

26 marzo 2008

## La produzione della ricchezza nazionale \*

di Massimo Luciani

### INDICE

1.- *Alcune definizioni.*

1.1.- *La ricchezza.*

1.2.- *Ricchezza nazionale e ricchezza individuale.*

1.3.- *La produzione.*

2.- *La Costituzione e la produzione della ricchezza nazionale.*

2.1.- *La fondazione sul lavoro.*

2.2.- *La regolazione pubblica delle risorse naturali.*

2.3.- *L'iniziativa economica privata.*

3.- *Come, quanto, cosa e per cosa produrre.*

**1.- *Alcune definizioni.***

Ciascuno dei tre lemmi che compongono il titolo di questo saggio ha bisogno di una spiegazione preliminare. E di una spiegazione preliminare ha bisogno anche lo specifico rapporto nel quale quei lemmi si trovano.

**1.1.- *La ricchezza.***

In un noto saggio degli anni Trenta, che aveva l'ambizione di chiarire e sistematizzare la terminologia degli economisti<sup>[1]</sup>, la ricchezza, in via di prima approssimazione, era definita come il complesso di "tutt'i mezzi per la soddisfazione di bisogni umani, che siano materiali e permutabili". Tale definizione

implicava espressamente che i mezzi in questione, proprio in quanto permutabili, fossero materiali, disponibili e scarsi, sicchè ne rimanevano ingiustificatamente fuori le utilità immateriali. Conseguentemente, la definizione di ricchezza era ampliata, sino a designare “ogni cosa materiale od immateriale, ma che sia insieme utile e scarsa”[2].

Come tutte le definizioni, anche questa si presta alla discussione. Discutibile, in particolare, è il perdurante riferimento al valore d’uso, laddove l’elemento realmente decisivo (ancorchè celato sotto l’ellittico riferimento alla “scarsità”) sembra essere il valore di scambio. La definizione di Fraser (autore del saggio in questione), del resto, riecheggia dappresso quella, classica, di Stuart Mill, che considerava ricchezza “all useful or agreeable things which possess exchangeable value”[3]. In tale definizione, a mio avviso, il vero punto fermo è il valore di scambio, poiché, per la difficoltà di definire oggettivamente la nozione di cosa “utile” o “gradevole”, proprio la scambiabilità indica che una cosa può almeno essere trattata *come se* avesse “utilità” o “gradevolezza”[4].

Quale che sia l’essenza di una simile definizione del concetto di ricchezza, che, comunque, si può assumere come utile punto di partenza, è decisivo avvertire che, così intesa, la ricchezza è sia un “fondo”, precisamente individuato in uno specifico momento temporale (questa è l’accezione più diffusa), sia un “flusso” generato lungo il tempo. Nel primo caso possiamo parlare di *capitale*, nel secondo di *reddito*[5]. Quando si parla di *produzione* di ricchezza ci si riferisce implicitamente ad un momento dinamico e generativo, sicchè è il reddito, non il capitale, che viene in considerazione. Della ricchezza come capitale si potrà dunque dire, semmai, in un secondo momento, quando sarà noto quanto reddito è stato destinato al consumo e quanto al risparmio (all’accumulazione) e si potrà calcolare, nella dimensione statica, quanto “fondo” è disponibile.

Prevedere e perseguire la prosperità generale, per usare le parole di Adam Smith[6], è sempre stato l’obiettivo dell’economia classica, che peraltro ha postulato un’equivalenza tra ricchezza e prosperità del cui fondamento è più che lecito dubitare. Ne aveva dubitato, in effetti, già Aristotele. Nella *Politica* è tracciata con vigore la distinzione fra l’*economia* e la *crematistica*. Esse non sono affatto la medesima cosa, ma si differenziano in quanto la prima si occupa dell’amministrazione della casa in senso stretto, e quindi di ciò che è *utile*, mentre la seconda si occupa di ciò che è *scambiabile*, e quindi della produzione, appropriazione e distribuzione della ricchezza. La ricchezza “vera”, tuttavia, è, per Aristotele, quella che è costituita dalla “provvista di beni necessari alla vita e utili alla comunità dello stato o della casa”[7]. Tale ricchezza, per Aristotele, non è illimitata, evidentemente sul presupposto che a non essere illimitati siano i bisogni stessi: un presupposto, questo, che – lo si sa bene – non faceva i conti con le strategie di causazione di falsi bisogni che sono sempre[8] state funzionali al consolidamento dei rapporti di dominio (a vantaggio di chi quei falsi bisogni può indurre e soddisfare).

In realtà, proprio la formidabile concettualizzazione aristotelica della distinzione fra valore d’uso e valore di scambio (una scarpa è sempre una scarpa, si scriveva nella *Politica*, ma la sua funzione è ben diversa se la si usa per camminare o la si scambia con un bene equi-valente)[9] ha consentito lo spostamento del *focus* da ciò che è utile a ciò che è scambiabile: per l’economia (nel senso moderno del termine) la prosperità è rimasta sullo sfondo, mentre è la ricchezza che ha assunto il ruolo del protagonista, sino a ridurre la prosperità ad una diversa forma di declinazione della ricchezza, stavolta *ex parte subiecti*, anziché *ex parte obiecti*.

## 1.2.- Ricchezza nazionale e ricchezza individuale.

Il riferimento alla ricchezza *nazionale*, poi, impone di definire ciò che la differenzia dalla ricchezza *individuale*. Qui è di nuovo Stuart Mill che ci viene in soccorso. E’ questo Autore, infatti, che chiarisce al meglio la non coincidenza di ricchezza nazionale e ricchezza individuale: il titolare di un diritto reale – poniamo, un’ipoteca – sul bene del proprietario di un immobile trova in quel diritto una parte della propria ricchezza, così come è parte della sua ricchezza individuale il possesso di titoli del debito

pubblico. Se quel diritto e quei titoli non esistessero, però, la ricchezza dell'individuo diminuirebbe, ma quella nazionale rimarrebbe intatta. Non avremmo, dunque, chiarisce limpidamente Mill, distruzione, ma semplicemente redistribuzione di ricchezza[10]. Un problema particolare – è sempre Mill a rilevarlo – lo pongono semmai i titoli del debito pubblico emessi da Paesi stranieri dei quali sia titolare un cittadino: questi possono essere censiti entro la ricchezza nazionale, ma non fanno comunque parte della ricchezza dell'umanità (della quale fanno parte, semmai, i beni “rappresentati” da quei titoli).

Queste precisazioni milliane sono assai importanti per il chiarimento del rapporto non lineare che intercorre fra ricchezza individuale e ricchezza nazionale: poiché l'incremento della prima non determina necessariamente l'incremento della seconda (come pretende, invece, l'odierna *vulgata* liberista); poiché, dunque, non vi è alcun automatismo che leghi la locupletazione individuale alla locupletazione collettiva, non a tutti i provvedimenti limitativi ed ostativi degli arricchimenti individuali si può opporre l'obiezione ch'essi finirebbero per essere, dal punto di vista di una collettività nazionale, autolesionistici, in quanto asseritamente incidenti sulla stessa ricchezza collettiva.

Tutto questo, è evidente, ha un senso solo se un senso continua ad averlo il riferimento alla ricchezza *nazionale* e se esiste ancora la capacità di cogliere la dimensione territoriale delle comunità politico-sociali, che porta con sé la territorialità del diritto. Se, insomma, esistono sovrani territoriali da contrapporre all'*antisovrano* globale[11]. Solo in questo caso, infatti, il riferimento ad una ricchezza specificamente nazionale, che non si esaurisca – cioè – nella sommatoria di quelle individuali e non si diluisca in quella generale dell'intera umanità, scollegandosi da una verace comunità politica, evoca soggetti storici che ne siano titolari e postula la possibilità di interventi che la promuovano, la regolino, la distribuiscano. Nazionalità della ricchezza, insomma, significa politicità degli strumenti regolativi del processo di produzione/appropriazione/distribuzione.

