

IL NOVECENTO:
LA MOLTIPLICAZIONE DEI DIRITTI1. *L'origine dei diritti sociali tra Ottocento e Novecento*

Negli Stati europei ottocenteschi le classi popolari formatesi in seguito alla rivoluzione industriale, pur assumendo un ruolo essenziale nell'economia capitalista, rimasero escluse dalla partecipazione alla politica nazionale, ma soprattutto escluse dal benessere in aumento, in condizioni di vita al limite della sopravvivenza, di insicurezza sociale e marginalità culturale. La formazione dei diritti sociali è direttamente connessa alla continua crescita delle masse operaie i cui bisogni non possono più sfuggire alle preoccupazioni dei governi, né alla riflessione politica.

Dalla popolazione operaia venivano innanzitutto richieste di diritti direttamente legati al lavoro e all'organizzazione collettiva: libertà di associazione, diritto di sciopero, libertà sindacali: «Una delle conquiste principali del potere politico nel diciannovesimo secolo è stata quella di aprire la strada allo sviluppo del sindacalismo, mettendo i lavoratori in grado di utilizzare in forma collettiva i loro diritti civili» [Marshall 2002, 72]. Alle richieste volte a specificare o ad estendere diritti già esistenti, prima tra tutte quella del suffragio universale maschile, se ne associavano con altrettanta forza altre dirette a migliorare le condizioni di vita della popolazione lavoratrice attraverso l'istituzione di nuovi diritti.

Le prime conquiste dei lavoratori e delle lavoratrici salariati sono state la fissazione di un orario di lavoro giornaliero, del riposo settimanale, di tutele particolari per le donne e ancor più per i minori, dell'assistenza pubblica per coloro che non erano più in grado di lavorare, di cure mediche per i malati e di sussidi per pensionati e invalidi. Si trattava dunque di misure traducibili in garanzie di re-

golamentazione del rapporto di lavoro che sottraessero la parte con meno potere contrattuale alle forme più inique di sfruttamento, assicurassero tutele per i più deboli e predisponessero forme di sicurezza sociale. Lavoro e sicurezza sociale sono anche i primi settori in cui vengono disposte misure specifiche per le donne, generalmente legate alla protezione della maternità¹. Per le donne, dunque, si può dire che il riconoscimento di diritti sociali sia avvenuto prima di quello dei diritti politici e, in parte, anche dei diritti civili.

Le misure di assistenza pubblica variamente disposte dagli Stati liberali nell'Ottocento costituiscono infatti le forme originarie dei diritti sociali. I primi importanti interventi di assistenza sociale inseriti in un progetto complessivo si ebbero in Gran Bretagna con la *Poor Law* del 1834 e con la legislazione di tutela del lavoro adottata negli stessi anni, rivolta in particolare a donne e minori. In Germania le riforme intraprese da Bismarck, dunque da un governo certamente non socialista, a partire dal 1883 istituirono un articolato e innovativo sistema di sicurezza sociale [cfr. Ritter 1996].

Queste e altre riforme adottate dagli Stati ottocenteschi, pur traducendosi in limiti alla libertà contrattuale e in costi sia per lo Stato sia per gli imprenditori, apparvero necessarie per evitare le manifestazioni più forti di conflitto sociale. Si presentarono inizialmente come doveri sociali verso la classe lavoratrice, come interventi finalizzati a migliorarne le condizioni di vita, a permettere a loro e ai loro figli di accedere a prestazioni a cui la classe borghese accedeva in forme private, come l'educazione, le cure mediche, l'alloggio.

Progressivamente queste garanzie e tutele si trasformarono da doveri della collettività in diritti dei lavoratori e delle lavoratrici e poi in diritti di tutti i cittadini e cittadine. L'ambito lavorativo come campo sperimentale di diritti si conserverà anche in seguito: in Italia il diritto alla privacy si afferma giuridicamente per la prima volta nello Statuto dei lavoratori del 1970, dal momento che:

La borghesia italiana si mostrò sostanzialmente disinteressata alla traduzione in termini giuridici del bisogno di difesa dell'in-

timità come prerogativa dell'individuo, affidandola a meccanismi sociali o a relazioni privilegiate di potere [Rodotà 1997, 24-25].

Non soltanto la realizzazione, ma anche la nozione di diritti sociali è generalmente ricondotta alla fine dell'Ottocento, benché alcuni autori ne abbiano rintracciato formulazioni precedenti [cfr. Tierney 2002, 18-19]. Se l'idea di un diritto della persona a ricevere beni o servizi era estranea all'impostazione complessiva del liberalismo/liberismo ottocentesco, l'intervento pubblico in alcune aree sociali ed economiche trovava invece fondamento anche all'interno di teorie liberali. Esso infatti si giustificava in base, da un lato, ai valori di meritocrazia e affermazione individuale e, dall'altro, all'interesse della nazione.

L'origine dell'idea di diritti sociali si colloca però nell'ambito di quelle opzioni politico-economiche che, tra fine Ottocento e inizio Novecento, si consolidarono come alternative a quella liberale che, soprattutto se intesa come liberismo economico senza freni, aveva mostrato grosse carenze e prodotto disastrosi effetti collaterali.

In alternativa alla prospettiva della rivoluzione comunista si sviluppano dottrine finalizzate a sostenere la necessità dell'intervento dello Stato per riequilibrare le disuguaglianze sociali e intervenire a sostegno delle categorie più svantaggiate. Tra queste dottrine le più influenti sui movimenti dei lavoratori furono quelle del socialismo riformista che, pur avendo i principali esponenti in Francia, si diffusero in tutti i paesi europei. Esse si distaccarono dal socialismo marxista anche sotto l'aspetto dei diritti dell'uomo, che Marx aveva completamente rigettato come espressione degli interessi e dell'ideologia borghese (cap. III, par. 5): «La discrepanza esistente, nel giudizio sui diritti umani, fra il movimento operaio europeo e la teoria marxiana venne palesandosi assai presto, già alla fondazione della Prima Internazionale nel 1864» [Östreich 2001, 129]. Vari esponenti del pensiero socialista utilizzarono l'idea di diritti dell'uomo, riformulandoli in relazione alle esigenze delle classi oppresse². I diritti a cui si riferiscono, oltre al suffragio universale, all'eguaglianza giuridica e ai diritti di associazione, sono soprattutto tutele e garanzie economiche per i lavoratori, per le donne e per i minori.

