

## CURA DEI POVERI E SICUREZZA SOCIALE NELL'INGHILTERRA DI ETÀ TUDOR: IL RUOLO DEI *JUSTICES OF THE PEACE*

*POOR LAW AND SOCIAL SECURITY IN TUDOR ENGLAND:  
THE ROLE OF THE JUSTICES OF THE PEACE*

doi: 10.54103/2464-8914/30277

DOLORES FREDA

 ORCID: 0000-0002-4774-2293

Università degli Studi di Napoli Federico II (ROR: 05290cv24)

Contacts: dolores.freda@unina.it

### ABSTRACT ITA

© Dolores Freda

Il saggio ha ad oggetto la legislazione di età Tudor nella materia della cura dei poveri. Durante il XVI secolo l'assistenza agli indigenti, originariamente rimessa alla Chiesa, alle corporazioni di mercanti e artigiani e alle confraternite religiose, successivamente al contributo volontario dei membri della comunità, viene affidata ai giudici di pace nell'ambito delle loro competenze amministrative e fiscali, incrementate e precisate dai Tudor. In particolare, l'attribuzione della cura dei bisognosi appare strettamente connessa alle originarie funzioni dei giudici di pace di mantenimento dell'ordine e della sicurezza sociale nel regno.

**Parole chiave:** legislazione sui poveri; giudici di pace; amministrazione locale

Published online:  
30/12/2025

### ABSTRACT ENG

The essay investigates the poor law of the Tudor age, with particular reference to the statutes issued between the 1530s' and 1601. In the Middle Ages the assistance to the indigent was originally entrusted to the Church, to monastic institutes, to the trade and craft guilds and religious confraternities, and subsequently to the voluntary contribution of members of the community. Since it was considered the primary duty of each local parish to collect offerings to give to the poor, in England the relief of the needy was, from the beginning, closely entwined with the activity of the parish, the original ecclesiastical administrative unit destined to become the main local government unit for the implementation of the Poor Law.



If the first statute expressly addressed to the care of the poor, issued in 1531, sanctioned the official recognition of the need of the government to deal with the matter, five years later a new statute ordered the elders of each city, village or parish, to identify and assist the needy, with particular reference to the poor unable to work. It was the first official regulation of a local public assistance system, which invested the officers of each community - *in primis*, the parish -, of specific obligations and responsibilities for maintenance and care towards the poor, including the provision of employment to unemployed able poor. Whereas until then the problems of poverty, begging and vagrancy had been dealt within a repressive/punitive regulatory framework that did not distinguish between needy subjects and villains, the law of 1536 introduced, for the first time, a socio-economic assistance programme focusing on a systematic organization of fund-raising and distribution combined with the provision of labour.

The system inaugurated by the statute of 1536 would have been the foundation of the Poor Laws of the Elizabethan era. In particular, during the reign of Elizabeth I, the voluntary contribution of the community members would be replaced by the imposition of a tax on all parish members (the "poor rate") to be used for the support of the deserving poor (sick, disabled or elderly) of their community. Nine years later, the system was codified by a new statute, which gave the justices of the peace the power to determine the existence of conditions of need, to calculate the weekly poor rate that parishioners were required to pay, to supervise its collection, and to get the poor to work. Such a legal framework was specified by a further act issued in 1576, which provided for the establishment of houses of correction, functioning both as factories and as penal institutions - built, maintained and administered under the supervision of the justices of the peace - where the able-bodied poor were required to carry out activities useful to the community.

The system would be completed by two further fundamental statutes of the end of the century (one issued in 1597, the other in 1601), which confirming, simplifying and standardizing for the whole kingdom the norms issued in the years 1572-76, would have established the current legislation in the field for the next two centuries, under which increasingly appeared the attribution of powers of supervision, control and discipline of the poor to the justices of the peace. It was therefore emphasized, through a clear, precise and effective legislation, the centrality of the intervention of the lay authorities, while any reliance on the voluntary contribution of members of the community definitively ceased.

The justices of the peace, originally guarantors of the social peace, were thus placed at the heart of the system outlined by the Poor Law. Members of the gentry, appointed by the crown and subject to the supervision and control of the Privy Council, they exercised their activities on an honorary basis and without any remuneration. Under the Tudor policy of centralization their functions, both in local administration and in the maintaining of the peace, were regulated in detail, increased and strengthened to the point that they became «the rulers of the land», the

main bodies of local government and the *longa manus* of the sovereign in the territories of the kingdom, thus confirming their role as responsible for the entire English local administration.

The powers of investigation, control and discipline of the poor recognized to the justices of the peace, closely related to the functions of these magistrates of maintenance of order and social security in the kingdom, testify that Tudor legislation - and, in particular, the Elizabethan statutes - were founded in reasons that had little to do with charitable intents, thus inscribing the care of the needy in a systematic program of criminal policy. All within the framework of an organization, hierarchically structured and made to such a point efficient, especially from the years 1620's, to remain in operation until the second half of the eighteenth century.

**Keywords:** Poor Law; justices of the peace; local administration

**Sommario:** 1. La cura dei poveri tra medio evo ed età moderna. – 2. Gli *statutes* di età Tudor. – 3. *Poor Law* e sicurezza sociale: i *justices of the peace*. – 4. Il giudice di pace al centro del sistema amministrativo.

## 1. LA CURA DEI POVERI TRA MEDIO EVO ED ETÀ MODERNA

La c.d. *Old Poor Law*, drasticamente riformata nel 1834, ha costituito il settore più complesso, articolato ed economicamente impegnativo dell'amministrazione locale inglese<sup>1</sup>. La legislazione sui poveri si occupava, infatti, di molto più della cura dei soggetti indigenti, riguardando in primis i rapporti tra ricchi e poveri nella società inglese e, soprattutto, il problema del mantenimento dell'ordine e della sicurezza nelle contee del regno. Eppure, nonostante il rilievo delle questioni disciplinate, alla legislazione sui poveri precedente il XIX secolo non è stata attribuita dagli studiosi la dovuta attenzione fino a tempi relativamente recenti: soltanto a partire dagli anni '60 del secolo scorso, infatti, la sua presunta inefficienza e durezza sono state poste in discussione dalla storiografia, che ne ha sottolineato gli effetti positivi sul progresso economico-sociale del paese durante l'età moderna<sup>2</sup>.

Per quanto più specificamente concerne il periodo precedente le *Poor Laws* di età elisabettiana, esso appare essere stato particolarmente trascurato<sup>3</sup> - specie in ordine all'esplorazione degli archivi locali -, mentre l'attenzione degli studiosi si è concentrata soprattutto sui secoli XVII e XVIII<sup>4</sup>. Inoltre, il confronto tra la normativa anteriore al 1536 e la legislazione successiva ha dato vita all'interpretazione storiografica tradizionale secondo la quale soltanto con le *Poor Laws* di età Tudor avrebbe avuto luogo il passaggio

---

<sup>1</sup> Sulla legislazione sui poveri si veda innanzitutto il classico di Webb, 1927, pp. VI-VIII. L'opera, cui non erano estranei intenti politici (Beatrice Webb fece parte della *Royal Commission on the Poor Laws and the Relief of Distress* nel periodo 1905-1909 e collaborò, con il contributo del marito Sidney, alla redazione del *Minority Report*), e in parte storiograficamente superata, ancora costituisce un imprescindibile punto di partenza per lo studio della *Poor Law*. Sulle origini, i caratteri e gli intenti politici dei volumi, Kidd, 1987. Sulla *Poor Law*, inoltre, i più recenti lavori di Oxley, 1974; Slack, 1990; Slack, 1999; Fideler, 2005.

<sup>2</sup> Walter, 1989; Daunton, 1996; Solar, 1995. Per una più accurata ricognizione storiografica, nell'ambito di uno studio sul rapporto tra *Old Poor Law* e crescita demografica nell'Inghilterra pre-industriale, Kelly, Ó Gráda, 2011. Vedi anche Blaug, 1963; Boyer, 1990.

<sup>3</sup> Cfr., per un'utile sintesi storiografica, Slack, 1988; Slack, 1999; McIntosh, 1988.

<sup>4</sup> Vedi, per un'accurata ricognizione storiografica, Fideler, 2000, pp. 381-407. Cfr. anche Cunningham, Innes, 1998.

«dalle priorità religiose a quelle secolari, dalle elemosine private alle misure pubbliche, dai rimedi informali alle risposte strutturali, dalla carità al *welfare*, dai contributi volontari ai prelievi pubblici»<sup>5</sup>. Interpretazione, implicante una frattura netta con il passato, posta in discussione dagli studi più recenti che, affermando la necessità di una prospettiva di lungo periodo, hanno invece sottolineato l'esistenza di un legame tra *Poor Law* e assistenza agli indigenti ad essa precedente, soprattutto in relazione al rapporto tra cura dei poveri e ingaggio delle comunità locali, interazione tra istituzioni centrali e periferiche, presenti, sia pure secondo modalità diverse, già nei due secoli precedenti<sup>6</sup>.

Come è noto, nel medioevo era la Chiesa a prendersi cura del sostentamento dei poveri. Ogni buon cristiano era tenuto a elargire l'elemosina ai bisognosi, a dare da mangiare agli affamati, a prestare soccorso a vedove<sup>7</sup> e orfani, e a visitare gli ammalati: ciò non soltanto per il bene dei soggetti in difficoltà, ma anche e soprattutto a garanzia della salvezza della propria anima. Al di là degli obblighi individuali nei confronti dei sofferenti, gli istituti monastici, le confraternite religiose, le corporazioni dei mercanti e degli artigiani e quelle municipali praticavano attività caritatevoli a beneficio degli indigenti: i primi offrendo elemosine, cibo, talvolta alloggio e cure a vagabondi e mendicanti; le seconde provvedendo sia alle necessità dei propri membri ammalati o caduti in disgrazia, delle loro vedove e degli orfani, sia al sostentamento di soggetti senza fissa dimora e forestieri in difficoltà.

L'entità e le modalità dell'assistenza da parte della Chiesa tra medioevo ed età moderna, con particolare riferimento a quella monastico-ospedaliera, sono state lungamente indagate dagli storici che hanno posto al centro dei propri interessi i sistemi preindustriali di *welfare*: mentre la maggior parte degli studiosi di

---

<sup>5</sup> In tal senso, Dyer, 2012, p. 41, nell'ambito di una ricerca avente ad oggetto alcuni testamenti redatti in Inghilterra tra il 1430 e il 1530 contenenti lasciti a favore di soggetti bisognosi. Si veda, inoltre, McIntosh, 2012.

<sup>6</sup> Dyer, 2012, p. 43 ss., ha parlato della dipendenza dei poveri da una «mixed economy of welfare» tra medio evo ed età moderna (ivi, p. 75). Healey, 2019, p. 114, ha, inoltre, sottolineato come il livello di adesione alle *Poor Laws* fosse correlato anche alle politiche di sostegno agli indigenti – a loro volta dipendenti dalle condizioni economiche locali e dalle risorse disponibili – promosse nell'ambito di ogni singola *parish*. Nello stesso senso, Broad, 1999.

