

PREFAZIONE

Il lavoro tra cittadinanza e famiglia¹

I Convegni su “La cittadinanza” e su “Lavoro, famiglia, welfare” sono dedicati alla memoria di Marco Biagi, nell’anniversario dell’assassinio. Come di consueto, essi hanno visto diversi protagonisti oltre al CEDRI e al Dipartimento di Diritto privato e pubblico dell’economia: il Centro per la Dottrina sociale della Chiesa, i Consulenti del lavoro della Provincia di Milano e la Provincia di Milano. Le iniziative sono state promosse congiuntamente con il Comitato Università-Mondo del lavoro. I convegni di primavera sono sempre stati un’occasione che il CEDRI vuole connotata dalla massima collaborazione delle varie istituzioni che all’interno dell’Università si occupano di problemi del lavoro: la caratteristica saliente è l’interdisciplinarietà, ovvero la chiamata di punti di vista diversi da quelli fatti valere dal Diritto del lavoro che devono aiutare, appunto, il Diritto del lavoro, ad avere una maggiore capacità di analisi e di penetrazione problematica dei temi oggetto di discussione.

La cittadinanza è l’ultima delle tappe che riguarda la Carta dei diritti fondamentali di Nizza. Oggi inglobata nel Trattato di Lisbona, quindi facente parte della costituzione europea, ha avuto questa felice idea di ordinare i diritti fondamentali dell’Unione Europea all’interno dei valori fondamentali; il valore, innanzitutto, della dignità, il valore della libertà, il valore dell’uguaglianza, il valore della solidarietà e, infine, il valore della cittadinanza, oltre che il valore della giustizia.

Quindi la cittadinanza è l’ultima tappa di un percorso che ci ha impegnati in questi anni, con una rivisitazione interdisciplinare di questi valori fondamentali. Più che interpretare i singoli articoli che compongono appunto la dichiarazione, abbiamo voluto cogliere il senso della previsione di questi valori fondamentali e vedere come essi interpellano non solo il Diritto del lavoro, ma tutte le scienze sociali e, quindi, consentono un percorso di avvicinamento, un dialogo tra le discipline, come dovrebbe avvenire sempre. Siamo, dunque, molto contenti, perché con il Convegno sulla cittadinanza siamo riusciti a percorrere l’intera tappa.

¹ Il presente contributo è apparso in M. NAPOLI, *Diritto del lavoro. In trasformazione*, Giappichelli, Torino 2014, pp. 183 ss.

La cittadinanza evoca a prima vista un'idea di orgoglio. È difficile non collegare l'idea della cittadinanza all'orgoglio di appartenere alla *civitas*, di avere una cittadinanza di un determinato tipo. Ricordiamo quasi l'urlo di Paolo di Tarso arrestato che dice: *civis romanus sum!* Sono cittadino romano. E in questa espressione del grande apostolo troviamo la sintesi della cittadinanza nel mondo antico. Troviamo la sintesi sia della cittadinanza della razionalità ateniese, sia della cittadinanza trascendente della tradizione biblica ebraica. La tradizione della cittadinanza romana basata sulla razionalità, trascendenza ed equità riassume i fattori fondamentali di fondazione della civiltà moderna al lume del cristianesimo. Ed è questa la ragione fondamentale per cui senza risalire al passato – cosa che è diventata troppo impegnativa – abbiamo voluto che in questa nostra iniziativa sulla cittadinanza ci fosse almeno una riflessione sul testo fondamentale, fondatore della categoria in chiave moderna della cittadinanza, attraverso l'opera di Agostino d'Ippona.

Lasciando ovviamente lo spazio a questa dimensione ampia del concetto di cittadinanza – non solo giuridica, dunque, ma ampia, ontologica e fenomenologica – vorrei solo ricordare il rapporto tra Diritto del lavoro e cittadinanza, facendo alcune riflessioni.

Il Diritto del lavoro è nato proprio per riempire di contenuti il dato formale della cittadinanza che gli Stati avevano riconosciuto, soprattutto gli Stati moderni borghesi, fondati sul principio di eguaglianza e sulla libertà di contratto: lo Stato di diritto nato dalle rivoluzioni settecentesche. Il Diritto del lavoro ha riempito di contenuto il concetto di cittadinanza, facendo scoprire la cittadinanza sociale. È con il Diritto del lavoro che nascono i primi sistemi di *welfare*, i primi sistemi di protezione sociale. E la stessa protezione delle condizioni di lavoro assicurato dalla legge e dalla contrattazione collettiva è l'espressione per l'appunto di un riempimento di spazio che il concetto di cittadinanza giuridicamente posto non riesce a colmare.