Il socialismo riformista si coniugava con le istanze dei movimenti operai formulando progetti di nuove Dichiarazioni di diritti fondate su valori di solidarietà sociale e proposte di «democrazia economica» da affiancare alla democrazia politica, di eguaglianza sostanziale da affiancare all'eguaglianza formale³. Particolare attenzione riceve l'idea di solidarietà sociale, tra esseri umani. Un'idea che dal piano della spiegazione dell'evoluzione della società, come avviene nell'opera di Émile Durkheim (1858-1917), trapassa al piano della politica dove si pone come valore che giustifica interventi pubblici a favore delle componenti più deboli e svantaggiate della società. Intorno all'idea di solidarietà si costruisce un movimento di pensiero riformista incentrato sull'idea di diritto sociale:

Il solidarismo francese si iscrive nella concezione normativa della solidarietà sociale. I suoi autori cercano dunque di spiegare perché nella società esista la solidarietà e quali misure – organizzative, istituzionali, giuridiche – vadano prese per realizzarla [Losano 2007].

Dal punto di vista delle Dichiarazioni dei diritti il più ricorrente riferimento dei movimenti dei lavoratori ottocenteschi è la Costituzione giacobina del 1793 (cap. II, par. 3), secondo la quale «i soccorsi pubblici sono un sacro dovere» (art. 21). Essa prevede inoltre un obbligo sociale di procurare un lavoro a tutti, di fornire i mezzi di sussistenza a coloro che non sono più in grado di lavorare e di mettere l'istruzione alla portata di tutti i cittadini (art. 22). La «questione sociale» emerge poi nelle Costituzioni che seguono le sollevazioni popolari di metà Ottocento, con la previsione di misure antesignane dei diritti sociali, che rimangono però ampiamente inattuata e non sono configurabili come diritti dei cittadini nei confronti dello Stato⁴.

Benché l'origine dei diritti sociali sia collocabile soprattutto nell'ambito del lavoro e della sicurezza sociale, una considerazione specifica merita il diritto all'istruzione. L'istruzione è stata infatti la prima prestazione pubblica rivendicata e attuata per tutti i cittadini e le cittadine. Nel

quadro economico e sociale ottocentesco il passaggio all'istruzione pubblica, obbligatoria e a spese dello Stato riveste un ruolo particolarmente importante. Essa infatti costituisce l'elemento che rompe la connessione tra reddito e istruzione come requisiti per la titolarità di diritti politici e civili (cap. III, par. 3).

L'istruzione elementare obbligatoria è da più parti sostenuta per tutto il corso dell'Ottocento, sebbene non formulata in termini di diritto individuale ma di dovere pubblico. L'istruzione privata contrastava con gli stessi presupposti dell'etica borghese e capitalista: poiché era riservata alle sole classi abbienti non permetteva la mobilità sociale e l'emergere del merito individuale al di là della nascita. L'istruzione pubblica e obbligatoria viene dunque presentata come necessità fondata sull'interesse generale, come condizione indispensabile per mettere a disposizione della società capacità individuali altrimenti sprecate, per far avanzare l'economia e il progresso. L'accesso all'istruzione di tutti i cittadini e le cittadine e, di conseguenza, l'istituzione di un sistema d'istruzione pubblica sono tra le prime istanze riformiste democratiche.

John Stuart Mill, pur essendo notoriamente contrario all'imposizione pubblica di una visione del bene individuale, sostiene non il diritto, ma il «dovere dell'istruzione universale», finanziata dallo Stato per chi non è in grado di sostenerne le spese, anche se non affidata esclusivamente allo Stato⁵: «Non è quasi ovvio l'assioma che lo Stato dovrebbe esigere e imporre l'educazione, fino ad un certo livello, di ogni essere umano che sia nato suo cittadino?» [Mill 1999, 121]. L'obbligo d'istruzione dei figli è dunque uno dei casi in cui egli giustifica l'ingerenza dello Stato nella sfera familiare nonostante l'insofferenza dell'opinione pubblica verso «la pur minima interferenza legale nell'assoluto ed esclusivo controllo paterno sui figli» [*ibidem*]. In questo caso il potere a cui porre limiti nell'interesse individuale non è quello dello Stato, ma quello della famiglia.

Sul piano costituzionale l'istruzione è tra i primi diritti del cittadino, o meglio tra i primi obblighi dello Stato, a venire dichiarato, anche se la sua realizzazione effettiva richiederà molto più tempo. Come la Costituzione francese

del 1848, anche la *Dichiarazione dei diritti fondamentali del popolo tedesco* dello stesso anno prevede un obbligo scolastico per le scuole elementari e un corrispondente accesso gratuito per i bambini delle classi più povere. Alla fine dell'Ottocento l'istruzione obbligatoria è diffusa in tutta Europa: in Italia già la legge Casati del 1859 prevede l'obbligo scolastico di un biennio elementare per maschi e femmine. Questa riforma fondamentale rimase tuttavia per lungo tempo inapplicata soprattutto per le donne, anche a causa delle difficoltà e dei costi legati alla predisposizione di sezioni separate per maschi e femmine.

Per le donne, in particolare, l'accesso all'istruzione costituì un passaggio essenziale per uscire dalla soggezione economica e culturale a cui erano condannate. In forma trasversale rispetto all'appartenenza di classe le donne erano complessivamente discriminate nell'educazione: si riteneva infatti che dovessero acquisire competenze diverse da quelle degli uomini, dirette alla gestione della casa e della famiglia. L'istruzione che preparava a lavori qualificati e a incarichi pubblici riservati agli uomini appariva evidentemente inutile.

Fino alla seconda metà del XX secolo di fatto il livello d'istruzione cui hanno accesso le donne rimane decisamente inferiore a quello degli uomini. Anche dopo l'istituzione dell'obbligo scolastico generalizzato per entrambi i sessi, la presenza femminile decresce con il crescere del grado d'istruzione. La tendenza alla prevalenza maschile nell'istruzione superiore si è invertita solo di recente nei paesi europei e persiste ancora in altre nazioni nel mondo, soprattutto in quelle economicamente più sfavorite.