### 1.3.- *La produzione.*

Veniamo, così, alla produzione. Credo sia tuttora corretto quanto si affermava nell'economia classica, e cioè che, in qualsivoglia “modo” di produzione, si ha appunto produzione quando si verifica la creazione di valore, nel senso che si compie un'operazione che “si risolve in una somma di valori superiore, o almeno eguale, a quella che è stata dedicata all'operazione stessa”[12]. La sola conservazione (ad esempio dell'ambiente naturale), dunque, non è in sé produzione, anche se può costituire la condizione necessaria perché un'attività di creazione di valore aggiunto si possa dispiegare. Produrre specificamente ricchezza *nazionale*, poi, significa aggiungere valori disponibili per la comunità politica nazionale. Valori, dunque, che sebbene siano acquisiti da singoli individui privati, lo sono pur sempre all'interno della comunità politica, che si riserva il potere di stabilirne la sorte.

Ogni comunità politica, poi, mette diversamente l'accento sul momento della produzione o su quelli, connessi, dell'appropriazione e della divisione. Anche se - a mio modesto avviso - con qualche eccesso di schematismo[13], il punto era stato chiarito da Carl Schmitt in *Nehmen / Teilen / Weiden*[14], osservando che attorno alle tre azioni dell'appropriazione, della divisione e della produzione di beni economicamente valutabili ruotano le scelte fondamentali dei singoli ordinamenti giuridici, storicamente succedutisi, così come le costruzioni delle principali teorie politico-sociali.

## 2.- *La Costituzione e la produzione della ricchezza nazionale.*

Qual è la posizione della Costituzione repubblicana di fronte al fenomeno della produzione della ricchezza nazionale e qual è stata l'evoluzione della lettura della Costituzione nel sessantennio che ci separa dalla sua entrata in vigore? Cominciamo dalla prima questione.

### 2.1.- *La fondazione sul lavoro.*

Per produrre occorrono risorse naturali (materie prime)<sup>[15]</sup> da trasformare e lavoro umano per trasformare. Di questo la Costituzione è perfettamente consapevole.

Il dato più fortemente caratterizzante è l'insistita attenzione per il lavoro<sup>[16]</sup>.

In effetti, il lemma “lavoro” e i lemmi derivati ricorrono in ben 23 commi della Costituzione repubblicana (senza considerare il riferimento ai “lavori” parlamentari e senza considerare neppure le disposizioni nelle quali il lemma “lavoro” e i lemmi derivati non compaiono direttamente, ma la sostanza della questione del lavoro è comunque oggettivamente presente: basta pensare, fra l'altro, al terzo comma dell'art. 117, che confida alle Regioni la competenza concorrente in materia di “formazione professionale” e di “professioni”). Mi sembra opportuno (anche se può sembrare “scolastico”) riportare per intero il relativo elenco, perché in questo modo emerge con immediatezza la rilevanza del lavoro nel *testo* costituzionale. Questo elenco, davvero impressionante, comprende:

l'art. 1, comma 1 (“*L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro*”);

l'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*”);

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

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

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

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

l'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*”);

l'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 sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa*”);

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

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

l'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*”);

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

l'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*”);

l'art. 38, comma 1 (*Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto di mezzi necessari per vivere ha diritto*

*al mantenimento e all'assistenza sociale”);*

*l'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”);*

*l'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”);*

*l'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”);*

*l'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”);*

*l'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”);*

*l'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”);*

*l'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”);*

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

*l'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”).*

Questa spiccata attenzione per il lavoro, così profonda che proprio sul lavoro i Costituenti hanno addirittura *fondato la Repubblica*, si spiega con le origini politiche e culturali della nostra Costituzione. Per tutte e tre le principali tradizioni di pensiero che si sono incontrate alla Costituente, infatti, sia pure per ragioni assai diverse, la questione del lavoro occupava una posizione di centralità.

Era ovvio che essa sarebbe stata al centro degli sforzi dei partiti (comunista e socialista) che avevano raccolto la tradizione del movimento operaio, non foss'altro perché il proletariato era inteso come classe generale, la cui “liberazione” avrebbe determinato la “liberazione” di tutta la società. La centralità delle norme sul lavoro corrispondeva perfettamente, in questa impostazione, alla centralità del lavoro come prassi costitutiva della classe generale e della sua stessa identità.

Anche per la democrazia cristiana, però, portatrice (sebbene con accenti assai vari al proprio interno) della tradizione della dottrina sociale cattolica<sup>[17]</sup>, il lavoro meritava un'attenzione particolare. In quella prospettiva, infatti, il lavoro (già nell'Eden, ma più ancora dopo il peccato originale e la cacciata)<sup>[18]</sup> era inteso come un tratto distintivo della condizione umana. E' il lavoro che qualifica la persona umana per la sua specifica dignità e per la sua capacità di trasformare e reggere il mondo, che da Dio è posto

proprio al servizio dell'uomo, il quale “*culmen est operis creationis*”[\[19\]](#). Di qui l'esigenza che nella Costituzione si ponessero salde garanzie del lavoro, in tutte le sue espressioni.

Che anche i partiti vicini alla tradizione liberale dovessero almeno in astratto concordare, sia pure per ragioni diverse da quelle precedenti, con la prospettiva dell'elevazione del lavoro a punto qualificante dell'intera Costituzione è cosa che non tutti riconoscono, ma che non per questo è meno vera. Per comprenderlo basta riflettere sul famoso discorso tenuto dall'abate Sieyès il 7 settembre 1789 all'Assemblea costituente francese. Sieyès constatava che, nei Paesi europei che si stavano avviando all'industrializzazione, gli esseri umani, ormai, non erano considerati altro che come delle *machines à travailler*, perché quel che interessava il mercato non erano le loro qualità personali o morali, ma solo le loro capacità ad inserirsi fruttuosamente nel processo produttivo. Questa riduzione della persona al lavoratore, tuttavia, esibiva insospettiti riflessi di democratizzazione, perché proprio a causa di quel fenomeno lo stesso Sieyès affermava l'inevitabilità del riconoscimento della cittadinanza (e dei diritti ad essa connessi) a tutti i lavoratori.

Non è azzardato ipotizzare che l'onda lunga di questa risalente impostazione si sia fatta sentire anche nella posizione di alcuni dei liberali presenti alla Costituente: poiché addirittura l'universalizzazione della cittadinanza, in tale prospettiva, si legava al lavoro, non era affatto incoerente condividere l'idea che proprio il lavoro dovesse occupare un posto di primaria importanza nel disegno costituzionale. E, sia rilevato incidentalmente, l'onda è andata anche più in là, se è vero che la stessa cittadinanza dell'Unione Europea non nasce altro che come una sorta di sviluppo e di estensione logica dei diritti di circolazione e di stabilimento, che (in particolare il secondo) sono intimamente connessi all'esigenza di garantire la massima mobilità (e concorrenza) della forza lavoro.

In questo contesto culturale, la formulazione finale dell'articolo 1 ha finito per conciliare le diverse sensibilità e le diverse tradizioni di pensiero. Il rigetto (peraltro per soli dodici voti) della formulazione proposta da comunisti e socialisti (“Repubblica di lavoratori”), con l'accoglimento della proposta di mediazione avanzata da Fanfani, è significativo dell'impossibilità di muovere da una sola delle tre prospettive che si contendevano il campo (anche se, va detto, Basso e Amendola avevano precisato che la formulazione che avevano proposto non intendeva avere alcuna inflessione classista), ma anche dell'impossibilità di trovare un compromesso – diciamo così – in negativo, espungendo la questione del lavoro o anche soltanto collocandola in secondo piano.

In ogni caso, alla Costituente una spinta decisiva verso la collocazione del lavoro addirittura *in capite libri* venne dall'esigenza di trovare un fattore di aggregazione e di unità che potesse dare un senso alla nuova comunità politica che si andava allora faticosamente costruendo dopo la dittatura fascista e la catastrofe della guerra. Come scrisse Costantino Mortati nel *Commento* all'articolo 1 della Costituzione, il lavoro era 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”[\[20\]](#).

