

Camilla Buzzacchi

# Il lavoro Da diritto a bene

FRANCOANGELI

**LDp**

Studi di

**Diritto Pubblico**

## Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.



# STUDI DI DIRITTO PUBBLICO

Collana diretta da **Roberto Bin, Fulvio Cortese e Aldo Sandulli**  
coordinata da **Simone Penasa e Andrea Sandri**

## REDAZIONE

Chiara Bergonzini, Fabio Di Cristina, Angela Ferrari Zumbini, Stefano Rossi

## COMITATO SCIENTIFICO

Jean-Bernard Auby, Stefano Battini, Daniela Bifulco, Roberto Caranta, Marta Cartabia, Omar Chessa, Mario P. Chiti, Pasquale Costanzo, Antonio D'Andrea, Giacinto della Cananea, Luca De Lucia, Gianmario Demuro, Daria de Pretis, Marco Dugato, Claudio Franchini, Thomàs Font i Llovet, Giulia Maria Labriola, Peter Leyland, Massimo Luciani, Michela Manetti, Alessandro Mangia, Barbara Marchetti, Giuseppe Piperata, Aristide Police, Margherita Ramajoli, Roberto Romboli, Antonio Ruggeri, Sandro Stajano, Bruno Tonoletti, Aldo Travi, Michel Troper, Nicolò Zanon

La Collana promuove la rivisitazione dei paradigmi disciplinari delle materie pubblicistiche e l'approfondimento critico delle nozioni teoriche che ne sono il fondamento, anche per verificarne la persistente adeguatezza.

A tal fine la Collana intende favorire la dialettica interdisciplinare, la contaminazione stilistica, lo scambio di approcci e di vedute: poiché il diritto costituzionale non può estraniarsi dall'approfondimento delle questioni delle amministrazioni pubbliche, né l'organizzazione e il funzionamento di queste ultime possono ancora essere adeguatamente indagati senza considerare l'espansione e i modi di interpretazione e di garanzia dell'effettività dei diritti inviolabili e delle libertà fondamentali. In entrambe le materie, poi, il punto di vista interno deve integrarsi nel contesto europeo e internazionale. La Collana, oltre a pubblicare monografie scientifiche di giovani o affermati studiosi (**STUDI E RICERCHE**), presenta una sezione (**MINIMA GIURIDICA**) di saggi brevi destinata ad approfondimenti agili e trasversali, di carattere propriamente teorico o storico-culturale con l'obiettivo di sollecitare anche gli interpreti più maturi ad illustrare le specificità che il ragionamento giuridico manifesta nello studio del diritto pubblico e le sue più recenti evoluzioni.

La Collana, inoltre, ospita volumi collettanei (sezione **SCRITTI DI DIRITTO PUBBLICO**) volti a soddisfare l'esigenza, sempre più avvertita, di confronto tra differenti saperi e di orientamento alla lettura critica di problemi attuali e cruciali delle discipline pubblicistiche.

La Collana, inoltre, si propone di assecondare l'innovazione su cui si è ormai incamminata la valutazione della ricerca universitaria. La comunità scientifica, infatti, sente oggi l'esigenza che la valutazione non sia più soltanto un compito riservato al sistema dei concorsi universitari, ma si diffonda come responsabilità dell'intero corpo accademico.

*Tutti i volumi, pertanto, saranno soggetti ad un'accurata procedura di valutazione, adeguata ai criteri fissati dalle discipline di riferimento.*

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: *www.francoangeli.it* e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

**Camilla Buzzacchi**

# **Il lavoro Da diritto a bene**

**FRANCOANGELI**

**SDP**

Studi di

**Diritto Pubblico**

Il volume è stato pubblicato con il contributo del Dipartimento di Scienze Economico-aziendali e Diritto per l'economia dell'Università degli Studi di Milano-Bicocca.

Copyright © 2019 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it).*

Se si escludono istanti prodigiosi e singoli che il destino ci può donare,  
l'amare il proprio lavoro (che purtroppo è privilegio di pochi)  
costituisce la migliore approssimazione concreta della felicità sulla terra.

Il rapporto che lega l'uomo alla sua professione è simile a quello che lo  
lega al suo paese.