2. *Stato sociale e pubblica amministrazione*

Nel complesso l'emergere dei diritti sociali come diritti dei lavoratori e delle loro famiglie deriva dalla confluenza e dal compromesso tra richieste di movimenti sociali e dei sindacati, interessi degli imprenditori di redistribuzione dei costi e dei rischi, esigenze dei governi di prevenzione della conflittualità e di controllo sociale, spinte da parte delle amministrazioni pubbliche.

Queste ultime assumono un ruolo particolarmente rilevante: nei decenni a cavallo tra Ottocento e Novecento aspetti fondamentali della vita dei cittadini cominciano a corrispondere a servizi pubblici: dai trasporti all'istruzione, alle strade, all'illuminazione, alla distribuzione dell'acqua, all'assistenza agli indigenti, ecc. Si allarga così a dismisura l'area dell'intervento dello Stato e il reticolo di servizi, istituzioni e funzionari amministrativi. Interventismo economico e affermazione dello Stato sociale sono i due processi ai quali è riconducibile lo sviluppo delle amministrazioni pubbliche europee che proseguirà per tutto il Novecento [cfr. Cammelli 2004, 32-34].

Benché i diritti sociali si traducano anche in disposizioni rivolte a soggetti privati, gran parte di essi si attua attraverso prestazioni erogate direttamente da istituzioni pubbliche. I servizi relativi alla sanità, all'istruzione, all'istituzione di sistemi previdenziali e pensionistici obbligatori, all'alloggio popolare vengono assunti generalmente dall'apparato pubblico:

Con l'estensione di tali prestazioni all'intera popolazione e il trasferimento del relativo costo a carico dello Stato e della spesa pubblica, vale a dire con la realizzazione e il completamento dello stato di benessere, che si realizza solo nel secondo dopoguerra, le amministrazioni che vi operano acquistano un'importanza decisiva [*ibidem*, 34].

La costruzione degli apparati pubblici rivolti ad attuare servizi sociali non avviene tuttavia secondo un disegno unitario. In generale la formazione dello Stato sociale non coincide con un percorso lineare, ma deriva dal sovrapporsi di disposizioni contingenti e diversificate a seconda delle nazioni⁶. Interventi di assistenza sociale e di tutela della popolazione lavoratrice sono adottati da governi con opzioni politiche eterogenee [cfr. Baldassarre 1989, 1-3], in nome di valori come l'interesse della nazione, la protezione dei deboli, la solidarietà, ma anche la pace e il consenso sociale, la prosperità economica. Lo stesso governo fascista italiano introdusse varie misure di ispirazione sociale: dal sabato fascista alle colonie per i figli dei lavora-

tori, alle case popolari, all'istituzione dell'Opera nazionale per la maternità e l'infanzia, alla Carta del lavoro.

Con l'assunzione diretta di servizi sociali lo Stato entra nell'area imprenditoriale, se pur in forme non direttamente soggette ai meccanismi di mercato. Nei primi decenni del Novecento lo Stato non è definitivamente più, se mai lo era stato, solo guardiano notturno, non gli si chiede più soltanto sicurezza e libertà, ma un coinvolgimento diretto nella vita sociale ed economica dei cittadini. Un coinvolgimento che necessita di risorse, progetti, persone e istituzioni che vi si dedichino. Dopo la seconda guerra mondiale si sviluppano sistemi di sicurezza sociale in tutti gli Stati industriali. Le attività economiche pubbliche in risposta a bisogni sociali e ad esigenze di garanzia sono sempre più diffuse. I governi dei paesi occidentali, se pur in diverse misura e forme, adottano una visione di intervento sociale fondata su nuovi valori: alle libertà liberali si aggiunge la libertà dal bisogno e la nozione di dignità dell'uomo si allarga a comprendere condizioni di vita dignitose; all'eguaglianza di fronte alla legge si aggiungono l'eguaglianza delle opportunità.

I diritti sociali da diritti di una parte della popolazione sono diventati diritti di tutti. Ciò ha significato trasformazioni importanti nel processo di costruzione dello Stato sociale:

La politica sociale è stata quindi caratterizzata dal passaggio da un'attività periferica, riguardante problemi particolari di gruppi marginali, ad obiettivi più ampi, comprendenti l'intera popolazione nelle sue prospettive e condizioni di vita [Ritter 1996, 207].

Sia che si traducano in servizi erogati dallo Stato, sia che si traducano in disposizioni dirette a privati, in particolare ai datori di lavoro, i diritti sociali richiedono scelte che incidono sulle attività economiche, sulla distribuzione delle risorse e su aspetti fondamentali della vita dei cittadini. Essi si fondano su una visione del ruolo dello Stato profondamente diversa da quella liberale: cioè di uno Stato che agisce direttamente sui rapporti sociali ed economici e che dispone interventi di redistribuzione della ricchezza

nazionale. Nel complesso uno Stato che aumenta notevolmente le aree del proprio intervento e la propria influenza sulla vita delle persone.

3. *I diritti economici e sociali nelle prime Costituzioni del secolo*

Sul piano della legislazione, al di là di alcune misure isolate, fu nei primi decenni del Novecento, in particolare dopo la prima guerra mondiale, che i diritti sociali ebbero una forte espansione. Nell'Europa occidentale la loro istituzionalizzazione avvenne attraverso leggi, disposizioni amministrative, sentenze, che non segnarono rotture con l'ordine sociale e politico esistente, ma lo trasformarono progressivamente. Si può dire che i diritti sociali sono sorti dal basso, non come applicazione positiva di teorie filosofiche o come realizzazione di progetti di riforma politica complessiva, né come attuazione di principi e norme disposti costituzionalmente:

Lo stato sociale non avendo alle spalle modelli teorico-giuridici quali quelli che sono stati alla base dello Stato liberale, si è sviluppato senza nessun disegno garantista, attraverso un'accumulazione di leggi, apparati e prassi politico-amministrative [Ferrajoli, in Zolo 1994, 280].

Misure legislative e provvedimenti amministrativi precedono la previsione costituzionale. Il primo documento costituzionale che dispone diritti sociali accanto ai tradizionali diritti di libertà è la Costituzione della Repubblica di Weimar del 1919, prodotto di una luminosa ma breve fase della storia tedesca che durò fino all'avvento del nazismo nel 1932. L'elaborazione di questa Carta costituzionale è al centro di un importante dibattito politico e giuridico che risente fortemente della Rivoluzione sovietica del 1917 e si sviluppa tentando di costruire un diritto pubblico sociale adeguato ad una democrazia liberale.

