

INTRODUZIONE

I diritti sociali costituiscono una costellazione complessa, che si colloca al cuore dei rapporti tra alcune categorie chiave del lessico filosofico-giuridico come quelle di *eguaglianza* e di *solidarietà*¹, quella di *Stato sociale*², nonché quella di *cittadinanza*³. La riflessione si spinge così anche nella direzione dell'etica, pubblica e pratica, coinvolge il profilo della scienza politica e delle istituzioni e allarga il perimetro dei ragionamenti alla dimensione sociologico-giuridica.

¹ Generalmente si ritiene che il valore soggiacente ai diritti sociali sia rappresentato dall'eguaglianza (sostanziale). Per quanto possa sussistere qualche dubbio circa questa possibilità di considerare l'eguaglianza come il fondamento dei diritti sociali (considerata la varietà con cui nelle società contemporanee si interpreta questa nozione), resta il fatto che una riflessione sull'eguaglianza, sia a livello concettuale sia a livello filosofico-politico, rappresenta un passaggio obbligato di un discorso compiuto sui diritti sociali. In questa chiave indaga la categoria dei diritti sociali A. Schiavello, *Principio di eguaglianza: breve analisi a livello concettuale e filosofico-politico*, «Ragion pratica», 14, 2000, pp. 65-79. Cfr. Gf. Zanetti, *Eguaglianza*, in A. Barbera (a cura di), *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, Laterza, Roma-Bari 1999, pp. 43-66; Id., *Eguaglianza*, in Gf. Zanetti, M. La Torre, *Seminari di Filosofia del diritto. Categorie dal dibattito contemporaneo*, Rubbettino, Soveria Mannelli (Cz) 2001, pp. 9-29. Per un'analitica trattazione integralmente intessuta a partire dal collegamento tra diritti sociali e principio di eguaglianza si veda M. Luciani, *Sui diritti sociali*, in A. Pace et al., *Studi in onore di Manlio Mazzotti di Celso*, 2 voll., Cedam, Padova 1995, vol. II, pp. 97-134.

² Sulla centralità dei diritti sociali nella costruzione di quella forma di organizzazione statale che va sotto il nome di *Welfare State*, si veda G.A. Ritter, *Storia dello Stato sociale*, prefazione di P. Pombeni, Laterza, Roma-Bari 1996 (ed. or. 1991).

³ Sul nesso diritti sociali-cittadinanza paradigmatico resta lo studio di T.H. Marshall, *Citizenship and Social Class*, Cambridge University Press, Cambridge 1950 (tr. it. Utet, Torino 1976; nuova ediz. a cura di S. Mezzadra, Laterza, Roma-Bari 2002), che sta sullo sfondo anche dell'ampia trattazione contenuta in D. Zolo (a cura di), *Cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Laterza, Roma-Bari 1994. Un originale approccio alla questione (critico nei confronti del modello sociologico marshalliano che può essere «definito la versione standard della "tesi della cittadinanza" tra i sociologi») si trova in M. La Torre, *Cittadinanza e diritti sociali*, in Id., *Cittadinanza e ordine politico. Diritti, crisi della sovranità e sfera pubblica: una prospettiva europea*, Giappichelli, Torino 2004, pp. 219-246. Per lo specifico nesso tra diritti sociali-cittadinanza-democrazia di straordinaria efficacia e precisione resta lo studio di Antonietta Brillante, *Cittadinanza e democrazia*, pp. 203-221, contenuto nel volume curato da Zolo.

