

DIGNITÀ E COSTITUZIONE: LA CENTRALITÀ DEL LAVORO PER IL PIENO SVILUPPO DELLA PERSONA UMANA

MASSIMO CAVINO
UNIVERSITÀ DEL PIEMONTE ORIENTALE

Sommario: 1. Dignità sociale, partecipazione e pieno sviluppo della persona. – 2. Il rapporto tra diritti inviolabili e doveri inderogabili di solidarietà. – 3. Centralità del dovere di lavorare e unitarietà del concetto di lavoro nella Costituzione. – 4. Il lavoro come azione politica orientata allo sviluppo della persona. – 5. Contro la necessità costituzionale del reddito di cittadinanza.

1. Dignità sociale, partecipazione e pieno sviluppo della persona

Diversamente dalla contemporanea GG tedesca¹ la Costituzione italiana non indica esplicitamente la dignità umana come principio fondamentale ispiratore dell'azione della Repubblica. Le disposizioni costituzionali che testualmente²richiamano il concetto

¹ Nel fraseggio della Costituzione tedesca la dignità umana rappresenta la premessa da cui discende il riconoscimento dei diritti inviolabili e inalienabili dell'uomo che ogni potere statale ha il dovere di difendere. Dispone infatti l'art. 1: «1) La dignità dell'uomo è intangibile. È dovere di ogni potere statale rispettarla e proteggerla. 2) Il popolo tedesco riconosce quindi gli inviolabili e inalienabili diritti dell'uomo come fondamento di qualsiasi comunità umana, della pace e della giustizia nel mondo. 3) I seguenti diritti fondamentali vincolano la legislazione, l'amministrazione e la giurisdizione come norme giuridiche immediate». Sulle vicende che hanno portato alla elaborazione di questa disposizione cfr. F. BERARDO, *“La dignità umana è intangibile”: il dibattito costituente sull'articolo 1 del Grundgesetz*, in *Quaderni costituzionali*, 2006, 387 e ss.

² In forza di quanto dispone il primo comma dell'articolo 117 della Costituzione assumono il particolare valore di norme interposte le disposizioni dei trattati internazionali, quali la Carta di Nizza, che espressamente sanciscono

di dignità hanno, infatti, una particolare aggettivazione che lo situano nell'ambito dei rapporti economico-sociali: l'art. 3, comma 1, riconosce la pari «dignità sociale» dei cittadini, l'art. 36, comma 1, individua in una «esistenza libera e dignitosa» il contenuto minimo essenziale dei diritti del lavoratore, e della sua famiglia, che la retribuzione deve assicurare; la dignità umana è poi espressamente citata all'art. 41, comma 2, come limite alla libertà di iniziativa economica privata.

Le ragioni di questa forte caratterizzazione del concetto risiedono essenzialmente nella affermazione della natura di progetto di emancipazione sociale assunto dalla nostra Costituzione; progetto – di cui il secondo comma dell'art. 3 è sintesi paradigmatica – che rappresenta l'ordito sui cui è tessuta tutta la trama costituzionale. E tuttavia, o meglio, proprio perché la Costituzione disegna un progetto di promozione della libertà e dell'eguaglianza dei cittadini, essa non può avere come orizzonte la sola partecipazione alla organizzazione politica, economica e sociale del paese; diversamente il progetto si ridurrebbe ad una concezione di Stato totalitario. Questa, la partecipazione, è funzionale ad una concreta azione della Repubblica orientata al pieno sviluppo della persona umana. La Costituzione italiana assume, dunque, la difesa della dignità umana come principio supremo dell'ordinamento quando indica lo sviluppo della persona quale finalità ultima dell'azione della Repubblica.

Nelle riflessioni che seguono cercheremo di evidenziare le conseguenze normative prodotte dall'accoglimento del principio personalistico da parte della nostra Costituzione. Così prenderemo le mosse dal rapporto tra diritti inviolabili e doveri inderogabili, sanciti all'art. 2 della Costituzione, mostrando come esso quel principio rifletta. E vedremo poi che, tra i doveri inderogabili, il dovere di lavorare rappresenta la pietra angolare nella prospettiva di una ricostruzione normativa del concetto di dignità della persona.

il principio di tutela della dignità umana. Cfr. G. MONACO, *La tutela della dignità umana: sviluppi giurisprudenziali e difficoltà applicative*, in *Politica del diritto*, 2011, 45 e ss., in particolare 49 e ss.

2. Il rapporto tra diritti inviolabili e doveri inderogabili di solidarietà

Il progetto costituzionale si sostanzia di due elementi: il pieno sviluppo della persona umana rappresenta il fine; mentre l'effettiva partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese è il mezzo. Questo rapporto tra fine e mezzo stabilisce il punto di equilibrio tra diritti inviolabili e doveri inderogabili: diritti inviolabili possono infatti essere assunti come esplicitazioni pratiche, immagini normative, della complessità della persona umana. I doveri inderogabili possono essere assunti come esplicitazioni pratiche, anch'essi immagini normative, della complessità organizzativa della società. Ma se la complessità organizzativa, l'organizzazione politica, economica e sociale del Paese, è finalizzata allo sviluppo della persona, allora anche il rapporto tra doveri e diritti non potrà che essere letto secondo la stessa logica funzionale. Ciò non può non produrre conseguenze anche sul piano strutturale, vale a dire sul modo in cui le norme che sanciscono diritti e doveri sono collocate nell'impianto costituzionale.

Rispetto a questo ultimo profilo dobbiamo ricordare che la dottrina costituzionalistica ha assunto posizioni differenti sulla interpretazione delle disposizioni costituzionali di cui all'art. 2 della Costituzione: se esse debbano essere intese come espressione di norme di apertura piuttosto che di chiusura, rispetto al catalogo dei diritti e dei doveri.