La Costituzione di Weimar, riferimento fondamentale nella storia del costituzionalismo, abbandona la visione individualistica e atomistica della società e dei diritti tipica

dell'Ottocento e recupera il valore sociale della «Fraternità», che viene declinato riconoscendo allo Stato la funzione di garante e collante della solidarietà sociale e di guardiano di valori collettivi. Funzioni che ne legittimano anche l'intervento nella sfera economica [cfr. Ritter 1996; Gozzi 1999, cap. IV].

I presupposti e le disposizioni di questo testo sono potentemente innovativi:

l'organizzazione della vita economica deve corrispondere ai principi fondamentali della giustizia allo scopo di assicurare a tutti una esistenza degna dell'uomo. In questi limiti è da garantire la libertà economica del singolo (art. 151).

Di conseguenza la proprietà è fonte non soltanto di diritti, ma anche di obblighi sociali, che sono finalizzati a realizzare il «bene comune» (art. 153). Su queste basi gli articoli successivi prevedono forme di controllo dello Stato sulle proprietà terriere, sulle ricchezze del suolo, sulle imprese e sulle attività economiche (artt. 155-156) e dichiarano ogni cittadino tedesco titolare di un diritto all'abitazione, di diritti d'autore, di un diritto a un lavoro produttivo e, se questo non fosse possibile, a ricevere mezzi di sostentamento. Viene dunque enunciato il diritto di tutti i cittadini ad avere un lavoro adeguato alle proprie capacità, ancora oggi uno dei diritti di più difficile realizzazione. Si dispone poi l'organizzazione di un sistema assicurativo «allo scopo di conservare la salute e l'idoneità fisica dei lavoratori, a proteggere la maternità, a tutelare contro le conseguenze economiche dell'età, dell'invalidità e delle vicissitudini della vita» (art. 161). La libertà d'associazione viene esplicitamente garantita come necessaria per la tutela delle condizioni del lavoro e dell'economia (art. 159).

Numerosi e dettagliati articoli sono dedicati ad *Educazione e scuola*, si ribadiscono l'obbligo scolastico «in linea di principio fino al diciottesimo anno d'età» e la corrispondente istruzione pubblica gratuita (art. 145) «organizzata secondo un piano d'insieme» e affidata ad insegnanti la cui formazione è regolata unitariamente in tutto il territorio tedesco; si prevedono inoltre sussidi per le famiglie meno abbienti (artt. 143-147).

Anche nei confronti della parità tra i sessi la Costituzione di Weimar sancisce un cambiamento radicale: l'art. 109 stabilisce che «Tutti i tedeschi sono eguali davanti alla legge. Uomini e donne hanno fundamentalmente gli stessi diritti e doveri civili». In articoli successivi si specifica che il matrimonio riposa sull'eguaglianza giuridica dei due sessi e si sopprimono tutte le norme di eccezione nei confronti delle donne impiegate⁷.

Un anno prima la Costituzione della Repubblica socialista russa aveva sancito un cambiamento fondamentale del soggetto titolare di diritti, che non è più l'uomo o il cittadino, ma il «popolo lavoratore sfruttato», cioè l'insieme di operai e contadini con la deliberata esclusione degli sfruttatori capitalisti. La proprietà privata del suolo è abolita e tutte le industrie, officine, miniere, ferrovie, sono nazionalizzate (art. 3). Nella successiva Costituzione sovietica del 1936 si ribadisce il diritto-dovere al lavoro ma ad esso si associano i diritti sociali: il diritto al riposo, ad un'equa retribuzione, all'assistenza pubblica per chi non può lavorare, all'istruzione, alle cure mediche garantite dallo Stato. Si proclamano inoltre eguali diritti per l'uomo e per la donna «in tutti i campi della vita economica, politica, culturale e sociale». Le libertà di parola, di stampa, di associazione e di riunione, di cortei e dimostrazioni sono garantite, ma sono subordinate agli «interessi dei lavoratori e allo scopo di consolidare l'organizzazione socialista». Anche i diritti di libertà trovano realizzazione attraverso lo Stato, incaricato di assicurare gli strumenti per attuarli.

Gli sviluppi successivi della scienza giuridica nei paesi del cosiddetto «socialismo reale», pur assegnando ai diritti un ruolo marginale, accentueranno il ruolo attivo dello Stato e quello dei diritti sociali rispetto ai diritti civili elaborando una nozione di diritti che da pertinenza dell'individuo diventano «principi di base della struttura sociale». I diritti pubblici vengono fondati da un lato sulla struttura politica ed economica e dall'altro su un'idea di eguaglianza ispirata alla nota formula «a ciascuno secondo i suoi bisogni», che disgiunge ciò che un individuo riceve in termini di servizi sociali dal valore prodotto attraverso il suo lavoro [cfr. Kovacs, in Halasz 1966, 21-23].

Dopo la seconda guerra mondiale i diritti sociali entrano a far parte di tutte le nuove Costituzioni nazionali e delle Dichiarazioni internazionali. Nella Costituzione italiana entrata in vigore il 1° gennaio del 1948 il fondamento dell'azione sociale dello Stato⁸ è enunciato nell'art. 3 che, dopo aver disposto l'eguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge, recita:

È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

Tra i diritti inerenti ai *Rapporti etico-sociali* (Titolo II)⁹, la Costituzione prevede la tutela della famiglia (art. 31), del diritto alla salute, garantendo «cure gratuite agli indigenti» (art. 32), all'istruzione «obbligatoria e gratuita» specificando che «i capaci e i meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi» (art. 34). Sotto il Titolo III relativo ai *Rapporti economici* prevede i diritti di lavoratori e lavoratrici tra cui quello ad una retribuzione equa e sufficiente, al riposo e alle ferie (art. 36), all'assistenza sociale per ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto di mezzi e alla previdenza sociale «in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria» (art. 38). Sono inoltre esplicitamente garantiti sia la libertà sindacale e il diritto di sciopero (artt. 39-40), sia l'iniziativa economica privata che non può però svolgersi in contrasto con l'utilità sociale e, come quella pubblica, deve essere indirizzata a fini sociali (art. 41).

