

Tre parole della Costituzione e il loro significato in tempi di Coronavirus

(Alfeo Bolognani)

Lasciando perdere l'art. 1 della Costituzione che dichiara l'Italia "fondata sul lavoro" (concetto che si palesa come bandiera di un ingrediente privilegiato per la sua essenza statutale mentre la sintesi di tutti gli elementi ineludibili costitutivi di una "Repubblica democratica" si danno per sottintesi e scontati in questi due termini), il lavoro viene riconosciuto come diritto individuale e obiettivo di azione all'art. 4, incluso nei "Principi fondamentali" che al primo comma recita "La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il **diritto al lavoro** e promuove le condizioni che rendono effettivo questo diritto".

Nei 139 articoli della Costituzione le parole con radice "lavor..." (lavoro, lavoratore, ecc.) ricorrono ben 30 volte: a rileggerne i vari contesti in cui appaiono ci si può fare un'idea di quanto la storia dell'Italia repubblicana e l'odierna realtà siano aderenti ai dettati e alle previsioni costituzionali e non mancano constatazioni sconcertanti (ad esempio, relativamente al lavoro non tutelato perché "nero" o alle retribuzioni inadeguate per la dignità della persona o discriminanti per genere).

Molto essenziale, ma non per questo insufficiente, è invece la trattazione dell'argomento "salute" di cui si comincia a parlare all'art. 32: "La Repubblica **tutela la salute** come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività.", con l'ottima intuizione del legislatore nell'introdurre il principio dell'interesse collettivo. Dopo di che la parola ricorre ancora solo una volta, all'art. 116, dove la "tutela della salute" è indicata tra le materie di legislazione concorrente delle Regioni. Restando in tema, una volta sola ricorrono anche le parole "malattia", "infortunio", "invalidità", "inabili", "minorati" (termine infelice, ahimè!).

Due volte nella Costituzione è infine richiamata la parola "solidarietà", la prima già nei principi fondamentali all'art. 2 e non con superficialità retorica, tanto che è scritto: "La Repubblica....richiede l'adempimento dei **doveri inderogabili di solidarietà** politica, economica e sociale". Successivamente all'art. 119 si parla della solidarietà sociale che lo Stato promuove tramite Regioni ed enti locali. Se è difficile capire cosa si intenda per solidarietà "politica", se sembra che il termine "sociale" sia troppo generalistico e quindi onnicomprensivo ma ancora vago, certamente è chiaro a tutti cosa significhi solidarietà "economica" e a questo punto il fatto che sia un dovere inderogabile da adempiere su richiesta dello Stato non può lasciare dubbi sulla natura del vincolo esistente in materia, rispettati gli altri diritti individuali stabiliti dalla Costituzione, tra Stato e cittadino.

Ora, sotto il peso ed i condizionamenti che la pandemia da Covid 19 esercita direttamente sulla salute dei cittadini (ma anche di più, sulla loro stessa sopravvivenza visto il numero dei morti che provoca) e indirettamente, a seguito delle normative di contenimento emanate, su diverse libertà individuali di movimento, riunione, ecc, ed in particolare su quelle di iniziativa economica e dunque di lavoro di imprese e lavoratori autonomi, torna in discussione **quale sia il primato tra lavoro e salute**, riproponendo a livello nazionale (ma anche fuori dell'Italia) un tema che finora aveva interessato solo comunità locali, ultima ed emblematica la città di Taranto con la questione Ilva.

Si potrebbe affermare che uno Stato regolatore riesce già a rendere compatibili i due principi costituzionali in tanti settori di attività (si pensi, ad esempio, nell'agroalimentare, relativamente a caratteristiche dei prodotti e processi di produzione o nel settore edilizio relativamente ai dispositivi di sicurezza per chi lavora sui cantieri). Quindi c'è da chiedersi fin dove potrebbe spingersi questa regolamentazione, in quali altri settori o con quali ulteriori misure in quelli già regolamentati, andando a ricomprendere anche situazioni temporanee ed eccezionali come quelle create da una grave epidemia. Le risposte a tale riguardo appartengono tuttavia alla pianificazione, ciò che richiede tempo e quindi può essere materia da cominciare a trattare subito ma per il futuro, mentre **l'epidemia in corso richiede interventi sicuramente imperfetti ma immediatamente praticabili**.