Come è noto, alla prima posizione ha aderito Augusto Barbera che, muovendo da una interpretazione aperta dell'art. 2 per quanto concerne i diritti, giungeva a sostenere che: «se si perviene alla conclusione che in ordine alle libertà l'articolo in commento si pone come una norma anche di apertura verso altri valori che emergono dalla realtà sociale sottostante, altrettanto bisogna concludere per i doveri. Nella misura in cui sarà quindi possibile una maggiore apertura verso nuovi spazi di libertà parallelamente non potranno non aprirsi nuovi orizzonti per una maggiore affermazione di doveri di solidarietà». In tale prospettiva il rapporto tra fine e mezzo in cui abbiamo ritenuto di individuare il progetto personalistico della no-

stra Costituzione è rovesciato: i doveri non vengono rappresentati come momento dell'organizzazione necessaria alla affermazione dei diritti ma piuttosto come un limite generale al loro godimento in cui si manifesta il «“rapporto di soggezione” del soggetto privato rispetto allo Stato»³.

Giorgio Lombardi ha criticato questa proposta interpretativa sottolineando che essa, nel sostenere che il catalogo dei doveri sia aperto quanto quello dei diritti, finisce col compromettere il confine tra clausola di doverosità e clausola di libertà senza giungere «ad una sorta di funzionalizzazione immanente dei diritti, perché con questo ci si limiterebbe ad aprire uno spazio “conformativo” al legislatore, risolvendo la doverosità in una apertura tendenzialmente illimitata al potere discrezionale del detentore momentaneo della

³ Cfr. P. BARILE, *Le libertà nella Costituzione. Lezioni*, Padova, 1966, 51 e ss. «Gli obblighi, o doveri, recepiti nella costituzione sembrano da costruire, dogmaticamente, come limiti generali delle situazioni soggettive di vantaggio, [...], in modo che tali situazioni ne risultano potenzialmente affievolite nel loro contenuto. Tali doveri, che sono imposti nell'interesse pubblico, rientrano infatti nel concetto del “rapporto di soggezione” del soggetto privato rispetto allo Stato [...]. Tale rapporto si concreta e si articola in una serie di doveri, aventi per oggetto un comportamento del soggetto privato, non soltanto negativo, ma talora anche positivo. Questo comportamento prescritto viene costruito mediante l'istituzione di rapporti di corrispondenza o di connessione fra le figure dell'esperienza giuridica. Tutte tali figure hanno peraltro, si tratti di doveri generali, o di doveri speciali, un minimo comune denominatore, che è il concetto fondamentale, espresso anche in forma di dovere specifico, del c.d. dovere di fedeltà al regime costituzionale vigente. Il preciso fondamento positivo di ciò si trova nell'art. 2 Cost.: il costituente ha infatti posto su di uno stesso piano i diritti inviolabili e i doveri “inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale”; esso ha voluto in tal modo, con ogni evidenza, costruire i doveri come limiti essenziali dei diritti, configurando in tal modo un concetto unitario, funzionale, del comportamento del soggetto privato nella vita costituzionale». Rispetto a questa posizione si ricordi l'invito alla cautela di C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1962⁶, p.887: «Molta cautela deve mettersi quando ci si richiama al dovere di fedeltà come fonte diretta di limitazioni alle situazioni di vantaggio dei cittadini; esso può piuttosto valere quale criterio di interpretazione di norme particolari onde poterne dedurre motivi circa la loro estensibilità in via di analogia».

maggioranza. Da un'attribuzione di competenza si passerebbe insensibilmente ad una frustrazione dello spazio di garanzia che la costituzione, invece, dovrebbe rappresentare, e da un fondamento di legittimità collegato al modo d'essere dell'obbligo politico, ci si ridurrebbe a mera legalità. La clausola di doverosità renderebbe operanti a vuoto (*leerlaufende*) i diritti che la costituzione, enunciandoli, vorrebbe, invece, garantire»⁴.

Secondo Lombardi l'impostazione criticata deve essere respinta «poiché il *proprium* dei doveri costituzionali, come del resto è caratteristica comune di tutte le situazioni limitative, è quello di una serie di precetti che la costituzione contiene per permettere la loro attuazione evitando il pericolo di una serie di interventi lasciati all'arbitrio del legislatore». E ciò lo porta a concludere per la posizione costituzionale «tendenzialmente illimitata» dei diritti e per la tipicità dei doveri⁵: la prestazione di doverosità descritta genericamente all'art. 2 Cost. «diviene determinabile soltanto in relazione alla puntuale individuazione di specifici e tassativi doveri [...]. La conseguenza è dunque che i doveri riconosciuti nella Costituzione sono quelli di cui agli art. 4, 30, 48, 52, 54 e 53»⁶.

Questa ricostruzione del rapporto strutturale tra diritti inviolabili e doveri inderogabili ci pare essere l'unica compatibile con il disegno costituzionale che abbiamo tratteggiato. Essa però comporta una serie di conseguenze sul piano strettamente normativo. Accolto il rapporto tra libertà e doverosità che essa configura, per il quale non esiste una clausola aperta di doverosità capace di confor-

⁴ G. LOMBARDI, *Doveri pubblici (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, Aggiornamento VI, Milano, 2002, 360.

⁵ Alla impostazione di Lombardi aderisce M. LUCIANI, *Il diritto costituzionale alla salute*, in *Diritto e società*, 1980, in particolare 781.

La tipicità dei doveri costituzionali è invece argomento che ha portato A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, Padova, 1990², 14, a sostenere la tesi, contraddetta dallo sviluppo della realtà costituzionale, della chiusura del catalogo dei diritti.

⁶ G. LOMBARDI, *Doveri pubblici*, cit., 362 e s., *passim*. Con particolare riferimento al dovere di lavorare, su cui concentreremo le nostre riflessioni, cfr. G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, 1967, 457.

mare in via generale i diritti perché i doveri costituzionali sono solo quelli stabiliti espressamente dalla Costituzione, questi ultimi devono essere concepiti *magis ut valeant*. Se cioè si deve respingere l'idea di una generale funzionalizzazione dei diritti come conseguenza di una lettura aperta del catalogo dei doveri, non si può d'altro canto negare la portata conformativa di quei doveri che sono stati l'oggetto di una precisa scelta costituente.

