

"Costituzione italiana: articolo 4" di Mariuccia Salvati

di Jacopo Mazzuri

03-04-2018

Recensione a: Mariuccia Salvati, *Costituzione italiana: articolo 4*, Carocci, Roma 2017, pp. 168, 13 euro (scheda libro)

La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto. Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società.

Anche se probabilmente è meno noto del celeberrimo inciso finale dell'articolo 1, quello per cui la nostra Repubblica è "fondata sul lavoro", l'articolo 4 della Costituzione contribuisce in misura non meno essenziale alla definizione di ciò che Meuccio Ruini chiamò, con espressione di grande efficacia, "il volto della Repubblica" (p. 9).¹

Poiché, passato oramai più di un ventennio da quando Jeremy Rifkin decretò la "fine del lavoro",² il dibattito sul significato e sul destino di questo essenziale aspetto dell'esperienza umana non accenna a placarsi e viene anzi costantemente rinfocolato sui media, una riflessione su cosa significhi il lavoro nel nostro ordinamento costituzionale non può che essere la benvenuta.

A fornirla ha provveduto Mariuccia Salvati in *Costituzione italiana: articolo 4*, commento alla norma in questione scritto per la benemerita serie di agili libretti, in parte già recensita su questa Rivista, che ella dirige insieme a Pietro Costa.

L'intenzione, come già ricordato in precedenza, è quella di offrire uno strumento di "didattica dei principi fondamentali" contenuti negli articoli 1-12 della Carta, che per ciascuno di essi evidenzia le radici storico-ideologiche "remote", la genesi nell'Assemblea Costituente, il significato attuale, le prospettive future (pp. VIII-IX e XIII-XV). Nel saggio in oggetto lo schema è sostanzialmente rispettato, anche se non in modo del tutto lineare (ad esempio, il primo dei quattro aspetti citati è relegato nel terzo capitolo).

L'opera, dopo un breve introduzione, si divide in quattro capitoli: il primo è dedicato perlopiù ad un inquadramento generale dell'ultimo processo costituente italiano e contiene spiegazioni relativamente limitate su come, allora, fu trattato il problema del lavoro; un secondo capitolo analizza più nel dettaglio il dibattito svolto dai Padri costituenti sul tema di nostro interesse; un terzo tira le fila del precedente, per poi aprire una lunga parentesi storica sul retroterra europeo che ha alimentato la discussione sul lavoro, a partire dal XVIII secolo; un quarto, infine, offre una panoramica sugli ultimi settanta anni di storia repubblicana in relazione al tema trattato. Queste ultime tre parti sono intese dall'autrice come delle "piste" da seguire (cfr. pp. 2-3), tre diverse chiavi di lettura per capire ciò che l'articolo 4 dice al lettore (o, per meglio dire, all'interprete) contemporaneo.

Culture politiche e diritti sociali

Mariuccia Salvati parte dall'interessante constatazione (già presente nell'introduzione all'intera collana, cfr. pp. IX e ss.) che, in prospettiva comparata, risulta un unicum la scelta di aprire la Costituzione non con un preambolo, bensì con una serie di disposizioni di carattere generale che

danno subito inizio alla numerazione dell'intero articolato; tuttavia, ancora più eccentrico appare l'inserimento, fra questi principi, del diritto al lavoro ("La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto [corsivo mio]"; nonché il correlato dovere, di cui alla seconda parte del medesimo articolo 4: "Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società [corsivo mio]").

D'altra parte, non si può asserire che la sua "promozione" a principio fondamentale sia stata una decisione verso cui l'Assemblea era orientata sin dall'inizio. Come viene messo in evidenza dall'autrice, la Commissione cd. "dei Settantacinque" (quella incaricata di redigere un primo progetto di costituzione, da sottoporre poi alla discussione del plenum) deliberò un testo diverso, fra le altre cose, proprio su questo punto: se infatti in esso il diritto al lavoro già compare, lo fa solo all'articolo 31, nel Titolo III della Parte I. Lo spostamento nell'empireo dei principi fondamentali avvenne dunque solo nel seguito della discussione e di certo non fu dato per scontato: ma nemmeno si trattò di un caso, di un incidente di redazione.

Anzi, come mostra il secondo capitolo, esso rappresentò il punto di approdo di una elaborazione teorica sul significato politico del lavoro germinata nel confronto che aveva avuto luogo nei sotto-organismi della suddetta Commissione (le Sottocommissioni), e che vide protagonisti esponenti di spicco delle principali culture politiche che scrissero la nostra Carta: Aldo Moro, Giorgio La Pira, Palmiro Togliatti, Lelio Basso, Amintore Fanfani, solo per citarne alcuni.