Benché le Costituzioni del dopoguerra prevedessero diritti sociali, ciò avvenne senza che una dottrina giuridica li avesse inseriti organicamente, al pari di quelli civili e politici, nell'ordinamento giuridico di uno Stato democratico. È soprattutto alla giurisprudenza costituzionale che si devono la loro costruzione giuridica e la definizione delle incertezze lasciate dalle Carte costituzionali riguardo alla natura dei diritti sociali, ai loro rapporti con i diritti civili e alla loro portata vincolante per i legislatori.

4. *Diritti di gruppo e di cittadinanza: Gurvitch e Marshall*

Nonostante i precedenti nelle dottrine socialiste e solidariste, una vera e propria teoria dei diritti sociali si sviluppa solo verso la metà del Novecento: tra le prime opere che ne propongono una visione complessiva e un fondamento in valori universalizzabili spicca *La Dichiarazione dei diritti sociali* di Georges Gurvitch (1894-1965) scritta nel 1946, subito dopo la liberazione della Francia dal nazismo, e pubblicata a New York. Egli auspica una nuova rivoluzione francese, che «realizzi la libertà, l'eguaglianza, la fratellanza nell'ambito economico e sociale, dovrà socializzare senza statizzare» [Gurvitch 1949, 34] e su un rinnovato legame tra questi valori propugna lo sviluppo dei diritti sociali.

Il diritto sociale, cioè le norme che realizzano i diritti sociali, si fonda per Gurvitch su una visione pluralista della società e del diritto e deve porsi come un *diritto d'integrazione*, deve cioè prevedere la partecipazione diretta di coloro a cui si rivolge. Anche per questo non può essere espressione di una concezione statalista della società e del diritto, ma piuttosto di una concezione del diritto come prodotto della società e dei gruppi in cui essa si organizza. I titolari dei diritti sociali, che possono essere gruppi o individui, non devono dunque essere considerati come destinatari passivi, ma piuttosto come «dei centri attivi di creazione e di difesa dei loro diritti sociali» [*ibidem*, 36]. Fino ad allora, per Gurvitch, non c'erano state vere dichiarazioni di diritti sociali, ma soltanto «programmi e promesse di legislazione sociale».

Gurvitch afferma la necessità di una Dichiarazione dei diritti sociali che equivale a uno strumento di lotta che proclami

diritti di partecipazione effettiva a tutte le manifestazioni della vita, del lavoro, della sicurezza, del benessere, dell'educazione, dell'attività culturale, come a tutte le manifestazioni dell'autonomia giuridica, del controllo democratico da parte degli stessi interessati, del *self-government* e dell'azione giudiziaria [*ibidem*, 101].

Nel suo progetto si distinguono i diritti dei produttori, categoria che corrisponde a tutti gli uomini e le donne validi con più di vent'anni, dei consumatori, cioè «tutti gli esseri umani dalla vita alla morte», e dell'uomo. I diritti dei produttori sono il diritto al lavoro e del lavoro, che si traduce anche in diritti di partecipazione e controllo delle attività e delle imprese di cui fanno parte, il diritto al riposo e alla pensione, la libertà sindacale e il diritto di sciopero. Diritti sociali dei consumatori sono in primo luogo il diritto alla sussistenza, alla partecipazione alla ricchezza nazionale, ad assicurazioni contro la miseria, la malattia, la vecchiaia e diritti di partecipazione. I diritti sociali dell'uomo, indipendenti dal suo essere produttore e consumatore, sono il diritto alla vita, all'educazione, all'eguaglianza tra i sessi, all'immigrazione ed emigrazione e alla libera scelta sulle associazioni cui appartenere¹⁰. Dunque la stessa persona, secondo la visione di Gurvitch, è titolare di diritti diversi a seconda dei gruppi o delle categorie cui appartiene. I diritti sociali sono diritti dell'uomo socialmente situato e non dell'individuo astratto.

Questa prospettiva, che si ritrova anche nella Costituzione italiana, accomuna diritti di varia natura in base al loro fondamento nelle formazioni sociali di cui il cittadino fa parte. Si ricollega dunque ad una visione della società non composta esclusivamente da individui singoli a fronte dei poteri pubblici ma piuttosto da un insieme di comunità e gruppi sociali che contribuiscono alla determinazione dell'interesse nazionale.

La qualificazione dei diritti sociali come attributi essenziali del cittadino avviene pochi anni dopo in un saggio di Thomas Marshall (1893-1981), *Cittadinanza e classe sociale*¹¹. La cittadinanza è qui definita in senso sociologico¹² come «uno *status* conferito a coloro che sono membri a pieno diritto di una comunità (...) che sono uguali rispetto ai diritti e ai doveri conferiti da tale *status*» [Marshall 2002, 31]. Questo status di eguaglianza nei diritti contraddistingue secondo Marshall l'epoca moderna segnando una cesura con la società feudale nella quale «lo status era il contrassegno di classe e la misura della diseguaglianza» [*ibidem*, 14].

A Marshall si deve la tripartizione dei diritti in civili, politici e sociali come categorie che si affermano storicamente in successione, all'interno di un quadro evoluzionista che tende all'incremento dell'eguaglianza. In questo quadro i diritti sociali costituiscono il contributo del Novecento al processo di consolidamento dello status unico di cittadino dello Stato nazionale, un processo iniziato nel Settecento con i diritti civili e proseguito nell'Ottocento con i diritti politici.

Attraverso una ricostruzione incentrata sulla storia britannica, Marshall sottolinea come solo progressivamente e attraverso fasi alterne i diritti sociali si siano costituiti come valore collettivo. Mette in luce come le forme di assistenza pubblica siano state per lungo tempo riconosciute in relazione ad uno stato individuale di bisogno, di debolezza, di emarginazione sociale, di ritiro dal mercato del lavoro.

Le prime manifestazioni di diritti sociali non corrispondevano dunque ad uno status pieno di cittadino, ma, all'opposto, ad una condizione di inferiorità sociale, tipicamente attribuita a quegli stessi soggetti ai quali non erano riconosciuti i diritti politici. Le prime forme di intervento pubblico costituivano dunque un tipo di protezione alternativa e incompatibile con la piena cittadinanza, ma non con il sistema economico capitalista, a cui anzi fornivano sostegno. Infatti la diseguaglianza sociale, sostiene Marshall, pur essendo un elemento necessario dell'economia capitalista non può spingersi oltre certi limiti: l'intervento assistenziale provvede dei correttivi alla povertà senza mettere in discussione il sistema economico, politico, giuridico complessivo che rimane costruito sulla diseguaglianza. L'affermazione iniziale dei diritti sociali è dunque da attribuirsi non al contrasto, ma piuttosto alla sua funzionalità al sistema capitalista.

