

Nel dibattito sulla revisione costituzionale, svoltosi fino ad oggi e che è in corso in questa particolare fase politica è “politicamente corretto” accanirsi sulla Seconda parte della Carta del 1948, mentre tutte le forze politiche giurano sull’intangibilità della Prima Parte (principi fondamentali, rapporti civili, etico-sociali, economici, politici), a cui, di solito ci si riferisce quando la Costituzione italiana viene definita enfaticamente “la più bella del mondo”. Nella [Rubrica del precedente Bollettino](#) ho già avuto modo di esprimere un’opinione sostanzialmente “conservativa” del testo ricevuto dai Padri Costituenti. **Ma se proprio si dovesse ragionare in termini di politica del diritto io credo che soprattutto la Prima Parte meriterebbe un’ampia rivisitazione.**

Occorrerebbe, innanzi tutto, sintonizzare la Carta fondamentale della Repubblica non solo con l’insieme dei valori dell’Unione europea, ma anche con quanto sanciscono i trattati (che sono pur sempre fonti di diritto). Sarebbe, soprattutto, necessario o quanto meno opportuno affrontare prevalentemente le questioni attinenti al Titolo III della Prima Parte (Rapporti economici). Le norme e gli istituti giuridici che vi sono contenuti sembrano assolutamente datati, tanto da risultare da sempre non attuati, non a causa di una perversa volontà politica ostile ad applicare la Costituzione, quanto piuttosto per una comprovata desuetudine. Salvo esigue minoranze, nessuna forza politica si riconoscerebbe adesso in disposizioni che magari nell’Assemblea costituente vollero – loro o i loro *de cuius* – rivendicare e patrocinare.

Il Titolo III comincia dall’articolo 35 e finisce all’articolo 47. I primi tre articoli riguardano il lavoro. Basta una rapida lettura per comprendere che il legislatore del 1948 aveva di mira una precisa tipologia di lavoro: quello alle dipendenze, rinserrato all’interno della cittadella delle garanzie tradizionali. Per trovare un’indiscutibile conferma è sufficiente tornare per un momento all’articolo 38, lo stesso che regola (insieme all’articolo 32 dedicato sinteticamente alla tutela della salute) il welfare all’italiana (con una chiara distinzione tra previdenza ed assistenza ben più evidente ed esaustiva di quanto non sia stato comunemente acquisito dal dibattito in corso). In sostanza, prevale il solito profilo di un sistema di sicurezza sociale assai oneroso, impostato sul modello originario delle assicurazioni obbligatorie ed incapace di proiettarsi – anche mediante una diversa allocazione delle risorse – alla ricerca di un altro modello, più equo e solidale, più attento ai nuovi bisogni. In quell’articolo, il legislatore costituzionale tratteggiò i lineamenti generali di un modello di welfare di cui è opportuna una puntuale disamina.

Per comprendere la differenza è sufficiente notare che, nel caso della previdenza, i diritti sono riconosciuti ai lavoratori, ai quali spettano – l’indicazione non è tassativa – le classiche prestazioni previdenziali in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia,

disoccupazione involontaria. Al verificarsi di questi eventi lo Stato è tenuto ad assicurare mezzi adeguati. Il concetto di adeguatezza è ben chiaro: sta ad indicare un trattamento superiore all'idea di minimo vitale (evocato dall'aggettivo «necessari» di cui alle fattispecie assistenziali), ma comunque compatibile con le risorse disponibili. Le prestazioni assistenziali (il mantenimento e l'assistenza sociale) spettano al cittadino, purché inabile al lavoro (e quindi impossibilitato ad accedere al principale requisito della cittadinanza sociale) e sprovvisto dei mezzi (appunto necessari) per vivere dignitosamente.

Si nota immediatamente la differente intensità della tutela prevista per i cittadini e per i lavoratori; i primi non devono essere emarginati, ma inclusi; i secondi hanno il diritto ad essere "preveduti e assicurati" con mezzi adeguati alle loro esigenze di vita al verificarsi di eventi che pregiudichino la loro capacità di lavoro.

In sostanza, il modello di protezione sociale non è particolarmente innovativo e rimane distante da una concezione dei diritti sociali quali parte integrante dei diritti di cittadinanza e quindi tendenzialmente universalistici. L'eredità dell'ordinamento corporativo, caratterizzato dall'esistenza di tanti enti pubblici non economici detti «<parastatali», non solo venne confermato, ma diventò il modello e l'esempio per l'estensione delle tutele previdenziali e assistenziali obbligatorie ad altre categorie, diverse dal lavoro dipendente, anche nell'Italia repubblicana.

