturen im 19. Jahrhundert. Der Fall der Luisenstadt in Berlin».

¹ M. WEBER, *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland*, in J. WINCKELMANN, *Gesammelte Politische Schriften*, Tübingen 1958², pp. 308 ss.

² M. WEBER, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Köln - Berlin 1964, II, pp. 697-738.

³ Per la figura dell'«assessore professionista», peculiare dell'amministrazione urbana delle città tedesche, cfr. F. RUGGE, *Il governo delle città prussiane tra Ottocento e Novecento*, Milano 1989, che preferisce tuttavia tradurre il termine *Stadtrat*, membro del *Magistrat*, con «consulatore», per sottolineare la mancanza di analogia con l'ordinamento italiano e

della città, facendo parte di quel gruppo sociale che si faceva carico, in forma onoraria, della gestione della cosa pubblica. A Weber non sfugge la centralità di quest'ultima figura, che definisce in modo pregnante: «coloro che vivono per la politica senza dover vivere della politica» ⁴.

I funzionari onorari

L'insistenza di Weber sulla peculiarità del «professionale» in quanto indicatore della «modernità» dell'amministrazione segnala come in questo fattore sia possibile individuare un efficace spartiacque, un punto di svolta nello sviluppo e nella storia della gestione urbana.

Dell'amministrazione della città, che «precede» quella definita «moderna» da Weber, della gestione della realtà urbana da parte di volontari non-professionisti e non pagati, i «funzionari onorari»; si occupa questo saggio, illustrando l'esempio della città di Berlino e in particolare della gestione a livello locale, di quartiere, dei suoi servizi sociali a partire dall'inizio del XIX secolo.

Il fenomeno dei «funzionari onorari» fino ad ora non ha attirato l'interesse dello storico, malgrado questa figura sia stata per lungo tempo alla base dell'amministrazione delle città, non solo prussiane. Ancor meno studiato è il livello locale, di quartiere, dell'amministrazione ottocentesca della città, ed il rapporto, peculiare di questo livello, tra amministrazione onoraria e piccola borghesia ⁵, rapporto che si tratterà qui di chiarire. La figura dei notabili onorari domina l'amministrazione locale berlinese per tre quarti di secolo, secondo modi che con molta probabilità possono venir considerati tipici del periodo e comuni anche ad altre città prussiane o tedesche. La storia che qui si delinea è quella di una gestione della città

con l'istituto della giunta e degli assessori comunali in particolare. Pur condividendo in pieno l'interpretazione di Ruge, cui si rimanda per l'illustrazione precisa del funzionamento dell'amministrazione locale tedesca, mi pare opportuno, per semplicità, tradurre qui *Magistrat* con giunta e *Stadtrat* con assessore.

⁴ M. WEBER, *Wirtschaft und Gesellschaft*, cit., I, p. 216 e II, p. 698.

⁵ Alcuni accenni nella letteratura in lingua inglese, cfr. D. CANNADINE (ed), *Patricians, Power and Politics in nineteenth Century Towns*, New York 1982, p. 9: «The richest local businessmen often would not serve on local government bodies, which thus became the arena of petty, myopic, penny-pinching squabbles». Cfr. anche E.P. HENNOCK, *Fit and Proper Persons, Ideals and Reality in Nineteenth-Century Urban Government*, London 1973, e D. FRASER, *Urban Politics in Victorian England. The Structure of politics in Victorian cities*, Leicester 1976.

quasi totalmente in mano alla piccola-borghesia, secondo modalità radicate nella cultura artigianale, che vede permanere fino alla fine del XIX secolo forme di potere locale caratteristiche di una società corporativa e legata alla tradizione, dove funzioni pubbliche di non poco rilievo vengono svolte dalle medesime famiglie di notabili di quartiere, che di padre in figlio se ne fanno carico.

Nota è la tesi secondo la quale il terreno della gestione urbana sarebbe stato, nel XIX secolo, il terreno tipico dell'impegno politico della borghesia, e in particolare della borghesia liberale, che vi avrebbe trovato una sorta di contropartita alla mancata partecipazione al potere del governo centrale, in mano alle forze conservatrici⁶. Una tesi, questa, che viene qui quantomeno corretta e precisata nei suoi confini temporali e ai vari livelli dell'amministrazione urbana: nei primi decenni del secolo è infatti la piccola borghesia a gestire la realtà urbana, sia al livello della attività onoraria locale di quartiere che a quello centrale del consiglio comunale e di giunta; in seguito i protagonisti dei due livelli si diversificano, rimanendo quello locale dominio della piccola borghesia, mentre i modi e i tempi sia della politicizzazione della gestione della città, sia dell'impegno dell'alta borghesia in essa costituiscono nodi storici che si tratta di analizzare in dettaglio. Il maturare di posizioni liberali fra i «funzionari onorari» è un processo strettamente legato alla prassi di arruolamento degli stessi, attraverso la gestione della politica sociale a livello di quartiere: eppure questo livello, pur inizialmente fondamentale nel processo di politicizzazione del sistema, rimarrà segregato e protetto, nella sua marginalità, dal processo di modernizzazione cui si assiste a partire dagli anni '60 del XIX secolo.

Cambiano, nei diversi decenni, le motivazioni alla base dell'impegno dei notabili nell'amministrazione locale, ma i modi rimangono i medesimi fin ben oltre alla svolta modernizzatrice gestita dai liberali-progressisti a partire dagli anni '60, quando il nuovo principio dell'amministrazione imprenditoriale della città metterà per la prima volta seriamente in discussione il sistema dell'amministrazione tramite volontari, senza però riuscire a scalzarne gli avamposti. Il sistema dell'amministrazione della città attraverso uno stuolo di forze onorarie permane ben oltre l'epoca storica in cui si radica, e sopravvive al tipo di città e di società cui corrisponde. Premessa perché il sistema dell'amministrazione onoraria fun-

⁶ J.J. SHEEHAN, *Liberalism and the City in 19. Century Germany*, in «Past & Present», 1971, n. 51, pp. 116 ss.; J. REULECKE, *Geschichte der Urbanisierung in Deutschland*, Frankfurt a. Main 1985, pp. 131-138.

zioni è infatti una città di dimensioni limitate, dove i rapporti sociali si basano ancora sulla conoscenza personale ed il vicinato, e dove la commistione sia delle classi sociali sia delle funzioni urbane dell'abitare e del produrre garantisca la presenza equamente distribuita su tutta la città di una rete di controllo interpersonale, basata sulla presenza e l'impegno omogeneo di notabili in ogni quartiere.

Malgrado lo sviluppo della città in grande metropoli renda il sistema dei «funzionari onorari» sempre più inadeguato a gestire i problemi posti dai nuovi ritmi di crescita, ed elimini alla base le condizioni sociali che all'inizio del secolo avevano portato alla sua ideazione – non ultimo il tempo libero di cui disponevano i «notabili» di quartiere, legato al mondo artigianale –, malgrado i numerosi attacchi che da più parti nel corso del secolo tentano di eliminare questa forma di potere locale, il potere degli onorari locali si attenuerà solo a poco a poco – continuo focolaio di immancabili frizioni con il funzionariato «professionale» – per sparire definitivamente come fenomeno solo con la eliminazione economica della categoria sociale dalla quale provengono i suoi membri, con l'inflazione dei primi anni venti del nostro secolo. Non a caso, nel 1924, sparirà d'un tratto anche la tipologia della casa d'affitto, che con i suoi cortili interni aveva costituito il tipo edilizio capace di garantire la commistione sociale e di funzioni urbane necessaria al funzionamento di quel sistema sociale ⁷.

I funzionari onorari nella riforma di Stein

Con la riforma amministrativa di Stein del 1808 la gestione della città viene affidata ai cittadini, chiamati ad investire il proprio tempo nell'amministrazione, in nome del bene pubblico e del senso civico ⁸. Le cariche di consigliere comunale, di presidente di circoscrizione, di membro nelle numerose commissioni miste a livello centrale come a livello locale, sono tutte cariche onorarie, come onorari sono anche numerosi membri del *Magistrat*. Uno stuolo di volontari che cresce rapidamente e proporzio-

⁷ Per i motivi alla base dell'eliminazione della tipologia della casa d'affitto cfr. L. SCARPA, *Tipologie und juristisches Denken*, in «ARCH Puls», 1986, n. 85, pp. 50 ss.

⁸ Non è questa la sede per enumerare le motivazioni, politiche ed economiche, alla base del pacchetto di riforme degli anni 1808-1810, un'intera bibliografia se ne occupa in dettaglio. In italiano cfr. R. KOSELLECK, *La Prussia tra riforma e rivoluzione 1791-1848*, Bologna 1988; F. RUGGE, *Il governo delle città prussiane*, cit.

nalmente alla crescita urbana e che, almeno inizialmente, – ma anche in seguito, per i posti in posizione più critica e carica di responsabilità – non è facile reperire. Ben minima è la percentuale della popolazione residente in città ad essere in possesso del diritto di votare e venir votato nelle elezioni amministrative⁹, e di ricoprire cariche quindi nell'amministrazione locale: inizialmente si tratterà solamente dei *Bürger* in senso tradizionale, mentre con gli ordinamenti successivi in materia tale diritto sarà legato al censo, ed in particolare, con la legge del 1853 al complicato sistema del «voto a tre classi»¹⁰.

