

Relazione della Presidenza della Commissione per lo studio dei problemi sul lavoro - Passi scelti

(Pesenti - 21/1/1946)

Ministero della Costituente

I.

## IL LAVORO NELL'ORDINE COSTITUZIONALE

*1. Premessa - 2. Il lavoro come problema costituzionale - 3. I principi fondamentali in materia di lavoro - Metodo di lavoro - Presupposti.*

1. *Premessa* - Questa relazione non ha la pretesa di esaurire l'esame dei problemi che una indagine completa del fenomeno "lavoro" presenta nei suoi rapporti con la politica, la economia ed il diritto, in queste tre categorie comprendendo ogni altra minore.

Sebbene la indagine preparatoria sia stata abbastanza ampia, soffermandosi in alcuni casi anche in analisi di dettaglio, l'obiettivo verso il quale il lavoro della Commissione doveva indirizzarsi non poteva essere che quello di delineare gli aspetti più generali del tema, precisandone gli elementi principalissimi, al fine di offrire, allo stesso tempo, un quadro panoramico della vasta e complessa materia ed uno schema utile dei problemi del lavoro interessanti l'ordinamento giuridico fondamentale dello Stato italiano, che la Costituente si appropria a consacrare in una nuova Carta costituzionale. [...]

E' stato intendimento della Commissione, invece, quello di interessare la opinione pubblica ad un esame dei vecchi e nuovi problemi del lavoro in vista della riorganizzazione dello Stato, onde rendersi conto degli orientamenti della coscienza collettiva a riguardo di essi, pensando ciò indispensabile al fine del suo lavoro e soprattutto di quelli della Costituente, poiché le leggi - come i regimi politici e gli ordinamenti sociali - sono vive e vitali soltanto se rispondono ad un effettivo bisogno, rispecchiano il sentimento collettivo, compiutamente e liberamente espresso, e di esso si alimentano. [...]

Questa relazione della Presidenza, perciò, ha lo scopo di prospettare in un quadro sintetico la materia trattata, deducendone le conseguenze più dirette in rapporto al tema comune del lavoro nei suoi riflessi costituzionali.

2. *Il lavoro come problema costituzionale* - Organizzazione sociale, struttura economica, funzione del lavoro sono, come è noto, elementi concorrenti e reciprocamente influenzantisi, dai quali si desume il "tipo" di ogni singola società civile. Il corrispondente ordinamento giuridico ne è, ad un tempo, lo specchio più fedele e la formale realizzazione per la funzione eminentemente imperativa del diritto. [...]

Nel secolare contrasto, che ne è derivato, tra capitale e lavoro, la posizione più dura è sempre toccata a quest'ultimo; il che è spiegato dalla preminenza economico-sociale e quindi politica che consegue al possesso dei mezzi di produzione e in genere al possesso della ricchezza al quale si

accompagna una funzione conservatrice del capitale, inteso appunto a conservare questa sua preminenza economica e quindi sociale e politica. [...]

Per questa ragione e sotto questo profilo il lavoro si pone come un problema costituzionale. Fu esattamente detto che ad ogni forma di economia corrisponde un regime. E tutte le Sottocommissioni sono state unanimi, perciò, nell'auspicare che la nuova Carta costituzionale contenga almeno quei primi principi che, riconosciuto il lavoro come elemento della organizzazione sociale del popolo italiano, traccino le direttive della legislazione futura in materia di lavoro, in guisa tale che la dignità della sua funzione, la sua più ampia tutela ed ogni possibilità futura di sviluppo della sua posizione nell'ordinamento sociale siano assicurate.

Ed occorre, a questo punto, avvertire che se la Commissione ha creduto di limitare la sua indagine al lavoro subordinato, come quello che storicamente ha costituito il contrapposto nel secondo termine di binomio, non perciò ha inteso escludere il lavoro libero e autonomo. [...]

3. *I principi fondamentali in materia di lavoro - Metodo di ricerca - Presupposti* - Quali siano, in concreto, i principi che la Carta costituzionale a proposito di lavoro dovrà contenere, non è compito della Commissione indicare. Ad essa spetta dar conto del suo esame del problema, e qui se ne tracciano i risultati complessivi, desunti dalle particolari indagini sugli specifici problemi di cui si occupano le relazioni delle Sottocommissioni.