La norma fondamentale per il sindacato è, in astratto, l'articolo 39, il cui testo è un esempio di sapienza giuridica in quanto riesce a raccogliere e a regolare le principali questioni che hanno angosciato - fin dal suo sorgere da una costola del diritto privato - il diritto sindacale: il profilo giuridico del sindacato in quanto soggetto collettivo, gli aspetti della rappresentanza e della rappresentatività in un regime di libertà e di pluralismo sindacale, le forme e le procedure della contrattazione collettiva, la sua efficacia e l'ambito di applicazione. La norma è chiara e ben congeniata; tuttavia, non solo non ha mai avuto applicazione, ma in Italia si è sviluppato, nel tempo, un sistema di relazioni sindacali solido e strutturato, completamente *extra (non contra) legem*.

Ma perché il legislatore costituzionale immaginò l'ordinamento intersindacale prefigurato nell'articolo 39? In sostanza, i Padri costituenti scelsero di non tornare al modello sindacale prefascista, ma puntarono (alla fine inutilmente, visto che l'articolo 39 è rimasto sulla carta) a far evolvere in senso democratico e pluralista il modello ereditato dal corporativismo la cui attività contrattuale era stata salvaguardata da un decreto luogotenenziale del 1944, tanto da divenire la

base della contrattazione collettiva dell'Italia democratica, mentre, al contrario, le associazioni sindacali fasciste erano state subito disciolte e commissariate già ad opera del Governo Badoglio (dopo la caduta del regime il 25 luglio del 1943).

Durante il ventennio l'assetto sociale aveva assunto un rilievo istituzionale ed amministrativo, nel senso che la corporazione organizzava al proprio interno tanto i datori di lavoro quanto i lavoratori di una particolare categoria (i cui confini erano individuati anch'essi in base ad una scelta di natura amministrativa e pubblica). Ambedue le parti erano chiamate a lavorare insieme per l'interesse superiore dello Stato. Nell'ambito della corporazione venivano definiti i contratti collettivi che avevano praticamente valore di legge. Lo sciopero era proibito; le controversie, individuali e collettive, erano sottoposte alla Magistratura del Lavoro, una vera e propria giurisdizione speciale incaricata di dirimere non solo le controversie individuali ma anche quelle collettive.

È facile comprendere, sulla base di questa breve descrizione, che sull'impianto complessivo dell'articolo 39 è rimasta molta polvere del passato regime. Il legislatore costituzionale, cioè, essendosi trovato a gestire la transizione dal regime fascista alla democrazia ed avendo a che fare, in materia di lavoro, con un impianto consolidato, fatto di norme valide *erga omnes* e perciò applicate nelle aziende, si limitò, in larga misura, a riformulare l'ordinamento previgente alla luce dei sacri principi della libertà e della democrazia e ad immaginarne (non era facile per quei tempi) una concreta operatività ispirata al pluralismo. Ma è rimasta visibile la sua preoccupazione di rivisitare in altre forme le questioni che il modello corporativo - a suo modo - aveva affrontato e risolto.

Durante il fascismo i sindacati erano praticamente una branca della pubblica amministrazione? Nell'Italia democratica riprendevano piena libertà, ma continuava a sussistere il problema di conferire loro una personalità giuridica (ancorché) di diritto privato, sottoposta al solo requisito di uno statuto interno a base democratica, al fine di definirne una precisa identità, secondo quanto dettato dalla legge ordinaria che avrebbe dovuto applicare la norma costituzionale. L'ambito della categoria come riferimento della contrattazione a quel livello rimaneva centrale come lo era stato nel precedente contesto in forza di un pregiudizio ideologico divenuto norma (il corporativismo, appunto, come forma di organizzazione dello Stato). Si spiega così in una certa misura la centralità che la contrattazione nazionale ha avuto nel sistema della contrattazione collettiva.