Il dominio della piccola borghesia nel consiglio comunale è conseguenza diretta della riforma di Stein, come già sottolinea Koselleck: il legislatore, legando la partecipazione alla gestione della città al possesso del *Bürgerbrief*, esenta da essa chi da tale possesso – in quanto non-commerciante e non-artigiano – è esentato: accanto a lavoratori saltuari e bisognosi in genere si tratta anche di professori, ecclesiastici, rappresentanti della nascente borghesia intellettuale. E non di una svista si tratta, ma dell'espressione di un modo di valutare la gestione della realtà locale come semplice amministrazione di bilanci di spesa, come puro esercizio dell'arte cameralistica, come attività di bassa levatura, che mal si accosta all'onorabilità dei ceti superiori. Nel contempo l'altra condizione di eleggibilità, il possesso di una casa in città, lungi dal significare, come avverrà a partire dagli anni '60, un «privilegio» per i proprietari immobiliari, allarga ai ceti meno abbienti il numero delle persone che godono del diritto di voto, almeno in questa fase storica in cui, ancora, la figura di padre di famiglia-artigiano-padrone della casa in cui abita è largamente rappresentata proprio nei gruppi sociali meno abbienti¹¹.

L'idea alla base dell'introduzione di questa amministrazione gestita dai cittadini (e che solo a partire dalle analisi di Rudolf von Gneist verrà definita col noto termine di «amministrazione autonoma», *Selbstverwaltung*) è che chi partecipa alle spese della comunità, attraverso tas-

⁹ La percentuale varia nel corso del secolo e nelle diverse città. A Berlino si tratta negli anni 1830-1840 del 6%, nel 1860 dell'8% della popolazione. Di questi solo una parte partecipava effettivamente alle elezioni, negli anni precedenti il '48 circa il 60-70%, negli anni '50 circa il 20-25%, nel 1860 circa il 32%. Cfr. E. LOENING, *Die Verwaltung der Stadt Berlin*, in «Preussische Jahrbücher», 55, 1885, p. 556.

¹⁰ Per un'analisi dettagliata cfr. F. RUGGE, *Il governo delle città prussiane*, cit.

¹¹ I limiti di censo introdotti con la riforma del 1831, peraltro a Berlino mai applicata, escluderanno nuovamente questi ceti dal diritto di voto, ma solo con la riforma del 1853 il possesso del titolo di *Bürger* non avrà più conseguenze pratiche di rilievo.

se e acquisto del *Bürgerbrief* ha il diritto/dovere di partecipare alle decisioni intorno all'investimento delle stesse.

L'amministrazione della città dunque come gestione impolitica, intesa in senso tecnico, degli interessi collettivi: una mentalità indiscussa fino alla metà degli anni '40, che anche in seguito non avrà poche conseguenze. In quest'ottica non stupisce l'atteggiamento degli amministratori onorari, convinti di rappresentare senz'altro gli interessi della comunità e di agire puramente in nome di un obiettivo bene pubblico generale. Il senso civico in nome del quale essi impegnano il proprio tempo libero per risolvere le questioni inerenti la collettività è così non solo impolitico, ma intrinsecamente contrario all'idea che possano esistere interessi contrapposti, da derimere all'interno di un processo democratico. Del resto la convinzione dell'univocità dell'interesse generale non aveva occasione di venir messa in dubbio, dato che gli strati sociali al di sotto della piccola borghesia erano esclusi dal voto e non avevano modo alcuno di articolare proprie posizioni. Una coscienza politica si sviluppa lentamente, con il diversificarsi degli interessi all'interno dello spettro della borghesia e della piccola borghesia urbana, e ad una evidente polarizzazione di forze si arriva solo alla metà degli anni '40.

Fino a questi anni l'ambiente da cui escono gli amministratori locali è estremamente omogeneo, e non si registra spaccatura alcuna tra il livello locale della amministrazione onoraria, nei quartieri, e il livello del consiglio comunale. I due livelli sono strettamente legati dal sistema stesso adottato per le elezioni dei consiglieri comunali: la città viene divisa in tante circoscrizioni elettorali quanti devono essere i consiglieri (*Wahlbezirke*), circoscrizioni, di dimensioni estremamente limitate¹², che corrispondono alle circoscrizioni cittadine (*Stadtbezirke*), una sorta di piccola amministrazione locale «di vicinato» con un proprio presidente e un vicepresidente, entrambi onorari, che, assieme ai presidenti e ai membri delle commissioni locali per i poveri (*Armenkommissionen*, attivate dal 1823) e, in seguito, a quelli delle commissioni per il controllo della frequenza scolastica (dal 1845) costituiscono per il vicinato le persone fisiche cui rivolgersi per ogni questione attinente l'amministrazione comunale. In ogni circoscrizione si candidano cittadini, colà residenti, sia per i posti di consigliere comunale che per quelli di presidente di circoscrizione o di commissione. Questo sistema di suddivisione spaziale, geografica, della città viene visto da chi lo introduce come una garanzia,

¹² Ad uno *Stadtbezirk*, per farsene un'idea, corrispondevano tutte le case di una strada o due.

in sé, di egualitarismo, rispetto al sistema delle rappresentanze tramite corporazioni, invalso in precedenza ¹³. Di fatto il consiglio comunale è l'insieme dei notabili fiduciari delle singole circoscrizioni: in mancanza di una mentalità di partito, di programmi diversi, i consiglieri rappresentano direttamente l'opzione della propria zona, una opzione data sulla base della conoscenza personale dalle poche centinaia di cittadini in possesso del diritto di voto, come notabili portavoce degli interessi della stessa. Si tratta di una amministrazione di quelli che sono sentiti come interessi oggettivi della collettività, svolta tramite centinaia di «funzionari» onorari – che nel corso del secolo a causa dell'ampliamento della città e della conseguente proliferazione di queste entità amministrative diventano migliaia ¹⁴ –, che è strettamente legata alla logica del quartiere e della conoscenza diretta, di vicinato, tra amministrati ed amministratori. È la medesima piccola borghesia che in questi anni si impegna in associazioni filantropiche e culturali – i *Vereine* noti attraverso lo studio di Lange-wiesche ¹⁵ – che organizza, sia a livello locale di *Bezirk* che a livello centrale, la rete di servizi che nel corso del secolo si consolideranno nei tipici servizi municipali.

Il campo di intervento più importante, non solo come dimensione di spesa ¹⁶, è l'assistenza ai poveri – concetto molto vasto, all'interno del quale ricadono numerose funzioni pubbliche che oggi non vengono più legate al termine «povertà» – all'interno delle commissioni locali per i poveri: esse rivestono il fondamentale ruolo di «vivaio» delle personalità che impegnano il proprio tempo nell'attività pubblica, sono il luogo in cui si catalizzano le forze che confluiscono poi ai livelli più alti dell'amministrazione urbana. Nel campo dell'assistenza sociale le esperienze delle

¹³ P. CLAUSWITZ, *Die Städteordnung von 1808 und die Stadt Berlin*, Berlin 1908.

¹⁴ Ad esempio, solo per quanto riguarda gli onorari attivi nella gestione locale dei poveri, questi sono nel 1879 1.679, nel 1890 2.385, nel 1899 3.310. Cfr. «Statistisches Jahrbuch der Stadt Berlin», 1880, 1891 e 1899. Nel 1881 il sindaco di Berlino, Max von Forckenbeck sostiene, nel corso di un dibattito al parlamento del Reich, che i volontari attivi nell'amministrazione comunale fossero circa 16.000. Cfr. *Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Deutschen Reichstages*, 4 Sess., 1881, Bd. 1, Sitzung 1-34, Seduta del 4 marzo 1881, p. 168.

¹⁵ Per un'ampia trattazione di questi temi in italiano cfr. I. CERVELLI, *La Germania dell'Ottocento. Un caso di modernizzazione conservatrice*, Roma 1988.

¹⁶ Almeno fino agli anni '70: fino ad allora infatti questa voce costituisce, ogni anno, il capitolo di spesa maggiore del Comune. A partire dalla metà degli anni '70 la spesa globale per l'assistenza ai poveri verrà superata dalla spesa per la scuola (edificazione di nuove scuole e mantenimento di quelle esistenti), indicando il prevalere, tipico di una

associazioni private confluiscono nelle procedure degli uffici comunali, con cui, in genere, collaborano. Si assiste ad un evidente interscambio tra livello del *Verein* privato e del funzionamento onorario: il modello tipico di «carriera» municipale è quello di membro in un *Verein* privato, membro di una commissione locale per i poveri, presidente di quartiere, consigliere comunale, membro delle commissioni centrali, membro del *Magistrat*. Il lento maturarsi, nei decenni, di una coscienza politica in senso odierno, avviene a partire da un impegno basato sull'amore per il prossimo e la coscienza religiosa protestante, in contatto quotidiano con il problema concreto dell'assistenza. Le commissioni locali per i poveri sono un livello estremamente importante per l'analisi di questi sviluppi: una fitta rete di commissioni, distribuita e presente in tutta la città, che rappresenta in loco il potere pubblico, e che costituisce, accanto alla parrocchia, l'unica struttura sociale, l'unico luogo fisico concreto, esperito quotidianamente, cui rivolgersi in caso di bisogno. Queste strutture sociali locali sono per chi vi fa riferimento il luogo reale dell'esperienza immediata del potere: i funzionari onorari che vi siedono decidono autonomamente, pur all'interno di limiti minimi e massimi stabiliti dalla centrale, l'ammontare dei sussidi e chi ne abbia a godere.

Tipico esempio sia dell'interscambio che in questi anni esiste tra il livello locale delle commissioni per i poveri e quello del consiglio comunale, sia dell'oligarchia di dinastie piccolo-borghesi in cui quest'ultimo si trasforma, è illustrato dall'esempio di una famiglia di distillatori benestanti, che per oltre mezzo secolo siede nelle commissioni della propria zona e detiene la rappresentanza, in consiglio comunale, del proprio quartiere: il titolo onorario di consigliere comunale diventa in questo, e in altri casi, una sorta di titolo ereditario ¹⁷.