Non è dubbio che, per taluni profili, in questo passo mortatiano traspaia con assoluta chiarezza la matrice cattolica dalla quale scaturiva quella riflessione. Esso, tuttavia, era e resta comunque in grado di spiegare la vicenda costituzionale del lavoro, ricollegabile alla realtà della dissoluzione della comunità politica nazionale e alla ferma volontà, di tutti i Costituenti, di trovare elementi di coesione capaci di porre rimedio a quella catastrofe e di cementare un vincolo di solidarietà alimentato anche dalla comunanza di interessi materiali (se si vuole: secondo un paradigma che aveva già trovato nella concezione romana della cittadinanza la sua prima e più limpida manifestazione)[\[21\]](#).

Certo, i Costituenti erano ben consapevoli dei limiti dell'intrapresa costituzionale, che non avrebbe potuto direttamente conformare l'essere con il dover essere che veniva disegnando: non a caso, sia Ruini

che Ghidini (e quindi, addirittura, il Presidente della Commissione dei Settantacinque e il Presidente della Terza Sottocommissione) parlarono del diritto al lavoro come di un “diritto potenziale”. Tuttavia, anche se il riconoscimento del diritto al lavoro non si può risolvere nella garanzia concreta dell’ottenimento del posto di lavoro che si desidera<sup>[22]</sup>, ad esso si riconnettono comunque penetranti conseguenze precettive (basta pensare all’assai dubbia costituzionalità di leggi che – con la moltiplicazione delle ipotesi di precarizzazione e parcellizzazione dell’attività lavorativa – mortifichino il collegamento tra lavoro e realizzazione della persona umana, secondo il paradigma stabilito dall’art. 3, secondo comma, della Costituzione).

Quel che più conta, la Costituzione non concepisce il lavoro come un semplice fattore produttivo e come uno strumento per l’ottenimento di un reddito capace di garantire benessere o – almeno – sopravvivenza, ma vi legge un fattore indispensabile di crescita morale e di realizzazione personale. Di conseguenza, nuove forme di lavoro che consentano sviluppo economico, mobilità sociale e dinamismo della forza-lavoro non meritano per ciò solo un apprezzamento positivo. Nella prospettiva costituzionale, infatti, l’efficienza economica non è mai uno scopo, ma è solo un mezzo. Ed è anche e soprattutto la *qualità* del lavoro (non solo per i suoi contenuti, ma anche per le sue modalità organizzative), che conta. Conta, cioè, la capacità delle forme di organizzazione del lavoro di garantire lo sviluppo della personalità del singolo nel confronto con gli altri: lavori eccessivamente aleatori, precari o che generino isolamento, ostacolando la formazione di una comunità di lavoratori entro la quale si possa modellare la propria identità, corrispondono solo parzialmente all’esigenza costituzionale di elevare il lavoro a fattore generatore di unità e coesione sociale, esigenza che – lo si è visto – era stata esattamente rilevata da Mortati.

Da questo punto di vista (dal punto di vista, cioè, del collegamento tra lavoro e personalità umana), molto significativi sembrano alcuni passaggi di una non più recente pronuncia della Corte costituzionale (mi riferisco alla sent. n. 163 del 1983).

La Corte doveva decidere su una questione molto delicata, sollevata dal Tribunale di Venezia e (in termini analoghi) da quello di Bolzano. La stessa sentenza la descrive così: *“Il Tribunale rilevava che la norma suddetta [si trattava dell’art. 10 r.d.l. 14 aprile 1939, n. 636 (Modificazioni delle disposizioni sulle assicurazioni obbligatorie per l’invalidità e la vecchiaia, per la tubercolosi e per la disoccupazione involontaria)] era interpretata dalla giurisprudenza ordinaria nel senso che il lavoratore, già invalido oltre il suddetto limite [e cioè oltre quello della riduzione della capacità di guadagno a meno di un terzo] nel momento della costituzione del rapporto assicurativo, non aveva diritto alla pensione; così intesa, la norma stessa sembrava in contrasto con l’art. 3 della Costituzione, in quanto determinava un’ingiustificata disparità di trattamento tra soggetti che, pur egualmente in possesso di tutti i requisiti per la pensione di invalidità, venivano diversamente considerati a seconda del momento in cui si era verificata la riduzione della capacità di guadagno; ed appariva inoltre in contrasto con l’art. 38, secondo comma, Cost., che assicura la tutela previdenziale ai lavoratori in caso di invalidità”*.

Di fronte a queste censure, la risposta è stata molto netta (e convincente). La Corte ha premesso che *“La questione prospettata dalle ordinanze di rimessione [...] concerne l’ipotesi di chi, pur avendo una capacità di guadagno ridotta oltre il limite stabilito dalla legge per ottenere la pensione di invalidità (alla quale però non ha in concreto diritto a causa della mancanza di una contribuzione assicurativa per il periodo di tempo minimo), non si arrende a vivere in maniera passiva e parassitaria, ma si inserisca nel mondo del lavoro, operando così attivamente nel settore della produzione”*.

Già dalla premessa si evince un evidente apprezzamento nei confronti dell’atteggiamento attivo di chi “non si arrende” a vivere senza esercitare un’attività lavorativa. E infatti la Corte è molto chiara nell’aggiungere che *“l’art. 3 della Costituzione attribuisce ad ogni cittadino il diritto fondamentale di realizzare lo sviluppo della sua personalità, il quale viene attuato, come è stato generalmente avvertito, principalmente attraverso il lavoro, a cui pertanto deve essere garantito il libero accesso da parte di*

tutti. Principio questo energicamente ribadito nel successivo art. 4, per cui «la Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto». Non solo: “Nella specifica materia considerata trova applicazione altresì l’art. 38 terzo comma della Costituzione medesima, secondo cui gli inabili ed i minorati hanno diritto, tra l’altro, «all’avviamento professionale» e va ricordato che tale disposizione ha un preciso riscontro nell’art. 15 della Carta sociale europea [...]”.

Tutto questo porta la Corte a concludere che “non sono costituzionalmente, oltre che moralmente, ammissibili esclusioni e limitazioni dirette a relegare su un piano di isolamento e di assurda discriminazione soggetti che, particolarmente colpiti nella loro efficienza fisica o mentale, hanno invece pieno diritto di inserirsi nel mondo del lavoro”. Con la conseguenza che l’esercizio di un’attività lavorativa, sia pure ridotta, fa insorgere un “obbligatorio e connesso rapporto assicurativo” e la relativa “tutela previdenziale”.

Affermazioni, come si vede chiaramente, molto nette, che danno esattamente conto della specifica connessione instaurata, da tutto un complesso di disposizioni costituzionali (gli artt. 1, 3 e 4, in particolare), tra lavoro e personalità umana. Affermazioni che registrano la peculiare originalità della Costituzione italiana (che solo ad un esame disattento può qualificarsi come una “comune” Costituzione di un sistema ad economia mista)[23] che varrebbe la pena di rileggere attentamente oggi, nella prospettiva della determinazione di quali siano le forme di lavoro che, davvero, possono realizzare quella connessione.

## 2.2.- La regolazione pubblica delle risorse naturali.

Di fronte alla presenza diffusa e profonda del lavoro nel testo costituzionale, rischia di impallidire l’attenzione al secondo elemento delle produzioni, e cioè alle risorse materiali. Sarebbe un errore, però, parlare di una Costituzione distratta. I dati testuali che certificano la volontà di non lasciare scoperta la materia, anzi, abbondano.

Così, l’originalissimo (eravamo ancora negli anni ’40!) imperativo di tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione (art. 9)[24], ma anche il riferimento alla proprietà pubblica prima che a quella privata[25] (art. 42), la collettivizzazione o nazionalizzazione (salvo indennizzo) delle imprese esercenti servizi pubblici essenziali, o riferentisi a fonti di energia o/a situazioni di monopolio, o aventi carattere di preminente interesse generale (art. 43), i limiti e la conformazione della proprietà terriera (art. 44), l’incoraggiamento del risparmio e la regolazione del credito (art. 47). E, a ben vedere, nella medesima prospettiva (anche se limitatamente alla conservazione e non-distruzione di risorse umane e materiali) possono essere letti anche il ripudio della guerra e il dovere (sacro!) di difendere la Patria (artt. 11 e 52). Quanto alle norme sull’istruzione, infine, la possibilità di inserirle in questo contesto dipende dalla possibilità di considerare “ricchezza” anche il patrimonio di capacità, abilità e risorse umane, il che rinvia ad una risalente polemica tra gli economisti, viva nell’Ottocento, sulla quale non è qui necessario prendere posizione[26].