<sup>7</sup> Sul genere come fattore nella definizione della povertà e nell'assistenza ai bisognosi, cfr. Skinner, 1997; Williams, 2011; Willen, 1988.

inizio Novecento aveva ritenuto limitato e marginale il contributo delle attività caritatevoli rivolte al sostentamento dei bisognosi, sottovalutandolo e reputandolo disorganizzato e indiscriminato al punto da favorire l'accattonaggio<sup>8</sup>; la più recente storiografia ha rivisto l'impostazione tradizionale anche alla luce della correzione di alcuni errori nell'interpretazione delle fonti. In particolare, è stato osservato che, a seguito della frattura con Roma, la soppressione di monasteri, ospedali, gilde e confraternite e la conseguente espropriazione dei loro beni comportarono, tra gli anni '30 e '40 del Cinquecento, una notevole riduzione delle fonti di sussistenza degli indigenti – cessò, ad esempio, la quotidiana o settimanale distribuzione di elemosine e cibo ai poveri locali, così come la prestazione di assistenza ospedaliera a bisognosi e vagabondi –, impattando notevolmente sulla loro vita. Un esame maggiormente accurato dei dati ha, dunque, evidenziato, contrariamente a quanto tradizionalmente ritenuto, il ruolo niente affatto trascurabile, e anzi sostanziale, del contributo svolto da tali istituzioni prima dello sviluppo del sistema introdotto dalle *Poor Laws*<sup>9</sup>.

Al di là dell'assistenza monastico-ospedaliera, era ritenuto dovere precipuo di ogni parrocchia locale raccogliere offerte e donazioni da devolvere, tra le altre necessità, alla cura dei poveri. In Inghilterra il soccorso degli indigenti fu dunque, sin dalle origini, strettamente intrecciato alla costituzione e alle attività della *parish*, l'originaria unità amministrativa ecclesiastica, destinata a diventare la cellula nell'ambito e a mezzo della quale l'amministrazione regia e la Chiesa organizzarono – inizialmente, in piena collaborazione – le attività finalizzate al sostentamento dei bisognosi e, quindi, alla garanzia del benessere morale e materiale delle comunità locali<sup>10</sup>. Si ritiene che, fin dal XIV secolo, i capifamiglia si riunissero

---

<sup>8</sup> Ci si riferisce innanzitutto alle tesi di Leonard, 1900; Ashley, 1925; e al primo studio sistematico della carità monastica, fondato sull'esame del *Valor Ecclesiasticus* (l'accertamento fiscale dei beni della Chiesa ordinato da Enrico VIII nel 1535, pubblicato a cura di J. Caley, J. Hunter, *Valor Ecclesiasticus temp. Henry VIII, auctoritate regia institutis*, London, Record Commission, 1810-34) di Alexander Savine (Savine, 1909), destinato a influenzare la storiografia fino alla fine del XX secolo: Snape, 1926; Baskerville, 1937; Jordan, 1959; Woodward, 1966; Jones, 1970.

<sup>9</sup> In tal senso, Harvey, 1993; Beier, 1983; Heal, 1990; Slack, 1988. Si veda, per una più approfondita rassegna storiografica, Rushton, Sigle-Rushton, 2001; Rushton, 2001.

<sup>10</sup> Sulle origini e lo sviluppo della *parish* cfr., tra i molti lavori esistenti, Burgess, Duffy, 2006; Kümin, 1996.

nella chiesa parrocchiale per discutere delle principali questioni interessanti la comunità, dando così vita all'organo di governo locale della *parish*, la cui presidenza era generalmente assunta dal vicario o dal rettore della diocesi, coadiuvato da un numero variabile di *churchwardens* individuati tra gli astanti. Tali spontanee assemblee avrebbero presto acquisito il potere di imporre tributi ai membri di ciascuna diocesi, mentre il sovrano avrebbe assegnato loro, a partire dal XVI secolo e a seguito dell'emanazione di diversi *statutes*, ulteriori compiti amministrativi da svolgersi sotto la supervisione dei *constables*, in seguito dipendenti dai giudici di pace delle diverse contee. Nonostante la *parish* rimanesse parte dell'organizzazione ecclesiastica, sia prima che dopo la Riforma, e continuasse ad essere sottoposta alla supervisione del vescovo locale, la presenza e la "collaborazione" di soggetti laici avrebbero contribuito alla sua secolarizzazione a seguito del trasferimento di molte attribuzioni dalla Chiesa allo Stato nella seconda metà del Cinquecento<sup>11</sup>.

Nell'ambito dell'organizzazione della *parish*, i *churchwardens* svolgevano un ruolo centrale: dopo aver giurato nelle mani del vescovo, essi erano investiti delle responsabilità del mantenimento e della riparazione degli edifici di culto e dei loro arredi, dell'approvvigionamento degli oggetti e dei paramenti necessari per le messe, dell'assegnazione dei posti in chiesa, dell'amministrazione del cimitero parrocchiale e, *last but not least*, del soccorso degli indigenti. Erano, inoltre, tenuti a fare rapporto al vescovo, durante le sue visite annuali, sullo stato degli edifici e su eventuali mancanze – compresi i comportamenti immorali e criminali – da parte dei parrocchiani. Alle dipendenze dirette del curato, di cui costituivano i principali collaboratori, insieme a quest'ultimo costituivano quella peculiare struttura "amministrativa" locale che, dapprima spontaneamente, poi a seguito di regolamentazione statutaria, si sarebbe occupata non soltanto del mantenimento della chiesa parrocchiale, ma anche del sostentamento dei bisognosi. A tale fine sarebbe stata imposta una tassa obbligatoria per tutti gli abitanti della *parish* – la c.d. *church rate*, inizialmente pagabile anche in natura, attraverso

---

<sup>11</sup> Secondo Webb, 1927, p. 8, proprio lo stretto legame con l'organizzazione ecclesiastica avrebbe determinato i tratti caratteristici della legislazione sui poveri inglese e le sue differenze con quella continentale.



la corresponsione di prodotti della terra e, di norma, proporzionata agli averi di ciascuno - per consentire ai *churchwardens* (a partire dalla fine del XVI secolo denominati *overseers of the poor*) di sostenere le spese necessarie al soccorso degli indigenti.

## 2. GLI *STATUTES* DI ETÀ TUDOR

A fronte di tale capillare organizzazione rivolta alla cura dei poveri, al sovrano si poneva il problema del mantenimento dell'ordine e della sicurezza nelle contee del regno, messi a repentaglio dalla presenza di vagabondi e mendicanti spesso dediti ad attività criminali e causa di violenze e disordini. Di qui l'emanazione nel tempo di una serie di misure atte a disciplinare i soggetti nullatenenti e nullafacenti in modo da renderli il più possibile innocui attraverso la minaccia di pene svariate e, soprattutto, costringendoli a lavorare.

Già lo *Statute of Labourers* del 1350 aveva sancito l'obbligo, per «tutti i soggetti abili al lavoro e privi di altri mezzi di sostentamento» di lavorare e, al tempo stesso, di non allontanarsi dal territorio della *parish*<sup>12</sup>. La legge vietava, inoltre, ai membri della comunità di elargire elemosine ai mendicanti abili, in quanto ciò avrebbe portato questi ultimi a rifiutare il lavoro, spingendoli all'ozio e al vizio. Tali prescrizioni, rese ancor più penetranti dalla minaccia di severe pene corporali e detentive, avrebbero costituito una costante nei secoli seguenti. Il sostentamento dei poveri sarebbe stato, dunque, sempre più sottratto alla Chiesa e affidato all'amministrazione laica, nell'ambito di una tendenza alla secolarizzazione della cura degli indigenti comune, nel XVI secolo, alla più gran parte dei paesi dell'Europa occidentale.

Il primo *statute* espressamente rivolto alla cura dei poveri, emanato durante il regno di Enrico VIII nel 1531<sup>13</sup>, sanciva il riconoscimento ufficiale da parte del Parlamento della necessità del governo di occuparsi dei soggetti inabili al lavoro, sebbene la normativa di fatto imponesse ai giudici di pace soltanto l'obbligo di concedere agli indigenti una licenza per poter mendicare

---

<sup>12</sup> *Statute 23 Edward III*. Gli *statutes* sono stati raccolti a cura di A. Luders, T.E. Tomlins, J.F. France, *Statutes of the Realm*, London, Record Commission 1810-1828.

<sup>13</sup> *Statute 22 Henry VIII*, c. 12.



nell'ambito di un determinato territorio (preferibilmente quello di provenienza, in cui essi erano invitati a ritornare). La storiografia ha sottolineato come, fino alla promulgazione di tale legge – che, per la prima volta, poneva la distinzione tra poveri abili e inabili al lavoro, introducendo il sistema delle licenze, rilasciabili esclusivamente ai secondi –, gli interventi normativi fossero consistiti nella mera repressione del vagabondaggio e nell'appello moralizzante alla carità cristiana nei soli confronti degli indigenti meritevoli: l'accattonaggio doveva cioè essere controllato, limitato e represso, ma non veniva ancora sostituito da un sistema organizzato di soccorso ai bisognosi e di fornitura di lavoro agli inoccupati<sup>14</sup>.

Cinque anni dopo un nuovo *statute*<sup>15</sup>, a fronte dell'inefficacia del sistema delle licenze nel garantire un controllo costante dei mendicanti – nei confronti dei quali crescevano nella società disapprovazione e insofferenza<sup>16</sup> – e alla mancanza di qualsiasi previsione atta a disciplinare l'avviamento al lavoro dei poveri abili, ordinava ai maggiorenti di ogni città, villaggio o parrocchia, di individuare e soccorrere i soggetti bisognosi – distinguendo in maniera netta i poveri inabili dai fannulloni inoccupati –, così che nessuno fosse costretto a vagabondare e mendicare. Ciò implicava la necessità di procacciarsi, con l'aiuto dei parroci, tenuti ad esortare i fedeli alla carità cristiana, i fondi necessari per sostenere i poveri infermi, deboli, malati e, dunque, inabili al lavoro, fondi reperibili attraverso una raccolta organizzata delle elemosine. Tali contributi volontari e caritatevoli da parte dei membri della comunità, da corrispondersi esclusivamente secondo lo schema previsto dalla legge, non dovevano essere distribuiti in maniera indiscriminata, ma raccolti e amministrati in maniera sistematica – e a pena di ammenda – da parte di *officers* cittadini o *collectors* e *churchwardens* parrocchiali<sup>17</sup>.

Si trattava della prima regolamentazione ufficiale di un sistema di assistenza pubblica locale agli indigenti, che rispondeva al bisogno delle comunità locali di trovare rimedio – un rimedio mag-

---

<sup>14</sup> Elton, 1953, p. 56.

<sup>15</sup> *Statute 27 Henry VIII*, c. 25.

<sup>16</sup> Di una vera e propria «demonizzazione» dei poveri, e di una parificazione *tout court* a criminali e prostitute ha parlato Dyer, 1989, p. 44.

<sup>17</sup> Secondo Kunze, 1971, p. 12, lo *statute*, che prevedeva un compenso per i *collectors of the poor*, avrebbe anticipato gli sviluppi futuri della normativa sulla remunerazione dei lavoratori del settore del *welfare*.

giormente efficace, e che ricompredesse forme di assistenza pubblica e privata, obbligatoria e volontaria – allo spinoso problema della cura dei poveri. Tale sistema, dopo aver abrogato le norme precedenti sul rilascio delle licenze, investiva gli *officers* di ogni comunità, piccola e grande – in primis, la *parish*, l'originaria cellula ecclesiastica ora assunta quale principale unità di governo locale per l'attuazione della *Poor Law* –, di obblighi specifici e di responsabilità di mantenimento e di cura nei confronti dei poveri, incluso quello di fornire impiego ai soggetti disoccupati abili, obbligati a lavorare nelle comunità di appartenenza. In caso di vagabondi di età inferiore ai quattordici anni e superiore ai cinque, la legge ordinava, inoltre, ai giudici di pace di inviarli presso botteghe o laboratori affinché potessero imparare un mestiere. Ulteriore novità introdotta dallo *statute*, infine, la previsione del trasferimento da una parrocchia all'altra delle risorse eventualmente in eccesso da destinare ai poveri.