Si spiega così la trasformazione dello Stato liberale in Stato pluriclasse moderno, quale è delineato poi nel nostro sistema dei primi articoli della Carta Costituzionale che immediatamente non nominano i cittadini, ma pongono i diritti in generale nei confronti di tutte le persone. Per la visione personalistica, penso soprattutto all'art. 2 della Costituzione che garantisce i diritti inviolabili dell'uomo sia come singolo, sia nella formazione sociale in cui opera.

Quindi c'è questa duplice affermazione dell'appartenenza dei diritti al mondo dell'etica e al mondo del diritto, superando le antiche contrapposizioni "il diritto è solo etica, il diritto è solo diritto positivo". I diritti dell'uomo che la Carta costituzionale riconosce, e non emana, sono diritti che si spiegano sia in chiave trascendente con riferimento etico, sia in chiave di diritto positivo, perché senza diritto positivo non c'è la di-

mensione giuridica. Il Diritto del lavoro collega dunque allo stato di lavoratore quel riempimento di cittadinanza sociale assicurata soprattutto dalle forme di *welfare* moderno, di cui ai relativi articoli costituzionali.

Qui vedete allora chiaramente il valore integrativo del diritto del lavoro rispetto al valore della cittadinanza: quello che non è conseguibile con la pura cittadinanza – diritti politici e civili – si realizza tramite il Diritto del lavoro.

Ma vi è un secondo aspetto dei rapporti tra Diritto del lavoro e cittadinanza, ed è un aspetto per il quale il Diritto del lavoro ha fatto da volano espansivo del concetto di cittadinanza. Quindi in un primo momento la Previdenza sociale o il Diritto del lavoro in generale integravano lo stato di cittadinanza e in un secondo momento invece – e qui vengo soprattutto alla soluzione dell'art. 38 Cost., anche se questo risente ancora del primitivo collegamento con il lavoro – si fa riferimento appunto alla cittadinanza in chiave sociale. La cittadinanza sociale è una variante della cittadinanza, e quindi non c'è bisogno di richiamare la condizione lavorativa della persona, perché appunto questa è una prerogativa della cittadinanza in quanto tale. Mi riferisco ai sistemi universalistici di *welfare*, dei quali un'espressione concreta nel nostro ordinamento è la tutela sanitaria che viene riconosciuta direttamente ai cittadini, prescindendo dalla condizione di lavoratore.

Qui si delinea una tendenza a inglobare addirittura lo stesso Diritto del lavoro nel concetto di cittadinanza sociale. Umberto Romagnoli dice sempre che il Diritto del lavoro è il diritto della cittadinanza operosa. Adesso gli storici del diritto – penso a Pietro Costa, per esempio – dicono che la cifra fondamentale del Diritto del lavoro post bellico è appunto quello della cittadinanza sociale. Con qualche pericolo, mi preme però osservare, perché sembrerebbe quasi che le relazioni sindacali, che oggi sono tanto importanti, finiscano annebbiare in un concetto generico di cittadinanza sociale.

Una terza dimensione, forse la più trattata nel Convegno, è quella che vede, di nuovo, una valenza disgiuntiva tra cittadinanza e lavoro, ed è quella che tocca soprattutto la distinzione tra cittadini e stranieri. Oggi la cittadinanza, alla quale non davamo molta importanza in passato perché tutti gli abitanti di un popolo erano cittadini, più o meno, salvo qualche piccola eccezione, si ripropone come *status*, titolarità di determinati diritti, oltre che di doveri, ai quali non accedono, appunto, i non cittadini, gli stranieri. La situazione è particolarmente delicata soprattutto per gli extracomunitari, perché per gli stranieri comunitari vale il principio dell'estensione dei diritti previsti dagli ordinamenti nazionali.

Allora torniamo a un concetto che pone di nuovo una distanza tra cittadinanza e lavoro. Il Diritto del lavoro, ancora una volta, è in anticipo sui tempi, perché dal punto di vista giuridico la totalità del Diritto del

lavoro interno si applica anche ai cittadini extracomunitari che hanno un regolare rapporto di lavoro. Quindi il diritto del lavoro ancora una volta svolge la funzione di riempimento dello *status civitatis*. Però, nello stesso momento si aprono delle falle sui contorni del Diritto del lavoro, soprattutto sulle politiche sociali e sulle politiche di *welfare*. La Corte Costituzionale ha dovuto intraprendere una forte battaglia per eliminare dall'ordinamento quelle limitazioni nella titolarità dei diritti che sono attribuite allo stato di cittadinanza. Lo stato di cittadinanza, che prima aveva un valore di riempimento, diventa oggi uno stato limitativo rispetto alle pretese e alle attese soprattutto dei cittadini extracomunitari. La cittadinanza diviene addirittura la meta fondamentale da perseguire.

L'apporto del Diritto del lavoro alla tematica della cittadinanza si può articolare in questi tre momenti, che corrispondono poi ad altrettante fasi storiche.