L'imperfezione ha una sua giustificazione e una sua ineluttabilità che nascono dalla molteplicità delle situazioni in cui si svolgono le attività economiche (sia relativamente a chi lavora che a chi entra in contatto con esse dall'esterno) e dall'unicità dell'obiettivo: evitare il contagio, per lo meno fino a quando esso possa avere conseguenze letali o almeno ridurne la portata in termini di casualità accettabili (per l'organizzazione sanitaria,

ma anche per la sensibilità etica di un popolo, ciò che purtroppo è difficile misurare ex ante, si pensi a quella che manca relativamente ai problemi di droga, di incidenti stradali).

E dunque, se le normative di contenimento si basassero sulla sola enunciazione del principio del distanziamento fisico (perché chiamarlo sociale ingigantendo un significato già di per se negativo?) e della protezione con mascherina, lasciando poi che l'applicazione della norma sia dettata dalle singole situazioni sotto la responsabilità di qualcuno, ci sarebbero comunque dei casi in cui tale applicazione sarebbe impossibile o di estrema (e costosa) difficoltà. E' il caso, ad esempio di chi presta servizi alla persona (barbieri, estetiste, ecc.), ma anche di bar, ristoranti, cinema, teatri, discoteche, stadi, sale riunioni.

Se, viceversa, le normative, al fine di togliere il rischio di eventuali interpretazioni personali di un principio comune, dovessero puntualizzare settore per settore, caso per caso le misure di contenimento da applicare, si andrebbe facilmente a cadere nella burocratizzazione che comunque avrebbe sempre qualche lacuna e qualche eccesso, con differenziazioni non sempre e non tutte accettabili dalla vasta platea di interessati.

E' la consapevolezza di queste difficoltà applicative che, probabilmente, ha indotto il Governo a perseguire il contenimento del rischio epidemico, non tanto con il varo di normative ad hoc più o meno particolareggiate, bensì con lo **scaglionamento temporale della ripresa di attività. Nell'impossibilità di ottenere un'efficacia qualitativa nella lotta si è optato per quella quantitativa**: se non si possono trovare adeguate difese per una battaglia campale contro un nemico potente, si riducono le occasioni di scontro e la loro portata nell'attesa di rafforzarsi (come sistema sanitario di cura e prevenzione) e nella speranza che il nemico si indebolisca fino a perire.

Ma **periscono anche tante attività economiche nel frattempo, famiglie che dipendono da esse precipitano nella miseria**, questa è l'obiezione che viene mossa riproponendo il dilemma salute o lavoro. Obiezione fondata? **Non per tutte le imprese ed i lavoratori autonomi, certamente in parte, in quanta parte è da vedere.** Assodato che il danno da chiusura delle attività c'è (come per gli agricoltori quando capita una grandinata che distrugge il raccolto, ecc. con la differenza che però la chiusura solo indirettamente deriva da un fatto naturale, perché a disporla è stata una norma stabilita da umani), **si dovrebbe valutare la varia casistica che si può presentare per stabilire chi e a quanto ammonti il danno.**

Alcuni esempi: c'è chi lavora in locali di proprietà rispetto a chi è in affitto, chi ha personale dipendente e chi è a gestione individuale o familiare, chi ha mutui da rimborsare e chi no, chi è organizzato per lavorare in smart working da casa, chi lavorando stagionalmente non si trova in un periodo di attività, chi ha specifiche coperture assicurative per temporanee interruzioni dell'attività, chi comunque era già in situazioni di mercato o finanziarie prefallimentari prima della chiusura imposta, chi ha altre fonti di reddito o può contare su riserve finanziarie aziendali o extraaziendali accumulate negli anni passati. Per qualcuno si deve tenere conto, oltre che delle perdite immediate per sospensione dell'attività, anche di danni alla propria posizione competitiva sul mercato (in particolare per chi realizza parte del suo fatturato con l'export). Ma non per tutti i titolari di aziende e per tutti i lavoratori autonomi un temporaneo blocco come quello in corso potrà significare la fame o la chiusura definitiva dell'attività, semmai ci potrà essere una selezione darwiniana successiva.

