

MASSIMO LUCIANI  
(UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA - LA SAPIENZA)

*Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la Repubblica democratica sul  
lavoro*

(Conferenza tenuta a Padova il 12 marzo 2010, nell'ambito del Ciclo di Lezioni e  
Conferenze su "Costituzionalismo e democrazia", organizzato dall'Università degli Studi di  
Padova - Scuola di cultura costituzionale)

## INDICE

- 1.- *Lavoro e lavori.*
- 2.- *Il significato profondo della fondazione della Costituzione sul lavoro.*
- 3.- *La multiforme centralità del lavoro.*
- 4.- *La Costituzione criticata.*
- 5.- *La prescrittività della fondazione sul lavoro.*

### 1.- Lavoro e lavori.

Probabilmente perché sviati dall'implicito accoglimento di una nozione assai ampia di lavoro nei documenti internazionali (la Dichiarazione concernente gli scopi e gli obiettivi dell'OIL, annessa alla Costituzione della stessa organizzazione, al Capo II, lett. a), stabilisce che "*tous les êtres humains, quelle que soit leur race, leur croyance ou leur sexe, ont le droit de poursuivre leur progrès matériel et leur développement spirituel dans la liberté*" e formulazioni analoghe si trovano nella Carta sociale europea)<sup>1</sup> e dall'andamento della stessa discussione in Assemblea Costituente, i costituzionalisti e i lavoristi italiani hanno concentrato la loro attenzione su una questione interpretativa dell'art. 1 Cost. che a mio avviso è meno centrale di quanto si sia ritenuto sinora. Certo, come si sa bene, alla Costituente ci si confrontò accesamente sulla proposta comunista e socialista di qualificare quella italiana come "Repubblica di lavoratori" e, nonostante le rassicurazioni di Basso e di Amendola, i quali avevano precisato che la formulazione non intendeva avere alcuna inflessione classista, all'esito di una complessa vicenda<sup>2</sup>, si preferì aderire alla proposta di mediazione avanzata da Fanfani, che venne appunto recepita nel testo. In quella discussione era naturale che assumesse un'importanza cruciale la definizione della nozione del "tipo" di lavoro cui si era inteso riferirsi, perché se l'accento si fosse posto sul lavoro salariato la proposta Basso-Amendola sarebbe stata la più coerente, mentre se si fosse ritenuto di poter qualificare lavoro qualunque attività volta allo scambio di beni o servizi, o addirittura qualunque attività socialmente utile<sup>3</sup>, si sarebbe dovuto optare per una diversa formulazione. La sconfitta della proposta Basso-Amendola e l'approvazione della mediazione Fanfani hanno suggerito ai commentatori di dare per scontato l'accoglimento in Costituzione di una nozione estremamente ampia di lavoro e di dedicarsi, a questo punto, all'indagine sulle singole forme di manifestazione del lavoro e sulla diversa disciplina che in Costituzione ciascuna di quella forme aveva ricevuto<sup>4</sup>. L'indagine, insomma, ha avuto ad oggetto *i lavori*.

In questo modo, però, ha finito per rimanere in ombra, paradossalmente, *il lavoro*, o per meglio dire il significato profondo della scelta costituzionale di fondare proprio sul lavoro la novella Repubblica democratica. Avendo ad oggetto un *quid* multiforme (in quanto "a

<sup>1</sup> Cfr. l'art. 1. Alla Carta sociale europea ha dato ratificazione ed esecuzione la l. 9 febbraio 1999, n. 30.

<sup>2</sup> Basso la ricostruì nella prospettiva di un progressivo assestamento dei costituenti democristiani su posizioni moderate (L. BASSO, *Il principe senza scettro*, 2<sup>a</sup> ed., Milano, Feltrinelli, 1998, 136 sg.: 1<sup>a</sup> ed. 1958). Mortati, invece, in quella della coerenza complessiva della Costituzione, dovendosi evitare l'equivoco che nell'art. 1 si facesse riferimento ai soli "lavoratori manuali o salariati" (C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, in *Dir. lav.*, 1954, I, 149 sgg., ora in *Raccolta di scritti*, Milano, Giuffrè, 1972, III, 237).

<sup>3</sup> Le varie alternative sono correttamente poste, in forma sintetica, da M. MAZZIOTTI, *Lavoro (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, vol. XXIII, Milano, Giuffrè, 1973, 339 sg.

<sup>4</sup> In questo senso era indirizzata già la pur acuta ricerca di M.S. GIANNINI, *Rilevanza costituzionale del lavoro*,

fattispecie aperta”)<sup>5</sup>, e frammentato in una pluralità indefinita di forme di manifestazione, il riferimento al lavoro - potremmo dire - “in sé” scoloriva e finiva per trasformarsi nell’ennesima riprova del personalismo della nostra Costituzione: non a caso, in quella che mi sembra l’espressione più coerente di questo generale indirizzo, è stato proposto di “intendere la parola «lavoro» come una sineddoche (*pars pro toto*), cioè quale espressione della persona umana, portatrice dei valori riconosciuti dall’art. 2 sia come diritti soggettivi sia come principi oggettivi assunti a parametri di legittimazione materiale del diritto positivo”<sup>6</sup>. Si è smarrita, conseguentemente, la diversità del contenuto precettivo degli artt. 1 e 2 della Costituzione, che, sebbene coerenti l’uno con l’altro, *non dicono la medesima cosa*. Aveva ragione Massimo Severo Giannini a ricordare, più di cinquant’anni or sono, che “il movimento di liberazione delle forze del lavoro dallo sfruttamento di cui sono oggetto [...] si accompagnò costantemente al movimento per la libertà della persona”<sup>7</sup>, ma l’andamento congiunto dei due movimenti non li rendeva la medesima cosa e - soprattutto - non determinava la confusione e sovrapposizione delle loro conquiste.

## 2.- Il significato profondo della fondazione della Costituzione sul lavoro.

Il punto che è rimasto largamente in ombra, mi sembra, è quello dell’identificazione del nucleo concettuale comune a tutte le possibili forme di lavoro: di quello - se si vuole - che, sulla scia di una riflessione di Karl Georg Wurzel, Philipp Heck avrebbe chiamato il *Begriffskern* del lavoro<sup>8</sup>. Il riferimento al lavoro, in effetti, dischiude un campo semantico di tale complessità che diventa indispensabile una delimitazione concettuale, capace di costituire la premessa dell’identificazione di un contenuto precettivo sufficientemente preciso delle previsioni costituzionali.

La nostra tradizione di pensiero consente di scartare con sicurezza solo alcune accezioni di “lavoro” che hanno cittadinanza in culture assai distanti: si pensi alla qualificazione come

---

in *Riv. giur. lav.*, 1949-1950, spec. 3 sgg.

<sup>5</sup> Intendo dire che l’evoluzione delle forme di produzione, della tecnica e del mercato del lavoro può dar vita a modalità prima sconosciute di lavoro, tutte parimenti idonee ad essere ospitate nell’ampio alveo dell’art. 1 della Costituzione. Analogamente, L. MONTUSCHI, *La Costituzione e i lavori*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2009, 159.

<sup>6</sup> Così L. MENGONI, *Fondata sul lavoro: la Repubblica tra diritti inviolabili e doveri inderogabili di solidarietà*, in *Ius*, 1998, 47. Come si accenna nel testo, queste affermazioni costituiscono lo svolgimento più coerente dell’indirizzo prevalente, nel quale i critici hanno visto manifestarsi la “concezione un po’ mitica” del lavoro “come l’espressione più completa della personalità dell’uomo”: così U. PROSPERETTI, *Lavoro (fenomeno giuridico)*, in *Enc. dir.*, vol. XXIII, Milano, Giuffrè, 1973, 327.

<sup>7</sup> M.S. GIANNINI, *Rilevanza costituzionale del lavoro*, cit., 6.