Primo Levi, *La chiave a stella*, 1978





# INDICE

<b>Introduzione</b>	pag.	9
<b>I. Il lavoro nella Costituzione: l'intervento pubblico a garanzia di un diritto</b>	»	11
1. Il principio lavorista a fondamento della democrazia repubblicana	»	11
2. L'intervento pubblico per il diritto al lavoro	»	19
3. La graduale evoluzione dalla tutela nel rapporto di lavoro alla disciplina del mercato del lavoro	»	24
<b>II. Il lavoro: bene o diritto?</b>	»	33
1. Il lavoro come proprietà per un rapporto di scambio	»	33
2. I servizi per l'impiego da funzione pubblica a prestazione economica	»	39
3. Il mercato come valore anche nel diritto del lavoro	»	48
4. La strumentalità del lavoro per la crescita economica	»	51
<b>III. La nuova sicurezza nei mercati del lavoro flessibili</b>	»	55
1. La modernizzazione del diritto del lavoro	»	55
2. Il paradigma della <i>flexicurity</i> : l'efficienza del mercato del lavoro e la diversa dimensione della sicurezza	»	59
3. Le riforme per il contenimento della spesa sociale: il "governo" del mercato del lavoro	»	68
4. Il recente "decreto dignità" e la legislazione incentivante	»	71
<b>IV. Il lavoro tra Stato e autonomie</b>	»	75
1. Le funzioni pubbliche in materia di lavoro e il sistema delle competenze	»	75

2. Le funzioni pubbliche in materia di lavoro nella prospettiva del riordino dell'assetto istituzionale: il tentativo di revisione costituzionale della XVII legislatura	pag.	77
3. Il sistema a rete delle politiche del lavoro	»	80
4. I livelli essenziali delle prestazioni dei servizi per l'impiego	»	84
5. I livelli essenziali e il ruolo del principio di condizionalità	»	89
6. Il piano delle risorse	»	97
7. Le prospettive di garanzia del diritto nel nuovo sistema pubblico	»	103
<b>Conclusioni</b>	»	107
<b>Bibliografia</b>	»	113

## INTRODUZIONE

Il 22 gennaio 1947 in sede di Commissione per la Costituzione il deputato cattolico Giorgio La Pira afferma che inserire il lavoro nella prima disposizione della futura Carta costituzionale significa “dare alla vita del Paese il volto del lavoro”<sup>1</sup>.

Un valore che riveste tale centralità all’interno della norma fondamentale e del progetto della Repubblica deve essere protetto, consolidato e dotato di un’effettività, la cui debolezza può invece fare dubitare di un’attuazione coerente del patto costituzionale. La riflessione che ci si accinge a svolgere muove da tale centralità del lavoro come terreno di diritti e come obiettivo delle istituzioni al fine di realizzare rapporti democratici e socialmente equi nella realtà repubblicana: e intende svilupparsi segnalando percorsi e fenomeni che si stanno realizzando, i quali dimostrano di incidere in maniera rilevante sulla portata del principio lavorista e sui diritti a cui esso dà fondamento.

I percorsi in atto sono il risultato di azioni pubbliche che si intrecciano e di dinamiche dei mercati che operano in presenza di limitati vincoli; subiscono condizionamenti da fattori culturali ed economici provenienti da una dimensione più ampia rispetto a quella semplicemente nazionale; e perseguono finalità molteplici e diversificate, i cui effetti vanno oltre il perimetro dei rapporti lavorativi. Contraddistinguono pertanto uno scenario assai complesso, rispetto al quale si dimostra la difficoltà dell’ordinamento a mantenersi nel solco del principio affermato negli artt. 1 e 4 e nel rispetto del più ampio quadro di valori richiesti dalla Costituzione. In particolare, la valenza personalista del lavoro – inteso in una dimensione soggettiva – sembra ridimensionata dall’evidente valorizzazione del fattore “lavoro” – in senso invece oggettivo – come elemento del processo produttivo e come bene all’interno di una logica mercantile, che rischia di mortificarne la portata come diritto.

