

amministrativ@mente

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"

Direzione scientifica

Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

Direttore Responsabile

Gaetano Caputi

Redazione

Giuseppe Egidio Iacovino, Carlo Rizzo

FASCICOLO N. 1/2021

anticipazione del prossimo numero

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009

ISSN 2036-7821



Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Gianfranco D'Alessio, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, Leonardo J. Sánchez-Mesa Martínez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Giovanni Coccozza, Sergio Contessa, Mariaconcetta D'Arienzo, Manuel Delgado Iribarren, Giuseppe Doria, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Marcin Princ, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Salvatore Villani.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.

In virtù di una più corretta (e fedele) interpretazione dell'orientamento politico costituzionale in materia economica, anche nei periodi di grave congiuntura negativa, vanno garantiti i "valori sociali" che connotano l'azione di presenza del "coefficiente politico" del popolo sovrano (ex art. 1 Cost.).

di Giuseppe Palma*

(Università Telematica "Pegaso" - Professore Emerito di Diritto Amministrativo nella Facoltà di Giurisprudenza "Federico II")

Sommario

1. Premessa generale. 2. La sovranità del popolo nello sviluppo prospettico del coefficiente politico di cui al postulato costituzionale. 3. La nozione di "lavoro" nella visione politica della società coesa e solidale di cui al postulato. 4. I conseguenti riflessi definitivi sulla nozione di "economia". 5. Conseguenze conclusive della tematica indagata.

Abstract

The notions of economy and labor resulting from a reinterpretation of the Italian Constitution in the light of the social values allow a different connotation of the political coefficient to be recognized to the sovereign people, even during periods of severe adverse economic downturn.

** La decisione di pubblicazione del presente lavoro è stata assunta dalla Direzione scientifica della Rivista, considerata l'autorevolezza dell'autore, l'originalità e lo spessore del contributo, nonché la capacità dell'autore di entrare in un dialogo approfondito col dibattito internazionale"*



1. Premessa generale.

In seguito all'ultima meditazione pubblicata, chi scrive ha valutato conveniente (se non necessario) ritornare sulla "strategia interpretativa" in essa adottata¹ al fine di meglio (e più ampiamente) esporla e completarla, specialmente in questo presente clima politico, nel quale sembra impetuosamente avanzare il "distanziamento" culturale dalla Carta, forse nell'implicita (errata) convinzione in certe demagogie pseudo-interpretative che il notevole patrimonio culturale postulato in Costituzione da molti attori di notevole cultura politico-giuridica "abbia fatto il suo tempo" e si intende perciò favorire l'introduzione di progressive "modificazioni" senza aver preceduto (onestamente) a fissare l'attenzione sul prezioso contenuto politico-giuridico depositato contenutisticamente nel prezioso "scrigno" della Carta Costituzionale.

Già una siffatta premessa dovrebbe allarmare quantomeno i ricercatori in diritto sulla sempre più diffusa assenza di adeguata cultura, per certi aspetti inidonea a penetrare i veri postulati della disciplina costituzionale, che dovrebbero perciò porre sul piano della elaborazione dottrinale l'attuale problema di "far ritorno alla Carta" e recuperare così quel vuoto che l'accennato "distanziamento" ha lasciato e che alcuni orientamenti politici sembrano voler favorire².

In quanto fin qui premesso va ricercato il motivo principe che ha indotto chi scrive a ritornare sulla "strategia" interpretativa della Carta, nel tentativo di pervenire all'esatto postulato valoriale ed implicitamente nella "speranza" (tacita) che l'attuale clima politico e giuridico si convinca di riaprire (perlomeno) dei varchi utili ad attivare (e/o riattivare) la relativa attuazione.

Sotto questo profilo, il discorso da svolgere sarà mantenuto in termini brevi e sintetici, dappoiché chi scrive è più volte ritornato sul tema³, anzi esso ha costituito

¹ Ci si riferisce a: La piena tutela dell'ambiente naturale, che condiziona il comportamento dei singoli componenti della società, definito culturale, per Costituzione rientra nell'azione politico-sociale, in *Federalismi - Paper* 16 dicembre 2020. Ma l'originaria impostazione risale già al 1971 data di pubblicazione di Beni di interesse pubblico e contenuto della proprietà ed ora nella edizione di ristampa con Giappichelli Torino 2019, nella quale si scriveva "anche sul piano strettamente giuridico sembra giustificarsi una tale impostazione, dal momento che la corretta interpretazione di una singola norma costituzionale non può prescindere dall'agganciamento della norma stessa a quelle esprimenti le linee fondamentali dell'ordinamento politico costituzionale " (pag. 223 ss) e ciò perché "si avvertiva che occorre il definitivo rigetto di ogni valutazione negativa di prima affermazione secondo cui il documento costituzionale contenga una giustapposizione di principi e di orientamenti diversi o addirittura confliggenti tra loro e che si disponga invece a procedere ad una interpretazione organica (all'insegna dell' organicità propria della loro coordinazione in sistema) la quale consiglia a non portare l'attenzione separatamente sull'uno o sull'altro dei principi accolti ma piuttosto a mettere a fuoco il senso e l'ampiezza in cui si esplicano e si estendono le influenze reciproche" (ivi). Ma le demagogie delle interpretazioni di cui si parla più avanti preferirono obliterare tale impostazione e su questo aspetto si consiglia di leggere "Alcune opportune precisazioni" nell'edizione di ristampa cit.

