

ISSN 2283-6527

Estratto

RIVISTA SEMESTRALE DI SCIENZA COSTITUZIONALE, DIRITTO DELL'ECONOMIA E TEORIA DEL DIRITTO DIRETTA DA ALIS VIGNUDELLI

LO STATO

Mucchi Editore



RIVISTA SEMESTRALE DI
SCIENZA COSTITUZIONALE, DIRITTO DELL'ECONOMIA E TEORIA DEL DIRITTO

diretta da
ALJS VIGNUDELLI

ANNO IX - NUMERO 17 (LUGLIO 2021 - DICEMBRE 2021)



Mucchi Editore

COMITATO DI REDAZIONE

FEDERICO PEDRINI

(Università di Modena e Reggio Emilia, Capo redattore)

LUCA VESPIGNANI

(Università di Modena e Reggio Emilia, Capo redattore)

TOMMASO BARBIERI

(Università di Parma)

VALERIA BORTOLOTTI

(Università di Modena e Reggio Emilia)

MATTEO CALDIRONI

(*Alma Mater* - Università di Bologna)

ELENA CAPPELLINI

(Università di Modena e Reggio Emilia)

VALENTINA CAVANI

(Università di Modena e Reggio Emilia)

ILARIA DRAGHETTI

(Università di Modena e Reggio Emilia)

SIMONE FRANZONI

(Università di Modena e Reggio Emilia)

GIULIA MINA

(Università di Parma)

FEDERICA VERSARI

(Università di Modena e Reggio Emilia)

SILVIO ROBERTO VINCETI

(Università di Parma)

COMITATO SCIENTIFICO

ROBERT ALEXY (Christian-Albrechts-Universität zu Kiel - Germania)

GUIDO ALPA (Sapienza Università di Roma, Pres. Ass. Civilisti Italiani - Italia)

ANTONIO BALDASSARRE (Luiss Guido Carli di Roma, Pres. em. Corte Cost. - Italia)

MAURO BARBERIS (Università di Trieste - Italia)

SERGIO BARTOLE (Università di Trieste, Pres. em. AIC - Italia)

CESARE MASSIMO BIANCA† (Sapienza Università di Roma - Italia)

SCOTT BREWER (Harvard University, Cambridge, MA - USA)

JÜRGEN BRÖHMER (Murdoch University, Perth - Australia)

PIERRE BRUNET (Université Paris Ouest - Francia)

AGOSTINO CARRINO (Università di Napoli Federico II - Italia)

ANTONIO D'ATENA (Università di Roma Tor Vergata, Pres. em. AIC - Italia)

BIAGIO DE GIOVANNI (Università degli Studi di Napoli "L'Orientale" - Italia)

MARIO DOGLIANI (Università di Torino - Italia)

HORST DREIER (Julius-Maximilians-Universität Würzburg, Pres. em. VDStRL - Germania)

GIUSEPPE DUSO (Università di Padova - Italia)

TIMOTHY ENDICOTT (Dean of the Faculty of Law, University of Oxford - Regno Unito)

LAWRENCE M. FRIEDMAN (Stanford Law School - USA)

ROBERTO GARGARELLA (Universidad de Buenos Aires - Argentina)
LECH GARLICKI (Uniwersytet Warszawski, già giudice costituzionale - Polonia)
RICCARDO GUASTINI (Università di Genova - Italia)
JUAN CARLOS HENAO (Universidad Externado de Colombia, Pres. em. Corte Cost. - Colombia)
CARLOS-MIGUEL HERRERA (Université de Cergy-Pontoise - Francia)
HASSO HOFMANN† (Humboldt-Universität zu Berlin - Germania)
NATALINO IRTI (Sapienza Università di Roma, Accademia Naz. dei Lincei - Italia)
MARIO JORI (Università degli Studi di Milano)
PHILIP KUNIG (Freie Universität Berlin - Germania)
CHARLES LEBEN† (Université Panthéon-Assas - Francia)
MASSIMO LUCIANI (Sapienza Università di Roma, Pres. em. AIC - Italia)
MICHELA MANETTI (Università di Siena - Italia)
ANDREA MANZELLA (Luiss Guido Carli di Roma - Italia)
FABIO MERUSI (Università di Pisa - Italia)
ERIC MILLARD (Université Paris Ouest - Francia)
GIUSEPPE MORBIDELLI (Sapienza Università di Roma - Italia)
PÉTER PACZOLAY (Szegedi Tudományegyetem, Pres. em. Corte Cost. - Ungheria)
ENRICO PATTARO (*Alma Mater*-Università di Bologna - Italia)
STANLEY L. PAULSON (Washington University, St. Louis, MO - USA)
PIETRO PERLINGIERI (Università del Sannio, Pres. S.i.s.d.i.c. - Italia)
GIORGIO PINO (Università degli Studi Roma Tre)
GERALD J. POSTEMA (University of North Carolina at Chapel Hill, NC - USA)
GIUSEPPE UGO RESCIGNO (Sapienza Università di Roma - Italia)
PIETRO RESCIGNO (Sapienza Università di Roma, Accademia Naz. dei Lincei - Italia)
GEORG RESS (Universität des Saarlandes, già giudice Cedu - Germania)
ALBERTO ROMANO (Sapienza Università di Roma - Italia)
BERND RÜTHERS (Rettore em. Universität Konstanz - Germania)
ALEJANDRO SAIZ ARNAIZ (Dir. Dep. de Dret, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona - Spagna)
GINO SCACCIA (Università di Teramo - Italia)
ANTONINO SCALONE (Università di Padova - Italia)
PIERANGELO SCHIERA (Università di Trento - Italia)
FRANCO GAETANO COCA (Sapienza Università di Roma - Italia)
MICHELE SCUDIERO (Università di Napoli Federico II, Pres. em. CUN - Italia)
KURT SEELMANN (Universität Basel - Svizzera)
EMANUELE SEVERINO† (Università Ca' Foscari di Venezia - Accademia Naz. dei Lincei - Italia)
FEDERICO SORRENTINO (Sapienza Università di Roma, Pres. em. AIC - Italia)
SANDRO STAIANO (Università di Napoli Federico II - Italia)
GIULIANA STELLA (Università di Napoli Federico II - Italia)
GIUSEPPE TESAURO† (Università di Napoli Federico II, Pres. em. Corte Cost. - Italia)
KENDALL THOMAS (Columbia Law School New York - USA)
MICHEL TROPER (Université Paris Ouest - Francia)
STEPHEN TURNER (University of South Florida, FL - USA)
RODOLFO VÁZQUEZ (Instituto Tecnológico Autónomo de México - Messico)
ALJS VIGNUDELLI (Università di Modena e Reggio Emilia - Italia)
MAURO VOLPI (Università di Perugia, già componente CSM - Italia)
GÜNTHER WINKLER (Universität Wien, Pres. em. VDStRL - Austria)

Con il patrocinio di



Accademia di Scienze Lettere e Arti
di Modena

ABI



Accademia degli Incamminati
Modigliana

Con il contributo di

BPER:
Banca

 **comer industries**


HOLDING

GENERAL FITTINGS


La Pres Company S.r.l.


MAZZUCCHI
IMPRESA
CO/TRUZIONI
BREGCIA


SR
STUDIO RIGAMONTI

Lo Stato. Rivista semestrale di scienza costituzionale, diritto dell'economia e teoria del diritto

Direttore responsabile: Aljs Vignudelli

Direzione scientifica: Prof. Aljs Vignudelli, via Aurelio Saffi, 14 - 40131 - Bologna - presidente@seminarimutinensi.it

issn 2283-6527 - autorizzazione del Tribunale di Modena 2184 del 13.10.2013

© STEM Mucchi Editore Srl - 2021 (sede: Via Jugoslavia, 14 - 41122 - Modena)

info@mucchieditore.it www.mucchieditore.it [facebook.com/mucchieditore](https://www.facebook.com/mucchieditore) twitter.com/MucchiEditore [instagram.com/mucchi_editore/](https://www.instagram.com/mucchi_editore/)

La legge 22 aprile 1941 sulla protezione del diritto d'Autore, modificata dalla legge 18 agosto 2000, tutela la proprietà intellettuale e i diritti connessi al suo esercizio. Senza autorizzazione sono vietate la riproduzione e l'archiviazione, anche parziali, e per uso didattico, con qualsiasi mezzo, del contenuto di quest'opera nella forma editoriale con la quale essa è pubblicata. Fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nel limite del 15% di ciascun volume o fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633. Le riproduzioni per uso differente da quello personale potranno avvenire solo a seguito di specifica autorizzazione rilasciata dall'editore o dagli aventi diritto.

Tipografia STEM Mucchi (MO), stampa Modulgrafica (FC). Finito di stampare nel mese di febbraio 2022.

Condizioni di abbonamento

Abbonamento annuo (2 numeri, iva inclusa):

Formato cartaceo Italia € 60,00; formato cartaceo Estero € 85,00; numero singolo € 35,00 (più spese di spedizione)

Formato digitale (con login) € 47,00; formato digitale (con ip) € 56,00; numero singolo digitale € 28,00

Cartaceo e digitale Italia (con login) € 71,00; cartaceo e digitale (con ip) € 80,00

Cartaceo e digitale estero (con login) € 96,00; cartaceo e digitale (con ip) € 105,00

Le richieste di abbonamento, le comunicazioni per variazione di indirizzo ed eventuali reclami per il mancato ricevimento di fascicoli vanno indirizzati all'amministrazione della Rivista, presso la Casa editrice: L'abbonamento decorre dal 1 gennaio e dà diritto a tutti i numeri dell'annata. Il pagamento deve essere effettuato direttamente all'editore sul c/c postale n. 11051414, a ricevimento fattura (valido solo per enti e società), mediante carta di credito (sottoscrivendo l'abbonamento *online* all'indirizzo www.mucchieditore.it). Al fine di assicurare la continuità nell'invio dei fascicoli, gli abbonamenti si intendono rinnovati per l'anno successivo. La disdetta dell'abbonamento va effettuata tramite raccomandata a/r alla sede della Casa editrice, o tramite posta elettronica certificata (info@pec.mucchieditore.it), entro il 31 dicembre dell'annata in corso. I fascicoli non pervenuti all'abbonato devono essere reclamati al ricevimento del fascicolo successivo. Decorso tale termine si spediscono, se disponibili, dietro rimessa dell'importo (prezzo di copertina del fascicolo in oggetto). Le annate arretrate sono in vendita al prezzo della quota di abbonamento dell'anno in corso. Si accordano speciali agevolazioni per l'acquisto di più annate arretrate, anche non consecutive, della stessa Rivista. Per l'acquisto di singoli fascicoli della Rivista consultare il catalogo *on line*. Il cliente ha la facoltà di recedere da eventuali ordini unicamente mediante l'invio di una lettera raccomandata a/r alla sede della Casa editrice, fax o e-mail (seguiti da una raccomandata a/r) entro le successive 48 ore atte a consentire l'identificazione del cliente e dell'ordine revocato (merce, data, luogo, etc.). La revoca dell'ordine deve essere spedita entro e non oltre 10 giorni successivamente alla data di sottoscrizione.

INDICE

Saggi

ENRICO DICIOTTI, <i>Libertà fondamentali, eguali e diseguali</i>	11
SERGIO LARICCIA, <i>130 anni dalla nascita e 40 anni dalla morte di Arturo Carlo Jemolo. Parte seconda</i>	43
FABIO MERUSI, <i>Sulla "struttura" della rivoluzione economica comunicativa. Sovranità orizzontale contro sovranità verticale</i>	79
GIAMPAOLO PARODI, <i>Il sindacato giurisdizionale sugli apprezzamenti tecnici dell'AGCM dopo il decreto legislativo sul private enforcement. Questioni interpretative e implicazioni teoriche</i>	97
► CHIARA TRIPODINA, <i>Il volto storico della Repubblica. Lavoro e cittadinanza; lavoro è cittadinanza</i>	131

Materiali

MICHELANGELO BOVERO, <i>Introduzione. Il giovane Bobbio e la politica dei tecnici</i>	163
NORBERTO BOBBIO, <i>Politica e tecnica. Democrazia e chiarezza</i>	167
GIOVANNI MARIA FLICK, <i>Il carcere in Italia all'inizio del terzo millennio</i>	173
RICCARDO GUASTINI, <i>Mind the Gap</i>	187
MARIO JORI, <i>Gaps indeed</i>	197
AGOSTINO CARRINO, <i>Hasso Hofmann, filosofo e giurista europeo (1934-2021)</i>	207
HASSO HOFMANN, <i>Dalla sociologia dello Stato a una sociologia della costituzione?</i>	213

Interventi, Note e Discussioni

FRANCESCO BILANCIA, <i>La parità di genere: il lungo cammino a partire dalla decisione della Corte costituzionale del 1960</i>	247
EMILIO CASTORINA, <i>A proposito di alcuni fraintendimenti su garanzie costituzionali e diritti fondamentali in tempi di emergenza da coronavirus</i>	257
CARMINE DE ANGELIS, <i>L'inganno di Penelope. Note sulla qualità della normazione</i>	277
NICOLA LUPO, <i>La rivoluzione digitale e i suoi effetti sull'attività parlamentare</i>	291
MICHELE MASSA, <i>Figure del costituzionalismo cattolico-democratico nell'opera di Enzo Balboni</i>	309
SERENA VANTIN, <i>Note su diritto e tecnica</i>	327

Maestri del Novecento

EDITORIALE, <i>In ricordo di un Amico</i>	345
AUGUSTO BARBERA, <i>Insieme ad Heidelberg</i>	347
ANTONIO TIZZANO, <i>Tesaurus Avvocato Generale presso la Corte di Giustizia delle Comunità europee</i>	351
MARCO D'ALBERTI, <i>Giuseppe Tesaurus e la concorrenza</i>	359
GIANCARLO CORAGGIO, <i>Giuseppe Tesaurus, Presidente della Corte costituzionale</i>	363
BRUNO NASCIBENE, <i>Un ricordo di Giuseppe Tesaurus professore</i>	369

SERGIO M. CARBONE, <i>Tesoro Internazionalista</i>	379
ROBERTO MASTROIANNI, <i>Giuseppe Tesoro e la diffusione della conoscenza del diritto dell'Unione europea</i>	387
PATRIZIA DE PASQUALE, <i>Ricordo del prof. Giuseppe Tesoro</i>	393

Nel cortile del banano

Recensioni

AGOSTINO CARRINO, <i>Crisi della politica e nuova Repubblica</i>	401
LUCA VESPIGNANI, <i>La Costituzione come legge dei Paesi liberi. La storia de noantri: il Risorgimento attraverso le lenti del diritto costituzionale</i>	413
MARGHERITA VESTOSO, <i>Game over. Prevenire la dipendenza patologica dal gioco d'azzardo nell'era di Internet</i>	425
Schede bibliografiche.....	433

Il volto storico della Repubblica

Lavoro e cittadinanza; lavoro è cittadinanza

di Chiara Tripodina*



Sommario: § 1. – Il volto storico della Repubblica italiana: il volto del lavoro. PARTE PRIMA: § 2. – Fondata sul lavoro: l'art. 1.1 Cost. § 3. – Partecipazione effettiva di tutti i lavoratori: l'art. 3.2 Cost. e il suo legame genetico con l'art. 1. § 4. – Il lavoro nell'art. 4 Cost. § 4.1. – Il diritto al lavoro. § 4.2. – Il dovere di svolgere un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società. § – 4.3. Gli oziosi e la perdita dei diritti politici: il terzo comma mai approvato. § 5. – Diritti inviolabili e doveri inderogabili: il segreto

dell'art. 2. PARTE SECONDA: § 6. – Lavoro e cittadinanza nella Costituzione italiana: la cittadinanza *iure laboris*. § 7. – Stranieri in Patria: "non-cittadini lavoratori" ... § 8. – ...e "cittadini non-lavoratori". § 9. – Cittadinanza *iure laboris*: un ponte per superare fossati.