Ritiene la Presidenza che un problema costituzionale del lavoro sia da riguardare:

- a) in rapporto alle libertà civili;
- b) in rapporto alla organizzazione dei poteri dello Stato;
- c) in rapporto alle attività dello Stato.

[...] Si è già rilevato che la Commissione ha considerato il lavoro come uno degli elementi ma non come il solo elemento rilevante della organizzazione economica e sociale. Da ciò bisogna dedurre il riconoscimento della proprietà privata dei mezzi di produzione, e quindi una tuttora persistente funzione del capitale privato nel processo produttivo. [...]

La Commissione, nel suo complesso, tenuto anche conto delle risposte al questionario e degli interrogatori, si è orientata verso un sistema eclettico che comprende così il principio della "sicurezza sociale" come quello del "pieno impiego", recentemente affermatosi in America ed in Inghilterra, con decisiva tendenza verso ogni forma di ben intesa cooperazione.

Le conseguenze di questa conclusione saranno chiarite parlando dei singoli campi di applicazione del principio innanzi fissato. Qui occorre mettere in rilievo che la conclusione predetta - che le singole relazioni, considerate nel loro complesso, le risposte ai questionari e gli interrogatori sembrano autorizzare - si discosta da quella concezione paternalistica dell'attività dello Stato, alla quale la politica economica e sociale italiana fu informata anche in periodi di pieno sviluppo industriale, e la supera decisamente proprio per il diverso spirito con cui è concepita, in quanto si parte dal presupposto non di una industria privata da preferire né di un lavoro da tutelare per sentimento umanitario, o, peggio, pietistico, o per la spinta di una necessità contingente, ma di una

attività economica da potenziare nell'interesse di tutta la nazione e di un lavoro da riconoscere sul piano di una parità politica nella riorganizzazione economico-sociale dello Stato italiano. [...]

II.

## IL LAVORO IN RAPPORTO ALLE LIBERTA' CIVILI

*1. Il diritto di proprietà - 2. Lo "status" professionale - 3. La capacità civile (razza, età, sesso) - 4. Il diritto del lavoro - 5. Il dovere sociale del lavoro - 6. Il diritto di sciopero e di serrata - 7. La libertà contrattuale - 8. Il diritto di associazione*

1. *Il diritto di proprietà* - Riconosciuta la coesistenza del capitale privato e del lavoro come due elementi distinti dell'ordinamento economico e sociale, consegue, come si è già detto, l'implicito riconoscimento della proprietà privata dei mezzi di produzione e del risparmio, e della loro tutela. Ma non è di ciò che la Commissione del Lavoro doveva particolarmente occuparsi; e perciò non se ne fa parola. [...]

Deve esistere un limite all'accumulo della ricchezza perché al di là di esso sono ingiustizie e pericolo; capitalista senza limite non può essere che lo Stato.

La libertà, nel campo economico, è, anche intesa in senso capitalistico, una parola vana, quando il possesso dei mezzi di produzione è nelle mani di un solo o di pochi fra di loro coalizzati. In tal caso anche il vecchio principio della libertà del mercato del lavoro si infrange contro la realtà di un dominio unilaterale delle condizioni di tale libertà di contrattazione, ed a nulla o pressochè a niente valgono la coalizione dei prestatori di lavoro ed una tutela organizzata. [...]

Questo nesso evidente tra problema del lavoro e proprietà privata dei mezzi di produzione sotto il profilo dell'accumulo di ricchezza nella duplice forma del concentramento individuale *jure aecreditatis*, e delle concentrazioni industriali, autorizza a prospettare la opportunità di prevedere la possibilità di un limite e di un controllo a proposito di questa che è considerata la più radicata delle libertà civili e la più insofferente di ogni freno.

2. *Lo "status" professionale* - [...] Il lavoro, insomma, è ivi considerato la condizione necessaria per il godimento della generalità dei diritti civili e politici, sicché esso finisce per essere, per forza di cose che l'ordinamento giuridico si affretta a sanzionare, un diritto-dovere. [...]

