



Costituzionalismo.it

Fascicolo 1 | 2020

**Considerare il lavoro come diritto
è ancora possibile**

di Adriana Apostoli

EDITORIALE SCIENTIFICA

CONSIDERARE IL LAVORO COME DIRITTO È ANCORA POSSIBILE

Adriana Apostoli

Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Brescia

ABSTRACT

Il costituzionalismo occidentale è giunto a garantire la piena affermazione del diritto al lavoro, nella duplice veste di diritto di libertà e di diritto sociale, soltanto al termine di un cammino tortuoso, culminato nell'avvento della forma di stato democratico-sociale e nell'adesione all'idea keynesiana (o postkeynesiana) di un'economia di mercato razionalmente governata nell'interesse generale. Iscrivendosi a pieno titolo nel solco di questa tradizione, la Costituzione italiana ha posto il lavoro a fondamento della democrazia repubblicana, facendone una chiave di lettura indispensabile per l'interpretazione sistematica dell'insieme dei principi fondamentali e del valore dignitario che vi è sotteso. Il processo di attuazione di questo tratto essenziale della nuova forma di stato si è rivelato sin dal principio parziale e lacunoso, per responsabilità ascrivibili non soltanto agli organi costituzionali dell'indirizzo politico ma anche alla Corte costituzionale, che ha lasciato al legislatore un amplissimo margine di discrezionalità nell'opera di bilanciamento del diritto al lavoro con gli altri beni protetti dalla Carta. In tempi recenti, l'affermazione su scala globale di un modello neoliberale di governo dell'economia e la tendenza delle politiche sovranazionali europee a privilegiare gli strumenti della libera concorrenza e della privatizzazione rispetto all'esigenza di una regolamentazione pubblica dell'economia orientata a fini sociali hanno finito per imporre una visione mercatistica del lavoro che sta progressivamente erodendo le già parziali conquiste dello stato democratico sociale.

Western constitutionalism has ensured the full affirmation of the right to work, as an individual freedom and a social right, only at the end of a tortuous path. This has ended up with the birth of the democratic-social State and the adherence to the Keynesian (or post-Keynesian) idea of a market economy governed in the general interest. Fully included in this tradition, the Italian Constitution has placed the work at the foundation of Republican Democracy. Work is therefore an essential key element for the systematic interpretation of fundamental principles and of the value of dignity. The implementation of this essential aspect of the new form of State has been partial and incomplete from the beginning; the responsibilities are attributable not only to the policy-making constitutional bodies, but also to the Constitutional Court. The latter has in fact left the legislator a very wide margin of discretion in balancing the right to work with the other values protected by the Constitution. In recent times, a "market" view of the work has emerged, which is gradually eroding the already partial achievements of the democratic-social State. This is due to the affirmation on a global scale of a neoliberal model of economic government, together with the tendency of European policies to favour free competition and privatization rather than a public regulation of the economy oriented towards social ends.

SOMMARIO: 1. LA LENTA AFFERMAZIONE DEL DIRITTO AL LAVORO NELLA STORIA DEL COSTITUZIONALISMO: DALL'OPZIONE "COSTITUZIONALE" PER IL MODELLO KEYNESIANO ALLA DERIVA NEOLIBERALE DELLA GLOBALIZZAZIONE; 2. IL FONDAMENTO LAVORISTA DELLA REPUBBLICA ITALIANA; 3. L'(IN)ATTUAZIONE E LA (CONSEQUENTE) CRISI DEL DIRITTO AL LAVORO; 4. LA NECESSITÀ DI UNA EFFETTIVA RICOSTRUZIONE DEL MODELLO DI STATO SOCIALE, NEL PARADIGMA DEL PRINCIPIO LAVORISTA.

1. La lenta affermazione del diritto al lavoro nella storia del costituzionalismo: dall'opzione "costituzionale" per il modello keynesiano alla deriva neoliberale della globalizzazione

La concezione moderna del diritto al lavoro origina, com'è noto, da quella profonda trasformazione antropologica – prima ancora che economica e sociale – che aveva portato alla disgiunzione materialistica del lavoro dalla proprietà, facendo del lavoro per gli altri lo strumento di sostentamento di molti individui i quali, privi o privati degli strumenti di produzione, per vivere erano costretti a vendere la propria forza in cambio di un salario¹.

Il costituzionalismo moderno nasce nell'ambito di una rivoluzione che non poteva non toccare anche il concetto di lavoro. Il mondo si presentava in quel tempo diviso tra i proprietari, gli uomini liberi, e i datori di mano d'opera, ossia, nella migliore delle ipotesi, i servitori e, in quella peggiore, gli schiavi. Nonostante le grandi conquiste di civiltà ottenute dalle rivoluzioni liberali, la piena consapevolezza del nesso inscindibile che lega strettamente tra loro il lavoro, la libertà e l'eguaglianza giunse soltanto in un momento successivo. Costituisce una prova tangibile di questa tardiva presa di coscienza il ragionamento sviluppato dalla Corte Suprema degli Stati Uniti – quando era già trascorso oltre mezzo secolo dal varo di quella grandiosa Costituzione democratica – nella nota pronuncia *Dred Scott v. Sandford* del 1856 per escludere gli schiavi di origine africana dalle garanzie costituzionali.

¹ V. G. LYON-CAEN, *I fondamenti teorici e razionali del diritto al lavoro*, in *Rivista giuridica del lavoro*, 1951, p. 73 ss. Per una ricostruzione storica del diritto al lavoro v., *ex multis*, C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, Milano, 1954, p. 149 ss.; L. MICCIO, *Lavoro e utilità sociale nella Costituzione*, Torino, 1966, p. 54 ss.; R. SCOGNAMIGLIO, *Il diritto del lavoro*, Roma-Bari, 2003, p. 3 ss.

In effetti, al di là del paradosso storico della schiavitù “conforme a Costituzione”, il diritto al lavoro si collega per sua natura a una concezione più progressista del binomio libertà-uguaglianza e cioè a una visione basata sul superamento del rapporto inversamente proporzionale tra *status libertatis* e lavoro. In altre parole, l’affermazione del lavoro come diritto sancisce il passaggio da una idea della libertà “diseguale”, ottenuta in ragione del lavoro altrui, a una visione del lavoro come strumento di libertà ed eguaglianza.

L’avanzata della civiltà costituzionale verso questa meta fu tutt’altro che semplice².

È al pensiero rivoluzionario francese – fu il Parlamento di Parigi a lanciare lo *slogan* del diritto al lavoro – che si deve molta parte di questo avanzamento, soprattutto in relazione agli avvenimenti rivoluzionari del 1848³. Questo slancio muoveva però da una concezione di fondo molto prossima all’egualitarismo radicale, che ha finito per rappresentare un problema di non poca importanza nella misura in cui l’evoluzione della società occidentale e del modello economico produttivo imponeva una difficile combinazione tra i tre reagenti dell’equazione (libertà, eguaglianza e lavoro).

Proprio nel 1848, ma stavolta nel *Manifesto del Partito Comunista*, Marx ed Engels immaginavano la società comunista come il prodotto finale di una metamorfosi complessa, in cui il capitalismo altro non era che lo stadio iniziale di un cambiamento graduale e dunque un male necessario (avendo esso consentito lo sviluppo delle premesse della rivoluzione proletaria, a cominciare dalla creazione e dal progressivo rafforzamento delle forze produttive).

Su un altro fronte, gli eredi del costituzionalismo liberale si rivelarono a loro volta incapaci di affermare un reale progresso del mondo del lavoro se non dopo la conclusione della prima guerra mondiale. Il Novecento diviene il «Secolo del Lavoro» solo quando è ormai matura l’esigenza di un coraggioso ripensamento del rapporto libertà-uguaglianza.

² È stato sostenuto che se le Carte costituzionali ottocentesche si fossero aperte con una formulazione analoga a quella dell’art. 1 della Costituzione italiana, si sarebbero definite «fondate sulla proprietà» (G. ZAGREBELSKY, *Fondata sul lavoro. La solitudine dell’articolo 1*, Torino, 2013, pp. 9-10).

³ Cfr. A. SAITTA, *Le costituenti francesi del periodo rivoluzionario*, in *Scritti storici per la Costituente*, Firenze, 1946, ma v. anche N. BOBBIO, *L’età dei diritti*, Torino, 1990, p. 260 ss.; M. SALVATI, *Art. 4*, Roma, 2017, p. 86.

lianza-lavoro, insieme alla necessità di un governo pubblico del mercato, specialmente dopo la grande crisi del 1929.

È così che si giunge, precocemente nella Repubblica di Weimar e tardivamente altrove, allo Stato sociale ma, ancora una volta, seguendo un percorso molto accidentato che di fatto culminerà con l'ondata delle Costituzioni successive al Secondo dopoguerra e con l'affermazione della dignità umana non solo e non tanto nella sua dimensione individualistica ma anche e soprattutto nella sua dimensione sociale⁴.

Le ragioni di un processo così lungo e così tortuoso risiedono probabilmente nell'elemento di conflittualità che è insito nelle tematiche del diritto al lavoro, il quale origina appunto dalla «critica di una relazione sociale suscettibile di generare grandi conflitti nel cuore del sistema capitalistico»⁵.

Da queste premesse sorge l'opzione costituzionale post-liberale a favore di un'economia ibrida, cioè di una via di mezzo tra la pianificazione degli stati socialisti e l'autarchia del mercato di impronta liberista, una «fusione originale di liberalismo e socialismo»⁶, in breve, quell'idea di fondo che sottende la formula keynesiana e le sue successive rielaborazioni e con la quale, loro malgrado, i costituzionalisti sono costretti ancor oggi a confrontarsi.

Il sunto di questa composizione è notoriamente una conversione del capitalismo a strumento di realizzazione delle finalità dello Stato democratico sociale, secondo un modello in cui il primo alimenta le risorse necessarie per la realizzazione del programma costituzionale di

⁴ I cataloghi di diritti iscritti nelle Carte costituzionali del secondo dopoguerra rappresentano la massima espressione della sovrapposizione dell'«individuo, cioè del singolo preso nell'esclusiva considerazione di se stesso, espressione dell'individualismo», alla «persona, cioè l'uomo quale componente della società» (G. CIGALA, *Diritti sociali e crisi del diritto soggettivo nel sistema costituzionale italiano*, Napoli, 1965, p. 32). Per una riflessione più ampia mi sia consentito rinviare a A. APOSTOLI, *La dignità sociale come orizzonte dell'uguaglianza nell'ordinamento costituzionale*, in *Costituzionalismo*, 5 dicembre 2019.

⁵ E nondimeno lo sforzo resta quello di raggiungere i necessari «compromessi tra l'esigenza dell'impresa (efficienza, produttività, competitività) e quella di salvaguardia dei valori umani (dignità, sicurezza, libertà) di cui è portatore il fattore lavoro per esplicito riconoscimento delle carte costituzionali della seconda metà del Novecento» (U. ROMAGNOLI, *Il diritto al lavoro nell'età della globalizzazione*, in *Lavoro e diritto*, 4/2003, p. 569).

⁶ Cfr. J.K. GALBRAITH, *Storia dell'economia*, Milano, 1988; G. ESPING-ANDERSEN, *The three political economies of the Welfare State*, in *International Journal of Sociology*, Vol. 20, 1990, p. 92 ss.

welfare state o – con riferimento ai disegni costituzionali più ambiziosi – dell’uguaglianza sostanziale.

È proprio in questo modello ibrido di economia politica – e non già nel modello socialista né in quello vetero-liberale – che finalmente si realizza il presupposto indefettibile per l’affermazione costituzionale di un convincente punto di equilibrio tra i tre parametri fondamentali della libertà, dell’uguaglianza e del lavoro.

In un simile contesto il diritto *costituzionale* al lavoro rappresenta, come ebbe a chiarire Crisafulli, «anche storicamente, il punto culminante di quella tendenza interventista in materia economico-sociale» che qualifica il regime politico, differenziandolo tanto dalla forma di stato liberale quanto dalla forma di stato socialista⁷. Una delle principali preoccupazioni dei Costituenti era infatti «trovare il sistema economico che permett[esse] di soddisfare [i diritti]»⁸, poiché «se il singolo, per motivi di carattere materiale, non fosse in grado di esercitare effettivamente la propria libertà, allora questa avrebbe soltanto un valore formale, rimarrebbe sulla carta»⁹.

L’articolo 1 della nostra Costituzione e il suo richiamo al fondamento lavorista della Repubblica sono in tal senso paradigmatici della volontà dei Costituenti di dar vita a un ordine politico economico

⁷ V. CRISAFULLI, *Appunti preliminari sul diritto al lavoro nella Costituzione*, in *Rivista giuridica del lavoro*, I, 1951, p. 166. V., più in generale, P. RIDOLA, *Libertà e diritti nello sviluppo storico del costituzionalismo*, in R. NANIA, P. RIDOLA (a cura di), *I diritti costituzionali*, Torino, 2001, p. 43.

⁸ P. CALAMANDREI, *Costituente e questione sociale*, in *Il Ponte*, agosto, 1945, pp. 368-379, ristampato in Id., *Lo Stato siamo noi*, Milano, 2016, p. 51, corsivo dell’autore. Analogamente, Palmiro Togliatti sostenne la necessità di affermare nella Costituzione Italiana «il principio dell’intervento dello Stato per regolare l’attività economica, secondo un metodo, un corso differente da quello dell’economia capitalistica liberale pura; soltanto facendo questo passo, si può dare un minimo di garanzia al diritto ai mezzi di sussistenza, al lavoro, al riposo, alla assicurazione sociale» (Cfr. Prima commissione della Costituzione, seduta del 3 ottobre 1946; affermazioni molto simili furono fatte anche da parte di altri costituenti, come Lelio Basso, Amintore Fanfani e Aldo Moro).

⁹ P. HÄBERLE, *Le libertà fondamentali nello Stato costituzionale*, a cura di P. RIDOLA, Roma, 1993, p. 49. Infatti, «le libertà tradizionali, volte a creare *spazi intangibili di autonomia privata o di poteri pubblici*», da sole, non possono garantire la realizzazione della persona umana; è per questa ragione che «in molti casi risultano evidenti le connessioni fra i diritti di libertà intesi in senso tradizionale [...] e i diritti sociali» che «mirano a creare le condizioni effettive per realizzare l’*eguale libertà* dei cittadini» (E. CHELI, *Classificazione e protezione dei diritti economici e sociali nella Costituzione italiana*, in AA.VV., *Studi in onore di Luigi Mengoni*, Milano, 1995, p. 1774).

nuovo, «fondato sul lavoro e non sul capitale»¹⁰. Trattandosi – come si vedrà meglio nel prosieguo – di un elemento strutturale e qualificante dell'intero ordinamento, il principio in oggetto si intreccia tanto con le norme che il Testo dedica esplicitamente al lavoro (artt. 35-40), quanto con «quelle disposizioni costituzionali da cui si può desumere la legittimazione di una “economia mista”, la quale accetti i fondamentali presupposti del mercato, ma legittimi altresì uno Stato “interventista”, volto a correggere gli assetti spontanei del mercato»¹¹.