L'incontro su "Lavoro, famiglia, welfare" segue dunque il ciclo di convegni annuali dedicato ai valori fondamentali della Carta di Nizza, che sono poi i valori fondanti della cultura occidentale di ispirazione cristiana: la dignità, l'eguaglianza, la libertà, la solidarietà, la cittadinanza.

Dopo questa impegnativa tematica abbiamo voluto affrontare il complesso argomento "Lavoro, famiglia, welfare". Sapevo dell'incontro mondiale per le famiglie che si terrà alla presenza del Papa qui a Milano alla fine di maggio 2012. E ho voluto allora scegliere quest'anno per affrontare questo tema, non solo come sviluppo logico e naturale dei discorsi che abbiamo condotto sino ad ora, ma anche come omaggio a questa iniziativa. Non abbiamo fatto alcuno specifico riferimento proprio per evitare invasioni: facciamo una cosa che è della Chiesa, ma la facciamo da laici, senza compromettere nessuno, anche se la copertura del Centro per la dottrina sociale è una cosa che ci inorgoglisce e ci onora.

Qui si tratta di far combinare tra di loro gruppi di norme presenti a livello costituzionale: mai come oggi questo tema, più di altri, prevede l'intervento plurale di norme costituzionali. Qui vengono in rilievo le tematiche classiche del diritto al lavoro: la Repubblica italiana è fondata sul lavoro (art. 1), il diritto al lavoro dell'art. 4, l'art. 35 e la tutela del lavoro in ogni sua forma. Da una parte, dunque, il lavoro, che è iperprotetto nella carta costituzionale e si sviluppa poi nel Diritto del lavoro. Ma la carta costituzionale disciplina, poi, anche il tema della famiglia, nel quadro della visione pluralistica che serve anche al lavoro, perché la nostra carta costituzionale all'art. 29 dichiara espressamente la famiglia "società naturale fondata sul matrimonio", ripercorrendo con formula sintetica la dottrina sociale della Chiesa, come dirò poi.

Ma c'è un articolo specifico che dà il senso anche al titolo, e cioè l'apertura alla dimensione familiare della teoria del giusto salario, della

giusta retribuzione, che è l'art. 36. Qui c'è una derivazione diretta dalla dottrina sociale della Chiesa, in particolare dalla *Quadragesimo anno*, che ha integrato la dottrina del giusto salario della *Rerum Novarum*, introducendo la dinamica familiare. Questo è forse l'aspetto più bello, accanto al ricordo del principio di sussidiarietà, della *Quadragesimo anno*. Non solo, ma la triade "lavoro, famiglia, Stato" è oggetto del radiomessaggio di Pio XII della Pentecoste del 1941, in occasione del cinquantenario della *Rerum Novarum*. Nella Carta costituzionale l'art. 36 riprende di pari passo tutti questi aspetti, perché si parla non solo del principio di proporzionalità, classico principio liberale di giustizia distributiva, ma si fa riferimento al salario giusto, ispirandosi alla dottrina sociale della Chiesa, il salario che serve a garantire al lavoratore e alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa. Abbiamo dunque uno stretto legame tra famiglia ed esistenza libera e dignitosa, purché i mezzi di sostentamento siano adeguati. Si tratta del tema lavorista per eccellenza.

Come ha reagito il Diritto del lavoro a questo coacervo di norme: le norme sulla famiglia e le norme sul lavoro? Ha reagito non molto positivamente, perché il Diritto del lavoro, in base alla cultura dominante, è stato un diritto fondato sulla dimensione del singolo, perfino quando si propone di proteggere la parte debole dei rapporti familiari, come sono i minori e le donne. E il Diritto del lavoro in quanto tale non si è mai occupato, se non in qualche istituto, della famiglia: gli istituti degli assegni familiari, che sono attuazione del principio costituzionale dell'art. 36. Ma per altri versi la dimensione familiare, che è la dimensione naturale dell'essere sociale – non a caso la Costituzione inserisce la famiglia nei rapporti etico-sociali, e quindi la visione della famiglia come *welfare* non è del tutto conforme alla carta costituzionale, perché la famiglia precede ed è a monte delle scelte di carattere economico – non è stata valorizzata dal Diritto del lavoro. E per questo allora la dimensione di Stato sociale deve aprirsi ai rapporti familiari, proprio perché la famiglia viene prima del suo essere un soggetto economico.

Per la verità, la contrattazione collettiva e la legge si sono occupati molto di singoli aspetti della famiglia – la dimensione legislativa delle pari opportunità ne è un esempio, la legislazione minorile un altro – manca però la dimensione globale della famiglia come oggetto di protezione e tutela, ma soprattutto di sviluppo. Questo è un po' il senso del Convegno su "Lavoro, famiglia, welfare".

Mario Napoli