Nonostante il provvedimento sia stato inizialmente trascurato dalla storiografia, interessata soprattutto alla legislazione di età elisabettiana, esso può essere considerato uno spartiacque rispetto alla precedente normativa, «l'inizio di una nuova era nella storia economica e sociale inglese»<sup>18</sup>. Mentre prima del 1536 i problemi della povertà, dell'accattonaggio e del vagabondaggio erano stati affrontati in un più ampio quadro normativo repressivo/punitivo che non faceva distinzione tra soggetti realmente bisognosi e furfanti (ubriacconi, giocatori d'azzardo, ladri), i mutamenti economico-sociali che avevano investito il paese durante il regno di Enrico VIII – la scarsità dei raccolti, la depressione del commercio, l'aumento dei prezzi, la riduzione dei salari – determinarono un forte aumento della povertà e della disoccupazione, il che poneva un problema di sicurezza e ordine pubblico. Mentre il primo *statute* enriciano appariva in continuità con la legislazione precedente, mantenendo il consueto carattere repressivo, la legge del 1536 introduceva, per la prima volta, un programma di assistenza eco-

---

<sup>18</sup> In tal senso, Kunze, 1971, p. 10, nell'ambito di una dettagliata descrizione dei caratteri dello *statute* in raffronto alla normativa precedente e, soprattutto, successiva, di cui a suo avviso anticipava i principi cardine. Secondo Elton, 1953, p. 56, un ruolo fondamentale nella redazione della legge sarebbe stato giocato da un documento inedito risalente al 1535, dallo studioso attribuito a William Marshall (riformista appartenente alla cerchia di Thomas Cromwell), probabilmente utilizzato nei lavori preparatori.

nomico-sociale rivolto a tutti i soggetti bisognosi, il quale ruotava intorno a due punti cardine: la scelta della *parish* come principale unità locale di attuazione della legislazione sui poveri da un lato, il tentativo di porre fine alla pratica della carità "indiscriminata" attraverso un'organizzazione sistematica di raccolta e distribuzione di fondi agli indigenti, unita a un sistema di fornitura di lavoro, dall'altro<sup>19</sup>.

Per quanto, infine, attiene alle severe pene previste per i poveri abili ma non disposti a lavorare, è stato sottolineato come lo *statute* seguisse la tradizione normativa dei secoli precedenti, improntata alla criminalizzazione di accattoni e vagabondi: era, infatti, ordinato che essi fossero condotti nella piazza del mercato e lì pubblicamente denudati e frustati a sangue; e che, in caso di commissione di un secondo crimine, fosse loro tagliato l'orecchio destro; fino alla condanna alla confisca dei beni e alla pena capitale nei casi di gravi recidive. Il *Vagrancy Act* del 1547, abrogato due anni dopo, avrebbe addirittura punito il rifiuto di lavorare da parte dei vagabondi abili con la riduzione in schiavitù in una bottega per un biennio e, in caso di tentata fuga, a vita: ma l'emanazione di ripetute *proclamations* in materia pare testimoniare, sia pure in assenza di dati precisi, che la minaccia di tali pene non costituiva il deterrente auspicato dalla legge<sup>20</sup>.

Il sistema inaugurato dallo *statute* del 1536, frutto di un'iniziale attenzione governativa verso la salute pubblica e destinato a sostituirsi interamente, nel XVII secolo, alle precedenti forme di assistenza ecclesiastica o filantropica privata, avrebbe costituito le fondamenta delle *Poor Laws* di età elisabettiana, le quali avrebbero ulteriormente sviluppato i principii da esso affermati. In particolare, durante il regno di Elisabetta I, il contributo volontario dei membri della comunità sarebbe stato sostituito, come accennato, dall'imposizione di una vera e propria tassa a carico di tutti i membri della *parish*: nel 1563 il Parlamento sancì, infatti, che tutti gli abitanti di ciascuna diocesi dovessero versare, proporzionalmente ai propri averi, una somma di denaro (la c.d. *poor rate*) da destinare al sostentamento dei poveri meritevoli (malati, disabili o anziani),

---

<sup>19</sup> Forme di carità privata sarebbero comunque sopravvissute: Ben-Amos, 2000, pp. 295-338; Ben-Amos, 2008.

<sup>20</sup> Kunze, 1971, p. 13. Vedi, inoltre, Davies, 1966.

appartenenti alla propria comunità<sup>21</sup>, gli unici – se autenticamente bisognosi e di condotta moralmente ineccepibile – nei confronti dei quali i parrochiani sarebbero stati disposti a essere tassati. In mancanza del versamento dell'imposta, i giudici di pace potevano comminare una multa di dieci sterline e, in caso di ulteriori inadempienze, la prigione.

Nove anni più tardi, il sistema veniva "codificato" da un nuovo *statute*<sup>22</sup>: si prevedeva che i poveri inabili fossero "registrati" e assegnati a un luogo in cui vivere, che ai giudici di pace fossero affidati poteri di indagine circa i soggetti meritevoli e, dunque, di accertamento dell'esistenza delle condizioni di bisogno, di controllo dell'attività lavorativa svolta dai poveri abili, di calcolo della *poor rate* settimanale che i parrochiani erano tenuti a versare, e di supervisione dell'esazione della stessa da parte dei *collectors of the poor*. Lo *statute*, dopo aver confermato pene severe nei confronti di oziosi e mendicanti, ubriachi e vagabondi, stabiliva che i giudici, in presenza di fondi residui, si occupassero poi di avviare tali soggetti al lavoro, così che questi ultimi potessero guadagnarsi da vivere onestamente.

Il quadro normativo venne precisato da un ulteriore atto legislativo emanato nel 1576<sup>23</sup>, il quale contemplava l'istituzione delle case di correzione: si trattava di costruzioni funzionanti sia come opifici che come istituti di pena – che, di fatto, sia per il severo regime seguito al loro interno, che per la tipologia dei destinatari, sarebbero presto divenute indistinguibili dalle coeve prigioni –, che dovevano essere edificate, mantenute e amministrate sotto la supervisione dei giudici di pace. Presso tali strutture i poveri abili al lavoro erano tenuti allo svolgimento di attività utili alla comunità come, ad esempio, la lavorazione di materie prime (quali la lana, il lino, il ferro etc.), acquistati e messi loro a disposizione grazie ai proventi della *poor rate*: i manufatti, per la realizzazione dei quali i poveri venivano remunerati, erano poi venduti a cura dei giudici per recuperare le somme impiegate. A cavallo degli anni '60 e '70 del Cinquecento appare delinearsi, dunque, una regolamentazio-

---

<sup>21</sup> *Statute 5 Elizabeth I*. Sulle origini della *poor rate*, più ampiamente Dyer, 1989, pp. 73 ss.

<sup>22</sup> *Statute 14 Elizabeth I*, c. 5.

<sup>23</sup> *Statute 18 Elizabeth I*, c. 3.

ne specifica diretta alla cura dei poveri – attraverso la quale veniva affrontato anche il problema occupazionale, fondamentale per il mantenimento della pace sociale - dettagliata, sistematica e, soprattutto, uniforme in tutto il regno. Per la prima volta, la disciplina concerneva non soltanto i poveri inabili, ma anche i soggetti abili e inoccupati - poveri non soltanto capaci di lavorare ma, nella maggior parte dei casi, anche intenzionati a farlo -, la cui attività veniva dettagliatamente organizzata a mezzo dell'utilizzo di *officers* laici e attraverso la previsione, per coloro che si rifiutassero di lavorare, dell'internamento in luoghi di reclusione e lavoro forzato<sup>24</sup>.

Il sistema sarebbe stato completato da due fondamentali ulteriori *statutes* di fine secolo (uno emanato nel 1597<sup>25</sup>, l'altro nel 1601<sup>26</sup>), che avrebbero fissato la normativa vigente in materia per i successivi tre secoli. La popolazione era arrivata a circa quattro milioni, un incremento demografico quasi doppio rispetto al secolo precedente: la crescita economica, lo sviluppo agricolo e manifatturiero (specie nella lavorazione della lana) e l'espansione dei traffici commerciali non erano sufficienti a impiegare tutta la forza lavoro disponibile, il che produceva alti tassi di disoccupazione. La situazione era poi peggiorata dall'elevata inflazione, che riduceva il valore dei salari al punto che i tassi salariali reali nel Seicento si sarebbero attestati su un valore di circa la metà rispetto al secolo precedente. Tali fattori avrebbero determinato, a partire dalla fine del XVI secolo, un incremento della povertà rispetto al passato, un maggior divario tra ricchi e poveri (anche a seguito del già esaminato venir meno dei presidi assistenziali della Chiesa cattolica dopo la Riforma e la soppressione di monasteri, ospedali e confraternite religiose) e una generale preoccupazione per la potenziale minaccia sociale di violenza e disordine<sup>27</sup>. Il che avrebbe posto le

---

<sup>24</sup> Kelly, Ó Gráda, 2011, pp. 343-344, hanno sottolineato come il controllo del vagabondaggio e della disoccupazione rispondesse anche al bisogno di evitare la diffusione di malattie ed epidemie, molte delle quali generate dalla denutrizione e dalle condizioni di precarietà in cui i soggetti indigenti versavano; e come esso abbia probabilmente influito sull'eradicazione della peste nel regno a metà XVII secolo. Ma cfr. anche Smith, 1996, pp. 18-37; Slack, 1988, pp. 113-137; Osmani, 1992, pp. 243-286; Greenberg, 2004; Healey, 2019, pp. 112-113.

<sup>25</sup> *Statute 39 Elizabeth I*, c. 3.

<sup>26</sup> *Statute 43 Elizabeth I*, c. 2.

<sup>27</sup> I dati sono tratti da McIntosh, 2005, p. 459 ss., che ha evidenziato come la povertà dilagante e gli alti tassi di disoccupazione avrebbero generato quel mutamento di prospettiva nella considerazione dei poveri come potenziale risorsa produttiva destinato ad affermarsi nei secoli successivi. Vedi anche Pound, 1986,

basi per politiche di controllo sociale nell'ambito delle quali si collocava la nuova normativa dell'internamento nelle case di correzione e la sempre maggiore attribuzione di poteri di sorveglianza, controllo e disciplina dei poveri in capo ai *justices of the peace*<sup>28</sup>.

In particolare, la nuova legislazione che, a parte poche modifiche, di fatto sostanzialmente confermava, semplificandola e uniformandola per tutto il regno, le norme emanate negli anni 1572-76, sanciva che ogni *parish* provvedesse, a mezzo di *overseers of the poor* nominati annualmente, a nutrire, vestire e dare alloggio a ogni diversa tipologia di poveri appartenente alla propria comunità - abili o inabili, giovani o vecchi, ciechi o storpi, o qualunque altro soggetto privo di mezzi di sussistenza -, servendosi dei proventi della *poor rate* versata dai residenti locali. Si sottolineava, dunque, attraverso una normativa chiara, precisa ed efficace, la centralità dell'intervento delle autorità laiche, mentre veniva meno, in via definitiva, ogni affidamento sul contributo volontario dei membri della comunità. Gli *overseers of the poor*, infatti, erano tenuti a prelevare direttamente, di norma settimanalmente, l'imposta dovuta da ogni abitante della *parish*, mentre ai giudici di pace era riservata la direzione e la supervisione di tale attività. I *justices*, inoltre, potevano comminare l'internamento in una casa di correzione (e, dopo il 1601, in alternativa, in una prigione) a chiunque si sottraesse al lavoro; nel contempo, avevano la facoltà di condannare alla detenzione coloro che rifiutassero di versare la prevista *poor rate*. I giudici potevano, infine, nell'eccezionale eventualità in cui una *parish* non fosse riuscita a raccogliere le somme necessarie a provvedere alla cura dei propri poveri, imporre a un'altra *parish* (o a più di una) appartenente alla stessa centena di contribuire con le somme necessarie (la c.d. *rate in aid*): tale ultima norma era però destinata, di fatto, a rimanere inattuata per i successivi due secoli.