² Del resto ciò spinge a ricordare la "figura del pifferaio magico " che nella storia di molti Paesi si è prospettato all'orizzonte politico col dubbio però che non sempre sappia suonare

³ Da ultimo cfr. Studi sul "distinto" apparato di amministrazione pubblica, Giappichelli 2020



una serie di tappe successive di elaborazione sin dagli anni settanta del secolo scorso (nell'arte artistica queste progressive tappe verrebbero denominate "prove d'autore"), così come in materia di "lavoro" e di "economia", per quanto l'orientamento ricostruttivo del loro "genuino" significato costituzionale venisse in quelle occasioni espresso in termini riassuntivi stante il profilo che veniva richiesto a chi scrive di trattare⁴.

Nella presente premessa è anche da precisare che, a parte quanto si avrà occasione di precisare più avanti, in chi scrive ha da tempo sopra avanzata la sensazione (che è più di una intuizione) secondo cui il vero spirito di rigenerazione della società, fondamentale per pervenire ai veri valori costituzionali, poteva rendersi (a così dire) poco e/o scarsamente rintracciabile e visibile ad opera di studiosi, indubbiamente autorevoli, ma che avevano maturato il rispettivo percorso culturale tecnico-giuridico antecedentemente all'approvazione della Carta; in conseguenza, la rispettiva cultura, forse proprio a causa della notevole profondità di essa, ha condizionato la lettura delle singole disposizioni costituzionali, le quali -e non poteva essere diversamente- impiegano "vocaboli" ben noti nella cultura giuridica preesistente con la conseguenza, facilmente rilevabile, che l'attenzione nella lettura delle disposizioni, oggetto di indagine, veniva concentrata sul singolo vocabolo ben noto, per quanto detto, ed all'interprete in conseguenza non soltanto sfuggiva che la disposizione nel suo complessivo significato "navigava su di un profondo mare assiologico", ma anche (e ciò è facilmente rilevabile) sfuggiva quella particolare "inflessione" (se si preferisce quella cadenza linguistica) politica con la quale il vocabolo era stato impiegato.

Un risultato, questo accennato, che, come si è già rilevato in altra sede, veniva indirettamente convalidato dalla constatazione che quel "vocabolo" risultava già impiegato soprattutto dal Codice Civile preesistente⁵.

Va altrettanto chiarito, in questa premessa, che chi scrive non ha subito una siffatta "suggestione", poiché il suo contatto con la Costituzione è avvenuto soltanto a livello della ricerca giuridica (dal momento che nel suo lungo itinerario di studi anche liceali nessun insegnante ha considerato necessario fare cenno alla Costituzione) e pure a livello universitario la Costituzione fu illustrata più a supporto del funzionamento dialettico istituzionale che all'esigenza dell'apertura costituzionale all'orizzonte sociale (di quel popolo finalmente sovrano). In conseguenza, chi scrive è stato sin dall'inizio dei suoi studi mosso dalla "curiosità" intellettuale di rivolgere l'attenzione direttamente sul testo costituzionale non dovendo in alcun modo superare quei pre-concetti di cui è parola.

⁴ Cfr. Economia pubblica, ora in Scritti, ES 2014, 273 ss (ed ivi l'ampia nota bibliografica a pagina 327 ss)

⁵ Cd.cultura "paleo-civiltistica", sul punto si fa rinvio al cit. La piena tutela dell'ambiente naturale (ecc.) nella nota ¹



Ne consegue che quanto premesso giustifica la maturazione e la successiva adozione della strategia interpretativa esposta già più sopra, la quale, come si sarà compreso, pone più l'accento sul contenuto "emblematico" della singola disposizione, quindi sulla assiologia politica⁶, che concorre globalmente a definire in termini di prospettiva politica, che sul singolo termine (vocabolo) impiegato. Del resto è pienamente comprensibile che i Costituenti, di profonda cultura giuridica, impiegassero vocaboli di piena conoscenza giuridica anche nell'intento, in più occasioni espresso, che in Costituzione non andavano incluse nozioni tecnico-giuridiche e perciò i Costituenti hanno inteso "sintetizzare" i presupposti filosofico-politici da approvare con l'impiego di pochi vocaboli, sia pure ben noti, ma con inflessione appunto filosofico-politico, i quali non richiamano affatto, perlomeno non intendono richiamare, gli istituti corrispondenti ai vocaboli suddetti, ma servono (e sono utili) a precisare ed a prescrivere le "direttive politiche" che, dipartendo dal postulato filosofico-politico (e se mai anche ideologico), prescrivono alle maggioranze politiche che si succedono l'itinerario da attuare (è anche da ricordare che se i Costituenti avessero nutrito l'intenzione di includere nella Carta le problematiche tecnico-giuridiche, la Carta non sarebbe stata per scelta "breve", ma invece si è soliti ricordare di alcune storiche Costituzioni costituite da 300 e più articoli).

In conclusione, l'itinerario di attuazione dei valori-principi costituzionali è tracciato mediante la fissazione delle pietre miliari, le quali indicano prospetticamente alle maggioranze politiche, maturatesi nel tempo storico, le direttive politiche da percorrere, sempre nella fedeltà al postulato politico (e quindi non tecnico-giuridico), ma ciò per più ragioni è stato finora trascurato e viene da ricordare, con il nostro padre Dante, che "la legge c'è ma chi pone mano ad essa?".

La presente premessa si conclude–condividendo lo spirito entusiastico con cui i Costituenti si accinsero a redigere la Costituzione, ricordando che il postulato di cui è parola fu adottato al fine di delineare i connotati della "Repubblica" (e non solo dello Stato persona), la quale sarebbe "fiorita" sullo sviluppo prospettico politico della società, anzi sul coefficiente politico che avrebbe in seguito dovuto connotare la società prefigurata come "popolo sovrano" (su questo aspetto si tornerà più avanti) e dunque si comprenderà agevolmente il motivo di procedere all'esame del settore economico che per la sua assunta "dignità storica" è più idoneo, quantomeno per chi scrive, a porre in assoluta evidenza come la fedele attuazione della Costituzione avrebbe influito sulla società esistente in forza appunto dei nuovi valori in essa "iniettati".