Nella visione di Marshall l'affermazione dei diritti sociali partecipa di un processo di progressiva inclusione di categorie sempre più ampie di persone nello status di cittadini. Essa si lega ad una nuova figura di Stato democratico e ad un nuovo modo di concepire l'intervento pubblico fondato sull'eguaglianza sociale¹³.

La prospettiva di Gurvitch e l'analisi di Marshall riflettono il fatto che i diritti sociali si sono affermati storicamente non come diritti universali di cui è titolare l'uomo o il cittadino, ma come diritti particolari riservati a persone che si trovano in condizioni di svantaggio economico e sociale. Mentre i diritti civili sono stati teorizzati come diritti che fanno riferimento all'individuo, astratto da ogni appartenenza di gruppo, e alla sua sfera di proprietà e libertà, i diritti sociali sono sorti con riferimento alla persona in quanto appartenente ad una collettività. Anche una volta diventati diritti di tutti i cittadini si riferiscono tendenzialmente a soggetti situati collettivamente: diritti dei lavoratori, dei consumatori, delle donne, degli indigenti, dei malati, ecc.

Alla diffusione dei diritti sociali va ricondotto principalmente il processo di moltiplicazione dei diritti [cfr. Bobbio 1997, 66 ss.]. Più in generale questo processo si spiega da un lato con le trasformazioni sociali, scientifiche e tecnologiche del Novecento, dall'altro con il fatto che i diritti sociali sono diritti legati a soggetti specifici, mentre la libertà poteva considerarsi riconoscibile in astratto, «senza distinzioni» per l'uomo¹⁴. Diritti «nuovi» che si riferiscono all'uomo «nella sua maniera di essere nella società o all'uomo nelle categorie e nei settori della vita sociale di cui fa parte» [Treves 1989, 11].

5. *Diritti civili e diritti sociali: contrapposizioni e convergenze*

Nonostante lo spazio ricevuto nelle Costituzioni della seconda metà del Novecento, ai diritti sociali non viene da tutti riconosciuto uno status equiparabile a quello dei diritti di libertà. Essi sono infatti generalmente visti come oggetto di un impegno politico che toccherà al legislatore realizzare valutandone i tempi e le modalità. A partire dalla Costituzione di Weimar, le norme che dispongono diritti sociali vengono considerate indistintamente «norme programmatiche», cioè norme che dispongono un obiettivo, non un vincolo giuridico, dell'azione dello Stato.

I diritti fondamentali, dunque i diritti inviolabili anche da parte dei governi, tradizionalmente coincidevano con i diritti di libertà.

Diritti civili e diritti sociali sono stati a lungo contrapposti: l'affermazione dei diritti sociali è stata per vari motivi considerata come una minaccia ai diritti liberali [cfr. Schiavello e Trujillo Pérez 2000; Baldassarre 1989]. Il conflitto ha coinvolto in primo luogo il diritto di proprietà così come era concepito, sacro e inviolabile, nelle Costituzioni liberali e negli ordinamenti giuridici ottocenteschi. Le prime misure di tutela dei lavoratori vennero contrastate in nome dei diritti dei proprietari, della libertà nelle attività economiche, dell'autonomia del lavoratore di vincolarsi. I sostenitori dell'astensione dello Stato nei rapporti economici, del cosiddetto *laissez-faire*, non potevano che essere contrari alla diffusione dell'intervento pubblico in campo economico e sociale e all'istituzione di vincoli e costi per le attività economiche private¹⁵.

Indubbiamente diritti di libertà e diritti sociali devono la loro affermazione storica a due visioni profondamente diverse del ruolo dello Stato: i primi si fondano sulla limitazione del suo potere, i secondi sul suo ampliamento. Ciò è d'altronde direttamente connesso alla natura dei diritti sociali, come diritti a prestazioni positive. Secondo una distinzione diffusa, mentre i diritti civili richiedono da parte dello Stato solo comportamenti di astensione da ingerenze e di protezione, i diritti sociali richiedono comportamenti attivi, cioè si traducono in doveri di prestazione da parte dello Stato e di soggetti privati. L'effettività dei diritti sociali ed economici dipende dunque in maggior misura da scelte di distribuzione della ricchezza nazionale che incidono sulle libertà economiche.

Non sono però soltanto le limitazioni ai diritti di proprietà e alle libertà economiche che hanno alimentato la diffidenza verso l'estensione dei diritti sociali, ma anche la funzione di gestione dei servizi che lo Stato viene ad assumere. Più in particolare la preoccupazione che il prelievo fiscale necessario a sostenere i servizi sociali si disperda nello spreco e nello scostamento dagli obiettivi programmati da parte delle amministrazioni pubbliche.

Vi è poi una prospettiva più ampia che, all'interno della cultura liberale, ha portato a guardare con sospetto la diffusione di diritti e servizi sociali. Ed è quella che ha messo in risalto come l'accentramento nello Stato di funzioni prima lasciate alla gestione privata comporti possibili limitazioni anche della libertà di opinione, pensiero e coscienza, in generale dell'autonomia individuale. L'estensione dei poteri pubblici connessa allo Stato sociale si traduce infatti in interventi che incidono in molte sfere della vita dei cittadini: basti pensare all'istruzione e alla sanità che, nel momento in cui forniscono prestazioni essenziali, lo fanno con modalità unitarie che si impongono a chi ne usufruisce. Queste scelte – anche se inserite in un sistema politico democratico e dunque, almeno in astratto, rispondenti alla volontà della maggioranza – possono rappresentare un'imposizione per le minoranze e richiedono, dunque, la predisposizione di garanzie.