Perciò l'accento che qui se ne fa vuol mettere in luce soltanto la utilità di tenere presente lo "status" professionale in due sensi: come una categoria concettuale alla quale si possono facilmente collegare tutti gli attributi di una specifica situazione di fatto e giuridica; tenere il "tipo" che ne deriva, fra le varie categorie di cittadini, come presupposto e mezzo di orientamento per un razionale e completo ordinamento giuridico del lavoro. Non, perciò, un mezzo di differenziazione,

se non tecnico, in confronto di altre categorie di cittadini, o una qualificazione da cui desumere posizioni di privilegio o particolari vantaggi o, comunque, separata. In questo senso ed in questi limiti inteso, il riconoscimento e la utilizzazione di uno "status" professionale resta, come si voleva, nell'ambito degli strumenti di tecnica legislativa.

3. *La capacità civile* - Il lavoro, essendo uno dei modi di estrinsecazione della personalità umana costituisce insieme ai tanti altri attraverso cui tale personalità può esplicarsi, il contenuto di quel complesso di facoltà e poteri che si denomina "capacità civile".

Il tema interessa sotto il profilo delle possibili limitazioni di tali capacità; e, in concreto, nel pur mutevole variare delle legislazioni al riguardo, in rapporto a possibili limitazioni per ragioni di razza, di età e di sesso.

Della prima fa menzione specifica l'articolo 1 del C. C. italiano vigente. Una odiosa legislazione speciale, di recente abrogata, metteva al bando della vita civile gli appartenenti alla razza ebraica. Non è per essi che la questione si pone, essendo la coscienza collettiva così avversa ad una tale ipotesi da far considerare incivile quel legislatore che pensasse di rinnovare il tentativo, degradante per il suo autore, di una distinzione a qualsiasi effetto tra la razza ebraica e le altre.

La questione viene posta, invece, per le cosiddette razze di colore. Ed è questione da risolvere autonomamente, perché al riguardo può non essere soddisfacente nei rapporti fra Stati il comune principio della reciprocità, e d'altra parte è utile tracciare una direttiva al legislatore futuro riguardo ai rapporti tra cittadini metropolitani e sudditi coloniali. Le legislazioni vigenti generalmente stabiliscono una differenza: ma, con esclusivo riferimento al rapporto di lavoro, sembra più progressiva la estensione della tutela del lavoro del singolo anche ai coloniali, prescindendo dalla razza.

L'età ed il sesso costituiscono normalmente una limitazione della capacità civile, sancita nell'interesse medesimo di coloro a cui viene imposta, per un fine superiore di tutela. In questo senso intesa, la limitazione non può non trovare consenso. Le leggi speciali provvederanno a stabilirne la misura e le modalità, a seconda del bisogno.

4. *Il diritto del lavoro* - All'infuori di queste limitazioni, altre ve ne sono che non toccano, peraltro, la capacità civile del cittadino; ed il tema pertanto non ha importanza in sede costituzionale. Quivi è solo a parlare, per riaffermarlo, del diritto pieno, completo, che ogni cittadino ha di lavorare per l'estrinsecazione della sua personalità, per il suo miglioramento, per il suo maggiore benessere spirituale e materiale. [...]

Il legislatore, troppo spesso miope, con frequenza non si rende conto del danno che limiti eccessivi, il più delle volte suggeriti da ragioni di non schietto interesse generale, portano al lavoro; [...] Troppo spesso, insomma, la polizia amministrativa comprime il lavoro; il fiscalismo ne inaridisce le fonti: i controlli eccessivi ne inceppano i movimenti, L'artigianato che è un titolo di gloria per il nostro paese, decade non soltanto per il diffondersi della piccola industria; e questa stessa subisce quasi uguale trattamento della media e grande industria. Le piccole imprese, sorrette da un capitale modesto, che spesso è frutto di uno sforzo familiare, nonostante la dichiarata buona volontà di favorirle, trovano nella legislazione positiva inceppi che ne arrestano lo sviluppo.