La palestra della politica locale: la commissione per i poveri fino alla metà degli anni '40

Una commissione si occupava della distribuzione, in denaro e in natura, di aiuti ai bisognosi della propria zona, di attestati per ottenere l'iscrizione gratuita a scuola dei figli, o medicine e cure mediche o il ricovero in ospedale gratuiti, del controllo dello stato di salute e del modo in cui

gestione liberale della città, dell'interesse per l'istruzione generale obbligatoria – come «profilassi» allo stato di povertà – su quello per l'assistenza.

¹⁷ Carl Radicke è consigliere dal 1823 fino alla morte (1834); dopo due anni di interregno,

venivano trattati orfani dati in affidamento¹⁸, ed era dimensionata in modo tale, che ognuno dei propri membri onorari si dovesse occupare di un numero limitato di famiglie povere. I membri della commissione, investiti del potere di *ehrenamtliche Beamte*, di «funzionari comunali onorari» dovevano far visita alle famiglie che avevano fatto richiesta di aiuti, valutarne lo stato di necessità, decidere sulla forma di aiuto più adatta. Fra i membri si eleggeva un presidente di commissione, che ogni giorno riceveva, in genere la mattina presto, dalle 6 alle 7, i questuanti. La commissione si riuniva regolarmente, così come regolarmente si riunivano i presidenti di tutte le commissioni della città, per concordare le politiche assistenziali e per far rapporto all'autorità centrale in municipio. Il modello è, in sostanza, il medesimo che a partire da metà del secolo verrà istituito ad Elberfeld, e che nella letteratura sull'argomento verrà definito «Elberfelder System»¹⁹. In modo più appropriato avrebbe dovuto venir

in cui viene eletta una persona che non abitava nel quartiere, viene eletto nel 1837 il capomastro Radicke, nipote del precedente; nel 1848 gli dà il cambio il figlio, Gottfried. Gli stessi erano anche membri della commissione locale per i poveri: Carl dalla fondazione, nel 1823 fino al 1834, il figlio Julius dal 1830 al 1845, il figlio di questi August, che è anche presidente del quartiere, dal 1842 al 1845, il capomastro dal 1832 al 1846. Julius era anche membro di presidenza della mensa per i poveri, dal 1852 al 1869. Tre signore Radicke sono membri di presidenza dell'associazione locale per gli asili nido.

¹⁸ Il sistema di affidare gli orfani a famiglie e di evitare assolutamente di rinchiuderli in istituti è diffuso fin dai primi anni del secolo, dato che da una parte abbassa il costo della gestione complessiva degli orfani, e dall'altra si nota statisticamente come la salute di questi sia migliore nei casi di affidamento. Di regola un orfano rimaneva in orfanatrofio in osservazione per due settimane, e veniva poi dato in affidamento a famiglie o a donne con propri figli o meno. Membri della commissione per i poveri, affiancati in questo da membri, in genere donne, di associazioni private per la cura degli orfani, erano tenuti a far visita senza preavviso, in giorni diversi della settimana e ad ore diverse alle famiglie cui erano affidati orfani, per controllarne stato di salute e trattamento. Ogni mese il «genitore» affidatario riscuoteva dalla commissione il sussidio per il mantenimento dell'orfano, e in quest'occasione lo portava con sé, il membro di commissione pagava e annotava in un apposito registro lo stato di salute del bambino. Pare non mancassero casi in cui famiglie di limitate possibilità economiche facessero della gestione degli orfani una attività, in quanto del sussidio dei due o tre orfani ospitati viveva tutta la famiglia, oppure le stesse commissioni affidavano a famiglie di bisognosi orfani, assieme al relativo assegno mensile. Cfr. *Mitteilungen über die Resultate der Unterbringung von Waisenkindern außer dem Waisenbause bei einzelnen Familien*, in «Mitteilungen des Centralverein für das Wohl der arbeitenden Klassen» ristampa delle annate 1848-1858, Hagen 1980, pp. 2197 e 2206. Orfani venivano definiti anche i minori che avessero perso il solo padre, cioè la fonte del proprio sostentamento, e che continuassero ad abitare presso la madre. Pratica corrente era assegnare a questa un sussidio abbastanza alto da convincerla a tenere il figlio presso di sé, invece di affidarlo ad altri o all'orfanatrofio per recarsi a lavorare.

¹⁹ Per i contemporanei le differenze fra i due sistemi erano più evidenti delle affinità, e

definito «Sistema di Berlino» o di Amburgo: è da Amburgo infatti, dove era stato messo in pratica con successo dal 1788 dalla *Patriotische Gesellschaft*, che il modello viene ripreso a Berlino, dove in realtà era già stato proposto, senza risultati concreti per mancanza di volontari disposti ad accollarsi il lavoro delle commissioni locali, nel 1787 e nel 1803²⁰.

Membri di queste strutture sociali locali, che si facevano carico di non poco lavoro svolto in nome del bene comune, erano per la stragrande maggioranza artigiani, «fabbricanti» – una figura ancora a metà, nella prima metà del secolo, tra piccolo industriale e maestro artigiano con una bottega di qualche dimensione – e piccoli commercianti, che vi rimanevano per una intera generazione, e per più generazioni, di padre in figlio. Il reclutamento avveniva per cooptazione diretta di nuovi membri da parte dei membri uscenti. Tipica è la famiglia di fabbricanti di pellami Kampffmeyer. Due fratelli, Martin (1793-1868) e Karl (1784-1856), sono membri influenti di associazioni filantropiche e delle rispettive commissioni locali per i poveri della propria zona. Il primo, amico e vicino di casa del *Turnwater* Jahn, ha numerosi figli che entreranno anch'essi tutti nelle commissioni per i poveri delle loro zone – il figlio maggiore sposerà la sorella del primo membro del *Magistrat* esplicitamente liberale, Heinrich Runge, figlio di un commerciante di legname e dirimpettaio della famiglia Kampffmeyer. Il secondo, pietista, verrà votato dal consiglio comunale a rappresentare la cittadinanza di Berlino nel *Provinziallandtag*. Di lui ricorda il liberale Varnhagen von Ense: «Il fabbri-

ciò rimane nella letteratura sull'argomento. La differenza principale era la dimensione della zona d'azione degli onorari attivi nelle commissioni per i poveri, molto più piccola ad Elberfeld che a Berlino, ed il principio di far visita ai questuanti nelle loro case – mentre col tempo a Berlino ci si limiterà ad una visita ogni tanti mesi, a Elberfeld si mantiene una visita ogni due settimane. Si tratta evidentemente di differenze che non toccano il carattere intrinseco del sistema, tanto più che anche a Berlino inizialmente, esattamente come a Elberfeld, i confini delle commissioni vengono disegnati calcolando un numero massimo di 6-10 famiglie povere per membro di commissione e per tutto il secolo si assiste al tentativo di rispondere alle conseguenze dell'infittirsi del tessuto urbano restringendo continuamente i confini delle commissioni e fondandone di nuove. L'identità strutturale dei due sistemi, basati entrambi sulla interpretazione della povertà come fenomeno «individuale», non collettivo, e quindi da controllare e da seguire personalmente in ogni singolo individuo non poteva esser colta dai contemporanei, per i quali non esisteva il concetto di povertà come fenomeno sociale collettivo, che viene delineandosi nella mentalità collettiva solo a partire dagli anni '70.

²⁰ Stadtarchiv Berlin, Rep. 03, Bd. 128, vol. 1. La documentazione d'archivio comprova i rapporti diretti di cooperazione tra Amburgo e Berlino, dove il re Federico Guglielmo III invita l'amburghese Caspar von Voght, già chiamato dall'imperatore a Vienna per riorganizzare la locale assistenza ai poveri.

cante di pellami Karl Kampffmeyer è stato votato quasi all'unanimità, i cittadini sono entusiasti di lui. Sembra che unisca in se doti di coraggio, prudenza, conoscenza e capacità di esprimersi» aggiunge però le parole del *Bürgermeister* von Baerensprung: «il parlamentare Kampffmeyer proviene dal più profondo *Tiersetat*, pieno di buonsenso, ma senza cultura ed ignorante»²¹. Un giudizio che, per quanto isolato, sembra indicativo della diffidenza dei funzionari di professione, in genere giuristi, come Baerensprung, verso gli onorari del *Tiersetat*.

Le strutture sociali locali si reggono sull'attività volontaria di una piccola borghesia dominata ancora da una cultura prevalentemente artigianale: i dati empirici raccolti nel corso di questo studio si riferiscono ad un quartiere di Berlino, la Luisenstadt, caratterizzato da una forte presenza di artigiani e manifatture e da un boom edilizio di dimensioni notevolissime a partire dalla fine degli anni '40, che da quartiere periferico dominato dalla forte presenza di terreni coltivati e giardini si trasforma in quartiere urbano densamente popolato. Ciò non impedisce che le strutture locali di potere pubblico, le commissioni per i poveri, continuino a svolgere un ruolo fondamentale nella zona, moltiplicandosi al moltiplicarsi degli abitanti della stessa²².

Nella prima metà degli anni '40 si assiste in questo quartiere allo scoppiare di conflitti propriamente politici. Il campo fino ad allora omogeneo dei notabili si spacca, su questioni religiose. Gli uni si organizzano nel 1843 in un *Bürgerverein* vicino al movimento dei *Lichtfreunde* del pastore Uhlich²³, gli altri appoggiano l'ortodossia religiosa propagata da Federico Guglielmo IV: membri influenti del primo raggruppamento sono notabili di quartiere, membri onorari delle strutture locali sociali che in esse esperiscono la propria formazione politica. Dal medesimo nucleo si svilupperà, l'anno dopo, il «Lokalverein für das Wohl der arbeitenden Klassen»²⁴, e, conclusasi la fase della reazione degli anni '50, il nucleo berlinese del partito liberale del progresso. L'esplicitarsi delle posizioni

²¹ K.A. VARNHAGEN VON ENSE, *Blätter aus der preußischen Geschichte*, Leipzig 1868, II, p. 499.