I danni comunque, quantificati il più correttamente possibile (utile riferimento potranno essere le precedenti dichiarazioni fiscali), è giusto che siano adeguatamente indennizzati, possibilmente ed almeno in parte con contributi a fondo perduto e con una sollecita iniezione di liquidità, in particolare per chi non può far fronte ad una sua carenza con i propri mezzi. Se poi si vorrà incentivare quella ripresa economica già latitante prima del Covid 19 e, a seguire, reimpostare un corretto rapporto quanto a fisco e adempimenti burocratici con imprese e lavoratori autonomi, questa sarebbe un'occasione da non perdere. Ma questo è un altro discorso; restando ai danni da chiusura c'è da chiedersi invece a quali risorse attingere per essi.

Ovviamente quando si parla di risorse esterne si pensa, in tali frangenti, allo Stato o ente pubblico in genere e al sistema bancario. Ma **l'indebitamento verso le banche non sempre è agevole**, è inevitabilmente sottoposto ad un giudizio di merito fondato essenzialmente sulla valutazione della capacità di rimborso del beneficiario dei prestiti e/o sulla prestazione di garanzie (o nel caso di garanzie dell'ente pubblico di un rigoroso rispetto delle

formalità previste) e comunque parliamo appunto di somme che dovranno essere restituite. Per quanto detto le banche sono spesso messe sotto accusa: accuse talvolta anche meritate nei casi specifici ma che, quando siano generalizzate contro il sistema bancario, rispondono più alla ricerca emotiva di un nemico cui addebitare situazioni personali di disagio finanziario piuttosto che ad obiettive considerazioni: tra le quali non può mancare quella che **le banche sono depositarie dei risparmi e spesso degli investimenti dei cittadini** (a volte degli stessi che vi ricorrono per prestiti), **i quali contano su un rapporto strettamente fiduciario pretendendo che la banca garantisca, attraverso un' oculata gestione del risparmio, la sua protezione e restituibilità**, ciò che verrebbe meno qualora esso venisse impegnato in prestiti ad alto rischio non garantito.

Passando agli interventi dello Stato o di altri enti pubblici, territoriali o locali, ed escludendo quelli di semplice garanzia per prestiti bancari, si pone un problema di **risorse, problema drammatico per lo Stato italiano (e non usare l'aggettivo drammatico sarebbe un ulteriore illusorio inganno per i cittadini) vista l'enorme mole di debito pubblico** sorto e cresciuto oltre misura già in anni di sviluppo economico, aggravatosi in anni di congiuntura sfavorevole e con una irresistibile tendenza a crescere anche in futuro in mancanza di correttivi strutturali che in Italia si continuano a posticipare soprattutto per dissensi tra le forze politiche e motivi di consenso elettorale; tutto ciò a prescindere dal Covid 19, il cui impatto è valutato tale da far scattare il debito pubblico ad oltre il 150% del PIL. E' questo un convitato di pietra che incombe su ogni decisione di Governo e Parlamento e non tenerne conto significa semplicemente disinteressarsi colpevolmente del futuro che attende i nostri figli e nipoti, una situazione debitoria che porterà la nostra impronta nel bene ma anche nel male.