Sotto questi profili, i diritti sociali sono in generale concepiti, dai loro sostenitori, come: *i*) il portato giuridico-pratico dell'idea di eguaglianza (a sua volta intesa quale base assiologica dei diritti sociali), o, meglio sarebbe dire, di un certo modo di concepire l'eguaglianza; *ii*) l'«assioma dello Stato sociale», ovvero sostanza assiologica delle istituzioni di *Welfare*⁴; *iii*) il nervo della cittadinanza e della democrazia intesa in senso non meramente procedurale, bensì sostantivamente *sociale*, assumendo il peculiare aspetto, per ricorrere ad un'immagine suggestiva, di «composto chimico instabile»⁵. Si strutturano così alcuni nessi: quello tra diritti sociali e eguaglianza, quello tra diritti sociali e Stato sociale e, infine, quello tra diritti sociali e cittadinanza (con la possibilità di declinare quest'ultima come *sociale*⁶).

Analizzare i diritti sociali significa, pertanto, fare i conti con gli assetti stessi degli ordinamenti costituzionali democratici: non solamente, dunque, con la tutela dell'individuo detentore (proprietario) di diritti, ma anche con quella che Pietro Barcellona ha definito la «fabbricazione sociale del cittadino democratico»⁷.

In tal senso, si può verificare la possibilità di individuare, come peraltro emerge dalla dottrina tedesca, una doppia possibile valenza dei diritti sociali, una volta ammesso il loro effettivo riconoscimento: *i*) diritti sociali di prestazione (versione assistenziale, non necessariamente assistenzialistica), ad implicare un'istanza di giustizia redistributiva; *ii*) diritti sociali di partecipazione (versione attivistica dello Stato sociale), ad implicare un'istanza partecipativo-democratica (e, se si vuole, inclusiva).

Questo secondo aspetto, legato alla funzione pubblica dei diritti sociali – che si interseca, come si vedrà, con il loro essere strumento di promozio-

⁴ Guido Corso ha rilevato che «i diritti sociali sono l'espressione, sul piano delle situazioni soggettive, del *Welfare State* o dello Stato sociale o dello Stato assistenziale. Non possono perciò rimanere esenti dalla crisi che oggi investe la filosofia politica del *Welfare State*» (G. Corso, *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 3, 1981, pp. 755-784, p. 780).

⁵ L'immagine, di Perry Anderson, è usata da Salvatore Veca dal punto di vista di una filosofia politica della cittadinanza (sociale) per esprimere una caratteristica combinazione fra «gli ideali dell'emancipazione liberale e quelli dell'emancipazione socialista»: *Cittadinanza. Riflessioni filosofiche sull'idea di emancipazione*, Feltrinelli, Milano 1990, p. 42.

⁶ Sul nesso tra diritti sociali e cittadinanza, entro una più ampia disamina, si veda anche B. Pezzini, *La decisione sui diritti sociali. Indagine sulla struttura costituzionale dei diritti sociali*, Giuffrè, Milano 2001, pp. 141-142. Sulla «democrazia sociale», distinta da quella «politica», quella «civile», quella «liberale», si veda L. Ferrajoli, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, 3 voll., Laterza, Roma-Bari 2007, vol. I, pp. 932-936; vol. II, pp. 392-432.

⁷ Così P. Barcellona, richiamando la riflessione di Cornelius Castoriadis, in *Questione sociale e questione democratica*, «Critica marxista», 5, 1993, p. 39-44. Di Barcellona si veda anche *L'individualismo proprietario*, Bollati Boringhieri, Torino 1987.

ne o di limitazione delle libertà fondamentali – è stato messo in ombra, e per così dire ‘oscurato’ assai di frequente, facendo in tal modo svanire la natura ‘bifronte’ di tale figura giuridica.

A seconda di come si configuri la categoria dei diritti sociali, si avranno diversi modi di interpretare il nesso libertà-eguaglianza (sul versante della teoria giuridica e politica); di concepire l’individuo in relazione alla società e alle istituzioni statali (entro una prospettiva che investe anche l’antropologia sociale); di declinare l’idea di democrazia (su un piano più propriamente istituzionale); di affrontare le disuguaglianze su una scala nazionale ma che, come mostrano processi in corso da tempo, supera i confini nazionali, nel quadro di una visione globale delle relazioni economiche e sociali.

