

Lezioni del Corso di Alta formazione in Diritto costituzionale
diretto da Massimo Cavino

2025

*Corso di Alta formazione in Diritto costituzionale
Università del Piemonte Orientale
Dipartimento di Studi per l'Economia e l'Impresa*

Direttore
Massimo Cavino

Comitato scientifico
Adriana Apostoli, Francesca Biondi, Giovanni Di Cosimo
Ilenia Ruggiu, Antonella Sciortino
Caterina Severino, Stefano Sicardi

Segreteria scientifica
Chiara Bertoldi, Lucilla Conte
Simone Mallardo e Massimiliano Malvicini

Adriana Apostoli
Camilla Buzzacchi
Fiorella Lunardon

IL LAVORO
COME FONDAMENTO
DELLA REPUBBLICA

EDITORIALE SCIENTIFICA
NAPOLI

Tutti i diritti sono riservati

© 2025 Editoriale Scientifica srl
Via San Biagio dei Librai 39
Palazzo Marigliano
80138 Napoli

www.editorialescientifica.it
info@editorialescientifica.com

ISBN 979-12-235-0356-0

- 7 Adriana Apostoli
 Il lavoro nella Costituzione
- 47 Camilla Buzzacchi
 Riflessioni intorno al «salario costituzionale»
- 83 Fiorella Lunardon
 *La legislazione lavoristica dalla fine dell'800
 al secondo decennio del 2000*

Il lavoro nella Costituzione

SOMMARIO: 1. L'emersione del diritto al lavoro nel costituzionalismo democratico-sociale. – 2. Il fondamento lavorista della Repubblica italiana. – 3. La deriva neo-liberale della globalizzazione e l'impatto sulla garanzia del diritto al lavoro. – 4. I “nodi”, ancora da sciogliere, del diritto al lavoro.

1. *L'emersione del diritto al lavoro nel costituzionalismo democratico-sociale*

L'avvento dei principi del costituzionalismo moderno, riscrivendo il rapporto tra Stato e cittadini, non poteva non interessare anche il concetto di lavoro. In particolare, la profonda trasformazione antropologica – prima ancora che economica e sociale – che ha portato alla disgiunzione materialistica del lavoro dalla proprietà, ha fatto 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 mondo si presentava fino ad allora diviso

* Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico presso l'Università degli Studi di Brescia.

¹ Per una ricostruzione storica del diritto al lavoro v., *ex multis*, C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1954, 149 ss.; L. MICCIO, *Lavoro e utilità sociale nella Costituzione*,

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, cristallizzando una libertà "diseguale" poiché ottenuta in ragione del lavoro altrui.

Il costituzionalismo democratico, stabilendo che il lavoro non postula più l'asservimento all'altrui volere, e che tale attività costituisce un diritto fondamentale in grado di corroborare il binomio libertà-eguaglianza, è stato in grado di riconoscere nel lavoro un bene imprescindibile per affermare proprio la libertà e l'eguaglianza.

I prodromi di questa evoluzione si possono rintracciare nel pensiero rivoluzionario francese: fu il Parlamento di Parigi, infatti, a coniare lo *slogan* del diritto al lavoro, che trovò nuova forza con gli avvenimenti rivoluzionari del 1848². Questo slancio, però, affondava le sue radici in una concezione di fondo molto prossima all'egualitarismo radicale, il quale finì per generare non pochi problemi, poiché l'evoluzione della società occidentale e del modello economico-produttivo imponevano una difficile combinazione tra i tre reagenti dell'equazione (libertà, eguaglianza e lavoro).

Sempre nel 1848, ma 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

Torino, Giappichelli, 1966, 54 ss.; R. SCOGNAMIGLIO, *Il diritto del lavoro*, Roma-Bari, Laterza, 2003, 3 ss.

² Cfr. A. SAITTA, *Le costituenti francesi del periodo rivoluzionario*, in *Scritti storici per la Costituente*, Firenze, Pacini, 1946, ma v. anche N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Torino, Einaudi, 1990, 260 ss.; M. SALVATI, *Art. 4*, Roma, Carocci, 2017, 86.

stadio iniziale di un cambiamento graduale e, dunque, un male necessario poiché aveva consentito lo sviluppo delle premesse della rivoluzione proletaria, a cominciare dalla creazione e dal progressivo rafforzamento delle forze produttive.

Proprio nell'ambito del lavoro, anche gli eredi del costituzionalismo liberale si dimostrarono incapaci di promuovere un autentico progresso di questa attività se non dopo la conclusione della Prima guerra mondiale, quando cioè, pur continuando a considerare i lavoratori alla stregua dei mezzi di produzione, necessari per l'organizzazione dell'attività d'impresa, sono state riconosciute ai lavoratori «alcune sicurezze fisiche ed economiche» ed è stata «consacrata la libertà sindacale per permettere ai dipendenti di agire e negoziare collettivamente»³. Il Novecento diventa dunque il “Secolo del Lavoro” solo quando è ormai matura l'esigenza di un coraggioso ripensamento del rapporto libertà-uguaglianza-lavoro, insieme alla necessità di un governo pubblico del mercato, specialmente dopo la grande crisi del 1929.

È lungo questa traiettoria che si approda – precocemente nella Repubblica di Weimar, e tardivamente altrove – allo Stato sociale, il cui sviluppo, pur accidentato, è culminato con l'ondata delle Costituzioni successive al Secondo dopoguerra e con l'affermazione della dignità umana, non solo nella dimensione individuale, ma soprattutto in quella sociale⁴.

³ A. SUPLOT, *La sovranità del limite. Giustizia, lavoro e ambiente nell'orizzonte della mondializzazione*, Milano-Udine, Mimesis, 2020, p. 134.

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'esclu-

Da queste premesse sorge l'opzione 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»⁵ che può essere sintetizzata ricordando l'idea che sottende la formula keynesiana e le successive rielaborazioni e con la quale i costituzionalisti sono costretti ancora oggi a confrontarsi.

È proprio in questo modello ibrido di economia politica che si realizza il presupposto indefettibile per l'affermazione costituzionale di un convincente punto di equilibrio tra i tre parametri della libertà, dell'egualianza e del lavoro⁶, fondamentali per raggiungere i «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

siva considerazione di se stesso, espressione dell'individualismo», alla «persona, cioè l'uomo quale componente della società», come affermato da G. CIGALA, *Diritti sociali e crisi del diritto soggettivo nel sistema costituzionale italiano*, Napoli, Jovene, 1965, 32.

⁵ Cfr. J.K. GALBRAITH, *Storia dell'economia*, Milano, Rizzoli, 1988; G. ESPING-ANDERSEN, *The three political economies of the Welfare State*, in *International Journal of Sociology*, n. 20/1990, 92 ss.

⁶ Il diritto *costituzionale* al lavoro rappresenta «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 socialista, come ha chiarito V. CRISAFULLI, *Appunti preliminari sul diritto al lavoro nella Costituzione*, in *Rivista giuridica del lavoro*, I/1951, 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, Giappichelli, 2001, 43.

delle carte costituzionali della seconda metà del Novecento»⁷. Del resto, l'obiettivo delle Carte costituzionali del Secondo dopoguerra era quello di estendere il «principio democratico oltre la sfera dei tradizionali rapporti politici, strettamente intesi, alla intera struttura complessiva della comunità statale»⁸, così da attenuare le conseguenze socialmente più pregiudizievoli che il precedente modello economico-sociale, fondato sulla proprietà, aveva prodotto. Una delle principali preoccupazioni dei Costituenti era, infatti, «trovare il sistema economico che permett[esse] di soddisfare [i diritti]»⁹, poiché «se il singolo, per motivi di carattere materiale, non fosse [stato] in grado di esercitare effettivamente la propria libertà, allora questa avrebbe soltanto un valore formale, rimarrebbe sulla carta»¹⁰.