Ma quando parliamo di risorse dello Stato a fronte delle sue necessità per spese e rimborso dei debiti, non possiamo dimenticare che esse dipendono per il 61,5% da entrate tributarie e per il 31,0% da nuovo indebitamento sul mercato (fonte: MEF Ragioneria gen. dello Stato – bilancio semplificato, previsione per competenza anno 2020 in legge di bilancio 2019), risorse che sono conferite per la massima parte dai cittadini e dalle imprese italiane sotto forma di imposte e acquisto, diretto o indiretto, di titoli di stato.

Se, per una parte, ciascun cittadino può trovare un corrispettivo personale a fronte di quanto versa allo Stato nella misura in cui accede o beneficia dei suoi servizi (assistenza sanitaria, istruzione, sicurezza, ecc.) e delle infrastrutture finanziate dallo Stato, è evidente che per la parte rimanente entra in gioco il sistema mutualistico di una comunità nazionale; e così si arriva a quella solidarietà dovere inderogabile richiamato al già citato art. 2 della Costituzione.

Mediamente **il popolo italiano è portato più alle forme solidaristiche di libera scelta che a quelle obbligate**, come è dimostrato dalla diffusione del volontariato e dalla spontanea generosità che si manifesta in occasione di eventi calamitosi, attestando così la prevalenza di uno spirito individualista o di appartenenza elettiva su quello di membro di una comunità istituzionale “di principio” come si può considerare quella che attribuisce la cittadinanza per nascita o residenza e alla quale non ci si può sottrarre dovendone accettare le condizioni siano esse di beneficio che di onere.

Questo spiega, almeno in parte, perché vi siano italiani che evadono l'obbligo di pagare le imposte dovute, non corrispondono i contributi dovuti per la previdenza dei lavoratori, si sottraggono al dovere di fornire onestamente le prestazioni dovute all'ente pubblico da cui dipendono, senza per questo avvertire che non lo Stato, non l'ente pubblico vengono danneggiati, ma quella comunità alla quale essi stessi appartengono; viene tradita quella solidarietà che ci si attende per le proprie necessità rivendicandone il diritto verso i medesimi Stato ed enti pubblici, ma negando il proprio obbligo a doverla parimenti e concretamente corrispondere per altrui necessità.

E però l'emergenza economica da Covid 19 proprio si presta a far valere l'art. 2 della Costituzione, perché se da un lato vi sono danneggiati, salute a parte, da questa epidemia e dalle disposizioni governative conseguenti, sull'altro lato vi stanno quelli che danneggiati economicamente non sono stati, qualche impresa anzi può aver tratto un inaspettato vantaggio da tutto ciò.

A fronte di **imprese e lavoratori autonomi** che devono sopportare la chiusura imposta più a lungo ce ne sono altri che hanno potuto riaprire, altri che non sono stati penalizzati dalla chiusura, altri che hanno acquisito clienti in forza della chiusura altrui. A monte dei più recenti interventi disposti per l'emergenza Covid 19, se vi sono

lavoratori dipendenti che non hanno subito sospensioni di lavoro, né alcuna decurtazione del loro reddito, altri hanno subito beneficiando solo in parte di ammortizzatori sociali, altri non possono contare nemmeno su questi. Vi sono poi i lavoratori totalmente “in nero”, rimasti disoccupati e che ora emergono per il fatto di richiedere sussidi, e naturalmente i disoccupati già sussidiati ma destinati a permanere più a lungo in questo stato e a veder ingrossare le proprie fila da nuovi arrivi.

Infine i **pensionati**: se non fosse per il fatto che, per l’età anagrafica, sono una categoria ad alto rischio da virus, si potrebbe dire che è una categoria privilegiata non avendo il problema di perdere il lavoro. Certamente a livello economico non si può definire privilegiato chi riceve pensioni al minimo o al di sotto di certi livelli, ma di ciò non sono colpevoli il virus o i decreti governativi. Ma vi sono anche pensioni di livello più che soddisfacente e in qualche caso notevoli.