I diritti sociali, e il diritto al lavoro *in primis*, costituiscono il nesso inscindibile tra il modello politico-economico e il modello costituzionale-democratico: «I diritti sociali, derivazione non solo storica, ma logica, del principio di uguaglianza [...], diventano un connotato ineliminabile della democrazia, al pari dei diritti fondamentali nati nel tronco dell'idea di libertà»¹². Viepiù che «la garanzia dei diritti di libertà è condizione perché le prestazioni sociali dello Stato possono essere oggetto di diritti individuali; la garanzia dei diritti sociali è condizione per il buon funzionamento della democrazia, quindi per un effettivo godimento delle libertà civili e politiche»¹³.

L'obiettivo delle Carte costituzionali del Secondo dopoguerra è quello di estendere il «principio democratico oltre la sfera dei tradizionali rapporti politici, strettamente intesi, alla intera struttura complessiva della comunità statale»¹⁴, così da attenuare le conseguenze

¹⁰ G. LA PIRA, *Il valore della Costituzione italiana*, in *Cronache sociali*, 31/1/1948, ora in ID., *La Casa comune. Una Costituzione per l'uomo*, a cura di U. DE SIERVO, Firenze, 1966, p. 285. Sul nesso tra diritto al lavoro come diritto sociale e concezione del ruolo attivo dello Stato nel governo dell'economia v. A. PREDIERI, *Pianificazioni e Costituzione*, Milano, 1963; U. POTOTSCHING, *I pubblici servizi*, Padova, 1964 e, con riguardo specificamente al diritto al lavoro, U. PROSPERETTI, *La funzione del diritto del lavoro nella politica economica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1964, p. 891 ss.

¹¹ M. OLIVETTI, *Art. 1*, cit., p. 32. Cfr. anche, *ex multis*, Q. CURZIO, *Perché rifare la costituzione economica italiana*, Bologna, 1996; N. IRTI, *L'ordine giuridico del mercato*, Roma-Bari, 2001, p. 93 ss.

¹² M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in *Democrazia e diritto*, 4/1994-1/1995, p. 111. In altre parole, nel costituzionalismo moderno il grado di garanzia costituzionale dei «valori e bisogni primari della persona, storicamente e culturalmente determinati» definisce la «qualità di una democrazia» (R. GRECO, *Diritti sociali, logiche di mercato e ruolo della Corte costituzionale*, in *Quaderni di giustizia*, 2-3, 1994, p. 255).

¹³ M. MAZZIOTTI, *Diritti sociali* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, XII, Milano, 1964, p. 805. Nello stesso senso v. M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, cit., p. 84 ss.

¹⁴ V. CRISAFULLI, *Costituzione e protezione sociale*, in ID., *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952, p. 115.

socialmente più pregiudizievole che il precedente modello economico-sociale fondato sulla proprietà aveva prodotto. Affinché un ordinamento possa dirsi democratico non è dunque più sufficiente guardare al rapporto tra governanti e governati o alla garanzia del pluralismo politico giacché, «per essere realmente tale, per garantire l'effettività del principio di democraticità, [l'ordinamento] deve porsi necessariamente anche quale Stato sociale»¹⁵.

Nonostante le turbolenze innescate dalle lotte di classe, il modello economico-costituzionale postbellico (e le formule compromissorie che lo sottendono¹⁶) è quello che ha segnato i successi più duraturi. Grazie anche alla spinta del boom economico del dopoguerra e alla conseguente diffusa condizione di benessere, le Costituzioni dello Stato democratico sociale sono infatti riuscite per un lungo periodo a realizzare una parte del loro programma costituzionale, facendo crescere progressivamente le opportunità di lavoro, i diritti e la dignità dei lavoratori.

Nondimeno, a partire dagli anni Settanta si è cominciata a manifestare una crepa nel modello dello stato sociale che all'inizio degli anni Ottanta è sfociata in una vera e propria frattura alimentata dalle politiche neoliberali del Governo Thatcher e dall'amministrazione Reagan e dall'imporsi della Cina come economia mondiale; infine, dagli anni Novanta, la crescente influenza della grande finanza internazionale e della globalizzazione ha cominciato a eclissare del tutto la gestione keynesiana dell'economia¹⁷.

¹⁵ C. COLAPIETRO, *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello Stato sociale*, Padova, 1996, p. 344.

¹⁶ «Il compromesso socialdemocratico si basa su tre fondamentali pilastri: il sostegno macroeconomico della domanda, finalizzato a mantenere l'attività economica quanto più prossima alla piena occupazione; politiche di redistribuzione del reddito e fornitura di servizi sociali con una fiscalità fortemente progressiva; un equilibrio di capacità contrattuale tra lavoratori e imprese tale da consentire ai salari reali di crescere di pari passo con gli aumenti di produttività, mantenendo così inalterata la quota di reddito afferente al lavoro dipendente» (così M. CASSETTI, *Metamorfosi del capitalismo, ruolo dello Stato e diritti sociali. Una riflessione sugli effetti della rivoluzione neoliberale*, in A. CALORE, F. MAZZETTI (a cura di), *I confini mobili della cittadinanza*, Torino, 2019, p. 22).

¹⁷ Cfr. J. SMITHIN, *Macroeconomic Policy and the Future of Capitalism, The revenge of the Rentiers and the Threat to Prosperity*, Cheltenham, 1996. Il termine globalizzazione è peraltro ingannevole perché, da un lato, «sembra designare un fenomeno recente, quando invece la mondializzazione dei commerci, delle monete, dei rapporti tra gli Stati, delle dominazioni di alcuni popoli su altri popoli ha secoli alle

In questo nuovo contesto, un ruolo chiave è giocato – con la complicità delle politiche neoliberali dei Governi nazionali – dalla potenza tecnologica, che, favorendo la circolazione internazionale di beni, servizi, capitali, comunicazione e conoscenza, è venuta a rappresentare non soltanto la fenomenologia della terza rivoluzione industriale, ma anche – con essa – uno strumento di rivincita per il dogma dell'autoregolazione dei mercati.

Di qui, a cascata, la crisi del ruolo costituzionale dello Stato nel perseguimento dell'obiettivo della piena realizzazione del diritto al lavoro. Crisi che tuttavia è stata celata per molto tempo dalla coltre del benessere diffuso, sino alla crisi economica che, nel 2010, ha colpito anche l'Eurozona rompendo il velo di Maya che era calato sullo stato di prolungata apatia delle istituzioni democratiche.

Nell'ambito dell'Unione Europea l'attuazione del disegno costituzionale di un *welfare state* fondato sul lavoro ha fatalmente risentito di una dogmatica sopravvalutazione della libera concorrenza e poi una politica sovranazionale ormai anch'essa decisamente orientata verso il progressivo contenimento della spesa pubblica per il sociale e la privatizzazione, con una drastica limitazione della facoltà degli Stati di realizzare autonome politiche di bilancio. La stessa logica marcatamente neoliberale che ha paralizzato i poteri costituiti negli Stati costituzionali oggi sottende tutti i principali indirizzi "politico-costituzionali" dell'Unione Europea, quali quelli realizzati con la moneta unica, con il patto di stabilità e con la banca centrale europea. Scelte, queste, teologicamente orientate a privare gli Stati nazionali di uno strumento di importanza essenziale per la realizzazione del programma costituzionale.

Se infatti lo Stato sociale poteva funzionare bene grazie a uno stretto collegamento tra le politiche economiche del circuito Governo-Parlamento e le politiche monetarie governate dalla banca centrale nazionale, la progressiva trasformazione della banca centrale in un organo sempre più indipendente e sempre più scollegato dall'indirizzo politico risponde, esattamente all'opposto, a una logica neoliberale¹⁸.

spalle» e, dall'altro lato, «nasconde che il vero e traumatico fenomeno nuovo consiste nella libertà di movimento dei capitali e la conseguente mondializzazione del rapporto tra creditori e debitori» (G.U. RESCIGNO, *La Costituzione come garanzia*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2018, p. 9).

¹⁸ Cfr. C. CROWE-E.E. MEADE, *The evolution of central bank governance around the world*, in *Journal of Economic Perspective*, 4/2007, p. 69 ss. 22

Conseguentemente, nemmeno il modello economico-sociale al quale fu assegnato il compito di garantire la sicurezza e l'uguaglianza tra i cittadini e che ha caratterizzato per quasi mezzo secolo le scelte politiche di molti Paesi europei sembra essere oggi in grado di «combinare l'efficienza economica con il progresso sociale e la piena occupazione, lo sviluppo con il benessere»¹⁹.

In questo scenario, la nuova sfida del costituzionalismo “occidentale” dovrebbe essere, molto in generale, quella di fronteggiare costruttivamente – o perlomeno di contenere – l'avanzata dell'ideologia neoliberale, tornando a insistere sulla centralità della dignità umana nell'ordinamento internazionale e sovranazionale europeo. La sfida del costituzionalismo italiano dovrebbe essere, a sua volta e di rincalzo, quella di riportare alla luce il valore su cui è fondata la Repubblica, cioè il lavoro come principio ordinatore dell'organizzazione sociale, come fattore di sviluppo della personalità e della dignità sociale dell'individuo, come chiave di lettura del principio democratico e, conseguentemente, anche come un effettivo “*controlimite*” da opporre al processo sovranazionale di progressiva erosione dello stato democratico sociale.

È appunto di questi aspetti che vorrei occuparmi nelle riflessioni che seguono.

2. Il fondamento lavorista della Repubblica italiana

La scelta della formulazione letterale dell'articolo 1 della Costituzione repubblicana, con riferimento al suo fondamento lavorista, discende direttamente da una discussione sulla forma di stato, cioè sull'opzione tra prospettiva socialista (Repubblica di lavoratori) e prospettiva democratico-sociale (Repubblica fondata sul lavoro)²⁰. La

¹⁹ B. VENEZIANI, *La crisi del Welfare state e i mutamenti del diritto del lavoro in Italia*, in *Rivista giuridica del lavoro e delle relazioni industriali*, 1996, p. 71. La spesa pubblica, è stato ricordato, non appare più in grado di far fronte «all'insieme di richieste - tra loro anche contraddittorie - che si scaricano su di essa [...] Il patto di coesistenza tra l'accumulazione privata e l'intervento statale che si è espresso attraverso le polifunzioni della spesa pubblica non sembra in grado di reggere alle modificazioni intervenute sul terreno economico e sociale» (P. BARCELLONA, *Dallo Stato sociale allo Stato immaginario*, Torino, 1994, p. 195).

²⁰ Cfr. Atti dell'Assemblea costituente, Assemblea plenaria, seduta pomeridiana del 22 marzo 1947, p. 2381. Si trattava della discussione tra l'emendamento Fanfani, quello che poi è stato approvato determinando il tenore dell'articolo 1 e l'emenda-

conseguenza di questa scelta è duplice. Se da un lato essa equivale a negare con forza che la qualifica specifica di “lavoratore” (o addirittura, di lavoratore subordinato) possa assurgere a discriminare per la partecipazione o meno alla vita politica del Paese²¹, dall’altro lato essa implica, con eguale forza, la centralità del lavoro sia come strumento di realizzazione dell’essere umano e della sua dignità sociale sia come strumento di ricostruzione economica e politica dell’Italia uscita distrutta dal Secondo conflitto mondiale.

In estrema sintesi, il fondamento della Repubblica italiana *sul* lavoro assegna «al lavoro la funzione di supremo criterio valutativo della posizione da attribuire ai cittadini nello stato»²² e, al contempo, il significato di «principio di struttura, necessario all’individuazione e definizione dell’ordinamento italiano vigente»²³.

Il che è già di per sé sufficiente per comprendere come il fondamento lavorista riveli la prospettiva nella quale va inquadrato l’inte-

mento Basso-Amendola («Repubblica di lavoratori»), che alludeva sostanzialmente a una diversa forma di stato, inconciliabile con le altre disposizioni costituzionali. Cfr. C. ESPOSITO, *Commento all’art. 1 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, p. 13. C. MORTATI, *Art. 1*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione, Artt. 1-12*, Bologna-Roma, 1975, p. 13, enfatizza questa scelta, evidenziando che l’emendamento Basso-Amendola guardava a uno stato monoclasse ed «escludente» dominato dai prestatori d’opera subordinati. In senso contrario, G.U. RESCIGNO, *Lavoro e Costituzione*, in *Diritto pubblico*, 1/2009, pp. 52-53, sostiene che le due formulazioni erano «intercambiabili» e che dunque «non sarebbe cambiato nulla», posto che il riferimento ai lavoratori non mirava a individuare i soli lavoratori salariati ma tutti i lavoratori.

²¹ È proprio per questa ragione che in Assemblea costituente è stata rifiutata la proposta di qualificare la Repubblica italiana come una «Repubblica di lavoratori». Se così fosse stato, almeno stando all’opinione prevalente (cfr. *supra*, nota 21), si sarebbe introdotto un principio antinomico con la restante parte del dettato costituzionale, cioè un principio in base al quale era teoricamente possibile riservare i diritti politici (art. 48 Cost.) ai soli lavoratori e non già a «tutti i cittadini», come espressamente sancisce il primo comma di quell’articolo, e come conferma anche l’art. 49 Cost. che consente ai cittadini medesimi – e non già ai lavoratori in senso stretto – di associarsi in partiti politici per partecipare alla politica nazionale.

²² C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1957, p. 160.

²³ Al quale pertanto «non potrebbe non disconoscersi la costituzionalità materiale, senza amputare arbitrariamente di uno dei suoi tronconi originari e fondamentali la figura complessiva dell’ordinamento» (V. CRISAFULLI, *Appunti preliminari sul diritto al lavoro nella Costituzione*, cit., p. 166). Al punto che «ogni modifica coinvolgente i diritti sociali porterebbe ad una alterazione della sua forma» (L. CARLASSARE, *Forma di Stato e diritti fondamentali*, in *Quaderni costituzionali*, 1995, p. 43).

ro ordinamento costituzionale, che è poi quella della tutela concreta e “contestualizzata” della persona umana e della sua dignità sociale nell’ambito di una nuova concezione dello Stato²⁴. Il fatto che l’assetto repubblicano si regga sull’attività antropologica che meglio esprime la dimensione sociale dell’agire umano offre pertanto una chiave di lettura formidabile per orientare l’interpretazione complessiva dei principi fondamentali e per comprendere l’intera architettura costituzionale²⁵.

Per queste ragioni, benché una parte della dottrina abbia voluto intendere, nel riferimento dell’articolo 1, un richiamo alle altre disposizioni costituzionali in cui si esplicita il principio lavorista²⁶, sembra più convincente la diversa lettura che eleva il principio in questione a elemento di «novità»²⁷ strutturale e caratterizzante dell’ordinamento repubblicano²⁸. E vi è chi si spinge sino a affermare che il lavoro è il principio giuridico fondamentale, nel senso di *superiorem non recognoscens*, della Carta repubblicana²⁹.

²⁴ Cfr. M. LUCIANI, *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la Repubblica democratica sul lavoro*, in *ADL*, 2010, p. 632 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 Costituzione italiana*, Roma, 2006, p. 200.