²² Nel 1823 sono 9 commissioni, nel 1860 sono 14, nel 1877 sono 35, nel 1888 sono 42.

²³ J. BREDERLOW, «*Lichtfreunde*» und «*Freie Gemeinden*». *Religiöser Protest und Freiheitsbewegung im Vormärz und in der Revolution 1848/49*, München 1976.

²⁴ Si tratta dell'organizzazione locale del «Centralverein für das Wohl der arbeitenden Klassen», cfr. J. REULECKE, *Soziale Frieden durch soziale Reform: Der Centralverein für das Wohl der arbeitenden Klassen in der Frühindustrialisierung*, Wuppertal 1983.

si ha in occasione delle polemiche infiammatesi contro il progetto dei conservatori di costruire una nuova chiesa nel quartiere, progetto che viene realizzato con il sostegno finanziario diretto del sovrano.

Le elezioni per il rinnovo del consiglio comunale che si terranno nel 1844 sono le prime in cui entri in gioco una sorta di propaganda elettorale: Heinrich Runge si autocandiderà, pubblicando a proprie spese un libretto, che può venir visto come una prima propaganda elettorale politica in senso moderno. La stessa procedura di autocandidarsi fu critica allora come un atto di cattivo gusto: venir eletto in consiglio comunale significava infatti essere uomo noto in città, un notabile, rappresentare immediatamente, grazie al proprio «buon nome», la collettività e i suoi interessi. Proprio questa interpretazione combatte Runge col suo libretto, insistendo che i candidati non debbano venir eletti in base ad una presunta «onorabilità», ma sulla base di un programma preciso, ed esplicitando il suo, di chiaro stampo liberale ²⁵.

Runge verrà eletto, concentrando su di sé i voti di protesta contro la realizzazione nel quartiere della nuova parrocchia, vero centro della nuova ortodossia religiosa promossa da Federico Guglielmo IV. Una spaccatura si registra dunque nell'ambiente fino ad allora omogeneo dei notabili di quartiere: il comune movente religioso si articola, per muovere verso posizioni opposte e numerosi funzionari onorari membri delle commissioni per i poveri divengono attivi liberali.

Sacrificare nella commissione tempo ed energie in nome del bene della comunità significava esprimere la propria fede religiosa attraverso le opere. Una fede religiosa che mal accettava di dover recedere da posizioni acquisite, attaccate dalle simpatie ortodosse del re Federico Guglielmo IV. Combattendo per la libertà religiosa i più finirono col combattere per la libertà di pensiero: «non si era disposti», come si esprime Hans Rosenberg, «a farsi togliere ciò che già si aveva: la libertà di coscienza, la libertà religiosa, le conquiste dell'illuminismo. Qualsiasi opposizione si fosse alzata contro queste costrizioni, avrebbe necessariamente trovato largo consenso» ²⁶. A queste circostanze si riferisce la testimonianza di Rudolf Haym: «Il liberalismo della chiesa è stato la palestra per quello

²⁵ Punti salienti del programma di Runge sono, fra l'altro: riforma fiscale, con l'eliminazione della tassa su pane e carne; sedute pubbliche del cons. comunale; riforma del sistema scolastico e dell'assistenza.

²⁶ H. ROSENBERG, *Theologischer Rationalismus und vormärzlicher Vulgärliberalismus*, in «Historische Zeitschrift», 141, 1930, pp. 497 ss.

politico»²⁷: non si trattava semplicemente di difendere posizioni liberali in materia di fede, ma di un modo di porsi attivo nella vita pubblica, all'interno di associazioni e strutture sociali locali, intrinseco a quella mentalità religiosa. Difficile sopravvalutare il ruolo che allora aveva la religione nella vita pubblica. Tipica della compenetrazione tra impegno religioso e maturazione di posizioni politiche liberali, in quegli anni, e dello stretto legame tra impegno filantropico ai livelli locali e «carriera» nella rappresentanza municipale centrale è la figura del panettiere Heinrich E. Kochhann (1805-1890): noto nella sua zona per aver spesso fatto le veci, in giovane età, del padre in consiglio comunale (circostanza che illumina il grado di informalità con cui questa istituzione negli anni '20 lavorava), viene cooptato nella commissione per i poveri della sua zona ed eletto presidente della stessa, ad appena venticinque anni d'età. È membro di presidenza di una associazione filantropica, nella quale sono membri di presidenza anche alcuni Kampfmeier ed è attivo membro Runge, fonda assieme a questi il liberale *Bürgerverein*, pochi anni dopo è presidente del quartiere, viene eletto in consiglio comunale, ne diventa il presidente negli anni '60, quando assieme a Virchow, Runge, Langerhans e altri fonda il partito liberale del progresso²⁸.

Nel periodo del *Vormärz* dunque la amministrazione della città è in mano ad una piccola borghesia che si arruola, motivata da uno spirito civico che coincide con l'impegno religioso, a partire dall'attività assistenziale nelle strutture sociali comunali locali, le commissioni per i poveri della propria zona, secondo modalità, come la cooptazione diretta, la tradizione di famiglia, ancora improntate alla cultura artigianale.

È probabilmente imprudente sostenere che le commissioni per i poveri divengano, a livello locale, la roccaforte del liberalismo piccolo borghese, tesi che sarebbe comunque, date le fonti, di ben difficile verifica. Pare in ogni caso sostenibile un ruolo dominante giocato in esse almeno nei primi anni '40 da una piccola borghesia sulla via dello sviluppo di posizioni liberali. Indizi del ruolo delle commissioni locali per i poveri nello sviluppo di posizioni liberali sono, da una parte, l'improvvisa fuoriuscita

²⁷ Cit. in J.J. SHEEHAN, *Der deutsche Liberalismus, von den Anfängen im 18. Jh. bis zum ersten Weltkrieg, 1770-1914*, München 1983, p. 21.

²⁸ I diari di Kochhann, editi dal figlio dopo la sua morte, sono una delle poche fonti per lo studio di questi temi. H.E. KOCHHANN, *Mitteilungen aus den Jahren 1839-1848*, Berlin 1906. Gli originali, che si ha motivo di credere fossero molto più interessanti della edizione rivista dal figlio, risultano perduti. Cfr. P. KAMPFFMEYER, *Blutsverwandte deutsche Familien*, Greifswald 1939.

di massa di membri onorari dalle commissioni, con la svolta conservatrice del 1851, dall'altra la volontà, espressa in una lettera della primavera del 1840, del re Federico Guglielmo IV, di disfarsi delle commissioni grazie ad una riforma della chiesa capace di sostituirle nella loro funzione sociale. Progetto che indica come esse fossero sospette fucine del liberalismo, almeno agli occhi del sovrano ²⁹.

Una permeabilità tra l'ambiente dei notabili locali e quello dei liberali si nota anche facendo riferimento a quello che a quel tempo si sarebbe chiamato lo «spirito», la *Gesinnung*, che anima entrambi i campi: la convinzione dei funzionari onorari di esprimere immediatamente gli interessi di tutta la collettività, nell'amministrare la cosa pubblica, trapassa impercettibilmente nella convinzione liberale di rappresentare non una posizione politica tra altre, ma «la» posizione del progresso, un progetto di società che chiunque fosse in grado di usare la ragione non avrebbe potuto non desiderare ³⁰.

Con la politicizzazione cui si assiste a partire dalla metà degli anni '40 viene messa in discussione anche la politica assistenziale: il problema sociale diventa tema di analisi e dibattiti, e di proposte tendenti a diversificare le strategie assistenziali ed il pubblico oggetto delle stesse. Sia in campo liberale, che in campo conservatore si propaga a partire da questi anni la parola d'ordine del piccolo risparmio. La strategia volta a separare chi solo occasionalmente ricorre all'assistenza delle commissioni per i poveri – disoccupazione, malattia – da chi ne è cliente fisso – vedove con figli, orfani, anziani – si articola in numerose forme: sia entrare in casse mutue di assistenza contro le malattie che depositare regolarmente piccole somme in casse di risparmio, costituisce un comportamento della cui opportunità si tratta di convincere parte della non ancora organizzata classe lavoratrice. Un gruppo sociale che si tratta di aiutare materialmente ad elevarsi a piccola borghesia, o a non cadere nella proletarianizzazione, tramite associazioni di vario genere, che concorrono fra di loro anche per guadagnarsene le simpatie politiche. Piccole casse di deposito di risparmi vengono aperte in questi anni sia presso le parrocchie dominate dai liberali che in quelle conservatrici, sia presso commissioni per i poveri, sia da parte di singoli gruppi di privati ³¹.

²⁹ Lettera del 24 marzo 1840 a Bunsen cit. in L. VON RANKE, *Aus dem Briefwechsel Friedrich Wilhelm IV. mit Bunsen*, Leipzig 1873, p. 56.

³⁰ J.J. SHEEHAN, *Der deutsche Liberalismus*, cit., p. 23.

³¹ Una fra le prime casse di risparmio, quella aperta nel 1845 da un contabile conserva-

Tuttavia, se ad una cesura si assiste, al livello locale delle commissioni per i poveri, con il '48, si tratta della cesura conseguente alle misure dovute alla «reazione» dei primi anni '50, non di un cambiamento strutturale nel funzionamento quotidiano delle commissioni, ma della posizione che esse rivestono nella scala del potere pubblico. Conseguenza delle misure del periodo della reazione è infatti lo scollamento tra livello locale e centrale: esaurita è la funzione della commissione locale come luogo dell'arruolamento di futuri funzionari onorari del livello centrale. Ciò che viene meno è il nascente carattere di queste strutture locali come luogo del maturare di posizioni coscientemente liberali fra i propri membri, dato che da esse i liberali verranno esclusi d'ufficio.