1. AC, 22 gennaio 1947, 142.

L'evoluzione a cui si assiste nei contesti a economia di mercato – tra i quali quello italiano è saldamente collocato – sollecita inevitabilmente interrogativi e induce ad esprimere riserve alla luce di un disegno costituzionale che collega la realtà del lavoro alla capacità dell'ordinamento di presentarsi autenticamente democratico: e dunque di fondarsi su una partecipazione dei consociati che è resa possibile primariamente dalla possibilità, per gli stessi, di dare un apporto al progresso del Paese con l'attività lavorativa che essi hanno la pretesa e l'opportunità di svolgere. La partecipazione dei lavoratori alla “organizzazione politica, economica e sociale del Paese”, secondo la felice richiesta dell'art. 3 Cost., è la condizione principale – anche se non l'unica – dello spessore democratico del sistema di convivenza nazionale: se tale partecipazione assume in misura crescente i connotati di una subordinazione a logiche di scambio da un lato, e di sostenibilità finanziaria dall'altro, il timore è che il lavoro cessi di essere inteso come diritto e ritorni a essere considerato alla stregua di un bene, secondo l'impostazione culturale alle origini dei processi produttivi del mondo occidentale. Si tratterebbe di un'involuzione di forte incoerenza rispetto ad un cammino che, pur con tante distorsioni, ha rappresentato, per alcuni decenni, un'attuazione in raccordo con il sistema di valori alla base del patto fondamentale: ovvero in raccordo con la tensione di tutte le funzioni pubbliche al servizio dell'affermazione della persona ed alla protezione della medesima da dinamiche di interessi economici capaci di sacrificare le sue aspirazioni<sup>2</sup>. Tendenze recenti, che sono espressione sempre più palese di tali dinamiche, suggeriscono l'opportunità di una riflessione e di un richiamo ai punti cardinali posti dalla Costituzione.

2. La lettura personalista del lavoro di Costantino Mortati rimane il riferimento: tale valore non può essere considerato “come fine a sé stesso, né come mero strumento per il conseguimento dei mezzi di sussistenza, bensì come tramite necessario per l'affermazione della personalità”, *Istituzioni di diritto pubblico*, IX edizione, Cedam, Padova, 1975, 156.

# I.

## IL LAVORO NELLA COSTITUZIONE: L'INTERVENTO PUBBLICO A GARANZIA DI UN DIRITTO

SOMMARIO: 1. Il principio lavorista a fondamento della democrazia repubblicana. - 2. L'intervento pubblico per il diritto al lavoro. - 3. La graduale evoluzione dalla tutela nel rapporto di lavoro alla disciplina del mercato del lavoro.

### 1. Il principio lavorista a fondamento della democrazia repubblicana

Il pregio della collocazione del lavoro in Costituzione non solo come diritto individuale, ma come valore a partire dal quale la Repubblica viene edificata, rappresenta un argomento riconosciuto e condiviso, al quale non occorre apportare nuove argomentazioni rispetto a quelle che la dottrina ha già elaborato<sup>1</sup>.

1. Il riferimento è anzitutto alle voci dei *Commentari* richiamati nelle note successive, nonché a M. S. Giannini, *Rilevanza costituzionale del lavoro*, in *Rivista giuridica del lavoro*, 1/2, 1949; C. Mortati, *Il lavoro nella Costituzione*, in *Diritto del lavoro*, 1954; U. Natoli, *Limiti costituzionali all'autonomia privata nel rapporto di lavoro*, Giuffrè, Milano, 1955; C. Smuraglia, *La Costituzione e il sistema del diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano, 1958; G. Ghezzi, *Il lavoro*, in G. Amato, A. Barbera (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, il Mulino, Bologna, 1984; L. Elia, *Il primo articolo nella Costituzione repubblicana*, e T. Treu, *L'art. 1 della Costituzione e il suo attuarsi nel diritto del lavoro*, in Aa.Vv., *Una Repubblica fondata sul lavoro*, Ave, Roma, 1987; R. Scognamiglio, *Lavoro: I) Disciplina costituzionale*, in *Enciclopedia giuridica*, XVIII, Treccani, Roma, 1990; L. Mengoni, *Fondata sul lavoro. La Repubblica tra diritti indisponibili e doveri inderogabili di solidarietà*, Vita & Pensiero, Milano, 1998; A. Apostoli, *L'ambivalenza costituzionale del lavoro tra libertà individuale e diritto sociale*, Giuffrè, Milano, 2006; C. Smuraglia, *Il lavoro nella Costituzione*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2007; M. Benvenuti, *Lavoro (principio costituzionale del)*, in *Enciclopedia giuridica*, Treccani, Roma, agg. 2009; G. Di Gaspare, *Il lavoro quale fondamento della Repubblica*, in *Astrid Rassegna*, 9, 2009; R. Nania, *Riflessioni sulla «costituzione economica» in Italia: il «lavoro» come «fondamento», come «diritto», come «dovere»*, in E. Ghera, A. Pace (a cura di), *L'attualità dei principi fondamentali della Costituzione in materia di lavoro*, Jovene, Napoli, 2009; E. Paparella, *Il lavoro e la sua dimensione costituzionale*, in F. Angelini, M. Benvenuti (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*,