---

pp. 1-36; Beier, 1983; Beier, 1985; Slack, 1999, pp. 5-28; Fideler, 2005, pp. 37-102.

<sup>28</sup> McIntosh, 1998, p. 82, ha affermato, nell'ambito di una ricerca avente ad oggetto 255 cittadine e villaggi del regno, che già negli anni '20 e '30 del XVI secolo quasi un terzo delle corti locali (e circa la metà tra gli anni '80 e '90) aveva registrato problemi concernenti i poveri.

### 3. POOR LAW E SICUREZZA SOCIALE: I *JUSTICES OF THE PEACE*

La cura dei poveri appare, fin dagli esordi, strettamente connessa a quella del controllo dei vagabondi e dei mendicanti, originata dalla necessità del mantenimento dell'ordine e della sicurezza nel regno e causa di non poca preoccupazione per il governo centrale: evitare disordini e insurrezioni dovute alla crisi economica e alla conseguente situazione precaria delle masse contadine, versanti in condizioni di povertà e disoccupazione che favorivano l'accattonaggio e il vagabondaggio, appare, di fatto, la principale ragione dell'emanazione della fitta legislazione in materia di assistenza agli indigenti. Essa avrebbe assunto, soltanto a seguito della creazione di un'organizzazione dettagliatamente regolamentata, compiutamente formalizzata dopo l'emanazione dello *statute* del 1597 e, dunque, con la predisposizione del sistema di "prevenzione" della *Poor Law*, una fisionomia autonoma dalle norme di ordine pubblico. Non è un caso che il provvedimento di fine secolo fosse accompagnato da uno *statute* coevo finalizzato alla repressione del vagabondaggio. I due atti legislativi, che costituivano il definitivo superamento della disciplina precedente in materia, uniformandola e "codificandola" per i successivi duecentocinquanta anni, e le cui norme in alcuni casi si sovrapponevano, rispondevano dunque, nella sostanza, a una duplice funzione: il sostentamento dei poveri da un lato, il controllo e la repressione degli oziosi e dei turbolenti dall'altro, in tal modo iscrivendo la cura degli indigenti nell'ambito di un programma sistematico di politica criminale<sup>29</sup>.

Se in passato la cura dei poveri era stata, di fatto, nelle mani della Chiesa, veniva ora rimarcata non soltanto l'insufficienza della carità cristiana al mantenimento dei bisognosi, ma anche la sua "corresponsabilità" nella perpetuazione dell'esistenza di masse oziose di mendicanti e vagabondi, nonché la sua inefficacia ai fini del controllo e della repressione dell'accattonaggio. Appariva necessario l'intervento governativo: la cura dei poveri diventava materia di interesse pubblico e il Parlamento la poneva al centro della

---

<sup>29</sup> Secondo Webb, 1927, p. 396 ss., fino all'epoca Tudor lo scopo delle norme in materia di povertà era, di fatto, tenere i soggetti bisognosi, cui era rivolta la carità dei buoni cristiani, sotto il controllo della *landed class*. Si trattava cioè, in concreto, di una legislazione non a favore, ma "contro" i poveri, temperata dall'intervento caritatevole della Chiesa.



sua attività normativa<sup>30</sup>. La legislazione di età Tudor e, in particolare, gli *statutes* di età elisabettiana, trovavano, dunque, il loro fondamento in ragioni di politica criminale che poco avevano a che vedere con intenti caritatevoli. Pur conservando il legame dell'assistenza ai bisognosi con l'unità amministrativa ecclesiastica della *parish*, l'idea del soccorso pubblico degli indigenti nasceva dalla necessità di fronteggiare i crimini perpetrati da vagabondi, accattoni, ladri e impostori che infestavano le contee del regno. Non ci furono, dunque, motivazioni di carattere umanitario all'origine di una regolamentazione – nella sostanza, di ordine pubblico e di polizia – che imponeva la responsabilità e l'obbligo del mantenimento dei bisognosi a ciascuna *parish*, e che, allo scopo, disciplinava nei dettagli i compiti dei suoi *officers* – *churchwardens* e *collectors* prima, *overseers of the poor* dopo –, ponendoli sotto il controllo e la supervisione degli autorevolissimi *justices of the peace*.

La *landed gentry*, emanazione della quale erano i giudici di pace, veniva di fatto incaricata non soltanto di garantire l'ordine e la pace nella contea, ma anche di calmierare i prezzi dei beni di prima necessità, di vigilare sui salari, di fissare, prelevare e impiegare la *poor rate*, garantendo, al tempo stesso, ai poveri abili al lavoro i mezzi necessari a guadagnarsi da vivere onestamente. Il tutto nell'ambito di un'organizzazione, gerarchicamente strutturata e resa a tal punto efficiente, soprattutto a partire dagli anni '20 del Seicento, da rimanere in funzione fino allo scoppio della Guerra Civile: è stato calcolato che, sul finire del XVII secolo, la spesa pubblica complessivamente destinata alla cura dei poveri avrebbe raggiunto le quattrocentomila sterline annue, pari all'1% del reddito nazionale, sufficiente a provvedere all'assistenza annuale del 5% della popolazione<sup>31</sup>.

Il *justice of the peace*, originario garante della pace sociale, veniva così posto al centro del sistema delineato dalla *Poor Law*<sup>32</sup>. Si

---

<sup>30</sup> Healey, 2019, p. 102, pp. 113-114, ha affermato che la prima funzione della *Poor Law* sarebbe stata quella di provvedere alla sicurezza sociale coprendo il rischio personale e patrimoniale: la normativa sui poveri avrebbe nella sostanza funzionato, cioè, «come una sorta di assicurazione sociale contro le incertezze di un ambiente economico ostile». Analogamente, Smith, 2011.

<sup>31</sup> Slack, 1990, pp. 171-173. La cifra sarebbe raddoppiata entro la fine del XIX secolo.

<sup>32</sup> Per una generale introduzione alla figura del giudice di pace si vedano Baker, 2002; Dawson, 1960; e il classico Beard, 1904. Per una trattazione maggiormente approfondita di alcuni aspetti e periodi storici, Harding, 1960; Osborne, 1960;

trattava di una magistratura avente origini medievali: l'espressione «*justices of the peace*» compariva per la prima volta nello *Statute of Westminster* del 1361, il quale sanciva che

In ogni contea d'Inghilterra un signore sia incaricato del mantenimento della pace, e con lui tre o quattro dei più degni della contea, insieme ad alcuni esperti di diritto; e che sia loro riconosciuto il potere di contrastare i criminali, i rivoltosi, e ogni altro attaccabrighe, di ricercarli, catturarli e punirli per i loro crimini; di farli imprigionare e debitamente punire in conformità alle leggi e alle consuetudini del regno e secondo il migliore e buon intendimento; (...) e di catturare e imprigionare gli imputati e i sospettati (...) affinché nessuno sia turbato o offeso da tali violenti o ribelli, né la pace sia messa in pericolo, né vengano importunati i mercanti e tutti gli altri che passano sulla pubblica via (...). E inoltre essi siano tenuti a tenere udienza e a giudicare secondo le leggi e le consuetudini tutti i crimini e gli abusi commessi nella contea<sup>33</sup>.

In realtà, le origini dei c.d. *custodes pacis* possono essere rintracciate già sul finire del XII secolo quando, nei turbolenti anni di regno di Riccardo I, Giovanni Senzaterra e Enrico III, iniziò ad affermarsi la prassi di attribuire, in caso di necessità, specifici poteri *ad pacem conservandam* a uno o più notabili delle comunità locali – generalmente cavalieri o ricchi possidenti –, al fine di coadiuvare lo *sheriff* nel mantenimento dell'ordine e della sicurezza: la c.d. *king's peace*, la quale si intendeva violata ogni qualvolta veniva commesso un reato che, turbando l'ordine pubblico, offendeva la dignità del sovrano quale tutore della pace del Regno<sup>34</sup>.

I *custodes pacis* erano investiti dalla corona di poteri di cattura, di custodia e di rilascio dei soggetti che avessero attentato alla sicurezza e all'ordine della contea: proprio tali poteri, presupponendo una funzione di accertamento della pericolosità dei soggetti, comportarono un ampliamento nel tempo dell'attività di indagine e repressione, che avrebbe favorito il passaggio dei *custodes pacis* dalla sfera di polizia a quella più propriamente giudiziaria. Sebbene il conferimento dei poteri menzionati fosse in origine soltanto temporaneo e legato a situazioni contingenti, era destinato a divenire presto permanente, il che avrebbe portato all'istituzionalizzazione della figura dei sempre più autorevoli *custodes pacis*: essi,

---

Glassey, 1979; Cockburn, 1972; Gleason, 1969; Landau, 1984; Skyrme, 1994.

<sup>33</sup> *Statute 34 Edward III*, c. 1.

<sup>34</sup> Sul concetto di *king's peace*, le sue origini e il suo sviluppo storico, McBain, 2015.

infatti, videro rapidamente crescere le proprie attribuzioni, sia nel mantenimento dell'ordine, sia nell'amministrazione locale, sia nello svolgimento di funzioni giudiziarie. La decadenza, nel corso del XIV secolo, delle corti locali medievali, le quali si occupavano della repressione dei reati penali minori e che apparivano ormai inadeguate a far fronte ai nuovi bisogni sociali, fu poi determinante nel consolidamento in capo ai *custodes* di competenze giurisdizionali. Di fatto, già sul finire del regno di Eduardo II, i *custodes pacis* erano ormai «parte permanente della macchina governativa»<sup>35</sup>.

Il primo intervento statutario ufficiale avente ad oggetto le attribuzioni di tali magistrati fu lo *Statute of Westminster* del 1272, cui fece seguito una serie di ulteriori norme (in primis lo *Statute of Northampton* del 1285) che ampliarono e precisarono i compiti amministrativi e giudiziari dei *custodes*. Ma è a seguito dell'assegnazione da parte della legislazione statutaria di un'ulteriore specifica competenza in materia di disciplina del lavoro, che il *custos pacis* avrebbe assunto le sue caratteristiche precipue. Dopo l'epidemia di peste (la c.d. *Black Death*) che, tra il 1348 e il 1349, decimò la popolazione del Regno, ulteriori *statutes* furono emanati allo scopo di regolamentare il mercato del lavoro<sup>36</sup>: in assenza di manodopera, si assiste', infatti, a un forte incremento dei salari, a un generale abbandono dei campi, alla morte del bestiame, a una crescente penuria di cibo e al dilagare della povertà nel regno<sup>37</sup>. Al fine di garantire l'osservanza delle nuove disposizioni sui salari introdotte dalla prima *Ordinance of Labourers* del 1349, attraverso cui si cercava di far fronte alla crisi e alla potenziale anarchia, fu istituita la figura dei *justices of labourers*, le cui funzioni venivano generalmente svolte dai *custodes*<sup>38</sup>. Lo *Statute di Westminster* del 1361 avrebbe completato la trasformazione dei *custodes pacis* in *justices of the peace*, ufficializzando la qualifica di *Justices de la Pees*, già in uso nella prassi almeno a partire dagli anni '40 del secolo, e rendendoli parte integrante del sistema giudiziario inglese<sup>39</sup>.

<sup>35</sup> Harding, 1973, p. 55.

<sup>36</sup> La popolazione fu ridotta da poco più di quattro milioni all'inizio del 1348 a circa due milioni e mezzo in meno di due anni. Più dettagliatamente, Musson, 2000.

<sup>37</sup> Più ampiamente, Farmer, 1988, pp. 760-762; Campbell, 1991.

<sup>38</sup> Si veda, in materia, il classico Putnam, 1908.

<sup>39</sup> Putnam, 1929, secondo il quale i *justices of the peace* contribuirono all'affermazione del governo centrale sui poteri feudali.