3. *Centralità del dovere di lavorare e unitarietà del concetto di lavoro nella Costituzione*

Se accettiamo l'assunto che i doveri rappresentano l'immagine normativa della complessità sociale, dobbiamo concludere che tra i doveri inderogabili di solidarietà sanciti dalla nostra Costituzione il lavoro occupa una posizione centrale. Nel dovere di lavorare, imposto dal secondo comma dell'art. 4 della Costituzione, si manifesta compiutamente quel rapporto funzionale tra la partecipazione alla vita politica, economica e sociale del paese e la tutela della dignità umana: la Repubblica cui è assegnato il compito di promuovere il pieno sviluppo della persona umana è fondata sul lavoro. La riflessione costituzionalistica è giunta ad affermare una concezione del lavoro che effettivamente gli riconosce quella centralità: i termini lavoro e lavoratori, nonché il riferimento a specifiche situazioni lavorative, compaiono in diverse disposizioni costituzionali, così che la dottrina fu originariamente impegnata nella identificazione di una concezione unitaria del fondamento stesso della nostra democrazia.

La riflessione sulla definizione del concetto di lavoro accolto dalla nostra Costituzione si è sviluppata, come è noto, intorno alla contrapposizione tra un significato ampio, comprensivo di ogni attività rivolta al progresso materiale o spirituale del paese, ed uno ristretto, che lo riduce alla prestazione d'opera in condizioni di subordinazione economica⁷. Per giungere ad una concezione unitaria

⁷ C. SMURAGLIA, *La Costituzione e il sistema del diritto del lavoro*, Milano, 1958, 50 e ss.; M. MAZZIOTTI, *Lavoro (dir. cost.)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1973, XXIII, 339 e ss.

del concetto di lavoro si è reso quindi necessario stabilire quale, tra i due significati, sia assiologicamente prevalente e qualifichi l'altro in termini di specialità. Com'era ovvio sono state proposte due soluzioni⁸fortemente influenzate dalla posizione pregiudiziale de-

⁸ Estranea all'una e all'altra è la posizione di Giuseppe Ugo Rescigno che prende le mosse da una sua definizione di lavoratori ricomprendendo nella categoria quanti «patiscono col proprio corpo un dispendio di energie fisiche e nervose al fine di procacciare a se stessi i mezzi necessari per la propria vita ed eventualmente per la vita di coloro che sono a loro carico» (*Lavoro e Costituzione*, in *Diritto pubblico*, 2009, 34). Non si tratta di una concezione del lavoro e dei lavoratori necessariamente collegata alla condizione di soggetti economicamente deboli (Rescigno vi riconduce i dirigenti al vertice delle grandi imprese), ma piuttosto molto vicina a quella propria dei fisici che per lavoro intendono il dispiego di energia. Alla luce di questa definizione Rescigno individua (*Costituzione come progetto apicale e generale, eguaglianza sostanziale, lavoro*, in A. D'ATENA, (a cura di), *Studi in onore di Pierfrancesco Grossi*, Milano, 2012, 1062) come lavoratori quanti offrono la propria attività ad altri in cambio di una retribuzione (il lavoratore dipendente di cui all'art. 36 Cost.), i coltivatori diretti (artt. 44 e 47 Cost.), gli artigiani (art. 45 Cost.), gli imprenditori (art. 41 Cost.), i liberi professionisti (art. 33 Cost.). Giunge così ad escludere dall'ambito dei lavoratori alcune categorie di cittadini: a) le persone che non sono lavoratori ma che svolgono una attività che concorre al progresso materiale o spirituale del Paese (art. 4, comma 2, Cost.); b) i minorenni che ancora non lavorino, i pensionati, i disoccupati senza colpa e gli invalidi. A questi pare di poter aggiungere gli studenti maggiorenni. Questa interpretazione sistematica è però lacunosa perché non coinvolge nella attribuzione di senso alle diverse disposizioni costituzionali il secondo comma dell'articolo 3. Rispetto al quadro delineato da Rescigno, il fraseggio del secondo comma dell'articolo 3 della Costituzione risulta internamente incoerente perché, nell'utilizzare il termine lavoratori per indicare quanti devono poter partecipare alla organizzazione del Paese, escluderebbe le categorie sopra elencate violando il principio di uguaglianza. E Rescigno ne è consapevole; ma di fronte alla impossibilità di ricondurlo al proprio sistema finisce per stabilire (*Lavoro e Costituzione*, cit., 38) che esso sia il frutto di un errore del Costituente: «Mi libero subito del secondo comma dell'art. 3 (naturalmente per il solo aspetto che riguarda la parola «lavoratori» contenuta in tale testo). In questa disposizione la parola «lavoratori» non solo non dice secondo lettera «lavoratori dipendenti» (e cioè non tutti i lavoratori ma soltanto una parte, per quanto estesa), ma deve essere sostituita dalla parola «cittadini» (tutti i cittadini): basta leggere l'intera e complessa frase per capire che, se vi sono ostacoli di ordine economico e sociale che

gli interpreti: se propensi ad affermare la priorità del concetto di lavoro limitata alla posizione subordinata del prestatore d'opera, contrapposta al capitale, essi hanno stabilito una relazione stretta tra l'art. 1, comma 1, Cost., e il progetto di emancipazione sociale di cui al secondo comma dell'art. 3⁹; se orientati a concepire il lavoro come qualsivoglia attività diretta al progresso sociale del paese, essi hanno ricondotto il fondamento lavoristico della Repubblica al contenuto del secondo comma dell'art. 4 Cost., che pone in capo ai cittadini il dovere di agire in tal senso.