<sup>8</sup> In effetti, la distinzione tra *Begriffskern* e *Begriffshof* dei concetti, contrariamente a quanto comunemente si crede, non è contributo originale di Heck (al quale, peraltro, si deve la terminologia poi affermatasi: P. HECK, *Begriffsbildung und Interessenjurisprudenz*, Tübingen, 1932, 52), ma, a conoscenza di chi scrive, risale almeno a K. G. WURZEL, *Das juristische Denken*, Wien, 1904, 41.

lavoro dell'ascesi, propria dell'induismo<sup>9</sup>, che è del tutto estranea ad una cultura come la nostra, nella quale, una volta finita in ombra la tripartizione aristotelica fra il genere di vita dedito al piacere, quello dedito all'azione (politica) e quello dedito alla contemplazione<sup>10</sup>, la bipartizione fra *vita activa* e *vita contemplativa* è divenuta centrale<sup>11</sup>: la stessa, risalente, affermazione della superiorità della seconda sulla prima conferma il rapporto di alterità che fra di esse intercorre. Alterità che resta, va detto, nonostante che delle due categorie sia stata prospettata una concezione non estrema già dai Padri della Chiesa. In Sant'Agostino, in particolare, si trova che la vita contemplativa non è vita inerte<sup>12</sup> e che la vita attiva non è separata dalla contemplazione di Dio: "non si deve coltivare la quiete al punto di non pensare, nella quiete, all'utile del prossimo; né praticare l'azione trascurando la contemplazione di Dio"; questo perché la contemplazione è finalizzata alla scoperta della verità e i frutti della scoperta debbono essere messi a disposizione di tutti, e perché l'azione non deve servire alla ricerca del potere fine a se stesso, ma alla garanzia del bene dei subordinati<sup>13</sup>.

Ma torniamo al punto. Se si può dire con certezza che l'ascesi non rientra nel dominio semantico del lemma "lavoro", non si può nutrire la medesima certezza in casi più problematici: sono aperti molti interrogativi su quale sia il denotato del denotante "lavoro" e – quel che qui maggiormente interessa – su quale sia questo denotato nel dominio specifico del nostro diritto costituzionale positivo. Qualunque forma di intervento dell'uomo sul mondo è lavoro? Oppure è "veramente" lavoro soltanto il lavoro produttivo (e non quello improduttivo)? O soltanto quello manuale (e non quello intellettuale)? Troppe e troppo diverse sono le posizioni sostenute in proposito nel corso del tempo perché sia possibile identificare un'unità linguistica e concettuale. Un "nucleo concettuale", tuttavia, bisogna pur trovarlo.

Una pista preziosa di ricerca è additata da Hannah Arendt e dalla sua tripartizione delle forme di attività dell'uomo nel mondo: l'attività lavorativa, l'operare, l'azione<sup>14</sup>. La prima – l'attività lavorativa – è intimamente connessa alla sfera delle necessità, del bisogno, della riproduzione della specie. E' la sfera dell'*animal laborans*, dominatore, se si vuole, degli animali del mondo, ma *animal* egli stesso, in quanto soggetto interamente ai condizionamenti

---

<sup>9</sup> C. GUENZI, *Il concetto di lavoro nel mondo indù*, in *Parolechiave*, n. 14/15-1997, 121 sgg.

<sup>10</sup> *Etica Nicomachea*, I (A), 5, 1095b, 16 sgg.

<sup>11</sup> H. ARENDT, *The Human Condition*, Chicago, The University of Chicago, 1958, trad. it. di S. Finzi, *Vita activa. La condizione umana*, Milano, Bompiani, 1994, 10 sgg.

<sup>12</sup> *De Civitate Dei*, 19, 2.

<sup>13</sup> *De Civitate Dei*, 19, 19. Il brano riportato nel testo è nella versione di C. Carena, Einaudi- Gallimard, s.l., 1992, 931. Ma v. anche le riflessioni di San Tommaso, *Summa theologiae*, IIa IIae, q. 188, a. 6, sulla superiorità di una vita contemplativa non ripiegata su se stessa: "Sicut enim maius est illuminare quam lucere solum, ita maius est contemplata aliis tradere quam solum contemplari".

materiali della natura. La seconda – l’opera – è connessa alla sfera dell’artificialità; l’opera è l’artificio prodotto dall’uomo, da questi creato grazie alla manipolazione degli elementi naturali, anche alla violenza su di essi. E’, questa, la sfera in cui agisce l’*homo faber: homo*, appunto, non più *animal*. La terza – l’azione – è la sfera della libertà, del dialogo e del rapporto sociale, della vita politica. E’, questa, la sfera in cui agisce l’*homo politicus*. *Homo*, una volta di più, ma *cum hominibus*, con altri soggetti, non più solo *faber* di qualcosa in virtù dell’isolato rapporto con l’oggetto.

Ora, il complesso delle norme costituzionali dimostra che, con il riferimento al lavoro, i Costituenti hanno voluto far sì che nessuna di queste tre sfere dell’agire umano fosse tenuta in disparte. Nondimeno, la scelta di riferirsi proprio al lavoro e di collocarlo alla base dell’edificio costituzionale ha un’oggettività che trascende la concreta vicenda storica e possiede un senso profondo, che si imprime fortemente su tutto l’edificio costituzionale.

Se si è fatto specifico riferimento al lavoro, infatti, è perché, tra le varie forme dell’agire umano, la Costituzione ha consapevolmente assunto a paradigma, anzitutto, l’arendtiana *attività lavorativa*. Può sembrare sorprendente che a fondamento di una costituzione democratica, che immette la libertà di tutti nello stesso territorio, prima inaccessibile, del governo dello Stato, sia collocata la dimensione del bisogno e della necessità. Guardando più a fondo, però, si capisce bene perché sia così. Nel mondo classico, per i greci e per i romani, “lavorare significava essere fatti schiavi della necessità” e “poiché gli uomini erano dominati dalle necessità della vita, potevano conquistare la loro libertà solo attraverso il dominio su quelli che assoggettavano con la forza alle necessità”<sup>15</sup>. La società schiavista, a ben vedere, era il regno della massima libertà dell’uomo, in quanto svincolato dalla sua condizione animale. E, a ben vedere, questa libertà di pochi non era nemmeno pagata con l’illibertà di molti, perché lo schiavo, ridotto a *res* o a mero *animal* disumanizzato, non partecipava della dimensione della libertà, che è propriamente umana (sicché la sua non era una condizione di illibertà, ma semmai di a-libertà).

Tutto cambia con la condanna al lavoro che viene inflitta dalla tradizione giudaico-cristiana a *tutti* gli uomini, in ragione di un peccato originale imputabile alla specie intera: se tutti erano stati parimenti colpiti dalla maledizione del lavoro come fatica, la prospettiva della liberazione dal lavoro di alcuni a prezzo della disumanizzazione, reificazione, animalizzazione di altri non era più praticabile. Alla prospettiva della libertà (di pochi) si contrapponeva, con radicale incompatibilità, la prospettiva dell’eguaglianza (di tutti).

---

<sup>14</sup> H. ARENDT, *Vita activa*, cit. 8.

<sup>15</sup> H. ARENDT, *Vita activa*, cit. 60.

Eguaglianza di condannati e di maledetti, fosca e drammatica, ma pur sempre eguaglianza, alla quale nessuno può sfuggire. Né la conclusione cambia se, come ha fatto la Chiesa cattolica<sup>16</sup>, si cerca di qualificare il lavoro non solo come *maledizione* (in quanto fatica)<sup>17</sup>, ma anche come *benedizione* (in quanto strumento di quel dominio del mondo che Dio ha concesso agli uomini)<sup>18</sup>: anche in questo caso si tratta di una condizione universalmente umana e in quanto tale da tutti condivisa: “*Il lavoro è una delle caratteristiche che distinguono l’uomo dal resto delle creature, la cui attività, connessa col mantenimento della vita, non si può chiamare lavoro; solo l’uomo ne è capace e solo l’uomo lo compie, riempiendo al tempo stesso con il lavoro la sua esistenza sulla terra*”<sup>19</sup>. E non cambia nemmeno se, con Kierkegaard, la prospettiva antropologica e quella etica vengono unificate, appunto nella “convinzione etica” dell’importanza del lavoro “lotta per il sostentamento”, in virtù del quale “l’uomo è più grande di ogni altra creatura, nel provvedere a se stesso”. Non cambia, appunto, perché anche qui il lavoro è la condizione naturale (ed etica) di tutti gli uomini, sebbene qualcuno, grazie al modo di strutturazione dei rapporti economici e sociali, possa “liberarsene”, ma con questo rinunciando a ciò che di più propriamente umano è in lui<sup>20</sup>.