Per quanto riguarda poi il lavoro subordinato, ad un regime di incontrollata libertà si è sostituito un regime a tendenza vincolistica. Molto più, invece, potranno al riguardo i contratti collettivi di lavoro che non le leggi; e molto più lo Stato potrà utilmente fare predisponendo le condizioni perché ogni lecita forma di attività umana possa liberamente esplicarsi al riparo di abusi e soprusi, resi possibili da una legislazione che, a volte, in nome della libertà, sacrifica la libertà degli uni a vantaggio degli altri.

5. *Il dovere sociale del lavoro* - In contrapposto ad un diritto del lavoro si è spesso parlato di un dovere del lavoro; ma, laddove non sia assicurato un diritto *al* lavoro, è manifesto che di un dovere corrispondente in senso giuridico non possa parlarsi. Da qui la espressione di un dovere "sociale" del lavoro. Ma è soltanto una frase, senza effettivo contenuto, oltre quello morale di ricordare ai cittadini che è della dignità umana rendersi utili a se stessi ed ai propri simili.

Ove, invece, si volesse dare all'espressione una portata giuridica, prescindendo dalla equivalenza diritto al lavoro - dovere del lavoro, bisognerebbe esplicitamente affermare l'obbligo del lavoro a favore della collettività. Un esempio funesto di tale principio, per l'occasione che lo determinò e per il modo della sua applicazione, si ebbe in Italia con la situazione del servizio obbligatorio del lavoro.

6. *Il diritto di sciopero e di serrata* - Un mezzo di tutela, - si ritiene, anzi, il più efficace - della libertà del lavoro, è quella dello sciopero e della serrata. Illustrarne l'origine, le finalità ed i modi sarebbe superfluo. Va soltanto notato, in relazione al tema delle libertà civili, che, specialmente nei paesi latini, questo mezzo di lotta è dalla coscienza collettiva considerato prima che un'arma di difesa economica, un mezzo di tutela della integrità della personalità umana. Sotto questo profilo, un divieto costituisce una mutilazione della personalità. [...]

Una negazione assoluta di questo diritto si pensa che sarebbe oggi incompatibile con il rinnovato clima di libertà, al quale il nostro paese è pervenuto. Una delle Sottocommissioni ha ritenuto potersi riconoscere questo diritto anche nel settore dei servizi pubblici; la pratica, poi, ha fatto constatare che lo sciopero può anche essere effettuato negli uffici pubblici. Tuttavia, sciopero e serrata sono sempre un male da evitare quanto più è possibile: ed al riguardo norme di cautela e l'affidamento ad organi rappresentativi responsabili, quali i sindacati, dell'iniziativa e della disciplina dello sciopero e della serrata potrebbero valere a conciliare il rispetto della libertà del cittadino in materia di lavoro anche in questo campo e le spiegabili preoccupazioni del danno dell'uso di queste armi di lotta economica.

7. *Il diritto di associazione* - Il sindacato è, come è noto, la manifestazione più evidente della esistenza di interessi collettivi di lavoro, della loro vitalità e della loro volontà di tutela. A fondamento della sua legittimità è il diritto di associazione, che tutte le Costituzioni moderne riconoscono. Di tale diritto la Commissione, per restare nel suo campo di indagine, non poteva prendere in esame che l'aspetto sindacale.

In Italia la disciplina giuridica di questo particolare aspetto della libertà individuale è, al momento attuale, quanto mai incerta. Soppresso il tema corporativo, sciolte le associazioni sindacali, permane il dubbio se sia stato o pur no legislativamente soppresso anche il sistema sindacale creato dalla legge 3 aprile 1926 n. 563. Nel fatto, le associazioni sindacali si sono rapidamente ricostituite. L'urgenza di un intervento legislativo è perciò manifesta. Ed è problema che va esaminato, in primo

luogo, in sede costituzionale, come è di ogni problema di limiti eventuali alla libertà del cittadino. [...]

Tutto il sistema sembra mutare nei confronti della precedente legislazione, in virtù della quale il conferimento della personalità giuridica, a mezzo di un atto politico del Governo, l'assoggettamento a controlli amministrativi, il potere tributario, il conferimento effettivo o potenziale di funzioni di interesse pubblico, e soprattutto la funzione strumentale assegnata ai sindacati riconosciuti in confronto dei fini dichiarati dallo Stato nel campo della disciplina dei rapporti economici e del lavoro oltre che la caratteristica di organi primari per la formazione di uno dei due rami del Parlamento, inducevano senza esitazione ad attribuire ai sindacati riconosciuti la qualifica di persone giuridiche pubbliche.