In realtà, la figura del *justice of the peace* rispondeva a un modello comune nell'Europa di antico regime, caratterizzata da una strutturale commistione tra amministrazione e giurisdizione, corrispondente a una rappresentazione giustiziale del potere: l'attività amministrativa aveva carattere giurisdizionale e l'amministrazione dei pubblici interessi si svolgeva secondo le forme della giustizia<sup>40</sup>. È stato sottolineato come, nel linguaggio giuridico, la stessa nozione di governo, di potere pubblico, fosse indicata dal termine *iurisdictio*, riferito a una funzione unitaria comprendente tutte le forme di esercizio dell'autorità<sup>41</sup>; e come, mentre il modello amministrativo comune agli apparati centrali era quello di un "governo per magistrature", caratterizzato dallo sviluppo di organismi giudiziari che si occupavano dell'amministrazione di diversi settori di interesse pubblico in aggiunta a e nelle forme dell'amministrazione della giustizia, a livello locale tali compiti venivano assunti da soggetti giurisdicenti ai quali fin dall'età medievale era rimessa la giurisdizione sulle controversie ("giudici-amministratori"). In pratica, l'attività degli apparati pubblici, diretta ad attuarne la volontà, veniva percepita come una forma di manifestazione ed erogazione della giustizia, l'autorità concretizzandosi sempre in forme giurisdizionali e nell'ambito della sede processuale.

La carica di giudice di pace fu ricoperta, fin dalle sue origini, come accennato, da membri della *gentry*, l'aristocrazia terriera e la piccola nobiltà locale, nominati dalla corona e scelti all'interno di liste approntate annualmente da apposite commissioni regie: la scelta era, in pratica, esclusivamente nelle mani dei membri del Privy Council. I *justices of the peace* erano soggetti facoltosi e influenti – a partire dal 1439 era previsto il requisito del possesso di terre per una rendita di almeno venti sterline annue, elevato a cento nel 1732 e abolito nel 1906 –, residenti nella contea di appartenenza e direttamente coinvolti nell'amministrazione degli affari locali, i cui interessi erano garantiti dalla lealtà al sovrano, il quale poteva contare sul loro appoggio per frenare le pretese dei feudatari da un lato, per il mantenimento dell'ordine dall'altro.

<sup>40</sup> Cfr. Mannori, 1997, pp. 40-46; Mannori, 1990b; Hespanha, 1984.

<sup>41</sup> In tal senso Mannori, 1997, p. 46, che rinvia a Costa, 1969; Grossi, 1995, pp. 130 ss. Sulla profonda interrelazione tra amministrazione e giustizia, tra *imperium* e *iurisdictio* fino al tardo Settecento, più ampiamente, Mannori, Sordi, 2004, pp. 36 ss.; Mannori, 1990a, p. 173.

Essi erano originariamente privi di educazione giuridica ed esercitavano la loro attività in via onoraria e senza percepire alcuna remunerazione: sebbene lo *Statute of Cambridge* del 1388 avesse stabilito che essi dovessero ricevere quattro scellini per ogni giorno di udienza a titolo di rimborso spese, non era previsto nessun introito per lo svolgimento di tutti gli altri compiti loro affidati. In ogni caso, si trattava di una somma assai trascurabile e mai considerata una vera e propria remunerazione; la norma, inoltre, sarebbe stata gradualmente disapplicata e, infine, abolita nel 1855. Ciò in base alla tradizione secondo la quale i membri maggiormente responsabili delle comunità locali erano tenuti a svolgere un servizio a vantaggio della collettività, il cui compenso si riteneva fosse rappresentato dal potere sociale e politico acquisito e dalla conseguente gratificazione dell'ambizione personale<sup>42</sup>.

In funzione dell'attività di controllo sul lavoro salariato affermata negli anni '50 del XIV secolo, oltre che della supervisione sull'osservanza delle norme statutarie *pro bono pacis*, uno *statute* del 1363 sancì l'obbligo per tali magistrati di riunirsi e tenere regolarmente udienza in ciascuna contea quattro volte l'anno, dando vita, in tal modo, alle c.d. *Quarter Sessions Courts*, destinate a rimanere in funzione fino al 1971. La previsione di tale obbligo, unita alla contemporanea definitiva decadenza della figura dello *sheriff*, implicò l'assegnazione ai giudici di pace di poteri giurisdizionali in ordine alla punizione dei reati minori, i quali vennero in tal modo sottratti alla competenza delle *Assizes Courts* dei giudici regi itineranti che, a cadenza semestrale, lasciavano le corti centrali londinesi per rendere giustizia nelle diverse contee del Regno. Una volta istituzionalizzate le *Quarter Sessions*, la competenza per materia dei giudici di pace andò sempre più estendendosi, fino a comprendere il giudizio dei reati più gravi commessi nella contea.

E proprio le *Quarter Sessions* avrebbero giocato un ruolo importante nell'applicazione delle *Poor Laws*, specie a partire dall'inizio del XVII secolo: i giudici di pace, infatti, avrebbero garantito l'implementazione delle norme statutarie anche attraverso le udienze tenute in risposta alle petizioni dei soggetti indigenti contro il giudizio di "idoneità" delle corti locali al ricevimento del "sus-

---

<sup>42</sup> Secondo Webb, 1927, p. 56, i giudici di pace costituivano «an autonomous county oligarchy».

sidio" da parte della *parish* di appartenenza, così come previsto dagli *statutes* del 1597 e 1601<sup>43</sup>. In definitiva, attraverso tali meccanismi processuali, le *Quarter Sessions* – non soltanto corte criminale, ma anche centrale assemblea governativa – svolgevano un ruolo centrale di supervisione e controllo dell'intera amministrazione locale, ruolo ampliato e precisato a partire dal Cinquecento<sup>44</sup>.

#### 4. IL GIUDICE DI PACE AL CENTRO DEL SISTEMA AMMINISTRATIVO

L'ampliamento dei poteri dei giudici di pace durante il XVI secolo si inserisce nell'ambito della politica di accentramento in senso assolutistico dei sovrani Tudor. Enrico VIII, in particolare, fece della Court of Chancery, supremo tribunale di *equity*, il principale strumento di affermazione della prerogativa regia, ricomprendente tutti i diritti e i privilegi connessi alla persona del sovrano<sup>45</sup>; istituì diverse nuove corti: la Court of Requests, competente nelle cause civili dei poveri; la Court of Admiralty, nel campo del commercio marittimo; la temutissima Star Chamber, nella materia criminale, dotata di una giurisdizione potenzialmente illimitata su tutte le questioni d'interesse del sovrano ed esclusiva per il reato politico – la più celebre istituzione inquisitoria e repressiva dell'assolutismo inglese; e, infine, per ciò che più ci interessa, ristrutturò il Privy Council, il principale organo di governo della corona il quale, maggiormente ristretto rispetto all'originaria Curia Regis e composto esclusivamente da membri di nomina regia, coadiuvava il sovrano nell'esercizio del potere giudiziario ed esecutivo<sup>46</sup>. La politica ac-

---

<sup>43</sup> Hindle, 2004, pp. 405-428.

<sup>44</sup> Secondo Holdsworth, 1936, p. 148, proprio nella distinzione, nell'ambito delle *Quarter Sessions*, tra casi richiedenti l'intervento di una giuria e questioni che potevano essere trattate esclusivamente dai giudici, sarebbero da rinvenire i germi della futura distinzione tra le funzioni giudiziarie e amministrative dei giudici di pace.

<sup>45</sup> Egli non poteva essere oggetto di una procedura giudiziaria, le sue proprietà erano esenti da imposte, la sua persona intoccabile, decideva in via esclusiva la pace, la guerra e la politica estera, nominava e destituiva i titolari di uffici regi, i giudici, e gli alti dignitari ecclesiastici, a lui appartenevano tutti i castelli e le fortezze, era la superiore autorità della Chiesa inglese, aveva il potere di concedere la grazia, poteva convocare e sciogliere il Parlamento.

<sup>46</sup> Sulla promozione, lo sviluppo dei poteri e il perfezionamento dell'organizzazione del Privy Council durante il regno di Enrico VIII, cfr. il classico Elton, 1953, specie pp. 316-369, che ha parlato in proposito di una prima «*administrative revolution*», nell'ambito della quale «*the Privy Council was the King's servant*» (ivi, p. 421). Dopo la Restaurazione il Council si sarebbe trasformato, nell'ambito del processo di professionalizzazione dell'amministrazione (la c.d. «*second revolu-*



centratrice dei Tudor – implicante non soltanto l'istituzione di nuove corti, ma anche l'incremento dell'imposizione fiscale e della capacità militare – era destinata a divenire ancor più penetrante con Elisabetta I (e poi con gli Stuart, la cui epoca esula dalla presente indagine), la quale avrebbe posto al centro della propria azione di governo la limitazione dei poteri del Parlamento, l'estensione della prerogativa regia, la repressione del dissenso politico-religioso e il mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblici.

Nell'ambito di tale programma di centralizzazione del potere le funzioni dei giudici di pace, tanto nell'amministrazione locale quanto nel mantenimento della pace, furono dettagliatamente disciplinate e notevolmente ampliate dai Tudor, i quali ravvisarono in tali magistrati – peraltro, all'interno di un sistema già consolidato, efficiente e più economico rispetto alla eventuale creazione di una burocrazia locale stipendiata – un utile strumento di rafforzamento della loro autorità a livello locale, di mantenimento dell'ordine interno e di riorganizzare dell'amministrazione<sup>47</sup>. A partire dal regno di Enrico VII le competenze dei *justices of the peace*, destinati a diventare i veri «*rulers of the county*»<sup>48</sup>, i principali organi di governo locale e la *longa manus* del sovrano sul territorio, furono rafforzate e arricchite con l'assegnazione di poteri autonomi e indipendenti rispetto allo svolgimento dell'attività giurisdizionale. I giudici di pace rappresentavano un elemento chiave nell'alleanza tra il sovrano e la *gentry*, essenziale nel fornire al governo del paese soggetti “volenterosi” e a costo zero per l'espansione dell'amministrazione: di qui, l'incremento delle funzioni dei *justices*, soggetti privati resi, di fatto, pubblici ufficiali.

In concomitanza con il crescente sviluppo degli scambi commerciali e delle attività produttive, furono assegnati a tali magistrati compiti di supervisione e controllo delle attività mercantili e manifatturiere (come, ad esempio, la produzione dei tessuti, la tintura della pelle, la fabbricazione delle frecce, la lavorazione e il com-

---

tion»), da organo esecutivo e consultivo a meramente direttivo, mentre molte delle sue attribuzioni sarebbero passate a ministeri responsabili direttamente nei confronti della corona, in tal modo sancendo la separazione tra amministrazione e politica. Più ampiamente, sul Privy Council, le sue origini e funzioni, oltre al titolo sopra menzionato, Elton, 1974, pp. 254 ss. Sulle politiche dei Tudor si veda, inoltre, il dibattito tra Williams, Harris, 1963, e Elton, 1964.

<sup>47</sup> Williams, 1979.