§ 1. – *Il volto storico della Repubblica italiana: il volto del lavoro*

«L'Italia è una Repubblica».

Le prime cinque parole della Costituzione italiana non furono scritte dall'Assemblea costituente. Le scrisse direttamente il popolo italiano il 2 giugno 1946: nel giorno stesso in cui, mentre eleggeva gli uomini e le donne che sarebbero entrati in Assemblea costituente, sceglieva tramite *referendum* la forma di Stato repubblicana.

«L'Italia è una Repubblica» rappresentava dunque un vincolo per gli stessi costituenti, sottratto alla loro discrezionalità¹. L'unico vincolo. Per il resto essi avevano tra le mani la neonata Repubblica italiana come creta informe. Essi avevano il compito e la responsabilità di

* Università degli Studi del Piemonte Orientale.

¹ Fu il d.lgt. 16 marzo 1946, n. 98 – la c.d. "Seconda costituzione provvisoria" – a stabilire che la forma istituzionale sarebbe stata scelta dal popolo italiano tramite *referendum*. L'Assemblea costituente, nella seduta del 26 giugno 1946, immediatamente dopo il suo insediamento, si limitò a prendere atto della comunicazione della Corte di cassazione circa l'esito della consultazione popolare, la quale «solennemente consacrava la forma di governo repubblicano, quale era stata prescelta dal popolo italiano, con atto della sua volontà sovrana». Sul valore meramente "ricognitivo" della prima parte dell'art. 1, comma 1, per tutti, C. MORTATI, *Art. 1*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro Italiano, 1975, 3-4.

plasmarla: i piedi e le gambe che l'avrebbero fatta camminare; il tronco che l'avrebbe sorretta; le braccia e le mani che le avrebbero consentito di operare; gli organi con le loro funzioni e reciproche relazioni. E naturalmente il volto: ciò che avrebbe reso la Repubblica italiana riconoscibile.

Ai costituenti appena insediati Giuseppe Saragat rivolse queste parole: «Voi eletti dal popolo, riuniti in questa Assemblea sovrana, dovete sentire l'immensa dignità della vostra missione. A voi tocca dare un volto alla Repubblica, un'anima alla democrazia, una voce eloquente alla libertà. Dietro a voi sono le sofferenze di milioni di italiani, dinnanzi a voi le speranze di tutta la nazione. *Fate che il volto di questa Repubblica sia un volto umano*»².

I primi quattro articoli della Costituzione italiana sono – io credo – quelli nei quali i costituenti tracciarono «*il volto storico che assume la Repubblica italiana*», per riprendere la felice espressione di Aldo Moro³.

In questo scritto vorrei soffermarmi su quel volto, di cui lavoro, democrazia, centralità della persona, doveri inderogabili e diritti inviolabili, uguaglianza, partecipazione, solidarietà sono i tratti più marcati e caratterizzanti. Lo farò – nella parte prima – tornando agli atti dell'Assemblea costituente, per ritrovarvi gli istanti, le parole, le decisioni che condussero a delinearlo così e non altrimenti. Nella parte seconda, osservando in particolare «*il volto del lavoro*»⁴, per riflettere sulle implicazioni e ricadute della scelta costituente di fondare la Repubblica sul lavoro in ordine all'idea costituzionale di cittadinanza.

PARTE PRIMA

§ 2. – *Fondata sul lavoro: l'art. 1.1 Cost.*

Il primo rigo.

I costituenti sono alla ricerca di «una formulazione incisiva con cui si apra la Costituzione, come una affermazione di principio da imprimersi nella mente di tutti i cittadini»⁵.

Siamo nella seduta del 28 novembre 1946, nella Prima sottocommissione della Commissione per la Costituzione. La proposta da cui si

² G. Saragat (gruppo socialista italiano di unità proletaria), Assemblea Costituente, seduta del 26 giugno 1946. Saragat fu il Presidente dell'Assemblea costituente dal 25 giugno 1946 al 6 febbraio 1947, seguito da Umberto Terracini (gruppo comunista) dall'8 febbraio 1946 al 31 gennaio 1948.

³ A. Moro (gruppo democratico cristiano), Assemblea costituente, seduta del 13 marzo 1947.

⁴ G. La Pira (gruppo democratico cristiano), Commissione per la Costituzione, seduta plenaria del 22 gennaio 1947.

⁵ A. Fanfani (gruppo democratico cristiano), Commissione per la Costituzione, seduta plenaria del 22 gennaio 1947.

parte per i primi articoli della Costituzione è quella del relatore Cevolotto. Il Presidente Tupini pone in discussione il primo articolo: «*Lo Stato italiano è una Repubblica democratica*». Rispetto alle parole “scritte” dal popolo italiano, v’è l’aggiunta di una: ‘democratica’. Cevolotto fa presente che tale formulazione si trova in moltissime costituzioni, pertanto ritiene che debba essere inclusa anche in quella italiana.

I costituenti sono perplessi, poco soddisfatti. In molti ritengono che la mera qualificazione dell’Italia come “Repubblica democratica” nell’articolo di apertura della Costituzione sia poco significativa: «dire che lo Stato italiano è una Repubblica democratica non specifica nulla nei riguardi delle trasformazioni che il concetto di democrazia ha subito nel corso degli ultimi centocinquanta anni»⁶; la stessa parola ‘democrazia’ è in realtà «seriamente compromessa dalla documentazione storica dei significati che le sono stati attribuiti, ed è ormai una parola svuotata di contenuto»⁷. Di qui la ricerca di una connotazione più forte, più innovativa.

Decisivi, in questa prima fase, gli interventi di Togliatti, Moro, La Pira, Dossetti.

Togliatti avanza la proposta che subito, nel primo articolo, compaia un riferimento al ‘lavoro’. Anzi, ai ‘lavoratori’: «*L’Italia è una Repubblica democratica di lavoratori*»⁸.

Tupini è dubbioso: l’aggiunta proposta «dice troppo e dice troppo poco, prestandosi ad interpretazioni equivoche». Per dare alla parola ‘lavoratori’ un significato preciso «bisognerebbe farla seguire da altre parole riproducenti alla lettera gli articoli nei quali si è già affermato che la Repubblica deve essere fondata sul lavoro»⁹.

Un mese prima, infatti, il 18 ottobre 1946, i costituenti della Prima sottocommissione erano pervenuti a un accordo per premettere agli articoli dedicati ai rapporti sociali ed economici un articolo contenente il principio per cui: «*Il lavoro e la sua partecipazione concreta negli organismi economici sociali e politici è il fondamento della democrazia italiana*». L’articolo nasceva da una proposta di La Pira e Dossetti, su cui si erano innestati interventi emendativi di Togliatti: «come i muri maestri di una

⁶ L. Basso (gruppo socialista), Prima sottocommissione, seduta del 28 novembre 1946.

⁷ C. Marchesi (gruppo comunista), Prima sottocommissione, seduta del 28 novembre 1946.

⁸ P. Togliatti (gruppo comunista), Prima sottocommissione, seduta del 29 novembre 1946. Togliatti presenta ben quattro volte l’emendamento in favore della formula “Repubblica democratica dei lavoratori”: nella seduta del 18 ottobre 1946 della Prima sottocommissione; nella seduta del 28 novembre 1946 della Prima sottocommissione; nella seduta plenaria del 22 gennaio 1947 della Commissione per la Costituzione; in Assemblea costituente, nella seduta pomeridiana del 22 marzo 1947, nella quale votano a favore dell’emendamento 227 deputati contro 239.

⁹ U. Tupini (gruppo democratico cristiano), Prima sottocommissione, seduta del 29 novembre 1946.

casa poggiano sulle fondazioni» – spiegava La Pira – «così la struttura sociale della democrazia italiana poggia sul fondamento del lavoro»¹⁰.

Tornando alla seduta del 28 novembre, si deve a Moro la proposta che quella formulazione sia spostata nel primo articolo della Costituzione, a necessaria specificazione delle parole 'Repubblica democratica'. Dopo ampia discussione, l'articolo 1, primo comma, viene così approvato dalla Prima sottocommissione: «*Lo Stato italiano è una Repubblica democratica. Essa ha per suo fondamento il lavoro e la partecipazione concreta di tutti i lavoratori all'organizzazione economica, sociale e politica del Paese*».

E tale è, nella sostanza, il testo che si trova poi nell'articolo 1 del Progetto di costituzione elaborato dalla Commissione per la Costituzione, benché suddiviso in due commi: «*1. L'Italia è una Repubblica democratica. 2. La Repubblica italiana ha per fondamento il lavoro e la partecipazione effettiva di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese*»¹¹.

Ruini, nella relazione di accompagnamento del progetto, scrive: «Era necessario che la Carta della nuova Italia si aprisse con l'affermazione della sua, ormai definitiva, forma repubblicana [...]. Bisogna poi essere ciechi per non vedere che è oggi in corso un processo storico secondo il quale, per lo stesso sviluppo della sovranità popolare, il lavoro si pone quale forza propulsiva e dirigente in una società che tende ad essere di liberi ed eguali [...]. Si è quindi affermato, che l'organizzazione politica, economica e sociale della Repubblica ha per fondamento essenziale – con la partecipazione effettiva di tutti i lavoratori – il lavoro: il lavoro di tutti, non solo manuale ma in ogni sua forma di espressione umana»¹².

§ 3. – *Partecipazione effettiva di tutti i lavoratori: l'art. 3.2 Cost. e il suo legame genetico con l'art. 1*

Dell'articolo 1 proposto alla discussione dell'Assemblea costituente ciò che maggiormente colpisce è che una sua parte consisten-

¹⁰ G. La Pira, (gruppo democratico cristiano), Prima sottocommissione, seduta del 18 ottobre 1946.

¹¹ Seguiva un terzo comma: «*La sovranità emana dal popolo ed è esercitata nelle forme e nei limiti della Costituzione e delle leggi*». Non venne accolta, dunque, dalla Commissione per la Costituzione la proposta del Comitato di redazione di porre il principio di sovranità popolare davanti al lavoro, secondo questa formulazione: «*1. L'Italia è una Repubblica democratica. La sua sovranità emana dal popolo e si esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione e delle leggi. 2. Il lavoro è essenziale fondamento dell'organizzazione politica, economica e sociale della Repubblica Italiana*». Furono soprattutto Lussu, La Pira, Togliatti e Fanfani a spendersi affinché le parole 'democratica' e 'lavoro' restassero il più possibile accoste.

¹² M. Ruini, (gruppo misto), *Relazione che accompagna il Progetto di Costituzione della Repubblica italiana*.

te - «*la partecipazione effettiva di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese*» - risulti oggi nell'articolo 3, comma 2, della Costituzione italiana. Come avviene questo trasferimento? E come si arriva alla formula definitiva: «*L'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro*»? Il passaggio è cruciale.

Nonostante l'accordo sostanziale sul 'lavoro' quale fondamento della Repubblica italiana, in molti costituenti permane inquietudine di fronte all'uso della parola 'lavoratori' nel primo articolo della Costituzione¹³. Ciò che turba è soprattutto il timore di una sua possibile interpretazione classista¹⁴.

Molti gli interventi che tentano di sciogliere l'equivoco e con esso il turbamento.

In primo luogo dai banchi di sinistra: Togliatti nega che l'espressione 'lavoratori' abbia un carattere restrittivo: «non intendiamo dare l'ostracismo a nessuno, non vogliamo escludere nessuno dall'esercizio dei diritti civili e politici»¹⁵. Per Laconi nel termine 'lavoratori' «si può ritrovare chiunque partecipi col braccio o col pensiero, con attività manuali o spirituali, teoretiche o pratiche, alla vita, al progresso, alla ricchezza della Nazione»¹⁶. Ancora più esplicito Paolo Rossi, che tiene a chiarire che i concetti 'lavoro' e 'lavoratori' vanno intesi «nel senso più ampio, nel senso più umano. Non è la Repubblica degli operai e dei contadini quella che concepiamo, né quella degli operai e dei contadini più i tecnici e i professionisti; ma una Repubblica [...], in cui ci sia posto per tutti i cittadini partecipanti utilmente alla vita nazionale»¹⁷. Insomma, chiosa Marchesi, 'lavoratori' non è una parola comunista, bensì «il nuovo grande titolo di nobiltà che noi potremo dare al popolo italiano»¹⁸.

Ma non sono solo i costituenti di sinistra che si spendono per difendere la parola 'lavoratori' nel primo articolo della Costituzione: Ruini sostiene la formula 'Repubblica di lavoratori', affermando che

¹³ Da tale inquietudine nascono una serie di interventi tesi a sostituire alla parola 'lavoratori' la parola 'cittadini'. Per tutti G. Fabbri (gruppo misto), Assemblea costituente, seduta pomeridiana del 22 marzo 1947 (ma anche in Commissione per la Costituzione, seduta plenaria del 22 e 24 gennaio 1947): «Non è giusto, non corrisponde alla verità, implica un errore giuridico e politico, il pretendere di designare la generalità delle persone con l'epiteto di "lavoratori", invece che con quello veramente universale ed assoluto e di tutti comprensivo di "cittadini"».

¹⁴ Si vedano gli interventi di Grassi (gruppo dell'Unione Democratica Nazionale) e Mastrojanni (gruppo dell'Uomo Qualunque), Prima sottocommissione, seduta del 28 novembre 1946.

¹⁵ P. Togliatti (gruppo comunista), Assemblea costituente, seduta pomeridiana dell'11 marzo 1947.

¹⁶ R. Laconi (gruppo comunista), Assemblea costituente, seduta del 5 marzo 1947.

¹⁷ P. Rossi (gruppo socialista), Assemblea costituente, seduta pomeridiana del 14 marzo 1947.

¹⁸ C. Marchesi (gruppo comunista), Assemblea costituente, seduta pomeridiana del 14 marzo 1947.

essa ha «un significato larghissimo ed umano, comprendendovi ogni sorta di lavoro, non soltanto manuale, salariato, ma anche intellettuale, di professionisti»¹⁹; Bruni le conferisce un significato «spirituale», asserendo che è lavoratore «colui che, attraverso la sua opera, esercita anche i suoi più alti doveri verso se stesso e verso i suoi simili»²⁰. Nei banchi di centro, spicca la voce di Moro: «Questo il senso della disposizione: un impegno del nuovo Stato italiano di proporsi e di risolvere nel modo migliore possibile questo grande problema, di immettere sempre più pienamente nell'organizzazione sociale, economica e politica del Paese quelle classi lavoratrici, le quali, per un complesso di ragioni, furono più a lungo estromesse dalla vita dello Stato e dall'organizzazione economica e sociale. Nessun intento di esclusione pertanto [...]; soltanto un impegno della nuova democrazia italiana in questa strada di elevazione morale e sociale»²¹.

Nonostante i chiarimenti e le rassicurazioni, la diffidenza per la parola 'lavoratori' quale fondamento della Repubblica italiana permane, anche alla luce del fatto che, «essendo usata nelle costituzioni russa e jugoslava»²², si riferisce a una forma particolare di struttura economica e sociale che non è quella che si vuole imprimere all'Italia. D'altra parte, le parole «sono quelle che sono, ed hanno una accezione comune, la quale è inutile ed illogico negare, come è illogico negare che la parola 'lavoratori' ha, anche contro la volontà dei proponenti, un significato classista»²³.