Che lo spirito liberale fosse sostanziale al buon funzionamento delle commissioni appare implicito anche di fronte alle difficoltà in cui queste si trovano a versare in seguito alle misure prese a livello centrale a partire dal 1851: reperire membri onorari risulta così difficile da indurre il comune a ricercarne tramite inserzioni sui giornali, pratica assolutamente atipica, mentre lo stesso principio dell'onorarietà del lavoro svolto si rivela impraticabile, e si introduce in molti casi una sorta di pagamento indiretto dei funzionari onorari, nella forma di un rimborso di parte delle spese d'affitto.

I liberali, esclusi dall'attività nelle commissioni, fondano in questi anni proprie istituzioni locali, diversificate per scopi e pubblico d'utenza, che possono venir interpretate come una sorta di concorrenza alle tradizionali, in cui il problema sociale non è più visto in termini di assistenza immediata generica, ma, soprattutto di istruzione, nel senso più lato. In tale ottica vanno visti i cosiddetti *Bezirksvereine*, associazioni di quartiere in cui vengono organizzate conferenze di cultura generale, ma anche su temi economici di «educazione» al risparmio, secondo l'insegnamento economico liberale, e corsi di lingua straniera per adulti. Anche le cooperative di mutuo soccorso e le associazioni di risparmio locale sostenute dal liberale Hermann Schulze-Delitzsch fanno parte di questa

tore, Liedke, presidente di commissione per i poveri del proprio quartiere è tipico esempio di queste istituzioni in questi anni: la cassa raccoglie denaro in primavera ed estate, per ripagarne il corrispondente in legna da ardere e patate all'inizio dell'inverno. Il medesimo principio alla base delle cooperative di consumo, anch'esse ideate in questi anni, è alla base delle casse: l'acquisto dei beni di consumo in grandi quantità ne permetteva la distribuzione ai consumatori a prezzi molto inferiori a quelli del mercato al dettaglio. Dalla cassa venivano esclusi i genitori di bambini in età scolare che non andavano regolarmente a scuola, particolare che evidenzia il carattere non solo economico, ma «educativo» dell'impresa.

rosa di offerta liberale diversificata, come anche le associazioni culturali per gli artigiani. Molte di queste associazioni, con esclusione di quelle a scopo puramente economico, come le cooperative, vengono bloccate nel loro sviluppo dagli anni della reazione, per rifiorire nei primi anni '60. In questi anni il paesaggio sociale nella grande città vedrà l'offerta di strutture di assistenza pubblica estremamente arricchita e diversificata: accanto agli ormai tradizionali servizi assistenziali di parrocchie e di commissioni per i poveri si hanno quelli di associazioni di quartiere, cooperative di consumo, casse di risparmio locali, casse mutue di assicurazioni in caso di malattia. Le organizzazioni dei liberali non sono meno «istituzionali» delle commissioni locali per i poveri: coerentemente al comune carattere volontario del lavoro svolto e alla comune matrice dell'associazionismo dei liberali *Vereine*, l'esistenza dei *Bezirksvereine* e delle cooperative di consumo viene riportata negli annuari della città, accanto alle strutture sociali tradizionali delle commissioni.

L'offerta di assistenza si articola in un doppio senso: da una parte non si ha più un'offerta neutrale, ma partitica, – di organizzazioni liberali, o conservatrici, della chiesa evangelica con l'istituzione della «Innere Mission» di Wichern, o comunali –, dall'altra si ha un'offerta mirata a campi specifici di utenza, che tiene conto dell'articolarsi delle esigenze della clientela: l'industrializzazione va di pari passo con il diffondersi della figura del bisognoso occasionale, cioè dell'operaio che solo in caso di disoccupazione o malattia si rivolge all'assistenza. A questa figura, già precisamente individuata a partire dai dibattiti degli anni '40, si rivolgono i richiami dei liberali al risparmio, all'istruzione, per se ed i propri figli. Lo spettro che si agita dietro a tutti questi sforzi è quello della proletarianizzazione: il periodo della fortuna elettorale di Schulze-Delitzsch è legato alle speranze di sfuggirvi di una classe operaia ancora fortemente legata al mito artigiano dell'indipendenza ed estremamente sensibile alla parola d'ordine della *Selbsthilfe*, del mutuo soccorso.

Le commissioni per i poveri locali si vedono defraudate, in questa nuova situazione, del loro decennale monopolio di uniche istituzioni cui rivolgersi in caso di disoccupazione, incidente e malattia, senza che ciò peraltro implichi una qualche diminuzione della propria clientela. Se pure è possibile, in singoli casi, individuare con certezza il ritorno in queste strutture locali di volontari onorari sicuramente liberali, con la fine del periodo della reazione – il libraio Theodor Kampffmeyer, figlio del sopracitato Martin, l'industriale Goldschmidt, l'industriale Stephan – pure la loro funzione storica di luogo di maturazione, a partire da un generico impegno civico, di posizioni coscientemente politiche, è conclusa. I

funzionari onorari che in esse siedono non sono, molto probabilmente, liberali, dato che con la fine della reazione non si assiste in esse ad un cambio della guardia massiccio, paragonabile a quello che si era avuto invece nel 1851, e dato che i liberali che intendessero investire il proprio tempo libero in attività sociali lo potevano fare ormai all'interno delle proprie, numerose e consolidate, associazioni.

Quanto più i liberali si organizzano autonomamente, tanto più le commissioni locali per i poveri ridivengono campo d'azione della piccola borghesia, questa volta però impolitico e marginale. Va segnalata una eccezione di rilievo al predominio della piccola borghesia: la famiglia di grandi industriali del rame Heckmann, forse una delle famiglie più ricche di Berlino, all'epoca, che dal 1851 vede sedere propri membri maschili nella commissione per i poveri e femminili nel consiglio di presidenza dell'asilo infantile della propria zona. Facile immaginare la posizione di dominio di questa famiglia nella vita sociale del quartiere, per oltre mezzo secolo, – una famiglia di sicure simpatie conservatrici, stando alla caratterizzazione che ne fa Fontane nel romanzo *Frau Jenny Treibel*, da essa ispirato.

I due livelli del governo centrale della città e del governo locale si allontanano irrimediabilmente, come dimostra fin dalla prima metà degli anni '50 l'esigenza, espressa in modo reiterato dalla centrale, di introdurre forme di controllo dell'attività delle commissioni locali, contro le quali queste ultime continuamente protestano. Con questi anni finisce la ampia discrezionalità di cui godevano i notabili locali: interessanti sono i divieti che la centrale emette, e che fanno luce sulle pratiche evidentemente fino ad allora invalse nella gestione quotidiana del problema sociale ³².

Evidentemente i funzionari onorari locali non rappresentano più immediatamente interessi omogenei, il «bene pubblico» generale, ma difendono a livello locale gli interessi della propria «clientela» di quartiere di bisognosi, e la loro gestione inizia ad apparire agli occhi dei funzionari onorari centrali, sospetta, o quantomeno insensibile ai richiami continui della cassa centrale al risparmio. Il sistema dei volontari locali, nato come rete di controllo sociale decentrata a livello minimo di unità di vicinato

³² Un esempio: il divieto (1850) di assegnare orfani già cresciuti a famiglie con propri figli in tenera età, per evitare che gli orfani venissero utilizzati per badare ai figli piccoli, o il divieto di pagare il sussidio di mantenimento per figli che frequentino la scuola domenicale, e che evidentemente lo fanno per contribuire col loro lavoro al mantenimento

comincerà presto ad apparire, ad alcuni, un sistema di protettorato locale fuori dal tempo.

La svolta liberale nella gestione della città: modernizzazione e funzionariato onorario

Con l'ingresso dei liberali nella giunta cittadina, nel 1863, si assiste ad una vera e propria trasformazione della logica della amministrazione pubblica. Era il risparmio la parola d'ordine della giunta precedente, – tanto che iniziative volte a fornire la città dei servizi di acqua corrente e gas, dati in appalto a ditte private, vengono prese non dall'amministrazione comunale, ma da quella statale, e in prima persona dal capo della polizia Karl Ludwig von Hinckeldey – quella della nuova giunta liberale sarà l'infrastrutturazione della città. In questi anni inizia propriamente l'era della gestione della città da parte della borghesia liberale, che ne fa la propria roccaforte. I progressisti, in questo eredi diretti della tradizione dei notabili di quartiere, si ritengono ancora immediati portavoce del benessere generale, e non di interessi di particolari strati della società.

Kochhann e Runge, gli animatori del *Bürgerverein* del 1843, assieme, tra gli altri, agli industriali Werner Siemens e Leonor Reichenheim, al medico Virchow, a Karl Twesten e al banchiere Adalbert Delbrück, cugino del ministro, fondano nel 1860 un comitato per stilare un programma elettorale per le elezioni del consiglio comunale. Il comitato si trasforma poi in frazione, e si riunisce in modo informale ogni settimana per discutere la linea da tenere in consiglio. Delbrück nelle sue memorie sostiene che questa «cricca di ben informati», irrisa dagli avversari col nomignolo di «quelli della provvidenza»³³ godesse di grande influenza. Ed in effetti il programma di questo gruppo di progressisti è il programma dell'età dell'oro della gestione della città: principio guida era influenzare indirettamente il benessere della popolazione investendo nelle infrastrutture necessarie ad una città in veloce crescita – realizzazione di scuole e parchi, di nuove strade, ma anche di mercati pubblici coperti e di un macello municipale centrale, in modo da controllare e garantire l'igiene e la qualità delle carni messe sul mercato, come di una rete fognaria

della famiglia: una strategia economica volta ad aumentare la frequenza della scuola dell'obbligo, favorita dal pagamento del sussidio. Cfr. «Monatsblatt der Armendirektion», Berlin 1850, Nr. 1, p. 4.