⁷ U. ROMAGNOLI, *Il diritto al lavoro nell'età della globalizzazione*, in *Lavoro e diritto*, n. 4/2003, 569.

⁸ V. CRISAFULLI, *Costituzione e protezione sociale*, in Id., *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, Giuffrè, 1952, 115.

⁹ P. CALAMANDREI, *Costituente e questione sociale*, in *Il Ponte*, agosto 1945, 368-379, ristampato in Id., *Lo Stato siamo noi*, Milano, Chiarelettere, 2016, 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).

¹⁰ P. HÄBERLE, *Le libertà fondamentali nello Stato costituzionale*, Roma, Carocci, 1993, 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

Per un ordinamento costituzionale non sono dunque più sufficiente le garanzie “classiche” del rapporto tra governanti e governati, ovvero quelle assicurate dal pluralismo politico, giacché, «per essere realmente tale, per garantire l'effettività del principio di democrazia, deve porsi necessariamente anche quale Stato sociale»¹¹.

2. *Il fondamento lavorista della Repubblica italiana*

La scelta della formulazione letterale dell'articolo 1 della Costituzione repubblicana, con riferimento al fondamento lavorista, discende da una discussione sulla forma di stato svoltasi in Assemblea costituente, quando si è dovuto decidere se optare per la prospettiva socialista (“Repubblica di lavoratori”) o per quella democratico-sociale (“Repubblica fondata sul lavoro”)¹². La conseguenza di quest'ultima scelta

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. Le ragioni del diritto*, Milano, Giuffrè, 1995, 1774).

¹¹ C. COLAPIETRO, *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello Stato sociale*, Padova, CEDAM, 1996, 344.

¹² Cfr. Atti dell'Assemblea costituente, Assemblea plenaria, seduta pomeridiana del 22 marzo 1947, 2381. Si trattava della discussione tra l'emendamento Fanfani, quello che poi è stato approvato determinando il tenore dell'articolo 1 e l'emendamento 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, CEDAM, 1954, 13. C. MORTATI, *Art. 1*, in G. BRANCA (a

è duplice. Se da un lato equivale a negare con forza che la qualifica specifica di lavoratore (o addirittura, di lavoratore subordinato) possa assurgere a discriminazione per la partecipazione o meno alla vita politica del Paese¹³, dall'altro lato implica la centralità del lavoro come strumento di realizzazione dell'essere umano e della sua dignità sociale, oltre che come mezzo per la ricostruzione economica e politica dell'Italia uscita distrutta dal Secondo conflitto mondiale.

Tutto ciò è già di per sé sufficiente per comprendere che il fondamento lavorista rivela la prospettiva nella quale va inquadrato l'intero ordinamento costituzionale, ovvero quella della tutela concreta e "contestualizzata" della persona e della relativa dignità sociale nell'ambito di uno Stato costituzionale di matrice sociale¹⁴. Il fatto che l'assetto repubblicano si

cura di), *Commentario alla Costituzione*, Artt. 1-12, Bologna-Roma, Zanichelli-Il foro italiano, 1975, 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*, n. 1/2009, 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.

¹³ 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, 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.

¹⁴ Cfr. M. LUCIANI, *Radici e conseguenze della scelta costitu-*

regga sull'attività antropologica che meglio esprime la dimensione sociale dell'agire umano offre, infatti, una chiave di lettura formidabile per orientare l'interpretazione dei principi fondamentali¹⁵.

Benché parte della dottrina abbia voluto intendere nel riferimento dell'art. 1 Cost. un richiamo alle altre disposizioni costituzionali in cui si esplicita il principio lavorista¹⁶, sembra più convincente la lettura che eleva il principio a elemento di «novità»¹⁷ strutturale e caratterizzante l'ordinamento repubblicano.

zionale di fondare la Repubblica democratica sul lavoro, in *Arg. dir. lav.*, n. 3/2010, 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, Ediesse, 2007, 200.

¹⁵ Conclusioni a cui si può peraltro giungere anche seguendo un approccio meno "materialista" del 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*, n. 3/2008, 869-870).

¹⁶ C. ESPOSITO, *Commento all'art. 1 della Costituzione*, cit., 12-15.

¹⁷ Atti dell'Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, Adunanza plenaria, resoconto sommario del 24 gennaio 1947, 163. Cfr. inoltre C. MORTATI, *Art. 1*, cit., 14. Più recentemente, in senso conforme, v. M. OLIVETTI, *Art. 1*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*,

In effetti, è nel lavoro che si radica gran parte del principio personalista, l'aspetto "dinamico" del libero sviluppo della personalità¹⁸, tanto da essere definito nei termini di «fondamentale diritto di libertà della persona umana»¹⁹. Ed è sempre nel lavoro che si ritrova lo strumento principale, tra quelli approntati dalla Carta costituzionale, per garantire il concorso di ciascuno al progresso materiale e spirituale della società, in ossequio al principio solidarista. Il fondamento della Repubblica sul lavoro concorre pertanto a qualificare anche la peculiarità del valore dignitario

I, Torino, UTET, 2006, 31. Cui si aggiunge l'interpretazione di chi sostiene che il lavoro è il principio giuridico fondamentale, nel senso di *superiorem non recognoscens*, della Carta repubblicana, così G. U. RESCIGNO, *Lavoro e Costituzione*, cit., 48.

¹⁸ 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, Carocci, 2017, 47).

¹⁹ Così Corte costituzionale, sentenza n. 108 del 1994, richiamando la precedente 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'esplicamento 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., 160; in senso difforme v. A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, Padova, CEDAM, 2003, 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, il Mulino, 1986, 113). Cfr. anche V. ONIDA, *Eguaglianza e diritti sociali*, in AA.VV., *Corte costituzionale e principio di eguaglianza*, Padova, CEDAM, 2002, 8 ss.

recepito nella Carta costituzionale poiché il lavoro è inteso come strumento di affermazione della personalità dell'individuo²⁰ e, al contempo, come espressione della pari dignità sociale²¹.

In questi termini, lo svolgimento di un'attività lavorativa consente di rimuovere la principale causa di esclusione dalla vita politica della comunità, divenendo sostanza sociale della cittadinanza, non più intesa come un mero *status* formale, ma come effettiva inclusione nel tessuto "vivente" della Repubblica²². Al raggiungimento di questo scopo concorre l'art. 3, secondo comma, Cost., poiché il dovere della Repubblica di rimuovere gli ostacoli che possono impedire la partecipazione alla vita del Paese è necessario per assicurare l'effettività del fondamento lavorista della democrazia ovvero per consentire a ogni consociato il «raggiungimento della pienezza della cittadinanza, di cui al comma 1»²³, assicurando che le fisiologiche condizioni di diseguaglianza (culturale, lavorativa ed economica) non intacchino la dignità.

²⁰ Tale interpretazione è data da A. BALDASSARRE, *Diritti sociali* (voce), in *Enciclopedia giuridica*, XXI, Roma, Treccani, 1989 e ID., *Diritti della persona e valori costituzionali*, Torino, Giappichelli, 1997.

²¹ P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, il Mulino, 1984, 104.

²² Cfr. G. ZAGREBELSKY, *Fondata sul lavoro. La solitudine dell'articolo 1*, Torino, Einaudi, 2013, 13; G. M. FLICK, *Lavoro, dignità e Costituzione*, in *Rivista AIC*, n. 2/2018, 5; M. SALVATI, *Art. 4*, cit., 105.

²³ G. DI GASPARÉ, *Il lavoro quale fondamento della Repubblica*, cit., p. 872. In questo senso v. anche C. ESPOSITO, *Il lavoro nella Costituzione*, in *Diritto del lavoro*, n. 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, Futura, 1997, p. 76 ss.