La Costituzione, in definitiva, si preoccupa di predisporre le condizioni normative perché il processo produttivo possa realizzarsi, mettendo a disposizione della forza di trasformazione (il lavoro) gli oggetti da trasformare (risorse naturali: *i.e.* materie prime).

## 2.3.- L’iniziativa economica privata.

La Costituzione, però, non è inconsapevole delle condizioni date nelle quali le sue norme sono, dall’inizio, destinate ad operare. Essa non è la Costituzione di un Paese socialista e, per quanto si sia autorevolmente sostenuto il contrario[27], non è nemmeno una Costituzione disponibile ad una pacifica (intendo: non rivoluzionaria) conversione al socialismo. Quella italiana è, invece, per scelta e per



necessità, la Costituzione fondativa di un ordinamento assiso su un modo di produzione capitalistico. Per questo, non poteva sfuggirle la regolazione di un elemento del processo produttivo che può anche mancare in altri modi di produzione, ma che è indispensabile (in quanto suo *token* caratterizzante) nel capitalismo: l'iniziativa economica privata.

E' noto che, quanto alla definizione della nozione di iniziativa economica privata, recepita dall'art. 41 Cost., si sono scontrate due diverse letture. La prima, a tenor della quale doveva considerarsi atto di iniziativa (economica) qualunque "atto con cui un soggetto sceglie il fine economico che intende perseguire"[\[28\]](#). La seconda, più diffusa, che leggeva nell'art. 41 Cost. solo lo specifico riferimento all'attività di impresa, escludendo, pertanto, che potessero rientrarvi tutte le altre forme dell'agire economico[\[29\]](#). Questa seconda opinione, sebbene più persuasiva della prima, che ha il difetto di elidere le radicali differenze che intercorrono tra situazioni del tutto diverse (la libera scelta di lanciarsi in un'iniziativa imprenditoriale e l'assai meno libera scelta di prestare un'attività di lavoro subordinato), non è del tutto convincente, vuoi perché si possono concepire iniziative economiche che non generino alcuna organizzazione in forma di impresa, vuoi perché non tutti gli atti di iniziativa sono propriamente "produttivi" di nuove risorse reali. Per questo, trovo condivisibile la dottrina che riserva le garanzie dell'art. 41 Cost. alle sole attività di produzione in senso proprio, escludendole per quelle che si limitano ad accrescere il solo valore monetario dei beni scambiati[\[30\]](#). Il che, evidentemente, determina la possibilità di prevedere tutele assai meno salde per tutti gli investimenti non produttivi (*i.e.*: puramente monetari o finanziari).

Accanto a queste (assai) diverse letture della nozione di iniziativa economica, altre si sono contrapposte quanto alla possibilità di distinguere l'"iniziativa" di cui parla il primo comma dell'art. 41 dal suo "svolgimento", regolato dal successivo secondo comma. Secondo una prima impostazione, che molto ha valorizzato il dato testuale, il momento dell'iniziativa avrebbe potuto essere isolato dagli altri momenti dell'attività economica e sarebbe consistito nell'iniziale atto di impulso dell'attività, manifestato nella scelta di questa o di quella alternativa, tra le varie messe a disposizione dalla generale organizzazione delle forze produttive[\[31\]](#). Per la seconda, invece, iniziativa e svolgimento sarebbero, nell'universo precettivo dell'art. 41 Cost., nozioni indistinte, con la conseguente applicabilità a tutti i momenti dell'agire economico del complesso di disposizioni contenute nello stesso art. 41[\[32\]](#).

Già molti anni addietro[\[33\]](#), per ragioni che non è qui necessario ribadire, ho manifestato adesione alla tesi che legge nell'art. 41 Cost. ciò che il suo testo, in realtà, manifesta con limpida chiarezza, e cioè la distinzione tra il momento dell'iniziativa e quello dello svolgimento dell'attività economica. E' l'*impulso* della produzione, insomma, che costituisce il contenuto proprio dell'iniziativa, mentre tutto quel che viene dopo appartiene al dominio del suo svolgimento. Ciò, è evidente, comporta conseguenze normative di non poco conto, risolvendosi nella distinzione tra previsioni garantiste (quelle del primo comma dell'art. 41, indirizzate all'iniziativa) e previsioni regolatorie (quelle del secondo comma, indirizzate all'attività, intesa come svolgimento dell'iniziativa).

Quanto, poi, alla questione dei possibili contenuti dell'atto di iniziativa, se la distinzione tra iniziativa e svolgimento deve avere un senso, l'unica alternativa convincente è quella di leggere nell'iniziativa economica privata tutelata dall'art. 41 Cost. l'atto di destinazione del capitale a finalità produttive[\[34\]](#), e cioè l'impulso primo ed originario della produzione.

### 3.- *Come, quanto, cosa e per cosa produrre.*

La Costituzione non impone specifiche modalità giuridiche di organizzazione della produzione. Ammette espressamente, anzi, la convivenza dell'impresa pubblica e dell'impresa privata, così come consente tanto la nazionalizzazione (o collettivizzazione o socializzazione) quanto la privatizzazione. Rifugge, insomma, la Costituzione, da quelli che sono stati giustamente qualificati gli "eccessi

simmetrici”[35] degli apostoli del “tutto privato” e dei profeti del “tutto pubblico”. Soprattutto oggi sembra opportuno ricordarlo, di fronte ad una spinta incontrollata non solo verso le liberalizzazioni, ma anche verso le privatizzazioni, intese non tanto come un mezzo per acquisire nuove risorse monetarie alla finanza pubblica, ma soprattutto come un passaggio fondamentale per liberare nuove energie produttive, asseritamente compresse da un eccesso di proprietà pubblica di imprese e di mezzi di produzione[36]. Una posizione, questa, che - sia detto incidentalmente - spesso sconta una qualche confusione tra privatizzazioni, deregolamentazioni, autoregolazioni private[37] e liberalizzazioni[38] e, comunque, sembra trascurare i frequenti limiti pratici delle une e delle altre nella condizione storica data del capitalismo e dello sviluppo delle forze produttive.

Nessun “interventismo subalterno alle ragioni del mercato”[39] è imposto da una Costituzione che prevede la funzione sociale della proprietà e il limite dell’utilità sociale dell’attività economica privata (si misura già qui lo stacco tra l’impianto costituzionale e quello che è venuto affermandosi nel processo di integrazione europea, la cui sovrapposizione al primo è dunque tutt’altro che indolore). La Costituzione, anzi, potremmo dire, è qui estremamente “laica”, sicché ammette tutte le strategie produttive utili allo scopo. E lo scopo è tale da non esaurirsi certo nella garanzia delle ragioni del mercato, essendo estranea alla Costituzione quella “visione funzionalista dei diritti sociali rispetto al mercato”[40] che ancora oggi troviamo, nonostante relativamente recenti aperture, nell’ordinamento comunitario. La questione, allora, è appunto questa: qual è lo scopo cui la Costituzione intende funzionalizzare la produzione di ricchezza nazionale? Provo a dare un sintetico accenno di risposta.

La Costituzione, anzitutto, non vede nella massimizzazione della produzione un fine in sé. Anche per la Carta del lavoro fascista quella massimizzazione era uno strumento, ma, essendo lo strumento di una spregiudicata politica di potenza e in ragione dell’equazione produzione/potenza, finiva per essere essa stessa un fine, non un mezzo. Nulla di tutto questo per la Costituzione, nel cui disegno la produzione è funzionalizzata al soddisfacimento di bisogni umani, non di “superiori” interessi statali. Del resto, la stessa previsione di una specifica tutela del paesaggio - e quindi del patrimonio naturale e culturale nel suo complesso - sta a dimostrare che la Costituzione non vuole che si produca di più, a tutti i costi[41]. In definitiva, non è *quanto* si produce, ma *per cosa* si produce che, per la Costituzione, conta[42].