A queste questioni, da angolazioni diverse, rimandano i tre capitoli che compongono questo volume, nell’ambito dei quali le riflessioni filosofico-giuridiche si pongono in dialogo con quelle filosofico-politiche ma, inevitabilmente, anche con la dottrina costituzionalista e, seppur in maniera più settoriale, con quella giuslavorista.

Quello che si propone è un percorso sul senso della difesa dei diritti sociali e del significato – ancor più che della forma e degli strumenti oggi in uso – dell’impianto di *welfare* sorto a loro tutela.

Nel primo capitolo si affronta la genesi dell’idea stessa di ‘diritti sociali’ sul finire del Settecento, con particolare attenzione alle argomentazioni di Thomas Paine: esse risentono della sua frequentazione degli ambienti radicali in cui ebbe modo di confrontarsi con figure come Condorcet e Mary Wollstonecraft ma anche della sua attiva partecipazione agli eventi della Rivoluzione francese, e alla riflessione teorico-pratica che ad essi si accompagna. Paine, come si vedrà, esplicita il carattere di *fatto collettivo* della povertà e insiste sulla distinzione tra «giustizia» e «carità» e arriva a immaginare istituti e garanzie concrete per affermare la prima.

A partire dagli esiti della riflessione di Paine si articolano i due capitoli successivi. Nel secondo capitolo si tratta dello sviluppo dell’idea dei diritti sociali, della loro configurazione giuridica e della loro formalizzazione a livello costituzionale, nonché delle critiche ad essi rivolte nel corso soprattutto del Novecento fino a quelle attuali: vengono così passate in rassegna le tesi dei giuristi del periodo di Weimar, quelle di autori come Georges Gurvitch e Lelio Basso, dei teorici del laburismo, fino a quelle di costituzionalisti contemporanei come Cass R. Sunstein e Stephen Holmes, ma anche le argomentazioni che, fin dalla loro gestazione, hanno posto a vaglio critico natura, struttura, implicazioni dei diritti sociali.

Nel terzo capitolo si indagano le teorie del *basic income* e del ‘reddito minimo garantito’ (sovente definito anche ‘reddito di cittadinanza’) come proposte alternative e di superamento dei diritti sociali (e delle forme giuridico-costituzionali da questi generate): sebbene molteplici siano i possibili progenitori di quest’idea (tra i quali lo stesso Paine), è a partire dagli anni Settanta del Novecento e con maggiore intensità nel dibattito

degli ultimi due decenni che tale strumento viene indicato come pilastro di un nuovo assetto istituzionale. Punti di riferimento sono qui, principalmente, le tesi di Philippe Van Parijs, ma pure le considerazioni per molti versi simpatetiche di Luigi Ferrajoli, sviluppate a partire dalle tensioni insite nella nozione di cittadinanza, nonché quelle di taglio più critico provenienti da vari ambiti disciplinari, compreso quello più strettamente filosofico-giuridico.

Nelle *Considerazioni conclusive*, a partire dalla discussione degli ultimi anni, propongo alcuni spunti per collocare la questione dei diritti sociali nel contesto della globalizzazione e dei controversi processi di unificazione europea, anche al fine di individuare percorsi di rilancio della democrazia⁸, mediante azioni ‘dal basso’, all’interno degli Stati nazionali, ma promossi allargando la prospettiva a uno sguardo planetario.

L’idea di fondo è che i diritti sociali siano, a pieno titolo, ‘diritti fondamentali’ e ‘diritti umani’ e che per essere *esigibili* debbano verificarsi due condizioni strutturali: *i*) essere concepiti come ‘indivisibili’, ‘interdipendenti’, ‘interconnessi’ rispetto agli altri diritti fondamentali (civili e politici), come sancito dalla Dichiarazione di Vienna del 1993, frutto della Seconda conferenza mondiale delle Nazioni Unite sui diritti umani; *ii*) venire radicati ‘contestualmente’ entro uno spazio sociale e istituzionale che oggi non può che essere ‘multilivello’ ma che, al tempo stesso, non può prescindere dal potere regolatore e attuativo degli Stati.