Affinché il prodotto della combinazione dei principi espressi dagli articoli 3, secondo comma, e 1 Cost. possa dirsi pienamente soddisfatto, è nondimeno necessario promuovere e valorizzare, accanto ai doveri che gravano sugli organi della Repubblica, il principio di solidarietà. Attraverso esso, infatti, ciascun consociato viene investito di una specifica “missione” costituzionale poiché è chiamato ad assicurare concretamente e quotidianamente, nel godimento dei diritti inviolabili così come nell’adempimento dei doveri inderogabili, la promozione dei valori costituzionali. Questo intreccio di principi evidenzia come il lavoro sia situato al centro di un sistema di valori fondamentali, che lo rendono strumento principale per assicurare la partecipazione “proattiva” del cittadino alla vita repubblicana.

A questo proposito, va precisato che il riferimento ai lavoratori del secondo comma dell’articolo 3 Cost. non deve trarre in inganno, quantunque vi sia certamente sottesa la sensibilità dei Costituenti per quelle drammatiche lotte di classe che hanno caratterizzato il periodo storico precedente all’avvento della Costituzione repubblicana e che hanno avuto come protagonisti i membri di una classe sociale *ab origine* svantaggiata sul piano economico, sociale e giuridico. Il termine “lavoratori” deve infatti preferibilmente essere letto “cittadini”, poiché sottende l’idea che lo Stato-comunità ha l’onere di intervenire per assicurare l’eguaglianza sostanziale a tutti, anche a coloro che non versano in uno stato di difficoltà²⁴.

²⁴ 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 eco-

Ciò, del resto, è esplicitato dal legame tra l'articolo 1 e l'articolo 4, secondo comma, della Costituzione, il quale propone un significato universale dei termini lavoratore e lavoro tale da ricomprendervi qualsiasi attività idonea a concorrere al progresso materiale o spirituale della società²⁵. Infatti, la norma non detta

nomico 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., 38-39).

²⁵ 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, 4). V. *ex multis*, C. ESPOSITO, *Commento all'art. 1 della Costituzione*, cit., 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, Giuffrè, 1973, 339). V. il dibattito nella III Sottocommissione per la Costituzione e P. POMBENI, *Il gruppo dossettiano e la fondazione della democrazia italiana*, Bologna, il Mulino, 1979, 262 ss.

una disciplina puntuale dei rapporti giuridici relativi al lavoro, ma enuncia principi generali che si esplicano nei compiti politico-costituzionali attribuiti, da un lato, allo Stato-apparato – chiamato a intervenire sul mercato del lavoro²⁶ (primo comma) – e, dall'altro lato, sullo Stato-comunità, chiamato a contribuire con la forza lavoro (*lato sensu*) al progresso materiale e/o spirituale della società (secondo comma).

Ciò impone di mettere in luce sin da subito l'ambivalenza del principio costituzionale, che si configura al tempo stesso come diritto di libertà e come diritto sociale, ancorché quest'ultimo in un'accezione *sui generis*. Il primo comma dell'art. 4 Cost., com'è noto, descrive l'attività lavorativa alla stregua di libertà fondamentale²⁷, rendendo il lavoro «strumento di affermazione della personalità»²⁸, garanzia di autonomia contrattuale e «fonte di legittimazione sociale per la titolarità e l'esercizio di ogni altra posizione, ad iniziare dalla proprietà privata»²⁹.

In questi termini, il concetto di “libertà al lavoro” sembra affondare le proprie radici già dopo la Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789, che tuttavia ha potuto esplicitare i propri effetti solo nell'ambito dell'ordinamento giuridico-economico del Secondo dopoguerra. Le ragioni di questa lunga e tortuosa affermazione risiedono probabilmente

²⁶ In questo senso C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, cit., 157 ss.; F. MANCINI, *Art. 4*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-Il foro italiano, 1975, 200 ss.; ID., *Costituzione e movimento operaio*, cit., 41 ss.

²⁷ Cfr. su questo aspetto, M. MAZZIOTTI, *Lavoro (dir. cost.)*, cit., 340 e Corte costituzione, sentenza n. 45 del 1965.

²⁸ A. CARIOLA, *Art. 4*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., 121.

²⁹ *Ibidem*.

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»³⁰.

Il lavoro, inteso come diritto di libertà, risente naturalmente della matrice classica, che consiste «nella scelta e nel modo di esercizio dell'attività lavorativa»³¹ poiché essa è una componente fondamentale per lo sviluppo della personalità del lavoratore. Ne deriva la necessità di garantire non solo la libertà di scelta del tipo di attività, ma anche del luogo in cui svolgerla e del datore di lavoro per cui prestarla³². Questo diritto di libertà, tuttavia, non si esaurisce nella dimensione interna del rapporto poiché si proietta anche verso l'esterno, imponendo un limite a qualsiasi interferenza da parte dei terzi che, al di là della valutazione dei requisiti necessari per svolgere determinate attività, ostacoli in maniera irragionevole l'ingresso nel mondo del lavoro³³.

³⁰ U. ROMAGNOLI, *Il diritto al lavoro nell'età della globalizzazione*, cit., 569.

³¹ Corte costituzionale, sentenza n. 45 del 1965, § 3 *Cons. dir.*

³² In questo senso F. MANCINI, *Costituzione e movimento operaio*, cit., 113 e C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, cit., 160 ss. *Contra* A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, cit., 74 ss. secondo il quale, in un ordinamento liberal democratico come il nostro, è fuorviante parlare di diritti della personalità aventi un "contenuto negativo".

³³ Va precisato che a presidio di tale diritto soccorre altresì la libertà sindacale prevista dall'art. 39 Cost. Cfr. *ex multis*, G. PERA, *Libertà sindacale*, in *Enciclopedia del diritto*, XXIV, Milano, Giuffrè, 1974; G. GIUGNI, *Art. 39*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Artt. 35-40, Bologna-Roma, Zanichelli-Il foro italiano, 1975; A. D'ALOIA, *Art. 39*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*,

In questa prospettiva, si comprende meglio il legame tra la libertà al lavoro e la sua effettività, che non può spingersi fino a configurare un diritto soggettivo alla stabilità del posto, ma che, secondo parte della dottrina, implica quantomeno il diritto a non essere arbitrariamente licenziati e, in via correlata, quello a eseguire la prestazione per la quale si è stati assunti³⁴.

A questa dimensione individuale del lavoro come diritto di libertà, si affianca la relativa funzione sociale (secondo comma). Il Costituente, infatti, ha sancito un dovere funzionale alla garanzia “ultima” dei diritti costituzionalmente riconosciuti declinando su di un piano specifico il principio solidarista³⁵. L'enfasi sulla dimensione doverosa del lavoro trova spiegazione nella relativa «centralità etica»³⁶, precisando che anche coloro che 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 spiri-

cit.; e, più recente, C. SALAZAR, *La Costituzione interpretata dalle parti sociali*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2018. Si veda anche G. ZAGREBELSKY, *Fondata sul lavoro*, cit., 35-38, 45-47.

³⁴ Così C. ALESSI, *Professionalità e contratto di lavoro*, Milano, Giuffrè, 2003, 3.

³⁵ Cfr. F. MANCINI, *Art. 4*, cit., 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 *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 1999, 17 ss.

³⁶ M. LUCIANI, *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la Repubblica democratica sul lavoro*, cit., 637. Per G. ZAGREBELSKY, *Fondata sul lavoro*, cit., 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».

tuale della società» (art. 4, secondo comma, Cost.)³⁷. 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, «restituisce alla società (in termini di progresso generale) ciò che da essa ha ricevuto e riceve in termini di diritti e di servizi»³⁸.

La trama è corroborata dal dovere che la Repubblica affida agli organi di indirizzo politico di attuare politiche legislative di tutela e di sostegno dell'occupazione (artt. 35, 41, 45 e 46 Cost.)³⁹ non soltanto a favore di quanti, «secondo le proprie possibilità e la propria scelta», apportano già un contributo «al progresso materiale o spirituale della società» (art. 4, secondo comma, Cost.), ma anche (e forse soprattutto) di coloro che desidererebbero contribuirvi e che non ne hanno la possibilità a causa di ostacoli economici e sociali.