Le conseguenze, come è ovvio, sono profondamente diverse; e nessun accorgimento tecnico può valere ad eliminare gli inconvenienti di una soluzione anodina. E' quindi problema da affrontare in pieno in sede costituzionale, trattandosi appunto di decidere della posizione che lo Stato deve assumere in confronto della disciplina collettiva dei rapporti di lavoro ed in genere nel campo dei rapporti di lavoro; che è un aspetto del problema più vasto dei compiti e dell'attività dello Stato.

La Sottocommissione sindacale si è pronunciata al riguardo per una completa libertà, limitandosi a patrocinare la istituzione di una speciale "registrazione" dei sindacati. E la Presidenza ritiene che è soluzione prudente nell'attuale fase del movimento ricostruttivo. E, comunque, potrebbe essere sistema da preferire (salvo il collegamento necessario al sistema del riconoscimento delle comuni persone giuridiche al fine del conferimento della personalità giuridica) anche in via definitiva, quando si ritenesse che lo Stato non debba porsi, in ragione di un interesse specifico proprio, al centro del sistema di rappresentanza e di tutela degli interessi collettivi di lavoro. [...] sindacato unico o pluralità di sindacati di categoria? Esclusività di riconoscimento e quindi rappresentanze? Capacità contrattuale esclusiva o multipla?

Come si è avvertito, si tratta di problemi connessi.

La situazione tecnicamente più semplice è indubbiamente quella di un sindacato unico, legalmente riconosciuto o semplicemente autorizzato alla stipulazione del contratto collettivo di lavoro con carattere di esclusività. Si tratta di vedere se ciò coincide con i criteri che saranno adottati in materia di intervento dello Stato nel campo dei rapporti economici e del lavoro, perché, indubbiamente, questa soluzione - modellata sulla passata legislazione - farebbe del sindacato, quanto meno in apparenza, uno strumento dello Stato per la tutela di un interesse proprio, anche nella espressione più modesta di un interesse alla regolamentazione pacifica dei rapporti di lavoro ai fini del pacifico svolgimento della produzione.

Di contro, una soluzione intermedia si avvisa esser quella di una completa libertà in materia di organizzazione sindacale, da vincolare soltanto ad una semplice procedura di accertamento, mercè la registrazione (come innanzi precisato) sulla base di un minimo di condizioni necessarie ad ottenerla: e quindi la possibilità di una pluralità di sindacati per la stessa categoria. [...]

Tra i due sistemi, se il sindacato sarà considerato e disciplinato come persona giuridica di diritto privato e comunque non un organo della amministrazione indiretta dello Stato - la Presidenza non esita a pronunciarsi a favore della prima, nel senso, però, di una obbligatoria partecipazione alla

formazione del contratto delle rappresentanze di tutte le associazioni registrate. Ciò sembra più rispondente ad un principio, ad un tempo, sanamente democratico e più rispettoso della volontà dei singoli [...].

[...] la soluzione migliore appare quella di una completa libertà in materia, questa essendo compatibile anche con la ipotesi del sindacato unico e di diritto pubblico: intendi sindacato costituito e riconosciuto per la rappresentanza esclusiva della categoria ai fini della stipulazione del contratto collettivo obbligatorio. [...]

E' da concludere su questo tema di così vivo interesse che l'aspirazione più diffusa e sentita resta quella di un ritorno alla maggiore libertà. Il sindacato deve essere strumento di tutela e non di compressione; non può avere fini politici; non deve essere un macchinoso sistema nel quale la vita del lavoro e dei lavoratori resti imprigionata. La sua funzione tipica, fondamentale ed augurabilmente esclusiva è quella della rappresentanza e della tutela degli interessi collettivi di lavoro; si potrebbe dire, un mezzo tecnico per la organizzazione di tale rappresentanza ai fini della stipulazione e la tutela di un valido contratto collettivo di lavoro.