Quello tratteggiato è dunque *un* percorso, uno dei tanti possibili intorno ad una classica (e controversa) questione come quella dei diritti sociali che continua a suscitare dibattito, oltre che sul piano politico-istituzionale, pure su quello prettamente accademico⁹. Esso risente delle mie ricerche sul pensiero giuridico e politico di fine Settecento, nonché sull’opera in questo contesto di un pensatore come Thomas Paine, il quale significati-

⁸ Ciò che Étienne Balibar definisce come «democratizzazione» della democrazia stessa in alternativa ai processi di «de-democratizzazione» veicolati dalla «promozione illimitata dell’individualismo» e dalla «privatizzazione delle funzioni e dei servizi pubblici» (É. Balibar, *Cittadinanza*, Bollati Boringhieri, Torino 2012, in particolare pp. 155-171).

⁹ Ne forniscono riprova nel contesto italiano, oltre agli studi che si susseguono nell’area disciplinare giuslavoristica, il convegno organizzato presso l’Università degli Studi di Macerata il 22 e 23 novembre 2011, dedicato a *Diritti fondamentali e diritti sociali* (alcuni dei contributi presentati in quella sede, quelli che rappresentano «il versante più propriamente filosofico-giuridico della riflessione», sono raccolti in M. Cossutta [a cura di], *Diritti fondamentali e diritti sociali*, Edizioni Università di Trieste, Trieste 2012), e quello organizzato a Trapani dai costituzionalisti del “Gruppo di Pisa” nei giorni 8 e 9 giugno 2012 (tutte le relazioni presentate sono disponibili al seguente indirizzo: <http://www.gruppodipisa.it/?page_id=1379> [07/12]).

vamente, come è evidente dal primo capitolo, oltre ad essere considerato uno dei primi teorici della nozione di diritti sociali è interpretato anche come uno dei precursori del 'reddito minimo garantito' (*basic income*).

A questa origine si lega il mio confronto con le teorie della giustizia del secondo Novecento: ciò che mi ha portato a esaminare la tematica dei diritti sociali, come si evince soprattutto dal terzo capitolo, attraverso la lente offerta dalle teorie di autori come John Rawls, Bruce Ackerman, Ronald Dworkin, Michael Walzer, Amy Gutman, Martha C. Nussbaum, Amartya K. Sen, Cass R. Sunstein, Philippe Van Parijs. Ciò è stato reso possibile grazie anche ai suggerimenti e la costante supervisione di Gianfrancesco Zanetti (che ha cercato di insegnarmi come si procede 'per argomenti') e di Francesco Belvisi. La mia ricerca è stata condotta anche grazie al supporto di due assegni di ricerca presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Modena e Reggio Emilia: 'Il reddito di cittadinanza: una prospettiva giuridico-normativa' (dal 1° settembre 2003 al 31 agosto 2005) e 'Costituzionalismo, soggetti vulnerabili e cittadinanza sociale: da Thomas Paine al dibattito contemporaneo' (dal 1° settembre 2005 al 31 agosto 2006).

Un sincero ringraziamento devo rivolgere a Mario Ricciardi e Corrado Del Bò che con il loro invito a tenere una lezione seminariale nell'ambito del corso di Teoria generale del diritto presso l'Università «C. Cattaneo» di Castellanza, il 2 dicembre 2003, mi hanno permesso di dedicare la dovuta attenzione ad una questione spesso intrecciata con i miei studi, fin dalla tesi di laurea in Filosofia del diritto all'Università di Bologna, ma mai fin ad allora analiticamente affrontata entro un approccio comparativo che attraversasse la teoria giuridica del Novecento. Il contributo che è scaturito da questa occasione è divenuto l'asse cui legare, da un lato, una riflessione sulle origini dei diritti sociali, dall'altro, la disamina delle critiche ad essi portate e le ipotesi per un loro superamento. Aspetti su cui ho lavorato negli anni successivi potendo contare anche sul dialogo con altri colleghi e amici.