A tal proposito, è stato sostenuto in maniera assai significativa, che sono lavoratori «non soltanto i prestatori d'opera dipendenti, ma anche gli imprenditori (artigiani e non), i liberi professionisti», così come lo

³⁷ 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., 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».

³⁸ M. LUCIANI, *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la Repubblica democratica sul lavoro*, cit., 637.

³⁹ C. SALAZAR, *La Costituzione interpretata dalle parti sociali*, cit., 12-13.

sono «gli studenti», perché lo studio «costituisce la stessa premessa del lavoro». Vanno considerati lavoratori anche «i disoccupati senza colpa [...], purché in cerca di occupazione, posto che la ricerca di occupazione è attività di per sé funzionale al raggiungimento delle finalità indicate dall'articolo 4, comma 2 della Costituzione»; sono da comprendere «nella categoria anche i pensionati, che non possono e non devono essere considerati nella nostra società come popolazione inattiva, e che sono chiamati ad assolvere compiti di solidarietà sociale non necessariamente collegati alla logica del mercato del lavoro (sostegno alla famiglia, impegno nel volontariato, partecipazione politica etc.)»⁴⁰.

Sono tutte attività che esigono di essere considerate «l'espressione più immediata della primigenia vocazione sociale» dell'essere umano, la quale deriva «dall'originaria identificazione del singolo con le formazioni sociali in cui si svolge la sua personalità e dal conseguente vincolo di appartenenza attiva che lega l'individuo alla comunità»⁴¹. Dunque, secondo questa prospettiva, si delinea una visione del lavoro non più confinata alla mera dimensione produttiva, ma estesa a ogni attività che, per contenuto e finalità, realizza i principi personalista e solidarista.

⁴⁰ M. CAVINO, *Non ossimoro, ma endiadi: il diritto-dovere al lavoro*, in F. MARONE (a cura di), *La doverosità dei diritti: analisi di un ossimoro costituzionale?*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019, 186.

⁴¹ Corte costituzionale, sentenza n. 175 del 1992, § 2 *Cons. dir.*

3. *La deriva neoliberale della globalizzazione e l'impatto sulla garanzia 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»⁴²; senonché, prosegue, «la fedeltà del legislatore ordinario è quasi interamente mancata»⁴³.

Forse questa datata riflessione è sufficiente per descrivere la situazione attuale, ovvero che il mancato

⁴² P. CALAMANDREI, *La Costituzione e le leggi per attuarla* (1955), in Id., *Opere giuridiche. Volume III. Diritto e processo costituzionale*, Roma TrE-PRESS, Roma, 2019, 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*, n. 2/2011, 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, Edizioni di Comunità, 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, CEDAM, 1984; A. GIORGIS, *La costituzionalizzazione dei diritti all'eguaglianza sostanziale*, Napoli, Jovene, 1999; A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale: contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Padova, CEDAM, 2002.

⁴³ P. CALAMANDREI, *La Costituzione e le leggi per attuarla*, cit., 558.

rinnovamento dell'assetto economico-sociale si è aggravato sotto la pressione della globalizzazione neoliberale, a tal punto da poter 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, 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 governare il mercato del lavoro, o comunque introdurre vincoli e controlli efficaci alle dinamiche spontanee di domanda e offerta di lavoro⁴⁴. Questa impostazione si giustificava tanto per la minore fiducia nella capacità del mercato di autoregolarsi, sia per il fatto che la ricostruzione della struttura sociale richiedeva agli organi dell'indirizzo politico uno sforzo progettuale della nuova società che completasse quanto sancito dalla Carta costituzionale. In questo ambito, la profonda difficoltà di trovare un bilanciamento soddisfacente tra i beni costituzionali in gioco, ha svolto un ruolo di tutto rilievo nel determinare i ritardi e le omissioni dei partiti politici e degli organi costituzionali.

⁴⁴ Cfr. F. MANCINI, *Costituzione e movimento operaio*, cit., 113.

Ora come allora, gli equilibri costituzionali relativi al diritto al lavoro dovrebbero essere valutati alla luce del valore “super-costituzionale” che trascende la dimensione personalista della posizione giuridica poiché è nel dovere di lavorare che si estrinseca l’inscindibile rapporto tra lavoro e forma di Stato.

Nonostante la chiara “direzione di marcia” indicata dalla Costituzione, almeno per i primi vent’anni dalla sua entrata in vigore le politiche normative hanno seguito un’impostazione liberale classica, difficilmente compatibile con l’esigenza di promuovere i valori costituzionali di riferimento, tanto che il sistema messo a punto dal legislatore assicurava una tutela «per lo più di tipo *compensativo*», inidonea a scalfire «le cause della disuguaglianza»⁴⁵, arrivando così a disattendere una delle più significative innovazioni della Carta del ’48.

Il sistema costruito dal legislatore si è cioè rivelato doppiamente insoddisfacente poiché «agli occupati non garanti[va] la certezza della loro permanenza sul posto di lavoro», e «ai disoccupati o inoccupati non promette[va] la certezza di una possibile futura allocazione al lavoro»⁴⁶. È soprattutto rispetto a questi ultimi che la Repubblica è stata nei fatti incapace di approntare quella tutela universalistica che l’ampiezza del significato e del valore costituzionale del “lavoro” lasciava chiaramente intendere⁴⁷. Siccome l’assenza di

⁴⁵ F. CARINCI, R. DE LUCA, P. TOSI, T. TREU, *Diritto del lavoro*, Torino, Giappichelli, 2003, 7.

⁴⁶ B. VENEZIANI, *La crisi del Welfare state e i mutamenti del diritto del lavoro in Italia*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 1/1996, 94.

⁴⁷ «Con risolutezza, con incisività e, fino a qualche tempo fa, con una ragionevole misura di successo *lo Stato ha agito* [...] so-

lavoro pregiudica la libertà e la dignità della persona privandola «di un elemento essenziale della personalità sociale tipica del mondo contemporaneo», sarebbe stata congrua – e forse anche costituzionalmente dovuta – «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»⁴⁸.

prattutto 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., 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, 6 ss.; ID., *Il lavoro nella Costituzione*, cit., 162 ss.; V. CRISAFULLI, *Diritto al lavoro, diritto di sciopero, libertà di organizzazione sindacale: diritti (fondamentali) concorrenti*, in ID., *Stato, Popolo, Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1985, 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., 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*, n. 1/1997, 4). Si veda anche, in una prospettiva più recente, G. ZAGREBELSKY, *Fondata sul lavoro*, cit., 39-43.

⁴⁸ G. SILVESTRI, *Il lavoro nella Costituzione italiana*, cit., 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 sem-

Ciò, del resto, è frutto della peculiare natura del diritto sociale al lavoro, di certo non sovrapponibile ad altri diritti sociali, quali ad esempio quelli alla salute o all'istruzione. Non potendosi leggere nell'art. 4 Cost. il dovere dello Stato di garantire a tutti un lavoro, si rende necessario individuare un precetto rivolto agli organi di indirizzo politico affinché rimuovano gli ostacoli che impediscono l'accesso al mondo del lavoro⁴⁹.

A complicare la qualificazione giuridica di questa posizione giuridica ha paradossalmente concorso l'intervento politico dei sindacati, rispetto al quale mi limito a osservare che lo stretto legame intercorso con i partiti e il sistema politico – per ragioni funzionali, cioè il peso del *welfare* sulle condizioni dei lavoratori salariati e delle loro famiglie – ha fatto sì che per lungo tempo anche le associazioni previste dall'art. 39 Cost. abbiano rappresentato un fattore di attacco e di ridu-

pre 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*, cit., 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., 93). Cfr. sul punto anche M. NAPOLI, *Politiche del lavoro, occupazione, diritto. Idee ed esperienze (1983-1986)*, Milano, FrancoAngeli, 1988, 14 ss.; N. ROSSI, «Meno ai padri, più ai figli». *Stato sociale e modernizzazione dell'Italia*, il Mulino, Bologna, 1997.