Così, tra i primi interpreti della Costituzione, Ugo Natoli prende le mosse dalla considerazione della natura del nuovo regime repub-

limitano di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini (e qui il testo dice proprio «cittadini»), e se la rimozione di tali ostacoli di fatto è necessaria per il pieno sviluppo della persona umana (e quindi di nuovo la frase parla di tutti i cittadini in quanto persone), la effettiva partecipazione alla organizzazione politica, economica e sociale del Paese di nuovo deve riguardare tutti i cittadini e non solo i lavoratori. Insomma o si tratta di un banale errore (il costituente anziché scrivere semplicemente «tutti» ha scritto «tutti i lavoratori»), o il testo indica una parte per indicare tutto l'insieme, o il costituente ha parlato dei lavoratori (tutti i lavoratori) pensando che questi sono i maggiormente impediti, senza però voler dire che gli altri non lavoratori non hanno diritto a partecipare, etc.; quale che sia la spiegazione della infelice dizione, l'interpretazione sistematica dell'intero testo costituzionale deve far concludere che tutti i cittadini debbono poter partecipare alla organizzazione politica, economica e sociale del Paese (naturalmente ciascuno secondo le proprie capacità e il proprio impegno)».

⁹ C. MORTATI, *Commento all'articolo 1*, in AA.VV., *Commentario alla Costituzione a cura di G. Branca, Artt. 1-12*, Bologna, 1975, 11 e ss., in particolare 13, riflettendo sulle ragioni che hanno portato a respingere la formulazione dell'articolo 1 della Costituzione che avrebbe voluto l'Italia come "Repubblica di lavoratori" nota: «In sostanza il rigetto della formula "Repubblica di lavoratori" aveva obbedito all'intento di escludere un'interpretazione suscettibile di attribuire ai prestatori d'opera subordinati una posizione di classe escludente ogni altra, così da realizzare uno Stato uniclasse, ma non già di disconoscere la speciale posizione rivestita da costoro, per il fatto che il grandioso moto storico di emancipazione, di cui sono stati promotori e sono protagonisti, e che reca in germe una nuova concezione dei rapporti sociali, è ancora in fase di svolgimento, sicché, permanendo tuttora il loro stato di parziale assoggettamento di fronte ad altre classi, viene reso necessario l'impiego di appositi, speciali mezzi di tutela, indirizzati a correggerlo».

blicano¹⁰ per sostenere la prevalenza assiologica del “fatto lavoro” inteso come la situazione soggettiva del lavoratore subordinato. Ciò lo porta a concludere che «non può apparire dubbio che il significato del termine lavoro adoperato nell’art. 1, comma 1, sia da ricollegare piuttosto alla indicazione contenuta nell’art.3 comma 2, anziché alla generica nozione di attività socialmente utile delineata nell’art. 4 comma 2. Esso indica, perciò, non tanto questa attività (la cui previsione ad oggetto di un dovere di carattere generale, a ben guardare, rappresenta una delimitazione, che incide immedia-

¹⁰ U. NATOLI, *Limiti costituzionali dell'autonomia privata nel rapporto di lavoro*, Milano, 1955, 62 e ss. rileva che in forza dell’articolo 1, comma 1, Cost., lo Stato «viene definito come “una repubblica democratica fondata sul lavoro”, sicché vengono messi in evidenza i caratteri generali della sua struttura organizzativa (repubblica) e politica (democrazia), mentre l’ultima specificazione (fondata sul lavoro) deve evidentemente servire a una ulteriore qualificazione di tale struttura [...]. Ora sembra indubbio che, dei due momenti strutturali appena accennati, quello che può essere interessato da tale qualificazione, è soltanto il secondo. Il primo, infatti, non è che espressione di una forma istituzionale, il cui contenuto sostanziale si determina in base al secondo. Ciò stesso vale a mettere in evidenza che il tipo di democrazia – val quanto dire, il tipo di regime – instaurato dalla Costituzione assume una particolare configurazione (s’intende sul piano dell’ordinamento giuridico) in relazione al fatto lavoro. Il quale viene prospettato dalla norma come il prevalente momento determinante del regime, in cui si organizza la struttura politica della Repubblica. Più volte è stato osservato come tale regime abbia per la sua origine storica e per il suo profilo giuridico sostanzialmente carattere misto. La formula dell’articolo 1 va, perciò, interpretata tenendo presenti i limiti naturali che ad essa sono imposti da questa realtà storica e giuridica: essa non può, quindi, essere intesa né come affermazione della rilevanza costituzionale del solo fatto lavoro, né come attribuzione della capacità sul piano costituzionale ai soli appartenenti alla classe lavoratrice. Non può allora far meraviglia che nella Costituzione stessa vi siano disposizioni e garanzie che sarebbero in evidente contrasto con una simile concezione. Il che, però, non significa neanche che la formula esaminata sia totalmente priva di valore, per lo meno attuale. Essa, al contrario, ha importanza fondamentale, perché, categoricamente, precisa la posizione di uno degli elementi componenti della struttura politica – cioè del regime – che è propria del nuovo ordinamento, e ciò all’evidente scopo di una più esatta delimitazione della posizione del o degli altri elementi che insieme a quello partecipano alla instaurazione della stessa struttura».

tamente sulla posizione costituzionale delle altre forze componenti il regime, di quelle, cioè, solitamente note come forze del privilegio economico) quanto, invece, quella particolare specificazione di tale attività in cui si concreta, il fatto lavoro»¹¹.

Sulla stessa posizione si colloca Luciano Micco: «Dire che è fondata sul lavoro, pur non smentendo che al lavoro in senso lato possa ridursi il contributo sociale di altre (rispetto agli *économiquement faibles*) fasce di soggetti, significa operare una scelta, acquisire, coerentemente con i fondamenti materiali del nostro assetto costituzionale, un determinato valore (che ha improntato peculiarmente di sé gli indirizzi direttivi, costituzionalmente fissati, dell'azione dello Stato) il quale appartiene ad una certa esperienza storica e non ad altre, e che anzi serve come valutazione della rilevanza costituzionale di queste ultime, a cui è storicamente estraneo, ma al quale esse sono normativamente ricondotte dalla nostra Carta»¹². Sarebbe quindi l'emancipazione delle classi sociali economicamente svantaggiate e «la funzione assegnata al lavoro come centro motore di mobilità sociale» l'aspetto positivo dell'art. 1 della Costituzione; e in questo senso si potrebbe immaginare che l'attribuzione di significato proceda dall'art. 3, comma 2, all'art. 1 e poi conclusivamente all'art. 4 della Costituzione¹³: i valori emancipatori del lavoro subordinato (art. 3, comma 2) fondano la Repubblica (art. 1) e diventano l'unità di misura per valutare il rilievo costituzionale delle altre forme di lavoro (art. 4, comma 2)¹⁴.