A Corrado Del Bò devo anche un proficuo scambio sul tema del *basic income*, su cui ho sviluppato una serie di considerazioni, anche grazie alle puntuali sollecitazioni di Nicola Riva.

Ringrazio poi Luca Baccelli per aver discusso con me, nel corso degli anni, ampie sezioni di questo lavoro, nonché per avermi invitato in più occasioni, con il suo 'rigore appassionato', a porre rilievo all'"eccedenza normativa" dei diritti stessi e alla connotazione del 'diritto al lavoro' come diritto sociale fondamentale. È entro questo approccio, maturato mettendo in correlazione percorsi teorici diversi, che si è andata formando la mia visione critica delle proposte di reddito minimo garantito (*basic income*).

Un ringraziamento va anche a Tommaso Greco, che mi ha fatto riflettere sulla dimensione della *socialità* che dai diritti conduce alla teorica dei doveri; a Ross Zucker, per gli spunti che, con la sua opera e il dialogo da essa scaturito tra noi, ha saputo offrirmi sulle strettissime interrelazioni tra diritti sociali, forme della comunità e assetti della democrazia; a

Federico Oliveri, per le indicazioni sulle più recenti evoluzioni dei diritti sociali nel contesto europeo e con riferimento ai migranti; a Simone Scagliarini, per il suo accuratissimo 'vaglio' da costituzionalista; a Costanza Margiotta, per le assai utili delucidazioni in materia di 'beni pubblici' e 'beni comuni'; ad Aldo Schiavello e Marina Lalatta Costerbosa per alcune indicazioni relative, rispettivamente, al bilanciamento (*Abwägung*) e alla teoria dei diritti di Robert Alexy; a Gianmaria Zamagni, per i suoi richiami al contesto 'globale'.

Voglio infine ricordare Davide Guerzoni e Andrea Bosi, i quali fin dai primi anni duemila, nell'ambito di alcuni miei seminari e lezioni di Storia delle dottrine politiche, di Filosofia del diritto, di Teoria dell'argomentazione normativa e infine di Teoria e prassi dei diritti umani, presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Modena e Reggio Emilia, hanno seguito molto da vicino il percorso qui delineato. Le loro riflessioni, strutturate anche in forma di elaborati scritti, mi hanno indotto ad approfondire, in particolare, la questione della 'povertà' e quella della 'proprietà' in relazione allo statuto dei diritti sociali. A Giuseppe Moscati, al quale mi lega una profonda amicizia (nel segno di comuni passioni ideali, a partire dallo spirito calogeriano del *dialogo* e dalla concreta *socialità* capitiniana), devo un aiuto fondamentale nel portare a termine la realizzazione di questo volume. Di errori e omissioni sono, ovviamente, l'unico responsabile.

Una precedente, più parziale, versione dei tre capitoli in cui si struttura l'opera ha visto la luce in altre sedi. In specifico, una prima versione del primo capitolo è stata pubblicata, con il titolo *Tom Paine e i diritti: proprietà e genesi dei diritti sociali*, nel fascicolo monografico di «Filosofia politica» ideato e curato da Mauro Barberis e dedicato ai *Diritti* (3, 2005, pp. 399-414); quella del secondo, con il titolo «*Diritti in bilico*»: *i diritti sociali tra riconoscimento e oscuramento*, in un volume curato da Corrado Del Bò e Mario Ricciardi (*Pluralismo e libertà fondamentali*, Giuffrè, Milano 2004, pp. 163-196); quella del terzo, infine, è apparsa, con il titolo *Reddito minimo garantito e diritti sociali: gli spazi del pubblico*, in Gf. Zanetti (a cura di), *Elementi di etica pratica. Argomenti normativi e spazi del diritto*, Carocci, Roma 2003, pp. 92-107.

Forlimpopoli (Fc), agosto 2012