Infine non si deve dimenticare che **anche tra i non danneggiati vi sono differenze dovute alle singole situazioni**, tra chi ha un’abitazione in proprietà rispetto a chi è in affitto, chi ha un mutuo da rimborsare e chi no, chi ha figli minori, chi deve sopperire a disabilità in famiglia, ecc. Per non parlare delle consistenze finanziarie ed immobiliari private, dove si va da zero risparmi ad importi anche cospicui: si ricorda anche che si è sempre giustamente vantato come l’Italia sia un paese robusto proprio perché ad un alto debito pubblico corrisponde una buona ricchezza privata derivante da una forte propensione al risparmio (benché ultimamente eroso dalla sfavorevole congiuntura economica).

E’ giusto rassegnarsi al fatto che in queste differenze di stato economico non si possano rintracciare parte delle risorse necessarie a concretizzare la solidarietà dovuta a chi è stato colpito dalle conseguenze normative del virus? e magari tradurre tali risorse in contributi a fondo perduto? **E’ giusto che una previsione costituzionale resti lettera morta in una tragica situazione epocale come quella che stiamo attraversando?** **E’ giusto che le risorse da impiegare siano poste a carico del debito statale** ciò che significa un onere per interessi aggiuntivo oggi ed oneri di rimborso domani che dovranno essere sostenuti dalle future generazioni per benefici che non le hanno toccate?

Ed è possibile pretendere aprioristicamente solidarietà incondizionata dall’Unione europea, se non sappiamo essere solidali tra di noi in casa nostra? Il discorso sull’Europa dovrebbe essere molto più ampio per essere esaustivo e non è questo il punto: certamente la solidarietà comunitaria è dovuta ed è fondante per giustificare l’Unione Europea e poter sperare che prosegua e si perfezioni. Ma non si può negare che vi siano motivi di diffidenza di singoli stati verso l’Italia derivanti dal passato, remoto e recente, né ritenere che se l’Italia è restia ad assumere decisioni impopolari per il contenimento e la riduzione del suo debito pubblico, decisioni impopolari per i propri cittadini debbano essere invece prese da altri stati per soccorrerla.

E’ la sfiducia a far marcire il fiore delle intenzioni ancor prima che diventino il frutto delle azioni. **Ed è soprattutto per sfiducia verso la volontà e la capacità dello Stato e dei suoi organi, dal Governo all’ultimo dei suoi dipendenti, tanto nella fase di promozione e realizzazione delle politiche economiche quanto in quella essenziale di controllo e sanzione, che cittadini generosi di per se mugugnano e cercano di sfuggire agli oneri, ancorché equamente distribuiti e temporanei, di una solidarietà praticata e non solo professata.**

E lo Stato, purtroppo, ha spesso alimentato la sfiducia, ogni qual volta si sia dimostrato, attraverso chiunque lo rappresentasse, incapace di dare risposte e di decidere, logorroico nelle dichiarazioni povere nei fatti, incoerente, lento, vessatorio senza ragione, lassista e debole con i forti quando non corrotto, preda degli interessi di partito e di gruppi di pressione interni ed esterni ad esso, dimentico del valore del merito, dell’onestà e della responsabilità individuale.

Per questo spetta allo Stato, e la vicenda dell’epidemia è senz’altro un banco di esame più che adeguato alla prova, dimostrare che non è così, che di esso ci si può fidare: che lo Stato può essere guida e organizzatore di un percorso che non solo porti gli Italiani fuori dalla crisi sanitaria ed economica innescata dal virus, ma possa anche risolvere, gradualmente ma con fermezza continuativa, le altre crisi endemiche che da decenni ormai impediscono al paese di essere una nazione migliore, la nazione che potrebbe essere ma non riesce ad essere. L’agenda è lunga e pesante: mafie, evasione fiscale, lavoro nero, giustizia lenta, burocrazia eccessiva, ecc., ecc. In poche parole quelle che si chiamano riforme strutturali, sarebbe la nostra rivoluzione.

30 aprile 2020