Qui, in definitiva, mi sembra stare quel nucleo più riposto del lavoro, di *qualunque* lavoro; un nucleo che trova espressione in molte lingue occidentali, nelle quali - come si è osservato esattamente - la parola lavoro conserva “il significato di fatica e sforzo penoso”<sup>21</sup>. Che potrà anche essere gratificante anziché abbrutente, creativo anziché ripetitivo, ma che avrà sempre, quale comune denominatore, l’elemento del sacrificio. Del resto, già San Tommaso aveva qualificato tutti i lavori come lavori manuali: “*sub opere manuali intelliguntur omnia humana officia ex quibus homines victum lucrantur, sive manibus, sive pedibus, sive lingua fiant*”<sup>22</sup>. Tanto, per la ragione essenziale che “*manus est organum organorum, per opus manuum omnis operatio intelligitur de qua aliquis potest licite victum lucrari*”. Osservazione, questa, di somma profondità, dalla quale si desume che il rapporto dell’uomo con il mondo della produzione è fatalmente mediato dal suo essere fisico. E quindi - è il punto che mi preme

---

<sup>16</sup> V., da ultimo, l’Enciclica *Laborem exercens* di Giovanni Paolo II, par. 27. Peraltro, la formulazione forse più felice della posizione descritta nel testo non si trova in un documento del magistero pontificio, ma nel par. 55 del *Codice di Camaldoli*: “Il lavoro, come mezzo voluto da Dio per il perfezionamento della persona umana e per il dominio dell’uomo sul mondo ha una sua dignità che non può essere sminuita né dalla fatica che esso comporta né dalle particolari modalità con le quali esso deve essere svolto”.

<sup>17</sup> *Genesi*, 3, 17.

<sup>18</sup> *Genesi*, 1, 26-28.

<sup>19</sup> Enciclica *Laborem exercens*, Introduzione (cors. nell’orig.).

<sup>20</sup> *Enten-Eller* (1843), trad. it. di K. M. Guldbrandsen e R. Cantoni, *Aut-Aut*, Milano, Mondadori, 2008, spec. 165 sgg.

<sup>21</sup> U. PROSPERETTI, *Lavoro*, cit., 328.

sottolineare - dal suo “sforzo penoso”.

Collocato in questa prospettiva, il richiamo costituzionale al lavoro, anzitutto nel suo nucleo essenziale di attività lavorativa, si spiega benissimo ed è ben lungi dal costituire un paradosso: qui si esprime con la massima precisione, anzi, la volontà di *fondare la Repubblica su un elemento profondamente egualitario e addirittura universalistico*, su un dato insuperabilmente *umano*. La fondazione sul lavoro, insomma, non si collega solamente al riconoscimento del diritto al lavoro da parte del successivo art. 4 (che è essenziale, perché le garanzie del lavoro, ovviamente, valgono solo per chi lo ha, così come solo chi ha lavoro, se non ha mezzi, può sopravvivere), ma anticipa il riconoscimento del principio di eguaglianza da parte dell'art. 3 e fa di questo la logica conseguenza della scelta fondativa compiuta *in apicibus*. Questo sia per il profilo dell'eguaglianza formale di cui al primo comma (in quanto il fondamento sul lavoro, come abbiamo visto, ha un significato addirittura universalista), sia per il profilo dell'eguaglianza sostanziale di cui al secondo comma (perché è solo con l'emancipazione dei lavoratori che il progetto di società “nuova” disegnato dalla Costituzione può essere realizzato). Il progetto di evoluzione sociale tracciato dall'art. 3, comma 2, inoltre, segna anche il profondo distacco della concezione della Costituzione da quella arendtiana: sebbene il lavoro sia *antropologicamente* legato alla sfera della riproduzione, per la Costituzione è concepibile un progetto *politico* che, per quanto possibile, lo faccia fuoriuscire da quella sfera e lo renda un fattore di emancipazione sociale.

Quanto all'*azione* (sempre in senso arendtiano), è lo stesso art. 1 che la evoca con assoluta puntualità, laddove ha cura di precisare che quella che è fondata sul lavoro è una Repubblica *democratica*. L'affiancamento di questa qualificazione alla fondazione sul lavoro ha un significato oggettivo che va ben al di là dell'intenzione di elaborare una formula sintetica che mettesse in luce, assieme, tutti i principali tratti distintivi del nuovo ordine costituzionale. La scelta della democrazia, infatti, sottintende che, oltre all'eguaglianza, implicata dal riferimento al lavoro, l'altro principio fondativo della Repubblica è la libertà. Quali che siano gli elementi propri di ciò che chiamiamo “democrazia” (il che, come è ben noto, è problematico)<sup>23</sup>, con quel termine si allude ad una forma di governo della quale sono costitutive l'autodeterminazione e la libertà, in contrapposizione alle forme di governo eteronome per tutti salvo che per uno (la monarchia) o eteronome per molti salvo che per

---

<sup>22</sup> *Summa Theologiae*, II<sup>a</sup>, II<sup>ae</sup>, q. 187, a. 3, co.

<sup>23</sup> V., per tutti, R. DAHL, *Democracy and its Critics*, New Haven-London, Yale University Press, 1989, trad. it. della Scritum s.n.c., *La democrazia e i suoi critici*, Roma, Editori Riuniti, 1990, spec. 164 sgg. e 336; ID., *On Democracy*, New Haven-London, Yale University Press, 1998, trad. it. di C. Paternò, *Sulla democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2000, spec. 41 sgg.

pochi (l'aristocrazia). E' nella Repubblica democratica, dunque, che c'è spazio per l'azione dell'*homo politicus* e questo la Costituzione ha voluto dire all'art. 1.

Quanto, infine, all'arendtiano *operare*, nell'art. 1 il riferimento è più nascosto. In qualche misura, tuttavia, si può dire ch'esso sia evocato dalla previsione dei limiti *giuridici* della sovranità popolare, perché quei limiti si collocano in una porzione di spazio in cui si incrociano la sfera prepolitica in cui *opera l'homo faber (artifex)* e quella politica in cui *agisce l'homo politicus*. Le regole costituzionali, infatti, per un verso, sono manifestazione della *scienza* del governo (che sta sul piano astratto del legame politico da costruire) e per l'altro della *pratica* del governo (che sta sul piano concreto del legame politico già costruito)<sup>24</sup>. Sia l'operare che l'agire, dunque, si intrecciano nella loro definizione. In ogni caso, almeno la proclamazione della libertà dell'arte e della scienza da parte dell'art. 33 fa intendere quanto l'*homo artifex* sia iscritto nel cerchio semantico tracciato dall'art. 1.

Il rigetto (peraltro per soli dodici voti) della formulazione preferita da comunisti e socialisti ("Repubblica di lavoratori") e l'accoglimento della proposta di mediazione avanzata da Fanfani indicano chiaramente l'ampiezza della nozione di "lavoro" e di "lavoratore" fatta propria dalla Costituzione. Non per questo, tuttavia, il nucleo concettuale del lavoro si è dissolto.

### 3.- *La multiforme centralità del lavoro.*

La valenza egualitaria ed eguagliatrice del riferimento al lavoro come fondamento della Repubblica sottintende la *centralità antropologica* del lavoro, inteso come tratto tipico della condizione umana. Tratto tipico, appunto, ma non per questo inescapabile: la Costituzione non è il Libro della Genesi e sa perfettamente che le concrete forme di produzione e di distribuzione dei beni possono operare nel senso della liberazione di qualcuno dal giogo del lavoro. Era stato possibile nella società schiavista e nulla escludeva che fosse possibile in una società capitalista (sebbene in forme assai diverse: lo sfruttamento non è l'asservimento, sia perché implica un rapporto contrattuale, almeno formalmente paritario, sia perché oggetto del contratto non è l'"uomo", ma la sua forza-lavoro, assunta come merce astratta, liberamente

---

<sup>24</sup> Intendo dire che quando si scrivono le regole costituzionali lo si fa sulla base della considerazione dei principi generali del "buon governo" e per dettare la miglior disciplina della comunità politica che si sta costruendo, ma che questi principi sono calati nel concreto di rapporti politici che in qualche misura sono storicamente già definiti. Fra le molte, anche la vicenda costituzionale italiana chiarisce bene il punto: si volle scrivere una Costituzione "ben fatta", certo, ma quel che si poteva "ben fare" era delimitato dai rapporti di forza fra i contraenti e dalle costellazioni di valore nelle quali essi si riconoscevano.

Anche questa problematica è indagata da H. ARENDT, *Vita activa*, cit., spec. 142 sgg., che, peraltro (anche differenziando l'esperienza greca da quella romana), estremizza la separazione delle due sfere di cui si parla nel testo, che a me sembrano, invece, per il profilo che ho segnalato, in più punti sovrapposte.

negoziabile). E' per questo che il secondo comma dell'art. 4 eleva il lavoro a dovere oltre che a diritto, presupponendo che (sebbene solo per una minoranza) il lavoro possa non darsi come un essere, ma imponendo che sia assunto come un dover essere.