Di qui, onde evitare che «la dizione "lavoratori" possa far sorgere qualche equivoco», anche fuori d'Italia²⁴, la soluzione compromissoria avanzata dal gruppo democratico cristiano²⁵ e avvallata dal gruppo comunista²⁶: indicare come fondamento della Repubblica democratica italiana il solo lavoro, spostando il riferimento ai lavoratori e alla loro partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale dello Stato nell'articolo dedicato all'eguaglianza sostanziale, fatto avanzare però tra i primissimi articoli della Costituzione²⁷.

¹⁹ M. Ruini (gruppo misto), Assemblea costituente, seduta pomeridiana del 22 marzo 1947 (nello stesso senso nella seduta del 12 marzo 1947).

²⁰ G. Bruni (gruppo misto), Assemblea costituente, seduta pomeridiana del 14 marzo 1947.

²¹ A. Moro (gruppo democratico cristiano), Assemblea costituente, seduta del 13 marzo 1947.

²² M. Ruini (gruppo misto), Commissione per la Costituzione, seduta plenaria del 24 gennaio 1947.

²³ G. Gronchi (gruppo democratico cristiano), Assemblea costituente, seduta pomeridiana del 22 marzo 1947.

²⁴ M. Ruini (gruppo misto), Assemblea costituente, seduta pomeridiana del 22 marzo 1947.

²⁵ In particolare da Fanfani, Grassi, Moro, Tosato, Bulloni, Ponti, Clerici.

²⁶ In particolare da Amendola, Laconi, Iotti, Grieco.

²⁷ L'emendamento è presentato in Assemblea costituente, nella seduta pomeridiana del 22 marzo 1947. R. Laconi (gruppo comunista), Assemblea costituente, seduta del 24

È Fanfani a illustrare le ragioni dell'emendamento: nella formula «l'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro», l'espressione «"democratica" vuole indicare i caratteri tradizionali, i fondamenti di libertà e di eguaglianza, senza dei quali non v'è democrazia. Ma in questa stessa espressione la dizione "fondata sul lavoro" vuol indicare il nuovo carattere che lo Stato italiano, quale noi lo abbiamo immaginato, dovrebbe assumere». Dicendo che la Repubblica è fondata sul lavoro, «si esclude che essa possa fondarsi sul privilegio, sulla nobiltà ereditaria, sulla fatica altrui e si afferma invece che essa si fonda sul dovere, che è anche diritto ad un tempo per ogni uomo, di trovare nel suo sforzo libero la sua capacità di essere e di contribuire al bene della comunità nazionale». Quindi «niente pura esaltazione della fatica muscolare, come superficialmente si potrebbe immaginare, del puro sforzo fisico; ma affermazione del dovere d'ogni uomo di essere quello che ciascuno può, in proporzione dei talenti naturali», sicché «la massima espansione di questa comunità popolare potrà essere raggiunta solo quando ogni uomo avrà realizzato, nella pienezza del suo essere, il massimo contributo alla prosperità comune». L'espressione "fondata sul lavoro" «segna quindi l'impegno, il tema di tutta la nostra Costituzione»²⁸.

L'Assemblea costituente approva, così emendato, l'articolo 1 della Costituzione nella seduta del 22 marzo 1947²⁹, e la parola 'lavoro' -

marzo 1947, apporta come ragioni a sostegno della trasposizione delle parole «*effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese*» dall'articolo 1 all'articolo 3 il fatto che, «invece che ammettere questa effettiva partecipazione come una realtà di fatto, come una conquista già raggiunta, noi riteniamo che essa [...] debba essere posta tra quei compiti della Repubblica che, pur non corrispondendo a situazioni attuali o immediatamente realizzabili, sono però nelle prospettive della sua azione politica, di tutto un rinnovamento istituzionale e politico della vita sociale ed economica del nostro Paese».

²⁸ A. Fanfani (gruppo democratico cristiano), Assemblea costituente, seduta pomeridiana del 22 marzo 1947.

²⁹ Il significato di 'Repubblica fondata sul lavoro', quale emerge dalle parole di Fanfani citate nel testo e da tutti i lavori dell'Assemblea costituente, è posto in evidenza dai numerosi commentatori dell'articolo 1, a partire da C. MORTATI, *Commento all'art. 1*, cit., 1 ss.; C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, in *Il diritto del lavoro*, 1954, 149 ss., ora in *Raccolta di scritti*, Milano, Giuffrè, 1972, III, 227 ss. Sull'articolo 1 e più in generale sul lavoro nella Costituzione italiana si vedano, tra i molti, M. BENVENUTI, *Lavoro (principio costituzionale del)*, in *Enc. giur.*, Roma, Treccani, XX, 2009, 1 ss.; G.G. BALANDI, *Il lavoro e i suoi diritti nella costituzione*, in A. PUGIOTTO (a cura di), *Per una consapevole cultura costituzionale. Lezioni magistrali*, Napoli, Jovene, 2013, 151 ss.; A. CARIOLA, *Art. 4*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2006, I, 114 ss.; P. COSTA, *Cittadinanza e «simboli di fondazione»: una lettura del processo costituente in Italia (1946-1947)*, in M. FIORAVANTI, S. GUERIERI (a cura di), *La Costituzione italiana*, Atti del convegno tenutosi a Roma il 20-21 febbraio 1998, Roma, Carocci, 1998, 99 ss.; V. CRISAFULLI, *Appunti preliminari sul diritto al lavoro nella Costituzione italiana*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 1951, 161 ss.; G. DI GASPARE, *Il lavoro quale fondamento della Repubblica*, in *Dir. pubbl.*, 2008, 881 ss.; G. DI GASPARE, *Lavoro ed economia di mercato nella Costituzione della Repubblica*, in C. PINELLI, T. TREU (a cura di), *La costituzione economica: Italia, Europa*, Bologna, il Mulino, 2010; L. ELIA, *Il primo articolo della Costituzione repubblicana*, in AA.VV., *Città dell'uomo. Una repubblica fondata sul lavoro*, Atti del convegno del 12-13 dicembre 1986, Roma, Ave, 1988, 8 ss.; C. ESPOSITO, *Commento all'art. 1 della Costituzione (1948)*, in IDEM, *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, Cedam, 1954, 1 ss.; G. FERRARA, *Il lavoro come fondamento della Repubblica e come connotazione della democrazia italiana*, in G. CASADIO (a cura di), *I diritti sociali e del lavoro nella Costitu-*

benché «componente eccentrica» rispetto alle categorie alle quali è accostato³⁰ – si incardina definitivamente accanto alle parole ‘Repubblica democratica’³¹.

Per comprendere appieno il significato della formula di apertura della Costituzione italiana non ci si può però arrestare all’articolo 1 della Costituzione: occorre indagare anche l’articolo 4.

§ 4. – *Il lavoro nell’art. 4 Cost.*

Nell’articolo 4 della Costituzione la parola ‘lavoro’ compare al primo comma come contenuto di un diritto: il diritto al lavoro. Va inteso come ‘diritto al lavoro retribuito’, fonte di sussistenza oltre che di dignità, che trova ulteriori tutele nel titolo III della prima parte della Costituzione, dedicato ai «Rapporti economici».

zione italiana, Roma, Ediesse, 2006, 199 ss.; M.S. GIANNINI, *Rilevanza costituzionale del lavoro*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 1949, 3 ss.; T. GROPPI, “*Fondata sul lavoro*”. *Origini, significato, attualità della scelta dei costituenti*, su www.astrid-online.it e in *Menopaggio. La democrazia costituzionale nel XXI secolo*, Bologna, il Mulino, 2020; P. GROSSI, *La grande avventura giuslavorista*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, n. 1/2009, 5 ss.; G. LOY, *Una repubblica fondata sul lavoro*, in E. GHERA, A. PACE (a cura di), *L’attualità dei principi fondamentali della Costituzione in materia di lavoro*, Napoli, Jovene, 2009, 10 ss.; M. LUCIANI, *Il lavoro nella Costituzione*, in B. PEZZINI, M. BARONCHELLI (a cura di), *La Costituzione della Repubblica italiana. Le radici, il cammino*, Bergamo, Istituto Bergamasco per la Storia della Resistenza e dell’Età Contemporanea, 2007, 139 ss.; M. LUCIANI, *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la Repubblica democratica sul lavoro*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 2010, 628 ss.; M. LUCIANI, *La produzione della ricchezza nazionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2008; G.F. MANCINI, *Commento all’art. 4*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., 257 ss.; M. MAZZIOTTI, *Lavoro (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, XXIII, Milano, Giuffrè, 1973, 338 ss.; L. MENGONI, *Fondata sul lavoro: la Repubblica tra diritti inviolabili e doveri inderogabili di solidarietà*, in *Ius*, 1998, 45 ss.; L. MICCO, *Lavoro e utilità sociale nella Costituzione*, Torino, Giappichelli, 1966; R. NANIA, *Riflessioni sulla costituzione economica in Italia: il “lavoro” come “fondamento”, come “diritto”, come “dovere”*, in E. GHERA, A. PACE (a cura di), *L’attualità dei principi fondamentali della Costituzione in materia di lavoro*, cit., 61 ss.; A. NEGRI, *Il lavoro nella Costituzione*, Verona, Ombre corte, 2009; M. OLIVETTI, *Commento all’art. 1*, in *Commentario della Costituzione*, cit., I, 5 ss.; V. ONIDA, *Le Costituzioni. I principi fondamentali della Costituzione italiana*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, il Mulino, 1997, I, 105 ss.; C. PINELLI, «Lavoro» e «progresso» nella Costituzione, in *Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, 2009, 401 ss.; G.U. RESCIGNO, *Lavoro e Costituzione*, in *Diritto pubblico*, n. 1/2009, 21 ss.; G.U. RESCIGNO, *Costituzione come progetto apicale e generale, eguaglianza sostanziale, lavoro*, in A. D’ATENA (a cura di), *Studi in onore di Pierfrancesco Grossi*, Milano, Giuffrè, 2012, 1062 ss.; C. SALAZAR, *Alcune riflessioni su un tema demodè: il diritto al lavoro*, in *Politica del diritto*, n. 1/1995, 3 ss.; R. SCOGNAMIGLIO, *Lavoro. I) Disciplina costituzionale*, in *Enc. giur.*, cit., XX, 1990, 1 ss.; G. SILVESTRI, *Il lavoro nella Costituzione italiana*, in AA.Vv., *Il sindacato e la riforma della Repubblica*, Roma, Ediesse, 1997, 76 ss.; C. SMURAGLIA, *Il lavoro nella Costituzione*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2007, 425 ss.; G. ZAGREBELSKY, “*Fondata sul lavoro*”. *La solitudine dell’articolo 1*, Torino, Einaudi, 2013.

³⁰ N. URBINATI, *Art. 1 Costituzione italiana*, Roma, Carocci editori, 2017, 5.

³¹ Vi è poi, in parallelo, tutta la discussione sull’appartenenza della sovranità al popolo «nelle forme e nei limiti della Costituzione»: anch’essa tratto fondamentale – l’altra metà – del volto della Repubblica italiana. Ma per le riflessioni che intendo qui svolgere, intorno al significato costituzionale della parola ‘lavoro’ nel suo legame con il concetto di cittadinanza, non mi soffermerò su questa seconda parte dell’articolo 1.

‘lavoro’ non compare invece al secondo comma. Ma ben può dirsi che nel secondo comma dell’articolo 4 sia contenuta l’interpretazione autentica di questa parola per come essa ricorre nel primo articolo della Costituzione: il lavoro posto a fondamento della Repubblica non è tanto e solo il lavoro retribuito, ma assai più latamente lo «*svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un’attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società*»³².

§ 4.1. – Il diritto al lavoro

Quanto al diritto al lavoro, il dibattito in Assemblea costituente ha per fuoco soprattutto la sua attuabilità. Lo scontro è tra chi ritiene che una costituzione ad aspirazione sociale come quella che si vuole scrivere in Italia non possa non menzionare il diritto al lavoro e porre “il pieno impiego” tra i fini verso cui lo Stato deve tendere³³; e chi invece rifiuta di scrivere in Costituzione «una pretesa che non può avere immediato soddisfacimento, che non può essere classificata tra le esigenze e i bisogni esigibili da parte dei cittadini [...] e, quindi, sfugge alla nozione del “diritto”»³⁴, e che anzi, se iscritta come tale in Costituzione, «potrebbe avere, soprattutto in questo momento, ma anche nell’avvenire, il sapore di una dolorosa ironia»³⁵, di una «vera irrisione»³⁶, di una «promessa sulla carta»³⁷.

³² Questa integrazione tra articolo 1 e articolo 4 era ben presente nella mente di molti costituenti: *ex multis* U. Tupini (gruppo democratico cristiano), Assemblea costituente, seduta del 5 marzo 1947: «l’articolo primo, infatti, si integra con l’articolo 31 [poi 4], in cui il lavoro è considerato come condizione dei diritti politici e in cui si precisa che ogni cittadino ha il dovere di svolgere un’attività e una funzione [...] di concorrere allo sviluppo materiale e spirituale della società». Sulla duplice interpretazione della parola ‘lavoro’ e sulle conseguenze che ne possono discendere M. DOGLIANI, *La parola lavoro. La costituzione come nefas alle razionalità aggressive nei confronti del lavoro perché sistematicamente autodistruttive*, su *www.spaziofilosofico.it*, n. 1/2011.

³³ P.E. Taviani (gruppo democratico cristiano), Terza sottocommissione, seduta del 9 settembre 1946: «il fine cui deve tendere lo Stato è quello del pieno impiego, cioè del lavoro per tutti»; Di Vittorio (gruppo comunista), Terza sottocommissione della Commissione per la Costituzione, seduta del 9 settembre 1946: «la Costituzione fallirebbe ad uno dei suoi compiti fondamentali, se non affermasse con molta chiarezza il diritto al lavoro dei cittadini [...]. Affermare il diritto al lavoro deve significare un impegno che la società nazionale, rappresentata dallo Stato, assume di creare condizioni di vita sociale tali che il cittadino possa avere lavoro. Non bisogna, pertanto, considerare l’affermazione di questo diritto dal punto di vista delle possibilità pratiche di questo momento, ma come un orientamento generale che la Costituzione dà al Paese».

³⁴ G. Ghidini (gruppo socialista), Assemblea costituente, seduta del 8 marzo 1947, ma riportando le obiezioni principali mosse al diritto al lavoro, che egli non condivide e anzi contesta.

³⁵ F. Colitto (gruppo dell’Uomo Qualunque), Terza sottocommissione, seduta del 9 settembre 1946.

³⁶ F. Colitto (gruppo dell’Uomo Qualunque), Terza sottocommissione, seduta del 10 settembre 1946.

³⁷ F.S. Nitti (gruppo dell’Unione Democratica Nazionale), Assemblea costituente, seduta del 8 maggio 1947.

La formula di compromesso che esce vittoriosa nella seduta dell'Assemblea costituente dell'8 maggio 1947 è quella per cui, da un lato, si fa una dichiarazione di principio che «splende nella nostra Costituzione come una stella fulgidissima»³⁸: «La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro»; dall'altro, avendo consapevolezza della difficile attuazione di tale principio, si obbliga la Repubblica stessa a «*promuove[re]* le condizioni che rendono effettivo questo diritto»³⁹. Una formula che, se non vale a garantire al cittadino la possibilità di agire in giudizio per ottenere un posto di lavoro dallo Stato, vale almeno a proteggere il lavoro contro scelte di politica economica di tipo regressivo ed è funzionale all'interpretazione dei diritti dei lavoratori riconosciuti nella parte della Costituzione dedicata ai rapporti economici⁴⁰.