⁴⁹ E, correlativamente, a sviluppare liberamente la personalità e la dignità di ciascun soggetto coinvolto. In questo senso chiarito V. CRISAFULLI, *Appunti preliminari sul diritto al lavoro nella Costituzione*, cit., 167; V. ONIDA, *Eguaglianza e diritti sociali*, cit., 103 ss.; B. PEZZINI, *La decisione sui diritti sociali*, Milano, Giuffrè, 2001, 10 ss.

zione, non sempre con successo, delle condizioni di disuguaglianza sociale.

Se si riconosce che il principio lavorista ha trovato parziale attuazione in sede legislativa solo con la legge 20 maggio 1970, n. 300⁵⁰ (c.d. Statuto dei lavoratori), non può tuttavia omettersi di considerare che a partire dalla metà degli anni Settanta lo Stato sociale ha cominciato a denunciare i primi segni di un cedimento strutturale indotto dalla evidente incapacità dell'organizzazione politica di svolgere il ruolo di "imprenditore illuminato", promotore di un'economia virtuosa orientata a fini sociali, insieme a quello «più modesto di regolatore dell'economia e della società»⁵¹.

Neppure la giurisprudenza costituzionale si è particolarmente adoperata per tradurre le formulazioni sancite dalla Carta in materia di diritti sociali in una fonte di diritti "giustiziabili". La relativa natura di diritti "imperfetti", ovvero pretese che non possono essere soddisfatte senza l'intervento del legislatore, ha posto un problema in ordine alla possibilità, per gli organi di garanzia, di intervenire "contro" il legislatore per promuoverne le condizioni atte a renderli

⁵⁰ V., *ex multis*, A. FRENI, G. GIUGNI, *Lo Statuto dei lavoratori*, Milano, Giuffrè, 1971; G. GHEZI, G. F. MANCINI, L. MONTUSCHI, U. ROMAGNOLI, *Statuto dei lavoratori*, in F. GALGANO (a cura di), *Commentario del Codice civile Scialoja-Branca*, Bologna-Roma, Zanichelli-Il foro italiano, 1972.

⁵¹ 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, Jovene, 1999, 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.

effettivi. Tant'è che proprio rispetto alla garanzia di questo diritto, la Consulta si è trovata in difficoltà nel garantire una tutela realmente rispondente all'ambizione del progetto costituzionale.

Nella fase di approccio iniziale al nuovo assetto di diritti, doveri e poteri previsto dalla Carta del '48, le pronunce della Corte costituzionale che hanno fatto riferimento al diritto al lavoro quale parametro del giudizio di costituzionalità hanno posto l'accento sull'aspetto "programmatico" dell'art. 4 Cost. La norma è stata intesa come diretta a «promuovere le condizioni che rendono effettivo» il diritto in esame, esaurendosi di fatto 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»⁵².

Qualche anno più tardi lo stesso Giudice costituzionale ha addirittura sostenuto che quanto contenuto nell'art. 4 Cost. non è altro che una norma di principio, la quale dunque necessita di essere attuata per mezzo di realtà normative specifiche, e che implica la complessa organizzazione di strumenti capaci di creare un "sistema" coerente e funzionale allo scopo indicato. Al di là del fatto che, al di fuori di condizioni economiche ideali (peraltro difficilmente realizzabili), la piena occupazione è un obiettivo per lo più irraggiungibile, nell'art. 4 Cost. va individuato il precetto che impegna i pubblici poteri a realizzare le condizioni che possono creare occasioni di lavoro⁵³.

Questa interpretazione conferma che la questione

⁵² Corte costituzionale, sentenza n. 3 del 1957.

⁵³ Corte costituzionale, sentenza n. 45 del 1965.

del contenuto essenziale del lavoro in quanto diritto rientrante nel novero anche di quelli sociali, si contraddistingue per un grado ulteriore di complessità rispetto ai diritti di libertà poiché l'affermazione del primo comporta «la disciplina o la riduzione dell'ambito di altri diritti, specie economici [...] attraverso l'azione dei pubblici poteri»; sicché, «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»⁵⁴.

Proprio la qualificazione del diritto sociale al lavoro quale peculiare principio programmatico che affida agli organi dell'indirizzo politico un *facere* specifico ha finito, nel “declino” del modello di Stato sociale, per risentire della torsione relativa alla possibile “metamorfosi” dei diritti della persona, quali elementi indefettibili e coesenziali della forma di stato, in diritti finanziariamente condizionati. È noto, infatti, che per lungo tempo i vincoli di bilancio comunitari e, di riflesso, interni, hanno limitato le politiche del nostro ordinamento indebolendo il modello di Stato sociale che, fino a oggi, ha rappresentato l'unica o comunque la più rilevante risposta alle istanze di uguaglianza sostanziale costituzionalmente protette. Questa circostanza ha prodotto effetti soprattutto sulle tecniche di protezione dei diritti, con particolare riguardo a quelle relative al controllo di costituzionalità, poiché relative al modo in cui gli organi di indirizzo politico intendono impegnare le risorse pubbliche.

Solo in tempi relativamente recenti⁵⁵, com'è noto,

⁵⁴ 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, CEDAM, 1998, 177 ss.

⁵⁵ Corte costituzionale, sentenze n. 275 del 2016, § 11 *Cons.*

l'organo di garanzia si è risolto nel riconoscere prevalenza alla salvaguardia dei diritti inviolabili, anche qualora ciò comporti il mancato rispetto del principio del pareggio di bilancio (art. 81 Cost.). Il cambio di paradigma nella tutela riconosciuta ai diritti sociali ha concorso anche all'affermazione di uno scrutinio di costituzionalità più severo sulle norme relative al lavoro, tanto che le più recenti pronunce in tema si contraddistinguono per il pregio di dare pieno risalto alle due "anime" del diritto al lavoro.

Sia sufficiente considerare che la Consulta, fra l'altro, ha affermato che in caso di licenziamento per giustificato motivo oggettivo il giudice ha l'*obbligo* e non la *facoltà* applicare la tutela reintegratoria⁵⁶ e ha altresì precisato che l'insussistenza del fatto posto a fondamento del licenziamento non deve essere "manifesta" poiché tale termine introduce «un criterio indeterminato»⁵⁷ che rende oltremodo discrezionale la valutazione del giudice.

dir.; n. 62 del 2020, § 4.3 *Cons. dir.*; n. 70 del 2020; n. 36 del 2021; n. 233 del 2022.

⁵⁶ Corte costituzionale, sentenza n. 59 del 2021, § 11 *Cons. dir.*, il Giudice costituzionale precisa che «nel demandare a una valutazione giudiziale sfornita di ogni criterio direttivo – perciò altamente controvertibile – la scelta tra la tutela reintegratoria e la tutela indennitaria, la disciplina censurata contraddice la finalità di una equa redistribuzione delle "tutele dell'impiego", enunciata dall'art. 1, comma 1, lettera c), della legge n. 92 del 2012. L'intento di circoscrivere entro confini certi e prevedibili l'applicazione del più incisivo rimedio della reintegrazione e di offrire parametri precisi alla discrezionalità del giudice rischia di essere vanificato dalla necessità di procedere alla complessa valutazione sulla compatibilità con le esigenze organizzative dell'impresa».