Se si è scelto di costruire il lavoro (anche) come un dovere, dunque, è perché si è ritenuto che laddove la sua centralità antropologica venisse a mancare, soccorrerebbe la sua *centralità etica*: il lavoro è l'espressione primaria della partecipazione del singolo al vincolo sociale ed è attraverso il lavoro che ciascuno 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. Come ormai molti anni fa Costantino Mortati ha scritto nel suo *Commento* all'articolo 1 della Costituzione, il lavoro è stato identificato come il "valore da assumere come fattore necessario alla ricostituzione di una nuova unità spirituale, richiedente un processo di progressiva omogeneizzazione della base sociale, presupposto per sorgere di una corrispondente struttura organizzativa, di un nuovo tipo di collegamento fra comunità e Stato"<sup>25</sup>. L'idea di questa centralità etica, del resto, era condivisa sia dai Costituenti cattolici (come Mortati, appunto, che parlerà esplicitamente del lavoro come "valore etico su cui poggia lo Stato")<sup>26</sup> che da quelli socialisti e comunisti. I primi credevano in ciò che più di recente ha ribadito, con particolare vigore, la *Laborem exercens*: non vi sarebbe, infatti, "alcun dubbio che il lavoro umano abbia un suo valore etico, il quale senza mezzi termini e direttamente rimane legato al fatto che colui che lo compie è una persona, un soggetto consapevole e libero, cioè un soggetto che decide di se stesso"<sup>27</sup>. Per i secondi (ma sul punto l'accordo con molti cattolici era saldissimo)<sup>28</sup>, valeva l'idea, enunciata da Giannini già in sede di primissimo commento alla Costituzione, che solo il lavoro fosse "il titolo di dignità del cittadino" e che il privilegio, anche economico, non potesse sorreggere quella dignità e ne fosse anzi nemico<sup>29</sup>. Peraltro, nemmeno per i Costituenti liberali la centralità etica

---

<sup>25</sup> C. MORTATI, *Articolo 1*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna - Roma, Zanichelli - Il Foro Italiano, 1975, 10.

<sup>26</sup> C. MORTATI, *Il diritto al lavoro secondo la Costituzione della Repubblica (Natura giuridica, efficacia, garanzie)*, in *Atti della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla disoccupazione*, Roma, 1953, vol. IV, t. I, 75 sgg., ora in *Raccolta di scritti*, vol. III, Milano, Giuffrè, 1972, 144.

<sup>27</sup> Enciclica *Laborem exercens*, par. 6.

<sup>28</sup> Basta pensare alle posizioni di Mortati, poi ribadite, in sede scientifica, in C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, cit., 228: il lavoro è, per la Costituzione, il "criterio generale idoneo a qualificare il valore sociale della persona".

<sup>29</sup> M.S. GIANNINI, *Rilevanza costituzionale del lavoro*, cit., 18. Per Giannini, la fondazione della Repubblica sul lavoro non era affatto priva di significato e stava ad indicare, appunto, che "nella nostra Repubblica non si dovrebbero riconoscere i privilegi economici, perché condannevoli" e che, come si è ricordato nel testo, solo il lavoro costituisce la misura della dignità.

Di recente, sempre in quella tradizione di pensiero e di politica, la prospettiva della centralità etica del lavoro parrebbe essere stata rovesciata da Mario Tronti in un'intervista rilasciata a Pasquale Serra (pubblicata in M. TRONTI, *Non si può accettare*, Roma, Ediesse, 2009). Per Tronti, infatti, "Il lavoro per noi non è un valore. Un

del lavoro era, a rigore, una nozione estranea, se è vero che, per un verso, John Locke (anche se molti liberali “disattenti” spesso lo dimenticano) identificava nel lavoro il fondamento legittimante della proprietà<sup>30</sup> e, per l’altro, la stessa riduzione dell’uomo a *machine à travailler*, constatata dal famoso discorso tenuto dall’abate Sieyès all’Assemblea costituente francese il 7 settembre 1789, implicava come fatale (sebbene, forse, paradossale) conseguenza l’assunzione del lavoro a presupposto della cittadinanza<sup>31</sup>.

Centrale, però, il lavoro lo è anche per un’altra ragione. Come risulta non solo dall’art. 1, ma anche dal primo comma dell’art. 4 e dagli artt. 41 e 43, al lavoro è assegnata anche un’evidente *centralità economica*. La Repubblica che sta nascendo intende usare gli strumenti dell’economia sociale di mercato, diffidando delle capacità autoregolatrici dell’iniziativa privata e impegnandosi ad una politica di massima occupazione, costruita come “un vero e

---

valore, produttore di plusvalore, lo è semmai per il capitale. Non stiamo dalla parte dei lavoratori, perché lavorare è bello, o perché il lavoro nobilita l’uomo. Siamo dalla parte dei lavoratori perché sono sfruttati dai padroni e lo sfruttamento non si può accettare”. Qui, però, il bersaglio della critica non è tanto il lavoro in sé, quanto la riduzione del lavoro a merce e del lavoratore a forza lavoro, elemento di un processo produttivo che va a vantaggio essenzialmente del capitale.

<sup>30</sup> *Two Treatises of Government*, II, Cap. V, par. 27. Il ragionamento di Locke si articola così: a) ogni uomo è “proprietario” del proprio lavoro (“The labour of his body, and the work of his hands, we may say, are properly his”); b) la proprietà ha ad oggetto cose che sono strappate alla natura (“remove[d] out of the state that nature hath provided”); c) a queste cose l’uomo ha unito il proprio lavoro (“he hath mixed his labour with”); d) poiché alle cose si è congiunto il lavoro dell’uomo, questi ha sulle cose un diritto di proprietà, almeno a condizione che agli altri restino, in comune, beni sufficienti (“for this labour being the unquestionable property of the labourer, no man but he can have a right to what that is once joined to, at least where there is enough, and as good, left in common for others”).

Per evitare equivoci rispetto a quanto detto nel testo, comunque, è bene ricordare che, al di là della personale posizione di Locke, il collegamento tra lavoro e proprietà è patrimonio più della dottrina sociale cattolica che del pensiero liberale (basta pensare, fra i documenti “laici” al par. 73 del *Codice di Camaldoli*, che vedeva la legittimazione della proprietà “nella possibilità di consolidare nel tempo i frutti del lavoro personale” e, fra i documenti del magistero pontificio, da ultimo, all’Enciclica *Centesimus Annus* di Giovanni Paolo II, nella quale, oltre a precisare che la proprietà è legittima se acquisita con il lavoro - par. 31 - si aggiunge che essa resta legittima solo se è finalizzata ad un lavoro utile e ritorna illegittima se non è valorizzata - par. 43), sebbene, come ha dimostrato Alessandro Giuliani, esso fosse stato elaborato già dai giuristi medievali, nel contesto della costruzione di principi normativi più funzionali allo sviluppo del commercio (A. GIULIANI, *Giustizia ed ordine economico*, Milano, Giuffrè, 1997, 123 sgg.).

<sup>31</sup> In effetti, la riduzione della persona al lavoratore faceva del lavoro una categoria non solo economica, ma anche politica, di prima grandezza, tant’è vero che lo stesso Sieyès affermava l’inevitabilità del riconoscimento della cittadinanza (e dei diritti ad essa connessi) a tutti i lavoratori.

A questo proposito, anzi, può essere interessante osservare che il collegamento fra lavoro e cittadinanza è rafforzato, nella nostra Costituzione, dall’imposizione del dovere di lavorare nell’art. 4: poiché - come a me sembra - sono i doveri, ancor più dei diritti, che caratterizzano la condizione del cittadino rispetto a quella del non cittadino (mi permetto di rinviare al mio *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali. L’esperienza italiana*, in *Riv. crit. dir. priv.* 1992), la scelta di prevedere esplicitamente il dovere di lavorare manifesta, in trasparenza, quel collegamento. Tutto questo, si badi, in una prospettiva (quella del contrasto al privilegio dei fannulloni benestanti) che non ha nulla a che vedere con quella di alcuni economisti contemporanei, per i quali la disoccupazione non sarebbe mai imputabile ad inefficienze del mercato, ma solo a libere scelte individuali (al non “volere” lavorare).