<sup>48</sup> Così, Maitland, 1885, p. 80.



mercio dell'argento) e, in stretta connessione, di repressione della contraffazione della moneta, di regolamentazione dei pesi e delle misure, di controllo dei prezzi sia delle derrate alimentari che degli altri beni, e di fissazione dei salari dei lavoratori. Furono, inoltre, incrementati i poteri dei *justices of the peace* in materia di custodia e mantenimento delle strade e dei ponti e di preservazione dei fiumi, e la loro competenza nel rilascio delle licenze per l'apertura di locali e locande. Fu poi ampliato il potere dei giudici di pace di amministrare le prigioni: fu riconosciuta loro la facoltà di scegliere in quali città costruire i nuovi edifici, determinare le somme necessarie allo scopo, imporre agli abitanti le relative imposte e controllare il buon esito dei lavori. Le attribuzioni dei *justices* furono precisate e incrementate, infine, per far fronte alla spinosa questione dell'assistenza agli indigenti, garantendo la corretta applicazione della legislazione sui poveri: proprio la loro specifica competenza in materia di controllo dei prezzi, di lavoro salariato e di amministrazione delle prigioni li rendeva, infatti, i naturali destinatari della responsabilità non soltanto dell'implementazione delle norme contenute nelle *Poor Laws*, ma anche dell'organizzazione e del buon funzionamento del sistema di sostentamento dei bisognosi e di avviamento al lavoro dei poveri abili (adulti e minori) – il tutto anche attraverso ampi poteri interpretativi, nell'ambito di un sistema centralizzato flessibile che consentiva loro una certa discrezionalità<sup>49</sup>.

Tali attribuzioni ne avrebbero fatto il vero e proprio fulcro dell'amministrazione locale rendendoli, al tempo stesso, i principali attori dello sviluppo del sistema fiscale<sup>50</sup>. In pratica, i giudici di pace esercitavano la loro azione in ogni branca dell'amministrazione, dalla cura delle strade a quella degli indigenti, dal rilascio delle licenze all'esazione delle imposte. Di fatto, dal mantenimento della pace e della giustizia nel loro distretto derivò loro una più ampia competenza a occuparsi di tutte le principali questioni riguardanti le popola-

---

<sup>49</sup> In tal senso Healey, 2010, pp. 570-572, che, nell'ambito di uno studio delle dinamiche relative all'implementazione delle *Poor Laws* a livello locale, definisce i giudici di pace artefici di «una persistente mediazione delle politiche della *parish*», nell'ambito della quale non potevano essere reputati meri titolari di poteri amministrativi.

<sup>50</sup> Parris, 1979, p. 62, ha sottolineato come, fino all'Ottocento, in Inghilterra la riscossione delle imposte fosse affidata a un gruppo di «dilettanti non retribuiti», i quali non soltanto erano responsabili del gettito delle varie contee, ma avevano anche il compito di nominare gli esattori e controllarne l'operato.

zioni in esso ricomprese con l'ampliamento delle loro funzioni amministrative e, contemporaneamente, dei poteri di nomina, controllo e fissazione dei salari di tutti gli *officers* locali. I poteri riconosciuti ai giudici di pace a seguito della laicizzazione della *parish* e nell'ambito della legislazione sui poveri – quello di imporre tributi e di nominare gli *overseers of the poor*, soggetti stipendiati alle proprie dipendenze, vigilando sul loro operato –, insieme all'incremento delle altre loro funzioni amministrative (non soltanto nella materia del lavoro, del commercio, della viabilità, ma anche penitenziaria, religiosa e militare), rappresentarono un punto di svolta nella storia di tale magistratura, confermandone il ruolo centrale di responsabili dell'intera amministrazione locale inglese almeno fino al XIX secolo<sup>51</sup>.

Sul finire dell'epoca Tudor i *justices of the peace* si erano, dunque, trasformati da ufficiali di polizia e giudici in amministratori responsabili di quasi ogni aspetto del governo locale. I compiti loro attribuiti, talmente svariati da meritare loro l'appellativo di «*men of all work*»<sup>52</sup>, erano, infatti, così ampi e numerosi da far sì che essi fossero di fatto coinvolti in ogni aspetto della vita della popolazione, rendendoli il ganglio centrale dell'amministrazione locale e assegnando loro un ruolo cruciale nella storia sociale e politica inglese. Per tali ragioni i *justices* sono stati definiti «*the rulers of the land*»<sup>53</sup>: non soltanto essi governavano le comunità locali, ma molti sedevano in Parlamento, influenzando la politica governativa e svolgendo, in tal modo, un fondamentale ruolo di raccordo tra amministrazione locale e potere centrale<sup>54</sup>.

Il controllo da parte del potere centrale sull'operato dei giudici di pace, originariamente affidato ai magistrati delle corti di Westminster itineranti durante le *Assizes Courts*, fu rafforzato dai Tudor a mezzo della previsione, in aggiunta alla supervisione indiretta e al potere di inviare istruzioni agli *officers* locali da parte

<sup>51</sup> E. Coke, *The Institutes of the Laws of England*, vol. IV, London, 1797, p. 170, avrebbe definito il sistema dei giudici di pace «such a form of subordinate government for the tranquillity and quiet of the realm, as no part of the Christian World hath the like».

<sup>52</sup> Holdsworth, 1936, p. 137.

<sup>53</sup> Skyrme, 1994, p. 35.

<sup>54</sup> È stato rilevato come, in probabile correlazione con le loro molteplici e complesse attribuzioni, sul finire del Cinquecento circa la metà di essi avesse una preparazione giuridica, essendosi formata presso i londinesi Inns of Court o avendo frequentato le Università di Oxford e Cambridge, e come tali percentuali fossero destinate a crescere nel tempo: Skyrme, 1994, p. 256.

dei tribunali londinesi, di un possibile intervento diretto del Privy Council. Nell'ambito di una riorganizzazione amministrativa e finanziaria volta alla definizione, specializzazione e burocratizzazione degli organi di governo, una divisione del Council, costituita da alcuni sceltissimi membri e destinata a distinguersi da esso in conseguenza della crescente mole di casi a tale organo rimessi - la già citata *Star Chamber*<sup>55</sup> -, divenne il canale privilegiato attraverso il quale il Privy Council poteva inviare ordini e istruzioni ai giudici di pace.

Fu proprio tale Consiglio, espressione diretta del potere della corona, a dar vita a una vera e propria gerarchia amministrativa locale, volta a rendere operativa la legislazione sui poveri in ogni contea. Nel contempo, esso fu artefice dell'emanazione di una nutrita serie di ordini, inviati ai giudici di pace, finalizzati alla repressione dell'accattonaggio e dei tumulti e, dunque, alla garanzia della sicurezza e della legalità nel regno. Un *Privy Council Order* del 1587, diretto all'approvvigionamento di cibo per la popolazione - e, dunque, anche al sostentamento dei bisognosi - avrebbe fatto da modello di accentramento dell'amministrazione locale nei decenni seguenti<sup>56</sup>: esso fu seguito da molti altri *orders* simili, indirizzati ai giudici di pace e finalizzati all'esecuzione degli *statutes* in materia di mantenimento dell'ordine, repressione di ogni attentato alla sicurezza pubblica e, al tempo stesso, cura degli indigenti e contenimento del vagabondaggio. Fino all'emanazione del *Book of Orders* del 1631 - seguito, a sua volta, da ulteriori ordini e istruzioni fino al 1640 -, il quale avrebbe fissato, attraverso una disciplina dettagliata, tutti i doveri dei giudici di pace e degli altri *officers* locali in materia di *Poor Law*<sup>57</sup>.

---

<sup>55</sup> Secondo Holdsworth, 1936, p. 61, «*the Star Chamber never ceased to be substantially the Council sitting in a judicial capacity*».

<sup>56</sup> Webb, 1927, p. 69.

<sup>57</sup> L'incessante susseguirsi di ordini e proclami, oltre che degli *statutes* emanati dal Parlamento, è testimoniata dalla pubblicazione e circolazione nel paese di manuali, compilazioni private e sintesi delle norme in vigore, rivolte ai giudici di pace e agli altri *officers* locali: tra le opere principali, il *Country Justice* di Michael Dalton, pubblicato nel 1618 e ristampato fino al 1746; *The Justice of the Peace and Parish Officer* di Richard Burn, stampato nel 1755 e riedito fino al 1869; *The Magistrate's Assistant* di Samuel Glasse del 1784; *The Present Practice of a Justice of the Peace* di Edward Barry del 1791; *The Whole Law relative to the Duty and Office of a Justice of the Peace* di Thomas Walter William del 1793. Il rapporto tra 'high law' e 'low law', il diritto applicato dai giudici delle corti centrali di Westminster e quello rimesso all'attività dei magistrati locali, l'importanza della conoscibilità dello *statute law* da parte di questi ultimi e il ruolo da essi giocato

Di fatto, tra il 1590 e il 1640 si affermava così in Inghilterra un sistema di governo locale fortemente accentrato, costituito da una gerarchia di *officers*, al vertice della quale erano i giudici di pace, sottoposti alla supervisione e al controllo del Privy Council. Quest'ultimo costituiva, infine, lo strumento di coercizione e punizione di cui si serviva il potere centrale nei confronti dei *justices of the peace* che avessero trascurato i propri doveri o violato la legge nell'esercizio delle proprie funzioni. In definitiva, il Council, quale principale organo di governo dei sovrani Tudor, era in diretto rapporto e costante comunicazione con i giudici di pace, ne dirigeva il lavoro, controllava che le proprie direttive venissero eseguite, esercitava ampi poteri disciplinari, interveniva in caso di negligenza consentendo, in tale maniera, il controllo della corona sull'amministrazione locale<sup>58</sup>.

Nonostante l'esercizio di tali penetranti poteri, destinato a durare fino alla Restaurazione, il rapporto tra Privy Council e *justices of the peace* fu generalmente caratterizzato da una costante cooperazione. Il fatto stesso che i giudici non fossero burocrati stipendiati rendeva necessaria una certa condivisione da parte loro delle politiche sovrane al fine della stessa implementazione a livello locale mentre, nel contempo, circoscriveva l'effettività dei poteri di controllo del governo centrale: l'indipendenza finanziaria, l'elevata posizione sociale, lo stretto legame con le comunità di appartenenza, la grande autorevolezza e la considerevole influenza politica assicurarono sempre ai giudici di pace ampi margini di autonomia nei confronti del potere centrale, mentre la mescolanza di poteri giudiziari e amministrativi propria dell'attività di tali magistrati fece sempre da argine al controllo sovrano, garantendo un elevato livello di *self-government* alle comunità locali. Se è vero che i giudici di pace rappresentavano, quanto meno nelle intenzioni della corona, un prezioso strumento del rafforzamento del potere centrale nei territori delle contee, essi costituivano innanzitutto l'espressione delle antiche comunità locali e i depositari di una risalente tradizione di autogoverno<sup>59</sup>.

---

nel processo di centralizzazione, è stato oggetto degli studi di Hay, 2005, pp. 59-79; e Devereaux, 2005, pp. 80-101.

<sup>58</sup> Più ampiamente, Elton, 1964; Williams, 1979.

<sup>59</sup> Così, Holdsworth, 1936, p. 405: i *justices of the peace* recheranno un fondamentale contributo alla lotta del Parlamento e delle corti di Westminster contro le pretese assolutistiche della corona.

È stato osservato come la capillare organizzazione prevista dalle *Poor Laws* non sempre risultasse pienamente efficiente quanto meno fino agli anni '20 del XVII secolo: la legislazione sui poveri non trovava, infatti, piena attuazione in alcune delle *parishes* maggiormente isolate o periferiche quali, ad esempio, alcune aree del Galles, in cui ci sarebbero voluti molti anni per l'imposizione della *poor rate* – affermata uniformemente nel regno non prima di due secoli dalla sua fissazione –, in quanto non sempre gli *overseers of the poor* venivano nominati regolarmente e gli *orders* del Privy Council rimanevano lungamente inattuati<sup>60</sup>. Ciononostante, è possibile affermare che i continui interventi del Privy Council e la sua costante supervisione sull'implementazione delle misure emanate ne garantissero un'ampia osservanza, consentendo una pressoché generale diffusione dei meccanismi di cura degli indigenti grazie alla costante cooperazione dei giudici di pace nelle diverse contee del regno.