Né conta il *cosa* si produce. Qui il tessuto costituzionale è a maglie veramente larghe. E’ l’art. 41, comma 2, che consente di limitare e comprimere svolgimenti di private iniziative che - eventualmente anche per la natura dei beni prodotti - contrastino con l’utilità sociale. La natura elastica di quel limite apre un notevole margine di apprezzamento per il legislatore (pur da esercitare, ovviamente, nel rispetto dei comuni criteri di ragionevolezza, non eccessività, proporzionalità), che peraltro può anche indirizzarsi - ovviamente - nella speculare direzione dell’incentivazione della produzione di beni positivamente apprezzati (questo, tuttavia, con la già segnalata difficoltà introdotta dal divieto europeo degli aiuti di Stato).

Conta, dunque, *per cosa* si produce.

Qui riemerge con vigore il variegato (perché frutto di differenziate tradizioni culturali) personalismo costituzionale. Per la Costituzione, la produzione di ulteriore ricchezza nazionale è mezzo rispetto allo scopo finale che è il soddisfacimento dei bisogni umani, tanto che la Costituzione potrebbe far propria la massima di Aristodemo, che Diogene Laerzio ci ha tramandato: “l’uomo è la ricchezza”[43]. E’ forse un’ovvietà, ma è bene ricordare che “in ogni momento, il volume del prodotto nazionale pone un limite preciso alle risorse materiali complessive di una società”. Il debito, altrettanto ovviamente, non può essere spinto oltre certi livelli massimi e l’alienazione del patrimonio pubblico ha essa stessa dei limiti, sicché è il PIL che serve a finanziare i programmi pubblici e ad alimentare i redditi individuali[44]. E’ oggetto di scelte di politica economica la ripartizione delle risorse tra programmi pubblici e redditi individuali, ma è certo che queste scelte non sarebbero nemmeno concepibili se non vi fosse qualcosa da ripartire. Il soddisfacimento dei bisogni passa per l’assolvimento dei fondamentali doveri di

solidarietà[45], essenzialmente fiscale, che gravano su tutti gli appartenenti alla comunità politica (altrimenti avremmo produzione interamente acquisita ai redditi individuali), ma anche qui è evidente che in tanto il dovere può essere adempiuto, in quanto esistano i mezzi materiali che lo consentono. Lo scopo (ultimo) del soddisfacimento dei bisogni delle concrete *persone*, conseguentemente, non si accontenta di interventi pubblici sul terreno della (re)distribuzione della ricchezza, ma impone anche interventi sul piano della sua produzione, che deve essere orientata e incentivata[46].

In questa prospettiva, l'attenzione, allora, dovrebbe spostarsi sugli strumenti dell'azione pubblica che la Costituzione aveva concepito allo scopo di orientare i meccanismi della produzione e su quelli che oggi, in concreto, sono impiegati. La considerazione di questa vastissima problematica, tuttavia, ci porterebbe troppo lontano. Due osservazioni, nondimeno, debbono essere proposte, a mo' di parziale - e aperta - conclusione. La prima riguarda la cultura giuridica; la seconda la cultura politica.

Quanto alla cultura giuridica, si deve registrare, anzitutto, il sempre più frequente utilizzo del paradigma della "Costituzione economica" (già da tempo diffuso soprattutto nella dottrina tedesca). Credo che il primo ad aver compiuto con efficacia uno sforzo in questa direzione (tentativi precedenti non erano mancati, ma non avevano ottenuto significativo consenso) sia stato Giovanni Bognetti, che ha impiegato il paradigma anche in direzione prescrittiva, allo scopo - cioè - di sorreggere un'ampia proposta riformatrice delle norme costituzionali dedicate all'economia[47]. Dopo di lui, molti ne hanno fatto uso[48]. Già in altra occasione ho manifestato più di una perplessità sull'effettiva utilità (e correttezza) dell'elaborazione della nozione di "Costituzione economica"[49]: se si tratta di una formula riassuntiva per indicare il complesso delle norme costituzionali sull'economia, non sembra avere alcuna utilità; se si tratta di una formula che allude ad un ordinamento nel quale la soggettività economica prevale su quella politica, sicché la posizione di ciascuno non dipende dal fatto d'essere cittadino, ma lavoratore salariato, datore di lavoro o quant'altro, è evidente che la sua applicabilità all'attuale esperienza italiana è inimmaginabile[50]; se si tratta di una formula che intende identificare nella disciplina dell'economia il nocciolo essenziale della Costituzione, evoca un isolamento della disciplina dell'economia rispetto al corpo della Costituzione che certo i Costituenti non vollero (e non risulta dall'impianto costituzionale) e presuppone che quella disciplina abbia una fondazione puramente "tecnico-economica", mentre è del tutto evidente che i suoi contenuti dipendono ampiamente dai valori sociali riconosciuti dalla Costituzione[51]. Ancora meno condivisibile è un ulteriore modo di far riferimento a quella nozione: se, infatti, per Costituzione economica si intendono le regole dell'economia che sono *in action* e non stanno solo *in the books*, regole che non sono identificabili in ragione del loro rango nel sistema delle fonti, ma della loro oggettiva importanza di sistema (sicché della "Costituzione economica" potrebbero far parte anche leggi ordinarie, o atti normativi di autorità indipendenti), il rapporto gerarchico tra le fonti si smarrisce e la Costituzione perde il suo potere conformativo e autenticamente precettivo. A mio parere, invece, non l'indeterminata e indeterminabile "Costituzione economica" deve essere considerata e assunta a paradigma, ma *la Costituzione tanto nel suo complesso quanto nel suo specifico riferimento all'economia*, che è cosa affatto diversa.

In secondo luogo, la cultura giuridica (intendo, qui, sia la dottrina che la giurisprudenza) sembra essere stata abbagliata dalle luci della moltiplicazione dei diritti a tutti i livelli, cedendo all'idea che non conti il "livello" al quale essi sono riconosciuti e protetti. In questo modo, ha sganciato i diritti dai poteri che li sorreggono e dai soggetti sociali che ne sono portatori, smarrendo per via, anche, l'attenzione per la questione realmente decisiva quando si tratta di diritti: quella della legittimazione della fonte che li riconosce[52]. Questa *démarche* ha comportato notevoli conseguenze proprio nel dominio dei diritti (direttamente o indirettamente) connessi ai processi produttivi: per tacer d'altro, si pensi allo statuto acquisito dalla proprietà privata in forza del rapporto tra nuovo art. 117, comma 1, Cost. (con il vincolo ivi stabilito al rispetto del diritto internazionale), e CEDU (per come letta dalla Corte di Strasburgo, le cui interpretazioni, inopinatamente, sono ora ritenute vincolanti dalla Corte costituzionale: cfr. sentt. nn. 348 e 349 del 2007)[53], e alla minor tutela del diritto di sciopero derivante dalla recente giurisprudenza

comunitaria maturatasi nei casi *Laval* e *Viking*[54]. Sentenze, queste, che smentiscono le troppo ottimistiche previsioni di chi immaginava un diritto comunitario che in materia di sciopero fosse destinato a “ritrarsi di fronte a più forti garanzie costituzionali (e legislative) degli Stati membri”[55] e che (disinteressandosi del tutto delle Costituzioni degli Stati membri e delle relative giurisprudenze costituzionali) inferiscono un duro colpo alle altrettanto ottimistiche ipotesi di un sempre più fecondo “dialogo fra le Corti”.

Quanto alla cultura politica (anzi: al potere politico), non ha certo contrastato, anzi ha assecondato, la tendenza ad un significativo svuotamento della Costituzione. A tal proposito, oltre alla quasi totale assenza di una strategia diplomatica capace di contenere gli eccessi della deriva economicista del processo di integrazione europea, mi basta ricordare che è stato messo del tutto tra parentesi, ormai da anni, e anzi è stato implicitamente reso quasi inservibile, con la riforma, nel 2001, del Titolo V (e lo spostamento a livello regionale di molti poteri di politica economica), quello che la Costituzione (forse ingenuamente) aveva concepito come lo strumento principe di governo dell’economia: la programmazione[56].