¹¹ U. NATOLI, *Limiti costituzionali dell'autonomia privata*, cit., 64.

¹² L. MICCO, *Lavoro e utilità sociale nella Costituzione*, Torino, 1966, 161 e s.

¹³ L. MICCO, *Lavoro e utilità sociale*, cit., 162.

¹⁴ F. MANCINI, *Lavoro e sindacati nella Costituzione*, in *Il Mulino*, 1975, 166 e s., vede nel secondo comma dell'art 4 la sintesi dell'accordo politico tra le «forze del lavoro e le forze del privilegio economico» (riprendendo la definizione di M.S. GIANNINI, *Rilevanza costituzionale del lavoro*, in *Rivista giuridica del lavoro*, 1949-1950, I, 1 e ss.): «Alla borghesia il movimento operaio garantisce i fondamenti del sistema capitalistico, le condizioni della sua sopravvivenza: vale a dire la libertà di iniziativa economica (art. 41), il diritto di proprietà (art. 42) e – col capoverso dell'art. 4, una norma a torto sottovalutata che, da un lato, mette in luce quanto di illuministico c'è ancora nell'ideologia borghese, dall'altro, porta

La seconda ipotesi di lettura stabilisce, come abbiamo detto, un collegamento diretto tra il contenuto dell'art. 1, comma 1, e quello dell'art. 4, comma 2. Da subito Carlo Esposito chiarisce che la concezione del lavoro accolta dal primo articolo della Costituzione repubblicana è ampia: «Significa che l'ordinamento giuridico conosce (e riconosce) la importanza fondamentale che ha il lavoro in Italia e che perciò in Italia tutti devono lavorare, ricchi e poveri, indipendentemente dal bisogno personale di trarre dal lavoro il proprio sostentamento. Essa inoltre, dando al lavoro il significato di una attiva partecipazione alla costruzione dell'Italia, fa che il diritto al lavoro proclamato dall'art. 4 della Costituzione assuma una colorazione pubblicistica. Infine la proclamazione che il lavoro (tutte le specie di lavoro di cui all'art.4) è a base dell'esistenza della Repubblica giustifica che siano in particolare tutelate quelle forme di lavoro e quei lavoratori che ne hanno maggior bisogno; e che sia affermato che quei lavoratori manuali o in genere subordinati, che storicamente sono stati esclusi dalla direzione economica e politica del paese, abbiano diritto di parteciparvi»¹⁵.

È questa l'interpretazione che ha finito col prevalere. Fedele all'intenzione del Costituente, essa è coerente con l'impianto complessivo della Carta costituzionale di cui non contraddice il progetto di emancipazione sancito dal secondo comma dell'art. 3. Questo

l'adesione dell'ordinamento giuridico all'ethos della produttività – il dovere che incombe su ogni uomo di operare per il progresso. È molto: diciamo pure che è l'essenziale. Almeno a prima vista, tuttavia, sono imponenti anche le garanzie che il movimento operaio riceve in cambio. Giannini le classifica in tre gruppi: diretto, il primo, ad assicurare condizioni d'impiego minime e irrinunciabili ai *singoli lavoratori* subordinati (salario sufficiente, durata massima della giornata lavorativa, ferie e riposi settimanali, parità salariale tra uomo e donna, stabilità del posto ecc.); esigente, il secondo, una vasta opera di protezione sociale nei confronti degli stessi soggetti da parte delle pubbliche autorità (piena occupazione, assistenza, previdenza, istruzione professionale, tutela della salute); rivolto, il terzo, a coinvolgere non più i lavoratori come tali, ma le organizzazioni della *classe lavoratrice* nell'indirizzo politico generale».

¹⁵ C. ESPOSITO, *Commento all'art.1 della Costituzione*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1948, e in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, da cui traggio la citazione a p.12.

infatti non afferma che è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli che impediscono l'effettiva partecipazione *dei lavoratori* alla organizzazione politica, economica e sociale del Paese, stabilendo così una identità tra il concetto di lavoratore e quello di soggetto socialmente debole. Il riferimento è agli ostacoli che impediscono la partecipazione *di tutti i lavoratori*, dal che si conclude che il concetto di lavoratore sia più ampio, comprensivo dei cittadini che già sono in grado di partecipare alla organizzazione del Paese e di quelli che invece abbisognano dell'intervento perequativo della Repubblica.

Sono quindi lavoratori non soltanto i prestatori d'opera dipendenti, ma anche gli imprenditori (artigiani e non), i liberi professionisti.

Ma lo sono senz'altro anche gli studenti, siano essi minorenni o maggiorenni, posto che lo studio costituisce una premessa al lavoro.

Sono lavoratori i disoccupati senza colpa, purché in cerca di occupazione, posto che la ricerca di occupazione è attività di per sé funzionale al raggiungimento delle finalità indicate dall'art. 4, comma 2, della Costituzione.

Devono poi essere compresi nella categoria anche i pensionati, che non possono e non devono essere considerati nella nostra società come popolazione inattiva, e che sono chiamati ad assolvere compiti di solidarietà sociale non necessariamente collegati alla logica del mercato del lavoro (sostegno alla famiglia, impegno nel volontariato, partecipazione politica etc.). E per quanto possa apparire provocatorio, devono essere considerati lavoratori anche i cittadini che traggono il loro reddito esclusivamente dal capitale. Secondo autorevole dottrina questi ultimi, la categoria dei *rentier*, dovrebbero essere esclusi dal diritto di partecipare alla organizzazione del Paese perché non producono beni o servizi per il mercato e la «loro disuguaglianza è pienamente gradita perché li rende ricchi senza necessità di dare nulla in cambio»¹⁶. Essi sono invece compresi nella definizione più ampia di lavoratori semplicemente perché non corrispondono alla descrizione di essi fornita che ri-

¹⁶ G.U. RESCIGNO, *Costituzione come progetto*, cit., 1064 e s.

mane ancorata alla concezione marxista della contrapposizione tra lavoro e capitale¹⁷.