Le turbolenze della Guerra Civile avrebbero rappresentato un duro colpo per il sistema dei *justices of the peace*, i quali avrebbero visto diminuire i loro poteri, perdendo il monopolio di esclusivi e indiscussi amministratori locali a favore di una serie di corpi istituiti dal Parlamento e dotati delle attribuzioni tradizionalmente loro riservate. Con la Restaurazione i giudici di pace avrebbero poi riacquisito la loro posizione, anche grazie alla perdita d'influenza del Privy Council nella supervisione del loro operato a seguito dell'abolizione della Star Chamber nel 1641. Il sistema amministrativo incentrato sui *justices of the peace* sarebbe declinato, dunque, soltanto nella seconda metà del XVIII secolo, declino che si sarebbe compiuto con il trasferimento, nell'Ottocento, della quasi totalità delle attribuzioni amministrative dei giudici di pace ad autorità governative locali elettive<sup>61</sup>.

L'urbanizzazione dei grandi centri industriali determinata dalla Rivoluzione Industriale e, al tempo stesso, l'affermazione del paese come la maggiore potenza coloniale al mondo e i conseguenti rapidi mutamenti economico-sociali, avrebbero reso, infatti, inadeguata la macchina amministrativa esistente. Le nuove

---

<sup>60</sup> Slack, 1988, p. 80.

<sup>61</sup> Per una più ampia ricognizione delle competenze amministrative e della centralità del ruolo del giudice di pace nello sviluppo del diritto amministrativo in Inghilterra, si rinvia, anche per ulteriore bibliografia, a Freda, 2020, pp. 189-226.

esigenze – organizzative, finanziarie, sociali – di un paese posto al centro del più vasto impero coloniale mondiale investito, al tempo stesso, dall'esplosione della questione sociale conseguente alla Rivoluzione Industriale a partire dalla metà del XIX secolo, avrebbero mutato il volto dell'amministrazione nel paese. L'industrializzazione avrebbe posto, infatti, i problemi dell'incremento della popolazione e della concentrazione delle masse nei principali centri industriali<sup>62</sup>, dell'aumento della povertà, dell'inadeguatezza della sanità pubblica, dello sfruttamento del lavoro, dell'immigrazione, del mantenimento dell'ordine, della necessità dello sviluppo dei trasporti e delle comunicazioni e, rendendo insufficienti i vecchi principi di governo locale derivanti dalle antiche consuetudini e dal *common law*, avrebbe condotto alla nuova legislazione sull'industria, sui poveri, sull'istruzione scolastica, sulle ferrovie, sul lavoro minorile, sulle prigioni e sulla salute pubblica: basti qui ricordare il *Poor Law Amendment Act* del 1834, gli *Highways Acts* del 1835 e 1862, il *Public Health Act* del 1848 e l'*Education Act* del 1870.

Ancor più, le nuove istanze socioeconomiche avrebbero reso necessaria un'azione pubblica maggiormente incisiva e uniforme, portando alla nascita e all'espansione di un primo cospicuo nucleo di organismi amministrativi autonomi di nomina parlamentare (*inspectories, commissions e boards*), che avrebbero gradualmente preso il posto delle autorità locali tradizionali<sup>63</sup>. La Rivoluzione Industriale avrebbe, inoltre, posto le basi di una società maggiormente democratica. I proprietari delle grandi manifatture, i costruttori, i progettisti (in pratica, i nuovi ricchi) avrebbero creato nuove comunità, diverse da quelle tradizionali locali fondate sul possesso terriero da cui erano esclusi, liberando nuove energie politiche. Al tempo stesso, i lavoratori avrebbero iniziato a organizzarsi, mentre si affermavano i concetti di libertà personale e politica. Il tutto rafforzato, già a partire dalla fine del XVIII secolo, dai venti dell'utilitarismo, il quale non soltanto avrebbe contribuito

---

<sup>62</sup> Tra il 1801 e il 1851 la popolazione di Birmingham crebbe da 71.000 a 233.000 abitanti, quella di Liverpool da 82.000 a 376.000, di Manchester da 75.000 a 303.000, mentre la popolazione complessiva della Gran Bretagna aumentò da circa nove milioni a diciotto: i dati sono tratti da Chester, 1981, p. 322.

<sup>63</sup> A questo proposito Cassese, 1990, p. 70, ha parlato della creazione di una vera e propria «macchina con una ricca tecnologia amministrativa». Per la riconduzione a tale epoca della nascita della moderna pubblica amministrazione inglese, cfr. Parris, 1979, pp. 56 ss.



a gettare discredito sul *common law* conducendo a un incremento della centralità della legislazione del Parlamento<sup>64</sup>, ma avrebbe suggerito nuovi principi di amministrazione (basti qui ricordare i molteplici interventi di Jeremy Bentham in materia sociale e penitenziaria) e di governo locale.

La crescente importanza dei ceti mercantili e imprenditoriali emergenti (ai danni della nobiltà e dei proprietari terrieri di cui erano emanazione i *justices of the peace*) e i conseguenti mutamenti nelle assemblee rappresentative del paese, unita a un incremento senza precedenti delle imposte locali per la cura degli indigenti difficile da sostenersi da parte delle comunità locali, avrebbe reso la riforma e la realizzazione di un sistema amministrativo centralizzato e uniforme inevitabile. E così, mentre la più gran parte delle tradizionali funzioni di mantenimento della pace esercitate dai giudici di pace fin dall'epoca medievale sarebbero state trasferite alle neonate autorità di polizia, le loro attribuzioni amministrative sarebbero state assunte da corpi e autorità *ad hoc*: tra di essi, gli *Incorporated Guardians of the Poors* per l'assistenza agli indigenti, i *Turnpike Trusts* per la manutenzione delle strade a pedaggio, ulteriori organi per la gestione delle prigioni e il controllo dei prezzi e dei salari. In particolare, la riforma amministrativa degli anni '30 dell'Ottocento - il *Reform Act* del 1832 e il *Municipal Corporation Act* del 1835, poi confermato dal *Municipal Corporation Act* del 1882, seguito dal *Local Government Act* del 1888 - avrebbe interamente rivoluzionato l'amministrazione locale inglese, unificandola, centralizzandola e, di fatto, sottraendola ai giudici di pace (eccetto per la competenza a rilasciare licenze per la vendita di alcolici). La maggior parte delle attribuzioni amministrative originariamente loro riservate sarebbe stata infatti assegnata, a seguito dell'estensione del suffragio a partire dal 1832, a corpi democraticamente eletti dai contribuenti su base locale (i *county* e i *district councils*), formati da nuovi *officers* salariati dallo Stato e sottoposti al controllo stringente del governo centrale, in tal modo sancendo la definitiva separazione tra funzione giudiziaria e amministrativa<sup>65</sup>.

---

<sup>64</sup> Per una sintesi sull'incremento dell'attività legislativa del Parlamento tra Sette e Ottocento, si rinvia a Freda, 2012, pp. 87-98.

<sup>65</sup> Smellie, 1946; Wilson, 1948. Fraser, 1979, pp. 148 ss., ha evidenziato come il *Local Government Act* del 1894 avrebbe completato il processo, razionalizzando il sistema di autorità locali esistenti: il *borough*, la *parish*, la *county*, cui si era



In definitiva, i poteri dei *justices of the peace*, ampliati e rafforzati lungo il corso di quattro secoli sia nella varietà delle funzioni esercitate, che nell'autorità personale loro riconosciuta, sarebbero declinati in seguito all'emersione di nuove e urgenti istanze derivate dai rapidi mutamenti economico-sociali della metà dell'800, che avrebbero reso debole e insufficiente il sistema tradizionale di amministrazione locale - ben funzionante in aree in cui la popolazione era rimasta stabile, i soggetti si conoscevano tra loro e l'ascendente della *gentry* era ben accetto, del tutto inefficiente nei popolosi distretti minerari e manifatturieri, nelle grandi città industriali caratterizzate dall'afflusso di immigrati e dalla perdita d'identità della *parish* a seguito della costruzione di nuovi edifici che rendevano i vecchi confini privi di senso<sup>66</sup>. La vecchia macchina amministrativa appariva ora totalmente inadeguata rispetto ai problemi posti dalla crescita delle città e della conseguente necessità di reprimere il crimine, e ciò avrebbe imposto l'adattamento e l'espansione dei servizi e dei poteri pubblici: si sarebbe così formato un solido apparato amministrativo, dotato di ampi poteri, che avrebbe progressivamente assorbito le funzioni amministrative dei *justices of the peace*.

## BIBLIOGRAFIA

- Ashley W., 1925: *An Introduction to English Economic History and Theory*, London, Longmans Green.
- Baker J.H., 2002: *An Introduction to English Legal History*, London, Butterworths.
- Baskerville G., 1937: *English Monks and the Suppression of the Monasteries*, London, Jonathan Cape.
- Bayly C.A., Rao V., Szreter S. (eds.), 2011: *History, Historians and Development Policy: A Necessary Dialogue*, Manchester University Press.

---

sovrapposta la nuova distinzione in *districts*. Con particolare riferimento agli effetti delle riforme ottocentesche sulla figura del giudice di pace, cfr. Thomson, 1986.

<sup>66</sup> Fraser, 1979, p. 157, ha in proposito parlato di una «municipal revolution». Sul mutamento della geografia istituzionale locale e sulla democratizzazione della società conseguenti alla Rivoluzione Industriale, sempre valide le pagine di Trevelyan, 1945, p. 513; e Webb, 1927, p. 68 ss.

- Beard C.A., 1904: *The Office of Justice of the Peace in England, in its origin and development*, New York, Columbia University Press.
- Beier A.L., 1985: *Masterless Men: the Vagrancy Problem in England, 1560-1640*, London, Methuen.
- Beier A.L., 1983: *The Problem of the Poor in Tudor and Early Stuart England*, London, Methuen.
- Ben-Amos I.K., 2000: *Gifts and Favors: Informal Support in Early Modern England*, in "Journal of Modern History", 72.
- Ben-Amos I.K., 2008: *The Culture of Giving: Informal Support and Gift-Exchange in Early Modern England*, Cambridge University Press.
- Blaug M., 1963: *The Myth of the Old Poor Law and the Making of the New*, in "Journal of Economic History", 23.
- Boyer G.R., 1990: *An Economic History of the English Poor Law, 1750-1850*, Cambridge University Press.
- Broad J., 1999: *Parish Economies of Welfare, 1650-1834*, in "Historical Journal", 42.
- Burgess C., Duffy E. (eds.), 2006: *The Parish in Late Medieval England*, Donington, Shaun Tyas.
- Caley J., Hunter J. (eds.), 1810-34: *Valor Ecclesiasticus temp. Henry VIII, auctoritate regia institutis*, London, Record Commission.
- Campbell B.M.S. (ed.), 1991: *Before the Black Death: Studies in the 'Crisis' of the Early Fourteenth Century*, Manchester University Press.
- Cassese S., 1990: *Albert Venn Dicey e il diritto amministrativo*, in "Quaderni fiorentini", 19.
- Chester N., 1981: *The English Administrative System 1780-1870*, Oxford Clarendon Press.
- Cockburn J.S., 1972: *A History of English Assizes, 1558-1714*, Cambridge University Press.
- Coke E., 1797: *The Institutes of the Laws of England*, vol. IV, London.
- Costa P., 1969: *Iurisdictio. Semantica del potere politico nella giurispubblicistica medievale*, Milano, Giuffrè.