E’ noto che, alla Costituente, gli Onn. Montagnana, Pajetta e Pesenti, a nome del Gruppo comunista, avevano proposto una disposizione nella quale si prevedeva che “*Allo scopo di garantire il diritto al lavoro di tutti i cittadini, lo Stato interverrà per coordinare e orientare l’attività produttiva dei singoli e di tutta la Nazione, secondo un piano che assicuri il massimo di utilità sociale*”. E non è meno noto che questa proposta fu respinta, a favore dell’assai più prudente formulazione attuale dell’art. 41, comma 3 (“*La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l’attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali*”). Con questa previsione si sono volute significare due cose: a) che la Costituzione rifiuta un’economia interamente pianificata[57], nella quale le grandezze economiche di riferimento siano determinate in modo vincolante da una rigorosa decisione pubblica; b) che, tuttavia, rifiuta non solo un’economia di mercato sregolato, ma anche un’economia sganciata dalla (pur generale) determinazione di fini e mezzi in sede specificamente politica. L’utilità dell’intervento delle istituzioni non è ravvisata (come invece accade per una ben nota ricostruzione dei rapporti fra istituzioni ed economia) solo nella riduzione dei costi di trasformazione (attraverso il condizionamento delle tecnologie impiegate) e dei costi di transazione (attraverso l’eliminazione o riduzione delle asimmetrie informative e la garanzia delle proprietà e dei contratti)[58], ma nella capacità di orientare lo sviluppo per finalità che trascendono la massimizzazione della produzione di beni e di redditi. Per la Costituzione, insomma, la politica non può determinare l’intero andamento del sistema economico, eppure resta proprio della politica guidare, non subire, i processi economici.

Ciò è quanto la Costituzione consente (e anzi intende imporre) alla politica. Che la politica, però, sappia o voglia farlo è questione affatto diversa[59], sulla quale possiamo misurare lo scarto tra il dover essere costituzionale e l’essere dell’attuale condizione *geistesgeschichtliche* della nostra cultura politica.

[1] Mi riferisco a L.M. FRASER, *Economic Thought and Language. A Critique of some Fundamental Economic Concepts*, London, Black, 1937, trad. it. *Pensiero e linguaggio nella scienza economica. Critica di alcuni concetti economici fondamentali*, Torino, UTET, 1953, 25.

[2] L.M. FRASER, *Op. cit.*, 27.

[3] J. STUART MILL, *Principles of Political Economy with some of their Applications to Social Philosophy*, London, Longmans, 7<sup>a</sup> ed., 1909, *Preliminary Remarks*, cpv. 14.

[4] Che sia così, a mio avviso, è svelato dallo stesso Mill, quando precisa che “Everything forms [...] a part of wealth which has a power of *purchasing*” (*Op. cit.*, *Preliminary Remarks*, cpv. 10: cors. mio).

[5] La precisazione è dello stesso L.M. FRASER, *Op. cit.*, 25, nt. 1.

[6] *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of the Nations*, trad. it. di A. Campolongo, *Ricerche sopra la natura e le cause della ricchezza delle nazioni*, Torino, UTET, 1950, 16.

[7] *Politica*, 1256 $\beta$  [28] (cito dalla traduzione di R. Laurenti, Bari, Laterza, 1973).

[8] Ma con particolare intensità nei sistemi capitalistici, nei quali lo sviluppo è un imperativo.

[9] Sempre nella *Politica*, appunto, è scolpita la differenza tra valore d'uso e valore di scambio (1257 $\alpha$  [5]), con una lucidità che impressionerà, molti secoli dopo, Marx, il quale tuttavia noterà i limiti storicamente oggettivi della riflessione aristotelica (che non poteva considerare il rapporto tra valore e lavoro, nel contesto di una società fondata su un modo di produzione schiavistico: *Il Capitale*, L. I., Sez. I, Cap. I, 3, 3).

E' bene aggiungere, però, che proprio lo scambio per equivalente è, per Aristotele, uno strumento di realizzazione della giustizia e di soddisfacimento dei bisogni “senza la ripartizione coattiva di un legislatore” (le parole citate sono di A. GIULIANI, *Giustizia ed ordine economico*, Milano, Giuffrè, 1977, 57).

[10] J. STUART MILL, *Principles*, cit., *Preliminary Remarks*, cpv. 11 sgg.

[11] Ho elaborato la nozione di *antisovrano* in *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Riv. dir. cost.*, 1996, 124 sgg. In quella sede ho tentato di definirlo come “un *quid* che in tutto e per tutto si contrappone al sovrano da noi conosciuto: non è un soggetto (ma semmai una pluralità di soggetti, oltretutto dallo statuto sociale altamente differenziato, che ben difficilmente potrebbero candidarsi a detenere il monopolio del potere «sovrano»); non dichiara la propria aspirazione all'assoluta discrezionalità dell'esercizio del proprio potere (cerca anzi di presentare le proprie decisioni come logiche deduzioni da leggi generali oggettive, quali pretendono d'essere quelle dell'economia e dello sviluppo); non reclama una legittimazione trascendente (che sia la volontà di Dio oppure l'idea dell'eguaglianza degli uomini) ma immanente (gli interessi dell'economia e dello sviluppo, appunto); non pretende di ordinare un gruppo sociale dotato almeno di un *minimum* d'omogeneità (il popolo di una nazione), ma una pluralità indistinta, anzi la totalità dei gruppi sociali (tutti i popoli di tutto il mondo, o almeno tutti i popoli della parte di mondo che ritiene meritevole d'interesse); non vuole essere l'espressione di una volontà di eguali formata dal basso (si tratta infatti di un insieme di strutture sostanzialmente e talora formalmente - si pensi al FMI o alla BIRS - organizzate su base timocratica)” (*ivi*, 165).

[12] C. DUNOYER, *Production of Wealth*, in J. LALOR, *Cyclopedia of Political Science*, New York, Maynard, 1899, Vol. III, cpv. 1.

[13] Che mi sembra colto da P. COSTA, *Costituzione e ordinamento economico: il contributo del pensiero ordoliberal*, in AA.VV., *L'economia e la legge*, a cura di G. Cocco, Milano, Giuffrè, 2007, 312.

[14] *Nehmen / Teilen / Weiden*, in *Verfassungsrechtliche Aufsätze*, Berlin, Duncker u. Humblot, 1950, trad. it. di P. Schiera, *Appropriazione / Divisione / Produzione*, Bologna, Il Mulino, 1972, in *Le categorie del politico*, 293 sgg.

[15] “Prime”, ovviamente, in rapporto allo specifico processo produttivo considerato.

[16] In questo paragrafo ribadisco, anche testualmente, cose già scritte ne *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.

[17] Le profonde differenze che intercorrono tra cattolicesimo e protestantesimo quanto alla questione della ricchezza e dello sviluppo economico sono state segnalate, come è noto, già da Lujo Brentano (trad. it. *Le origini del capitalismo*, Firenze, Sansoni, 1954) e da Max Weber, *Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus*, in *Gesammelte Aufsätze zur Religionssoziologie*, Tübingen, Mohr, 1922 (trad. it. di P. Burrelli, *L'etica protestante e lo spirito del capitalismo*, Firenze, Sansoni, 3<sup>a</sup> ed., 1977).

[18] Anche nell'Eden l'uomo, custode del giardino, era tenuto al lavoro, ma lì “*labor poena non est, sed cooperatio viri et mulieris cum Deo in creatione visibili perficienda*” (*Catechismus Catholicae Ecclesiae*, n. 378).

[19] *Catechismus Catholicae Ecclesiae*, n. 343.

[20] C. MORTATI, *Articolo 1*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna - Roma, Zanichelli - Il Foro Italiano, 1975, 10.

[21] Mi riferisco, in particolare, alla nota definizione ciceroniana di popolo, che non è considerabile come “*omnem coetum multitudinis*, sebbene come “*coetum iuris consensu et utilitatis communione sociatum*” (*De Republica*, I, 39).

[22] Così anche la Corte costituzionale: sent. n. 45 del 1965.

