

IL NESSO COSTITUZIONALE TRA DEMOCRAZIA E LAVORO

Democrazia e lavoro sono le due gambe su cui si regge il corpo della Repubblica. Il lavoro, nell'ottica della Costituzione, ha un duplice volto: è condizione di libertà allo stesso modo in cui lo è, sul piano spirituale, l'istruzione: non a caso, anch'essa configurata dai costituenti, alla pari del lavoro, come un diritto/dovere

Francesco Pallante

Democrazia e lavoro sono i due elementi costitutivi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale; le due gambe su cui si regge il corpo della Repubblica. «L'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro», recita l'incipit della Costituzione (art. 1, co. 1), così legando le due nozioni l'una all'altra in modo inscindibile.

Oggi – è osservazione comune – lavoro e democrazia sono entrambi in crisi. È in crisi il lavoro, che da strumento di emancipazione è tornato a essere strumento di sottomissione. Ed è in crisi la democrazia, sempre meno capace di operare nella direzione dell'inclusione sociale; e, per questo, sempre meno sostenuta dai favori popolari.

Siamo al cospetto di una tendenza globale, certo. Ma in Italia la sua dinamica è particolarmente accentuata: siamo il Paese con i divari territoriali più ampi nell'Unione europea; tra quelli in cui si spende meno per sanità, istruzione, università, ricerca, edilizia popolare; il solo tra i membri dell'Ocse in cui i salari negli ultimi trent'anni sono diminuiti, anziché aumentati; il fanalino di coda, in Europa, per tasso di occupazione femminile e numero di giovani che non studiano e non lavorano. Il fatto è che quella italiana era, un tempo, una delle società meno diseguali d'Occidente; oggi è una delle più disuguali.

Siamo al cospetto di una tendenza globale, certo. Ma in Italia la sua dinamica è particolarmente accentuata: siamo il Paese con i divari territoriali più ampi nell'Unione europea; tra quelli in cui si spende meno per sanità, istruzione, università, ricerca, edilizia popolare; il solo tra i membri dell'Ocse in cui i salari negli ultimi trent'anni sono diminuiti, anziché aumentati; il fanalino di coda, in Europa, per tasso di occupazione femminile e numero di giovani che non studiano e non lavorano. Il fatto è che

quella italiana era, un tempo, una delle società meno diseguali d'Occidente; oggi è una delle più disuguali.

La disaffezione verso la democrazia è la principale conseguenza di questa involuzione. La ragione è evidente. La democrazia si basa su una promessa di uguaglianza: il diritto di decidere attraverso il voto spetta a tutti, perché tutti sono considerati uguali. Una democrazia che produce disuguaglianza nega se stessa, minando la propria credibilità. Perde di contenuto e si riduce a metodo di governo: uno fra i tanti possibili. Ci si può lamentare perché le persone non si mostrano affezionate a un metodo? Chi oggi è affezionato alla democrazia lo è perché sta bene. Per chi sta male, un metodo vale l'altro, purché lo faccia stare meglio, o gli prometta che lo farà. Lo stesso dicasi per chi è sulla soglia della povertà, e ha il terrore di precipitare in basso. Non sorprende che l'astensionismo raggiunga il picco tra le classi sociali più disagiate: dal loro punto di vista, non hanno torto a rifiutarsi di partecipare a un gioco che le vedrà comunque perdenti, e a nulla varranno le reprimende morali sull'importanza del civismo.

Il nesso tra lavoro e democrazia posto alla base della Costituzione rivela, dunque, che le politiche che, negli ultimi trent'anni, hanno colpito il lavoro hanno colpito anche la democrazia; e che se davvero si vuole provare a salvare la democrazia dall'abisso su cui oggi si affaccia, ci si deve, anzitutto, preoccupare di salvare il lavoro. Così come la democrazia non può essere ingiusta, securitaria e violenta, allo stesso modo il lavoro non può essere povero, precario e mortale. Proprio nel modo di concepire il lavoro – la sua trasformazione da strumento di esclusione a strumento di inclusione sociale – Gustavo Zagrebelsky ha individuato la fondamentale discontinuità con il passato prodotta dalla Costituzione repubblicana (*Fondata sul lavoro. La solidità dell'articolo 1*, Einaudi 2013). Se, prima, al tempo dello Stato ottocentesco, libero cittadino e, in quanto tale,