⁶ Cfr. il già cit. Studi sul "distinto" apparato di Amministrazione pubblica sub nota 3



2. La sovranità del popolo nello sviluppo prospettico del coefficiente politico di cui al postulato costituzionale.

Occorre a questo punto dell'esposizione ritornare, sia pure a brevi tratti, in tema di coefficiente politico fondamentale (anzi fondazionale) per individuare il vero contenuto del conferimento al popolo della sovranità (ex articolo 1 Costituzione), profilo sul quale chi scrive si è intrattenuto in molte occasioni, e ciò appare estremamente utile per prendere l'avvio alla tematica in esame.

In proposito, va premessa una osservazione di notevole utilità ricostruttiva che consiste nel rilevare come risulti di scarso rilievo orientarsi, come a volte è dato riscontrare, nel senso dello scarso valore ricostruttivo della solenne affermazione che la sovranità spetta al popolo, perché si finisce per relativizzare una siffatta dichiarazione cui si è pervenuti in seguito ad un complesso dibattito nel quale molti intervenuti sostennero che la sovranità spettasse allo Stato e soltanto alla fine, ognuno degli intervenuti, smussando i propri convincimenti dettati dalle proprie conoscenze tecnico-giuridiche, convennero nell'adozione di siffatto emblematico riconoscimento⁷.

Ma è veramente pensabile, a parte successive demagogiche interpretazioni, che l'affermazione sia priva di un suo particolare contenuto, così come il complesso dibattito sviluppatosi all'indomani dell'adozione della Carta contribuì alimentando dubbi ed a infondere una scettica accettazione di detto riconoscimento nell'opinione pubblica, ivi inclusi alcuni orientamenti dottrinali; tale dibattito venne alimentato soprattutto dai cultori del diritto che si orientavano in termini di mero dogmatismo a sostenere che la sovranità appartenesse allo Stato, rianimando i motivi di dissenso già discussi in sede di Costituente, ed approdando al massimo nell'esaurire l'essenza della dichiarazione nella dialettica istituzionale dello stato persona giustificando la democrazia diretta prevista negli esclusivi interventi del popolo in materia di referendum ecc.⁸.

Il che, è da riconoscere, ha agito per ritenere ormai concluso il ciclo vitale dell'originario postulato politico e con esso l'anelito in esso espresso di imprimere nel popolo, e quindi vale a dire nella società, un indirizzo evolutivo nell'adesione auspicata ai valori di coesione, di inclusività e di solidarietà, in altri termini in quella amalgama sociale utile affinché "il popolo" potesse in concreto esercitare il suo potere sovrano, e di assicurare così l'orizzonte sociale (ovvero la frontiera sociale, come a volte ci si esprime) che connota l'adottato schema di Repubblica democratica "sociale", che, come si intuisce, è ben differente dalla preesistente formula di Stato parlamentare di stampo liberale⁹.

⁷ V. a es., gli studi pubblicati nel volume Studi sul distinto apparato, già sopra cit.

⁸ Cfr. la prec. nota

⁹ Cfr. la prec. nota



Che poi liberato il campo dai menzionati "inciampi" si è finito per aderire in pratica a quest'ultimo sistema arrendendosi alla dichiarata "effettività" del sopravvissuto regime è una conoscenza abbastanza diffusa e soprattutto condivisa da alcune correnti politiche, le quali, semmai minoritarie in sede di Costituente, sembrano voler ora rivendicare la propria esistenza operativa¹⁰.

Forse però il motivo di maggiore forza a favore di una riduzione operativa del coefficiente politico qui in esame è da riscontrare nella necessità, avvertita dopo l'evento bellico, di intervenire in ogni modo possibile al fine della rinascita della popolazione, afflitta dalle pessime condizioni economiche, e tale necessità ha concorso maggiormente a diffondere l'orientamento secondo cui era questa necessità a compendiare e ad esaurire il contenuto della formula "interesse generale", la quale da allora ha assunto la dimensione di vessillo idoneo ad ogni tipo di orientamento politico anche esplicitantesi in comportamenti in contrasto alla Costituzione (ma su ciò più avanti).

In conclusione, una siffatta politica di emergenza economica, in quanto sostenuta dall'interesse generale, è stata la causa, non dichiarata, che ha progressivamente sgombrato il piano di interpretazione della disciplina costituzionale da ogni "esigenza" (a così dire) di allargare il raggio visivo sulla disposizione fondata sulla prospettiva originaria di essenza assiologica e di soffermarsi al contrario sul singolo vocabolo, incluso in essa, che si presenta, una volta staccato dalla complessiva "frase" (per così dire) dispositiva, incapace di esprimere quanto in essa risulta impressa dai Padri costituenti.

La conseguenza più grave di quanto rilevato consiste in un peculiare atteggiamento diffusosi non soltanto in una parte dell'opinione pubblica, ma anche in certi ambienti giuridici, secondo cui quel che conta ormai è di favorire che *"tutto cambi perché niente cambi"* e con ulteriore conseguenza che i valori fissati in Costituzione sono frutto di posizione utopica, pertanto non realizzabili e tampoco non rivendicabili; in conseguenza si opera affinché sia meglio funzionante il persistente sistema e da tempo ormai si persevera in un tale atteggiamento che sembra essere condiviso da un numero sempre maggiore di aderenti, ivi compresi alcuni settori di opposizione politica che limitano la loro attività in termini di mero "rimpiattino" alla politica della maggioranza.