L'immagine orwelliana del capitalista col cilindro, l'idea per cui il godimento della rendita del capitale possa prescindere da qualsivoglia organizzazione e attività, non corrisponde alla realtà delle cose. Non è possibile che la rendita del capitale si esaurisca nel mero consumo da parte del *rentier*, senza la produzione di effetti economici ulteriori, che ben possono, e quindi devono, essere orientati al progresso materiale e spirituale della società.

4. *Il lavoro come azione politica orientata allo sviluppo della persona*

Il concetto unitario di lavoro come “attiva partecipazione alla costruzione dell'Italia” giustifica la centralità costituzionale del dovere di lavorare poiché esso chiarisce che il lavoro è strumento di partecipazione economica, sociale, ma anche politica. Essa presuppone però una concezione etica del lavoro che deve essere precisata. Per coglierne pienamente le implicazioni non è sufficiente dire che essa non è limitata alla contrapposizione tra lavoro e capitale: occorre definirla.

Così è utile prendere le mosse dalla riflessione di Felice Battaglia che nel 1951 scriveva che «tra le due concezioni del lavoro che

¹⁷ RESCIGNO, coerentemente con le sue premesse ideologiche, giunge alla critica del programma costituzionale complessivo, *Costituzione come progetto*, cit., 1074 e s.: «Il programma costituzionale complessivo, come consegnato nell'intero testo, e prima ancora come è presente nella realtà legittimata dallo stesso testo, contempla sia l'eguaglianza e la partecipazione di tutti i lavoratori, sia la differenziazione senza limiti tra gli individui in termini di patrimonio e di reddito. Chi vince allora? Chi determina che cosa, quando, dove si produce, quali persone saranno assunte al lavoro, quali sono i livelli di reddito dei lavoratori, e quindi, indirettamente, quali consumi secondo le diverse categorie di reddito, chi domina nella produzione di quotidiani e spettacoli televisivi, e così via per tutte le questioni che comportano mercato e denaro (e cioè la stragrande maggioranza, e comunque quelle decisive per la vita quotidiana)? La risposta mi pare inevitabile e senza dubbi. Chi vuole davvero che vinca il lavoro, e non il capitale, deve chiedersi quale costituzione, e cioè quale società organizzata, è in grado di ottenere davvero questo risultato».

oggi si dividono il campo, quella idealistica e quella marxistica per cui il lavoro è attività compiuta dell'uomo in un mondo suscettivo di essere razionalizzato, e quella più problematica e critica, per cui il lavoro come l'uomo che lo esprime presenta tutte le antinomie e i contrasti di un'essenza duplice e ambigua, abbiamo mostrato di preferire quest'ultima¹⁸. Il lavoro viene concepito da Battaglia come manifestazione della personalità: «lavoro è ogni esplicitamento dello spirito, in quanto attività, siano i suoi fini meramente teoretici o altrimenti pratici. L'atto dello spirito che comunque intenda sé o le cose, che le cose ponga o trasformi, è lavoro»¹⁹. Con il lavoro ciascuno manifesta la sua «individualità profonda ed etica»; indica il posto che desidera occupare nel mondo: «il lavoro ci interessa profondamente, in quanto dal suo esito ci valutiamo e siamo valutati nell'ordine etico della vita»²⁰.

¹⁸ F. BATTAGLIA, *Filosofia del lavoro*, Bologna, 1951, 253.

¹⁹ F. BATTAGLIA, *Filosofia del lavoro*, cit., 173. Si vedano anche le riflessioni di V. POSSENTI, *Lavoro, "lavorismo", Otium*, in *Filosofia*, 1990, 140: «Solo l'uomo lavora, non gli animali. Sempre il lavoro, che porta il segno di una persona operante in una comunità, veicola un duplice significato: è mezzo necessario per il sostentamento della vita e l'utilità comune; è dispiegamento ed esplicitazione del soggetto. Nel processo di lavoro non è possibile separare oggettivazione e soggettivazione».

²⁰ F. BATTAGLIA, *Filosofia del lavoro*, cit., 176. Per precisare il concetto, Battaglia lo pone in relazione con quello di gioco: «e allora si può pensare che il gioco sia l'attività del soggetto, in quanto, non impegnando tutto sé stesso, non valuti questa come espressione della sua individualità profonda ed etica, non prenda come si suol dire sul serio, mentre il lavoro è l'attitudine che impegna tutto l'essere nostro, epperò non possiamo non prenderla sul serio, espressione della nostra stessa personalità etica. Il gioco, vada bene o vada male, ci è indifferente: ci può dispiacere perdere una partita a tennis, ma in fondo non ci sentiamo menomati come soggetti morali nel perdere; il lavoro ci interessa profondamente, in quanto dal suo esito ci valutiamo e siamo valutati nell'ordine etico della vita. [...] Comprendiamo ora come non ci sia lavoro che non si possa abbassare a gioco, gioco che non si possa elevare a lavoro: chi improvvisa dei versi in una serata in società per fare divertire una bella signora quegli gioca e non lavora, come lavora invece il poeta che segue alte immagini e le esprime; chi terzino destro o portiere in una squadra di calcio si travaglia e affina la sua forma in un sudato e metodico allenamento, quegli non

Muovendo da questa premessa possiamo pienamente comprendere il senso della concezione del lavoro come partecipazione, accolta dalla nostra Costituzione e le sue implicazioni personaliste. Quando fonda sul lavoro le istituzioni democratiche della Repubblica, e sancisce il dovere in capo ad ogni cittadino di svolgere una attività che concorra al progresso materiale o spirituale della società, la Costituzione repubblicana disegna l'orizzonte verso il quale deve svolgersi la personalità di ognuno. Essa impone ad ogni cittadino di scegliere il proprio posto nella costruzione della Repubblica.