Non trova esito, invece, nella formulazione definitiva dell'articolo, il tentativo portato avanti dal gruppo comunista di far approvare un comma dopo quello del diritto al lavoro volto a garantirne l'effettività attraverso una pianificazione economica statale⁴¹.

³⁸ G. Ghidini (gruppo socialista), Assemblea costituente, seduta del 8 marzo 1947.

³⁹ Conducono al progressivo affermarsi di questa formula, tra gli altri, gli interventi di Taviani (gruppo democratico cristiano) e di Di Vittorio (gruppo comunista) in Terza sottocommissione, seduta del 10 settembre 1946. Per Ruini (gruppo misto), Assemblea costituente, seduta del 12 marzo 1947, «La Costituzione non poteva tacere del diritto al lavoro, e lo ha formulato nel modo più cauto e con grande equilibrio [...]. Lo Stato riconosce il diritto e promuove le condizioni per attuarlo. Il principio è posto; e va realizzato nei termini concreti e gradualisti delle possibilità».

⁴⁰ Su ciò G. Ghidini (gruppo socialista), Assemblea costituente, seduta del 8 marzo 1947. Sull'efficacia dell'articolo 4, Corte cost., sentt. nn. 3/1957; 194/1976.

⁴¹ Nella seduta dell'8 maggio 1947, alla vigilia della chiusura della discussione sull'art. 31 (poi 4), Montagnana, Pajetta e Pesenti – rilanciando una suggestione già avanzata da Togliatti in Prima sottocommissione nella seduta del 3 ottobre 1946 – presentano un emendamento aggiuntivo del seguente tenore: «*Allo scopo di garantire il diritto al lavoro di tutti i cittadini, lo Stato interverrà per coordinare e dirigere l'attività produttiva dei singoli e di tutta la Nazione, secondo un piano che dia il massimo rendimento per la collettività*». La presentazione di una così importante proposta in sede di discussione degli emendamenti suscita ampio e animato dibattito in Assemblea e la Commissione per la Costituzione chiede la sospensione della seduta per pronunciarsi in proposito. Il giorno successivo, da un intervento di Pajetta si viene a conoscenza che la stampa ha parlato di «colpo di mano» del partito comunista teso a «introdurre in Italia i principi dell'economia totalitaria». Di qui la decisione dei deputati comunisti di ammorbidire l'emendamento: «*là dove si parla di coordinare e dirigere l'attività produttiva, noi proponiamo che alla parola "dirigere" si sostituisca la parola "orientare"; e dove nella conclusione si parla di un piano che dia il massimo rendimento per la collettività, proponiamo che si dica: "un piano che assicuri il massimo di utilità sociale"*» (G.C. Pajetta (gruppo comunista), Assemblea costituente, seduta del 9 maggio 1947). La discussione sull'emendamento così riformulato assorbe totalmente la seduta: si confrontano, qui più che altrove, le due opposte concezioni del ruolo economico dello Stato: la concezione comunista dell'economia pianificata e la concezione capitalistica liberale della piena libertà economica. L'emendamento, posto ai voti per appello nominale nella seduta del 9 maggio 1947, non viene approvato. Sulle concezioni economiche che animano il dibattito costituente, M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della costituzione economica*, Relazione al Convegno annuale AIC, Torino 27-29 ottobre 2011, su www.associazionecostituzionalisti.it, 30 ss.

§ 4.2. – *Il dovere di svolgere un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società*

Al riconoscimento del diritto al lavoro del primo comma dell'articolo 4 fa da contrappunto il "dovere di lavorare", contenuto nel secondo comma del medesimo articolo. Dovere peculiare, come emerge fin dalla discussione in Assemblea costituente, dove si hanno fin dall'inizio ben chiari, da un lato, la difficoltà di declinare in termini di dovere un'aspirazione naturale e universale dell'uomo⁴², dall'altro, il limite che mai il dovere al lavoro debba tradursi in lavoro forzato⁴³.

Il primo embrione del secondo comma dell'articolo 4 nasce da una doppia matrice: da un lato, della proposta approvata il 10 settembre 1946 dalla Terza sottocommissione di scrivere in Costituzione che «Ogni cittadino ha il dovere e il diritto di lavorare conformemente alle proprie possibilità ed alla propria scelta»⁴⁴; dall'altro, dalla volontà manifestata in Prima sottocommissione da Togliatti che in Costituzione trovi riscontro, accanto al diritto al lavoro, «il dovere di svolgere un'attività socialmente utile»⁴⁵. È Tupini a unire nella seduta del 4 ottobre 1946 le due matrici, ponendo in discussione una formula ibrida in grado di tenere insieme la libertà di scelta e l'utilità sociale: «Ogni cittadino ha diritto al lavoro e ha il dovere di svolgere un'attività socialmente utile conformemente alle proprie possibilità e alla propria scelta».

Attraverso aggiustamenti progressivi, che beneficiano degli interventi soprattutto di Moro, Dossetti e Togliatti, si perviene all'articolo: «Ogni cittadino ha il diritto al lavoro e ha il dovere di svolgere un'attività o esplicare una funzione idonee allo sviluppo economico, o culturale, o morale o spirituale della società umana conformemente alle proprie possibilità e alla propria scelta». Che poi, nel Progetto di costituzione elaborato dalla Commissione per la Costituzione, scissi diritto e dovere in due com-

⁴² F. Colitto (gruppo dell'Uomo Qualunque), Terza sottocommissione, seduta del 9 settembre 1946: «È uno di quei fondamentali doveri, di cui è intessuta la nostra essenza spirituale e da cui è diretta la nostra vita quotidiana», che «permane come una necessità dello spirito, una missione inseparabile dalla natura umana, una nobile passione, che non dà tregua e riposo, che piega ad ogni sacrificio e ad ogni rinuncia»; M. Zotta (gruppo democratico cristiano), Assemblea costituente, seduta del 8 maggio 1947: «Chi non sente tutta la bellezza di questo principio etico del dovere sociale del lavoro? Ricordo i versetti della Scrittura: Siamo fatti per lavorare, come gli uccelli per volare. È un principio di natura e, appunto perché è un principio di natura, non era stato mai fissato precedentemente nelle Costituzioni. Soltanto adesso alcune Costituzioni ne parlano; ma come di un dovere morale e sociale».

⁴³ R. Laconi (gruppo comunista), Assemblea costituente, seduta del 8 maggio 1947: «nessuno può pensare oggi ad una coazione nei confronti del cittadino che vincoli la sua libertà, soprattutto nel campo in cui questa libertà gli è più peculiare come persona umana, e cioè nella scelta del lavoro».

⁴⁴ Tale proposta origina dalla formulazione del relatore F. Colitto (gruppo dell'Uomo Qualunque), Terza sottocommissione, seduta del 9 settembre 1946: «Ogni cittadino ha il dovere di dedicare la sua opera, manuale o intellettuale, ad una attività produttiva, da lui liberamente scelta, conforme alle sue attitudini, nei limiti delle sue possibilità e sotto l'osservanza della legge».

⁴⁵ P. Togliatti (gruppo comunista), Prima sottocommissione, seduta del 3 ottobre 1946.

mi distinti, diventa, con riguardo al dovere: «Ogni cittadino ha il dovere di svolgere un'attività od una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società, conformemente alle proprie possibilità e alla propria scelta». E così, senza rilevanti variazioni di forma, verrà approvato dall'Assemblea costituente nella seduta dell'8 maggio 1947.

Scompare dunque il "dovere di lavorare", per cedere il passo al più ampio e meno definito "dovere di svolgere un'attività od una funzione", idoneo a includere le più diverse forme in cui il cittadino può concorrere allo sviluppo della società. Cruciale per tale mutamento di formulazione l'ampio dibattito che si svolge in Prima sottocommissione e poi nel *plenum* dell'Assemblea costituente su cosa debba intendersi per 'lavoro': emerge che devono essere inclusi «anche i lavori familiari delle donne di casa»⁴⁶; il lavoro «dello studioso [...], dell'archeologo, del bibliotecario»⁴⁷; «del sacerdote, del religioso, del missionario»⁴⁸; degli «Ordini religiosi che si dedicano ad un'attività spirituale o ad un'attività contemplativa»⁴⁹; ma anche dell'«imprenditore, in quanto lavoratore qualificato che organizza la produzione»⁵⁰; pure «il dirigente di un'azienda, l'agrario o il consigliere di una società anonima, sono dei lavoratori», e «anche il capitalista è un lavoratore»⁵¹.

In ultimo, «tutti sono lavoratori, in quanto uomini»⁵². Assume così la parola 'lavoratori' un «significato larghissimo ed umano»⁵³, perdendo definitivamente qualsivoglia connotazione classista.

§ 4.3. – *Gli oziosi e la perdita dei diritti politici: il terzo comma mai approvato*

Posta un'accezione sì lata della parola 'lavoratori', gli unici a esserne esclusi sono gli "oziosi", coloro che, pur potendo lavorare, *per loro colpa* non danno alcun contributo al progresso materiale o spirituale della società. Le parole dei costituenti sono le più dure verso costo-

⁴⁶ A. Moro (gruppo democratico cristiano), Prima sottocommissione, seduta del 4 ottobre 1946.

⁴⁷ R. Lucifero (Blocco Nazionale della Libertà), Prima sottocommissione, seduta del 4 ottobre 1946.

⁴⁸ U. Tupini (gruppo democratico cristiano), Prima sottocommissione, seduta del 4 ottobre 1946.

⁴⁹ G. Dossetti (gruppo democratico cristiano), Prima sottocommissione, seduta del 4 ottobre 1946. Nello stesso senso, U. Tupini (gruppo democratico cristiano), Prima sottocommissione, seduta del 4 ottobre 1946 e in Assemblea costituente, seduta del 5 marzo 1947.

⁵⁰ M. Ruini (gruppo misto), *Relazione che accompagna il Progetto di Costituzione della Repubblica italiana*.

⁵¹ R. Lucifero (Blocco Nazionale della Libertà), Prima sottocommissione, seduta del 18 ottobre 1946.

⁵² R. Lucifero (Blocco Nazionale della Libertà), Prima sottocommissione, seduta del 18 ottobre 1946.

⁵³ M. Ruini (gruppo misto), Assemblea costituente, 22 marzo 1947.

ro: «la società non è tenuta a garantire un'esistenza libera e dignitosa a colui che, pur essendo cittadino, non esercita, per sua colpa, alcuna attività socialmente utile»⁵⁴; «nessuno ha il diritto di vivere nella Repubblica se non lavora»⁵⁵.

L'astio verso gli "oziosi" è tale che i costituenti pensano persino di escluderli dal godimento dei diritti politici, in quanto «solo chi produce e con la sua attività incrementa la società nella quale vive ha il diritto di scegliersi i suoi rappresentanti»⁵⁶. La questione si discute soprattutto in Prima sottocommissione, nella seduta del 15 novembre 1946, quando Basso propone che la previsione che riconosce a tutti i cittadini il diritto di voto contenga un'eccezione rispetto a coloro che «volontariamente non esercitino un'attività produttiva»⁵⁷. Ma è Moro a suggerire che la sanzione pensata da Basso sia inserita non dopo il diritto di voto, ma dopo la previsione del dovere di svolgere un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società⁵⁸. L'idea di Moro accoglie consensi, e nel Progetto di costituzione troviamo in effetti un terzo comma all'articolo 4, che prevede che «L'adempimento di questo dovere è condizione per l'esercizio dei diritti politici».

In Assemblea costituente tale disposizione viene però ritenuta dai più assurda, perché i doveri morali, come quello di lavorare, «non sono gabbie di ferro, ma cerchi di luce»⁵⁹; inutile, perché se nella nozione di lavoratore rientrano tutti i cittadini che in qualsivoglia modo svolgono un'attività o una funzione socialmente utile, «allora è pleonastica la precedente affermazione che soltanto chi lavora ha i diritti politici»⁶⁰; pericolosa – questa la critica più consistente – «perché tutti possono essere colpiti dalla mutevole interpretazione e attuazione d'un tale principio, che potrà diventare uno strumento legale di sopraffazione

⁵⁴ G. Dossetti (gruppo democratico cristiano), Prima sottocommissione, seduta dell'8 ottobre 1946.

⁵⁵ A. Simonini (gruppo socialista), Terza sottocommissione, seduta del 26 luglio 1946.

⁵⁶ P. Mancini (gruppo socialista), Prima sottocommissione, seduta del 15 novembre 1946.

⁵⁷ La proposta di Basso (gruppo socialista) è un articolo così formulato: «*Tutti i cittadini concorrono all'esercizio di questi diritti, tranne coloro che ne sono legalmente privati o che volontariamente non esercitano un'attività produttiva*». Basso riprende in realtà una suggestione di Mortati e Tosato (gruppo democratico cristiano) che in Seconda sottocommissione, nella seduta del 10 settembre 1946, avevano proposto una limitazione dell'elettorato attivo a carico «di coloro che non esercitano volontariamente un'attività lavorativa»; ma li la proposta non aveva superato le obiezioni degli altri costituenti.

⁵⁸ A. Moro (gruppo democratico cristiano), Prima sottocommissione, seduta del 15 novembre 1946.

⁵⁹ F. Colitto, (gruppo dell'Uomo Qualunque), Assemblea costituente, seduta pomeridiana del 3 maggio 1947.

⁶⁰ A. Capua (gruppo dell'Uomo Qualunque), Assemblea costituente, seduta pomeridiana del 7 marzo 1947.

classistica»⁶¹ o di «discriminazioni arbitrarie ed odiose da parte del potere esecutivo, nelle cui mani potrebbe la formula diventare facile strumento per eventuali limitazioni in materia elettorale»⁶².

Le poche voci che si levano in difesa della sanzione ne sottolineano invece il carattere di «corollario», di «logica conseguenza» della norma costituzionale nella quale è assunto il lavoro come fondamento della Repubblica, a meno di non voler ritenere l'affermazione di apertura della Costituzione «un'affermazione astratta, metafisica, rinviata e relegata nel campo ideologico delle astrazioni»⁶³.

Nella seduta pomeridiana dell'Assemblea costituente del 9 maggio 1947, l'Assemblea vota contro l'inserimento del comma in Costituzione. Ma anche la sua sola discussione vale a certificare la guerra ingaggiata dai costituenti «contro ogni parassitismo»⁶⁴.

§ 5. – *Diritti inviolabili e doveri inderogabili: il segreto dell'art. 2 Cost.*

L'articolo 4, nella versione approvata dall'Assemblea costituente, preserva così il parallelismo tra il lato del diritto, nel primo comma, e il lato del dovere, nel secondo comma.

Il parallelismo – di più, la compenetrazione – tra diritti e doveri è un altro tratto caratterizzante del volto storico della nostra Repubblica. Presente in molte previsioni della Costituzione⁶⁵, ha la sua marca più forte nell'articolo 2: «*La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale*». Il nesso tra diritti inviolabili e doveri inderogabili è fortissimo e sottolineato dalla congiunzione copulativa 'e', che lega la prima parte dell'articolo e la seconda, nel medesimo comma, senza soluzione di continuità. Il pensiero sotteso è che non possono esservi diritti inviolabili dell'uomo – o che vana ne è la dichiarazio-

⁶¹ Così G. Cortese (gruppo dell'Unione Democratica Nazionale), Assemblea costituente, seduta pomeridiana del 3 maggio 1947. Nello stesso senso, Mastrojanni (gruppo dell'Uomo Qualunque), Assemblea costituente, seduta del 5 marzo 1947; Capua (gruppo dell'Uomo Qualunque), Assemblea costituente, seduta pomeridiana del 7 marzo 1947; Della Seta (gruppo Repubblicano), Assemblea costituente, seduta pomeridiana del 7 maggio 1947; Zotta (gruppo Democratico Cristiano), Assemblea costituente, seduta del 8 maggio 1947; Benvenuti (gruppo Democratico Cristiano), Assemblea costituente, seduta del 8 maggio 1947.