²⁵ Conclusioni a cui si può peraltro giungere anche seguendo un approccio meno “materialista” al concetto di lavoro enunciato nell’art. 1. In questo senso, si è sostenuto che «non è il lavoro nella sua materialità (o la forza che da essa promana) che fonda la Repubblica, ma è la Repubblica, nella sua Carta costituzionale, che sceglie di porre a suo fondamento il lavoro», pertanto «il lavoro non è il “fondamento fondante” la forza sociale dalla quale la Repubblica prende origine (e che in qualche modo fondandola la trascende dinamicamente) ma è la sua norma di principio, accanto a quella democratica, dalla quale, pertanto, dovrebbe derivarne, insieme all’assetto *fondamentale* della costituzione politica democratica, che si articola nella parte relativa all’ordinamento della Repubblica, un altrettanto fondamentale assetto della sua costituzione formale economica da ricercarsi, in particolare, nella parte relativa ai diritti e doveri dei cittadini attinenti essenzialmente ai rapporti economici» (G. DI GASPARE, *Il lavoro quale fondamento della Repubblica*, in *Diritto pubblico*, 3/2008, pp. 869-870).

²⁶ C. ESPOSITO, *Commento all’art. 1 della Costituzione*, cit., pp. 12-15.

²⁷ Atti dell’Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, Adunanza plenaria, resoconto sommario del 24 gennaio 1947, p. 163.

²⁸ C. MORTATI, *Art. 1*, cit., p. 14. Più recentemente, in senso conforme, v. M. OLIVETTI, *Art. 1*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, 2006, p. 31.

²⁹ Così G.U. RESCIGNO, *Lavoro e Costituzione*, cit., p. 48, per cui «il lavoro, e solo il lavoro, è il massimo valore riconosciuto, e dunque costituisce il principio giuridico fondamentale al quale tutti gli altri sono, o dovrebbero essere subordinati».

In effetti è proprio nel lavoro che si radica gran parte del principio personalista, con riferimento all'aspetto "dinamico" del libero sviluppo della personalità³⁰, tanto è vero che esso è qualificato nei termini di «fondamentale diritto di libertà della persona umana»³¹; ed è sempre nel lavoro che si ritrova altresì lo strumento principale, tra quelli approntati dalla Costituzione repubblicana, per garantire il concorso di ciascuno al progresso materiale e spirituale della società in ossequio al principio solidaristico. Il lavoro, in definitiva, permette la rimozione della principale causa di esclusione dalla vita politica della comunità, divenendo così sostanza sociale della cittadinanza, non più intesa solo come un mero *status* formale, ma come effettiva inclusione nel tessuto "vivente" della Repubblica³².

Ne consegue che il lavoro è situato al centro di un intreccio di principi fondamentali unitamente ai quali deve essere interpretato per coglierne appieno le implicazioni. Il nesso con il principio di uguaglianza sostanziale e con l'articolo 4 della Carta repubblicana conferma ad esempio che il principio lavorista presenta nel suo complesso una dimensione positiva e costruttiva, volta alla creazione di quella «omogeneità sociale» che è indispensabile per il «corretto funzionamento della democrazia»³³, dovendosi reputare del tutto superate le prime let-

³⁰ E, prima ancora, «quando si tratta di lavoro subordinato o salariato, la tutela del lavoratore» equivale alla «tutela della sua libertà come persona» (N. URBINATI, *Art. 1*, Roma, 2017, p. 47).

³¹ Così la sentenza Corte cost. n. 108 del 1994, richiamandosi alla sentenza n. 45 del 1965. Il diritto al lavoro non può allora non essere considerato alla stregua di un diritto fondamentale che afferma solennemente la libertà «da ogni intervento esteriore diretto ad impedire l'esercizio di una attività lavorativa o la scelta e il modo di esercizio della medesima», essendo pertanto una libertà che esprime «un'estensione generale» poiché si «rifer[isce] a tutti i cittadini» (C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, cit., p. 160; in senso difforme v. però A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, Padova, 2003, p. 74 ss.). Sempre in questo senso si ritiene libera la scelta del (proprio) lavoro o professione, allo stesso modo in cui si considera libera «l'opzione del luogo dove svolgere la medesima; libera, com'è naturale, è l'individuazione della controparte per cui svolgerla in forma autonoma o subordinata e libero, almeno in principio, è il suo svolgimento» (F. MANCINI, *Costituzione e movimento operaio*, Bologna, 1986, p. 113). Cfr. anche V. ONIDA, *Eguaglianza e diritti sociali*, in *Corte costituzionale e principio di eguaglianza*, Padova, 2002, p. 8 ss.

³² Cfr. G. ZAGREBELSKY, *Fondata sul lavoro*, cit., p. 13; G.M. FLICK, *Lavoro, dignità e Costituzione*, in *Rivista AIC*, 2/2018, p. 5; M. SALVATI, *Art. 4*, cit., p. 105.

³³ L. CARLASSARE, *Conversazioni sulla Costituzione*, Padova, 2011, p. 87.

ture dottrinali che vedevano nella norma lavoristica l'affermazione di una libertà negativa³⁴.

Ogni tentativo di accreditare una lettura così anacronistica del principio lavorista si scontrerebbe peraltro con la sua innegabile natura di *Staatszielbestimmung*, cioè di disposizione finalistica implicante, sulla scorta del prototipo rappresentato dall'art. 157 della Costituzione di Weimar, l'azione positiva dello Stato per il perseguimento dell'obiettivo stabilitovi³⁵.

Da un altro punto di vista, non meno importante, il fondamento nel lavoro della Repubblica si lega saldamente all'essenza del principio democratico, al punto che nell'articolo 1 il lavoro non soltanto è «sancito come condizione di legittimazione della caratura democratica della Repubblica»³⁶ ma è altresì elevato, in stretta connessione con gli altri primi quattro articoli della Carta, a strumento principe per una partecipazione “proattiva” del cittadino alla vita repubblicana.

Nonostante la chiara scelta di fondo circa la formulazione letterale dell'articolo 1, che si è ricordata in premessa, la dottrina ha nondimeno discusso a lungo sul riferimento, classista o meno, alla figura del lavoratore nei principi fondamentali³⁷. Una prima lettura porterebbe a individuare un legame stringente tra l'articolo 1 e gli articoli 35 e seguenti della Costituzione, alludendo implicitamente a quella «repubblica di lavoratori» salariati che l'Assemblea Costituente invero respinse insieme all'impostazione del relativo emendamento (Basso-Amendola)³⁸.

³⁴ Diretta cioè a far sì «che i pubblici poteri si astengano da qualsiasi intervento rivolto ad impedire l'attività del lavoro dei privati» (M. MAZZIOTTI, *Il diritto al lavoro*, Milano, 1956, p. 57 ss.). Sulle varie interpretazioni dell'art. 4 Cost. v. F. MANCINI, *Art. 4*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione, Artt. 1-12*, Bologna-Roma, 1975, p. 199 ss.

³⁵ Cfr. C. BUZZACCHI, *Il lavoro. Da diritto a bene*, Milano, 2019, p. 12.

³⁶ *Ivi*, pp. 12-13.

³⁷ Anche se sembra non potersi dubitare che un'attenzione particolare vada riservata alla classe dei lavoratori salariati, posto che la Costituzione «reca in germe una nuova concezione dei rapporti sociali, è ancora in fase di svolgimento, sicché, permanendo tuttora il loro stato di parziale assoggettamento di fronte ad altre classi, viene reso necessario l'impiego di appositi, speciali mezzi di tutela, indirizzati a correggerlo» (C. MORTATI, *Art. 1*, cit., p. 13).

³⁸ In sintesi, essendo il fondamento del principio lavorista riconducibile «a una sottesa contrapposizione capitale/lavoro, di evidente matrice ideologica», allora ne «discende[rebbe] la sostanziale implicita rappresentazione classista del rapporto tra lavoratore subordinato (quale proletario) e datore di lavoro (quale capitalista)»; se il principio lavorista è inteso come principio “classista”, allora la Repubblica dovrebbe

Una seconda lettura, che sembra essere più convincente, porta invece a valorizzare proprio il nesso che intercorre tra l'articolo 1 e l'articolo 4, secondo comma, della Costituzione, il quale configura un significato universale dei termini lavoratore e lavoro, tale da ricomprendervi qualsiasi attività umana idonea a concorrere al progresso materiale o spirituale della società³⁹.

Stando a questo secondo approccio (decisamente più adeguato del primo per fare della Costituzione un efficace «strumento di integrazione delle forze sociali»⁴⁰) sono da considerarsi lavoratori nel significato costituzionale tanto i prestatori d'opera dipendenti, quanto gli imprenditori, piccoli e grandi, e i liberi professionisti. Ma lo sono anche i pensionati, che non vengono certo sottratti ai doveri di solidarietà sociale incombenti su tutti gli altri lavoratori, e, soprattutto, i disoccupati senza colpa, purché impegnati nella ricerca di un'occupazione, giacché anche la ricerca di un lavoro è un dovere funzionale al raggiungimento delle finalità sancite dall'art. 4, secondo comma, della Costituzione.

Il riferimento ai lavoratori di cui al secondo comma dell'articolo 3 Cost. non deve pertanto trarre in inganno, quantunque vi sia certamente sottesa la sensibilità dei Costituenti per quelle drammatiche lotte di classe che caratterizzarono il periodo storico precedente all'avvento della Costituzione repubblicana e che avevano per protagonisti i membri di una classe sociale *ab origine* svantaggiata sul piano economico, sociale e giuridico. Ed è proprio con riferimento a tale condizione di svantaggio che i Padri fondatori hanno deciso di chiamare lo Stato-co-

attuare siffatto indirizzo politico-costituzionale «spostando, con la legislazione, il baricentro dei rapporti economici a favore dei lavoratori subordinati». Ne deriva allora che «i termini “lavoro” e “lavoratore” sono da riferirsi, nella Costituzione, sostanzialmente al lavoro subordinato» (G. DI GASPARE, *Il lavoro quale fondamento della Repubblica*, cit., p. 865).

³⁹ Si tratta dunque del «lavoro di tutti, non solo manuale, ma in ogni sua forma di espressione umana» (Commissione per la Costituzione, Relazione del Presidente della Commissione, 6 febbraio 1947, p. 4). V. *ex multis*, C. ESPOSITO, *Commento all'art. 1 della Costituzione*, cit., p. 14. Ciò non toglie che la Costituzione si impegna a tutelare tutti i soggetti socialmente deboli, ovvero «i lavoratori subordinati e, fra questi, i lavoratori manuali» (M. MAZZIOTTI, *Lavoro (dir. cost.)*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXIII, Milano, 1973, p. 339). V. il dibattito nella III Sottocommissione per la Costituzione e P. POMBENI, *Il gruppo dossettiano e la fondazione della democrazia italiana*, Bologna, 1979, p. 262 ss.

⁴⁰ Atteso che «a quella Costituzione si guardava come a un modello in cui riconoscersi» (A. CARIOLA, *Art. 4*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, 2006, p. 118).

munità a intervenire con l'obiettivo dell'eguaglianza sostanziale, ma senza con ciò aderire a quell'impostazione classista-esclusivista che alcuni Costituenti, spinti da un sentimento di totalizzante appartenenza ideologica, miravano a affermare⁴¹.

In virtù della sua collocazione sistematica, l'articolo 4 della Costituzione non detta quindi una disciplina puntuale dei rapporti giuridici attinenti al lavoro, ma piuttosto enuncia principi generali che si esplicano nei compiti politico-costituzionali che gravano, da un lato (primo comma), sullo Stato-apparato, chiamato a intervenire sul mercato del lavoro⁴², e, dall'altro lato (secondo comma), sullo Stato-comunità, chiamato a contribuire con la forza lavoro (*lato sensu*) al progresso materiale e/o spirituale della società.

Il fondamento dell'Italia sul lavoro non può e «non vuole essere solo espressione riassuntiva e giustificativa delle singole disposizioni sul lavoro», essendo piuttosto espressione della condivisa intenzione di «considerarlo elemento basilare cui si deve far capo per cogliere l'esatto significato delle successive disposizioni relative al complesso dei rapporti etico-sociali ed economici»⁴³. Il fatto che la Costituzione

⁴¹ Sicché, il riferimento alla parola «lavoratori» al secondo comma dell'articolo 3 della Costituzione «deve essere sostituito dalla parola “cittadini” (tutti i cittadini): basta leggere l'intera e complessa frase per capire che, se vi sono ostacoli di ordine economico e sociale che limitano di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini (e qui il testo dice proprio “cittadini”), e se la rimozione di tali ostacoli di fatto è necessaria per il pieno sviluppo della persona umana (e quindi di nuovo la frase parla di tutti i cittadini in quanto persone), la effettiva partecipazione alla organizzazione politica, economica e sociale del Paese di nuovo deve riguardare tutti i cittadini e non solo i lavoratori». Tanto è vero che la norma «non dice, e non può dire quali sono gli ostacoli di ordine economico e sociale, non dice e non può dire come possono essere rimossi, in che cosa consiste il pieno sviluppo della persona umana, come si costruisce e si valuta la effettiva partecipazione alla organizzazione politica, economica e sociale; non può dire tutte queste cose perché [...] si tratta inevitabilmente di questioni politiche, che chiedono ricognizioni, valutazioni e programmi politici». Ciò che piuttosto può e deve dire la norma è che «il Parlamento, in quanto massimo rappresentante del popolo, ogni *x* anni, sistematicamente e costantemente, dovrebbe valutare se esistono e quali sono gli ostacoli di ordine economico e sociale, decidere i programmi necessari e sufficienti per rimuoverli progressivamente in un numero di anni ragionevole, perseguendo un obiettivo di perfezionamento (lo sviluppo della persona umana) che non ha limiti» (G.U. RESCIGNO, *Lavoro e Costituzione*, cit., pp. 38-39).

⁴² In questo senso C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, cit., p. 157 ss.; F. MANCINI, *Art. 4*, cit., p. 200 ss.; ID., *Costituzione e movimento operaio*, Bologna, 1986, p. 41 ss.

⁴³ C. MORTATI, *Art. 1*, cit., pp. 13-14.

preveda specifiche garanzie e azioni positive a tutela dei lavoratori e del lavoro risponde a un fine preciso: la rimozione dei privilegi (per gli uni) e degli ostacoli (per gli altri) che, di fatto, pongono gli individui su piani diversi, impedendo un'uguaglianza effettiva⁴⁴.

E così la rete interpretativa che intreccia fra loro gli articoli 1, 3 e 4 della Costituzione permette di meglio definire il significato e le implicazioni di fondo della scelta apicale dei Costituenti – ossia la scelta di fondare la Repubblica sul lavoro – rispetto ai compiti che ne derivano per i poteri costituiti⁴⁵. Gli ostacoli di ordine economico e sociale di cui si discute, limitando la partecipazione dei lavoratori alla comunità, contrastano il fondamento lavorista della democrazia repubblicana in quanto «precludono il raggiungimento della pienezza della cittadinanza, di cui al comma 1»⁴⁶; è dunque per il tramite della rimozione di tali ostacoli che si raggiunge l'obiettivo della *pari dignità sociale* del lavoratore⁴⁷ in funzione di una cittadinanza politicamente attiva.