⁵⁷ Corte costituzionale, sentenza n. 125 del 2022 che, al § 9.2 *Cons. dir.* è precisato che «il requisito della manifesta insussistenza demanda al giudice una valutazione sfornita di ogni criterio

Con un'altra pronuncia è stata dichiarata l'illegittimità della norma (art. 3, secondo comma, decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23 – c.d. *Jobs Act*) che non prevedeva la possibilità di applicare la tutela reintegratoria attenuata anche nelle ipotesi di licenziamento per giustificato motivo oggettivo in cui sia dimostrata in giudizio l'insussistenza del fatto materiale allegato dal datore di lavoro. L'incostituzionalità origina dal fatto che la discrezionalità del legislatore nell'individuare le conseguenze dell'illegittimità del licenziamento non è tanto ampia da rimettere l'alternativa a una scelta del datore di lavoro che, intimando un licenziamento fondato su un "fatto insussistente", lo qualifichi come licenziamento per giustificato motivo oggettivo anziché come licenziamento disciplinare⁵⁸.

Sempre rispetto alle pronunce che hanno concorso alla "riscrittura" del c.d. *Jobs Act*, si segnala quella con la quale il Giudice costituzionale ha sancito che il risarcimento previsto in caso di illegittimità del licenziamento deve, sì, essere proporzionato all'anzianità di servizio, ma deve altresì tenere in considerazione

direttivo e per di più priva di un plausibile fondamento empirico. Non solo il riferimento alla manifesta insussistenza non racchiude alcun criterio idoneo a chiarirne il senso; esso entra anche in tensione con un assetto normativo che conferisce rilievo al fatto e si prefigge in tal modo di valorizzare elementi oggettivi, in una prospettiva di immediato e agevole riscontro. La sussistenza di un fatto non si presta a controvertibili graduazioni in chiave di evidenza fenomenica, ma evoca piuttosto una alternativa netta, che l'accertamento del giudice è chiamato a sciogliere in termini positivi o negativi». Mentre, al § 10.2 *Cons. dir.* afferma che il criterio della manifesta insussistenza, «risulta eccentrico nell'apparato dei rimedi, usualmente incentrato sulla diversa gravità dei vizi e non su una contingenza accidentale, legata alla linearità e alla celerità dell'accertamento».

⁵⁸ Corte costituzionale, sentenza n. 128 del 2024.

altri criteri «desumibili in chiave sistematica dalla evoluzione della disciplina limitativa dei licenziamenti (numero dei dipendenti occupati, dimensioni dell'attività economica, comportamento e condizioni delle parti)» in modo tale da evitare un'irragionevole lesione del principio di eguaglianza⁵⁹.

Rispetto ai licenziamenti illegittimi nelle piccole imprese, ancora, la Consulta ha stabilito che l'indennità prevista dal c.d. *Jobs Act* non costituisce un rimedio congruo e coerente con i requisiti di adeguatezza e “dissuasività” della sanzione, inviando perciò un monito al legislatore affinché proceda a un'organica riforma della disciplina dei licenziamenti⁶⁰. Inoltre, la fonte è stata dichiarata costituzionalmente illegittima nella parte in cui limitava la reintegra solo ai casi di nullità espressamente previsti dalla legge⁶¹.

Sindacando le scelte legislative relative alla tutela risarcitoria in caso di licenziamento illegittimo, i Giudici di Palazzo della Consulta hanno rimosso anche alcuni automatismi normativi che avrebbero penalizzato il lavoratore e limitato il potere del giudice di apprezzare la congruità del risarcimento dovuto nel singolo caso⁶², pur non potendosi spingere fino a una più compiuta opera di interpretazione sistematica dei principi costituzionali.

⁵⁹ Corte costituzionale, sentenza n. 194 del 2018, § 15 *Cons. dir.*

⁶⁰ Corte costituzionale, sentenza n. 183 del 2022.

⁶¹ Corte costituzionale, sentenza n. 22 del 2024. Va inoltre osservato che in quest'occasione la Corte ha evidenziato che il decreto legislativo non ha rispettato la legge delega, la quale non intendeva porre alcun distinguo tra nullità testuali (cioè espresse) e nullità virtuali (ovvero non espresse), violando anche sotto al profilo procedurale i principi costituzionali.

⁶² Corte costituzionale, sentenza n. 150 del 2020, ampiamente richiamata nella pronuncia n. 93 del 2021.

Questo breve *excursus* sulla giurisprudenza costituzionale evidenzia già di per sé che la responsabilità istituzionale della mancata attuazione del fondamento lavorista della Repubblica ricade principalmente sugli organi statali dell'indirizzo politico. Una responsabilità che pare rappresentata dalla relativa incapacità di tener saldi, in particolare rispetto al recepimento delle politiche sovranazionali, i limiti oltre ai quali l'intervento regolatore dell'economica non può porsi poiché idoneo a pregiudicare, in atto o *in fieri*, i principi supremi dell'ordinamento repubblicano.

Per poter mettere meglio in luce questo vizio mi sembra utile fare un passo indietro e ricordare che la struttura oligarchico-aristocratica della società, rimossa attraverso la previsione costituzionale del principio di eguaglianza, ha ripreso rapidamente a crescere a causa della fattiva disuguaglianza sociale alimentata dal capitalismo consumistico (la cui vitalità e capacità di reazione era stata evidentemente sottostimata dall'impostazione keynesiana). Dopo il “boom economico”, il consolidamento della globalizzazione e della trasformazione economica, politica e culturale, si sono rivelati «cause di inedite tensioni» in grado di determinare lo scivolamento da politiche keynesiane-stataliste a politiche neoliberali, applicate in maniera significativamente «privatistic[a]» rispetto alla nostra «tradizione»⁶³, tanto da mettere in ginocchio i diritti sociali e la garanzia del principio di dignità.

Ciò è del resto il riflesso, sul piano interno, delle politiche sovranazionali, orientate com'è noto a sepa-

⁶³ U. ALLEGRETTI, *Essenza e futuro della Costituzione repubblicana*, in C. VINTI, F. MINAZZI, M. NEGRO, A. CARRINO (a cura di), *Le forme della razionalità tra realismo e normatività*, Milano-Udine, Mimesis, 2009, 9-10.

rare l'Europa economico-finanziaria da quella dei diritti; infatti, nel rapporto tra Unione economico-monetaria e Unione politico-economica-sociale europea, è prevalsa la prima, tanto da arrivare a porre in secondo piano i diritti fondamentali. La circostanza che la politica economica europea sia «propensa al sacrificio delle persone in nome delle libertà di mercato»⁶⁴ è testimoniata in particolare dalle riforme del 2012 e del 2015 imposte dalla *policy* della *flexicurity* che, introducendo maggiore flessibilità nel mercato del lavoro, hanno determinato la perdita di numerose garanzie per i lavoratori.

Riducendo sensibilmente le tutele a favore dell'attività imprescindibile per l'affermazione della posizione pienamente centrale della persona nella società, la "regola" della flessibilità ha dato ingresso nel nostro ordinamento a nuove forme contrattuali surrettiziamente volte a ridurre la disoccupazione e ad aumentare le opportunità di accesso al mondo del lavoro (lavoro temporaneo, interinale, *part-time*, contratti di apprendistato, di tirocinio, a progetto ecc.). Si tratta di forme contrattuali che, essendo tendenzialmente prive di adeguate garanzie di sostegno nei confronti dei lavoratori, sono arrivate a legittimare fenomeni assai distanti dal principio sancito dall'art. 35, primo comma, Cost., quali il c.d. *dumping* sociale e salariale, l'assunzione di mano d'opera a basso costo e a tempo determinato; l'esternalizzazione che, tramite l'appalto, consente in certa misura al datore di lavoro di appoggiarsi a soggetti terzi per svolgere mansioni faticose e

⁶⁴ M. D'AMICO, F. BIONDI, *Introduzione*, in M. D'AMICO, F. BIONDI (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica*, Milano, FrancoAngeli, 2017, 10.

pericolose. In questo contesto, il mito della “flessibilità” del mercato del lavoro ha progressivamente affievolito le tutele di moltitudini di lavoratori, tanto da far propendere per la definizione di *flex-insecurity*⁶⁵, a sottolineare la crescente insicurezza derivante dalla combinazione di flessibilità e scarsa protezione delle posizioni giuridiche dei lavoratori.