- Cunningham H., Innes J. (eds.), 1998: *Charity, Philanthropy and Reform: From the 1690s to 1850*, Basingstoke, Penguin.
- Daunton M. (ed.), 1996: *Charity, Self-Interest and Welfare: 1500 to the Present*, London, University College Press.
- Davies C.S.L., 1966: *Slavery and Protector Somerset: the Vagrancy Act of 1547*, in "The Economic History Review", 19.
- Dawson J.P., 1960: *A History of Lay Judges*, Harvard University Press.
- Devereaux S., 2005: *The Promulgation of the Statutes in late Hanoverian Britain*, in D. Lemmings (ed.), *The British and their Laws in the Eighteenth Century*, London, Boydell Press.
- Dyer C., 2012: *Poverty and its Relief in Late Medieval England*, in "Past & Present", 216.
- Elton G.R., 1953: *An Early Tudor Poor Law*, in "The Economic History Review", 6/1.
- Elton G.R. 1974: *Studies in Tudor and Stuart Politics and Government*, vol. I, Cambridge University Press.
- Elton G.R., 1974: *The Problems and Significance of Administrative History in the Tudor Period*, in Id., *Studies in Tudor and Stuart Politics and Government*, vol. I, Cambridge University Press.
- Elton G.R., 1964: *The Tudor Revolution: a Reply*, in "Past and Present", 29.
- Elton G.R., 1953: *The Tudor Revolution in Government*, Cambridge University Press.
- Farmer D.L., 1988: *Prices and Wages*, in H.E. Hallam (ed.), *Agrarian History of England and Wales*, vol. II, 1042-1350, Cambridge University Press.
- Fideler P., 2000: *Introduction: Impressions of a Century of Historiography*, in "Albion", 32.
- Fideler P., 2005: *Social Welfare in pre-Industrial England: the Old Poor Law Tradition*, Basingstoke, Penguin.
- Fraser D., 1979: *Power and Authority in the Victorian City*, Oxford, Blackwell.
- Freda D., 2020: «*The rulers of the land*»: *i justices of the peace alle origini del diritto amministrativo inglese*, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 1.

- Freda D., 2012: «Una dispotica creazione». Il precedente vincolante nella cultura giuridica inglese dell'Ottocento, Torino, Giappichelli.
- Glassey L.K.J., 1979: *Politics and the Appointment of Justices of the Peace 1675-1720*, Oxford University Press.
- Gleason J.H., 1969: *The Justices of the Peace in England, 1558 to 1640*, Oxford Clarendon Press.
- Greenberg S., 2004: *Plague, the Printing Press, and Public Health in Seventeenth Century*, in "Huntington Library Quarterly", 67.
- Grossi P., 1995: *L'ordine giuridico medievale*, Roma-Bari, Laterza.
- Hallam H.E. (ed.), 1988: *Agrarian History of England and Wales, vol. II, 1042-1350*, Cambridge University Press.
- Harding A., 1973: *The Law Courts of Medieval England*, London, Allen and Unwin.
- Harding A., 1960: *The Origins and Early History of the Keeper of the Peace*, in "Transactions of the Royal Historical Society", 10.
- Harvey B., 1993: *Living and Dying in England 1100-1540: The Monastic Experience*, Oxford University Press.
- Hay D., 2005: *Legislation, Magistrates, and Judges. High Law and Low Law in England and the Empire*, in D. Lemmings (ed.), *The British and their Laws in the Eighteenth Century*, London, Boydell Press.
- Heal F., 1990: *Hospitality in Early Modern England*, Oxford University Press.
- Healey J., 2019: *Coping with Risk in the Seventeenth Century. The First Age of the English Old Poor Law: a Regional Study*, in M. Tanimoto, R. Bin Wong (eds.), *Public Good Provision in the Early Modern Economy*, University of California Press.
- Healey J., 2010: *The Development of Poor Relief in Lancashire, c. 1598-1680*, in "The Historical Journal", 53.
- Hespanha A.M., 1984: *Para uma teoria de história institucional do Antigo Regime*, in Hespanha A.M. (ed.), *Poder e instituições na Europa do Antigo Regime*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- Hespanha A.M. (ed.), 1984: *Poder e instituições na Europa do Antigo Regime*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.

- Hindle S., 2004: *On the Parish? The Micro-Politics of Poor Relief in Rural England, c. 1550-1750*, Oxford University Press.
- Holdsworth W.S., 1936: *A History of English Law*, vol. IV, London, Methuen.
- Jones W.R.D., 1970: *The Tudor Commonwealth 1529-1559*, London, The Athlone Press.
- Jordan W.K., 1959: *Philanthropy in England 1480-1660*, London, Allen & Unwin.
- Kelly M., Ó Gráda C., 2011: *The Poor Law of Old England: Institutional Innovation and Demographic Regimes*, in "The Journal of Interdisciplinary History", 41.
- Kidd A.J., 1987: *Historians or Polemicists? How the Webbs wrote their History of the English Poor Laws*, in "The Economic History Review", 40/3.
- Kümin B.A., 1996: *The Shaping of a Community: The Rise and Reformation of the English Parish, c. 1400-1560*, London, Aldershot.
- Kunze N.L., 1971: *The Origins of Modern Social Legislation: The Henrician Poor Law of 1536*, in "Albion", 3/1.
- Landau N., 1984: *The Justices of the Peace, 1679-1760*, University of California Press.
- Lemmings D. (ed.), 2005: *The British and their Laws in the Eighteenth Century*, London, Boydell Press.
- Leonard E.M., 1900: *The Early History of the English Poor Relief*, Cambridge University Press.
- Luders A., Tomlins T.E., France J.F. (eds.), 1810-1828: *Statutes of the Realm*, London, Record Commission.
- Maitland F.W., 1885: *Justice and Police*, London, MacMillan.
- Mannori L., 1990a: *Diritto amministrativo dal medioevo al XIX secolo*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. V, Torino, Utet.
- Mannori L., 1997: *Giustizia e amministrazione tra antico e nuovo regime*, in R. Romanelli (ed.), *Magistrati e potere nella storia europea*, Bologna, Il Mulino.
- Mannori L., 1990b: *Per una «preistoria» della funzione amministrativa. Cultura giuridica e attività dei pubblici apparati nell'età del tardo diritto comune*, in "Quaderni fiorentini", 19.

- Mannori M., Sordi B., 2004: *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari, Laterza.
- McBain G., 2015: *Modernising the Law: Breaches of the Peace and Justice of the Peace*, in "Journal of Politics and Law", 8.
- McIntosh M.K., 1998: *Controlling Misbehaviour in England, 1370-1600*, Cambridge University Press.
- McIntosh M.K., 1988: *Local Responses to the Poor in Late Medieval and Tudor England*, in "Continuity and Change", 3.
- McIntosh M.K., 2012: *Poor Relief in England, 1350-1600*, Cambridge University Press.
- McIntosh M.K., 2005: *Poverty, Charity and Coercion in Elizabethan England*, in "The Journal of Interdisciplinary History", 35.
- Musson A., 2000: *New Labour Laws, New Remedies? Legal Reaction to the Black Death 'Crisis'*, in N. Saul (ed.), *Fourteenth Century England*, vol. I, Woodbridge, Boydell Press.
- Osborne B., 1960: *Justices of the Peace 1361-1848. A History of the Justices of the Peace for the Counties of England*, Shaftesbury, The Sedgehill Press.
- Osmani S.R. (ed.), 1992: *Nutrition and Poverty*, Oxford University Press.
- Oxley G.W., 1974: *Poor Relief in England and Wales, 1601-1834*, London, Newton Abbot.
- Parris H., 1979: *Una burocrazia costituzionale. L'esperienza amministrativa dello Stato britannico e la sua evoluzione dal Settecento ad oggi*, Milano, Ed. di Comunità.
- Pound J.F., 1986: *Poverty and Vagrancy in Tudor England*, London, Routledge.
- Putnam B., 1908: *The Enforcement of the Statutes of Labourers during the First Decade after the Black Death 1349-1359*, New York, Columbia University Press.
- Putnam B., 1929: *The Transformation of the Keepers of the Peace into the Justices of the Peace 1327-1380*, in "Transactions of the Royal Historical Society", 12.



- Romanelli R. (ed.), 1997: *Magistrati e potere nella storia europea*, Bologna, Il Mulino.
- Rushton N.S., 2001: *Monastic Charitable Provision in Tudor England: Quantifying and Qualifying Poor Relief in the Sixteenth Century*, in "Continuity and Change", 16.
- Rushton N.S., Sigle-Rushton W., 2001: *Monastic Poor Relief in Sixteenth Century England*, in "Journal of Interdisciplinary History", 32/2.
- Saul N. (ed.), 2000: *Fourteenth Century England*, vol. I, Woodbridge, Boydell Press.
- Savine A., 1909: *English Monasteries on the Eve of the Dissolution*, Oxford University Press.
- Skinner P., 1997: *Gender and Poverty in the Medieval Community*, in D. Watt (ed.), *Medieval Women in their Communities*, University of Toronto Press.
- Skyrme T., 1994: *History of the Justices of the Peace*, Chichester, Barry Rose Pub.
- Slack J., 1990: *The Impact of Plague in Tudor and Stuart England*, Oxford Clarendon Press.
- Slack P., 1999: *From Reformation to Improvement: Public Welfare in Early Modern England*, Oxford University Press.
- Slack P., 1988: *Poverty and Policy in Tudor and Stuart England*, London, Longman.
- Slack P., 1990: *The English Poor Law, 1531-1782*, Basingstoke, Penguin.
- Smellie K.B., 1946: *A History of Local Government*, London, Allen & Unwin.
- Smith R., 1996: *Charity, Self-interest and Welfare: Reflections from Demographic and Family History*, in M. Daunton (ed.), *Charity, Self-Interest and Welfare: 1500 to the Present*, London, University College Press.
- Smith R., 2011: *Social Security as a Developmental Institution? The Relative Efficiency of Poor Relief Provisions under the English Old Poor Law*, in C.A. Bayly, V. Rao, S. Szreter (eds.), *History, Historians and Development Policy: A Necessary Dialogue*, Manchester University Press.



- Snape R.H., 1926: *English Monastic Finances in the Later Middle Ages*, Cambridge University Press.
- Solar P.M., 1995: *Poor Relief and English Economic Development before the Industrial Revolution*, in "Economic History Review", 50.
- Tanimoto M., Bin Wong R. (eds.), 2019: *Public Good Provision in the Early Modern Economy*, University of California Press.
- Thomson R.S., 1986: *The Justices of the Peace and the United Kingdom in the Age of Reform*, in "Journal of Legal History", 7.
- Trevelyan G.M., 1945: *A History of England*, vol. I, London, Longmans.
- Walter J., 1989: *The Social Economy of Dearth in Early Modern England*, in J. Walter, R. Shoefield (eds.), *Famine, Disease and the Social Order in Early Modern Society*, Cambridge University Press.
- Walter J., Shoefield R. (eds.), 1989: *Famine, Disease and the Social Order in Early Modern Society*, Cambridge University Press.
- Watt D. (ed.), 1997: *Medieval Women in their Communities*, University of Toronto Press.
- Webb B., Webb S., 1927: *English Local Government*, vol. VII, *English Poor Law History, Part I. The Old Poor Law*, London, Longmans.
- Willen D., 1988: *Women in the Public Sphere in Early Modern England: The Case of the Urban Working Poor*, in "Sixteenth Century Journal", 19.
- Williams P., 1979: *The Tudor Regime*, Oxford, Oxford Clarendon Press.
- Williams P., Harris G.L., 1963: *A Revolution in Tudor History?*, in "Past and Present", 25.
- Williams S.A., 2011: *Poverty, Gender and Life-cycle under the English Poor Law*, Woodbridge, Boydell Press.
- Wilson C.H., 1948: *Essays on Local Government*, Oxford, Oxford University Press.
- Wilson C.H., 1948: *The Foundations of Local Government*, in Id., *Essays on Local Government*, Oxford, Oxford University Press.
- Woodward G.W.O., 1966: *The Dissolution of the Monasteries*, London, The Blandford Press.