L'idea che del lavoro emerge dalla lettura dei verbali di quei mesi, dei quali sono riportati dei begli stralci nel libro, non lo circoscrive alle sole mansioni di fatica svolte in stato di dipendenza da un qualche "padrone", senza quindi considerare il lavoro non subordinato; né permette di limitarlo al lavoro fisico, escludendo così quello intellettuale; il lavoro è piuttosto quell'attività svolgendo la quale il cittadino "restituisce alla società (in termini di progresso generale) ciò che da essa ha ricevuto e riceve in termini di diritti e di servizi, contribuendo a costruire e rinsaldare il comune vincolo sociale" (la citazione è di Massimo Luciani, riportata a p. 104). Ciò spiega anche il riferimento a un dovere e non solo a un diritto, per quanto l'idea di sanzionare gli oziosi, inizialmente presente e formalizzata al terzo comma del suddetto articolo 31 del Progetto di Costituzione ("L'adempimento di questo dovere è condizione per l'esercizio dei diritti politici") non ebbe successo.

Della fase che si concluse con questa definizione (consensuale, più che compromissoria)³ vale la pena notare due aspetti, uno un po' più "procedurale" e uno decisamente sostanziale.

In primo luogo, bisogna rammentare come l'argomento del lavoro rientrasse, in teoria, nella competenza sia della Prima (Diritti e doveri dei cittadini) che della Terza (Lineamenti economici e sociali) delle Sottocommissioni più sopra accennate: con la conseguenza che il tema fu affrontato in parallelo nei due collegi. Prevalse però, dice Salvati, il "tono" che ad esso diede la Prima. Il motivo risiede proprio in quanto detto sul significato che i costituenti intendevano dare al lavoro nella nuova forma di Stato: non una mera attività di rilievo economico ma qualcosa da cui derivasse "uno stato giuridico al quale si ricollegano diritti privati, diritti pubblici, conseguenze politiche" (sono le parole di La Pira, riportate a p. 55). Ne conseguì l'assorbimento dell'oggetto nel discorso portato avanti nella Prima Sottocommissione e una certa marginalità di quello fatto nella Terza.

Un secondo punto interessante riguarda l'individuazione, fra le famiglie politiche che allora si confrontavano, dei "vincitori" e dei "vinti": fra di esse, quella liberale e, in misura minore, quella repubblicana e quella azionista rimasero sconfitte, assistendo ad una decisa prevalenza di democristiani (che proposero una originale rielaborazione della dottrina sociale della Chiesa; cfr. 99-105) e social-comunisti (espressione del movimento operaio), i quali conversero sull'idea di lavoro che si è tratteggiata.⁴

Il terzo capitolo è invece caratterizzato da una lunga digressione storica su come le vicende del lavoro, dopo la Rivoluzione industriale, abbiano stimolato risposte differenti all'interno dei diversi

contesti nazionali ma di massima riconducibili ai due modelli "francese" (oltre che, in misura minore, "tedesco") e "inglese". Della loro diversità si possono osservare i precisi risvolti sul piano costituzionale, anche più che su quello della costruzione in sé dello Stato sociale. Si nota cioè come, nel secondo, fattori quali l'assenza a monte di una vera e propria costituzione scritta e un ruolo dello Stato non paragonabile a quello che esso gioca nel continente abbiano conspirato nel limitare le possibilità di pieno riconoscimento di una qualche "cittadinanza sociale", la lotta per la quale si è sempre svolta sul piano della politica ordinaria. Al contrario, in Francia (ma anche in Germania, in Italia...), poiché viene investito del compito di "produrre la Nazione" (p. 85), lo stesso Stato arriva a farsi più spontaneamente carico anche delle conseguenze dell'industrializzazione e delle necessità di coloro che ne sono vittime: ciò lo conduce non tanto all'approvazione di una legislazione sociale (nella quale, anzi, lo stesso Regno Unito sarà pioniere) ma all'inserimento dei diritti del lavoro, e in generale dei diritti sociali, nella stessa carta costituzionale. Vale a dire, alla storia in cui si innesta così peculiarmente, addirittura entrando fra i principi fondamentali, il nostro articolo 4 (nonché l'articolo 1).

Articolo 4 e nuovi interrogativi sul lavoro

Rimarrebbe ora da domandarsi, in primo luogo, se e come il diritto al lavoro (nonché il relativo dovere) siano stati attuati nel settantennio repubblicano; in secondo luogo, quanto quella prescrizione sia ancora valida nel secondo decennio del nuovo secolo. Il quarto e ultimo capitolo cerca di dare delle risposte proprio a questi interrogativi.

Ora, che l'articolo 4 non dovesse essere interpretato come se attribuisse a ciascuno un diritto "pieno", sulla base del quale poter addirittura convenire in giudizio lo Stato per l'inadempimento dell'ipotetico obbligo di garantire a tutti un'occupazione, fu chiaro sin dal tempo della Costituente.