libero elettore era considerato solo chi, grazie alle sue ricchezze, era libero dal lavoro (da cui il voto per censo), con l'avvento dello Stato novecentesco ecco la discontinuità, per cui si diventa cittadini in senso pieno solo in quanto si contribuisce effettivamente, tramite il proprio lavoro, al «progresso materiale e spirituale della società» di cui parla l'articolo 4 della Costituzione. Un articolo che, nei progetti dei costituenti, avrebbe dovuto essere completato da un comma aggiuntivo, poi non approvato per motivi pratici, che – esplicitando con forza ancora maggiore la discontinuità, o meglio il ribaltamento, rispetto al passato – mirava a negare l'esercizio in concreto dei diritti politici a coloro che, per propria scelta volontaria, avessero rifiutato di lavorare.

Il lavoro, nell'ottica della Costituzione, ha dunque un duplice volto.

Per un verso, consentendo all'essere umano di far fronte ai propri bisogni di carattere materiale, è condizione di libertà, allo stesso modo in cui lo è, sul piano spirituale, l'istruzione: non a caso, anch'essa configurata dai costituenti, alla pari del lavoro, come un diritto/dovere. Lavoro e istruzione sono, in effetti, gli strumenti attraverso cui operare in concreto per la realizzazione del «pieno sviluppo della persona umana»: l'obiettivo che la Costituzione, al secondo comma dell'articolo 3, indica come «compito della Repubblica».

Il lavoro, nell'ottica della Costituzione, ha dunque un duplice volto.

Per un verso, consentendo all'essere umano di far fronte ai propri bisogni di carattere materiale, è condizione di libertà, allo stesso modo in cui lo è, sul pia-

no spirituale, l'istruzione: non a caso, anch'essa configurata dai costituenti, alla pari del lavoro, come un diritto/dovere. Lavoro e istruzione sono, in effetti, gli strumenti attraverso cui operare in concreto per la realizzazione del «pieno sviluppo della persona umana»: l'obiettivo che la Costituzione, al secondo comma dell'articolo 3, indica come «compito della Repubblica». Con la precisazione che tale sviluppo, una volta raggiunto, non è un risultato destinato a ripiegarsi su se stesso; esso è, in realtà, la precondizione affinché sia consentita – così come ancora dispone il secondo comma dell'articolo 3 – «l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'orga-

nizzazione politica, economica e sociale del Paese». Di tutti i «lavoratori», dice la Costituzione, così affermando la perfetta sovrapposibilità di tale categoria a quella dei «cittadini». Nell'ottica dei costituenti, i due concetti sono, in effetti, sinonimi, perché chi scrisse la Costituzione era convinto che nella nascente nuova Italia ci sarebbe stata occasione di lavoro per tutti. **Suonano in tal senso emblematiche** – tanto più a riascoltarle oggi – **le parole pronunciate nella seduta della prima sottocommissione** per la Costituzione del 9 settembre 1946 da **Amintore Fanfani** e da **Paolo Emilio Taviani**. Af-

ferma Fanfani: «ogni cittadino ha il dovere di lavorare, ma ha pure il diritto naturale a una continua occupazione, sia pure liberamente scelta, secondo la vocazione personale». Aggiunge Taviani: «il fine cui deve tendere lo Stato è quello del pieno impiego, cioè del lavoro per tutti».

Se, dunque, per un verso, il lavoro è, come detto, condizione di libertà sul piano individuale, **la convinzione diffusa tra i costituenti è che, per altro verso, sia altresì condizione di cittadinanza sul piano collettivo**.

Proprio questo legame tra lavoro e democrazia, tra dimensione individuale e dimensione collettiva, spiega la ragione per cui il lavoro si trova collocato tra i principi fondamentali della Costituzione; e spiega, altresì, perché la forza giuridica del lavoro è – dovrebbe essere – incomparabilmente maggiore di quella della libertà d'iniziativa economica: perché il primo – il lavoro – opera sul piano individuale e collettivo; la seconda – la libertà d'iniziativa economica – solamente sul piano individuale. Si può, insomma, dire che, nel politicizzare (nel senso della *polis*) il lavo-

ro, la Costituzione spolitizza la proprietà, riducendo a una questione privata quella che per millenni era stata la principale credenziale d'accesso alla vita pubblica.