Tutto ciò ha costruito una sorta di "vallum" (di latina memoria) che distanzia sempre più la politica praticata dalla fedele attuazione della Costituzione, perché si sostiene che l'interesse generale richiede ed impone interventi meno utopici e di maggiore risultato pratico; chi scrive, come si comprende, non è di questo avviso perché innanzitutto se il personale politico non è animato da un moderato ottimismo, nel senso di disposizione a considerare in termini positivi il risultato di un intervento

¹⁰ Una specie di "mantra" politico.



adottato, la sua azione politica finisce per limitarsi in confini sostanzialmente conservativi dell'esistente escludendo ogni speranza di progresso sociale; ma chi scrive è anche contrario a definire la posizione politico-costituzionale utopica, e, come a volte viene definita una visione populista, si intende riferirsi alla antica teoria politica etichettata come populismo che vede nel popolo un modello etico e sociale (orientamento già in parte presente nella rivoluzione francese, nonché alle origini del movimento politico collettivista) ed in funzione del ruolo riconosciuto al popolo (società)¹¹.

Chi scrive non sarebbe contrario ad ammettere, conoscendo la profonda cultura dei maggiori artefici della dichiarazione in parola, che qualcuno di essi abbia avuto presente una siffatta conoscenza, soprattutto allo scopo di orientarsi a favore della filosofia del personalismo, ma una tale prospettiva di conoscenza non è rimasta semmai in termini di mera ispirazione etico-sociale, poiché ha in definitiva concorso ad appostare le condizioni essenziali idonee a realizzarla in seguito in termini di attuazione; cosicché non si può condividere la posizione politica di chi si oppone alla sua attuazione con l'alibi che sia utopica.

Come si può rilevare e soprattutto desumere dalle argomentazioni esposte, il "nobile" storico populismo non ha niente in comune con l'odierno populismo perché quest'ultimo non si rifà al mito del popolo, in quanto è solo funzionale nella lotta politica ed è funzionale all'accaparrarsi del potere politico ed è pronto a materializzarsi nei momenti di crisi politica, laddove l'orientamento costituzionale fu fissato al fine di rigenerare la società (Popolo) allo scopo di escludere ogni futura crisi della Repubblica democratica sociale.

3. La nozione di "lavoro" nella visione politica della società coesa e solidale di cui al postulato.

Al fine di pervenire sull' epicentro tematico, si avverte la necessità di procedere a meglio precisare alcune considerazioni necessarie alla delineazione di quel "coefficiente politico" che chi scrive ama così definire, per quanto l'argomento è stato in più occasioni ripreso, ma soprattutto in questa sede si avverte l'esigenza di far ritorno allo scopo di precisare ancora meglio il postulato dal quale i Costituenti muovevano.

In proposito occorre porre un interrogativo: il coefficiente politico, nucleo essenziale del riconoscimento al popolo della sovranità, di rilevanza appunto politica, non priva però di risonanza giuridica ad opera delle direttive politiche affidate alle maggioranze parlamentari che si alternano al governo del Paese, lascia inalterata la composizione per così dire strutturale della società rinvenuta nel momento storico della Costituente, retaggio cioè del regime liberale precedente, ovvero i Costituenti

¹¹ Sul "populismo" di cui è parola cfr. L. Incisa in Dizionario della politica, diretto da N. Bobbio e N. Matteucci, UTET, pagg. 762 ss.



ebbero cura di seguire una nuova impostazione della suddetta organizzazione sociale e di qui il nuovo e diverso postulato.

A chi scrive sembra corretto quest'ultimo profilo ricostruttivo, nel senso che i Costituenti si sono orientati a riconoscere al popolo la menzionata sovranità muovendo dal presupposto (quindi postulato) che, in forza della successiva azione politica praticata, il popolo, vale a dire la società, si organizzasse intorno ad indici valoriali di cui agli articoli 2 e 3 della Costituzione, i quali contengono gli alti valori di democrazia sociale.

È bene ricordare che questi ultimi articoli sono stati sin dall'indomani dell'approvazione costituzionale considerati soltanto in termini di dogmi a sé stanti e soprattutto di tonalità programmatici, i quali per poter essere sostanzialmente attuati occorrevano di apposite leggi ordinarie, ma così si perdeva la massima loro presenza come le necessarie linee secondo cui era opportuno e necessario apportare modificazioni alla precedente organizzazione sociale al fine di potenziare sempre più l'esplicazione di quel potere politico, nucleo del riconoscimento della sovranità; ma dal momento che si è proceduto più ad assoggettare il riconoscimento alle letture critiche di stampo prevalentemente tecnico-giuridico si è conseguentemente smarrita la strada per la determinazione dell'intimo significato valoriale della loro presenza.

Ancor più va sottolineato che questo valore che si è riconosciuto ai suddetti principi, valore di postulato della disciplina costituzionale, si estende anche sulla interpretazione degli articoli contenuti nei quattro successivi "Titoli" sui rapporti civili, rapporti etico-sociali, rapporti economici, rapporti politici, poiché tutti confluiscono nell'azione (politica) di "rimodellare" la società della nuova Repubblica democratica e sociale. Ed infatti, anche dall'angolo di osservazione di stretto tono operativo, le norme contenute nei menzionati Titoli indicano e disegnano i profili che dovevano assumere le direttive politiche che si diramano (o se si preferisce sono implicitamente contenute) nel coefficiente politico del riconoscimento al popolo della sovranità.

E se ci si interroga sulla tonalità essenziale della società (Popolo) prefigurata è facile notare che essa si contrappone alla società "oligarchica", giunta sino alla soglia dei lavori della Costituente, la quale si reggeva, anzi si giustificava che si reggesse, sulla differenziazione del valore esistenziale delle classi sociali, ed al suo posto si è auspicato una società inclusiva di tutti ad ugual titolo, quindi coesa e solidale, in virtù della quale tutti gli appartenenti ad essa con uguale legittimazione (politica) avrebbero osservato i doveri (anche essi) comuni e quindi chiamati a cooperare per l'avvento della città dell'oro (come stato anche detto).