Sul collegamento tra lavoro e cittadinanza è tornato, di recente, C. PINELLI, “Lavoro” e “progresso” nella Costituzione, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2009, spec. 416. Lo stesso A., *ivi*, 403 sgg., ricostruisce il dibattito in Assemblea costituente sulla (mancata) inclusione dell’inadempimento del dovere di lavoro tra le cause di indegnità capaci di determinare la perdita del diritto di voto.

proprio obbligo giuridico dello Stato”<sup>32</sup> e come “parte predominante della politica generale dello Stato”<sup>33</sup>. In quella che forse è stata la più influente opera di scienza economica del Novecento, e cioè nella *General Theory of Employment, Interest and Money*, John Maynard Keynes affermava che, come già sostenuto dall’economia pre-classica, “ogni cosa è prodotta dal lavoro, coadiuvato da ciò che allora usava chiamarsi arte e che ora si chiama tecnica, dalle risorse naturali [...] e dai risultati del lavoro passato, incorporati in attività capitali [...]”. Per Keynes, quindi, si deve considerare “il lavoro, compresi naturalmente i servizi personali dell’imprenditore e dei suoi collaboratori, come l’unico fattore di produzione, operante in un dato ambiente di tecnica, di risorse naturali, di beni capitali e di domanda effettiva”<sup>34</sup>. Nella Costituzione non troviamo le stesse parole, ma (a parte l’opzione per una disciplina differenziata del lavoro dell’imprenditore) troviamo gli stessi concetti, anche perché - come acutamente osservò Mortati - già il semplice riconoscimento del diritto al lavoro “presuppone la convinzione che l’equilibrio nel mercato del lavoro non si possa attendere dallo spontaneo giuoco dei fattori che operano a determinarlo”<sup>35</sup>. Né la cosa ci può sorprendere, perché è una costante della tradizione giuridica, filosofica ed economica considerare il lavoro, l’arte dell’uomo, centrale nella costituzione dell’identità delle cose e nella determinazione del loro valore. Si pensi, solo per fare alcuni sparsi, ma significativi, esempi di un plurisecolare percorso culturale snodatosi su questi tre piani, a quanto scrivevano Ulpiano<sup>36</sup> e Paolo<sup>37</sup>; alla

<sup>32</sup> C. MORTATI, *Il diritto al lavoro secondo la Costituzione della Repubblica*, cit., 151; ID., *Il lavoro nella Costituzione*, cit., 250.

<sup>33</sup> C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, cit., 252. In un recente studio dedicato alle norme costituzionali sul lavoro si è seccamente criticata quella che sarebbe stata una diffusa (soprattutto in anni passati) lettura della Costituzione, che non avrebbe saputo cogliere la “prevalenza”, in essa, “dell’economia di mercato” e l’assenza di una contrapposizione di principio tra lavoro e capitale, che sarebbero, dunque, in rapporto di “sinergica compatibilità” (G. DI GASPARE, *Il lavoro quale fondamento della Repubblica*, in *Dir. pubbl.*, 2008, spec. 864 sg.). Posizione, questa, che sollecita più di un interrogativo, perché se è vero che (contrariamente a quanto ritenuto, ad es., da C. LAVAGNA, *Costituzione e socialismo*, Bologna, Il Mulino, 1977, *passim*) la nostra non è una costituzione socialista e che è garantita la libertà di iniziativa privata come atto di destinazione del capitale a finalità produttive (A. BALDASSARRE, *Iniziativa economica privata*, in *Enc. dir.*, vol. XXI, Milano, Giuffrè, 1971, 594), non è meno vero che (lo dice la storia, lo dicono i fatti, lo dice l’autorappresentazione delle parti sociali) la pretesa “sinergia” di capitale e lavoro passa per la cruna del conflitto e che proprio quello delle politiche di piena occupazione è l’esempio migliore della difficoltà di costruire *a priori* un rapporto armonico fra capitale e lavoro e della necessità di un intervento pubblico che il conflitto sia capace di mediarlo.

<sup>34</sup> *General Theory of Employment, Interest and Money*, London, Macmillan, 1973 (1<sup>a</sup> ed. 1936), trad. it. di A. Campolongo, riv. da T. Cozzi, Milano, Mondadori, 2009, 347 sg. (cors. nell’orig.).

<sup>35</sup> C. MORTATI, *Il diritto al lavoro secondo la Costituzione della Repubblica*, cit., 152; ID., *Il lavoro nella Costituzione*, cit., 251.

<sup>36</sup> Dig. 50.16.13.1: “Res «abesse» videntur (ut Sabinus ait et Pedius probat) etiam hae, quarum corpus manet, forma mutata est: et ideo si corruptae redditae sint vel transfiguratae, videri abesse, quoniam plerumque plus est in manus pretio, quam in re”.

<sup>37</sup> Dig. 50.16.14: “Labeo et Sabinus existimant, si vestimentum scissum reddatur vel res corrupta reddita sit, veluti scyphi collisi aut tabula rasa pictura, videri rem «abesse», quoniam earum rerum pretium non in substantia, sed in arte sit positum. item si dominus rem, quae furto sibi aberat, ignorans emerit, recte dicitur res abesse, etiamsi postea id ita esse scierit, quia videtur res ei abesse, cui pretium abest”.

critica, più ancora che di San Tommaso<sup>38</sup>, di Avicenna all'usura (che, si badi, era il semplice dare il danaro all'imprestito dietro il corrispettivo di un interesse)<sup>39</sup>; alla concezione marxiana del capitale come lavoro oggettivato, accumulato ("*aufgehäuft*e Arbeit")<sup>40</sup> che si valorizza solo grazie al lavoro vivo che gli si applica.

La Costituzione si colloca all'incrocio fra la centralità antropologica, la centralità etica e la centralità economica del lavoro. Sa perfettamente, la Costituzione, che il modo di produzione che deve presupporre è quello capitalistico e proprio per questo conferisce al lavoro il massimo di attenzione e di garanzie che sia compatibile con le strutture fondamentali dell'economia: il riconoscimento del diritto al lavoro, in quest'ottica, non si risolve tanto nell'attribuzione di una situazione soggettiva individuale, quanto in una precisa indicazione di politica economica in favore delle strategie di piena occupazione.

Manca, invece, al lavoro la *centralità politica*<sup>41</sup>. Abbiamo già visto il senso del collegamento diretto, nell'art. 1, tra il principio democratico e il principio lavorista. Quel collegamento, però, non pone il lavoro e i lavoratori al centro della politica, al centro del governo della *pólis*. A fronte dell'art. 1, ma anche dell'art. 3, secondo comma, che impegna la Repubblica ad assicurare ai lavoratori la partecipazione non solo all'organizzazione economica e sociale, ma anche a quella politica del Paese, si erge infatti non solo, come pur acutamente aveva rilevato Carlo Esposito, il riconoscimento della sovranità in capo ai cittadini (e non ai lavoratori)<sup>42</sup>, ma soprattutto, mi sembra, la previsione dell'art. 49, che affida la determinazione della politica nazionale ai cittadini *associati in partiti*. Sebbene i partiti non detengano il monopolio della politica nazionale<sup>43</sup>, è ad essi che spetta, comunque, il compito essenziale di definirne i contenuti. Certo, si potrebbe obiettare che, mentre i partiti non sono stati istituzionalizzati (non sono stati assunti - cioè - a veri e propri organi

---

<sup>38</sup> Nelle *Quaestiones disputatae* l'Aquinate conduce una serrata critica del prestito di danaro dietro interesse (usura), chiedendosi se questo sia un peccato mortale e rispondendo affermativamente (*De malo. De vitiis capitalibus*. Q. XIII, *De avaritia*, a. 4). Nel suo ragionamento (entro il quale si snoda, sulla scia di Aristotele, anche una profonda ricostruzione del rapporto fra valore d'uso e valore di scambio), tuttavia, il lavoro non svolge alcun ruolo significativo: l'usura è vietata in quanto è "contra iustitiam naturalem", ed è contro la giustizia naturale perché l'uso - appunto - naturale del danaro è il suo consumo ("cuius usus est consumptio eius"), sicché chiedendo danaro per l'uso di danaro si finisce per vendere due volte la medesima cosa.

<sup>39</sup> "Verranno proibiti anche quei mestieri, come l'usura, per i quali gli uomini non hanno bisogno di conoscere le arti che appartengono al consorzio umano" (*Libro della guarigione. Le cose divine*, X Trattato, Cap. 4, par. I.3 (cito dalla trad. it. di A. Bertolacci, Torino, UTET, 2008, 813, cors. mio). Dal che si evince che sono le "arti", e cioè le specifiche abilità (lavorative) dell'uomo che legittimano il suo guadagno.