⁶² F. Colitto, (gruppo dell'Uomo Qualunque), Assemblea costituente, seduta pomeridiana del 3 maggio 1947.

⁶³ C. Ruggiero (gruppo Socialista dei Lavoratori Italiani), Assemblea costituente, seduta dell'8 maggio 1947.

⁶⁴ C. Ruggiero (gruppo Socialista dei Lavoratori Italiani), Assemblea costituente, seduta dell'8 maggio 1947.

⁶⁵ Si pensi al diritto e dovere per i genitori di mantenere, educare, istruire i figli (art. 30); al diritto e dovere di istruzione nella scuola dell'obbligo (art. 34); al diritto e dovere di voto (art. 48).

ne – se nel contempo non vi è un impegno attivo “della Repubblica” (nessuno escluso: persone e istituzioni) alla solidarietà politica, economica e sociale.

È ciò che emerge in tutto il dibattito costituente intorno all’articolo 2. Ma è particolarmente Dossetti, in Prima sottocommissione, a evidenziare che tale articolo è teso a tracciare non solo «un parallelismo», ma un legame, un’interdipendenza «tra il fine di garantire l’autonomia e la dignità della persona umana e quello di promuovere la necessaria solidarietà sociale»⁶⁶. Ruini, nel presentarlo all’Assemblea costituente, afferma che in esso stanno insieme, «come lati inscindibili, come due aspetti dei quali uno non si può sceverare dall’altro, i diritti e i doveri». È questo – dice – il «segreto dell’articolo»: nello stesso tempo in cui «si riconoscono i diritti inviolabili della personalità umana, si ricorda che vi sono dei doveri altrettanto imprescindibili dei quali lo Stato richiede l’adempimento»⁶⁷.

È Moro, infine, a dire che l’articolo 2 della Costituzione disegna «il volto del nuovo Stato [...] in senso largamente umano»⁶⁸.

PARTE SECONDA

§ 6. – Lavoro e cittadinanza nella Costituzione italiana: la cittadinanza iure laboris

Dai primi quattro articoli della Costituzione italiana, in cui i costituenti hanno scolpito il volto storico della Repubblica italiana, emerge anche una precisa idea di cittadinanza⁶⁹: un’idea di cittadinan-

⁶⁶ G. Dossetti (gruppo democratico cristiano), Prima sottocommissione, seduta del 11 settembre 1946. Sull’influenza del pensiero di Dossetti, e del suo “ordine del giorno” (che alimentò la discussione della Prima sottocommissione nei giorni 9 e 10 settembre 1946), sulla stesura dell’articolo 2 della Costituzione, T. GROPPI, *“Fondata sul lavoro”. Origini, significato, attualità della scelta dei costituenti*, cit., 80; D. NOVACCO, *L’officina della Costituzione italiana 1943-1948*, Milano, Feltrinelli, 2000, 107; F. PIZZOLATO, *I sentieri costituzionali della democrazia*, Roma, Carocci, 2019, 60; P. RIDOLA, *L’esperienza costituente come problema storiografico: bilancio di un cinquantennio*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, II, Milano, Giuffrè, 1999, 1420.

⁶⁷ M. Ruini (gruppo misto), Assemblea costituente, seduta pomeridiana del 24 marzo 1947.

⁶⁸ A. Moro (gruppo democratico cristiano), Assemblea costituente, seduta del 13 marzo 1947.

⁶⁹ Sulla cittadinanza, *ex multis*, insieme ai contributi citati più oltre nelle note, G. AZZARITI, *Cittadinanza. Cittadinanza è ius loci*, in IDEM, *Contro il revisionismo costituzionale*, Roma-Bari, Laterza, 2016, 195 ss.; C. AMIRANTE, *Cittadinanza (teoria generale)*, in *Enc. giur.*, XII, Roma, Treccani, 2004, 1 ss.; E. CASTORINA, *Introduzione allo studio della cittadinanza. Profili ricostruttivi di un diritto*, Milano, Giuffrè, 1997; R. CLERICI, *La cittadinanza nell’ordinamento giuridico italiano*, Padova, Cedam, 1993; E. CODINI, *La cittadinanza. Uno studio sulla disciplina italiana nel contesto dell’immigrazione*, Torino, Giappichelli, 2017; G. CORDINI, *Elementi per una teoria giuridica della cittadinanza. Profili di diritto pubblico comparato*, Padova, Cedam, 1998; P. COSTA, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, Roma-Bari, Laterza, 1999-2002; M. CUNIBERTI, *La cittadinanza. Libertà dell’uomo e libertà del cittadino nella Costituzione italiana*, Padova,

za fondata sul lavoro. Con la doverosa notazione che, come ‘lavoro’, anche ‘cittadinanza’ è parola tutt’altro che univoca e unidimensionale, bensì «centro semantico di un universo problematico di somma complessità»⁷⁰.

Invero, nell’ordinamento italiano – come nella maggior parte degli ordinamenti europei – non è la Costituzione a definire i modi di acquisizione della cittadinanza. Sul punto la Costituzione non dice⁷¹. È una legge a farlo: attualmente la legge 91 del 1992, che indica come principale – non unico – criterio di accesso alla cittadinanza italiana il c.d. *ius sanguinis*, cioè l’essere «il figlio di padre o di madre cittadini»⁷². Un criterio che in Italia si è consolidato nell’Ottocento liberale dalla saldatura dei concetti di cittadinanza e nazionalità e che i costituenti né discussero né mutarono, ma diedero sostanzialmente per presupposto.

Ma lo *ius sanguinis*, seppur indica un modo di acquisizione della cittadinanza, nulla dice in merito al contenuto della cittadinanza stes-

Cedam, 1997; E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza. Le grandi radici. I modelli storici di riferimento*, Padova, Cedam, 1997; D. PORENA, *Il problema della cittadinanza*, Torino, Giappichelli, 2011; A. LOLLO, *Eguaglianza e cittadinanza. La vocazione inclusiva dei diritti fondamentali*, Milano, Giuffrè, 2016; A. RAUTI, *La decisione sulla cittadinanza. Tra rappresentanza politica e fini costituzionali*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020.

⁷⁰ M. LUCIANI, *L’antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Rivista AIC*, n. 1/1996, 145; nello stesso senso R. QUADRI, *Cittadinanza* (voce), in *Novissimo Digesto Italiano*, Torino, UTET, III, 1959, 307, per il quale la cittadinanza è un’istituzione «inafferrabile nei suoi caratteri essenziali». Ma pressoché tutta la dottrina che si occupa di cittadinanza dedica «l’incipit delle proprie riflessioni alla difficoltà di individuarne una definizione tale da illustrare la “cosa” cui si riferisce il “nome”», come osserva C. SALAZAR, *Tutto scorre: riflessioni su cittadinanza, identità e diritti alla luce dell’insegnamento di Eraclito*, in *Politica e diritto*, XXXII, n. 3, 2001.

⁷¹ Troviamo la parola ‘cittadinanza’ due sole volte nella Costituzione italiana: all’articolo 22, dove è scritto che «Nessuno può essere privato, per motivi politici, [...] della cittadinanza»; la seconda nell’art. 117 comma 2, lett. i), tra le materie di competenza esclusiva dello Stato. Troviamo invece molte volte le parole ‘cittadino’(9) e ‘cittadini’ (21, incluso il titolo della Parte I della Costituzione), ma mai una definizione.

⁷² Art. 1.1. lett. a), legge n. 91 del 1992. Esiste tuttavia la possibilità di acquisto della cittadinanza *iure soli* per «chi è nato nel territorio della Repubblica se entrambi i genitori sono ignoti o apolidi, ovvero se il figlio non segue la cittadinanza dei genitori secondo la legge dello Stato al quale questi appartengono» (art. 1.1, lett. b); è considerato cittadino per nascita anche «il figlio di ignoti trovato nel territorio della Repubblica, se non venga provato il possesso di altra cittadinanza» (art. 1.2). *Ex art. 4.1*, a certe condizioni può acquistare la cittadinanza «lo straniero o l’apolide, del quale il padre o la madre o uno degli ascendenti in linea retta di secondo grado sono stati cittadini per nascita»; così come, *ex art. 4.2.*, «Lo straniero nato in Italia, che vi abbia risieduto legalmente senza interruzioni fino al raggiungimento della maggiore età, diviene cittadino se dichiara di voler acquistare la cittadinanza italiana entro un anno dalla suddetta data» (c.d. *per beneficio di legge*). Si può diventare cittadini italiani anche per matrimonio (c.d. *per estensione o trasmissione*) *ex art. 5*: «Il coniuge, straniero o apolide, di cittadino italiano può acquistare la cittadinanza italiana quando, dopo il matrimonio, risieda legalmente da almeno due anni nel territorio della Repubblica, oppure dopo tre anni dalla data del matrimonio se residente all’estero». *Ex art. 9* la cittadinanza può essere richiesta anche dagli apolidi e dagli stranieri che risiedono legalmente in Italia rispettivamente da almeno cinque o dieci anni e sono in possesso di determinati requisiti (c.d. *naturalizzazione*). Il d.l. 4 ottobre 2018, n. 113, convertito con legge 1° dicembre 2018 n. 132, ha introdotto l’istituto della revoca della cittadinanza nei casi espressamente previsti dall’art. 10-*bis* della citata legge n. 91 del 1992.

sa⁷³. È un criterio meramente formale che serve, da un lato, a istituire un rapporto di tipo verticale tra l'individuo che viene definito cittadino e lo Stato che lo riconosce come tale conferendogli lo *status civitatis*; dall'altro, a «dividere l'umanità in due grandi categorie: i cittadini-appartenenti e i non cittadini-estranei»⁷⁴.

La Costituzione, per converso, seppur nulla dice sui modi di acquisizione della cittadinanza e, affidata la sovranità al "popolo", oblitera di dire chi il popolo sia e da chi sia composto, molto dice sul contenuto della cittadinanza: sulla sostanza di cui essa è fatta. La cittadinanza non è, cioè, materia "decostituzionalizzata", «al di fuori del cono d'ombra del costituzionalismo»⁷⁵: la lettura degli atti dell'Assemblea costituente più sopra ripercorsa rende chiaro come nei principî fondamentali della Costituzione, e in particolare nei primi quattro articoli, venga intrecciata una catena senza soluzione di continuità tra *lavoro* e *cittadinanza*, tra *lavoratori* e *cittadini* (in modo emblematico nel secondo comma dell'articolo 3), tanto che «nel rapporto tra lavoro e cittadinanza» può essere individuato «il paradigma del costituzionalismo democratico»⁷⁶.

Da parole come quelle di Fanfani - la Repubblica «si fonda sul dovere, che è anche diritto ad un tempo per ogni uomo, di trovare nel suo sforzo libero la sua capacità di essere e di contribuire al bene della comunità nazionale»⁷⁷ - o di Basso - la Repubblica «trae il suo senso e il suo significato solo dalla partecipazione effettiva di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale»⁷⁸ -, emerge netta, a me pare, un'idea sostanziale di *cittadinanza costituzionale iure laboris*, per la quale il criterio di inclusione tra i cittadini non è dato tanto dal sangue, ma dal lavoro inteso nel suo senso "più ampio e più umano": «punto di connessione», «legame orizzontale», «tessuto connettivo» fra i membri della società⁷⁹. "Fondata sul lavoro" significa fondata su persone che

⁷³ U. RESCIGNO, *Note sulla cittadinanza*, in *Diritto pubblico*, n. 3/2000, 754; IDEM, *Cittadinanza: riflessioni sulla parola e sulla cosa*, in *Riv. dir. cost.*, n. 1/1997, 40.

⁷⁴ E. GROSSO, *Le vie della Cittadinanza*, cit., 406-407.

⁷⁵ A. RAUTI, *La decisione sulla cittadinanza*, cit., 13. Nello stesso senso A. RUGGERI, *Note introduttive ad uno studio sui diritti e i doveri costituzionali degli stranieri*, in *Rivista AIC*, n. 2/2011, 26, per il quale «è dalla Costituzione come "sistema" che viene una chiara e complessivamente appagante risposta» sulla cittadinanza. È P. MINDUS, *Cittadini e no. Forme e funzioni dell'inclusione e dell'esclusione*, Firenze, Firenze University Press, 2014, a parlare di "decostituzionalizzazione della cittadinanza"; mentre per M. CUNIBERTI, *La cittadinanza*, cit., 2, la Costituzione e il diritto costituzionale sono «i grandi assenti di questo discorso».

⁷⁶ N. URBINATI, *Art. 1*, cit., 8. Sul punto anche P. COSTA, *Cittadinanza sociale e diritto del lavoro nell'Italia repubblicana*, in *Quaderni fiorentini*, 2008, 1 ss. (e in *Lavoro e diritto*, n. 1/2009, 35 ss.).

⁷⁷ A. Fanfani (gruppo democratico cristiano), Assemblea costituente, seduta pomeridiana del 22 marzo 1947.

⁷⁸ Basso (gruppo socialista), Assemblea costituente, seduta pomeridiana del 6 marzo 1947.

⁷⁹ P. COSTA, *Cittadinanza sociale e diritto del lavoro nell'Italia repubblicana*, cit., 8-9.

sono e che fanno la Repubblica con la loro opera quotidiana, e che sono per questo cittadini e cittadine costituzionali; significa elevare «a fondamento della convivenza repubblicana gli individui della specie umana in quanto piegati, astretti, impegnati, tesi, immersi nel lavoro»⁸⁰.

È cittadino costituzionale, dunque, chi lavora nella e per la comunità: chi *partecipa* «all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese» (art. 3, comma 2 Cost.) e chi *contribuisce*, «secondo le proprie possibilità e la propria scelta», con «un'attività o una funzione», «al progresso materiale o spirituale della società» (art. 4, comma 2). Diritto di partecipare e dovere di contribuire sono dunque le due facce della cittadinanza costituzionale⁸¹. Ed è incerto dove finisca l'una per iniziare l'altra. Tanto che potrebbero essere invertite, immaginando un "diritto di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società" e un corrispettivo "dovere di partecipare effettivamente all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese". E si potrebbe, d'altra parte, ben dire che contribuire al progresso materiale e spirituale della società sia il primo modo per partecipare all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese; e viceversa.

In ogni caso, quel che è certo è che l'adempimento dei doveri è logicamente e cronologicamente antecedente all'acquisizione dei diritti: ne è la condizione di invero, «non potendo configurarsi un cittadino "passivo", non partecipa "attivamente"» alla costruzione della comunità in cui vive⁸². Con le incisive parole di Simone Weil, «la nozione di obbligo sovrasta quella di diritto, che le è relativa e subordinata. Un diritto non è efficace di per sé, ma solo attraverso l'obbligo cui corrisponde»⁸³.

⁸⁰ G. FERRARA, *I diritti del lavoro e la "costituzione economica" italiana ed in Europa*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2005, § 2.