³³ A. DELBRÜCK, *Lebenserinnerungen*, Selbstverlag s.d., p. 86.

efficiente, ne sono alcuni dei punti salienti. Questo gruppo di pressione impone nel 1863 il nuovo sindaco Seydel, già alto funzionario nel ministero delle finanze e cognato del medico Virchow, ed entra in modo massiccio nella giunta della città.

La situazione, dai tempi del *Bürgerverein*, è completamente cambiata: si assiste ora alla conquista della amministrazione comunale da parte di un gruppo cosciente ed esplicito nei propri intenti politici, grazie ad una azione concertata da parte di personaggi che non hanno più nulla a che fare con la piccola borghesia arruolata al servizio civico a livello locale, dalla quale, tuttavia, alcuni di essi provengono. Si tratta di una borghesia urbana liberale e progressista, composta da grandi industriali come Siemens, Halske, Loewe, giuristi come Zelle, Unruh, studiosi e intellettuali come il medico e scienziato Virchow, Paul Langerhans, Georg Reimer, Paul Mendelssohn-Bartholdy. Di questi non pochi provengono dalla Luisenstadt, dove ancora abitano (Zelle, Langerhans, Runge, Mendelssohn-Bartholdy, Kochhann) ma inutilmente si cercherebbero tracce dirette, nella loro attività, della particolare commistione tra spirito religioso e tradizione culturale artigiana degli avi. Ciò che rimane e caratterizza i liberali fino a sancirne la crisi è lo spirito di «notabili», senza base elettorale di massa, delineato dal noto saggio di Sheehan³⁴, e legato, oltre che al sistema del voto comunale a tre classi, alle origini del liberalismo nel volontariato delle strutture sociali locali.

Anche nel campo dell'assistenza comunale il gruppo dei liberali progressisti propone riforme radicali, che ne avrebbero dovuto abbassare notevolmente il costo globale. La proposta del sindaco Seydel prevede una organizzazione interamente nuova, che, se fosse stata realizzata, avrebbe spinto necessariamente chiunque, anche a bassi livelli di reddito, se lo fosse potuto permettere, ad entrare in casse mutue di assicurazioni contro le malattie, lasciando alle cure delle commissioni locali per i poveri solo quella fetta di clientela irrimediabilmente esclusa dal mercato del lavoro (vedove con figli, anziani malati, malati di mente, orfani, disabili cronici). Nodo della modernizzazione che si prospetta è – ancora – la divisione della gestione della povertà cronica da quella occasionale. Quest'ultima non sarebbe più stata gestita direttamente dalla città, attraverso i funzionari onorari delle commissioni locali per i poveri, ma da associazioni di zona svincolate dall'organo pubblico, che non avrebbe più garantito la copertura delle spese. Dover far riferimento a questi enti,

³⁴ J.J. SHEEHAN, *Liberalism and the city*, cit.

in caso di bisogno, per l'utenza avrebbe significato esporsi al rischio di non veder accolta la propria richiesta, per mancanza di fondi. Il richiamo alla prevenzione dal cadere in stato di bisogno, tramite risparmio e istruzione, propagata dal 1844 dai liberali, pare avesse poco seguito tra i salariati: per essi era ad esempio più conveniente non essere iscritti ad alcuna cassa assicurativa contro le malattie, non pagare alcuna quota mensile, e in caso di bisogno rivolgersi alla commissione per i poveri di zona, per ottenere cure gratuite. E proprio alla «generosità» delle commissioni locali viene accollata, da parte dei progressisti, la responsabilità della scarsa disponibilità dell'opinione pubblica ad entrare in casse mutue. Con la proposta Seydel ciò che sarebbe venuto a cadere era la sicurezza di ottenere, all'occasione, aiuti dalla commissione per i poveri: le nuove strutture sociali locali in progetto, dotate di un budget limitato, non avrebbero più potuto garantire in ogni caso l'intervento. Mentre i conservatori rispondono a questi problemi proponendo in varie occasioni l'estensione a più categorie dell'obbligo ad entrare in organizzazioni assicurative – una tendenza che ha inizio già con la *Gewerbeordnung* del 1845, che sancisce per alcune categorie di salariati l'obbligo dell'assicurazione mutualistica –, i liberali, aborrendo il principio dell'obbligatorietà sancita da una legge dello Stato, non possono che spingere, con esortazioni morali o con meccanismi economici propri del libero mercato, il pubblico all'ingresso in casse mutue di previdenza.

La proposta Seydel verrà lasciata cadere: essa appare troppo impopolare anche all'interno del gruppo liberale, in anni in cui la nascente classe operaia inizia a scostarsi dall'insegnamento liberale di Schulze-Delitzsch per dar vita alle proprie organizzazioni. Malgrado ciò essa dà adito ad un dibattito che negli anni produce numerosi studi, proposte e controproposte, analisi e polemiche e che nel 1869 dà vita ad una associazione privata, il *Verein gegen Verarmung*, che, capeggiata da eminenti liberali quali il medico Straßmann e l'industriale Ludwig Loewe, entrambi ebrei e membri di giunta, tenderà in proprio, con scarsi risultati, una riorganizzazione dell'intero, ormai ricchissimo campo dell'associazionismo privato in materia di assistenza.

Con la modernizzazione che sostengono i liberali il sistema dell'amministrazione onoraria in sé doveva apparire come un relitto del passato. Si tratta di una tradizione di cui non è facile liberarsi, e che in realtà corrisponde alla mentalità di «notabili» dei liberali attivi nella politica comunale meglio di quanto essi stessi avrebbero voluto ammettere. Nei confronti del sistema dell'amministrazione onoraria delle commissioni per i poveri l'atteggiamento dei liberali non è univoco: l'introduzione stessa

del nuovo livello proposto da Seydel, anch'esso organizzato attraverso rappresentanze onorarie a livello locale, avrebbe moltiplicato ulteriormente il numero dei volontari chiamati ad impegnarsi nell'amministrazione delle stesse. D'altra parte i funzionari onorari delle strutture tradizionali avrebbero perso gran parte del loro potere, e, nelle nuove commissioni, il loro attributo più importante, di rappresentanti, «funzionari» appunto, del comune, oltre alla facoltà di decidere in proprio in che forma e in che misura distribuire aiuti.

Dal punto di vista della struttura di città e di società corrispondente al sistema di assistenza proposto dai liberali, è evidente come essa sia la medesima invalsa fino ad allora: premessa anche del nuovo sistema sarebbe rimasta la compresenza nello stesso quartiere di strati sociali diversi, la vicinanza spaziale dei clienti degli enti di assistenza e dei notabili che in essi avrebbero impegnato il proprio tempo libero. Si tratta del modello secondo il quale la città di Berlino allora sta trasformandosi in grande metropoli, col proliferare di case d'affitto secondo uno schema unitario – in lotti piuttosto profondi, edifici con facciata su strada con appartamenti per classe media e medio-alta e numerosi cortili interni con appartamenti più piccoli per fasce di reddito inferiori. Non a caso l'ingegnere Hobrecht, che stila il piano stradale generale del 1862, oggetto di ampie critiche in quanto ritenuto alla base del boom edilizio speculativo di questi anni, fratello di un sindaco liberale della città, difende con l'argomento del positivo influsso sull'assistenza alle classi meno abbienti la commistione di classi che si ha nel tipo della casa d'affitto che il suo piano rende possibile. Di fatto il piano Hobrecht, noto grazie alla critica feroce di Werner Hegemann³⁵, è la più pura traduzione spaziale dell'ideologia liberale.

Tuttavia rispetto al mondo dei notabili delle commissioni locali per i poveri i liberali che siedono in consiglio comunale dimostrano diffidenza e sospetto. Soprattutto il meccanismo di arruolamento di nuovi membri tramite cooptazione produce critiche, tanto che si tornerà alla interpretazione letterale della legge, facendo eleggere i nuovi membri dal consiglio comunale prendendo le distanze dalla pratica, fino ad allora invalsa – che riduceva ad un atto puramente formale la votazione in consiglio –, di chiedere precedentemente indicazioni alle commissioni stesse³⁶. I libe-

³⁵ W. HEGEMANN, *La Berlino di pietra*, Milano 1978.

³⁶ Ordinanza dell'11 agosto 1867, in «Communalblatt der Haupt- und Residenzstadt Berlin», VIII, 1867, n. 32, p. 457.

rali tentano di modernizzare, limitandone i poteri, quella che per la prima volta definiscono apertamente una «consorteria»³⁷, una mafia di potere locale, ma ottengono solo il risultato di bloccarne il funzionamento: eliminata la cooptazione da parte delle commissioni stesse verranno eletti, dal consiglio, membri non intenzionati a farsi carico del lavoro onorario, che quindi diserteranno le sedute di commissione, o membri impossibilitati per i più svariati motivi a farne parte – si avranno casi di persone traslocate altrove, o di analfabeti, di persone con precedenti penali o addirittura passate a miglior vita.

Il livello locale dell'amministrazione, e in particolare l'amministrazione tramite volontari del problema sociale nelle commissioni per i poveri ha fatto il suo tempo, ma non viene sostituito. Continua a funzionare alla meno peggio, minato da più fenomeni che mettono in discussione l'intero sistema.

Due sono le questioni fondamentali caratteristiche dei decenni '60-'80 che mettono indirettamente in questione il sistema dell'amministrazione onoraria e dell'assistenza sociale locale dei notabili: da una parte la crescita urbana, dall'altra la sintesi dei due modelli contrapposti, liberale e conservatore, di soluzione del problema sociale realizzata dalle assicurazioni obbligatorie degli anni '80.