<sup>40</sup> V., ad es., *Lohnarbeit und Kapital (Lavoro salariato e capitale)*, 1849, Cap. III.

<sup>41</sup> Sebbene - come si è visto alla nt. 31 - il lavoro sia anche una categoria della politica.

<sup>42</sup> C. ESPOSITO, *Commento all'art. 1 della Costituzione*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1948, ora in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, Cedam, 1954, spec. 14 sg.

<sup>43</sup> Così, G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, Milano, Giuffrè, 1973, 35; P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, 1982, vol. XXXII, spec. 95.

costituzionali)<sup>44</sup>, un'istituzionalizzazione quantomeno futura sarebbe stata prevista per i sindacati dall'art. 39, prevedendo addirittura il conferimento di un potere normativo da valere *erga omnes*. In effetti, il conferimento di poteri normativi ai sindacati registrati da parte dell'art. 39, comma 4, Cost., parrebbe giustificare l'ipotesi della loro istituzionalizzazione, con l'elevazione al rango di veri e propri organi costituzionali, ma, se così si ritenesse, non si terrebbe adeguatamente conto del fatto che il contratto collettivo è sempre espressione dell'autonomia propria dell'ordinamento sindacale e ad esso il diritto statale conferisce un'efficacia differenziata, ora solo *inter partes* (se stipulato da sindacati non registrati), ora *erga omnes* (se stipulato da sindacati registrati ai sensi dell'art. 39 cost.). In entrambi i casi, però, "quale che sia l'efficacia ad esso riconosciuta, il contratto collettivo mantiene [...] la propria natura giuridica negoziale, nel senso che l'attribuzione statale di efficacia non ne modifica la struttura e la funzione originarie"<sup>45</sup>. E' il cittadino, insomma, non il lavoratore, ed è il cittadino nella multiforme e poliedrica varietà delle sue determinazioni, che sta al centro della politica per come la Costituzione l'ha concepita. Ed era fatale che fosse così: i partiti italiani non erano nati come emanazioni dei sindacati e, visto il protagonismo dei partiti nella lotta per la liberazione e nell'opera di costruzione del nuovo ordine costituzionale, un destino inglese non era concepibile.

Tutto questo, però, non intacca in alcun modo quella triplice centralità costituzionale (antropologica, etica, economica) del lavoro sulla quale ho prima richiamato l'attenzione. La fondazione della Repubblica sul lavoro, dunque, ha un senso molto preciso.

#### 4.- *La Costituzione criticata.*

Nonostante questo, negli ultimi tempi la fondazione della Repubblica sul lavoro è stata messa in discussione da iniziative politiche, anche parlamentari, e da interventi pubblici.

Quanto alle prime, in questa legislatura va menzionato un disegno di legge costituzionale<sup>46</sup>

---

<sup>44</sup> La cosa è così chiara che la Corte costituzionale ha affermato che, se è pur vero che i partiti "sono garantiti dalla Carta costituzionale — nella prospettiva del diritto dei cittadini di associarsi — quali strumenti di rappresentanza di interessi politicamente organizzati", nondimeno "le funzioni attribuite ai partiti politici dalla legge ordinaria al fine di eleggere le assemblee [...] non consentono di desumere l'esistenza di attribuzioni costituzionali, ma costituiscono il modo in cui il legislatore ordinario ha ritenuto di raccordare il diritto, costituzionalmente riconosciuto ai cittadini, di associarsi in una pluralità di partiti con la rappresentanza politica, necessaria per concorrere nell'ambito del procedimento elettorale, e trovano solo un fondamento nello stesso art. 49 Cost.". Tanto, con la conseguenza che "i partiti politici vanno considerati come organizzazioni proprie della società civile, alle quali sono attribuite dalle leggi ordinarie talune funzioni pubbliche, e non come poteri dello Stato ai fini dell'art. 134 Cost." (Ord. 24 febbraio 2006, n. 79, cui *adde*, nel medesimo senso, Ord. 24 aprile 2009, n. 120).

<sup>45</sup> I passi riportati nel testo sono tratti da M.V. BALLESTRERO, *Note in tema di interpretazione dei contratti collettivi*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1969, 829 s.

<sup>46</sup> Senato, n. 121, di iniziativa dei Senatori Poretti e Perduca.

che propone di sostituire il primo comma dell'art. 1 con la seguente formulazione: "La Repubblica italiana è uno Stato democratico di diritto fondato sulla libertà e sul rispetto della persona". La relazione di accompagnamento spiega il senso dell'iniziativa, legandola, fra l'altro, all'inattualità di una formula che sarebbe ormai storicamente datata e alla necessità di dare alla Repubblica un fondamento compatibile con le tradizioni delle democrazie liberali e non tale da accomunarla "ai Paesi comunisti dispotici".

Quanto agli interventi pubblici, vanno segnalate le dichiarazioni del titolare di un'importante carica governativa<sup>47</sup>, il quale ha affermato, in un'intervista al quotidiano "Liberò", che "stabilire che «L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro» non significa assolutamente nulla" e che "la parte valoriale della Costituzione ignora temi e concetti fondamentali come quelli del mercato, della concorrenza, del merito"<sup>48</sup>. Non interessa interrogarsi, qui, sulla fondatezza della seconda parte dell'affermazione, quanto al mercato, alla concorrenza e al merito (anche se non si può fare a meno di osservare che l'art. 34, comma 3, Cost., assicura l'accesso ai più alti gradi dell'istruzione ai "capaci e meritevoli" e che l'art. 41, comma 1, Cost., proclamando la libertà dell'iniziativa economica privata, prefigura un modello di economia - sia pure sociale - di mercato, nella quale, come in tutte le economie di mercato, vale il principio di libera concorrenza), mentre occorre chiedersi se l'affermazione dell'insignificanza del riferimento al lavoro - che, si badi, è da tenere ben distinta dalla risalente tesi che la fondazione sul lavoro avrebbe potuto rimanere "un'espressione letteraria" e che per trasformarsi in un "principio istituzionale effettivo" avrebbe avuto bisogno della capacità di azione e di egemonia delle forze del lavoro -<sup>49</sup> sia convincente. A me, per le ragioni indicate in precedenza, non sembra.

Né mi sembra convincente la prospettiva della revisione dell'art. 1 aperta dalla ricordata iniziativa parlamentare. Si comprende bene, certo, il valore simbolico che una simile revisione assumerebbe, ma, a parte qualunque perplessità sulle premesse di partenza (la necessità di fondare la Repubblica sul lavoro sembra più attuale che mai; tutta la storia dell'art. 1 impedisce qualunque confusione con tradizioni costituzionali di Stati non democratici); a parte qualunque dubbio sulla praticabilità di un passo del genere (visto che esistono limiti assoluti alla revisione costituzionale), è l'intero impianto della Costituzione che è coerente con (e perfettamente consequenziale alla) scelta di fondare la Repubblica sul lavoro. Già in

---

<sup>47</sup> Si tratta del Ministro della Pubblica Amministrazione, Brunetta.

<sup>48</sup> V. "Liberò" del 2 gennaio 2010.