⁸¹ Nello stesso senso, G. AZZARITI, *Cittadinanza. Cittadinanza è ius loci*, cit., 114, per il quale, alla luce dell'idea di cittadinanza costituzionale, «non conta tanto la nazionalità quanto l'effettiva partecipazione ad una comunità politica»; F. PIZZOLATO, *I sentieri costituzionali della democrazia*, cit., 69: la cittadinanza non va intesa «come discendente da un'appartenenza etnico-nazionale, ma si misura piuttosto sulla disponibilità a prendere parte a questi processi cooperativi di costruzione della società, attraverso la dotazione di diritti e doveri»; L. RONCHETTI, *La costituzione come spazio della cittadinanza*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, n. 2/2015, 455: «al cuore del concetto di cittadinanza deve [...] essere posta l'idea della partecipazione alla vita consociata»; C. SALAZAR, *Tutto scorre: riflessioni su cittadinanza, identità e diritti alla luce dell'insegnamento di Eraclito*, cit., 377: negli ordinamenti costituzionali contemporanei la cittadinanza non dovrebbe attingere «tanto alla condivisione di storia e memoria, quanto all'assunzione dell'impegno alla costruzione continua e quotidiana del nuovo ordine ed all'inveramento dei valori cui questo si alimenta». La distinzione tra *cittadinanza-appartenenza* e *cittadinanza-partecipazione* si trova anche in U. RESCIGNO, *Cittadinanza: riflessioni sulla parola e sulla cosa*, cit., 38, per distinguere i concetti – espressi con parole diverse in altre lingue – di *nationality* e *citizenship*, *nationalité* e *citoyenneté*, *Staatsangehörigkeit* e *Burgerschaft*.

⁸² G. AZZARITI, *Cittadinanza. Cittadinanza è ius loci*, cit., 112.

⁸³ S. WEIL, *La prima radice. Preludio a una dichiarazione dei doveri dell'uomo* (1949), Roma-Ivrea, Edizioni di Comunità, 2017, 9.

La cittadinanza costituzionale non è dunque uno *status* conferito dall'alto, bensì un compito da adempiere quotidianamente. E non come individui isolati, astratti e passivi, ma in una rete di relazioni che tengono insieme persone reali e attive, che, in virtù di ciò, si percepiscono come *concittadini*⁸⁴.

È evidente che tutto ciò non significa assumere un concetto debole di cittadinanza, diluendo il concetto di 'popolo' in quello di 'popolazione': è invece un'idea esigente di cittadinanza, che pretende impegno e partecipazione. Ma è pure un'idea aperta di cittadinanza: coloro che vivono sul territorio italiano, incarnando quotidianamente il modello di partecipazione e contribuzione posto dai costituenti a fondamento della Repubblica, sono "cittadini costituzionali", a prescindere dalla cittadinanza nazionale⁸⁵.

Questa idea di cittadinanza costituzionale, per altro, non è una mera ricostruzione teorico-dottrinale, bensì trova riscontro nella giurisprudenza costituzionale. La Corte costituzionale – soprattutto attraverso la lettura sistematica degli articoli 3⁸⁶ e 10⁸⁷ della Costituzione

⁸⁴ Per un'idea sostanziale di cittadinanza costituzionale: G. AZZARITI, *Cittadinanza. Cittadinanza è ius loci*, cit., 115 ss.; P. BARCELLONA, *A proposito della cittadinanza sociale*, in *Democrazia e diritto*, nn. 2-3/1988, 15 ss.; G. BERTI, *Cittadinanza, cittadinanze e diritti fondamentali*, in *Riv. dir. cost.*, n. 2/1997, 3 ss.; P. CARROZZA, *Noi e gli altri. Per una cittadinanza fondata sulla residenza e sull'adesione ai doveri costituzionali*, in E. ROSSI, F. BIONDI DAL MONTE, M. VRENNNA (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Bologna, il Mulino, 2013, 27 ss.; M. CUNIBERTI, *La cittadinanza*, cit., 121 ss.; L. FERRAJOLI, *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, in D. ZOLO (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità diritti*, Roma-Bari, Laterza, 1994, 263 ss.; G.U. RESCIGNO, *Cittadinanza: riflessioni sulla parola e sulla cosa*, cit., 37 ss.; C. PANZERA, A. RAUTI, C. SALAZAR, A. SPADARO (a cura di), *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri*, Napoli, ESI, 2016; D. PORENA, *Il problema della cittadinanza. Diritti, sovranità, democrazia*, Torino, Giappichelli, 2011; A. RAUTI, *La decisione sulla cittadinanza*, cit., 351 ss.; C. SALAZAR, "Tutto scorre": riflessioni su cittadinanza, identità e diritti alla luce dell'insegnamento di Eraclito, cit., 373 ss.; L. RONCHETTI, *La "cittadinanza costituzionale" degli stranieri: una questione d'efficacia costituzionale*, in L. RONCHETTI (a cura di), *La Repubblica e le migrazioni*, Milano, Giuffrè, 2014, 25 ss.; IDEM, *La Costituzione come spazio della cittadinanza*, cit.; D. ZOLO, *La strategia della cittadinanza*, in D. ZOLO (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità diritti*, Roma-Bari, Laterza, 1994, 5 ss. È M. LUCIANI, *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali*, in *Rivista critica del Diritto privato*, n. 2/1992, 206, a riprendere la distinzione tra 'cittadino astratto' e 'cittadino reale' di G. BURDEAU, *Traité de science politique*, IV, Paris, 1952, 44. Sottolineano la distinzione tra cittadinanza come *status*, e cittadinanza come *relazione*, tra gli altri, M. CUNIBERTI, *La cittadinanza*, cit., 13 ss.; B. CARAVITA, *I diritti politici dei "non cittadini"*, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Atti del XXIV Congresso annuale dell'AIC, Napoli, Jovene, 2010, 150; E. GROSSO, *Le vie della Cittadinanza*, cit., 408. Critici sull'uso del concetto di cittadinanza sostanziale-costituzionale, A. MORRONE, *Le forme della cittadinanza nel terzo millennio*, in *Quad. cost.*, n. 2/2015, 303 ss.; S. STAIANO, *Migrazioni e paradigmi della cittadinanza: alcune questioni di metodo*, in *federalismi*, n. 21/2008, 1 ss.

⁸⁵ Così anche G. AZZARITI, *Cittadinanza. Cittadinanza è ius loci*, cit., 132; G. BERTI, *Cittadinanza, cittadinanze e diritti fondamentali*, cit., 11.

⁸⁶ Per la ricostruzione del dibattito costituente intorno al primo comma dell'art. 3 Cost., con riguardo all'inclusione-esclusione degli stranieri nel principio di uguaglianza, P. COSTA, *Art. 10 Costituzione italiana*, Roma, Carocci, 2018, 69 ss. Sul punto si veda anche M. LOSANA, "Stranieri" e principio costituzionale di uguaglianza, in *Rivista AIC*, n. 1/2016, 1 ss.

⁸⁷ Sul dibattito in Assemblea costituente intorno agli articoli 2 e 10, A. BARBERA, *Art. 2*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, Principi fondamentali, Artt. 1-12*, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro italiano, 1975, 105 ss.; A. CASSESE, *Art. 10*, in G. BRANCA (a cura

alla luce del principio personalista contenuto nell'articolo 2 -, da un lato, ha riconosciuto come "di tutti", e dunque anche degli apolidi e degli stranieri, i diritti che la lettera della Costituzione riconosce ai soli cittadini se e in quanto questi siano "diritti inviolabili dell'uomo"⁸⁸; dall'altro, ha esteso ad apolidi e stranieri l'adempimento dei doveri costituzionali, a iniziare dai «doveri inderogabili di solidarietà e di rendersi utili alla propria comunità», come «opportunità di integrazione e

di), *Commentario della Costituzione, Principi fondamentali, Artt. 1-12*, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro italiano, 1975, 508 ss.

⁸⁸ È davvero arduo sintetizzare la giurisprudenza costituzionale per la quale «lo straniero (anche irregolarmente soggiornante) gode di tutti i diritti fondamentali della persona umana» (Corte cost., sent. 198 del 2000), in quanto i diritti che la Costituzione proclama inviolabili «spettano ai singoli non in quanto partecipi di una determinata comunità politica, ma in quanto esseri umani» (sent. 105 del 2001), e lo stesso «principio di uguaglianza pur essendo nell'art. 3 riferito ai cittadini, [deve] ritenersi esteso agli stranieri, allorché si tratti della tutela dei diritti inviolabili dell'uomo» (sent. 120 del 1967; 104 del 1969). *Ex multis*, Corte cost. sentt. 25 del 1966; 11 del 1968; 144 del 1970; 224 del 1970; 109 del 1971; 50 del 1972; 33 del 1974; 109 del 1974; 244 del 1974; 102 del 1975; 46 del 1977; 54 del 1979; 88 del 1979; 215 del 1983; 132 del 1985; 54 del 1986; 199 del 1986; 561 del 1987; 766 del 1988; 559 del 1989; 455 del 1990; 10 del 1993; 34 del 1995; 203 del 1997; 454 del 1998; 198 del 2000; 376 del 2000; 105 del 2001; 252 del 2001; 222 del 2004; 223 del 2004; 78 del 2005; 432 del 2005; 466 del 2005; 432 del 2005; 207 del 2008; 306 del 2008; 222 del 2013. Sulla giurisprudenza costituzionale in materia di stranieri, *ex multis*, AA. Vv., *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, cit.; G. BASCHERINI, *Immigrazione e diritti fondamentali. L'esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*, Napoli, Jovene, 2007; C. BERTOLINO, *Una prospettiva di normalizzazione del fenomeno migratorio. L'accoglienza possibile*, Torino, Giappichelli, 2020; M. CARTABIA, *Gli "immigrati" nella giurisprudenza costituzionale: titolari di diritti e protagonisti di solidarietà*, in C. PANZERA, A. RAUFI, C. SALAZAR, A. SPADARO (a cura di), *Quattro lezioni sugli stranieri*, Napoli, Jovene, 2016; M. LUCIANI, *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali*, cit., 203 ss.; L. MONTANARI, *La giurisprudenza costituzionale in materia di diritti degli stranieri, in federalismi. it*, n. 2/2019, 63 ss.; R. NEVOLA, I. MORELLI, *Le decisioni della Corte costituzionale sulla condizione giuridica e i diritti dello straniero. Giurisprudenza costituzionale 1986-2012*, in www.cortecostituzionale.it; A. PACE, *Dai diritti del cittadino ai diritti fondamentali dell'uomo*, in *Rivista AIC*, n. 4/2010, 1 ss.; A. PITINO, *Gli stranieri nel diritto pubblico italiano. Profili attuali della parità di trattamento con i cittadini tra Stato, autonomie e Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2018; A. RUGGERI, *Note introduttive a uno studio sui diritti e doveri costituzionali degli stranieri*, cit., 17 ss.; M. SAVINO, *Lo straniero nella giurisprudenza costituzionale: tra cittadinanza e territorialità*, in *Quad. cost.*, 2017, 41 ss.; F. SCUTO, *I diritti fondamentali della persona quale limite al contrasto dell'immigrazione irregolare*, Milano, Giuffrè, 2012; O. SPATARO, *I diritti degli immigrati nella giurisprudenza costituzionale*, in *Nuove Autonomie*, n. 2-3/2013, 286 ss. Particolarmente su "cittadinanza sociale" e diritti sociali degli stranieri: V. ANTONELLI, *Cittadinanza e inclusione sociale*, in C. PINELLI (a cura di), *Esclusione sociale. Politiche pubbliche e garanzie dei diritti*, Bagno a Ripoli (Firenze), Passigli, 2012, 55 ss.; G. BASCHERINI, *Verso una cittadinanza sociale? Osservazioni a C. Cost. 30 dicembre 1998, n. 454*, in *Giur. cost.*, 1999, 381 ss.; G. BASCHERINI, A. CIERVO, *I diritti sociali degli immigrati*, in C. PINELLI (a cura di), *Esclusione sociale*, cit., 17 ss.; D. BIFULCO, *Cittadinanza sociale, eguaglianza e forma di stato*, in L. CHIEFFI (a cura di), *I diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali*, Padova, Cedam, 1999, 27 ss.; F. BIONDI DAL MONTE, *I diritti sociali degli stranieri tra frammentazione e non discriminazione. Alcune questioni problematiche*, in *Istituz. federalismo*, 2008, 557 ss.; IDEM, *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento nazionale e prospettive sovranazionale*, Torino, Giappichelli, 2013; G. BRUNELLI, *Welfare e immigrazione: le declinazioni dell'eguaglianza*, in *Istituz. federalismo*, 2008, 541 ss.; A. CIERVO, *I diritti sociali degli stranieri: un difficile equilibrio tra principio di non discriminazione e pari dignità sociale*, in A. ANGELINI, B. BENVENUTI, A. SCHILLACI (a cura di), *Le nuove frontiere del diritto dell'immigrazione: integrazione, diritti, sicurezza*, Napoli, Jovene, 2011, 367 ss.; L. MEZZETTI, *I sistemi sanitari alla prova dell'immigrazione*, in *Rivista AIC*, n. 1/2018; B. PEZZINI, *Una questione che interroga l'eguaglianza: i diritti sociali del non-cittadino*, in AA. Vv., *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, cit., 163 ss.; E.V. ZONCA, *Cittadinanza sociale e diritti degli immigrati. Profili comparatistici*, Padova, Cedam, 2016.

formazione della cittadinanza»⁸⁹. Proprio con riguardo ai diritti inviolabili e ai doveri inderogabili la Corte ha parlato di “quasi” una “seconda cittadinanza”, dicendo che «tale comunità di diritti e di doveri, più ampia e comprensiva di quella fondata sul criterio della cittadinanza in senso stretto, accoglie e accomuna tutti coloro che, *quasi come in una seconda cittadinanza*, ricevono diritti e restituiscono doveri», prescindendo del tutto «dal legame stretto di cittadinanza»⁹⁰.

Resterebbero in pratica esclusi da questa “comunità di diritti e di doveri” solo quei diritti tradizionalmente riconosciuti ai soli cittadini: il diritto di incolato⁹¹, ossia il diritto di liberamente circolare e risiedere nel territorio dello Stato, e il diritto di elettorato attivo e passivo⁹².

§ 7. – *Stranieri in Patria: “non-cittadini lavoratori”...*

Dalla centralità della diade lavoro-cittadinanza all’interno della Costituzione e dal concetto di cittadinanza come partecipazione e contribuzione scaturiscono ulteriori riflessioni sul posto nel nostro ordinamento costituzionale dei *non-cittadini lavoratori* e, all’opposto, dei *cittadini non-lavoratori*.

“Non-cittadini lavoratori”⁹³ sono gli *stranieri o gli apolidi che lavorano in Italia*: persone con una diversa cittadinanza o senza cittadinanza che risiedono sul territorio italiano e quotidianamente contribuiscono al suo progresso materiale e spirituale e partecipano alla organizzazione politica, economica e sociale del Paese in cui vivono.

Di stranieri e apolidi la Costituzione italiana parla invero poco. La parola ‘apolide’ non ricorre mai. Tre volte compare la parola ‘stranie-

⁸⁹ Corte cost., sent. n. 119 del 2015, che ha esteso agli stranieri la possibilità di prestare servizio civile. Tra le altre sentenze che hanno esteso agli stranieri l’adempimento di doveri costituzionali: sentt. 28 del 1995; 203 del 1997; 172 del 1999; 258 del 2017.

⁹⁰ Corte cost., sent. n. 172 del 1999.

⁹¹ Sul diritto di incolato come diritto dei soli cittadini, Corte cost., sent. n. 62 del 1994.