D'altro canto, come si è già accennato, il diritto al lavoro s'intreccia anche con il principio personalista, assicurando l'«estrinsecazione della personalità umana nel suo nucleo essenziale e intangibile»⁴⁸. E così, fatalmente, il fondamento lavorista finisce per qualificare anche la peculiarità del valore dignitario recepito nella Carta costituzionale, essendo il lavoro inteso sia come strumento di affermazione della per-

⁴⁴ Cfr. V. CRISAFULLI, *Diritto al lavoro, diritto di sciopero, libertà di organizzazione sindacale: diritti (fondamentali) concorrenti*, in ID., *Stato, Popolo, Governo*, Milano, 1985, p. 302 ss. Vi è naturalmente un nesso con il fine della «effettiva affermazione dell'uguaglianza formale nella società civile (*pari dignità sociale*) e nei confronti dello Stato (*davanti alla legge*) anche dei lavoratori, in quanto cittadini» (G. DI GASPARE, *Il lavoro quale fondamento della Repubblica*, cit., p. 872).

⁴⁵ M. LUCIANI, *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la Repubblica democratica sul lavoro*, cit., p. 635.

⁴⁶ G. DI GASPARE, *Il lavoro quale fondamento della Repubblica*, cit., p. 872. In questo senso v. anche C. ESPOSITO, *Il lavoro nella Costituzione*, in *Dir. lav.*, I, 1954, p. 157; G. SILVESTRI, *Il lavoro nella Costituzione italiana*, in M. CARRIERI, C. DAMIANO, A. LATTIERI, U. ROMAGNOLI, G. SILVESTRI (a cura di), *Il sindacato e la riforma della Repubblica*, Roma, 1997, p. 76 ss.

⁴⁷ Cfr. C. SMURAGLIA, *Il lavoro nella Costituzione*, in *Riv. giur. lav. prev. soc.*, 2007, p. 429. In relazione alla qualificazione *sociale* della solidarietà, si veda, tra i tanti, G. FERRARA, *La pari dignità sociale (Appunti per una ricostruzione)*, in AA.VV., *Studi in onore di Giuseppe Chiarelli*, II, Milano, 1974, p. 1089 ss., specialmente p. 1099 ss.

⁴⁸ G. SILVESTRI, *Il lavoro nella Costituzione italiana*, cit., p. 78. Cfr. anche, *ex multis*, A. BARBERA, *Art. 2*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Artt. 1-12, Bologna-Roma, 1975, p. 50 ss.

sonalità dell'individuo⁴⁹ sia, e al contempo, come espressione della pari dignità sociale⁵⁰. Il primo comma dell'articolo 4 della Costituzione descrive l'attività lavorativa come libertà fondamentale⁵¹ e quindi rende il lavoro «strumento di affermazione della personalità»⁵², garanzia di autonomia contrattuale (arrivando a configurare una «riserva di normazione contrattata»⁵³) e «fonte di legittimazione sociale per la titolarità e l'esercizio di ogni altra posizione, ad iniziare dalla proprietà privata»⁵⁴. L'interconnessione tra l'art. 4 e l'art. 2 (nel riconoscimento delle formazioni sociali) offre poi una copertura costituzionale di massimo livello anche alla libertà sindacale sancita dall'art. 39 Cost.⁵⁵

L'elasticità del concetto del lavoro come strumento di libertà permette di porre sotto il manto protettivo della tutela costituzionale qualsiasi attività lavorativa nella quale si esprime la dignità umana, non potendosi ammettere alcuna distinzione valoriale tra le diverse tipologie di mansione svolta (sino a doversi smussare anche il dualismo categoriale – o “classista” – che si legge tra le righe dell'art. 4)⁵⁶.

⁴⁹ Tale interpretazione è data da A. BALDASSARRE, *Diritti sociali* (voce), in *Enciclopedia giuridica*, XXI, Roma, 1989 e ID., *Diritti della persona e valori costituzionali*, Torino, 1997.

⁵⁰ P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984, p. 104.

⁵¹ Cfr. su questo aspetto, M. MAZZIOTTI, *Lavoro (dir. cost.)*, cit., p. 340, il quale richiama Corte costituzionale, sentenza n. 45 del 1965.

⁵² A. CARIOLA, *Art. 4*, cit., p. 121.

⁵³ *Ivi*, p. 123.

⁵⁴ *Ivi*, p. 121.

⁵⁵ Cfr. *ex multis*, G. PERA, *Libertà sindacale*, in *Enciclopedia del diritto*, XXIV, Milano, 1974; G. GIUGNI, *Art. 39* in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Artt. 35-40, Bologna-Roma, 1975; A. D'ALOIA, *Art. 39*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, 2006; e, più recente, C. SALAZAR, *La Costituzione interpretata dalle parti sociali*, in *Costituzionalismo*, 2/2018. Si veda anche G. ZAGREBELSKY, *Fondata sul lavoro*, cit., pp. 35-38, 45-47.

⁵⁶ Una parte della dottrina ritiene infatti che, mentre il secondo comma dell'art. 4 Cost. si riferirebbe a qualsiasi attività socialmente utile, il primo comma riguarderebbe – e tutelerebbe – i lavoratori che si trovano in una condizione peculiare (in quanto è solo pel tramite della propria forza lavoro che essi riescono a guadagnare i mezzi di sussistenza). Cfr. U. NATOLI, *Limiti costituzionali dell'autonomia privata nel rapporto di lavoro*, I, Milano, 1955, p. 58 ss. E peraltro, anche se si può, ovviamente, non condividere questa lettura, è certo che – come suggerisce proprio la lettura sistematica del principio lavorista – un'attenzione particolare va prestata per «quelle forme di lavoro e quei lavoratori che ne hanno maggior bisogno», onde «sia affermato che quei lavoratori manuali o in genere subordinati, che storicamente sono stati esclusi dalla direzione

Ma come il riconoscimento dei diritti inviolabili operato dal principio personalista trova un contraltare nell'affermazione dei doveri di solidarietà, similmente il diritto al lavoro include anche la dimensione del dovere al lavoro, che è imposta proprio dalla *ratio* del fondamento lavorista dello stato democratico-sociale⁵⁷. Il secondo comma dell'articolo 4 sancisce infatti un dovere funzionale alla garanzia "ultima" dei diritti costituzionalmente riconosciuti, esigendo dai titolari di questi ultimi un contributo essenziale alla sopravvivenza stessa della Repubblica e quindi della comunità umana che ne inverte il sottostante assetto sociale⁵⁸.

I Costituenti hanno deciso di enfatizzare la dimensione "doverosa" del lavoro in virtù della «centralità etica» del lavoro, di modo che anche coloro i quali non abbisognano di lavorare per vivere sono comunque chiamati a «svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società» (art. 4, secondo comma, Cost.)⁵⁹. Tramite il lavoro, infatti, l'individuo è inserito in un contesto relazionale che lo rende pienamente partecipe della vita sociale, tanto più che, proprio mediante il lavoro, la persona «restituisce alla società (in termini di progresso generale) ciò che da essa ha ricevuto e riceve in termini di diritti e di servizi»⁶⁰, in conformità sia al vincolo descritto in termini

economica e politica del Paese, abbiano diritto di parteciparvi» (C. ESPOSITO, *Commento all'art. 1 della Costituzione*, cit., p. 12).

⁵⁷ È del resto proprio in virtù della previsione del dovere di lavorare che la disposizione esprime la dimensione sociale del lavoro, coordinandosi con l'art. 38 Cost. che garantisce l'istituto dell'assistenza sociale agli inabili, escludendo dal godimento del beneficio i disoccupati volontari. In questo senso si vedano F. MANCINI, *Art. 4*, cit., p. 63 ss.; P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984, p. 107.

⁵⁸ Cfr. F. MANCINI, *Art. 4*, cit., pp. 257-259. Per una lettura "autonoma" dei due commi si veda A. D'ANTONA, *Il diritto al lavoro nella Costituzione e nell'ordinamento comunitario*, in *Riv. giur. lav. prev. soc.*, 1999, p. 17 ss.

⁵⁹ Con riguardo alla relazione tra l'art. 1, primo comma, Cost. e il secondo comma dell'art. 4 Cost., C. ESPOSITO, *Commento all'art. 1 della Costituzione*, cit., p. 12, ha scritto: «l'ordinamento giuridico conosce (e riconosce) la importanza fondamentale che ha il lavoro in Italia e che perciò in Italia tutti devono lavorare, ricchi e poveri, indipendentemente dal bisogno personale di trarre dal lavoro il proprio sostentamento. Essa inoltre, dando al lavoro il significato di una attiva partecipazione alla costruzione dell'Italia, fa che il diritto al lavoro proclamato dall'art. 4 della Costituzione assuma una colorazione pubblicistica».

⁶⁰ M. LUCIANI, *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la Repubblica democratica sul lavoro*, cit., p. 637.

generalissimi dall'articolo 2 (segnatamente, con riferimento ai «doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale»)⁶¹ sia allo stesso fondamento lavorista richiamato nell'articolo 1 della Carta.

Il dovere di lavorare, in quanto espressamente connesso alla solidarietà sociale di cui all'articolo 2 della Costituzione, è dunque da considerarsi un dovere costituzionale dotato di un fondamento etico o, quantomeno, attinente alla «virtù civica»⁶². La percezione di un simile dovere come *idem sentire* da parte della generalità dei consociati – oltre il (e al di sopra del) carattere normativo della Costituzione e delle leggi che ne danno attuazione – è, in definitiva, la *condicio sine qua non* di una società autenticamente libera. Nessun obbligo giuridico potrebbe del resto sostituirla (motivo per il quale il secondo comma dell'articolo 4 non impone un obbligo specifico che, se violato, determina una qualche sanzione)⁶³.

Di qui ben si comprende perché i diritti e la Costituzione «altro non sono che una serie di significati. Funzionano fino a che il loro senso è socialmente condiviso. Altrimenti scompaiono, insieme ai valori che garantiscono, senza necessità di colpi di Stato o di mutamenti istituzionali»⁶⁴.

Certo è che questa percezione dovrebbe essere alimentata da un agire “costituzionalmente conforme” dei poteri costituiti.

⁶¹ Sul rapporto tra il dovere di lavorare e i doveri di solidarietà dell'art. 2 Cost., v. A. CERRUTI, *Il dovere di concorrere al progresso materiale o spirituale della società nello Stato costituzionale di diritto*, in M. CAVINO, I. MASSA PINTO (a cura di), *Il lavoro oggi*, Bologna, 2013, p. 189 ss.; F. GRANDI, *Doveri costituzionali e obiezione di coscienza*, Napoli, 2014, p. 52 ss.

⁶² Per G. ZAGREBELSKY, *Fondata sul lavoro*, cit., p. 26, il dovere di lavorare di cui al secondo comma dell'art. 4 Cost. è infatti un dovere che «attiene alla solidarietà sociale (art. 2) che è, prima di tutto, una virtù civica che, mancando di sanzioni giuridiche, ha valore essenzialmente morale, ma non per questo è meno essenziale». Cfr. anche A. CARIOLA, *Art. 4*, cit., p. 127 ss.

⁶³ Il lavoro non può infatti considerarsi alla stregua di un dovere giuridico che, se violato, comporta puntuali conseguenze sanzionatorie; se così fosse, sarebbe necessario prevedere un'autorità che sia chiamata a giudicare se l'attività svolta da un individuo concorra o meno al progresso materiale o spirituale della società e che, in caso di giudizio negativo, indichi precise sanzioni. La doverosità di cui parla il secondo comma dell'articolo 4 della Costituzione è piuttosto «un principio giuridico, e cioè una proposizione generica e generale», che tuttavia «da sola non prescrive alcun comportamento specifico» (G.U. RESCIGNO, *Lavoro e Costituzione*, cit., p. 28).

⁶⁴ L. FERRAJOLI, *L'oblio del patto. L'impresa-governo contro ogni regola dalla parte dei forti*, in *Cerchio Quadrato*, 22/1994.

E qui si torna all'enorme questione della deriva neoliberale del modello economico, cui si è accennato nel paragrafo introduttivo. Recepita dal livello sovranazionale di governo, più facilmente permeabile dalle ragioni del mercato in quanto privo di una vera Costituzione, la logica neoliberale ha potuto imporsi al livello statale, trasformando i compiti delle istituzioni politico-rappresentative e l'imprescindibile «colorazione pubblicistica» che il lavoro assume nella Costituzione italiana⁶⁵.

3. L'(in)attuazione e la (conseguente) crisi del diritto al lavoro

Nella parte relativa ai diritti – scriveva Calamandrei – la Costituzione italiana contiene «una polemica contro l'assetto economico della società presente, del cui rinnovamento, che la Costituente non ha avuto tempo di compiere essa stessa, ha tracciato un programma per l'avvenire, affidato alla fedeltà costituzionale del legislatore ordinario»⁶⁶. Senonché – prosegue l'autore – «la fedeltà del legislatore ordinario è quasi interamente mancata»⁶⁷.

Forse basterebbe questa datata riflessione per descrivere qual è, ancora oggi, lo stato dell'arte, se non fosse che la situazione di mancato rinnovamento dell'assetto economico-sociale si è via via aggravata sot-

⁶⁵ C. ESPOSITO, *Commento all'art. 1 della Costituzione*, cit., p. 12.

⁶⁶ P. CALAMANDREI, *La Costituzione e le leggi per attuarla* (1955), in ID., *Opere giuridiche. Volume III. Diritto e processo costituzionale*, Roma, 2019, p. 558. La necessità dell'intervento dei pubblici poteri discende direttamente da «un disegno costituzionale che impone una continua azione volta alla “trasformazione della società”» (M. RUOTOLO, *La lotta alla povertà come dovere dei pubblici poteri. Alla ricerca dei fondamenti costituzionali del diritto a un'esistenza dignitosa*, in *Diritto pubblico*, 2/2011cit., p. 402) e che deve estrinsecarsi nella redistribuzione delle risorse economico-finanziarie e di sostentamento, da un lato, e, dall'altro lato, nel libero sviluppo della personalità dell'individuo affinché questi sia *libero* di partecipare attivamente alla vita economica e politica della società. Cfr. su questi aspetti A. PREDIERI, *Pianificazione e Costituzione*, Milano, 1963. Sul secondo comma dell'articolo 3 della Costituzione si segnalano, tra i tanti, B. CARAVITA, *Oltre l'eguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3 comma 2 della Costituzione*, Padova, 1984; A. GIORGIS, *La costituzionalizzazione dei diritti all'eguaglianza sostanziale*, Napoli, 1999; A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale: contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Padova, 2002.

⁶⁷ P. CALAMANDREI, *La Costituzione e le leggi per attuarla*, cit., p. 558.

to la spinta della globalizzazione neoliberale, sino a potersi oggi realisticamente parlare di una crisi della forma di stato.

L'elenco delle responsabilità per la mancata attuazione del programma costituzionale ispirato dal principio lavorista è lungo, ma di certo non si sbaglia se si comincia col riflettere sul compito "storico" del legislatore italiano, che era poi quello di realizzare le plurime declinazioni del diritto al lavoro attraverso la costruzione di un sistema sociale completamente innovativo, basato su un sostanziale rovesciamento degli equilibri costituzionali tra libertà, uguaglianza e lavoro affermati nella società "vetero-liberale".