In netto contrappunto è sufficiente far notare che nella società borghese-liberale preesistente vi era un confine, ideologicamente segnato, tra la classe capitalistica e quella più numerosa classe di "proletariato", divenuto ancor più rilevante per la progressiva industrializzazione agli inizi del Novecento ed anche oggetto di reazione

a volte violente, reazione della classe "capitalistica", la quale impiegava il suo riconosciuto privilegio di concorrere quasi da sola a costituire la "maggioranza" politica di governo, laddove si può agevolmente comprendere come la nuova configurazione sociale, di cui al postulato della Costituente, che portò alla determinazione del qui definito coefficiente politico, ha inteso "annullare" quel "vallum", che induceva sempre più a "guardarsi in cagnesco", in conseguenza, auspicando l'avvento di una società di "persone", si configurava che una siffatta società cooperasse solidalmente al progresso civile, politico ed economico (si vedano gli articoli 2 e 3 della Costituzione) del Paese (sul punto si ritornerà più avanti; per ora va maggiormente posto l'accento che il postulato condiviso dai Costituenti è stato quello di annullare le differenze sociali -e politiche- tra la classe capitalista e la classe -ben più numerosa- del proletariato).

Ed è appena il caso di far notare, in tono meramente retorico, che la soluzione così prospettata è stata tradita in gran misura da alcune demagogiche interpretazioni ricostruttive, le quali semmai hanno militato a favore di una attenuazione di tale divisione, ma non certo di un suo superamento, in conseguenza anche la celeberrima formula dell'interesse generale ha finito per "conservare" il suo originario significato emblematico nel senso (ormai tacitamente condiviso) che il solo aumento della ricchezza nazionale esaurirebbe ogni altro profilo sociale¹², con la conseguenza che alcune componenti politiche preferiscono ancora impiegare il calesse con cavalli nel periodo in cui sarebbe opportuno utilizzare il trasporto veloce.

4. I conseguenti riflessi definitivi della nozione di "economia".

Per fare ritorno sulla tematica, oggetto della presente indagine, occorre allora domandarsi se è ancora giustificato attribuire al "lavoro", di cui al primo comma dell'articolo 1 Cost., l'esclusivo significato di "lavoro subordinato" come una persistente opinione sembra ancora ritenere, così come si continua a sostenere che la "libertà", di cui sembra godere l'iniziativa economica privata, integri ancora il

¹² In tema cfr. Palma, Alcune riflessioni in tema di incentivi finanziari statali tra Costituzione formale e Costituzione materiale, in *Notarilia* n. 6, 2010, pag. 81 ss.

^{12bis} A tal proposito non va dimenticato quanto l'on. Fanfani dichiarò, in sede di terza Sottocommissione, nella discussione del 15 ottobre 1946, "il problema del controllo sociale della attività economica è certamente complicato dal fatto che oggi e non soltanto in Italia ma in tutti i paesi del mondo, meno uno- si vive in una economia di trapasso, non si è più in una economia i cui dirigenti, i cui regolamentatori o legislatori credono, al principio individualistico, liberistico, ma non si è nemmeno arrivati ad una economia in cui totalmente si è abbandonato il criterio individualistico e liberistico... e senza d'altra parte lasciare totalmente libere le forze individualistiche, ma cercando di sfruttarle, disciplinandole e regolandole ai fini di raggiungere determinati obiettivi sociali... che, abbandonando l'ideologia di Adamo Smith si è ritenuto non possano essere raggiunti qualora le forze e le iniziative individuali siano totalmente libere" (in *La Costituzione della Repubblica nei lavori della Assemblea Costituente, Camera dei Deputati, Segretariato Generale Vol. VIII pag. 2276*).



significato che detta libertà godeva nella economia dello Stato borghese liberale^(12bis) secondo una opinione dottrinale, la cui origine risale alle prime interpretazioni, con la conseguenza (come sottolineata anche nella Carta del lavoro) che lo Stato è costretto a limitarsi ad approntare soltanto interventi di ausilio al "benessere" dell'iniziativa privata, è ancora giustificato sostenere, come a volte autorevolmente si dichiara, che l'interesse generale coincide compiutamente con la "utilità sociale" e con "fini sociali" di cui all'articolo 41 Cost.; ma è questo il "fornello di fuoco" sul quale occorre fissare l'attenzione.

Urge premettere una precisazione in ordine all'orientamento politico che tenta, anzi usa, motivare ogni intervento nell'ambito economico, richiamando appunto l'interesse generale che come si dimostrerà più avanti non ricomprende anche l'utilità sociale ecc., perché il semplice progresso finanziario¹³, secondo la storica accezione, consente poi alla maggioranza politica al governo del Paese di disporre dell'aumento delle risorse finanziarie a favore di scopi di volta in volta da essa prescelti (e semmai secondo il proprio programma politico-partitico); in contrario va fatto notare che le formule come utilità sociale e/o fini sociali assumono nel quadro generale disegnato dai Costituenti un significato ed un contenuto ben più puntuale, come si dimostrerà.

A tutto concedere si potrebbe sostenere in ordine alle ultime formule che pur esse potrebbero rientrare nella più generica formula dell'interesse generale, con l'annotazione però che detto interesse generale si specifica in utilità sociale. E si ricorda anche che l'interesse finanziario utilizza sostanzialmente i ben noti teoremi di scienza economica, i suoi ben noti algoritmi, laddove le utilità sociali coinvolgono ben differenti valori strettamente di stampo politico-sociale e su questo piano (anzi sul piano giuridico) gli algoritmi non appaiono per niente utili (né convenienti).