La crescita urbana avviene a ritmi di dimensione mai vista – tra il 1858 e il 1871 la popolazione cresce da 459.000 a 826.000 abitanti, che nel 1876 sono già 980.000, nel 1880 oltrepassano il milione, con 1.122.000 abitanti, nel 1890 il milione e mezzo (1.578.000) e nel 1900 sono 1.888.000 –, e rimette in discussione la divisione spaziale della città stessa nelle sue entità di amministrazione locale. Sia le circoscrizioni elettorali che le commissioni per i poveri diventano oggetto di reiterate discussioni sulla opportunità di una nuova definizione, discussioni che, per le prime, coprono, dietro alle valutazioni tecniche sulla sperequazione tra diversi collegi elettorali³⁸, il disagio dei liberali di fronte all'elettorato della «terza classe», l'elettorato di massa di cui si temono sia le tendenze di sinistra, sia la strumentalizzabilità da parte dei conservatori.

³⁷ L'attività onoraria viene definita *Cliquenwesen*, cfr. *Bericht über die Sitzung der Stadtverordnetenversammlung am 16.5.1878*, Stadtarchiv Berlin, Rep. 03, Nr. 14, f. 116 vs.

³⁸ Ad esempio nella circoscrizione Nr. 17 (nel vecchio centro) nel 1882 erano necessari 456 votanti della terza classe per eleggere un candidato, mentre nella circoscrizione Nr. 23 (nel quartiere della Luisenstadt, caratterizzato da notevole crescita di popolazione) ne

La trasformazione di Berlino in grande metropoli fa saltare definitivamente la logica apolitica su cui si basava la rappresentanza cittadina: in circoscrizioni elettorali dove votano migliaia di persone non è più possibile interpretare il voto come un mandato personale, che si dà ad un candidato conosciuto, al vicino di casa più stimato. L'apoliticità è sempre più una finzione, la politicizzazione della vita pubblica il reiterato lamento delle forze conservatrici. I liberali, che devono il proprio potere nell'amministrazione locale al sistema del voto a tre classi, non hanno alcuna intenzione di introdurre per le elezioni comunali il principio, già vigente per quelle politiche di *Reichstag* e *Landtag*, del diritto di voto uguale per tutti. Il gruppo di Virchow in consiglio comunale perora già negli anni '60 l'eliminazione del voto a tre classi, ma per tornare alla lettera della *Städteordnung* del 1808, mentre dalla fine degli anni '60 si moltiplicano le proposte dei liberali di ridefinizione dei collegi elettorali. Ma quando nel 1883 sarà un comitato conservatore a riprendere la proposta ed il ministero degli interni scioglierà il consiglio comunale per indire nuove elezioni sulla base di nuove circoscrizioni i liberali denunceranno questa misura come una violenza, un abuso del governo contro la città. Interessante è notare come, dopo questo rimpasto delle circoscrizioni, per la prima volta candidati del partito dei lavoratori entrino nel consiglio comunale, prova di come il peso del voto della terza classe sia aumentato grazie al rimpasto stesso ³⁹.

Malgrado le strutture sociali comunali ed il numero dei funzionari onorari in esse aumentino in proporzione all'aumento della popolazione, anche qui la logica spaziale della gestione del problema sociale è messa in questione dalla nuova realtà urbana: sono finiti i tempi in cui la conoscenza personale e il rapporto di vicinato garantivano il funzionamento dell'assistenza e del controllo sociale della commissione locale per i po-

erano necessari 7490. Cfr. *Die Auflösung der Berliner Stadtverordnetenversammlung. Eine geschichtliche Darstellung nebst den wichtigsten hierauf bezüglichen Actenstücken*, Berlin 1883, p. 19.

³⁹ I primi due consiglieri comunali di Berlino del partito dei lavoratori sono il commerciante ebreo Paul Singer e il falegname Franz Tutzauer, che vi entrano appunto nel 1883, dopo una campagna elettorale segnata da un forte impegno del partito conservatore antisemita del pastore Stoecker – che riesce a mandare in consiglio 10 membri – per guadagnarsi i voti degli elettori della terza classe. Interessante notare come Singer, ricco commerciante e in gioventù amico dell'industriale Loewe cui si è fatto cenno e in contatto con Lassalle, fosse attivo membro dell'associazione per l'asilo dei senzatetto (*Asylverein für Obdachlose*), a riprova di quanto sia resistente nel tempo la tradizione, d'inizio secolo, del tirocinio per la vita politica in enti assistenziali. Cfr. E. BERNSTEIN, *Die Geschichte der Berliner Arbeiterbewegung*, II, Berlin 1907, pp. 116-118.

veri. Il lavoro al suo interno diventa sempre più burocratizzato e anonimo, difficile è controllare l'onestà sia di chi dà sia di chi riceve.

Il principio dei liberali di persuadere, attraverso l'educazione e la conoscenza dei meccanismi economici, le classi economicamente più deboli alla previdenza e al risparmio, all'organizzarsi in casse mutue invece di dipendere dalle commissioni per i poveri, non pare essere in grado di risolvere il problema sociale nelle grandi città. Malgrado ciò sia evidente, ed evidenti siano le difficoltà crescenti di risolvere il problema sociale con le commissioni locali per i poveri, i liberali presentano una feroce resistenza contro i piani conservatori di soluzione del problema, basati fondamentalmente sull'obbligatorietà ad entrare in enti di previdenza per chiunque abbia un lavoro dipendente: come è noto questo è il nocciolo dell'opposizione liberale contro le assicurazioni sociali varate dal *Reichstag* negli anni '80.

L'istituzionalizzazione della sicurezza: le assicurazioni sociali degli anni '80 e il crollo dell'autorità dei notabili locali

L'introduzione delle assicurazioni sociali obbligatorie contro malattie, infortuni sul lavoro e vecchiaia, costituisce per il mondo dei funzionari onorari il punto di non ritorno. Non solo con esse aumenta a dismisura il lavoro da sbrigare all'interno delle strutture sociali locali onorarie, in seguito ai controlli sull'appartenenza o meno dei singoli questuanti a enti assicurativi. L'introduzione del sistema assicurativo obbligatorio mette in discussione indirettamente il principio stesso su cui il lavoro degli onorari nelle commissioni comunali si basa. Per la prima volta infatti, con il pacchetto di leggi delle assicurazioni sociali, una soluzione del problema sociale viene tentata a partire da una suddivisione in categorie degli eventuali bisognosi: è l'appartenenza alla categoria a risultare significativa per avere diritto – anche questa una novità fondamentale – ad una pensione, mentre diventa insignificante la caratterizzazione individuale dell'assicurato. Si tratta di una fondamentale svolta nella mentalità intorno al problema della povertà, che non è più vista come un destino individuale, legato al comportamento del singolo, ma come una conseguenza di fattori collettivi e generalizzabili. L'intero sistema delle commissioni locali e dei suoi numerosi membri onorari, basato com'era sulla stretta interdipendenza del principio dell'*Individualisierung* con quello del *Visiting*, viene messo in crisi. La funzionalità del rapporto di conoscenza diretta e di vicinato cade, la pensione di vecchiaia o in caso di infortunio diventa un diritto, avulso dalla capacità del singolo di farsi benvolere dai

notabili della sua zona, garantito dallo Stato. Di conseguenza inizia ad apparire ingiustamente penalizzante e ad essere oggetto di dibattiti la regola secondo la quale chi faceva ricorso all'assistenza vedeva sospesi i propri diritti di elettore – regola che era originariamente legata al principio secondo il quale solo chi partecipava alle spese della comunità potesse partecipare alla sua gestione e che in seguito viene giustificata, dai liberali, facendo riferimento ad un presunto legame tra l'indipendenza economica e l'indipendenza nelle scelte culturali e politiche.

È certo che nella genesi delle nuove leggi sulle assicurazioni sociali l'analisi del problema dell'assistenza nelle grandi città ed i crescenti dubbi sulla capacità delle strutture onorarie locali comunali di risolverlo abbiano giocato un ruolo di rilievo. Con il nuovo sistema, Bismarck si riproponeva di trasferire alla gestione da parte dello Stato una buona fetta dei finanziamenti che i comuni amministravano tramite le commissioni locali per i poveri ⁴⁰, espropriando i comuni da una funzione tradizionalmente loro propria e di parte della loro autorità. Con la legislazione degli anni '80 non si ha solo una vittoria del principio conservatore dell'obbligatorietà della previdenza su quello liberale del convincimento alla sua opportunità, ma anche un attacco diretto di Bismarck alle amministrazioni, in mano ai liberali, delle grandi città, a quella di Berlino in particolare e al suo modello di amministrazione attraverso forze onorarie, la cui attività in un'altra occasione non esiterà a definire «arbitrio locale» ⁴¹.

Ma il colpo più grave all'autorità dei funzionari onorari delle commissioni viene dagli enti di nuova fondazione che amministrano le nuove assicurazioni obbligatorie di Stato: i funzionari, professionisti, di questi enti si rifiutano di concedere informazioni sui propri assicurati ai membri delle commissioni per i poveri, per non danneggiare i propri clienti. L'argomento che mettono in campo è fondamentale, ed evidenzia fino a che punto sia ormai cambiata la mentalità dall'inizio del secolo: essendo i membri delle commissioni membri onorari essi non sarebbero «funzionari» in senso stretto, ed informazioni possono venir fornite solo a fun-

⁴⁰ Come dichiara apertamente in dibattito al *Reichstag* il 2 aprile 1881. Cfr. L. GALL, *Bismarck, die großen Reden*, Berlin 1981, pp. 214 ss.