Nella visione *lato sensu* keynesiana che sottende le Costituzioni dello Stato democratico sociale, il compito delle istituzioni non era soltanto quello di rendere effettive le garanzie costituzionali che circondano il diritto al lavoro ma anche quello di governare il mercato del lavoro o, quantomeno, di introdurre vincoli e controlli efficaci alle dinamiche spontanee di domanda e offerta di lavoro⁶⁸ e ciò sia in considerazione della minore fiducia nella capacità del mercato di autoregolarsi, tipica dell'impostazione di fondo dello stato post-liberale, sia in ragione del fatto che la ricostruzione della struttura sociale a partire dal fondamento lavorista richiedeva agli organi dell'indirizzo politico uno sforzo progettuale della nuova società che completasse efficacemente lo schizzo abbozzato in Costituzione. In questa prospettiva, l'estrema difficoltà di trovare un bilanciamento soddisfacente tra i beni costituzionali in gioco senza però potersi servire di quell'energia politica straordinaria che soltanto la Costituente poteva vantare (e che purtroppo si decise, com'è noto, di non sfruttare), rappresenta certamente un'attenuante di non poca importanza per i ritardi e le omissioni dei partiti politici e degli organi del potere costituito, sebbene non ne elida le responsabilità complessive.

Il diritto al lavoro, nella sua doppia anima di libertà di scelta e di libertà di esercizio – e cioè di diritto scisso «tra la proclamazione del diritto e la direttiva inerente alla promozione delle condizioni che lo rendono effettivo»⁶⁹ – permette di configurare, da un lato, il nucleo inviolabile di un diritto di libertà ascrivibile all'individuo come "persona

⁶⁸ Cfr. F. MANCINI, *Costituzione e movimento operaio*, cit., p. 113.

⁶⁹ V. ONIDA, *Luci e ombre nella giurisprudenza costituzionale in tema di sciopero*, in *Giur. cost.*, I, 1969, p. 927. Per una riflessione più ampia su tali aspetti mi sia consentito rinviare a A. APOSTOLI, *L'ambivalenza costituzionale del lavoro tra libertà individuale e diritto sociale*, Milano, 2005.

sociale” e, dall’altro lato, un interesse costituzionalmente protetto a una politica del lavoro, un interesse che cioè «può essere [esaustivamente] soddisfatto *solo* mediante una serie di prestazioni dei pubblici poteri»⁷⁰. L’affermazione del diritto al lavoro, così come le sue possibili limitazioni volte a salvaguardare altri principi dell’ordinamento, richiede pertanto un attento bilanciamento tra interessi potenzialmente divergenti che spetta anzitutto e principalmente al legislatore definire⁷¹.

A complicare le cose, gli equilibri costituzionali che attengono al diritto al lavoro andrebbero valutati alla luce del valore “super-costituzionale” che trascende la dimensione personalistica del diritto in questione. È infatti nel *dovere* di lavorare imposto dal secondo comma dell’articolo 4 che si estrinseca l’inscindibile rapporto tra lavoro e forma di stato.

Naturalmente il legame tra diritto al lavoro, eguaglianza sostanziale e solidarietà costituisce «la garanzia di un rapporto elastico, in continua evoluzione, indefinibile *a priori*, aperto ad ulteriori e nuovi campi di applicazione del diritto stesso»⁷². Ciò nonostante, la legislazione sul lavoro nei primi vent’anni dall’entrata in vigore della Costituzione ha seguito un’impostazione liberale classica, difficilmente compatibile con l’esigenza di promuovere i valori costituzionali di riferimento. Una legislazione che predisponesse una tutela «per lo più di tipo *compensativo*», che «non scalfiva le cause della disuguaglianza»⁷³, arrivando così a disattendere una delle più significative innovazioni della Carta del ’48. Il sistema costruito dal legislatore si è rivelato doppiamente insoddisfacente: «agli occupati non garantisce la certezza della loro permanenza sul posto di lavoro» e «ai disoccupati o inoccupati non promette la certezza di una possibile futura allocazione

⁷⁰ F. MANCINI, *Costituzione e movimento operaio*, cit., p. 32 (corsivo mio).

⁷¹ V. su questo aspetto L. MENGONI, *Fondata sul lavoro: la Repubblica tra diritti inviolabili dell’uomo e doveri inderogabili di solidarietà*, cit., p. 8; M. PERSIANI, *Diritto al lavoro e autorità dal punto di vista giuridico*, in *ADL*, 2000, p. 22. Il fatto che il Costituente non abbia dato un’indicazione precisa al legislatore circa le vie da percorrere o i vincoli da rispettare per la sua effettiva realizzazione non è una dimenticanza, ma un’omissione voluta, posto che è compito delle pubbliche istituzioni determinare tempi, modi e mezzi maggiormente idonei a soddisfare il precetto costituzionale proprio perché le condizioni economiche e sociali della Repubblica sono destinate a mutare, anche con una certa rapidità (v. C. LA MACCHIA, *La pretesa al lavoro*, Torino, 2000, p. 6).

⁷² A. BALDASSARRE, *Diritti sociali* (voce), cit., p. 16.

⁷³ F. CARINCI, R. DE LUCA, P. TOSI, T. TREU, *Diritto del lavoro*, Torino, 2003, p. 7.

al lavoro»⁷⁴. È soprattutto rispetto a questi ultimi che la Repubblica sembra essere stata incapace di approntare quella tutela universalistica che l'ampiezza del significato e del valore costituzionale del "lavoro" lasciava chiaramente intendere⁷⁵. Posto che l'assenza di lavoro pregiudica la libertà e la dignità della persona, deprivandola «di un elemento essenziale della personalità sociale tipica del mondo contemporaneo», sarebbe stata congrua, rispetto ai valori costituzionali, «la scelta di una prospettiva generale che mett[esse] al primo posto il diritto al lavoro di chi non ce l'ha rispetto alla rigida tutela del lavoro dei già occupati»⁷⁶.

⁷⁴ B. VENEZIANI, *La crisi del Welfare state e i mutamenti del diritto del lavoro in Italia*, cit., p. 94.

⁷⁵ «Con risolutezza, con incisività e, fino a qualche tempo fa, con una ragionevole misura di successo lo Stato ha agito [...] soprattutto a tutela degli occupati»; ma, sul «piano della tenuta del legame sociale questo significa che il diritto al lavoro non unisce ma differenzia, diversifica e spezza la solidarietà, cioè il codice genetico di ogni *welfare*» (B. VENEZIANI, *La crisi del Welfare state e i mutamenti del diritto del lavoro in Italia*, cit., p. 93 ss.). Cfr. anche C. MORTATI, *Il diritto al lavoro secondo la Costituzione della Repubblica*, in *Atti della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla disoccupazione*, IV, Roma, 1953, p. 6 ss.; ID., *Il lavoro nella Costituzione*, cit., p. 162 ss.; V. CRISAFULLI, *Diritto al lavoro, diritto di sciopero, libertà di organizzazione sindacale*, cit., p. 256 ss. È stato in proposito sostenuto che «la mancata soddisfazione dell'aspettativa da parte del disoccupato sia che derivi da omissione delle predisposizioni legislative necessarie, sia che derivi dalla insufficienza di queste, o anche da eventi imprevisi, genera l'obbligo di indennizzare il disoccupato, in modo da reintegrarlo nella situazione che avrebbe dovuto ottenere con il conferimento del posto di lavoro, in base ad una responsabilità che deriva per lo Stato dall'art. 4» (C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, cit., p. 251). Infatti, deve escludersi che l'art. 4, primo comma, della Costituzione fondi una pretesa giuridica azionabile dai singoli davanti a un giudice per la fondamentale ragione che la norma «non stabilisce a quale lavoro si ha diritto. Né a quanto lavoro. Né dove il lavoro deve trovarsi perché il diritto non possa ritenersi leso» (U. ROMAGNOLI, *Dal lavoro ai lavori*, in *Lavoro e diritto*, 1/1997, p. 4). Si veda anche, in una prospettiva più recente, G. ZAGREBELSKY, *Fondata sul lavoro*, cit., pp. 39-43.

⁷⁶ G. SILVESTRI, *Il lavoro nella Costituzione italiana*, cit., p. 83. Si è affermato che «dopotutto, il diritto del lavoro si è sempre preoccupato più del lavoro che stanca che del lavoro che manca. È sempre stato il diritto di chi il lavoro ce l'ha» (U. ROMAGNOLI, *Il diritto del lavoro: quale futuro*, in M. CARRERI, C. DAMIANO, A. LATTIERI, U. ROMAGNOLI, G. SILVESTRI, R. TERZI (a cura di), *Il sindacato e la riforma della Repubblica*, Roma, 1997, p. 63). Invero, spesso lo Stato ha agito «soprattutto a tutela degli occupati» e sul «piano della tenuta del legame sociale questo significa che il diritto al lavoro non unisce ma differenzia, diversifica e spezza la solidarietà, cioè il codice genetico di ogni *welfare*» (B. VENEZIANI, *La crisi del Welfare state e i mutamenti del diritto del lavoro in Italia*, cit., p. 93). Cfr. sul punto anche M. NAPOLI, *Politiche del*

Conseguentemente, «il diritto al lavoro non ha mai creato [...] una pretesa che si potesse mettere nelle mani dei soggetti»⁷⁷.

Peraltro, le cause che hanno portato alla sterilizzazione del principio lavorista sono molteplici e intersecano inevitabilmente anche il sistema delle relazioni industriali e le complessità dell'esperienza sindacale che si è concretizzata, non solo nel nostro Paese, nell'attività di associazioni e movimenti attivi nei diversi settori del lavoro salariato. Non è possibile ripercorrerle in questa sede. Quel che può qui rilevarsi è tuttavia che lo stretto legame intercorso con i partiti e il sistema politico – per ragioni funzionali (peso del welfare sulle condizioni di operai e delle loro famiglie) – ha fatto sì che anche i sindacati, quanto meno fin verso la fine del secolo scorso, abbiano concorso e rappresentato un fattore di attacco e di riduzione, non sempre con successo, delle condizioni di disuguaglianza sociale.

Più in generale, se è vero che il principio lavorista trovò parziale attuazione in sede legislativa, anzitutto con la Legge 20 maggio 1970, n. 300⁷⁸ (Statuto dei lavoratori), a partire dalla metà degli anni Settanta lo Stato sociale – o quel poco che ne era stato effettivamente realizzato – cominciò a denunciare i primi segni di un cedimento strutturale indotto, da un lato, dalla evidente incapacità dell'organizzazione politica statale di svolgere non solo il ruolo di imprenditore illuminato, promotore di un'economia virtuosa orientata a fini sociali, «ma anche quello più modesto di regolatore dell'economia e della società»⁷⁹ e, dall'altro lato, dal deperimento di quell'insieme di valori grazie ai quali in Occidente erano state attuate forme di intervento «(normativo

lavoro, occupazione, diritto, Milano, 1988, p. 14 ss.; N. ROSSI, «Meno ai padri, più ai figli», Bologna, 1997.

⁷⁷ G. GIUGNI, *Il diritto al lavoro e le trasformazioni dello Stato sociale*, in M. NAPOLI (a cura di), *Costituzione, lavoro, pluralismo sociale*, Milano, 1998, p. 60 ss.

⁷⁸ V., *ex multis*, A. FRENI, G. GIUGNI, *Lo Statuto dei lavoratori*, Milano, 1971; G. GHEZI, G.F. MANCINI, L. MONTUSCHI, U. ROMAGNOLI, *Statuto dei lavoratori*, in SCIALOJA-BRANCA (a cura di), *Commentario del Codice civile*, Bologna-Roma, 1972.

⁷⁹ C. AMIRANTE, *Diritti fondamentali e diritti sociali nella giurisprudenza costituzionale*, in AA.VV., *Diritti di libertà e diritti sociali tra giudice costituzionale e giudice comune*, Napoli, 1999, p. 234, il quale peraltro sottolinea come il declino dello Stato sociale si misuri non tanto nelle insufficienze del quadro normativo quanto piuttosto nella situazione di inefficienza e di corruzione dell'amministrazione pubblica e nell'esigenza di limitare drasticamente le politiche redistributive e le richieste (rivolte allo Stato) di prestazioni sociali.

e redistributivo) dello Stato e della spesa pubblica volte ad assicurare prestazioni e sicurezze per fasce sempre più numerose di cittadini»⁸⁰.

Dopo gli interventi “demolitori” avutisi a cavallo del nuovo millennio, il punto più critico della svolta neoliberale del legislatore italiano è probabilmente ravvisabile nelle riforme intervenute nel 2012 e nel 2015 volte a introdurre maggiore flessibilità nel mercato del lavoro sull’onda della *policy* sovranazionale europea della c.d. flessicurezza. A dispetto della definizione di “*flexicurity*”, che avrebbe dovuto indicare l’attitudine di tali strategie legislative a conciliare l’obiettivo della flessibilità con quello della sicurezza del posto di lavoro, «le molteplici riforme che sono intervenute [...] hanno potenziato la *flexibility* con molto minor riguardo per la *security*»⁸¹.

La responsabilità istituzionale della mancata attuazione del fondamento lavorista della Repubblica sembra dunque principalmente ricadere sugli organi statuali dell’indirizzo politico e quindi sui partiti politici che hanno condiviso le responsabilità di governo⁸², anche se di recente non mancano timidi segnali in controtendenza (come il c.d. decreto dignità, oggi legge 9 agosto 2018, n. 96, che, correggendo la

⁸⁰ P. BARCELLONA, *Il declino dello Stato. Riflessioni di fine secolo sulla crisi del progetto moderno*, Bari, 1998, p. 193.

⁸¹ C. BUZZACCHI, *Il lavoro. Da diritto a bene*, cit., p. 66, che osserva anche come «il declino e la crisi degli strumenti collegati all’art. 19 dello statuto erano già stati avvertiti prima della stagione riformatrice legata al paradigma della flessicurezza; mentre il superamento dell’art. 18 si è compiuto nell’arco di un solo biennio» (*ivi*, p. 67).

⁸² Il vecchio diritto del lavoro con i suoi diritti e le sue garanzie conquistate in decenni di lotte, è stato dissolto, in Italia, da una serie di controriforme: «l’individualizzazione dei rapporti di lavoro, attraverso la sostituzione della contrattazione collettiva nazionale con quella aziendale e con quella individuale e la subordinazione della prima alla seconda e della seconda alla terza; l’abbandono del vecchio modello del rapporto di lavoro a tempo indeterminato in favore di una molteplicità di rapporti di lavoro individuali, atipici, flessibili, saltuari, precari e perciò privi di garanzie; l’abbassamento generalizzato, in nome della competitività, dei salari reali, benché questi incidano ormai meno del 10% sui costi della produzione; la neutralizzazione del conflitto sociale e la rottura dell’unità dei lavoratori, divisi, umiliati e messi in competizione tra loro dalla pluralità dei contratti di lavoro e dall’imposizione, come negli stabilimenti Fiat, della rinuncia ai loro diritti sotto il ricatto dei licenziamenti; la soppressione infine, con il Jobs Act e con l’abrogazione dell’art. 18 dello Statuto dei diritti dei lavoratori, della stabilità del lavoro perfino nel tradizionale rapporto di lavoro a tempo indeterminato, in contrasto, tra l’altro, con il “diritto alla tutela contro ogni licenziamento ingiustificato” previsto dall’art. 30 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea» (L. FERRAJOLI, *Articolo uno: lavoro e sovranità popolare*, in L. BALDISSARA, M. BATTINI (a cura), *Lavoro e cittadinanza. Dalla Costituente alla flessibilità: ascesa e declino di un binomio*, Milano, 2017, p. 21).

riforma del lavoro del 2014/2015, risponde almeno in parte all'istanza di sicurezza del lavoro).