In altri termini, e si intende essere espliciti al massimo, l'interesse generale si orienta alla massima produzione della ricchezza nazionale ma di per sé prescinde da alcun riferimento alla composizione del popolo (società) né si preoccupa di intervenire in termini sociali nella struttura della produzione¹⁴.

E si perviene alla fase ricostruttiva non senza premettere che chi scrive ha la spiccata sensazione di partecipare ad una campagna archeologica diretta a rinvenire il mosaico fondazionale su cui si regge la complessiva edificazione della cultura costituzionale.

Già molti anni fa chi scrive sostenne che il termine lavoro inserito nel 1° articolo Cost., che di per sé ha già una comune accezione ben vasta in quanto individua ogni

¹³ Chi scrive ama ricordare "con troppa insistenza e troppo a lungo sembra che abbiano rinunciato all'Eccellenza personale e ai valori della comunità, in favore del mero accumulo di beni terreni.... Il PIP non tiene conto della salute delle nostre famiglie, della qualità della loro educazione, della gioia dei loro momenti di svago. Non comprende la solidità dei valori familiari o l'intelligenza dei nostri dibattiti.... Misura tutto in poche parole, eccetto ciò che rende la vita veramente degna di essere vissuta "Kennedy, riportato a cura di T. Avelado, in *Corriere della sera* del 14 agosto 2019.

¹⁴ Cfr. la nota precedente



attività diretta alla produzione di beni e servizi, andava riconnesso alla disposizione di cui al secondo comma del successivo articolo 4, il quale, anche per la sua posizione topografica, concorre a completare l'insieme dei principi e dei valori che qualificano l'auspicata organizzazione sociale; in conseguenza il vocabolo "lavoro" impiegato intende riferirsi al dovere di ogni cittadino di *"svolgere secondo le proprie possibilità e la propria scelta un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società"*¹⁵, il che lascia desumere, stante l'ampiezza di contenuto della locuzione, che essa intende ricomprendere e significare sinteticamente, ma non senza valore emblematico, che il componente di quel popolo sovrano deve assumere un ruolo attivo nella vita sociale, assumere un ruolo di "artefice" nel progresso di quella auspicata società indipendentemente dal tipo di "attività" che secondo la sua "possibilità" si accinge a svolgere e quindi richiama alla mente la ben nota figura di "homo faber" (di latina memoria), che simbolicamente sta ad individuare, appunto sinteticamente, colui che svolge un'arte¹⁶ la quale intende individuare qualsiasi tipo di attività che viene svolta secondo conoscenze tecniche, indipendentemente se presta lavoro a favore di altri ma anche -e questo aspetto va sottolineato- se organizza mezzi e strumenti al fine di svolgere un'attività artigianale, imprenditoriale e quindi come creatore di lavoro altrui (si ricordi in proposito quanto già sostenuto che tutte le disposizioni inserite nei quattro Titoli concorrono a disegnare le direttive politiche che si diramano dal coefficiente politico).

In conseguenza, questa prospettiva seguita dai Costituenti di introdurre una sorta di uniformità tra chi presta lavoro e chi offre lavoro di valore eminentemente politico (e sociale), entrambi peraltro artefici del progresso economico della società intesa coesa e solidale, spinge a configurare nella specie che si è inteso cancellare ogni rendita di posizione come nella preesistente società borghese liberale e che pertanto ogni componente del popolo sovrano deve assumere una posizione attiva, un comportamento segnato dal dovere (non solo etico) di cooperare attivamente alla vita sociale, indipendentemente che assumi la veste di (lavoro) imprenditoriale o che presti il lavoro a quest'ultimo; ciò potrebbe essere simbolicamente espresso come artefice del proprio destino sociale e non più come secondo il regime di economia liberale che solo i titolari di beni di fortuna concorrevano a condizionare la propria posizione sull'ambito della società borghese.

Ed allora non è più giustificato sostenere ancora che la libertà di iniziativa economica vuole ancora significare la "libertà" di stampo liberale, perché dell'aggettivo è da

¹⁵Confronta, G. Palma, Professione e lavoro (libertà di) ad vocem Nuovissimo digesto it. XIV, e ripubblicato in scritti giuridici cit, pagina 167.

¹⁶Arte nel significato di qualsiasi attività produttiva dell'uomo disciplinata da un complesso di conoscenze tecniche specifiche (è appena il caso di precisare che soltanto come ennesima accezione il vocabolo arte assume il significato di "artistica")



privilegiare il significato di libertà della scelta dell'attività che si intende svolgere secondo le proprie "possibilità" di cui all'articolo 4 Cost. già esaminato.

Solo imboccando un tale apparato argomentativo si rende lecito non cadere nella illogica contraddizione secondo cui in una società di eguali si riconosce ancora la sopravvivenza di una classe capitalistica.

Quanto fin qui argomentato non intende escludere che al fine di superare il solco preesistente tra coloro che prestano lavoro e coloro che offrono lavoro la politica praticata non debba provvedere con misure sociali adeguate, di qui la utilità sociale di cui all'articolo 41 Cost., ma ciò proprio nella prospettiva di rendere anche questi, ed a pieno titolo, artefici della nuova organizzazione sociale auspicata.

A questo punto si mostra con la massima evidenza la differente accezione di interesse generale e del significato di cui alla utilità sociale e/o fini sociali¹⁷.