⁹² In dottrina molti sono gli attacchi contro questi ultimi baluardi di esclusività della cittadinanza legale, venendo anch’essi considerati diritti fondamentali dell’uomo e non solo del cittadino. Per tutti, A. ALGOSTINO, *I diritti politici dello straniero*, Napoli, Jovene, 2006; V. ONIDA, *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, in AA. VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, cit., 16 ss.; A. RUGGERI, *I diritti dei non cittadini tra modello costituzionale e politiche nazionali*, in *Consulta Online*, n. 1/2005, 140 ss. (e in C. PANZERA, A. RAUTI, C. SALAZAR, A. SPADARO (a cura di), *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri*, cit., 25 ss.).

⁹³ Si usa il lemma ‘non-cittadini’ in quanto più comprensivo di quello di ‘straniero’ e includente i cittadini di Stati dell’Unione europea, i cittadini di Stati extraeuropei (regolari e irregolari), gli apolidi, i richiedenti asilo, i rifugiati. Più avanti nel testo si userà, in modo più impreciso ma più evocativo, il lemma ‘straniero’ per richiamare tutte le categorie di non-cittadini testè indicate. Per una ricostruzione della complessa nozione di ‘straniero’, per tutti E. GROSSO, *Straniero (status dello)*, in *Dizionario di Diritto pubblico*, diretto da S. Casse, Milano, 2006, VI, 5787 ss.; G. D’ORAZIO, *Lo straniero nella Costituzione italiana. Asilo, condizione giuridica, estradizione*, Padova, Cedam, 1992; B. NASCIBENE, *Lo straniero nel diritto italiano*, Milano, Giuffrè, 1988.

ro', tutte nell'articolo 10⁹⁴. Questa contenuta attenzione dei costituenti per stranieri e apolidi non deve stupire se si tiene conto dell'orizzonte d'esperienza dei costituenti: l'Italia tradizionalmente era terra di emigrazione, non di immigrazione⁹⁵. Non vi erano masse di stranieri poveri a premere sui confini italiani, attraversare i suoi valichi, approdare sulle sue coste: il fenomeno dell'immigrazione di massa era del tutto ignoto. Ben noto, invece, era il fenomeno opposto: milioni di cittadini italiani in transito dal sud al nord Italia o fuori dai confini nazionali in cerca di migliori opportunità di vita e lavoro. A costoro la Costituzione italiana dedica l'articolo 35, comma 4, che «riconosce la libertà di emigrazione» e «tutela il lavoro italiano all'estero». Ed è a questo vissuto che si legava storicamente il criterio dell'attribuzione della cittadinanza *iure sanguinis*: la preoccupazione era garantire la cittadinanza italiana ai figli degli emigrati nati all'estero; non certo ai figli degli immigrati nati in Italia.

Molte cose da allora sono mutate. Benché non sia scomparso il fenomeno dell'emigrazione – anche se la sua versione attuale vede in fuga dal Paese non tanto gli italiani più diseredati, ma quelli più talentuosi e promettenti⁹⁶ –, a partire dagli anni Ottanta del Novecento il tema all'ordine del giorno della politica è quello dell'immigrazione, sull'onda delle trasformazioni geo-politiche intervenute negli ultimi decenni, dal processo di unificazione europea agli imponenti fenomeni migratori: «sono queste dirompenti novità a richiamare l'attenzione della cultura giuridica (e dell'opinione pubblica) sui soggetti esterni, proprio perché questi soggetti appaiono sempre meno esterni e sempre più interni»⁹⁷.

⁹⁴ L'art. 10 rinvia alla legge per quanto riguarda la «condizione giuridica dello straniero» in generale (10.2); disciplina invece espressamente la condizione dello «straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche»: costui, dice la Costituzione, «ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica» (10.3); e non è mai ammessa «l'extradizione dello straniero per reati politici» (10.4). Non va dimenticato l'art. 117.2, che assegna alla legislazione esclusiva dello Stato la disciplina in materia di: lett. a) «diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini degli Stati non appartenenti all'Unione europea»; lett. b) «immigrazione».

⁹⁵ P. COSTA, *Art. 10*, cit., 67.

⁹⁶ Nel 2019 le cancellazioni all'anagrafe per l'estero (emigrazioni) che riguardano italiani sono 122 mila (Report *Iscrizioni e cancellazioni anagrafiche della popolazione residente*, periodo di riferimento: 2019; pubblicazione: 20 gennaio 2021, su www.istat.it). Quasi tre cittadini italiani su quattro trasferiti all'estero hanno 25 anni o più (circa 87 mila); uno su tre (28 mila) è in possesso di almeno una laurea. L. NASCIA, M. PIANTA, *L'emigrazione dei ricercatori italiani*, in *Affari Sociali Internazionali. Nuova Serie - Gli italiani all'estero: collettività storiche e nuove mobilità*, anno VIII, n. 1-4/2020, 79-89, mettono in luce come, in dodici anni, circa 14 mila dottori di ricerca italiani abbiano abbandonato l'Italia per lavorare nella ricerca all'estero. Ma il problema non riguarda solo i ricercatori, bensì tutte le professioni qualificate: tra il 2016 e il 2017 il Paese ha perso 28 mila laureati italiani emigrati all'estero, al netto dei rimpatri. La gravità del problema è segnalata da F. TURONE, *Mobilità forzata: perché emigrano i ricercatori italiani*, in *Nature Italy* (su www.nature.com).

⁹⁷ P. COSTA, *Art. 10*, cit., 95.

Non è questo il luogo per riflettere sulle politiche immigratorie – di accoglimento e di respingimento – poste in essere in Italia da allora. Per mettere in evidenza la rilevanza della questione stranieri in Italia è sufficiente il dato numerico per cui attualmente gli stranieri legalmente residenti in Italia sono circa 5.036.000: l'8,5% della popolazione⁹⁸. Di questi, i lavoratori sono circa 2.346.000⁹⁹.

Questi non-cittadini lavoratori sono sì stranieri, ma in un certo senso *stranieri in Patria*, se è vero che di fatto l'Italia è la loro *Patria costituzionale*, perché al suo progresso quotidianamente contribuiscono con l'adempimento dei loro doveri e l'esercizio dei loro diritti.

Il tema è se, rispetto a queste persone, il concetto legale-formale e il concetto costituzionale-sostanziale di cittadinanza non debbano essere riportati a unità: ovvero se a queste persone non debba essere riconosciuta, qualora lo vogliano, la cittadinanza italiana *iure laboris*: per il fatto di avere messo ogni giorno impegno e dedizione, attraverso il lavoro, nella crescita di se stessi e del Paese in cui vivono. Lavoro che – è bene ribadirlo – va inteso “nel senso più ampio e più umano” che è la Costituzione stessa a dire. Sarebbe dunque inclusa in questa accezione anche la c.d. cittadinanza *iure culturae*, che si dovrebbe poter conseguire per avere in Italia svolto uno o più cicli di istruzione o formazione¹⁰⁰, essendo indubitabile che anche lo studio sia una attività fondamentale per il progresso sociale, oltre che per la crescita personale.

Il riconoscimento giuridico-formale dello *status* di cittadini a chi stabilmente e legittimamente lavora in Italia consentirebbe di riportare a unità non solo i due conetti di cittadinanza legale e costituzionale, ma anche il profilo dei doveri che essi già adempiono (al lavoro; al pagamento dei tributi fiscali; al mantenimento, educazione e istruzione dei figli; alla solidarietà economica e sociale; finanche alla difesa della

⁹⁸ Dati Istat aggiornati al 1° gennaio 2021, su www.istat.it.

⁹⁹ DIREZIONE GENERALE DELL'IMMIGRAZIONE E DELLE POLITICHE DI INTEGRAZIONE, *XI Rapporto annuale Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia*, luglio 2021 (dati al 1° gennaio 2021), su www.lavoro.gov.it. Sono, invece, in cerca di occupazione 352.117 stranieri, e inattivi 1.365.983.

¹⁰⁰ Nella XVII legislatura, la Camera dei Deputati, il 13 ottobre 2015, aveva approvato un progetto di legge in materia di cittadinanza che prevedeva nuove ipotesi di acquisizione della cittadinanza, soprattutto per i minori: a) per nascita da genitori stranieri, di cui almeno uno titolare del diritto di soggiorno permanente o in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo; e b) al minore straniero che sia nato in Italia o vi abbia fatto ingresso entro il compimento del dodicesimo anno di età, che abbia frequentato regolarmente per almeno cinque anni nel territorio nazionale uno o più cicli presso istituti appartenenti al sistema nazionale di istruzione o percorsi di istruzione e formazione professionale triennali o quadriennali idonei al conseguimento di una qualifica professionale. Il progetto di legge approvato alla Camera dei Deputati non è stato tuttavia mai discusso e approvato al Senato della Repubblica, per il sopraggiunto scioglimento delle Camere. Attualmente diversi progetti di legge che prevedono la revisione della legge n. 91 del 1992 giacciono alle Camere, ma di nessuno è iniziato l'esame. Fa eccezione la proposta di legge A.C. 105 presentata alla Camera dei Deputati il 23 maggio 2018 (prima firmataria Boldrini), all'esame della Commissione affari costituzionali dal 24 ottobre 2018 ma lì ferma dal 3 ottobre 2019.

Patria e alla fedeltà alla Repubblica...¹⁰¹) con il profilo dei diritti propri della cittadinanza, potendo essi finalmente partecipare pienamente non solo all'organizzazione sociale ed economica del Paese, ma anche a quella politica in senso stretto, attraverso l'esercizio dei diritti all'elettorato attivo e passivo. Il risalente motto fondativo della democrazia rappresentativa *no taxation without representation*, d'altra parte, conduce a ritenere «strutturalmente non democratico un ordinamento che, paradossalmente, escluda dalla partecipazione alle massime decisioni politiche, adottate in forma di legge, proprio coloro che ne dovrebbero essere quindi assoggettati e – ciò che forse maggiormente importa – col loro lavoro e il complessivo, quotidiano impegno sociale assicurano la continuità e l'identità stessa dell'ordinamento nel tempo»¹⁰².

Un'altra via per raggiungere l'unità tra diritti e doveri – ma non anche tra i due concetti di cittadinanza – potrebbe essere quella di estendere il diritto all'elettorato attivo e passivo ai non-cittadini (nella versione minimalista, almeno per le elezioni amministrative locali nei luoghi nei quali i non-cittadini risiedono legalmente e stabilmente, alla stregua di ciò che avviene per gli stranieri che siano cittadini dell'Unione europea; nella versione massimalista, per le elezioni a tutti i livelli, dunque anche a livello nazionale¹⁰³). Sarebbe una via per certi versi più semplice,

¹⁰¹ Sui doveri costituzionali dei non-cittadini, G. BASCHERINI, *I doveri costituzionali degli immigrati*, in R. BALDUZZI, M. CAVINO, E. GROSSO, J. LUTHER (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del Giudice delle leggi*, Torino, Giappichelli, 2007, 126 ss.; G. CAVAGGION, *Diritti culturali e modello costituzionale di integrazione*, Torino, Giappichelli, 2018, 421 ss.; E. GROSSO, *I doveri costituzionali*, in AA.Vv., *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, cit., 229 ss.; A. RAUTI, *Il diritto di avere doveri. Riflessioni sul servizio civile degli stranieri a partire dalla sent. Cost. N. 119/2015*, in *Rivista AIC*, n. 4/2015, 1 ss.; A. RUGGERI, *Note introduttive a uno studio sui diritti e doveri costituzionali degli stranieri*, cit., 17 ss.

¹⁰² A. RUGGERI, *I diritti dei non cittadini tra modello costituzionale e politiche nazionali*, cit., 142; nello stesso senso, B. CARAVITA, *I diritti politici dei "non cittadini"*, cit., 140: «l'essenza del principio democratico è proprio quella di mettere chi è sottoposto ad una scelta politico-normativa nelle condizioni di concorrere alla sua definizione»; V. ONIDA, *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, cit., 19-20: «C'è una contraddizione insita nel definire "democratica" una Repubblica che nega i diritti politici a una quota consistente e crescente degli individui che in essa vivono, spesso intenzionati a restarvi»; anche L. MONTANARI, *La giurisprudenza costituzionale in materia di diritti degli stranieri*, in *federalismi.it*, n. 2/2019, 78, nt. 46, rileva che, non riconoscendo il diritto di voto agli stranieri residenti il principio *no taxation without representation* viene disconosciuto.

¹⁰³ Gli artt. 20-25 del Trattato sull'Unione europea (versione consolidata) disciplinano i diritti e i doveri dei cittadini europei. In particolare l'art. 202 prevede che «I cittadini dell'Unione godono dei diritti e sono soggetti ai doveri previsti nei trattati». Essi hanno, tra l'altro: a) il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri; b) il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo e alle elezioni comunali nello Stato membro in cui risiedono, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato. Sul diritto di voto ai non-cittadini, *ex multis*, A. ALGOSTINO, *I diritti politici dello straniero*, cit.; IDEM, *Il ritorno dei meteci: migranti e diritto di voto*, in G. D'IGNAZIO, S. GAMBINO (a cura di), *Immigrazione e diritti fondamentali. Fra Costituzioni nazionali, Unione europea e diritto internazionale*, Milano, Giuffrè, 2010; B. CARAVITA, *I diritti politici dei "non cittadini"*, cit., 153 ss.; E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza*, cit., 419; E. LAGANÀ, *La questione aperta dei diritti politici degli "stranieri" (con particolare riguardo al diritto di voto a livello locale*, in C. PANZERA, A. RAUTI, C. SALAZAR, A. SPADARO (a cura di), *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri*, cit., 415 ss.; A. LOLLO, *Note minime sulla partecipazione alla vita democratica del non cittadino (la giurisprudenza costituzionale sui diritti politici degli stranieri)*, in *Rivista AIC*, n. 1/2013, 9; M. LUCIA-

per altri più complessa di quella dell'allargamento *tout court* della cittadinanza: più semplice, perché concede meno, soprattutto se ci si limita all'estensione del voto locale, e ha dunque più *chances* di essere percorsa politicamente. Più complessa perché, sotto il profilo teorico, porterebbe a un'inedita scissione tra cittadinanza e diritto di voto¹⁰⁴; sotto il profilo legislativo, potrebbe richiedere una revisione costituzionale dell'articolo 48, comma 1, della Costituzione, per il quale «sono elettori tutti i *cittadini*, uomini e donne, che hanno raggiunto la maggiore età»¹⁰⁵.

Opposta rispetto a queste è la via che ha voluto invece percorrere il legislatore costituzionale italiano nel 2000, introducendo un nuovo comma all'articolo 48 della Costituzione, il terzo, che ha previsto un'apposita «Circoscrizione Estero», al fine di assicurare effettività all'esercizio del diritto di voto dei *cittadini italiani residenti all'estero*¹⁰⁶. Sono costoro per lo più emigrati o discendenti di emigrati, molti dei quali non hanno mai vissuto in Italia e talvolta neppure vi sono stati: cittadini *iure sanguinis*, ma non anche *iure laboris*, non partecipando né contribuendo essi in alcun modo alla vita del Paese al quale giuridicamente appartengono. Una scelta dunque con gli occhi rivolti al passato, più che al presente e al futuro¹⁰⁷.

NI, *Intervento*, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, cit., 423; A. RUGGERI, *Note introduttive a uno studio sui diritti e i doveri costituzionali degli stranieri*, cit., 17 ss.; IDEM, *I diritti dei non cittadini tra modello costituzionale e politiche nazionali*, cit., 140 ss.

¹⁰⁴ Per M. LUCIANI, *Intervento*, cit., 423, il principale ostacolo a un'estensione del riconoscimento agli stranieri di diritti politici che implicino l'esercizio della sovranità, e *in primis* del diritto di voto, starebbe nell'art. 1 Cost., «perché è al popolo ch'essa [la sovranità] spetta, né si può pensare che il non-cittadino ne faccia parte».