8. *La capacità contrattuale in materia di lavoro* - Posti questi principi, facile è dedurre le conseguenze in materia di capacità contrattuale nel campo del lavoro.

Non si pone nemmeno la questione della utilità del contratto collettivo. Una delle caratteristiche della società moderna è l'evidenza in cui si pongono gli interessi collettivi professionali; e tutte le legislazioni sono state indotte, per forza di cose, a riconoscerne l'esistenza ed a provvedere, sebbene in modo più o meno imperfetto, alla loro disciplina giuridica.

### III.

#### IL LAVORO IN RAPPORTO ALLA ORGANIZZAZIONE DEI POTERI DELLO STATO

*1. Posizione del lavoro nell'ordinamento sociale - 2. Ordinamento sociale e ordinamento giuridico - 3. Rappresentanza politica degli interessi del lavoro - 4. La produzione delle norme giuridiche in materia di lavoro - 5. Organi amministrativi di rappresentanza e di tutela in materia di lavoro.*

1. *Posizione del lavoro nell'ordinamento sociale* – Se si dovesse tener conto della posizione che il lavoro ha assunto nell'organizzazione della società moderna, bisognerebbe concludere se non nel senso di una assoluta prevalenza, quanto meno in quello di una parità con altri elementi. In confronto del passato, si ha la impressione che i termini si siano capovolti. E' indubbio che la società moderna si va sempre più riorganizzando sulla base del lavoro, in tutte le sue forme. Anche quando si parla di "capitale", nella opinione comune si raffigura un capitale attivo, e cioè collegato alla attività dell'imprenditore. La nota prevalente, insomma, è quella del lavoro, comunque questo si espliciti; il resto è in funzione di mezzo, tal quale in passato il lavoro non era che uno strumento in confronto del capitale. [...]

Tuttavia, come si è già avvertito, nel complesso la Commissione si è ispirata a criteri prudenziali pur nella valutazione del fenomeno, tenuta presente la realtà sociale in atto, evitando

di stabilire a questo riguardo una equazione quale che sia del valore delle due forze della produzione, entrambe supponendole indispensabili, nel tipo consueto di capitale privato e di lavoro non coatto.

2. *Ordinamento sociale e ordinamento giuridico* – Ciò è da tenere presente nella determinazione del presupposto concreto dell'ordinamento giuridico in formazione, posto che ogni ordinamento giuridico vuole essere la riproduzione *sub specie juris* dell'ordinamento sociale in un determinato momento della vita di un popolo. Il fatto per se stesso in tanto vale in quanto è come è percepito dalla coscienza collettiva. E' sempre la realtà che ispira e guida il legislatore e spesso lo costringe a mutare le sue norme. [...]
3. *Rappresentanza politica degli interessi del lavoro* – Un bisogno certo, e lungamente maturato nella coscienza collettiva appare, peraltro, quello di una rappresentanza politica degli interessi del lavoro.

Questa Commissione ignora quali saranno per essere le conclusioni della Commissione per la riforma dello Stato a proposito di rappresentanza: quale il numero degli organi, quale il modo della loro costituzione, quale l'ampiezza, oltre che la natura delle loro attribuzioni.

Senza alcuna intenzione di richiamo a recenti e soppressi ordinamenti, non è da escludere la possibilità di una conciliazione tra il principio della rappresentanza "unitaria" degli interessi nazionali e un qualche mezzo diretto ad assicurare la rappresentanza degli interessi del lavoro nel quadro unitario di tutti gli interessi nazionali.

E' soprattutto questione di formazione degli organi legislativi. A proposito di essi – e qui se ne parla solo per quel tanto che ha attinenza con nostro specifico tema – primo punto da risolvere è quello della scelta tra sistema unicamerale e sistema bicamerale. Sono note anche a questa Commissione le avversioni che da tempo si addensano sul sistema della doppia Camera. Ma la Presidenza si rende conto che la ragione principale di esse sta nell'antiquato modo della costituzione della seconda Camera: di che son prova i vari tentativi di riforma del Senato che, anche da parte di senatori fra i più chiaroveggenti, furono fatti in passato. E' certo che una seconda Camera oggi non potrebbe essere costituita che col sistema elettivo e con durata non illimitata della carica. Questo presupposto ammesso, la coesistenza di due Camere può riconoscersi utile, specialmente se, - come non è da mettere in dubbio – il sistema di costituzione della prima avrà per base il suffragio universale.