Nel quadro della Costituzione repubblicana il lavoro è anche azione politica, è manifestazione pratica della cittadinanza. Il lavoro è atto politico perché la Costituzione, nella valutazione della eticità dei suoi fini particolari, impone di partecipare attivamente e consapevolmente ad un progetto politico, nel quale quegli stessi fini particolari si fondono in un orizzonte di senso generale. In questa prospettiva il lavoro non è soltanto proiezione della personalità del cittadino nella società; è manifestazione della volontà di mutamento, di progresso della società. Esso non può cioè esaurirsi in una attività interna alla società, che collochi il lavoratore in una specifica posizione, o gli consenta di salire o scendere i gradi di un ordine sociale comunque immutabile; ma piuttosto deve consistere nel perseguimento di finalità ad essa esterne, che conducano alla sua trasformazione, al suo progresso, orientate, in fine, alla promozione del pieno sviluppo della persona umana.

gioca bensì lavora». Il gioco si distingue dal lavoro perché, mentre quest'ultimo è manifestazione della volontà di partecipare con pienezza alla vita della comunità, esso rappresenta l'esigenza di isolarsi da quella stessa comunità e dai vincoli doverosi che la partecipazione impone. Il gioco è «un'azione libera: conscia di non essere presa "sul serio" e situata al di fuori della vita consueta, che nondimeno può impossessarsi totalmente del giocatore: azione a cui in sé non è congiunto un interesse materiale, da cui non proviene vantaggio, che si compie entro un tempo e uno spazio definiti di proposito, che si svolge con ordine secondo date regole, e suscita rapporti sociali che facilmente si circondano di mistero o accentuano mediante travestimento la loro diversità dal mondo solito» J. HUIZINGA, *Homo ludens*, (1939), trad. it., Torino, 1946, 31.

5. *Contro la necessità costituzionale del reddito di cittadinanza*

Vera la centralità del dovere di lavorare non possono che essere respinte alcune recenti proposte che hanno sostenuto la necessità costituzionale del cosiddetto reddito di cittadinanza.

La premessa da cui esse muovono riposa su una lettura del primo comma dell'art. 4 della Costituzione che riconosce il diritto al lavoro: «il lavoro – il lavoro dignitoso – è insostituibile nella vita di un uomo: fonte non solo di sussistenza, ma anche di elevazione intellettuale e morale, di dignità, identità, socialità. [...] Tuttavia, quando non si può lavorare perché il lavoro non c'è, non si può – pur di non cadere nella trappola della resa al fallimento delle politiche occupazionali – far gravare per intero il fardello di quel fallimento sulle spalle dei cittadini che, senza loro colpa, sono rimasti tagliati fuori dall'occupazione (o da un'occupazione stabile) relegandoli nel “ghetto dei superflui”». In altri termini: se la Repubblica non riesce ad assicurare lavoro deve risarcire il cittadino con il reddito di cittadinanza²¹.

Ma tale lettura del primo comma dell'art. 4 della Costituzione è sicuramente sbagliata.

Fin dalla relazione al progetto di Costituzione, Ruini sottolineava che «l'affermazione del diritto al lavoro, e cioè ad una occupazione piena per tutti, ha dato luogo a dubbi da un punto di vista strettamente giuridico, in quanto non si tratta di un diritto già assicurato e provvisto di azione giudiziaria; ma la commissione ha ritenuto, e anche giuristi rigorosi hanno ammesso, che, trattandosi di un *diritto potenziale*, la Costituzione può indicarlo, come avviene in altri casi, perché il legislatore ne promuova l'attuazione, secondo l'impegno che la Repubblica nella Costituzione stessa si assume»²².

²¹ C. TRIPODINA, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Torino, 2013, 255. L'autrice (in particolare 251 e ss.) contesta quello che definisce “il tabù del lavoro” come argomento contrario al reddito di cittadinanza.

²² Per la ricostruzione del dibattito in Assemblea costituente cfr. M. SALVATI, *Art. 4*, Carocci, Roma, 2017, 59 e ss., e, ancora assai utilmente, V. FALZONE,

Pertanto, che il diritto al lavoro, sancito dal primo comma dell'art. 4 della Costituzione, non rappresenti il fondamento per positive²³ pretese individuali ad ottenere un posto di lavoro è chiaro fin da subito. Contrastano con una lettura di questo tipo ragioni di carattere materiale ma, evidentemente, anche ragioni di carattere politico-costituzionale che discendono dal modello economico scelto dai costituenti.

Non è compito della Repubblica creare lavoro, ma promuovere le condizioni che consentano uno sviluppo economico e sociale capace di rendere effettivo il diritto al lavoro per tutti²⁴. Questo

F. PALERMO, F. COSENTINO, *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, Colombo, Roma, 1949, 26 e ss.

²³ C. MORTATI, *Il diritto al lavoro secondo la Costituzione della Repubblica*, in Camera dei Deputati, Commissione parlamentare di inchiesta sulla disoccupazione, Vol. IV, Roma, 1953, 81, sottolinea come il diritto al lavoro «tende a garantire una delle libertà personali e quindi assume un contenuto negativo, di pretesa all'astensione da ogni intervento esteriore diretto ad impedire l'esplicamento di un'attività lavorativa o la scelta e il modo di esercizio della medesima (salvo per quest'ultimo punto i divieti di ordine pubblico) ed ha una estensione generale, riferendosi a tutti i cittadini». Per quanto concerne il contenuto positivo del diritto al lavoro Mortati afferma che si sostanzia «nella pretesa ad ottenere lavoro, oppure a che siano suscitate occasioni di lavoro. [...] Esso [...] si concreta nella pretesa ad un'occupazione che presenti il duplice carattere di essere insieme retribuita e continuativa o stabile, e ciò perché se l'occupazione fosse saltuaria e intermittente assumerebbe un carattere aleatorio che lascerebbe insoddisfatta la pretesa. Ora presupposto necessario perché il diritto così inteso trovi realizzazione è l'esistenza di un meccanismo regolatore dell'offerta e della domanda di lavoro, in modo da adeguare costantemente, almeno entro un certo grado di approssimazione, l'una all'altra: o, in altri termini l'esistenza di un'organizzazione o impresa produttiva di beni e servizi, capace di retribuire il lavoro in essa impiegato ed idonea a procedere con la necessaria tempestività alla modificazione dell'entità e direzione della produzione in corrispondenza alla richiesta dei beni e servizi medesimi. Allo stesso tempo occorre altresì postulare una certa fungibilità e adattabilità del lavoro, tale da renderlo capace di passare da uno ad altro impiego per adeguarsi alle oscillazioni della domanda».