4. I “nodi”, ancora da sciogliere, del diritto al lavoro

Nonostante l’inversione di rotta del Giudice costituzionale nelle più recenti pronunce relative alle tutele dei lavoratori subordinati, il diritto al lavoro resta ancora un diritto difficilmente giustiziabile. La proliferazione di contratti deboli e non garantiti – accompagnati dalla disoccupazione crescente, dalla sempre più complessa stratificazione sociale e giuridica delle mansioni, dall’aumento dei ritmi di lavoro, dalla rinascita su vasta scala di forme di sfruttamento intensivo della manodopera che si credevano superate con le prime fasi dell’industrializzazione e che indeboliscono i nessi tra lavoro e dignità umana, tempo di lavoro e tempo di vita, prassi produttiva e attività improduttive – rende manifesta la contraddizione in cui si pone ormai da qualche tempo la diffusione del “lavoro indegno”; indegno perché svilente, degradante e preclusivo di un’esistenza libera e dignitosa; indegno perché non meritevole di essere incluso nel concetto

⁶⁵ G. SANTORO-PASSARELLI, *Dignità del lavoratore e libertà di iniziativa economica, rivoluzione industriale 4.0 e rapporto di lavoro dei riders*, in *Labor. Il lavoro nel diritto*, n. 1/2022, p. 8.

di lavoro che i Costituenti hanno posto a fondamento del nuovo ordine giuridico e sociale⁶⁶.

In questa prospettiva, più che guardare direttamente alla posizione del lavoratore subordinato, credo possa essere utile provare a ragionare attorno alla libertà di iniziativa economica privata, soffermando la riflessione in particolare sui limiti che fissa il secondo comma dell'art. 41 Cost., che dovrebbero essere in grado di porre un freno alle dilaganti manifestazioni contemporanee dello sfruttamento dei lavoratori subordinati, ovvero alle nuove forme di "schiavitù".

Il termine è certamente forte, ma credo sia più che mai appropriato, seppur con un'accezione diversa rispetto a quella del diritto romano (dove lo schiavo era considerato un *instrumentum vocale*) o a quella delle grandi piantagioni americane. Se in passato la società non traeva vantaggio dall'esistenza della condizione servile, ma era la classe privilegiata la destinataria dei "benefici" derivanti da essa, oggi invece pare sia la grande maggioranza della società a trarre vantaggio dall'asservimento di alcuni individui, poiché questo garantisce un certo livello di benessere economico, di produttività e di funzionamento del mercato.

⁶⁶ G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale*, Roma-Bari, Laterza, 2016, 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).

La società contemporanea sembra infatti accettare in certa misura forme di degradazione della persona lavoratrice poiché profitano a tutti, senza “appartenenze di classe”, e perciò anche a prescindere dalla disponibilità di ampi capitali (sia sufficiente pensare alle drammatiche vicende di caporalato, anche digitale).

Per reagire a queste nuove forme di “schiavitù” mi sembra imprescindibile un intervento giuridico che bilanci il rapporto tra la libertà di iniziativa economica privata e la tutela della dignità e della libertà del lavoratore, dal quale dovrebbe risultare la «protezione di valori primari attinenti alla persona», avendo riguardo anche alla salvaguardia dell’«utilità sociale» di tale attività⁶⁷.

È ancora emblematica la sentenza n. 141 del 2019 della Corte costituzionale – non più recente ma comunque l’ultima che si concentra sui limiti della libertà e dignità umana dell’attività d’impresa –, con la quale com’è noto il giudice *a quo* aveva chiesto all’organo di garanzia di dichiarare l’illegittimità costituzionale degli articoli della legge 20 febbraio 1958, n. 75 (c.d. legge Merlin) volti a sanzionare penalmente il reclutamento e il favoreggiamento della prostituzione.

Ragionando attorno alla libertà prevista dall’art. 41 Cost., la Consulta si sofferma sul secondo comma, che pone precisi limiti alla libertà di impresa in un *climax* crescente: la sicurezza, la libertà e la dignità della persona – cui oggi, in virtù della legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, si dovrebbe aggiungere anche la salute – e impiega la dignità come contrafforte alla spinta neoliberale affermando limpidamente

⁶⁷ Corte costituzionale, sentenza n. 150 del 2022, § 7.2 *Cons. dir.* e ordinanza n. 35 del 2024.

che nessuno può essere “arbitro” della propria dignità, reificandola in un bene liberamente disponibile. Benché l’affermazione del principio di dignità in senso oggettivo abbia fatto molto discutere in dottrina, si ritiene debba essere apprezzato l’intento di sancire che l’ordinamento repubblicano non può accettare alcuna degradazione (anche se volontaria e liberamente accettata) della persona⁶⁸.

Questa impostazione è stata successivamente accolta anche dai giudici di merito e di legittimità, im-

⁶⁸ Corte costituzionale, sentenza n. 141 del 2019, § 6.1 *Cons. dir.* ha affermato che «in base all’art. 41, secondo comma, Cost. la libertà di iniziativa economica è tutelata a condizione che non comprometta altri valori che la Costituzione considera preminenti: essa non può, infatti, svolgersi “in contrasto con l’utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana”. Nella specie, la compressione delle possibilità di sviluppo dell’attività di prostituzione che deriva dalle norme censurate è strumentale al perseguimento di obiettivi che involgono i valori ora indicati. Tali obiettivi si identificano segnatamente, anche alla luce delle ricordate indicazioni dei lavori preparatori della legge n. 75 del 1958, nella tutela dei diritti fondamentali delle persone vulnerabili e della dignità umana. [...] Riguardo, poi, alla concorrente finalità di tutela della dignità umana, è incontestabile che, nella cornice della previsione dell’art. 41, secondo comma, Cost., il concetto di “dignità” vada inteso in senso oggettivo: non si tratta, di certo, della ‘dignità soggettiva’, quale la concepisce il singolo imprenditore o il singolo lavoratore. È, dunque, il legislatore che – facendosi interprete del comune sentimento sociale in un determinato momento storico – ravvisa nella prostituzione, anche volontaria, una attività che degrada e svilisce l’individuo, in quanto riduce la sfera più intima della corporeità a livello di merce a disposizione del cliente. Valutazioni tutte, quelle dianzi indicate, che spiegano e giustificano, dunque, sul piano costituzionale, la scelta del legislatore italiano – per nulla isolata, come si è visto, nel panorama internazionale – di inibire, con le norme denunciate, la possibilità che l’esercizio della prostituzione formi oggetto di attività imprenditoriale».

pegnati a tutelare le condizioni lavorative dei *riders*⁶⁹, onde opporre alle derive del mercato le ragioni del diritto e dei diritti fondamentali. Quantunque apprezzabili, queste pronunce pagano il conto di costituire, appunto, diritto pretorio. Il raggio di tutela che il giudice può offrire ai nuovi lavori e, soprattutto, a chi li svolge, è invero assai limitato poiché può intervenire solo là dove è chiamato a farlo, lasciando vuote di tutela ampie “zone grigie”, come sono tutte quelle forme di “parasubordinazione” che hanno frammentato il quadro giuridico a tutela del lavoro ed esposto le ge-