Non pare tuttavia essere solo questo il punto di "frattura" tra il portato dell'azione istituzionale e il progetto disegnato dalla Carta del 1948. Un ulteriore fattore di indebolimento del valore costituzionale del diritto al lavoro sembra infatti doversi imputare anche alla timidezza dell'indirizzo giurisprudenziale della Corte costituzionale in questo ambito.

La Corte era infatti chiamata a colmare, da un lato, molte delle lacune dovute alle incertezze e ai contrasti interpretativi che la dottrina aveva sin dal principio manifestato (e che peraltro continua a manifestare) in relazione allo statuto del lavoro e dei diritti sociali e, dall'altro lato, a tradurre le formulazioni costituzionali in materia sociale in una fonte di diritti "giustiziabili"⁸³.

Poiché infatti il diritto al lavoro era stato definito «una situazione soggettiva di obbligo per lo Stato, e quindi per gli organi di esso»⁸⁴, tra gli studiosi si era cominciato a dubitare seriamente della sua "giustiziabilità". Peraltro la stessa questione si poneva inizialmente anche per gli altri diritti sociali, proprio perché la loro natura di diritti "(im)perfetti", cioè di pretese che richiedono l'intervento del legislatore, poneva un problema fondamentale in ordine alla possibilità, per gli organi di garanzia costituzionale, di intervenire "contro" il legislatore per promuoverne le condizioni atte a renderli effettivi⁸⁵. A ciò si aggiunga che, se nel campo delle libertà fondamentali vi è già il problema del loro contenuto essenziale e dei loro limiti, la questione si fa molto più complessa proprio con riguardo ai diritti sociali, la cui affermazione può notoriamente esigere «la disciplina o la riduzione dell'ambito di altri

⁸³ Cfr. V. ONIDA, *Eguaglianza e diritti sociali*, cit., p. 107.

⁸⁴ V. CRISAFULLI, *Appunti preliminari sul diritto al lavoro nella Costituzione*, cit., p. 167.

⁸⁵ L'esigenza di effettività di questi diritti trova infatti la propria ragion d'essere nel fatto che la garanzia costituzionale «non è una garanzia di tipo semplicemente legale o legislativo, ma è la garanzia propria dei diritti costituzionali (spesso diritti inviolabili) e dei valori costituzionali (spesso dei valori primari o supremi)», motivo per il quale «il fondamento della pretesa non sta nella legge che la rende eventualmente e gradualmente possibile in concreto, ma nella Costituzione» (F. MODUGNO, *I "nuovi diritti" nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, 1995, p. 66). In particolare, sul concetto di (in)effettività di un diritto di natura sociale v. R. GUASTINI, *Diritti*, in P. COMANDUCCI, R. GUASTINI (a cura di), *Analisi e diritto 1994. Ricerche di giurisprudenza analitica*, Torino, 1970; D. ZOLO, *Libertà, proprietà ed eguaglianza nella teoria dei diritti fondamentali*, in L. FERRAJOLI, *Diritti fondamentali*, Roma-Bari, 2001.

diritti, specie economici [...] attraverso l'azione dei pubblici poteri», sicché qui «il problema dei limiti diviene centrale, e si intreccia con quello delle risorse di cui i pubblici poteri possono disporre e dei modi per assicurarne la raccolta»⁸⁶. È noto, del resto, che la predisposizione ad opera del legislatore nazionale degli strumenti organizzativi e finanziari necessari per assicurare l'effettività dei diritti sociali è strettamente collegata nei diversi momenti storici alle condizioni politico-economiche e istituzionali dei singoli Stati.

È indubbio che, da questo punto di vista, alla Corte si debbano ascrivere anche dei meriti. È stata infatti la giurisprudenza costituzionale a consentire ai diritti sociali, da un lato, di acquisire lo *status* di diritti fondamentali e, dall'altro lato, di dotarsi delle garanzie di effettività proprie delle situazioni giuridiche soggettive "perfette"⁸⁷. E così i diritti sociali sono divenuti diritti azionabili sia nei rapporti interprivati sia nei confronti dello Stato⁸⁸, avendo il giudice costituzionale fatto seguire, al riconoscimento formale di tali situazioni giuridiche soggettive, anche la loro tutela costituzionale, equiparandola – sin dove possibile – a quella degli altri diritti garantiti nella Carta fondamentale⁸⁹.

Nell'esemplare sentenza n. 455 del 1990 – in materia di tutela della salute – la Corte ha chiaramente sancito che i diritti sociali possono assurgere al rango di «diritti inviolabili e irretrattabili della persona, in quanto espressioni di valori o principi costituzionali supremi», spingendo la dottrina ad affermare che «la compatibilità del concetto di diritto inviolabile con quello di diritto sociale e persino con quello di diritto a prestazioni positive da parte dei pubblici poteri può ritenersi ormai acquisita»⁹⁰.

⁸⁶ V. ONIDA, *La Corte e i diritti*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Il diritto costituzionale a duecento anni dall'istituzione della prima cattedra in Europa*, Padova, 1998, p. 177 ss.

⁸⁷ A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, cit. p. 13.

⁸⁸ P. BARCELLONA, *Il declino dello Stato*, cit., p. 185.

⁸⁹ Da ciò consegue, vale la pena di ricordarlo, che la violazione dei diritti sociali costituisce motivo di illegittimità costituzionale delle norme di legge in contrasto con tali diritti, «rilevabile dalla Corte costituzionale in sede di sindacato di legittimità; e ciò vale anche nel caso di violazione di norme finalistiche, la cui attuazione è demandata al potere legislativo, le quali, pur essendo poco incisive nei confronti di comportamenti omissivi del legislatore, possono comunque invalidare le leggi che si propongono in contrasto con quei fini» (C. COLAPIETRO, *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello Stato sociale*, cit., p. 363).

⁹⁰ F. MODUGNO, *I "nuovi diritti" della giurisprudenza costituzionale*, Torino, 1995, p. 67.

Ma, con eguale chiarezza, in quella stessa pronuncia e nel filone giurisprudenziale che ne seguì, la Corte configurò tali diritti inviolabili come diritti «finanziariamente condizionati» sino a sostenere la necessità del bilanciamento del diritto fondamentale alla salute «con il valore dell'equilibrio finanziario, presupposto della continuità dell'intervento pubblico nel settore»⁹¹.

Poi vi fu finalmente un'inversione di rotta avviata con la sentenza n. 309 del 1999 che portò via via al sostanziale capovolgimento della discutibile impostazione precedente, con la felice affermazione del concetto di «nucleo irriducibile» dei diritti di prestazione collegato all'ambito inviolabile della dignità umana, anche se, a fronte della progressiva riduzione delle risorse pubbliche, la Corte è tornata a insistere sull'argomento della necessaria «opera di contenimento della spesa» (sentenze n. 203 del 2008, 341 del 2009, 330 del 2011 e 187 del 2012)⁹².

Tuttavia, è proprio con riguardo alla tutela del diritto al lavoro che la Corte sembra avere abdicato al compito di garantire una tutela realmente rispondente all'ambizione del progetto costituzionale.

Come è noto, nella fase di approccio iniziale al nuovo edificio costituzionale, le pronunce della Corte che hanno fatto riferimento al diritto al lavoro quale parametro del giudizio di costituzionalità hanno insistito soprattutto sull'aspetto «programmatico» dell'art. 4 della Costituzione, definito norma diretta a «promuovere le condizioni che rendono effettivo» tale diritto, cioè atta ad esaurirsi in «un'affermazione sul piano costituzionale della importanza sociale del lavoro che, senza creare rapporti giuridici perfetti, costituisce un invito al legislatore a che sia favorito il massimo impiego delle attività libere nei rapporti economici»⁹³.

⁹¹ Corte costituzionale, sentenza n. 416 del 1995.

⁹² Cfr. C. BUZZACCHI, *Il lavoro. Da diritto a bene*, cit., p. 91 ss.

⁹³ Corte costituzionale, sentenza n. 3 del 1957, in *Giur. cost.*, 1957, p. 18. In relazione al problematico ma necessario rapporto fra norma «programmatica» ed intervento del legislatore, la Corte ha più volte affermato che l'art. 4 è una norma di indirizzo, alla cui attuazione provvede, innanzitutto, il legislatore ordinario che, usando della propria discrezionalità politica, deve ragionevolmente bilanciarla con gli altri diritti costituzionalmente garantiti e con gli altri interessi pubblici parimenti meritevoli di tutela costituzionale (Corte costituzionale, sentenze n. 61 del 1965, n. 7 del 1966, nn. 16 e 102 del 1968, n. 114 del 1970, n. 85 del 1974, n. 103 del 1977, n. 109 del 1983, n. 52 del 1985, n. 248 del 1986). Nella decisione n. 81 del 1969 il giudice costituzionale afferma molto chiaramente, con riguardo al diritto al lavoro, che «non si tratta di un diritto soggettivo all'occupazione o al suo mantenimento, ma dell'affermazione di un

A questa prima fase “interpretativa”, che assegnava all’art. 4 il ruolo di norma eminentemente programmatica e di indirizzo, la dottrina ha reagito ricercando e individuando ulteriori e più pregnanti significati, che potessero rivelare le implicazioni immediatamente precettive e quindi la diretta azionabilità della norma in oggetto⁹⁴. E anche grazie a questi stimoli, alcuni piccoli passi in avanti sono pure stati fatti. Ad esempio si è giunti ad affermare che, nonostante il diritto al lavoro non si identifichi con il diritto alla stabilità del posto di lavoro, tuttavia ciò non esclude di poter ricondurre all’art. 4 della Costituzione, da un lato, una tutela diretta contro i licenziamenti arbitrari⁹⁵, e, dall’altro lato, un «vero e proprio diritto del lavoratore all’esecuzione della prestazione»⁹⁶.

Il problema principale resta però ancora quello delle possibili limitazioni del diritto al lavoro volte a garantire la tenuta sistematica del complesso ordito su cui si regge lo stato sociale, delicata materia in cui al legislatore è stata concessa un’amplissima discrezionalità⁹⁷.

principio programmatico che in quanto tale impone alle pubbliche istituzioni di adoperarsi affinché esso non resti privo di riscontro pratico, sia ponendo le condizioni indispensabili affinché tutti possano liberamente esercitare questo loro diritto, sia predisponendo un mercato del lavoro idoneo a creare la massima occupazione possibile» (Corte costituzionale, sentenza n. 81 del 1969, in *Giur. cost.*, 1969, I, p. 1150).

⁹⁴ Cfr. A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, cit., p. 14 ss., nonché D. BIFULCO, *L’inviolabilità dei diritti sociali*, Napoli, 2003, p. 159 ss.

⁹⁵ Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 176 del 1986, in *Giur. cost.*, 1986, I, p. 1368, e n. 97 del 1987.

⁹⁶ C. ALESSI, *Professionalità e contratto di lavoro*, Milano, 2004, p. 3. L’aspetto positivo del diritto di libertà si qualifica come «libertà di svolgere un’attività corrispondente alla propria scelta e alle proprie capacità professionali, nel senso che il lavoratore che viene assunto in un determinato posto di lavoro per esercitare determinati compiti professionali deve esser messo in grado di svolgere mansioni ragionevolmente corrispondenti alla qualifica professionale per la quale è stato assunto, salvo una diversa determinazione dell’interessato» (A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, cit., p. 15).

⁹⁷ La stessa Corte costituzionale ha affermato «che, a parte il carattere meramente programmatico del precetto di cui all’art. 4 della Costituzione, la concreta disciplina del diritto al lavoro rientra nella discrezionalità del legislatore il quale può dettare limiti a tutela di interessi pubblici e di valori primari» (Corte costituzionale, ordinanza n. 365 del 1993, in *Giur. cost.*, 1993, II, p. 2906). Indirizzo che stride con il punto di vista di chi ha osservato che la presenza in Costituzione di un catalogo di diritti sociali ha trasformato la realizzazione dello Stato sociale, per la quale è prioritaria la decisione circa il reperimento e la destinazione delle risorse finanziarie, «da questione di valutazione politica in una questione di interpretazione costituzionale e di bilanciamento di interessi costituzionalmente protetti, tra loro in concreto collidenti», spostando «in

Nell'orientamento espresso dalla Corte costituzionale sembra infatti essere prevalso, su ogni altra esigenza, il timore di ingerirsi nelle soluzioni adottate dagli organi dell'indirizzo politico⁹⁸. E ciò soprattutto a causa della «evidente preoccupazione di non alterare o anche soltanto di interferire sui presunti equilibri realizzati dal legislatore tra l'iniziativa economica e la sua utilità sociale, con la conseguenza che i principi costituzionali utilizzati per l'emancipazione individuale non vengono utilizzati in maniera proporzionale per delineare nuovi equilibri sociali»⁹⁹. Il che, come già si è accennato, ha finito per avallare una visione fortemente riduttiva delle implicazioni sistematiche del fondamento lavorista della Repubblica.

Va senz'altro considerata la difficoltà di trovare un punto di equilibrio nella “doppia anima” - diritto di libertà e diritto sociale - del

parte la competenza dal parlamento al potere giudiziario e in definitiva, attraverso l'incidente di costituzionalità, al giudice delle leggi» (L. MENGONI, *I diritti sociali*, in *ADL*, 1998, p. 5). Nondimeno, la Corte costituzionale ha tenuto a precisare, dal canto suo, che «rientra nella discrezionalità del legislatore ordinario la determinazione dell'ammontare delle prestazioni sociali e delle variazioni delle stesse sulla base di un razionale contemperamento di esigenze di vita dei lavoratori che ne sono beneficiari e della soddisfazione di altri diritti pur costituzionalmente garantiti da un lato e delle disponibilità finanziarie dall'altro lato [...] Discrezionalità che questa Corte, che è priva dei necessari poteri istruttori, non può sindacare se non quando emerga la manifesta irrazionalità dei risultati attinti nelle disposizioni impugnate» (Corte costituzionale, sentenza n. 180 del 1982, in *Giur. cost.*, 1982, I, p. 2015). Cfr. anche L. MENGONI, *Fondata sul lavoro: la Repubblica tra diritti inviolabili dell'uomo e doveri inderogabili*, in M. NAPOLI (a cura di), *Costituzione, lavoro, pluralismo sociale*, Milano, 1998, p. 8; M. PERSIANI, *Diritto del lavoro e autorità dal punto di vista giuridico*, in *ADL*, 2000, p. 22.

⁹⁸ Nella sentenza n. 45 del 1965 la Corte ha riconosciuto un ampio margine di discrezionalità al legislatore ordinario chiamato a regolamentare la materia in oggetto, negando che dalle norme costituzionali scaturisse, direttamente in capo ai singoli, un diritto al mantenimento del posto di lavoro in caso di risoluzione arbitraria del rapporto. Come essa ebbe infatti modo di sottolineare, l'art. 4 Cost., «come non garantisce a ciascun cittadino il diritto al conseguimento di una occupazione [...], così non garantisce il diritto alla conservazione del lavoro, che nel primo dovrebbe trovare il suo logico e necessario presupposto» (Corte costituzionale, sentenza n. 45 del 1965, in *Giur. cost.*, 1965, p. 655). Sulla discrezionalità legislativa e sull'eccesso di potere cfr. L. PALADIN, *Osservazioni sulla discrezionalità e sull'eccesso di potere del legislatore ordinario*, in *Riv. trim. dir. pubblico*, 1956, p. 993 ss.; A. PACE, *Ragionevolezza abnorme o stato di emergenza?* in *Giur. cost.*, 1982, p. 108 ss.; G. AZZARITI, *Sui limiti del sindacato di costituzionalità delle leggi: l'eccesso di potere legislativo come vizio logico intrinseco della legge*, in *Giur. cost.*, 1989, p. 653 ss.