⁴¹ «Lokale Willkür» è il termine che usa Bismarck in un discorso al *Reichstag* in occasione della discussione del disegno di legge intorno alla riduzione della tassa comunale sugli appartamenti di rappresentanza di alti funzionari del *Reich*, il 4 marzo 1881, una filippica contro l'intera politica finanziaria e sociale del comune in cui già anticipa il punto chiave del disegno di legge sulle assicurazioni obbligatorie – il passaggio allo Stato di buona parte del peso dell'assistenza sociale. Si noti come il famoso discorso di Bismarck in

zionari pubblici. Conseguenza pratica immediata sono i numerosi casi di persone che ottengono una assistenza doppia. Per le commissioni, proprio a causa della discrezionalità che vi domina nella assegnazione degli aiuti, è ben difficile farci rendere in seguito le somme devolte «per errore».

Le strutture sociali locali comunali svolgono una attività complementare a quella degli enti assicurativi: assegnano sussidi a chi ha diritto a pensioni troppo basse per vivere e a chi è in attesa di pensione. Per quanto riguarda le due clientele, degli assegnatari di pensioni statali e di sussidi delle commissioni per i poveri, dal punto di vista economico questi non notavano differenza alcuna, anzi, dipendendo il sussidio dalla arbitraria valutazione dei membri di commissione, i clienti di quest'ultima potevano eventualmente godere di entrate maggiori delle pensioni statali. Differenza fondamentale: l'assegnatario di pensione statale non era un beneficiario della collettività, ma godeva di un diritto, che, in parte, aveva finanziato egli stesso con i contributi obbligatori mensili di una vita di lavoro dipendente.

Il lento declino del fenomeno dei funzionari onorari fino alla sua sparizione nella repubblica di Weimar

L'attività concreta dei funzionari onorari nelle commissioni locali per i poveri continua sempre uguale, malgrado esse non siano ormai, a fine secolo, che una delle tante istituzioni pubbliche cui rivolgersi in caso bisogno. Il ruolo fondamentale del volontariato, su cui esse si basano, viene sottolineato in convegni specialistici, accanto alla discussione dei punti deboli del sistema, mentre l'ammonimento ad evitare membri che a causa della loro professione siano in contatto diretto con i clienti della commissione (negozianti di alimentari ad es.) cade nel vuoto, di fronte alle difficoltà a reperire una quantità crescente di persone disposte ad impiegare il proprio tempo libero in questa attività. Malgrado ciò, nel 1893 a Berlino sono attive, nel solo campo dell'assistenza, in forma onoraria 2.486 persone, su di una popolazione di 1.625.000 abitanti ⁴². Se si osserva il grafico delle percentuali di partecipazione al lavoro onorario nelle commissioni relativo al periodo 1823-1914 e al quartiere della

difesa delle assicurazioni obbligatorie avvenga nemmeno un mese dopo, il 3 aprile 1881. Cfr. *Sten. Berichte*, cit., sedute del 4 marzo e del 3 aprile 1881.

⁴² BRINKMANN - ZIMMERMANN, *Ehrenamtliche und berufsamliche Tätigkeit in der*

Luisenstadt (Fig. 1) si nota come il gruppo più impegnato sia quello degli artigiani, con punte del 45% (1852) e di oltre il 50% (1914), industriali e proprietari di case raggiungono il loro massimo di partecipazione (15%) nel 1900, ma va sottolineato che sotto la seconda voce si registrano anche numerosi (ex-artigiani, ritirati dall'attività produttiva per limiti di età, e definiti *rentiers* – investire in case per vivere degli affitti delle stesse in età avanzata era il tipico comportamento previdenziale di questo gruppo. Quanto più la classe media vede svanire il proprio ruolo di classe «centrale» della società, tanto più suoi rappresentanti ne difendono gli avamposti culturali e sociali.

La Prima guerra mondiale porta alla svolta decisiva, alla modernizzazione, intesa come gestione professionale, dell'assistenza pubblica. La povertà si diffonde e generalizza: ben pochi capifamiglia vanno in guerra lasciando a casa una fonte di reddito per i propri cari. Per evitare di degradare vaste fasce della popolazione a clienti delle commissioni per i poveri, per considerazioni di opportunità politica «sul fronte interno», lo Stato istituisce *ex novo* un sistema assistenziale «di guerra» (*Kriegswohlfabrtspflege*), che esclude effetti discriminatori (perdita del diritto di voto), è un diritto, e che, almeno nelle intenzioni, non mira a garantire al minimo vitale, ma lo standard di vita precedente delle singole famiglie. L'economia controllata dallo Stato che si istituisce con l'emergenza bellica nell'assistenza, nel campo dei generi alimentari e degli affitti comporta una concentrazione di potere decisionale a livello centrale impensabile in situazione normale, che relega i singoli comuni a semplici esecutori delle iniziative economiche prese a livello di governo. Finita la guerra una nuova emergenza, l'inflazione, moltiplica il numero dei bisognosi. I comuni riorganizzano i propri uffici assistenziali «di guerra» – si noti come sin nella terminologia venga evitata ormai ogni allusione alla «povertà»: *Wohlfabrtspflege* invece di *Armenkommission* – diversificando l'offerta di assistenza a nuove categorie collettive – reduci, detentori di piccole pensioni, invalidi di guerra, sfollati, vedove di guerra – e puntando sul principio della «previdenza» – contro la tubercolosi, malattie dell'infanzia, ecc. Specializzazioni che richiedono personale specializzato, regolarmente impiegato.

Le liste di funzionari onorari si interrompono con l'inizio del conflitto, di essi non viene più fatta parola nei documenti della città, così che non è chiara la data esatta della fine del sistema delle commissioni locali per i

städtische Armenpflege (Schriften des Vereins für Armenpflege und Wohltätigkeit, H. 18), Leipzig 1894, p. 39.

poveri. La maggioranza dei numerosi membri delle stesse sarà stata probabilmente richiamata in guerra. Chi di loro farà ritorno troverà una situazione sociale completamente cambiata.

Il modello ottocentesco, basato sulla presenza in tutta la città di una rete fitta di rappresentanti onorari dell'assistenza comunale a livello di vicinato, è finito.

La classe media, che per quasi un secolo aveva sorretto il sistema del funzionariato onorario, perde con l'inflazione non solo l'indipendenza economica che aveva concesso ai suoi membri quel tempo libero da mettere a disposizione della collettività: alcuni fra coloro che in passato concedevano sussidi passeranno dall'altra parte della barricata. Nel diario di un assessore di Berlino degli anni venti si legge:

«Una serie di cittadini già attivi come funzionari onorari e che si erano fatti particolarmente valere nella gestione della città, è completamente caduta in miseria a causa dell'inflazione. Il comitato dei membri più onorevoli del consiglio comunale, su nostra proposta, ci ha dato consegna, in questi casi, di procedere alla concessione, senza discussione in consiglio comunale, di una pensione d'onore o di un sussidio stabile agli eredi bisognosi»⁴³.

Le fonti utilizzate per l'elaborazione originale di questo grafico sono le liste dei funzionari comunali onorari delle commissioni per i poveri pubblicate annualmente a partire dal 1823 a cura del Comune di Berlino (*Nachweisung der mit der hiesig. Stadt-Armen-Pflege unmittelbar beschäftigten Personen nebst Wohnungsanzeige derselben und einigen besonderen Verwaltungsnotizen*, Berlin 1824-1914). Si tratta di liste pubblicate all'epoca per sopperire all'esigenza pratica quotidiana di consultazione da parte del pubblico o di altre istituzioni; che riportano, commissione per commissione, nomi, indirizzi e professione dei singoli membri e dei presidenti e gli orari di ricevimento degli stessi. Singole annate o gruppi di annate sono conservate in più biblioteche ed archivi di Berlino (est e ovest), così che è stato possibile nell'ambito della ricerca ricostruire con poche eccezioni l'intero periodo 1823-1914.

Questi dati sono stati elaborati grazie ad un programma computerizzato, così da poter calcolare le percentuali di partecipazione delle singole categorie al lavoro onorario in anni campione ed esprimerle nel grafico stesso.

⁴³ «Eine Reihe ehrenamtlich tätiger Bürger, die sich um Alt-Berlin besondere Verdienste erworben haben, ist durch die Inflation völlig verarmt. Der Ältestenausschuß der Stadtverordneten hat uns auf unseren Vorschlag ermächtigt, ohne besondere Vorlage in solchen Fällen einen angemessenen Ehrensold und an bedürftige Hinterbliebene laufende

Di anno in anno aumentano le commissioni e le persone che vi lavorano, per cui i valori percentuali si riferiscono sempre a quantità diverse, inoltre, per la prima metà del secolo, la distinzione tra artigiano e fabbricante-industriale è incerta e frutto di interpretazione. La curva stessa non può quindi che dare un orientamento approssimativo.

Si noti come, essendo il lavoro nelle commissioni onorario per tutti i membri, col termine funzionari statali si intendano funzionari al soldo di altre istituzioni – ministeri, tribunali, ecc. – che durante il tempo libero svolgono la loro attività onoraria nelle commissioni. La forte partecipazione di questo gruppo nei primi anni si spiega con le difficoltà iniziali nel varo dell'esperimento e con la pressione cui i funzionari statali erano esposti da parte ufficiale perché se ne facessero carico. Evidente è il dominio ininterrotto del mondo artigiano e la sua solo temporanea crisi ad effetto dei tentativi di modernizzazione liberale degli anni '70, con la messa in discussione del metodo della cooptazione diretta di nuovi membri di commissione da parte dei vecchi.

Unterstützungen zu zahlen». Cfr. F.C.A. LANGE, *Groß-Berliner Tagebuch 1920-1933*, Berlin - Bonn 1982², p. 63. Nota del 25 gennaio 1925.

Fig. 1: *Composizione sociale dei funzionari comunali nelle commissioni per i poveri del quartiere berlinese della Luisenstadt nel corso dell'Ottocento. Percentuali di partecipazione di artigiani, commercianti, industriali, proprietari di case e funzionari statali*