La contrapposizione tra diritti sociali e diritti civili si ritrova anche nelle dottrine giuridiche dei paesi socialisti che hanno accentuato il ruolo dei diritti economici, sociali e culturali, sottolineando come «solo lo stato socialista che controlla i processi di produzione è in grado di assumere un'obbligazione giuridica verso la soddisfazione organizzata e l'attuazione di questi nuovi diritti» [Kovacs, in Halasz 1966, 8]. Il ruolo primario dei diritti sociali per le popolazioni con meno risorse ha alimentato posizioni che, sul versante opposto di quelle liberali, hanno fatto valere la difficoltà di conciliare diritti civili e sociali come argomento per limitare i primi. Si è creata così una convergenza che, pur mirando ad esiti opposti, ha contribuito a mantenere un'opinione diffusa sulla necessità di scegliere tra una piena realizzazione dei diritti sociali e una piena realizzazione dei diritti civili.

L'affermazione dello Stato sociale è stata dunque in vari modi contrastata cercando di metterne in luce le incompatibilità con lo Stato di diritto (per una sintesi delle manifestazioni dello Stato di diritto cfr. Bin [2004]). Di fatto gli Stati europei del dopoguerra fondono i due modelli, dando origine a Stati sociali di diritto, basati cioè su ordinamenti che contemperano la prevalenza delle libertà individuali con la promozione dell'eguaglianza delle op-

portunità, l'incremento delle funzioni e dei poteri dello Stato con l'instaurazione di sistemi di controllo, più o meno efficace, degli apparati pubblici. Alle libertà liberali si aggiunge nella seconda metà del Novecento una nuova libertà: la «libertà dal bisogno», che si pone a fondamento di diritti sociali ed economici e a giustificazione dell'intervento dello Stato.

Tra i diritti sociali alcuni, come il diritto all'istruzione e il diritto alla salute, assumono attraverso la dottrina e la giurisprudenza costituzionale il carattere di diritti di tutti, indisponibili e vincolanti per il legislatore.

Vi sono d'altronde numerose situazioni, passate e presenti, rispetto alle quali diritti di libertà e diritti sociali appaiono non soltanto non contrapposti, ma strettamente connessi e reciprocamente dipendenti [cfr. Pérez Luño 2006; Casadei 2004]. Il godimento di diritti sociali ed economici è ormai comunemente considerato un presupposto per l'accesso effettivo ai diritti di libertà. Quasi nessun diritto di libertà è esercitabile senza un minimo di risorse culturali e materiali, dunque senza che siano predisposte misure redistributive.

Da una prospettiva non puramente formalistica va richiamata una distinzione basilare: un conto è essere dichiarati titolari di un diritto, un altro è avere un accesso effettivo a quel diritto. Non è sufficiente dichiarare un diritto e neanche prevedere norme per la sua attuazione se queste ultime non tengono conto delle condizioni reali di vita dei titolari di quel diritto.

L'esempio più immediato è il diritto ad ottenere giustizia, uno dei più antichi diritti civili, in ultima analisi il presupposto di tutti gli altri diritti. Il diritto a ricorrere in giudizio per far valere un proprio diritto richiede che esistano norme valide per fondare le proprie pretese e un tribunale per valutarle, ma richiede anche di poterlo concretamente fare. Senza un intervento ulteriore quella parte dei cittadini che non può sostenere i costi della giustizia verrebbe di fatto esclusa da questo diritto, pur essendone titolare.

L'istituto del gratuito patrocinio, cioè dell'assistenza legale per coloro che non hanno la possibilità di procurarsela privatamente, serve proprio a permettere a tutti l'accesso alla giustizia, anche se spesso ciò avviene in modo

inadeguato. Si tratta di un antico diritto che si traduce in una prestazione i cui costi sono a carico dello Stato¹⁶.

Anche senza arrivare al momento della giustiziabilità dei diritti è evidente come l'esercizio effettivo di libertà fondamentali, negative e positive, sia strettamente legato a condizioni di benessere materiale, educazione, salute, ecc. Diritti civili e diritti politici richiedono individui in grado, moralmente e materialmente, di esercitarli. Ciò significa in primo luogo avere un lavoro (o una rendita) che permetta un'esistenza dignitosa, un'autonomia che permetta di sottrarsi ad influenze esterne, un'istruzione che permetta di fare scelte consapevoli, cure mediche che permettano di fronteggiare una malattia, un alloggio che permetta una vita individuale o familiare, e così via.

Le obiezioni ai diritti sociali fondate sui loro costi sono state contestate rilevando come anche la realizzazione di molti diritti di libertà richieda interventi attivi e notevoli investimenti economici. Anche i diritti civili, soprattutto i diritti di proprietà, hanno dei costi [cfr. Sunstein e Holmes 2000; Diciotti 2006]. Basti pensare alle istituzioni e alle risorse finalizzate a garantire la sicurezza delle persone e dei loro beni, ma anche alle strade e ai trasporti necessari a garantire l'esercizio della libertà di circolazione, al sistema postale o di telecomunicazioni necessario a realizzare la libertà di comunicazione, alle misure e ai finanziamenti a soggetti privati destinati a garantire l'esercizio della libertà religiosa e della libertà di stampa, per non parlare dell'organizzazione di un sistema democratico ed elettorale. In generale l'attuazione di diritti civili e politici richiede un apparato ampio e funzionante che si realizza solo con elevati costi pubblici.

Se i diritti sociali sono una condizione necessaria per l'effettività dei diritti civili e politici è anche vero che senza la garanzia delle libertà negative e positive è difficile che si mantengano diritti sociali ed economici. I paesi dove non sono assicurati i diritti civili e politici sono spesso anche quelli in cui la popolazione soffre maggiormente per le condizioni materiali di vita e non ha gli strumenti per incidere nelle scelte pubbliche ed eventualmente sostituire il sovrano che non rispetta i suoi diritti. I diritti di libertà rivestono un ruolo essenziale nel

miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni [cfr. Sen 2000].

La dimensione internazionale mette sempre più in evidenza come diritti civili, politici e sociali si sostengano reciprocamente. Non a caso storicamente i diritti sociali sono espressione di uno Stato che rappresenta e risponde ai bisogni di tutta la popolazione. Essi sono dunque direttamente riconducibili alla realizzazione del suffragio universale: «sulla base della nostra esperienza storica attuale appare evidente che buona parte delle lotte per i diritti politici hanno avuto come obiettivo il conseguimento di traguardi sociali» [Peces-Barba Martínez 2000, 42]. Si tratta ancora di rovesciare la prospettiva: dall'esclusione, formale o sostanziale, dai diritti civili e politici di quei soggetti che non possiedono i requisiti di reddito e istruzione considerati necessari per il loro effettivo esercizio, all'impegno dello Stato affinché tutti raggiungano quegli stessi requisiti di piena cittadinanza.