²⁴ È questa la lettura che la giurisprudenza costituzionale fornisce fin da subito. Si veda la sentenza n. 78 del 1958 della Corte costituzionale in tema di imponibile di mano d'opera nelle aziende agricole che fornisce una interpretazione dell'articolo 41 Cost.: «Nel secondo comma sono posti

non significa che iniziative legislative di sostegno al reddito siano di per sé incompatibili con il progetto costituzionale che abbiamo cercato di tratteggiare.

Quel che è certo è che esse non sono costituzionalmente necessarie, e che pertanto i soggetti politici che se ne fanno portatori hanno la piena responsabilità dei risultati che esse possono conse-

limiti di ordine negativo alla libera iniziativa privata: essa non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale in senso collettivo, essa non può comunque recar danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana (attività nocive alla sanità e incolumità dei cittadini o che importino umiliazione o sfruttamento dei lavoratori). Dispone il terzo comma del citato articolo che siano determinati programmi e controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali. Non gioverebbe, a sostegno di tesi opposta a quella che viene dalla Corte accolta nella presente sentenza, invocare la locuzione costituzionale per ravvisare in essa l'ammissibilità di una compressione dell'iniziativa economica privata così penetrante da dar fondamento al sistema dell'imponibile di mano d'opera. Nel terzo comma, invero, la Corte ravvisa la possibilità di norme idonee a delineare, da un punto di vista della generale utilità, programmi di retti a stimolare, indirizzare, coordinare l'attività economica al fine di dare effettivo incremento alla produzione, agganciandosi eventualmente anche a nuove risorse offerte dal mercato internazionale, e di creare, come è auspicabile, una situazione tale che possa naturalmente determinare fruttuoso assorbimento di mano d'opera. Non può pertanto la Corte riconoscere la legittimità di norme le quali, anziché informate a una generale visione nelle prospettate direzioni, siano congegnate in modo da interferire nell'attività economica di singoli operatori, turbando e comprimendo quell'iniziativa privata che è garantita dal primo comma dello stesso articolo. L'obbligo imposto ad operatori di assumere prestatori d'opera anche contro la valutazione da essi fatta della organizzazione della propria azienda resta estraneo al disposto del terzo comma e non può inquadrarsi nelle provvidenze di ordine generale ivi previste». Sul punto cfr. però LUCIANO VENTURA, *Il principio di eguaglianza nel diritto del lavoro*, Milano, 1984, 75 e ss. che sottolinea come «Le “condizioni” che rendono effettivo il diritto al lavoro sono infatti anzitutto di ordine economico, ma possono essere anche di ordine giuridico e di conseguenza tra esse vanno ricomprese le previsioni contenute non solo nelle norme che garantiscono o facilitano l'accesso al lavoro di particolari categorie protette, come quelle della legge 2 aprile 1968, n. 482, ma anche nelle norme che vietano ogni discriminazione nell'accesso al lavoro, come l'art. 15 dello statuto dei lavoratori, o nelle norme che sono volte a promuovere un'equa ripartizione delle occasioni di lavoro, come quelle contenute nella legge n. 264

guire, o, piuttosto, dei risultati che non potranno essere raggiunti per il mancato investimento in politiche produttive delle risorse destinate al mero sostegno del reddito.

del 1949». In effetti la promozione delle condizioni che rendono effettivo il diritto al lavoro non può non esplicarsi che sul piano giuridico normativo. Particolarmente interessante è, da questo punto di vista, la sentenza n. 49 del 2000 della Corte costituzionale con la quale essa ha dichiarato inammissibile un referendum abrogativo della legge n. 877 del 1973, recante la disciplina del lavoro a domicilio. La Corte ha affermato, guardando al parametro fornito dall'art. 35 Cost., che: «Va evidenziato come il lavoro a domicilio, avuto riguardo sia al luogo ed alle modalità di svolgimento della prestazione lavorativa che ai criteri di retribuzione, costituisca una di quelle forme speciali di lavoro che la Repubblica, secondo quanto dispone l'art. 35 della Costituzione, deve tutelare. La doverosità, espressa da tale precetto, di una tutela del lavoro non già generica ed indistinta, ma articolata e coerente con la specificità delle varie forme (ed applicazioni) del lavoro si pone, dunque, alla base di quella disciplina speciale del lavoro a domicilio, già introdotta dal legislatore con la legge n. 264 del 1958, (poi sostituita appunto dalla legge n. 877 del 1973) e che la proposta referendaria vorrebbe ora abrogare, così eliminando una specifica e diretta attuazione di un principio costituzionale. I modi e le forme dell'attuazione della tutela costituzionale sono ovviamente rimessi alla discrezionalità del legislatore, cosicché le leggi attraverso le quali di volta in volta si realizza la tutela del lavoro, nelle sue diverse manifestazioni, pur essendo costituzionalmente necessarie, non sono a contenuto vincolato. Esse, in quanto dirette a rendere effettivo un diritto fondamentale della persona, una volta venute ad esistenza possono essere dallo stesso legislatore modificate o sostituite con altra disciplina, ma non possono essere puramente e semplicemente abrogate, così da eliminare la tutela precedentemente concessa, pena la violazione diretta di quel medesimo precetto costituzionale della cui attuazione costituiscono strumento (si veda, sul punto, con specifico riferimento all'abrogazione referendaria, la sentenza n. 35 del 1997, nonché le sentenze n. 134 del 1994 e n. 106 del 1992). Tale limite si oppone all'abrogazione della vigente normativa di tutela speciale del lavoro a domicilio e determina l'inammissibilità della proposta referendaria».