[23] Per tacer d'altro, basta pensare al ben diverso contenuto precettivo delle disposizioni costituzionali italiane e di quelle francesi, che non a caso hanno generato giurisprudenze assai diverse in materia di espropriazioni (nazionalizzazioni) e indennizzo (sul punto, in sintesi, G. ZAGREBELSKY, *Opinion*, in *Nationalisations et Constitution*, a cura di L. Favoreu, Paris - Aix-en-Provence, Economica - Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 1982, 87). Vero è, però, che la nostra giurisprudenza è ora sottoposta a una pressione assai forte verso il rafforzamento delle garanzie della proprietà privata (specialmente per il profilo della misura dell'indennizzo), in seguito all'entrata in vigore del nuovo testo dell'art. 117, comma 1, Cost., e della qualificazione delle norme internazionali pattizie (in particolare: di quelle della CEDU) come norme interposte nel giudizio di costituzionalità (cfr. Corte cost., sentt. nn. 348 e 349 del 2007).

[24] Costituzioni più recenti, è noto, hanno reso ancor più organica la tutela, riconoscendo un più ampio “diritto all'ambiente”, del quale, per evidenti ragioni di contesto storico, manca, da noi, l'esplicita menzione (sulla questione, tra i molti, con sintesi particolarmente efficace, G. MORBIDELLI, *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente* (1997), ora in *Scritti di diritto pubblico dell'economia*, Torino, Giappichelli, 2001, 5 sgg.).

[25] La notazione risale, come è noto, a M.S. GIANNINI, *Basi costituzionali della proprietà privata*, in *Pol. dir.*, 1971, 443 sgg. (v. anche, dello stesso A., *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, Il Mulino, 3<sup>a</sup> ed., 1989, 79 sgg., per la ricognizione del complesso ambito semantico abbracciato dal riferimento alla “proprietà pubblica”).

[26] Due degli Autori precedentemente ricordati possono essere esemplari della posizione positiva (C. DUNOYER, *Production of Wealth*, cit., *passim*) e negativa (J. STUART MILL, *Principles*, cit., *Preliminary Remarks*, cpv. 12).

[27] C. LAVAGNA, *Costituzione e socialismo*, Bologna, Il Mulino, 1977.

[28] M. MAZZIOTTI, *Il diritto al lavoro*, Milano, Giuffrè, 1956, 151, ma già prima vi erano spunti in tal senso in C. ESPOSITO, *Lo Stato e i sindacati nella Costituzione italiana*, ora in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, Cedam, 1954, 172.

[29] Tra i primissimi, U. COLI, *Proprietà ed iniziativa privata*, in *Commentario sistematico della costituzione italiana*, a cura di P. Calamandrei e A. Levi, Firenze, Barbèra, 1950, I, 363, e poi moltissimi altri.

[30] Ci si riferisce, nel testo, ad A. BALDASSARRE, *Iniziativa economica privata*, in *Enc. dir.*, vol. XXI, Milano, Giuffrè, 1971, spec. 590. Ho condiviso questa posizione già in M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova, Cedam, 1983, 12.

[31] Così, ancora, M. MAZZIOTTI, *Il diritto al lavoro*, cit., 152, anche qui, però, preceduto da C. ESPOSITO, *Note esegetiche sull'articolo 44 della Costituzione*, ora in *La Costituzione italiana. Saggi*, cit. 184.

[32] In questo senso, inizialmente, V. SPAGNUOLO VIGORITA, *L'iniziativa economica privata nel diritto pubblico*, Napoli, Jovene, 1959, 232, seguito poi da numerosi altri Autori.

[33] M. LUCIANI, *La produzione economica privata*, cit., 9 sgg.

[34] A. BALDASSARRE, *Iniziativa economica privata*, cit., 594.

[35] A. PROST, *Avant-propos*, in AA. VV., *Les nationalisations de la libération. De l'utopie au compromis*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1987, 12 (nello stesso volume, v. gli interessanti contributi storici di J.-L. Robert, G. Ribeill e C. Andrieu, sulla nascita e lo sviluppo dell'idea di nazionalizzazione in Francia).

[36] Questa prospettiva si rinviene, ad es., in S. DE NARDIS, *Privatizzazioni, liberalizzazioni, sviluppo: introduzione e sintesi*, in *Le privatizzazioni italiane*, a cura dello stesso, Bologna, Il Mulino, 2000, 11.

[37] Sulle quali v., in particolare, G. DE MINICO, *Regole comando e consenso*, Torino, Giappichelli, 2004, spec. 232 per l'esatta osservazione della "indefettibilità dell'intervento conformativo dello Stato sull'autoregolazione, [e della] sua priorità temporale rispetto al diritto dei privati".

[38] Si è scritto, ad esempio, che "la privatizzazione della regolamentazione pubblica è la deregolamentazione" (così J.R. PACK, *Privatizzazione dei servizi del settore pubblico in teoria ed in pratica*, in *Regolazione e/o privatizzazione*, a cura di G. Pennella, Quaderno n. 18 di *Problemi di amministrazione pubblica*, Bologna, Il Mulino, 1992, 140).

Lo stesso concetto di "liberalizzazione", del resto, è di ben difficile definizione. Per un tentativo di chiarimento della questione (alla luce della giurisprudenza costituzionale), mi permetto di rinviare al mio *Liberalizzazioni. Il quadro costituzionale nella prospettiva della giurisprudenza*, in AA.VV., *Diritto e libertà. Scritti in memoria di Matteo Dell'Olio*, Torino, Giappichelli, 2008.

[39] Così G. FERRARA, *Relazione di sintesi*, in AA.VV., *L'economia e la legge*, cit., 184.

[40] Così A. ANDREONI, *Lavoro, diritti sociali e sviluppo economico. I percorsi costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2006, 341. Sul punto, se si vuole, v. anche M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in *Scritti in onore di Manlio Mazzotti di Celso*, Padova, Cedam, 1995, II, 97 sgg.

[41] La cosa non può sorprendere, se solo si riflette sul fatto che “l’ideale di Marx era un uomo produttivamente legato agli altri uomini e alla natura, che sarebbe stato sensibile al mondo in modo attivo, e che sarebbe stato ricco non perché *avesse* molto, ma perché *sarebbe stato* molto” (questa la lettura “umanista” di Marx, che a me appare più che convincente, proposta da E. FROMM, *Introduzione*, a *Socialist Humanism. An International Simposium*, New York, Doubleday, 1965, trad. it. di S. Cassio Abbrescia, Milano, Rizzoli, 1975, 7 sg., cors. nell’orig.) e che per la dottrina della Chiesa cattolica “*Activitatum oeconomicarum progressus et productionis augmentum destinantur ad creaturarum humanarum subveniendum necessitatibus. Vita oeconomica non dirigitur solummodo ad bona producta multiplicanda et ad lucrum augendum vel potentiam; ea imprimis ad servitium ordinatur personarum, totius integri hominis et totius communitatis humanae*” (*Catechismus Catholicae Ecclesiae*, n. 2426).

[42] Si potrebbe obiettare che esiste un rapporto bidirezionale tra crescita economica e democratizzazione (in questo senso, ad es., S.S. BHALLA, *Freedom and economic growth: a virtuous circle?*, in *Democracy’s victory and crisis*, a cura di A. Hadenius, Cambridge - New York - Melbourne, Cambridge University Press, 1997, 203), ma, anche se questo rapporto fosse saldamente provato (la cosa - è noto - è oggetto di discussione), resterebbe il fatto che per le società già democratizzate gli ulteriori aumenti del benessere economico sono irrilevanti nella prospettiva della (appunto già compiuta) democratizzazione.

[43] *Vite e dottrine dei più celebri filosofi*, L. I, 31.

[44] R. ROSE, *Understanding Big Government. The Programme Approach*, London, Sage, 1984, trad. it. di C. Rossetti, *L’espansione della sfera pubblica*, Bologna, Il Mulino, 1988, 316 sgg.

[45] Cfr. C. CLOSA, *Citizenship of the Union and Nationality of Member States*, in *CML. Rev.*, 1995, 508 sg.

[46] Sui limiti in cui ciò è tuttora possibile a fronte dei condizionamenti imposti dalla normativa europea sugli aiuti di Stato, mi permetto di rinviare al mio *Il dissolvimento della retroattività. Una questione fondamentale del diritto intertemporale nella prospettiva delle vicende delle leggi di incentivazione economica*, in AA.VV., *L’economia e la legge*, cit., spec. 65 sgg. (questo saggio è pubblicato anche in *Giur. it.*, pp. 1825-1840; 2089-2097).