Si può procedere ad una prima parziale conclusione col porre in piena luce che il sistema economico infine adottato si pone in un punto intermedio (per così dire) tra il sistema collettivista che ebbe alcuni sostenitori nella redazione della Carta e la condanna senza appello del sistema di economia liberale, il quale ebbe, è vero, alcuni difensori ma soprattutto, per quanto già premesso, i difensori sono usciti allo scoperto nell'evitare che la Costituzione fosse applicata nella sua intima logica operativa con il contrapporre, per certi versi strenuamente, la necessità di far ben funzionare il sistema della cosiddetta "effettività".

5. Conseguenze conclusive della tematica indagata.

Dalle ultime considerazioni espresse sono da desumere due ulteriori conclusioni che si preferisce subito elencare. La prima: dalla "amalgama" sociale appena cennata si può e si deve argomentare che la libertà di iniziativa economica privata ha finito per perdere quel vago senso di "giusnaturalismo" di antica reminescenza ed in conseguenza la dialettica più che "belligerata", che prima connotava la difficile coesistenza tra l'imprenditore e prestatore di lavoro e si estende sempre più (o dovrebbe estendersi) nell'area di più regolare rapporto di reciproca collaborazione e ciò proprio in ragione che l'utilità sociale di cui all'articolo 41 Cost., non va più intesa come una sovrastruttura che comprimeva la logica di esercizio dell'attività economica, ma va intesa come un tratto disciplinare della stessa (ad esempio garantire la dignità del prestatore di lavoro), per cui un tale profilo si innesta disciplinarmente e per Costituzione nelle facoltà del datore di lavoro (per converso nella comune lettura dell'articolo il profilo viene quasi sempre espunto), così come i

¹⁷ Non si obietti che una tale conclusione potrebbe essere avversata dall'azione economica europea poiché si è avuto già modo di rilevare che anche questa sembra ammettere profili sociali in economia, cfr infatti I contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture eccetera, ora in G. Palma Dalla azione amministrativa a regime di diritto privato ed altri scritti, Giappichelli Edizione 2018, 175 ss.

"controlli sociali"¹⁸ di cui al terzo comma dell'articolo citato vengono solitamente riconnessi alle attività di coordinamento, ma non sembra a chi scrive che un tale orientamento vada condiviso poiché essi sono sempre esercitabili anche al di fuori di ogni esercizio di coordinamento (in proposito si ritornerà).

La seconda conclusione è quella che si riferisce al ruolo spettante allo Stato secondo Costituzione e si nota, che il ruolo statale, non rimane ideologicamente ristretto nei limiti storici di "intromettersi" nell'area riservata all'iniziativa privata soltanto se giustificata dalla necessità di "ausilio" appunto dell'attività economica privata (ad esempio costruzione di assi viari e costruzione di infrastrutture, come linee ferroviarie, ecc.) poiché per Costituzione (ancora una volta) allo Stato viene riconosciuto una sua propria veste (anche) di imprenditore; infatti cosa può voler indicare la disposizione di cui al primo comma dell'articolo 42 Cost. quando afferma che "i beni economici appartengono allo Stato agli Enti e ai privati" "e l'art. 41, 3° co. Costituzione che afferma che "la legge determina i programmi ed i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali"?; in conseguenza lo Stato, in virtù del coordinato disposto testé ricordato non deve, anzi non dovrebbe solo intervenire al fine di salvaguardare la "buona salute" della iniziativa economica privata, ma potrebbe anche assumere in proprio attività economica qualora di un dato settore l'iniziativa privata non abbia alcun interesse ad occuparsene e lo Stato invece valuti che per "fini sociali" sia necessario intervenire (cosiddetto Stato imprenditore).

A tal proposito eventuali dubbi andrebbero soppressi in considerazione del fatto che non si giustificerebbe l'ampia attività imprenditoriale svolta dallo Stato al fine della rinascita nazionale nel dopoguerra.

Ed è appena il caso di far notare che un tal fenomeno potrebbe sempre ripetersi al fine di soddisfare i fini sociali (vale a dire per esigenze della società) e qui si mette in risalto come l'interesse generale tenta a distinguersi dai fini sociali e/o dall'utilità sociale, ovvero (se si preferisce) assume un più netto e specifico contenuto significativo (come si è già notato).

Ed in proposito non si obietti che il ruolo imprenditoriale statale sarebbe legittimato soltanto ai sensi dell'articolo 43 Cost. perché sarebbe facile controbattere che la facoltà ivi prevista va esercitata nei limiti di riserva assoluta dell'attività economica a favore dello Stato e quindi corrisponde ad un limite della facoltà di scelta dell'imprenditoria privata.

In virtù della impostazione fin qui argomentata rimane da esporre una ulteriore conclusione di più ampio respiro che consiste nell'evidenziare che nella unitaria

¹⁸ I suddetti "controlli" possono rinvenirsi nell'azione di presenza dei ben noti sindacati ed anche ad opera della p. a. in seguito all'intervento normativo del Parlamento in attuazione delle direttive politiche (che si diramano dal coefficiente politico) di cui nel testo