<sup>49</sup> Le frasi riportate nel testo sono di M.S. GIANNINI, *Rilevanza costituzionale del lavoro*, cit., 19. Si è già ricordato (v. nt. 23) che per Giannini la previsione costituzionale aveva un significato puntuale ed una precisa rilevanza giuridica. La questione del destino operativo del precetto costituzionale (l'essere - cioè - una mera "espressione letteraria" o il valere da "principio istituzionale effettivo"), pertanto, era del tutto diversa (ivi, 20).

altra occasione<sup>50</sup> mi era accaduto di osservare come il lemma “lavoro” e i lemmi derivati ricorrono in ben 23 commi della Costituzione repubblicana (senza considerare il riferimento ai “lavori” parlamentari, che ovviamente, qui, non interessa):

art. 1, comma 1, “*L’Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro*”;

art. 3, comma 2, “*E’ 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*”;

art. 4, comma 1, “*La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto*”;

art. 35, comma 1, “*La Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni*”;

art. 35, comma 2, “[La Repubblica] *Cura la formazione e l’elevazione professionale dei lavoratori*”;

art. 35, comma 3, “[La Repubblica] *Promuove e favorisce gli accordi e le organizzazioni internazionali intesi ad affermare e regolare i diritti del lavoro*”;

art. 35, comma 4, “[La Repubblica] *Riconosce la libertà di emigrazione, salvo gli obblighi stabiliti dalla legge nell’interesse generale, e tutela il lavoro italiano all’estero*”;

art. 36, comma 1, “*Il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sè e alla famiglia un’esistenza libera e dignitosa*”;

art. 36, comma 2, “*La durata massima della giornata lavorativa è stabilita dalla legge*”;

art. 36, comma 3, “*Il lavoratore ha diritto al riposo settimanale e a ferie annuali retribuite, e non può rinunziarvi*”;

art. 37, comma 1, “*La donna lavoratrice ha gli stessi diritti e, a parità di lavoro, le stesse retribuzioni che spettano al lavoratore. Le condizioni di lavoro devono consentire l’adempimento della sua essenziale funzione familiare e assicurare alla madre e al bambino una speciale adeguata protezione*”;

art. 37, comma 2, “*La legge stabilisce il limite minimo di età per il lavoro salariato*”;

art. 37, comma 3, “*La Repubblica tutela il lavoro dei minori con speciali norme e garantisce ad essi, a parità di lavoro, il diritto alla parità di retribuzione*”;

art. 38, comma 1, “*Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto di mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all’assistenza sociale*”;

---

<sup>50</sup> *Il lavoro nella Costituzione*, in AA. VV., *La Costituzione della Repubblica italiana. Le radici, il cammino*, a cura di B. Pezzini e M. Baronchelli, Bergamo, Stefanoni, 2007, 139 sgg.

art. 38, comma 2, *“I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria”*;

art. 39, comma 4, *“I sindacati registrati hanno personalità giuridica. Possono, rappresentati unitariamente in proporzione dei loro iscritti, stipulare contratti collettivi di lavoro con efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali il contratto si riferisce”*;

art. 43, comma 1, *“A fini di utilità generale la legge può riservare originariamente o trasferire, mediante espropriazione e salvo indennizzo, allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale”*;

art. 46, comma 1, *“Ai fini della elevazione economica e sociale del lavoro e in armonia con le esigenze della produzione, la Repubblica riconosce il diritto dei lavoratori a collaborare, nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi, alla gestione delle aziende”*;

art. 51, comma 3, *“Chi è chiamato a funzioni pubbliche elettive ha diritto di disporre del tempo necessario al loro adempimento e di conservare il suo posto di lavoro”*;

art. 52, comma 2, *“Il servizio militare è obbligatorio nei limiti e nei modi stabiliti dalla legge. Il suo adempimento non pregiudica la posizione di lavoro del cittadino, né l'esercizio dei diritti politici”*;

art. 99, comma 1, *“Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro è composto, nei modi stabiliti dalla legge, di esperti e di rappresentanti delle categorie produttive, in misura che tenga conto della loro importanza numerica e qualitativa”*;

art. 117, comma 3, *“Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a:... tutela e sicurezza del lavoro”*;

art. 120, comma 1, *“La Regione non può istituire dazi di importazione o esportazione o transito tra le Regioni, né adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni, né limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale”*.

Si tratta di un elenco veramente impressionante, che ho voluto riportare perché fosse immediatamente percepibile il rilievo, anche quantitativo, del lavoro nella Costituzione e che oltretutto potrebbe essere ulteriormente arricchito se solo si considerassero le disposizioni nelle quali il lemma non è utilizzato, ma il riferimento al lavoro è palese (v., ad es., art. 117, comma 3, Cost., che - invero con scelta di dubbia logicità, non a caso interpretata assai

restrittivamente dalla Corte costituzionale - confida alle Regioni la competenza concorrente in materia di “formazione professionale” e di “professioni”<sup>51</sup>. Non è forse vero, dunque, che, al di là della formale proclamazione dell’art. 1, è l’intera Costituzione che, nell’oggettività delle sue previsioni, fonda la Repubblica sul lavoro? Del resto, la pregnanza del fondamento sul lavoro emerge a tutto tondo se si considerano i dati della storia e della comparazione: basti pensare che nello Statuto albertino la parola lavoro non ricorre mai<sup>52</sup> e che il fondamento delle costituzioni liberali non era il lavoro, bensì la proprietà<sup>53</sup>.

#### 5.- *La prescrittività della fondazione sul lavoro.*

Il vero problema, semmai mi sembra un’altro: posseggono davvero una valenza prescrittiva le disposizioni costituzionali che al lavoro fanno riferimento? Ha senso la proclamazione del diritto al lavoro quando il tasso di disoccupazione è elevatissimo, quando la sicurezza del posto di lavoro sembra diventata una chimera, quando l’ottenimento di un posto di lavoro adeguato alla propria qualificazione professionale è sempre più difficile? Si tratta di interrogativi antichi, che puntualmente si ripropongono di fronte a tutte le previsioni di principio di tutte le Costituzioni.

Nonostante una (relativamente) recente giurisprudenza costituzionale, che (sia pure in riferimento a norme di statuti regionali e non costituzionali) ha enunciato la tesi secondo cui talune disposizioni di principio potrebbero essere prive di efficacia giuridica<sup>54</sup>, mi sembrano tuttora insuperabili le obiezioni mosse a questo indirizzo, già negli anni Cinquanta, da Vezio Crisafulli, allorquando era in corso un forte attacco alla capacità prescrittiva della Costituzione e - svilendone la portata normativa - si affermava la mera “programmaticità” delle sue norme più significative e innovative. In particolare, sembra incontestabile l’assunto

---

<sup>51</sup> Quanto alla giurisprudenza costituzionale sui rapporti fra Stato e Regioni in materia di professioni, la sent. n. 271 del 2009, da ultimo, ha ricordato che “*la giurisprudenza della Corte è ferma nel senso che compete allo Stato l’individuazione dei profili professionali e dei requisiti necessari per il relativo esercizio*”.

<sup>52</sup> M. MAZZIOTTI, *Lavoro*, cit. 338. Per la verità, il termine “lavoro ricorre nell’art. 55, ove si menzionano i “lavori preparatorii”, ma è chiaro che ciò non ha alcuna rilevanza ai nostri fini.

<sup>53</sup> Così, tra i molti, R. SANLORENZO, *Una Repubblica fondata sul lavoro*, in *Quest. giust.*, n. 6/2008, 39.

<sup>54</sup> Mi riferisco alla sent. n. 372 del 2004 (seguita dalle sentt. nn. 378 e 379), che, chiamata a giudicare della legittimità di uno statuto regionale che conteneva molteplici statuizioni di principio e dichiarazioni di intenti, fondate su alcune opzioni assiologiche, ha negato la giuridicità di quelle proclamazioni, affermando che “*alle enunciazioni in esame, anche se materialmente inserite in un atto-fonte, non può essere riconosciuta alcuna efficacia giuridica, collocandosi esse precipuamente sul piano dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell’approvazione dello statuto [...]*”. Vero che, subito dopo, la sentenza precisa che “*D’altra parte, tali proclamazioni di obiettivi e di impegni non possono certo essere assimilate alle c.d. norme programmatiche della Costituzione, alle quali, per il loro valore di principio, sono stati generalmente riconosciuti non solo un valore programmatico nei confronti della futura disciplina legislativa, ma soprattutto una funzione di integrazione e di interpretazione delle norme vigenti*”, ma sebbene la tesi non riprenda, a distanza di anni, l’antica opinione della programmaticità di talune norme costituzionali, è il suo stesso fondamento teorico che, per le ragioni accennate nel testo, non convince.

che anche a quelle che lo stesso Crisafulli chiamava (peraltro, stavolta, con qualche eccesso di *vis critica*) “pseudodisposizioni”, come quelle dettate dagli artt. 9, 47, comma 2, e 11, ultima parte, debba riconoscersi “sotto l’aspetto della *motivazione* autentica di altre disposizioni costituzionali normative” un preciso valore giuridico. E, soprattutto, sembra incontestabile l’osservazione che non vi è differenza di contenuto normativo tra le disposizioni che enunciano principi generali “in atto” e disposizioni che enunciano principi generali “programmatici”<sup>55</sup>.

Sono convinto, poi, che lo sviluppo del nostro ordinamento non sarebbe stato lo stesso se le garanzie e le proclamazioni costituzionali in tema di lavoro non fossero esistite. Manca, è ovvio, la controprova, ma tutti sappiamo quanto quelle garanzie e quelle proclamazioni siano state importanti per smantellare alcuni istituti incompatibili con il nuovo disegno costituzionale (si pensi alle norme penali sullo sciopero, a quelle sulla prescrizione dei crediti di lavoro, a quelle sulla tutela della salute nei luoghi di lavoro, etc.)<sup>56</sup> e quanto l’*argomento costituzionale* sia stato usato nella battaglia politica e sociale per far progredire la condizione dei lavoratori.