Così disse Meuccio Ruini:

"[...] la Commissione ["dei Settantacinque", a nome della quale parlava, NdR] ha ritenuto [...] 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" (cit. a pp. 13 e 61).

Lo sguardo dunque si volge sulle politiche pubbliche (e su alcune iniziative private, come la fondazione della SVIMEZ) adottate per il conseguimento del più alto tasso di occupazione possibile, nonché sulla interessantissima legislazione di cui fu culmine la legge del 20 maggio 1970, n. 300 (meglio nota come "Statuto dei lavoratori"), uno delle normative di attuazione costituzionale più importanti della nostra storia.

Ma forse, più ancora che su quelle esperienze, l'attenzione è ora concentrata sui pesanti dubbi che affliggono chi si occupa di lavoro (sociologi, giuristi...) oggi, cercando di far combaciare la realtà con la norma costituzionale. Questi dubbi sono scatenati da alcuni fattori che assurgono a segni distintivi del nostro tempo: è infatti complessivamente avvertita una crisi della "civiltà del lavoro", quel modello di convivenza fondato sulla solidarietà che sembra ormai andato in frantumi e sostituito da una società nuova, più individualistica e disgregata, tendenzialmente diversa da quella immaginata dalla nostra Carta. Che ruolo potrà avere quel lavoro, quello dell'articolo 4 della Costituzione, in questo nuovo mondo dove il vincolo che esso rappresenta sembra aver perso tanta importanza? Più in particolare, fenomeni come una competizione internazionale fortemente asimmetrica (si pensi alle note variazioni del costo del lavoro di paese in paese) o un'immigrazione difficile da governare pongono non solo problemi pratici, come la delocalizzazione delle aziende o la maggiore disponibilità a lavorare in nero, ma anche teorici: ha ancora senso parlare del lavoro come fondamento del legame politico nazionale, quando esso è ormai globalizzato, svolto all'estero da italiani o svolto in Italia da persone che a questo legame non partecipano?

Il volume si chiude con questi interrogativi, avvertendo una possibile nuova valorizzazione

dell'articolo 4 nello sviluppo del "terzo settore", ossia quell'insieme di attività solidaristiche non assimilabili al lavoro tradizionale, ma che potrebbero forse rappresentare un nuovo terreno fertile per lo svolgimento di "un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società".

Saggio di ampio respiro e ricco di spunti di riflessione (nonché di lettura, in bibliografia), secondo chi scrive Costituzione italiana: articolo 4 lascia però spazio ad un paio di rilievi: proprio l'andamento non del tutto lineare degli argomenti, a cui si è accennato in apertura, rischia di avere un effetto leggermente dispersivo per il lettore a causa della rottura del discorso in (a volte lunghi) excursus storico-sociologici (pp. 14-30; 78-101; 126-131), che forse sarebbero stati meglio collocati in un capitolo unico posto, a mo' di "cappello", all'inizio dell'opera.

Inoltre, nella parte dedicata all'attuazione costituzionale, mancano riferimenti alle normative che negli ultimi venti anni hanno profondamente modificato il mondo del lavoro in Italia (su tutti, il decreto "Biagi" del 2003 e il cd. "Jobs Act" del 2015), quantomeno dal punto di vista legale.

Ciò non toglie però nulla al valore dell'opera nel suo complesso, la quale ha il sicuro merito di chiarire con grande capacità di sintesi cosa abbia voluto, voglia e (forse) vorrà dire "lavoro" nella nostra Costituzione.

1 Si tratta del discorso tenuto il giorno del voto finale sul testo della Costituzione, il 22 dicembre 1947. Cfr. gli atti dell'Assemblea Costituente, p. 3569, in <http://storia.camera.it/>

2 Si veda il notissimo *The End of Work: The Decline of the Global Labor Force and the Dawn of the Post-Market Era*; trad. it. di P. Canton, *La fine del lavoro. Il declino della forza lavoro globale e l'avvento dell'era del post-mercato*, Bladini&Castoldi, Milano, 1995.

3 Si intende che non ci fu un confronto in seguito al quale ognuna delle due parti rinunciò a qualcosa, ma una autentica convergenza ideale.

4 Non si intende qui stabilire una connessione, che pare sbagliata, fra la "sconfitta" delle posizioni liberali, repubblicane e azioniste e il superamento di un'idea tutta economicistica di lavoro, quasi che le prime portassero in sé la seconda. Giacché questo può essere forse vero per quanto riguarda i liberali (a qualunque partito essi fossero affiliati, comprendendo dunque anche i qualunquisti). Non lo sembra invece, ad esempio, per gli azionisti, i quali semmai erano scettici sulla prospettiva che una società più equa potesse essere costruita sulla base di disposizioni generali come quelle contenute nei primi dodici articoli della Costituzione (cfr. pp. 67-78).