[47] Cfr. G. BOGNETTI, *Il modello economico della democrazia sociale e la Costituzione della Repubblica italiana*, in AA. VV. *Verso una nuova Costituzione*, a cura del “Gruppo di Milano”, Milano, Giuffrè, 1983, I, 133 sgg.; ID., *La Costituzione economica italiana. Interpretazione e proposte di riforma*, Milano, Giuffrè, 1993 (2<sup>a</sup> ed., 1995).

[48] Cfr., tra gli scritti più significativi, S. CASSESE, *La nuova Costituzione economica. Lezioni*, Bari-Roma, Laterza, 1995, spec. 3 sgg.; L. CASSETTI, *Stabilità economica e diritti fondamentali. L’euro e la disciplina costituzionale dell’economia*, Torino, Giappichelli, 2002, spec. 187 sgg.

[49] Rinvio dunque, senz’altro, a M. LUCIANI, *Economia (nel diritto costituzionale)*, in *Digesto*, IV edizione, vol. V pubblicistico, Torino, UTET, 1991.

[50] La critica alla “Costituzione economica” intesa come Costituzione basata su un principio economico anziché politico è già in C. SCHMITT, *Der Hüter der Verfassung*, Berlin, Duncker u. Humblot, 1931, trad. it. di A. Caracciolo, *Il custode della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1981, spec. 149 sgg.

[51] Si è negato che, di per sé, il riferimento alla Costituzione economica evochi il primato



dell'economico sul politico o la separatezza delle norme sui rapporti economici dalle altre norme costituzionali (così V. ATRIPALDI, *La Costituzione economica tra "patto" e "transizioni"*, in *Governi ed economia. La transizione istituzionale nella XI Legislatura*, Padova, Cedam., 1998, 9 sg.), ma se così fosse vorrebbe dire che quel riferimento non avrebbe alcun senso. Del resto, quando si negano quel primato e quella separatezza e si afferma che la Costituzione economica reggerebbe semplicemente, in particolare, la "dialettica tra autonomia privata ed azione pubblica di indirizzo e controllo dell'economia" (così G. BIANCO, *Costituzione ed economia*, Torino, Giappichelli, 1999, 201), si dimostra chiaramente, a mio avviso (e per le ragioni indicate nel testo), la disutilità della nozione.

[52] Vado da tempo insistendo su questo punto, a mio avviso realmente decisivo per la sorte del costituzionalismo. Mi permetto, dunque, di rinviare almeno a: *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Riv. dir. cost.*, n. 1/1996; *La crisi del diritto nazionale*, in *Diritto, Legge, Giustizia*, a cura di L. Violante, Vol. 14 degli *Annali della Storia d'Italia*, Torino Einaudi, 1998; *Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico*, in *Giur. cost.*, 2006, 1643 sgg.

[53] In un primo commento a quelle pronunce (*Alcuni interrogativi sul nuovo corso della giurisprudenza costituzionale in ordine ai rapporti fra diritto italiano e diritto internazionale*, in *Corriere giuridico*, n. 2/2008, 201 sgg.) rilevavo l'assolutezza di quel vincolo, che altri commentatori, invece, non avevano ravvisato. La recentissima sent. n. 39 del 2008 (nella quale si legge che "le norme della CEDU devono essere considerate come interposte e che la loro peculiarità, nell'ambito di siffatta categoria, consiste nella soggezione all'interpretazione della Corte di Strasburgo, alla quale gli Stati contraenti, salvo l'eventuale scrutinio di costituzionalità, sono vincolati ad uniformarsi") dà ragione, mi sembra, alla lettura allora proposta.

[54] Come si legge nella sentenza *Laval* (sent. 18 dicembre 2007, Causa C-341/05, *Laval un Partneri Ltd*):

a) "se è vero che, nei settori che non rientrano nella competenza comunitaria, gli Stati membri restano in linea di principio liberi di fissare le condizioni di esistenza dei diritti in questione e le modalità di esercizio degli stessi, rimane tuttavia il fatto che, nell'esercizio di tale competenza, detti Stati sono comunque obbligati a rispettare il diritto comunitario" (par. 87);

b) conseguentemente, "il fatto che l'art. 137 CE non si applichi né al diritto di sciopero né a quello di serrata non fa sì che un'azione collettiva come quella in esame nella causa principale sia esclusa dal settore della libera prestazione dei servizi".

Ancor più chiaramente, nella sentenza 11 dicembre 2007, Causa C-438/05, *Viking* (in realtà, la Viking era, in quel giudizio, convenuta, e la sentenza dovrebbe essere correttamente citata come *International Transport Workers' Federation, Finnish Seamen's Union*), si legge che per qualificare come legittima un'azione di sciopero occorre verificare ch'essa sia "adeguata per garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non vada al di là di ciò che è necessario per conseguirlo" (par. 84), con ciò solo introducendo vincoli allo sciopero (in particolare: quello del rispetto della libertà di stabilimento) che sono sconosciuti alla nostra Costituzione.

[55] Così O. ROSELLI, *La dimensione costituzionale dello sciopero. Lo sciopero come indicatore delle trasformazioni costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2005, 105. L'errore di prospettiva di questa e di altre consimili opinioni sta nel ritenere che il diritto comunitario possa incidere solo *in melius* e non *in peius* sui diritti. E' evidente, invece, che quando si offre maggior protezione ad un diritto si determina fatalmente la sottoprotezione del diritto o dei diritti confliggenti. Salutare con favore l'innalzamento delle tutele, insomma, si può solo a prezzo di isolare ogni singolo diritto, senza cogliere che ogni diritto è calato in una rete di relazioni (sovente conflittuali) con gli altri diritti e - è bene aggiungere - con gli interessi generali della comunità politica.

[56] Non si può evidentemente confondere con la programmazione generale della quale dice l'art. 41 Cost. la ben più modesta definizione delle linee di politica economico-finanziaria dello Stato che si trova nel documento di programmazione economico-finanziaria che il Governo deve presentare entro il 30 giugno di ciascun anno (che quel documento riguardi essenzialmente la finanza pubblica è cosa evidente e rilevata da molti: v., ad es., M. DEGNI, *La decisione di bilancio nel sistema maggioritario. Attori, istituti e procedure nell'esperienza italiana*, Roma, Ediesse, 2004, 115 sgg.).

[57] La questione, si badi, non è terminologica. E' noto che da noi si è tentato di distinguere "programmazione" e "pianificazione", riservando la seconda qualificazione ai più penetranti condizionamenti pubblici delle decisioni private, ma non è meno noto che da più parti si sono avanzate riserve sulla possibilità di pervenire, su questa strada, a risultati sufficientemente rigorosi (così, ad es., R. CAPUNZO, *Argomenti di diritto pubblico dell'economia*, Milano, Giuffrè, 2005, 50 sgg.).

[58] Nel testo si fa riferimento, in particolare, a D.C. NORTH, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, trad. it. di W. Santagata, *Istituzioni, cambiamento istituzionale, evoluzione dell'economia*, Bologna, Il Mulino, 1994, spec. 97 sgg.

[59] E questione ancora diversa è se *possa* materialmente farlo. E' noto che la risposta negativa a questo interrogativo è alquanto diffusa (cfr., ad es., F. BILANCIA, *Rappresentanza politica e governo dell'economia*, in *Il governo dell'economia tra "crisi dello Stato" e "crisi del mercato"*, a cura di F. Gabriele, Bari, Cacucci, 2005, 88). A mio avviso, invece (per ragioni che ho cercato di esporre in *L'antisovrano*, cit., *passim*, e altrove), la paralisi della decisione politica è essa stessa figlia di una scelta pienamente *politica*, di ridislocazione del potere in sedi poco visibili e poco o punto responsabili.

\* Relazione al Convegno di questa Rivista svoltosi ad Ascoli Piceno il 14-15 marzo 2008, pubblicata in versione definitiva in M. RUOTOLO (a cura di), *La Costituzione ha 60 anni. La qualità della vita sessant'anni dopo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2008.

Il saggio è destinato agli Scritti in onore di Michele Scudiero.