categoria degli operatori economici, in altri termini superato il cosiddetto vallum che distingueva il confine posto tra le due categorie di prestatore di lavoro e/o di opera e dei datori di lavoro ed unificando le due categorie in termini di politica sociale ne discende anche la previsione costituzionale che favorisce il movimento osmotico in forza del quale si favorisce il "subentro" dei prestatori d'opera nella categoria dei datori di lavoro a suo tempo unici detentori del potere politico ed infatti cosa vuol significare che si fissi il principio secondo cui la "Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni e cura la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori" (ex articolo 35, 1° e 2° comma Cost.) ed ancora più che la legge fissa (tra l'altro) limiti di estensione alla proprietà terriera privata al fine di favorire l'imprenditoria agricola (ex articolo 44 Cost.) (e non si tratta certo nella specie delle servitù prediali come si sostiene da alcuni), la Repubblica riconosce la funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità se non favorire la elevazione sociale dei componenti della vecchia classe dei prestatori d'opera, che la Repubblica riconosce il diritto dei lavoratori di collaborare alla gestione delle aziende (rispettivamente ex art. 45 e art. 46 Cost), che la Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme e favorisce l'accesso del risparmio...alla proprietà diretta coltivatrice e al diretto e indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi (ex art. 47 Cost.), se non nella facoltà prevista e consentita (anzi favorita) che gli appartenenti alla categoria dei prestatori di lavoro per osmosi possono inserirsi a pieno titolo in quella dei datori di lavoro; e si fa notare che se fosse ancora in vita quel vallum, così qui definito, quantomeno ciò non sarebbe stato favorito dalla Repubblica, poiché sarebbe stato molto più difficile superare la differente disuguaglianza sociale riflettendosi sulla titolarità del potere politico ad essa riconnesso.

Ma è da desumere ancora una più ampia conclusione, la quale consiste che una volta che si è disposti a condividere l'impostazione in questa sede esposta, in forza della quale il profilo di disciplina sociale assume per Costituzione una sua propria consistenza, allora occorre ammettere che anche nei periodi di congiunture negative economiche non si rinviene alcun motivo che possa giustificare una emarginazione, sia pure temporanea, del potere politico di "tutela" del profilo sociale, ancorché sia giustificabile una mera attenuazione temporanea di detto profilo secondo il grado di urgenza e di gravità della emergenza economica, ma non si rinviene alcun titolo legittimo a sospendere la disciplina costituzionale.

Ma quanto fin qui sostenuto non è compreso dall'attuale politica praticata, la quale più che tutelare la legalità costituzionale è spinta a soddisfare gli interessi più minuti dei componenti di una società che stenta, ancora a notevole distanza dall'approvazione della Carta, a organizzarsi secondo i valori della coesione e della solidarietà; è da riconoscere che soltanto quanto si realizzerà questa condizione potrà (forse) segnare l'avvento di una più generale "coscienza sociale", intesa come



sensibilità ed interesse per i problemi e le esigenze dell'intera società, nella sua entità organica, la quale specie nell'attuale periodo ha dimostrato la sua assenza ed una forma di individualismo, di cui in buona fede si pensava non più presente nella vita sociale (ed infatti cosa può significare in costanza dell'epidemia virale rifiutarsi di adottare tutte quelle misure di cautela consigliate e gridare in piazze affollate viva la libertà, semmai diffondendo l'infezione virale ad altri; questo atteggiamento di mancanza di sensibilità sociale sta alla pari di chi dolosamente incendia un bosco provocando smottamenti del terreno e slavine; ci si augura che le Procure penali inizino a considerare le evidenti analogie registrabili)¹⁹.

Nel concludere la presente indagine chi scrive si permette di richiamare l'attenzione sulla validità della strategia interpretativa adottata e da tempo sperimentata, che elegge come oggetto di esame interpretativo non la singola disposizione, né tampoco la dizione letterale di essa, ma procede innanzitutto nella individuazione dei presupposti che dettano la formula letterale della norma e ciò consente anche di scorgere come un vocabolo in essa impiegato con quale specifica inflessione sia stato impiegato; del resto anche per una legge ordinaria, secondo un autorevolissimo insegnamento²⁰, viene consigliato di procedere in tal modo, muovendo dallo stabilire prima la ratio globale inserita nella legge e poi rivolgere l'attenzione sulla norma specifica da esaminare e se una tale metodologia interpretativa è consigliata per la disposizione di una legge, non è più importante applicarla nella interpretazione di una disposizione Costituzionale nella quale prevale non tanto il profilo tecnico-giuridico quanto i valori (principi) di essenza filosofica-politica, che risultano non esplicitamente dichiarati, bensì sottesi alle disposizioni che ad essi implicitamente si richiamano?

¹⁹ Prima di concludere la presente meditazione si ritiene opportuno soffermarsi su alcune considerazioni di massimo interesse. Si sarà compreso che chi scrive non è pienamente entusiasta dell'azione politico-sociale fin qui esercitata dal potere politico (anzi) in conseguenza la speranza tradita lo induce a rivolgere tale speranza in direzione della Corte Costituzionale la quale diventi sempre più un auspicato "approdo sicuro" dei valori sociali e se si rivolge uno sguardo complessivo sulla sua azione di presenza sembra restituire l'entusiasmo, infatti dopo le prime pronunce nelle quali fissa l'attenzione sulla "utilità sociale" (come ad esempio Corte Cost n 35 del 1961; n. 42 del 1962; n. 54 del 1962; n. 94 del 1976; n. 12 del 1970; n. 200 del 1975 e soprattutto n. 125 del 1963), sembra aver forzato lo stretto di Gibilterra con un sindacato maggiormente animato da un esame ben più organico della disciplina costituzionale come ad es., nella sentenza n. 203 del 2016, n. 151 del 2018 e soprattutto nella pronuncia n. 50 del 2015 nella quale si legge che la Corte "ha costantemente negato che sia configurabile una lesione della libertà di iniziativa economica allorché l'apposizione di limiti di ordine generale al suo esercizio corrisponda all'utilità sociale oltre, ovviamente, alla protezione dei valori primari attinenti alla persona umana, ai sensi dell'articolo 41, secondo comma "ecc... E chi scrive vede di nuovo all'orizzonte i segni di un tempo che si evolve verso la primavera della cultura costituzionale.

²⁰ Cfr. Scialoia, Prefazione del Commento alle leggi delle espropriazioni per pubblica utilità di G. Sabatini, edizione Biamonti Torino 1913.