¹⁰⁵ Ritengono che per percorrere questa via occorrerebbe una riforma costituzionale, *ex multis* A. BARBERA, *Popolo*, in *Dizionario di Diritto pubblico*, I, Milano, Giuffrè, 2006, 4371 ss.; G.U. RESCIGNO, *Note sulla cittadinanza*, cit., 761; A. RUGGERI, *I diritti dei non cittadini tra modello costituzionale e politiche nazionali*, cit., 143. Contra E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza*, cit., 420 ss. (anche IDEM, *La titolarità del diritto di voto. Partecipazione e appartenenza alla comunità politica nel diritto costituzionale europeo*, Torino, Giappichelli, 2001), che ritiene invece sufficiente una riforma in via legislativa: l'art. 48, comma 1, della Costituzione «non prevede affatto, esplicitamente, un divieto di estensione del diritto di voto agli stranieri». «La disposizione pare infatti limitarsi a fornire una specifica garanzia costituzionale ai cittadini», ma «non impedisce che tale diritto possa essere eventualmente esteso a chi sia sprovvisto della cittadinanza italiana». Per cui «si possono introdurre per legge ordinaria, ossia senza pare ricorso alla revisione costituzionale, forme di partecipazione al suffragio da parte di chi, pur non essendo cittadino in senso giuridico-formale, sia ritenuto a pieno titolo, in termini sostanziali, componente della comunità politica, in quanto inserito in quella rete di relazioni sociali e legami concreti che la caratterizzano». Concorda con questa ricostruzione B. CARAVITA, *I diritti politici dei "non cittadini"*, cit., 155.

¹⁰⁶ Le norme per l'esercizio del diritto di voto di cittadini italiani residenti all'estero sono state approvate con la legge n. 459 del 2001. Nella Circoscrizione estero vengono eletti 12 deputati e 6 senatori (in seguito alla legge costituzionale n. 1 del 2020 in materia di riduzione dei parlamentari, 8 deputati e 4 senatori). Sono circa 6 milioni i cittadini ufficialmente residenti fuori dall'Italia, iscritti all'Anagrafe per gli italiani all'estero (Aire). Tra questi, coloro che hanno diritto di voto sono circa 4,5 milioni. Sulla legge, E. GROSSO, *Legge costituzionale n.1/2000*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro italiano, 2006, 195 ss.

¹⁰⁷ Nello stesso senso V. ONIDA, *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, cit., 5, che definisce il legislatore del 2000 «un legislatore strabico o con gli occhi rivolti indietro». Critico anche A. RAUTI, *La decisione sulla cittadinanza*, cit., 363.

§ 8. - ...e "cittadini non-lavoratori"

Se, «a certe condizioni di stabilità e di lealtà, a tutti i lavoratori [dovrebbe] spettare la cittadinanza»¹⁰⁸, non vale però anche il reciproco: certo non dovrebbero essere privati della cittadinanza i cittadini non-lavoratori.

Benché - come più sopra visto - in Assemblea costituente si discusse lungamente se privare il cittadino ozioso dei diritti politici, questa idea non entrò in Costituzione, per il rischio più che concreto di interpretazioni arbitrarie. Costantino Mortati qualche anno dopo la ripropose, ritenendo che «alla categoria degli oziosi, volontariamente ed abitualmente tali» andasse riconosciuta «una posizione differenziata di minorazione rispetto agli altri cittadini», e in particolare una «*diminutio* nel godimento dei diritti politici», in ragione della loro «indegnità morale»¹⁰⁹. Egli riteneva in particolare che il comma quarto dell'articolo 48, che prevede che «Il diritto di voto non può essere limitato se non per incapacità civile o per effetto di sentenza penale irrevocabile o nei casi di indegnità morale indicati dalla legge», andasse interpretato nel senso che fosse «non solo aperta al legislatore, ma si potrebbe dire imposta» dalla lettura sistematica della Costituzione, «una sanzione del dovere del lavoro sotto il riguardo della esclusione per gli inadempienti dal godimento di alcuni diritti politici»¹¹⁰. Una simile esegesi del testo costituzionale non ha avuto però alcun seguito legislativo, giacché mai l'indegnità morale degli oziosi è stata indicata dalla legge come causa di esclusione dai diritti politici. La condanna morale non si è dunque mai tradotta in sanzione giuridica, né è auspicabile che ciò accada per gli evidenti rischi di applicazioni arbitrarie.

Ma va sottolineato come l'ostracismo dei costituenti non fosse nei confronti dei non-lavoratori *tout court*, ma esclusivamente nei confronti dei non-lavoratori volontariamente e per loro colpa tali: gli oziosi, appunto. Tutt'altro discorso vale per *coloro che non lavorano senza loro colpa*: i disoccupati e gli inoccupati involontari; coloro che, pur cercando attivamente un lavoro, non lo trovano o lo perdono a causa di contingenze economico-sociali generali. Per queste persone, piuttosto, grava sulla Repubblica il compito di sollevarle da una condizione di cittadinanza diminuita: «in situazione di soggezione, indigenza, precarietà, insicurezza», infatti, «si è meno cittadini, o non lo si è affatto»¹¹¹, essendo libertà e dignità dell'esistenza il contenuto minimo essenzia-

¹⁰⁸ G. ZAGREBELSKY, *Fondata sul lavoro. La solitudine dell'articolo 1*, cit., 20-21.

¹⁰⁹ C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, cit., 244.

¹¹⁰ *Ivi*, 241.

¹¹¹ G. ZAGREBELSKY, *Fondata sul lavoro. La solitudine dell'articolo 1*, cit., 23.

le della cittadinanza¹¹². Occorre dunque che la mancanza di lavoro non diventi mai elemento di discriminazione per i cittadini, rendendoli di fatto, in questo diverso senso, *stranieri nella propria Patria*. Ma occorre che non diventi elemento di discriminazione neppure per i non cittadini, privandoli della possibilità di concorrere al progresso del Paese in cui hanno scelto di approdare e vivere, accedendo, almeno, a quella “quasi seconda cittadinanza” di cui si è più sopra detto. È dunque compito della Repubblica, ancor più in ragione del legame che la Costituzione intreccia tra cittadinanza e lavoro, non tralagnar d’un filo rispetto all’impegno a promuovere le condizioni che rendono effettivo il diritto al lavoro *per tutti*.

§ 9. – *Cittadinanza iure laboris: un ponte per superare fossati*

Chi è dunque ‘cittadino’?

In senso formale, chi la legge dice che sia. In Italia il criterio prevalente di cittadinanza è lo *iure sanguinis*: è cittadino chi è figlio di padre o madre cittadini, in base a un’idea di *cittadinanza come appartenenza* a una stessa stirpe.

E tuttavia la lettura sistematica della Costituzione – e particolarmente dei suoi primi quattro articoli – porta a dire che esiste anche un’altra idea di cittadinanza, in senso sostanziale: è cittadino *iure laboris* chi lavora in e per la comunità politica nella quale vive, in base a un’idea di *cittadinanza come partecipazione e contribuzione*.

Non vi è pertanto «una cittadinanza totale, unica ed esclusiva», bensì vi sono «forme diverse di cittadinanza»¹¹³. Il punto è che queste diverse forme di cittadinanza, astrattamente antitetiche – formale/sostanziale; legale/costituzionale; appartenenza/partecipazione e contribuzione; *status*/relazione –, concretamente convivono l’una accanto all’altra. Anzi, sono spesso sovrapposte l’una all’altra, essendo i cittadini italiani *iure sanguinis* il più delle volte tali anche *iure laboris*. E, d’altra parte, ai non-cittadini che risiedono e lavorano in Italia sono riconosciuti diritti e doveri propri dei cittadini, come fossero titolari di “quasi una seconda cittadinanza”.

Questa sovrapposizione è possibile perché accanto, anzi prima degli articoli che sanciscono i diritti e i doveri *dei cittadini*, vi è l’articolo 2 della Costituzione che parla di diritti inviolabili e doveri inderogabili *dell’uomo*. In questo articolo sta la rivoluzione personalista della nostra Costituzione, volta a fare non del cittadino, ma dell’essere uma-

¹¹² Sia consentito il rinvio a C. TRIPODINA, *Il diritto a un’esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Torino, Giappichelli, 2013.

¹¹³ G. BERTI, *Cittadinanza, cittadinanze e diritti fondamentali*, cit., 12.

no il fulcro della Repubblica, valorizzando lo *status personae* rispetto allo *status civitatis*¹¹⁴.

Proprio il principio personalista letto congiuntamente a quello lavorista deve indurre, allora, non tanto a chiedere un superamento della cittadinanza¹¹⁵ – richiesta irrealistica, almeno «finché resterà l'organizzazione a Stato delle società umane»¹¹⁶ –, bensì, da un lato, a esigere un maggiore allineamento dei modi di acquisto della stessa con l'idea costituzionale di cittadinanza; dall'altro, ad avere chiara la consapevolezza politica, sociale e giuridica che la cittadinanza, pur mantenendo una sua rilevanza, «non può essere usata oggi per segnare un fossato incolmabile fra i soggetti»¹¹⁷, dovendo anzi essere sdrammatizzata la distinzione fra cittadini e stranieri¹¹⁸.

Se la parola “cittadinanza” è «una di quelle che segnano i caratteri di un secolo», «quasi una parola magica»¹¹⁹ che indica la direzione verso la quale una comunità politica vuole andare, proprio la cittadinanza *iure laboris* potrebbe rappresentare il ponte fra «il dentro e il fuori della comunità politica»¹²⁰, fra popolo-*éthnos* e popolo-*démos*¹²¹, in ultimo tra cittadini per sangue e cittadini per scelta, coinvolgendo «gli uni e gli altri nella costruzione di una società più umana»¹²², attraverso l'inveramento consapevole e quotidiano del progetto costituzionale di *Repubblica fondata sul lavoro*.

¹¹⁴ A. BARBERA, *Art. 2*, cit., 116.

¹¹⁵ L. FERRAJOLI, *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, cit., 291, parla della necessità di pervenire, sulla base di un costituzionalismo mondiale, «a un ordinamento che neghi finalmente la cittadinanza: sopprimendola come *status* privilegiato cui conseguono diritti non riconosciuti ai non cittadini, o al contrario istituendo una cittadinanza universale; e dunque, in entrambi i casi, superando la dicotomia “diritti dell'uomo/diritti del cittadino” e riconoscendo a tutti gli uomini e le donne del mondo, in quanto semplicemente persone, i medesimi diritti fondamentali». Ferrajoli non nega che «una simile prospettiva di universalizzazione ha oggi il sapore di un'utopia giuridica. Ma la storia del diritto è anche una storia di utopie (bene o male) realizzate».

¹¹⁶ G.U. RESCIGNO, *Note sulla cittadinanza*, cit., 757, che continua: «Chi ritiene tutto ciò immorale, disumano, sbagliato, superabile, deve porsi seriamente il problema del superamento della forma Stato». Anche per A. MORRONE, *Le forme della cittadinanza nel Terzo Millennio*, cit., 305-306, le letture tese a rendere recessiva, se non superflua, la distinzione tra cittadino e straniero non arrivano «a superare la prova della realtà delle cose»; nello stesso senso E. GROSSO, *Una cittadinanza funzionale. Ma a cosa?*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, n. 2/2015, 477 ss.

¹¹⁷ P. COSTA, *Art. 10*, cit., 97.

¹¹⁸ *Ivi*, 68.

¹¹⁹ P. BARCELLONA, *A proposito della cittadinanza sociale*, cit., 15 e 17.

¹²⁰ P. COSTA, *Art. 10*, cit., 118.

¹²¹ C. SALAZAR, *Tutto scorre: riflessioni su cittadinanza, identità e diritti alla luce dell'insegnamento di Eraclito*, cit., 375.

¹²² P. COSTA, *Art. 10*, cit., 118.

Abstract

In this essay, the author reflects on the meaning of the formula “Republic founded on work” which opens the Italian Constitution, starting from the acts of the Constituent Assembly. She identifies the “historical face” of the Republic in the first four articles of the constitution, and from them she too draws an idea of “constitutional citizenship” – distinct from legal citizenship – *iure laboris*.

Saggi

- ENRICO DICCIOTTI, *Libertà fondamentali, eguali e diseguali*
SERGIO LARICCIA, *130 anni dalla nascita e 40 anni dalla morte di Arturo Carlo Jemolo. Parte seconda*
FABIO MERUSI, *Sulla "struttura" della rivoluzione economica comunicativa.*
Sovranità orizzontale contro sovranità verticale
GIAMPAOLO PARODI, *Il sindacato giurisdizionale sugli apprezzamenti tecnici dell'AGCM dopo il decreto legislativo sul private enforcement. Questioni interpretative e implicazioni teoriche*
CHIARA TRIPODINA, *Il volto storico della Repubblica. Lavoro e cittadinanza; lavoro è cittadinanza*

Materiali

- MICHELANGELO BOVERO, *Introduzione. Il giovane Bobbio e la politica dei tecnici*
NORBERTO BOBBIO, *Politica e tecnica. Democrazia e chiarezza*
GIOVANNI MARIA FICK, *Il carcere in Italia all'inizio del terzo millennio*
RICCARDO GUASTINI, *Mind the Gap*
MARIO JORI, *Gaps indeed...*
AGOSTINO CARRINO, *Hasso Hofmann, filosofo e giurista europeo (1934-2021)*
HASSO HOFMANN, *Dalla sociologia dello Stato a una sociologia della costituzione?*

Interventi, Note e Discussioni

- FRANCESCO BILANCIA, *La parità di genere: il lungo cammino a partire dalla decisione della Corte costituzionale del 1960*
EMILIO CASTORINA, *A proposito di alcuni fraintendimenti su garanzie costituzionali e diritti fondamentali in tempi di emergenza da coronavirus*
CARMINE DE ANGELIS, *L'inganno di Penelope. Note sulla qualità della normazione*
NICOLA LUPO, *La rivoluzione digitale e i suoi effetti sull'attività parlamentare*
MICHELE MASSA, *Figure del costituzionalismo cattolico-democratico nell'opera di Enzo Balboni*
SERENA VANTIN, *Note su diritto e tecnica*

Maestri del Novecento

- EDITORIALE, *In ricordo di un Amico...*
AUGUSTO BARBERA, *Insieme ad Heidelberg*
ANTONIO TIZZANO, *Tesoro Avvocato Generale presso la Corte di Giustizia delle Comunità europee*
MARCO D'ALBERTI, *Giuseppe Tesoro e la concorrenza*
GIANCARLO CORAGGIO, *Giuseppe Tesoro, Presidente della Corte costituzionale*
BRUNO NASCIBENE, *Un ricordo di Giuseppe Tesoro professore*
SERGIO M. CARBONE, *Tesoro Internazionalista*
ROBERTO MASTROIANNI, *Giuseppe Tesoro e la diffusione della conoscenza del diritto dell'Unione europea*
PATRIZIA DE PASQUALE, *Ricordo del prof. Giuseppe Tesoro*

Nel corile del banano

- Recensioni
AGOSTINO CARRINO, *Crisi della politica e nuova Repubblica*
LUCA VESPIGNANI, *La Costituzione come legge dei Paesi liberi. La storia de noantri: il Risorgimento attraverso le lenti del diritto costituzionale*
MARGHERITA VESTOSO, *Game over. Prevenire la dipendenza patologica dal gioco d'azzardo nell'era di Internet*

Schede bibliografiche