Certo, lo stesso Ruini, Presidente della Commissione dei Settantacinque, e anche Ghidini, Presidente della Terza Sottocommissione, parlarono del diritto al lavoro come di un “diritto potenziale”, ma è in quel diritto che si radicano le politiche propulsive dell’occupazione ed è su quel diritto che si può far leva per opporsi a politiche di segno opposto. Certo, ancora, il diritto al lavoro non si può risolvere nella garanzia concreta dell’ottenimento del posto di lavoro che si desidera<sup>57</sup>, ma credo sia difficile negare che lo smantellamento dello Stato sociale sarebbe giunto a compimento se non vi fosse stato il nostro specifico diritto positivo costituzionale e se su di esso non si fosse maturata una specifica cultura costituzionale convinta ch’esso fosse una cosa seria<sup>58</sup>.

---

<sup>55</sup> V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, Giuffrè, 1952, 37 (cors. nell’orig.).

<sup>56</sup> Quanto alla giurisprudenza costituzionale sullo sciopero, v. soprattutto le sentt. nn. 290 del 1974 e 165 del 1983; quanto alla prescrizione dei crediti di lavoro, sent. n. 63 del 1966; quanto alla tutela della salute sul luogo di lavoro, soprattutto la sent. n. 399 del 1996. Per una compiuta descrizione storica della giurisprudenza costituzionale in materia di lavoro, comunque, v. A. ANDREONI, *Lavoro, diritti sociali e sviluppo economico. I precorsi costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2006, *passim*.

<sup>57</sup> V. Corte cost., sent. n. 45 del 1965.

<sup>58</sup> Cultura costituzionale che, peraltro, non è stata segnata da una granitica unitarietà. Da ultimo, in particolare, C. PINELLI, *“Lavoro” e “progresso”*, cit., 418, ha criticato quella parte di tale cultura che ha visto in una certa interpretazione della Costituzione la “premessa per garantire tutto a tutti, al di là dei meriti e delle fortune di ciascuno”, laddove la Costituzione concepirebbe l’uomo come un essere sociale “i cui meriti vanno riconosciuti da tutti gli altri in una gara basata sull’eguaglianza dei punti di partenza”. Una critica, questa, che ritengo di poter condividere con qualche non secondaria precisazione: a) che vi sono garanzie che non possono essere concepite come privilegi di lavoratori particolarmente fortunati (penso alla stabilità del posto di lavoro e alla tutela reale), ma dovrebbero essere un elemento costitutivo di tutti i rapporti di lavoro, almeno dopo i necessari

Il significato profondo della fondazione della Repubblica sul lavoro, che prima ho cercato di mettere in luce, con la sua specifica valenza egalaritaria e universalista, offre anche un più robusto ancoraggio ai singoli diritti sociali distintamente garantiti in Costituzione e argina le ricorrenti tentazioni di vederli come diritti “minori” di quelli di libertà<sup>59</sup>. A molto, dunque, è servita la Costituzione e a molto serve ancora oggi.

Non si può fare a meno, tuttavia, di registrare con preoccupazione che, a causa del progresso tecnologico e di radicali processi di ristrutturazione dei modi di produzione<sup>60</sup>, la qualità del lavoro è profondamente cambiata. Che lavori aleatori, che generano isolamento o che sono inesorabilmente precari, ostacolano la formazione di un vincolo comunitario fra i lavoratori e la stessa costruzione di una personalità - per dirla con Burdeau -<sup>61</sup> precisamente situata<sup>62</sup>. Tutto questo ha conseguenze immense sui destini dei singoli, ma anche su quelli della comunità politica: già in altra occasione mi era parso di dover registrare che la crisi della rappresentanza è *crisi del rappresentato* prima ancora che *crisi del rappresentante*<sup>63</sup>, imputabile alla perdita delle identità collettive e addirittura individuali, allo smarrimento del senso del legame sociale e - appunto - alla volatilità dei ruoli sociali e lavorativi<sup>64</sup>. In assenza

---

periodi di apprendistato e di prova; b) che il riferimento alla “gara” non dovrebbe sottintendere una visione pesantemente competitiva delle relazioni sociali (la cui incompatibilità con l’idea del *pursuit of happiness* mi sembra dimostrata dalla realtà degli Stati Uniti, dove paradigmaticamente si è pensato che la competizione estrema e la ricerca della felicità potessero andare di pari passo); c) che l’eguaglianza dei punti di partenza va costruita nella prospettiva dell’art. 3, comma 2, della nostra Costituzione, perché il vantaggio competitivo “privato” di cui gode chi nasce nella famiglia “giusta” (non solo per disponibilità economiche, ma anche e soprattutto per cultura, visione del mondo, relazioni sociali) non si riassorbe con un eguagliamento che, fatalmente, può operare solo nella sfera pubblica.

<sup>59</sup> Per una critica a questa posizione (posizione che è all’un tempo teorica e politica) si consenta di rinviare a M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in *Scritti in onore di Manlio Mazzotti di Celso*, Padova, Cedam, 1995, spec. 118 sgg.

<sup>60</sup> Che hanno anche fatto coniare la formula di successo della “fine del lavoro”: cfr. J. RIFKIN, *The End of Work. The Decline of the Global Labor Force and the Dawn of the Post-Market Era*, Putnam, 1995, trad. it. di P. Canton, *La fine del lavoro. Il declino della forza lavoro globale e l’avvento dell’era post-mercato*, Milano, Baldini & Castoldi, 1995. Il titolo “ad effetto”, però, non corrisponde al contenuto della proposta analitica (e riformatrice) di Rifkin, che, per un verso, segnala soprattutto il declino del lavoro salariato nella grande industria e, per l’altro, sollecita il potenziamento del lavoro nel “terzo settore” del volontariato (che dovrebbe essere sostenuto da un salario minimo, ovvero da un salario occulto sotto forma di detrazioni fiscali).

<sup>61</sup> Cfr. G. BURDEAU, *Traité de science politique*, T. VI, *La démocratie gouvernante. Son assise sociale et sa philosophie politique*, Paris, LGDJ, 27, quanto all’attenzione che merita, al di là dell’astratto *citoyen*, il concreto *homme situé*. L’uomo concreto, *situé*, appunto, è contrapposto da Burdeau al cittadino astratto e definito come “celui que nous rencontrons dans les relations de la vie quotidienne, tel que le caractérisent sa profession, son mode et ses moyens de vivre, ses goûts, ses besoins, les chances qui s’offrent à lui, bref, c’est l’homme conditionné par son milieu”.

<sup>62</sup> La questione è declinata in termini psicologico-etici (e non politici) dall’Enciclica *Caritas in Veritate* di Benedetto XVI, spec. par. 25: “quando l’incertezza circa le condizioni di lavoro, in conseguenza dei processi di mobilità e di deregolamentazione, diviene endemica, si creano forme di instabilità psicologica, di difficoltà a costruire propri percorsi coerenti nell’esistenza, compreso anche quello verso il matrimonio”.

<sup>63</sup> M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza politica*, a cura di N. Zanon e F. Biondi, Milano, Giuffrè, 2001, 109 sgg.

<sup>64</sup> In particolare il collegamento fra crisi della rappresentanza (e dei partiti) e trasformazioni del lavoro è messo in rilievo da B. TRENTIN, *Intervista a P. Ferraris*, in *Parolechiave*, n. 14/15-1997, 24.

di soggetti sociali organizzati e consapevoli, è evidente, le norme costituzionali possono poco: sin dall'antichità si è consapevoli del fatto che la garanzia delle libertà e dei diritti di un popolo sta esclusivamente nelle mani del popolo stesso e che il presidio di quelle libertà e di quei diritti non può essere offerto solo dalle norme giuridiche. Se è teoricamente errato il ragionamento di chi vede nelle norme costituzionali sul lavoro un vuoto di significato, è praticamente illusorio l'atteggiamento di chi si accontenta delle norme costituzionali, attendendo da esse un salvifico automatismo garantista che nessuna norma, in sé, sa dare. Abbiamo una grande Costituzione, insomma, ma per farla vivere e operare occorrerebbe un grande popolo. Lo siamo?