NOTE AL CAPITOLO QUARTO

¹ «Sicurezza sociale» è una formula che ha diversi usi, più o meno ampi. Qui si intendono specificamente quelle misure, e i corrispondenti diritti, volti ad assicurare condizioni di vita dignitose anche a chi non può provvedervi con risorse proprie: «misure di tutela del reddito in caso di vecchiaia, invalidità, malattia, infortunio e disoccupazione, assegni familiari, assistenza sanitaria, ed edilizia sociale» [Ritter 1996, 21]. A questo volume si rinvia per una ricostruzione della nozione di sicurezza sociale.

² Sull'influenza dei diritti dell'uomo nei movimenti operai, in particolare in ambito germanico, cfr. Östreich [2001, cap. XIX].

³ La corrente del socialismo giuridico non nega alla base la proprietà privata, ma ne mette in luce la funzione sociale. Tra i principali esponenti vi sono in Germania Ferdinand Lassalle, in Francia Pierre Joseph Proudhon. Sul solidarismo e la critica al *laissez-faire*, cfr. Costa [1999-2001, vol. III, cap. 2]. Sulle relazioni tra solidarietà e diritti umani cfr. Pastore [2007].

⁴ La Costituzione francese del 1848 all'art. 13 dispone: «La Costituzione garantisce ai cittadini la libertà del lavoro e dell'industria. La società favorisce e incoraggia lo sviluppo del lavoro con l'insegnamento primario gratuito, l'educazione professionale, l'uguaglianza di rapporti tra il padrone e l'operaio, le istituzioni di previdenza e di credito, le istituzioni agricole, le associazioni volontarie e lo stabilimento, per mez-

zo dello Stato, dei dipartimenti e dei comuni, di lavori pubblici per impiegare le braccia disoccupate; essa fornisce l'assistenza ai bambini abbandonati, ai malati e ai vecchi senza risorse, e che i loro famigliari non possono soccorrere».

⁵ Mill si mostra sensibile alle preoccupazioni di coloro che erano contrari all'istruzione pubblica in nome dell'autonomia individuale e sostiene che le scuole debbano essere sia pubbliche sia private. Tra i più decisi oppositori dell'istruzione pubblica vi fu Wilhelm von Humboldt il quale, pur riconoscendo la necessità che i bambini «non restino del tutto privi di educazione», teme l'uniformazione dell'educazione di tutti i cittadini e il soffocamento delle individualità in nome della quiete sociale [cfr. von Humboldt 2004, 89-92].

⁶ Cfr. Ritter [1996] per una ricostruzione storica dello Stato sociale che ne mette in luce continuità e cesure a partire dalle antiche forme di intervento sociale nell'Europa preindustriale fino alla differenziazione delle politiche sociali negli Stati industrializzati.

⁷ La Costituzione messicana del 1917 anticipa in alcuni articoli la funzione sociale della proprietà, misure di sicurezza sociale e di regolamentazione del lavoro. Alla Costituzione di Weimar si ispira la Costituzione spagnola del 1931 che prevede un elenco di diritti sociali ed economici a tutela delle classi più deboli.

⁸ Già l'art. 2 dispone: «La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale». Per un'ampia trattazione dei diritti fondamentali nell'ordinamento italiano a partire dal testo costituzionale cfr. Barile [1984]. Per un'introduzione alla Costituzione cfr. Onida [2004].

⁹ Menziono qui solo i diritti sociali in senso stretto, intesi cioè come diritti a prestazioni, mentre il Titolo II della Costituzione italiana comprende anche diritti inerenti alla famiglia, al lavoro e all'istruzione, che possono dirsi «sociali» con riferimento all'ambito sociale in cui si esercitano.

¹⁰ Gurvitch espone dettagliatamente le forme e le conseguenze di questi diritti che si fondano, da un lato, su una visione della proprietà subordinata all'interesse della nazione e ai diritti delle persone, proprietà che deve essere considerata in tutte le sue forme come una funzione sociale, dall'altro, su una visione della società composta da una pluralità di gruppi cui l'individuo deve poter liberamente aderire o distaccarsi.

¹¹ La domanda da cui parte Marshall è la seguente: come mai «due principi contrastanti (cittadinanza e capitalismo) hanno potuto crescere e fiorire fianco a fianco sullo stesso suolo» per poi nel Novecento trovarsi in guerra tra loro? [Marshall 2002, 31-32]. Per un inquadramento dell'opera nella vita e nel pensiero di Marshall si veda l'introduzione di Mezzadra [*ibidem*, V-XXXIV].

¹² A partire da Marshall si sviluppa una nozione di cittadinanza in senso sociologico che diverge dalla cittadinanza in senso giuridico. Su questa separazione cfr. Ferrajoli [in Zolo 1994, 273-292] che ne mette

in luce gli effetti negativi. Per un'ampia ricognizione storica delle forme della cittadinanza cfr. Costa [1999-2001].

¹³ Per una lettura critica della tesi di Marshall che sottolinea come nei diritti di cittadinanza sia implicita una tensione verso la disegualianza, cfr. Zolo [1994, 3-46]. Per un'analisi dell'idea di cittadinanza in Marshall cfr. Barbalet [1992].

¹⁴ Bobbio individua tre principali modalità della moltiplicazione di diritti: *a*) aumento della quantità di beni meritevoli di tutela; *b*) estensione di alcuni diritti a soggetti diversi dall'uomo (famiglia, minoranze, popoli, animali); *c*) considerazione dell'uomo non in astratto, ma «nella specificità o nella concretezza delle sue diverse maniere di essere nella società» [Bobbio 1997, 67].

¹⁵ Questa posizione di fondo si ritrova anche nella teoria politica contemporanea, in particolare in quelle posizioni di ispirazione neolibertista o anarchica che sostengono lo Stato minimo, cioè l'opportunità che lo Stato riduca la propria sfera d'intervento alle funzioni strettamente necessarie per mantenere l'ordine sociale [cfr. Nozick 1981].

¹⁶ «Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi. La difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento. Sono assicurati ai non abbienti, con appositi istituti, i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione» (art. 24, Costituzione italiana).