⁹⁹ C. COLAPIETRO, *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello Stato sociale*, cit., p. 217.

precetto contenuto nell'articolo 4 Cost. E va anche sottolineato che gli schemi logico-giuridici utilizzati per valutare in concreto la prescrivibilità di alcuni diritti sociali (diritto alla salute, diritto all'istruzione, diritto all'assistenza) diventano indiscutibilmente meno nitidi e più complicati in tema di diritto al lavoro, proprio in virtù della straordinaria complessità delle questioni sottostanti.

In estrema sintesi, pur trattandosi di un'impostazione che in linea di principio non disconosce l'importanza del diritto al lavoro nell'economia complessiva dei beni costituzionalmente garantiti, quella della Corte non è tuttavia una giurisprudenza propensa al pieno riconoscimento dell'alto valore che la Costituzione assegna al diritto-dovere al lavoro in veste di *principio fondamentale*. Basta comparare le sentenze pronunciate dalla Corte in materia di diritto al lavoro con quelle rivolte alla tutela di altri principi fondamentali per rendersi subito conto di come il lavoro rappresenti indubbiamente l'anello "debole" del sistema. La natura delle "concrete" limitazioni a cui il diritto al lavoro è stato sottoposto, sia pure in ragione della presenza all'interno dell'ordinamento costituzionale di interessi generali altrettanto meritevoli di tutela, sembrano rivelare che, in relazione all'art. 4 della Costituzione, la Corte costituzionale ha operato una sorta di bilanciamento "imperfetto" cioè, nella sostanza, a detrimento delle garanzie costituzionali a tutela del lavoro.

Significativi, in tal senso, sono i richiami operati dal giudice costituzionale alla necessità che il diritto al lavoro non leda le «altre libertà costituzionalmente garantite» o «altri interessi ugualmente protetti». Peraltro, l'orientamento che pare emergere con chiarezza da un'analisi complessiva della giurisprudenza costituzionale in tema di "inviolabilità" della situazione giuridica soggettiva *ex art. 4 Cost.*, indica che gli "altri" interessi perseguiti dall'ordinamento sono, in ogni caso, risultati sempre tendenzialmente prevalenti rispetto al diritto al lavoro, sicché quest'ultimo finisce di regola per soccombere rispetto agli altri valori costituzionali¹⁰⁰.

¹⁰⁰ Se le argomentazioni utilizzate dal giudice costituzionale per ratificare determinate scelte legislative sono apparse talvolta insufficienti a giustificare le limitazioni poste ad un diritto così intimamente connesso con la persona (cfr. F. MANCINI, *Costituzione e movimento operaio*, cit., p. 115 ss.), occorre tuttavia sottolineare anche il ruolo importante che la giurisprudenza della Corte ha avuto nel definire (e in qualche caso ampliare) l'estensione contenutistica del diritto al lavoro. Ad esempio, un ruolo sicuramente "creativo" è stato svolto dalla stessa in ordine alla valutazione della

L'effetto di un simile indirizzo giurisprudenziale non è soltanto quello di sminuire il "valore" riconosciuto al lavoro nell'impianto complessivo dei principi supremi dell'ordinamento ma anche quello di condurre, contestualmente, «a un'assolutizzazione delle libertà fondamentali a spese della garanzia dello Stato sociale»¹⁰¹. Conseguenze, queste, piuttosto paradossali se solo si pensa che proprio alla Corte costituzionale spetta il compito di arginare, come ultimo baluardo istituzionale, quel processo di erosione del sistema democratico sociale che nel diritto al lavoro trova il suo asse portante.

Un discorso analogo vale per le limitazioni del diritto al lavoro – inteso come diritto di libertà – dettate dall'interesse pubblico, posto che nell'impianto costituzionale è implicita l'affermazione di un potere statale volto ad assicurare indispensabili forme di regolamentazione pubblicistica che non incidono soltanto sulla libertà di impresa ma, fatalmente, anche sulla libertà del lavoro. Le libertà essenziali che si manifestano nel diritto al lavoro e nella scelta dell'attività lavorativa possono infatti subire deroghe anche stringenti quando, o per la tutela degli stessi lavoratori o per la tutela di altri beni costituzionali protetti dall'ordinamento, il legislatore sia chiamato a imporre particolari limiti o specifici obblighi per l'esercizio di un'attività lavorativa. E così anche il giudice costituzionale ha coerentemente statuito che è «incontestabile che il principio della libertà di scegliere una attività di lavoro non è leso da limitazioni poste dalla legge a tutela di altri interessi e di altre esigenze sociali: ogni libertà trova contemperamenti al contatto di sfe-

costituzionalità dell'esclusione di determinate categorie di lavoratori dall'area della normativa limitativa dei licenziamenti individuali (cfr. M. NAPOLI, *La giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di licenziamenti*, in AA.VV., *Apporto della giurisprudenza costituzionale alla formazione del diritto al lavoro*, Milano, 1988, p. 214 ss.). Il giudice costituzionale ha a tal proposito sottolineato che «al cittadino non sono garantiti il diritto al conseguimento di un'occupazione ed il diritto alla conservazione del posto di lavoro ma, ove siano previsti i casi, i tempi ed i modi dei licenziamenti, la disciplina per essere conforme alla Costituzione deve rispecchiare l'esigenza di un trattamento giuridico eguale per situazioni eguali ed, in relazione ad esse, può essere diversificato solo in presenza di giustificate ragioni» (Corte costituzionale, sentenza n. 176 del 1986, in *Giur. cost.*, 1986, II, p. 1374). Con questa affermazione, la Corte ha fissato un principio che ha costituito il motivo conduttore della giurisprudenza relativa all'estensione della garanzia della stabilità del rapporto di lavoro anche a categorie di lavoratori che il legislatore aveva escluso: in tal modo la tutela del diritto al lavoro è risultata strettamente connessa all'attuazione del principio di uguaglianza.

¹⁰¹ P. HÄBERLE, *Le libertà fondamentali nello Stato costituzionale*, cit., p. 71, che naturalmente teme anche l'ipotesi inversa.

re concorrenti, che siano ugualmente meritevoli di protezione costituzionale». Fondandosi su tali premesse la Corte ha ritenuto che «non comprima il diritto al lavoro l'iscrizione in albi professionali, la determinazione di requisiti particolari per l'accesso ai posti di lavoro e in genere la determinazione di modi e di condizioni per l'assunzione dei lavoratori, la posizione di norme dirette a disciplinare praticamente la soddisfazione del bisogno di impiego»; ha tuttavia giudicato che «limiti di legittimità delle restrizioni ad ogni diritto di libertà è che questo non ne risulti praticamente soppresso ovvero gravemente affievolito o compresso», secondo tramontate logiche corporativistiche¹⁰².

Ma la Corte si spinge molto oltre, sino a definire “insindacabile” la concreta scelta del legislatore – il bilanciamento – relativa ai limiti del diritto al lavoro. Ed è anche in questa eccessiva e preconcepita “apertura di credito” a vantaggio della discrezionalità del legislatore che la Corte rinuncia a un autentico ruolo di garanzia costituzionale del diritto al lavoro sia pure giustificando questa ampia concessione con l'esigenza che la politica resti libera di affermare più ampi interessi sociali. E così il Giudice delle leggi riconosce esplicitamente che il principio della tutela del diritto al lavoro è per sua natura «soggetto ai limiti imposti dal perseguimento di fini sociali a carattere generale che il legislatore, nella sua insindacabile discrezionalità, anche politica può, di volta in volta, valutare e considerare preminenti rispetto agli interessi individuali»¹⁰³. Secondo la Corte è pertanto «intuitivo che, a tutela di interessi pubblici e di esigenze sociali, si debbano operare restrizioni (determinazione di

¹⁰² Corte costituzionale, sentenza n. 61 del 1965, in *Giur. cost.*, 1965, p. 768. La stessa motivazione giustifica la non contrarietà a Costituzione della disciplina concernente l'obbligo di iscrizione in appositi registri per l'esercizio dell'attività di custode e portiere, in quanto «la norma impugnata conferisce all'Autorità di pubblica sicurezza un potere discrezionale che non appare né ingiustificato né illimitato» (Corte costituzionale, sentenza n. 7 del 1966, in *Giur. cost.*, 1966, I, p. 96). Dall'interpretazione dell'art. 4, primo comma, Cost., anche in connessione «al disposto del primo comma dell'art. 35 Cost.», non è possibile far discendere, sostiene il giudice costituzionale, il divieto per il legislatore ordinario di «dettare disposizioni che specificino limiti e condizioni inerenti all'esercizio del diritto [al lavoro] o che attribuiscono all'Autorità amministrativa poteri di controllo, né deriva che siano costituzionalmente illegittime norme le quali, a tutela di interessi generali, conferiscano un potere di autorizzazione, purché l'esercizio di questo sia affidato ad una valutazione discrezionale i cui limiti siano precisati dalla stessa norma attributiva del potere o ricavabili dal sistema generale nel quale essa si inserisce» (*ibidem*).

¹⁰³ Corte costituzionale, sentenza n. 16 del 1968, in *Giur. cost.*, 1968, I, p. 92.

requisiti particolari, determinazione di modi e condizioni per l'assunzione, ecc.)», ciò rientrando «nella discrezionalità del legislatore con l'ovvio limite della totale soppressione o del grave affievolimento del diritto di libertà dei singoli tra cui la scelta dell'attività di lavoro»¹⁰⁴.

Resta il fatto che le indicazioni fornite dal Giudice costituzionale si sono rivelate troppo spesso inidonee a offrire un valido contributo alla piena affermazione del diritto al lavoro, sia nella veste di diritto sociale sia, come si è appena visto, nella veste di diritto di libertà¹⁰⁵.

4. La necessità di una effettiva ricostruzione del modello di Stato sociale, nel paradigma del principio lavorista

Retrocedere nella linea di sviluppo del fondamento lavorista inteso come principio di sistema, significa, molto semplicemente, rinnegare il progetto costituente di stato sociale. Se infatti il lavoro è davvero il «centro e l'archetipo» dei diritti sociali nonché il principio «direttivo dello Stato sociale»¹⁰⁶, ne discende allora che la crisi del lavoro, come diritto e come principio, è all'origine delle tensioni che hanno investito – e tuttora investono – nel loro insieme i valori di riferimento del modello organizzativo iscritto nella Carta, l'esigenza di incisive politiche di *welfare* e di perequazione dei redditi e persino le garanzie di protezione minima dei diritti sociali.

In definitiva, posto che «nello Stato di *Welfare* il reticolo normativo del lavoro è il termometro che ne misura la temperatura democratica, è un indicatore delle sue capacità di lenire le disuguaglianze superflue senza mortificare le necessarie differenze»¹⁰⁷, ne consegue che l'affermarsi di politiche orientate verso il progressivo ridimensionamento delle istanze di giustizia redistributiva e di protezione del lavoro, anche nelle sue forme tradizionali, è una tendenza indubitabilmente in grado di svuotare di significato quel requisito inde-

¹⁰⁴ Corte costituzionale, sentenza n. 248 del 1986, in *Giur. cost.*, 1986, p. 2113.

¹⁰⁵ Cfr., tra gli altri, M. NAPOLI, *Il lavoro e le regole. C'è un futuro per il diritto al lavoro?*, in ID., *Lavoro, diritto, mutamento sociale (1997-2001)*, Torino, 2002, p. 16.

¹⁰⁶ A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, cit., p. 14. Cfr. anche G. SILVESTRI, *Il lavoro nella Costituzione italiana*, cit., p. 78.

¹⁰⁷ B. VENEZIANI, *La crisi del Welfare state e i mutamenti del diritto del lavoro in Italia*, cit., p. 72.

fettibile di coesione sociale che costituisce garanzia della stessa unità nazionale¹⁰⁸.

Di fronte alla disoccupazione crescente, alla sempre più complessa stratificazione sociale e giuridica delle mansioni e dei lavoratori, all'aumento dei ritmi di lavoro, alla rinascita su vasta scala di forme di sfruttamento intensivo della manodopera che si credevano superate con le prime fasi dell'industrializzazione, i nessi tra lavoro e dignità umana, tempo di lavoro e tempo di vita, prassi produttiva e attività improduttive, ossia il rapporto più generale che intercorre fra l'esistenza umana e il lavoro esigono di essere messi, ancora una volta, al centro dell'azione degli organi statali.

I valori del lavoro «debbono pertanto essere difesi, in particolare nei confronti dell'aggressività» della crisi economica¹⁰⁹. Il che, tuttavia, presupporrebbe la capacità del Paese di esprimere coraggiose e autonome politiche di bilancio. Competenza, questa, che oggi è sostanzialmente preclusa dall'ingresso nell'Unione monetaria europea e della quale peraltro in passato le istituzioni italiane fecero di rado buon uso. L'urgente necessità di puntellare lo Stato sociale con azioni positive si scontra pertanto con uno Stato apparato fortemente ingessato e non più «in grado di mantenere gran parte delle sue promesse»¹¹⁰, essendosi oltretutto rivelato inadeguato «a fronteggiare le situazioni di bisogno e di fragilità sociale»¹¹¹.

Sotto la pressione dell'ideologia neoliberale che domina l'economia globale e in assenza di una strategia politica sovranazionale di segno opposto, è inevitabile che i Paesi europei, Italia compresa, siano tentati di (o spinti a) ripensare il progetto politico sottostante al modello di Stato sociale, passando principalmente attraverso il (tentativo di) risanamento economico del bilancio dello Stato: «La pratica della solidarietà, ispirata e diretta dallo Stato, si svuota progressivamente

¹⁰⁸ Cfr. le osservazioni di G. SILVESTRI, *Il lavoro nella Costituzione italiana*, in M. CARRIERI, C. DAMIANO, A. LATTIERI, U. ROMAGNOLI, G. SILVESTRI, R. TERZI, *Il sindacato e la riforma della Repubblica*, Roma, 1997, p. 81.

¹⁰⁹ R. DEL PUNTA, *Il diritto del lavoro tra valore e storicità*, in *Lavoro e diritto*, n. 3/2002, p. 351.

¹¹⁰ C. COLAPIETRO, *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello Stato sociale*, cit., p. 387.

¹¹¹ D. MORANA, *I diritti a prestazione in tempo di crisi: istruzione e salute al vaglio dell'effettività*, in *Rivista AIC*, n. 4/2013, p. 1. Cfr. anche M. D'AMICO, F. BIONDI, *Introduzione*, in ID. (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica*, Milano, 2017, p. 7.

di ogni significato, mano a mano che l'ideologia e l'attuazione della c.d. *privatizzazione generalizzata* distrugge gli strumenti di potere economico (le imprese e i servizi pubblici) e di legittimazione morale che avevano consentito di alimentare la solidarietà sociale con la spesa pubblica»¹¹². D'altro canto, è ormai opinione diffusa che l'impostazione dell'organizzazione statale, basata «sull'aspirazione al governo della società sottraendola alla egemonia del mercato con dosi qualificanti di interventismo statale», sia entrata in una «crisi profonda» e forse irreversibile¹¹³. Da qui la trasformazione «dei contenuti dell'azione di governo e della funzione dell'intervento pubblico sul ciclo economico, che va perdendo il carattere di intervento regolativo di natura complessiva [...], per ridursi sempre più a politica congiunturale, gestione della spesa pubblica e manovra monetaria»¹¹⁴.