Naturalmente, altro è ragionare in astratto, sul piano ideale; altro è muoversi in concreto, nel mondo reale. Qui, nella materialità dei rapporti sociali, a dominare è inevitabilmente la forza economica organizzata delle classi benestanti: cosa di cui i costituenti erano ben consapevoli. **Il loro problema, in effetti, era trova-**



protezione del lavoro.

SALVARE LA DEMOCRAZIA

Renza Bertuzzi

La **democrazia** che, nel bene e nel male, ha governato diversi Paesi del modo occidentale si sta rovinosamente trasformando con grande rapidità e a passi sistematici in un governo vecchio e nuovo insieme: sa di fascismo, di regime autoritario, e di vassallaggio nei confronti di quella piaga devastante che è il neoliberismo. Chiariamo subito che, in nome della democrazia, **sono stati commessi molti delitti** quando essa è stata usata come strumento bellico di conquista di Paesi, di violento colonialismo in nome del principio, infido e dissimulatore, di **esportare la democrazia** (tra i selvaggi?).

Dopo l'approfondimento sul «problema democratico», pubblicato nel numero di settembre, qui Francesco Pallante approfondisce per noi il tema del **lavoro nella Costituzione italiana**.

re il modo di riequilibrare i rapporti di forza socio-economici, a partire dalla consapevolezza del valore dell'organizzazione collettiva. Come scrisse, qualche anno dopo l'entrata in vigore della Costituzione, **Costantino Mortati** (*Il lavoro nella Costituzione*, in «Il diritto del lavoro» 1954), «l'associazione operaia si presenta storicamente come il mezzo necessario a conferire ai lavoratori un'efficienza capace di contrapporre [...] la loro forza a quella che deriva dal possesso dei beni» ed è funzionale alla «realizzazione di un obbligo posto a carico dello Stato: [...] eliminare gli ostacoli che pregiudicano lo stabilimento di equi rapporti sociali». In quest'ottica – aggiunge ancora Mortati – la formula «fondata sul lavoro» vale a qualificare la forma di Stato italiana in termini anche contenutistici, anziché solo organizzativi, dando valore sostanziale a ciò che, in precedenza, si riteneva avesse consistenza meramente formale. La democrazia diventa così un *mezzo*, anziché essere un fine in sé: e a stabilire il fine è esattamente il «principio lavorista» espresso nella formula «fondata sul lavoro», che orienta l'attività dei pubblici poteri – di *tutti* i pubblici poteri – alla promozione e alla

Viene di qui, come implicazione logica, il riconoscimento della libertà sindacale (art. 39 Cost.), e del diritto di sciopero (art. 40 Cost.). Oltre, naturalmente, alla tutela dei diritti individuali dei lavoratori disposta agli articoli 36 e 37 della Carta fondamentale, nel più ampio quadro delineato dall'articolo 1, comma 1, e dall'articolo 4 della Costituzione che contribuiscono a comporre i principi fondamentali immutabili del nostro ordinamento: **a conferma dell'inscindibile legame che unisce democrazia e lavoro.**



FRANCESCO PALLANTE

È professore ordinario di Diritto costituzionale nell'Università di Torino. Si interessa di fondamento di validità delle Costituzioni, processi costituenti, interpretazione del diritto, diritto non scritto, rapporto tra diritti sociali e vincoli finanziari, diritto regionale. Oltre ad articoli scientifici su questi temi, ha pubblicato: Francesco Pallante, *Il neoinstituzionalismo nel pensiero giuridico contemporaneo* (Jovene 2008); Gustavo Zagrebelsky, Valeria Marcenò, Francesco Pallante, *Lineamenti di Diritto costituzionale* (Le Monnier 2014); Gustavo Zagrebelsky e Francesco Pallante, *Loro diranno, noi diciamo. Vademecum sulle riforme istituzionali* (Laterza 2016); *Contro la democrazia diretta*, Einaudi, 2020; *Spezzare l'Italia*, Einaudi 2024. Scrive per il Manifesto e collabora al Blog, Volere la luna www.volerelaluna.it.