Si manifesta in tal caso, infatti, possibile la costituzione di una seconda Camera più selezionata dal punto di vista tecnico, nel senso che l'ordinamento assicuri la partecipazione ad essa di elementi di specifica competenza, su un piano predeterminato di rappresentanza per categorie di interessi, senza peraltro alterare la conformazione politica della rappresentanza espressa dalla Nazione nella formazione della prima Camera.

E' questione, perciò, soltanto di modo di costituzione della seconda Camera. [...]

4. *La produzione delle norme giuridiche in materia di lavoro* – Non minore interesse ha per il lavoro il problema della produzione delle norme giuridiche; e se anche qui si tocca un problema di portata più vasta, la stretta connessione giustifica l'intervento. [...]



La Costituzione non può fissare che dei principi generali che le leggi non possono violare. Quando vi sia un organo apposito per il controllo di costituzionalità della legislazione formale si potrà lasciare maggiore margine alla potestà regolamentare ed alla libertà contrattuale. Si tratta di applicare, per così dire, in discesa, lo stesso principio che si intende attuare nei confronti della legislazione formale. [...]

IV.

## IL LAVORO IN RAPPORTO ALLE ATTIVITA' DELLO STATO

*1. Lo Stato moderno e le sue attività nel campo economico e sociale - 2. Concezione democratica della assistenza e della previdenza sociale - 3. La determinazione del salario - 4. La disoccupazione - Le migrazioni - La politica di spese e di lavori pubblici*

### *1. Lo Stato moderno e le sue attività nel campo economico e sociale*

[...] nessun passo avanti si sarebbe fatto da un secolo a questa parte se non si impegnasse lo Stato ad una visione più realistica della realtà sociale e, conseguentemente, ad una azione più diretta e decisa per la valorizzazione del lavoro e per la tutela di esso nel complesso della struttura economico-sociale della nostra società contemporanea.

Siamo, beninteso, estremamente lontani da una concezione paternalistica delle attività dello Stato, del tutto incompatibile con la posizione eminente assunta dal lavoro. Si vuol dedurre invece, da quanto si è detto, che se la Commissione non ha creduto, al momento attuale, trarre tutte le conseguenze dal principio di un diritto al lavoro che avrebbe importato l'obbligo dello Stato di assicurarlo e, in difetto, di assicurare a ciascuno i mezzi di vita, ha tuttavia affermato il dovere dello Stato di promuovere con ogni mezzo le condizioni adatte a soddisfare il bisogno di lavoro dei suoi concittadini. La disoccupazione è un male oltre che economico, sociale e morale; ed in una società bene organizzata non vi dovrebbe essere né un disoccupato né un indigente.

### *2. Concezione democratica della assistenza e della previdenza sociale*

Mutano, per effetto di ciò, lo spirito e le finalità della attività assistenziale e previdenziale dello Stato. L'origine e lo spirito pietistico a cui essa fu improntata non sono più del nostro tempo. Esiste un potenziale diritto al lavoro come esiste un diritto alla vita. Se le condizioni della nostra economia, e la sua attuale organizzazione, non consentono ancora di dare a tale "diritto" il pieno valore giuridico che la parola starebbe a significare, non per questo lo Stato è meno interessato ed impegnato a fare il maggiore sforzo per favorire la possibilità di lavoro e condizioni umane di vita a tutti i suoi cittadini. [...]

Previdenza ed assistenza sociali vanno perciò concepiti come uno strumento di politica sociale diretto ad operare una migliore redistribuzione del reddito, con destinazione ad uno o più obiettivi specifici, fra quelli che più interessano e la collettività, e quindi lo Stato, e il singolo: la invalidità, la vecchiaia, la maternità, la salute, la disoccupazione involontaria, per assicurare un minimo di tenore di vita e di possibilità di consumo a tutti i cittadini. [...]

### *3. La determinazione del salario*

L'intervento dello Stato in materia è ormai generalmente respinto [...].