⁶⁹ Si tratta della decisione del Tribunale di Milano, Sezione misure di prevenzione (decr. n. 9 del 27 maggio 2020) con cui è stata applicata la misura dell’amministrazione giudiziale ad Uber Italia in forza dell’art. 32 D. lgs. n. 159 del 2011. Il reato presupposto è stato rinvenuto nel delitto di intermediazione illecita sfruttamento del lavoro ex art. 603-bis c.p. Il Tribunale di Palermo, sez. lavoro, con sentenza del 20 novembre 2020 n. 3570 ha reintegrato nel posto di lavoro un *rider* della piattaforma Glovo, qualificandolo come lavoratore subordinato. Peraltro, è notizia del febbraio del 2021 che la Procura di Milano abbia inviato “atti di prescrizione” ai sensi dell’art. 20 del D. lgs. 19 dicembre 1994 n. 758, preliminari all’avvio di un procedimento sanzionatorio vero e proprio, per ordinare a varie piattaforme di *food delivery* di assumere i *riders* alle loro dipendenze, quantomeno con un contratto di collaborazione coordinata e continuativa, che superi le attuali forme di contratti a chiamata. Questi tentativi hanno trovato un’autorevole conferma anche sul piano comparato, posto che la Corte Suprema del Regno Unito ([2021] UKSC 5, *Uber BV v. Aslam*, del 19 febbraio 2021), nel febbraio 2021 ha stabilito che gli autisti della piattaforma *Uber* devono essere considerati lavoratori subordinati e perciò devono beneficiare del regime di un tempo di lavoro definito e di un salario minimo (*Working Time Regulations* 1998 e *National Minimum Wage Regulations* 2015). Applicando le norme già presenti nell’ordinamento, la Corte di Londra ha risolto il caso dimostrando che gli ordinamenti informati ad una tutela dello Stato sociale dovrebbero essere in grado di offrire tutele effettive rispetto al valore della persona umana.

nerazioni più giovani ad uno stato di grave incertezza esistenziale che si allontana sensibilmente dal quadro costituzionale del diritto al lavoro⁷⁰.

Fermo che il primo riflesso della dignità “illumina” l’effettività del principio lavorista, dinanzi all’emersione di nuove forme di sfruttamento del lavoro si rende oltremodo necessaria la promozione, anzitutto attraverso l’intervento del legislatore⁷¹, del valore dignitario *del e nel* lavoro (artt. 36 e 41, nonché art. 38 Cost.).

Dopo aver proclamato l’eguale tutela di ogni lavoro (art. 35 Cost.), il Costituente ha mirabilmente posto l’accento sullo stretto legame tra dignità umana e sociale, solidarietà, salute e attività lavorativa⁷²

⁷⁰ Nel 54° *Rapporto Annuale sulla situazione sociale del Paese* 2020 del 4 dicembre 2020, il CENSIS sottolinea come il 50,3 % dei giovani sotto i quarant’anni vive in condizioni peggiori rispetto a quelle dei propri genitori alla stessa età. Mentre il rapporto sembra migliorare nel 58° *Rapporto CENSIS sulla situazione sociale del Paese*, II Capitolo, *La società italiana al 2024*, 23-24 risulta che le condizioni lavorative dei giovani laureati sono migliorate di qualche punto percentuale rispetto a quelle del Rapporto 2019.

⁷¹ Il quale, viceversa, dà prova di non interessarsi a questo genere di problematiche. Come ha osservato L. CARLASSARE, *Maggioritario*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2008: «non è un caso che salari, stipendi e pensioni dagli anni novanta siano rimasti quasi inalterati, che un innaturale silenzio abbia avvolto le vicende di ampie fasce sociali, sacrificando il lavoro (sul quale – dice la Costituzione – la nostra Repubblica è fondata) a interessi diversi ampiamente pubblicizzati, favorendo l’accumulo di ricchezze enormi (non sempre, ma almeno talora, disoneste) a favore di soggetti più avventurosi e adeguatamente rappresentati. Una vera trasformazione sociale è avvenuta: la classe operaia, una volta in primo piano, spezzata anche nella sua unità con l’introduzione massiccia del lavoro precario, ha perduto forza, visibilità e riferimenti istituzionali».

⁷² C. MORTATI, *Il lavoro nella costituzione*, cit., 46 ha precisato che «la formula adoperata, con il suo richiamo al minimo suffi-

precisando che si tratta di «valori non negoziabili»⁷³ e che, perciò, l'art. 41, secondo comma, Cost. non può essere considerato il mezzo per rendere legittima una differente garanzia nell'affermazione di interessi asimmetrici.

Anziché promuovere forme contrattuali “*smart*”, che accentuano il fisiologico sbilanciamento dei poteri contrattuali a favore del datore di lavoro, sarebbe opportuno che il legislatore trovi un punto di equilibrio tra la libertà d'impresa e la salvaguardia della persona posta in posizione di subordinazione, a partire dal superamento degli incerti contratti temporanei, favorendo la ri-localizzazione delle imprese e disincentivando il c.d. *dumping* sociale. È chiaro che questi interventi, se non possono gravare del tutto sugli imprenditori, devono vedere quantomeno la compartecipazione dello Stato, che dovrebbe tornare a indossare le vesti di stato sociale, anche per evitare di trovarsi troppo impreparato quando nuove mansioni e nuovi lavori si affermeranno *d'emblée* “grazie” al concorso delle nuove tecnologie.

ciente per un'esistenza libera e dignitosa, si riannoda ai principi fondamentali che sanciscono il diritto inviolabile dell'uomo al pieno sviluppo della persona (artt. 1 e 3), sviluppo che, per il lavoratore dipende dalla misura del salario, costituendo questo l'unico mezzo per la soddisfazione delle sue esigenze umane. Non può però ritenersi che con il ricorso a questa formula si sia voluto adottare [...] una “concezione metafisica” della giusta retribuzione, al di là dei concreti strumenti predisposti per la determinazione del compenso dell'attività lavorativa, perché invece, [...] proprio con riferimento ad essi il costituente ha inteso che si operasse di volta in volta la determinazione stessa, e sempre con criteri di generalità per categorie».

⁷³ G. SANTORO-PASSARELLI, *Dignità del lavoratore e libertà di iniziativa economica, rivoluzione industriale 4.0 e rapporto di lavoro dei riders*, cit., 12.

Tuttavia, questa auspicata regolazione da parte dello Stato presuppone, in primo luogo, la capacità degli organi di indirizzo politico di esprimere autonome politiche di bilancio, capacità che risulta fortemente limitata dall'ingresso del nostro Paese nell'Unione Economica e Monetaria.

L'urgente necessità di puntellare lo Stato sociale con azioni positive si scontra, dunque, con la rigidità di uno Stato apparato ormai ingessato e non più «in grado di mantenere gran parte delle sue promesse»⁷⁴. Questa difficoltà si inserisce in un contesto più ampio, dove l'impostazione neoliberale della politica sovranazionale è stata declinata e in larga parte accolta in molteplici forme, rivelando una predilezione – dopo Amsterdam forse non più incondizionata ma di certo ancora alquanto marcata – sia per la libera concorrenza, invece della regolamentazione pubblica del mercato del lavoro; sia per la privatizzazione, in luogo dell'attività economica pubblica indirizzata a fini sociali.

Siccome è all'Unione europea che è stato consegnato, forse anche involontariamente, il primato normativo della disciplina del lavoro, è dalla stessa che deve pretendersi, anche al costo di un profondo ripensamento del diritto costituzionale europeo, il rispetto del diritto al lavoro come fondamento dello Stato sociale. Con ciò non intendo 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

⁷⁴ C. COLAPIETRO, *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello Stato sociale*, cit., 387.

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 sovranazionale, 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 della Repubblica. Infatti, «il diritto che dal lavoro prende nome e ragione»⁷⁵ continuerà a essere tale solo se riuscirà a salvaguardare la parte debole del rapporto non cedendo alla soddisfazione dei principi del diritto dell'economia – quantunque si tratti di una dimensione in larga parte complementare – poiché il primo è consustanziale alla salvaguardia della dimensione individuale e relazionale di ogni persona.

⁷⁵ G. SANTORO-PASSARELLI, *Civiltà giuridica e trasformazioni sociali nel diritto del lavoro*, cit., 192.