E così da una fase di «progressiva estensione dei programmi sociali», estrinsecatasi «in un contesto di sviluppo economico senza precedenti, ed il cui indicatore principale è proprio nella forte espansione della spesa statale»¹¹⁵, da un ventennio a questa parte si è passati a una fase in cui la crisi dello sviluppo economico ha paradossalmente moltiplicato la forza del potere economico-finanziario a danno della sovranità costituzionale.

La stessa attività economica, del resto, non si riferisce più soltanto alla c.d. economia reale, ma anche e soprattutto all'economia finanziaria che, «in una specie di sortilegio, mira a produrre denaro dal denaro»¹¹⁶, senza tenere nella benché minima considerazione quella forza-lavoro che da sempre ha caratterizzato l'attività umana. E così il lavoro «ha perso il suo valore di fondamento della vita sociale ed è diventato un effetto secondario eventuale»¹¹⁷. La finanza, la barbara finanza, è «nemica della Costituzione, oltre che nemica dei popoli su cui si abbatte la sua speculazione»¹¹⁸.

¹¹² P. BARCELLONA, *Il declino dello Stato*, cit., p. 194.

¹¹³ B. VENEZIANI, *La crisi del Welfare state e i mutamenti del diritto del lavoro in Italia*, cit., p. 71.

¹¹⁴ P. BARCELLONA, *Il declino dello Stato*, cit., p. 197.

¹¹⁵ C. COLAPIETRO, *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello Stato sociale*, cit., p. 345. Cfr. sul punto anche E. BALBONI, *I servizi sociali*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1991, p. 844.

¹¹⁶ G. ZAGREBELSKY, *Fondata sul lavoro*, cit., p. 51.

¹¹⁷ *Ivi*, p. 69.

¹¹⁸ *Ivi*, p. 53. Da questo elemento si evince una fortissima regressione del lavoro e dei progressi che, proprio grazie alla Costituzione repubblicana, sono stati realizzati

Si tratta di un'inversione di tendenza delle politiche sociali ed economiche che ovviamente assume una valenza anche maggiore se riferita a un sistema costituzionale che, come il nostro, ha voluto riservare una posizione centrale al principio lavorista.

Sullo sfondo c'è, ancora una volta, la «riduzione del lavoro a merce», cioè la «fine della “civiltà” del lavoro» connessa all'«avvento della società mercatoria»¹¹⁹. Da ciò ne consegue che «chi non lavora non ha, ma soprattutto non è», cioè «non è un cittadino *pleno iure*»¹²⁰.

L'aspetto più drammatico della crisi del modello lavorista è dato dal fatto che il livello di mancata attuazione del disegno costituzionale si è spinto ormai al di sotto dell'asticella del “minimo garantito” con riferimento al parametro della dignità sociale. Se si aderisce a una lettura unitaria del valore dignitario – se cioè si cerca di intrecciare il riferimento esplicito alla dignità sociale di cui all'articolo 3 della Carta con il valore “superconstituzionale” della dignità umana immanente nell'articolo 2 e nell'impianto complessivo dei principi fondamentali¹²¹

perché c'è oggi una netta spaccatura tra coloro che lavorano nel mondo della finanza – asettica, asociale – e coloro che invece operano all'interno del mondo del lavoro reale, avendo a che fare con le persone e perciò nella dimensione prettamente sociale. Questa divisione rinsalda e cicatrizza la divisione originaria ottocentesca – richiamata al par. 1 – tra proprietà e lavoro (v. sul punto *ivi*, p. 68).

¹¹⁹ G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale*, Roma-Bari, 2016, pp. 90-102.

¹²⁰ U. ROMAGNOLI, *Dal lavoro ai lavori*, cit., p. 3. E infatti, com'è stato sostenuto, «oggi che il lavoro non c'è, ci rendiamo conto di come abbia funzionato per tutto il lungo dopoguerra italiano da meccanismo di integrazione sociale», uno straordinario meccanismo di *inclusione* che costantemente allargava le proprie maglie sino a ricomprendere «nuove fasce di popolazione, acculturandole professionalmente ma anche sindacalmente e dunque politicamente, diventando quindi un canale compiuto di cittadinanza» (M. SALVATI, *Art. 4*, cit., p. 134).

¹²¹ Ciò implica una visione differente del compito della Repubblica nella difesa del valore dignitario. Se infatti è pacifico che «il valore della dignità umana è incontestabilmente il valore primario, intorno al quale tutto ha da essere ordinato» e che «la struttura stessa dello Stato costituzionale, come Stato limitato dove poteri separati si frenano e si controllano a vicenda, ha la sua ragione nell'esigenza di garantire i singoli dall'esercizio arbitrario del potere, di tutelare e difendere le loro libertà» (L. CARLASARE, *Forma di Stato e diritti fondamentali*, in *Quad. cost.*, 1/1995, p. 45; ma v. anche, *ex multis*, A. RUGGERI, A. SPADARO, *Dignità dell'uomo e giurisprudenza costituzionale*, in V. ANGIOLINI (a cura di), *Libertà e giurisprudenza costituzionale*, Torino, 1992, p. 226 ss.; P. HÄBERLE, *Saggio introduttivo*, in E. PALICI DI SUNI PRATT, M. COMBA, F. CASSELLA, *Le Costituzioni dei Paesi della Comunità europea*, Pavia, 1993, p. 135 ss.) non è altrettanto pacifico che la tutela della dignità umana esiga, su un piano pari-ordinato a quello testé richiamato, la garanzia effettiva (e proattiva) della dignità sociale nel

– allora si deve necessariamente concludere che la rinuncia dello Stato a tutelare e garantire (e persino anche solo a guardare) il diritto al lavoro come fonte prima della dignità sociale e fattore indispensabile di sviluppo della personalità umana¹²² corrisponde a una violazione diretta, sia pure per condotta omissiva, del nucleo essenziale del principio personalista, giacché, ovviamente, «un individuo privato della dignità soffre della negazione della sua stessa identità»¹²³.

I profondi cambiamenti intervenuti nel contesto sociale, accanto agli straordinari progressi tecnologici raggiunti in questo Settantennio di vita della Carta costituzionale, nonché la c.d. terziarizzazione dell'economia o, più in generale, i fenomeni connessi alla globalizzazione ci pongono davanti a sfide capaci di mettere in crisi gli stessi elementi fondanti del costituzionalismo del secondo dopoguerra.

Il lavoro è stato insomma «il terreno sul quale è stata massimamente sviluppata, dall'azione congiunta del mercato senza regole e delle politiche pubbliche ad esso subalterne, l'aggressione ai diritti fondamentali costituzionalmente stabiliti»¹²⁴. E così, fatalmente, molte delle garanzie delineate dalla Carta del '48 vengono svuotate per effetto dell'adesione a un modello politico neoliberale, il cui più potente inganno risiede nella convinzione che i «fatti economici [...] di per sé non ledono alcuna norma costituzionale»¹²⁵.

Cionondimeno, «la Costituzione pone [ancora] il lavoro a fonda-

lavoro (v. M. RUOTOLO, *La lotta alla povertà come dovere dei pubblici poteri*, cit., p. 391 ss.; M. REVELLI, *Poveri noi*, Torino, 2010). Altrimenti detto, a fronte del fatto che «ogni situazione di debolezza cancella la dignità: dalla misera, alla perdita del lavoro, all'ignoranza» (L. CARLASSARE, *Solidarietà: un progetto politico*, in *Costituzionalismo*, 1/2016, p. 54), quali dovrebbero essere le effettive implicazioni della tanto solenne quanto vaga affermazione per cui la dignità «è valore costituzionale che permea di sé il diritto positivo» (Corte costituzionale, sentenza n. 293 del 2000, § 4 Considerato in diritto)? Mi sia permesso rinviare sul punto, nuovamente, a A. APOSTOLI, *La dignità sociale come orizzonte dell'uguaglianza nell'ordinamento costituzionale*, cit.

¹²² Posto che «La persona senza lavoro è privata di un elemento essenziale della personalità sociale tipica del mondo contemporaneo» (G. SILVESTRI, *Il lavoro nella Costituzione italiana*, cit., p. 18).

¹²³ G. SILVESTRI, *Considerazioni sul valore costituzionale della dignità della persona*, intervento al *Convegno trilaterale delle Corti costituzionali italiana, portoghese e spagnola*, Roma, 1 ottobre 2007. Nella sentenza n. 167 del 1999 la Corte sancisce peraltro che «il principio personalista ispira la Carta costituzionale e che pone come fine ultimo dell'organizzazione sociale lo sviluppo di ogni singola persona umana».

¹²⁴ L. FERRAJOLI, *Articolo uno: lavoro e sovranità popolare*, cit., p. 21.

¹²⁵ G.U. RESCIGNO, *La Costituzione come garanzia*, cit., pp. 7-8.

mento, come principio di ciò che segue e ne dipende: dal lavoro, le politiche economiche; dalle politiche economiche, l'economia»¹²⁶. È dunque lecito domandarsi: «la Repubblica, possiamo dirla, senza mentire, [ancora] “fondata” sul lavoro?»¹²⁷.

La misura della distanza che si frappone tra il lungimirante progetto costituzionale e l'attuale assetto mercantilistico del mondo del lavoro è ben rappresentata dalla dilagante diffusione di un “lavoro indegno”: indegno perché svilente, degradante e preclusivo di un'esistenza libera e dignitosa¹²⁸; indegno perché non meritevole di essere incluso nel concetto di «lavoro» recepito nella Carta del '48.

La responsabilità ricade sugli organi costituzionali, naturalmente, ma anche sull'Unione Europea, in cui tanta fiducia era stata riposta dalla generosa apertura sovranazionale degli ordinamenti costituzionali europei: «l'Europa ha dimenticato la strada dei diritti e la ha sostituita con il filo spinato dei confini, rischiando di perdere anche la dimensione economica comune»¹²⁹.

Il problema non è solo quello dei vincoli che provengono dall'Unione Europea o quello della limitatezza delle risorse che questa permette loro di spendere¹³⁰. L'impostazione neoliberale della politica sovranazionale dell'Unione Europea si è palesata sotto molteplici aspetti,

¹²⁶ Oggi invece «assistiamo a un mondo che, rispetto a questa sequenza, è rovesciato: dall'economia dipendono le politiche economiche; da queste i diritti e i doveri del lavoro» (G. ZAGREBELSKY, *Fondata sul lavoro*, cit., p. 4 s.). Cfr. *ex multis* anche 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, 2009, p. 50 ss.

¹²⁷ *Ibidem*.

¹²⁸ G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale*, cit., p. 100. A subire una vigorosa battuta d'arresto è dunque il binomio dignità del lavoro-esistenza libera e dignitosa (art. 36 Cost.) che trae origine dalla «pari dignità sociale» dell'art. 3 Cost., a tutto vantaggio del binomio reddito-capitale, che aggrava la drammatica contrapposizione tra coloro che lavorano per vivere e coloro che vivono senza lavorare. Così stando le cose, sorge spontaneo chiedersi se la garanzia dell'esistenza libera e dignitosa è un dato effettivo o se invece è solo una disposizione di principio destinata a non trovare (più) applicazione perché «il lavoro non c'è; il lavoro che c'è non basta a garantire un'esistenza libera e dignitosa» (G.M. FLICK, *Lavoro, dignità e Costituzione*, cit., p. 3).

¹²⁹ G.M. FLICK, *Lavoro, dignità e Costituzione*, cit., p. 3.

¹³⁰ Cfr. M. LUCIANI, *Il brusco risveglio. I controlimiti e la fine mancata della storia costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2/2016, p. 4 ss.; L. CARLASSARE, *Solidarietà: un progetto politico*, cit., p. 60. Peraltro, la Costituzione dovrebbe suggerire un ripensamento del meccanismo di allocazione delle risorse anche (e soprattutto) ponendo in primo piano i diritti sociali; su questo aspetto v. *ex multis*, L. CARLASSARE, *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in AA.VV., *Studi in onore di Antonio*

rivelando una predilezione – dopo Amsterdam forse non più incondizionata ma di certo ancora alquanto marcata – sia per la libera concorrenza in luogo dello strumento della regolamentazione pubblica del mercato del lavoro, sia per la privatizzazione in luogo dell'attività economica pubblica indirizzata a fini sociali. Decisioni come quelle adottate della Corte di giustizia il 23 aprile 1991 (C-41/90, Macroton) e l'11 dicembre 1997 (C-55/96, Job Centre II) hanno «permesso agli operatori privati l'ingresso nel settore dei servizi per l'impiego, e così facendo si è prodotto un cambiamento di grande portata, quello dell'adesione ad una concezione mercatistica in tema di prestazioni funzionali al godimento del diritto al lavoro»¹³¹.

È all'Unione Europea che è stato consegnato – fiduciosamente e forse anche ingenuamente¹³² – il primato normativo della disciplina del lavoro ed è quindi dall'Unione che ora deve pretendersi, anche al costo di un profondo ripensamento del diritto costituzionale europeo, il rispetto del diritto al lavoro, come fondamento dello stato sociale, e una coraggiosa politica di contrasto al modello neoliberale¹³³, senza con ciò ovviamente rinnegare l'immenso beneficio, in termini di virtuosa, reciproca, contaminazione dei modelli costituzionali e dei paradigmi di tutela dei diritti (con una propagazione anche ad Est), che l'appartenenza all'Unione ha comportato e che può ben giustificare le limitazioni di sovranità cui allude l'articolo 11 della Costituzione.

E tuttavia così come fu possibile una nuova interpretazione della Costituzione italiana in virtù della piena adesione al progetto dell'Unione Europea, ritenuto un tempo meglio rispondente alla finalità di realizzare l'ambizioso disegno repubblicano, allo stesso modo oggi sarebbe auspicabile una diversa interpretazione del Testo costituzionale a difesa dell'irrinunciabile fondamento lavorista dell'Italia.

D'Atena, I, Milano, 2014, p. 375 ss.; ID., *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in *Costituzionalismo*, 2/2015.

¹³¹ C. BUZZACCHI, *Il lavoro. Da diritto a bene*, cit., p. 33.

¹³² Cfr. A. CANTARO, *Il diritto dimenticato. Il lavoro nella costituzione europea*, Torino, 2007.

¹³³ Già parecchi anni fa è stato sostenuto che c'è «uno scarto, che potremmo anche chiamare un abisso, intorno al trattamento del lavoro tra quello praticato fino a qualche decennio fa e quello attuale, mentre il testo costituzionale sul punto è rimasto il medesimo» (G.U. RESCIGNO, *Lavoro e Costituzione*, cit., p. 21), richiamandosi in proposito proprio il primato del diritto dell'Unione Europea che prevale sulla Carta costituzionale *anche* in materia di lavoro e invocandosi una nuova interpretazione adeguatrice del Testo fondamentale.



Costituzionalismo.it

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)