Parimenti, sono respinti il principio del mercato libero ed il concetto di una "merce" lavoro a prezzo di concorrenza. La storia del sindacato moderno comincia ed è, almeno nella sua prima fase, la storia di una lotta per sottrarre il singolo alla schiavitù del bisogno e per dare dignità al lavoro. Il contratto collettivo obbligatorio ne è stata la risultante. [...]

### *4. La disoccupazione - Le migrazioni - La politica di spesa e di lavori pubblici*

Questo aspetto della relazione della Commissione riguarda in modo particolare un lato di politica economica, derivante dal principio del diritto al lavoro e la tutela di particolari diritti del lavoratore, inerenti a fenomeni così imponenti come quello della disoccupazione e della emigrazione. La possibilità di occupazione nella attuale situazione non può essere creata che da una politica di spesa pubblica e da una politica di lavori pubblici. L'orientamento teorico della Commissione, come risulta anche dalla relazione della Sottocommissione economica, è volto verso le teorie della piena occupazione, in quanto essa risulti attuabile nel nostro sistema di produzione, teorie che stanno alla base dei piani Beveridge e consimili. La relazione rappresenta perciò una indicazione di politica economica che corrisponda alla realizzazione del principio giuridico del diritto al lavoro.

Nei riguardi dell'emigrazione, il problema deve essere esaminato rispetto alla contingente situazione italiana, non come affermazione di principio pro o contro questo fenomeno economico di importanza rilevante per tutta la vita sociale del nostro paese. L'aspetto giuridico della questione riguarda la tutela che deve seguire il cittadino che in forza di condizioni economiche è costretto ad emigrare. In ogni caso non può concepirsi come una emigrazione coatta. Di coazione del resto non può parlarsi nemmeno a proposito delle migrazioni interne: la libertà della scelta del proprio domicilio è una delle più gelose libertà civili. La politica può favorire l'emigrazione se considerata utile, garantendo la tutela dei lavoratori in tutti i problemi che sorgono dallo spostamento, avvenga esso all'interno o all'esterno del Paese. In ogni caso tutti questi problemi sono stati discussi dalla Sottocommissione economica a cui si rinvia. L'essenziale è che la Commissione è stata concorde nell'affermazione che lo Stato è impegnato nei confronti di tutti i cittadini nella sua attività politica e amministrativa e lo è particolarmente nei confronti dei meno abbienti; che esso deve tendere a realizzare concretamente i principi posti nella Carta costituzionale del diritto del lavoro e del diritto al lavoro, che il principio di giustizia distributiva, che è un principio dell'ordinamento costituzionale dello Stato moderno anche quando esso poggia su di una organizzazione sociale a struttura capitalistica ed individualistica, giustifica l'uso di una politica tesa a spostamenti di ricchezze e ad investimenti diretti da parte dello Stato: si preleva quanto è necessario dal reddito di chi possiede per creare lavoro ed attutire il fenomeno della disoccupazione, per assicurare la protezione sociale dei lavoratori.

L'aspirazione è: creare condizioni di vita possibili per tutti, garantire a tutti fin dalla nascita quel minimo di condizioni che permettano di considerare la vita meno che un tormento, come è ancora oggi per molte categorie di cittadini. La tendenza moderna è ormai questa; e l'umanità saprà certamente compiere il cammino che ancora la separa dalla realizzazione di questo ideale.

ANTONIO PESENTI, *Presidente*

ANTONIO NAVARRA, *V. Presidente*

Nome file: Relazione Pesenti - 21 gennaio 1946  
Directory: C:\Users\Giovanni\Desktop  
Modello: D:\Foto costituente\Introduzione Pesenti.dot  
Titolo:  
Oggetto:  
Autore: Vito Antonio Leuzzi  
Parole chiave:  
Commenti:  
Data creazione: 21/11/2016 11:59:00  
Numero revisione: 11  
Data ultimo salvataggio:13/12/2016 13:27:00  
Autore ultimo salvataggio: Administrator  
Tempo totale modifica 443 minuti  
Data ultima stampa: 13/12/2016 19:59:00  
Come da ultima stampa completa  
Numero pagine: 11  
Numero parole: 4.917 (circa)  
Numero caratteri: 28.030 (circa)