Infine, il legislatore costituzionale era ossessionato dall'esigenza di individuare un meccanismo che, persino in un contesto di possibile pluralismo sindacale, consentisse di conferire un'efficacia *erga*

omnes ai contratti collettivi, altrimenti applicabili – secondo i principi generali del diritto comune – soltanto agli iscritti alle organizzazioni stipulanti. In buona sostanza, per quanto riguarda l'ordinamento sindacale il fascismo aveva promosso ed orientato un processo evolutivo, già in corso dopo la conclusione della Grande Guerra, ma il cui sbocco era ancora incerto. Il legislatore costituzionale, dal canto suo, aveva confermato, in alcuni suoi aspetti, quell'ordinamento – di cui il contratto nazionale di categoria era l'architrave – pur andando «a risciacquare in Arno» i panni della democrazia anche per il sindacato (il che non era un cambiamento da poco).

L'articolo 39 poi è una sorta di “convitato di pietra”: non è applicato da sempre (e non è neppure applicabile per tanti motivi); ma da sempre è lì ad impedire che si risolvano in maniera differente e più adeguata i problemi che esso affrontava e, a suo modo, risolveva.

L'articolo 40 ripristina il diritto di sciopero come diritto fondamentale in un Paese democratico e ne rinvia le regole dell'esercizio alla legge ordinaria.

In proposito meriterebbe un approfondimento la circostanza per cui, per alcuni decenni, l'affermazione solenne contenuta nell'articolo 40 convisse con le norme del codice Rocco che punivano lo sciopero come reato. Si disse che le sinistre e i sindacati preferivano avere a che fare con norme “fasciste”, nei fatti desuete, piuttosto che misurarsi con una nuova legge votata da un Parlamento democratico. In ogni caso il problema è arrivato ad un punto fermo con le norme che regolano l'esercizio del diritto di sciopero nei servizi di pubblica utilità.

Arriviamo, così, all'articolo 41 dove si parla di iniziativa economica privata, come se ci si riferisse ad una “parola malata”, ad un valore spurio, in “libertà vigilata”, con cui il legislatore

del 1948 ha stretto un compromesso in attesa di tempi migliori, del sorgere di quel «sole dell'avvenire» che avrebbe portato alla socializzazione dei mezzi di produzione e di scambio. Il terzo comma recita, infatti, che “la legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali”. Stanno in questo comma le radici di quella propensione dirigistica dell'economia che ha svolto un ruolo tanto nefasto nel corso della nostra storia recente e che è sempre in agguato nella cultura di importanti forze politiche e sociali. La medesima cultura dirigistico-statalista ricompare subito dopo, all'articolo 42, dove si afferma che la proprietà è pubblica o privata e che i beni economici appartengono (si noti la sequenza) “allo Stato, ad enti o a privati”. Anche gli articoli 43 e 44 sono buoni testimoni di una visione novecentesca (possibilità di esproprio indennizzato nei confronti da aziende che gestiscono servizi pubblici essenziali, fonti d'energia, situazioni di monopolio, riforma agraria nella logica della “terra a chi la lavora”).

L'articolo 45 riguarda il ruolo della cooperazione. Il legislatore costituzionale volle

riconoscere un posto d'onore al movimento cooperativo: una attività economica oggi profondamente diversa da come era all'inizio, tanto da esprimere emblematicamente il titolare del Dicastero del lavoro.

L'articolo 46, nel quale è riconosciuto ai lavoratori il diritto a collaborare “nei modi e nelle forme previste dalle leggi” alla gestione delle aziende. Sia chiaro, anche adesso è aperto un dibattito sulla partecipazione dei lavoratori, ma quanto previsto dall'articolo 46 ricorda, proprio, quei consigli di gestione istituiti nelle fabbriche del Nord nell'immediato secondo dopoguerra. Con l'articolo 47, dedicato alla tutela del risparmio, si chiude il Titolo III.

A questo punto la domanda è: ma se l'Italia è stata in grado di tirare diritto ugualmente, nonostante che le norme riguardanti i rapporti economici fossero datate, eluse o non attuate, non è questa la dimostrazione che le Carte costituzionali sono un combinato di norme che, in quanto tali, evolvono con i tempi e con l'incalzare della giurisprudenza della Consulta? **Le leggi sono fatte per essere al servizio della società; devono, quindi, seguirne ed accompagnarne le trasformazioni senza restare ancorate all'*esprit de finesse* che ispirò una legislazione pensata, attuata e praticata in condizioni totalmente diverse da quelle attuali. Ma l'interpretazione delle norme fondamentali del vivere civile di una nazione evolve insieme alla società.**

Giuliano Cazzola

Membro del Comitato scientifico ADAPT

Docente di Diritto del lavoro UniECampus

Scarica il pdf 