Per ripercorrere la genesi delle disposizioni che insieme costituiscono il quadro costituzionale in tema di lavoro, è noto come la Costituzione di Weimar abbia rappresentato un riferimento<sup>2</sup>, e che il testo predisposto in sede di Terza Sottocommissione sia stato il frutto di un accordo che poi non ha incontrato momenti di radicale deviazione nei passaggi successivi dell'approvazione. Il testo che è diventato definitivo – nelle date dell'8 e 9 maggio 1947 – è frutto di un incontro di ideologie e visioni politiche che su questo terreno hanno avuto sì un confronto, ma all'interno di valori non particolarmente divaricati: sia alle posizioni più progressiste della sinistra che alle vedute personaliste dei cattolici che, infine, all'approccio della componente liberale era del tutto ben accetto un riconoscimento costituzionale del lavoro, valore che sarebbe stato investito della funzione di veicolo e strumento di trasformazione sociale in vista di un modello di convivenza eretto a partire dal principio della dignità della persona<sup>3</sup>.

I passaggi fondamentali di tale elaborazione, che ben delineano la portata del principio lavorista, possono pertanto essere richiamati ed evidenziati.

Il principio sancito dall'art. 1 Cost. è una disposizione finalistica (*Staatszielbestimmung*), ovvero un principio costituzionale materiale, che obbliga lo Stato a perseguire un determinato obiettivo<sup>4</sup>: esso dunque indirizza nel suo contenuto l'azione dei pubblici poteri. La proclamazione del fondamento della Repubblica sul lavoro contribuisce a determinare la struttura dello Stato nel suo complesso<sup>5</sup>, che non risulta neutrale rispetto a tale materia, ma da essa riceve una particolare coloritura politica<sup>6</sup>.

La novità prima e vera è dunque il legame che deve instaurarsi tra democrazia e lavoro, come valori a partire dai quali la Repubblica va imposta e costruita<sup>7</sup>: il lavoro nell'art. 1 Cost. è sancito come condizione di

Jovene, Napoli, 2012; V. Pupo, *Il principio lavorista*, in *Forum costituzionale*, 2013; G. Zagrebelsky, *Fondata sul lavoro. La solitudine dell'articolo 1*, Feltrinelli, Milano, 2013; M. Cavino, *Articolo 4*, in F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa, G. E. Vigevani (a cura di), *La Costituzione italiana, Commento articolo per articolo*, il Mulino, Bologna, 2018; E. Balboni, *Il "diritto al lavoro" da principio fondamentale a diritto fondamentale: propaggine estrema del costituzionalismo ad impronta personale e sociale*, in *Lavoro Diritti Europa*, 2018.

2. Tale testo costituzionale, il cui art. 157 impegnava il Reich ad una speciale protezione nei confronti del lavoro, ha avuto il grande merito di portare alla generale attenzione la questione sociale.

3. A. Cariola, *Art. 4*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, 115.

4. M. Olivetti, *Art. 1*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, 7.

5. C. Mortati, *Art. 1*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 1975, 1 ss.

6. M. Olivetti, *Art. 1*, cit., 31.

7. A. Cantaro, *La costituzionalizzazione del lavoro. Il secolo lungo*, in G. Casadio (a cura di), *I diritti sociali e del lavoro nella Costituzione italiana*, Ediesse, Roma, 2006, 66, parla del lavoro come simbolo di fondazione della Repubblica, come motore e potere

legittimazione della caratura democratica della Repubblica, la cui capacità di aprirsi alla partecipazione ed alla determinazione popolare – nei limiti e nei modi previsti dalla Carta fondamentale – non può che dipendere primariamente dall'estensione e dalla qualità della realtà lavorativa nel Paese<sup>8</sup>. Il nesso tra lavoro e dimensione politica del nuovo ordinamento è stata così sentita in fase di elaborazione della Costituzione, che si è anche provato a percorrere la strada di condizionare il diritto di voto alla circostanza che il cittadino lavorasse<sup>9</sup>: orizzonte che poi è stato abbandonato, ma che attesta il nesso strettissimo, che subito è stato avvertito, tra dimensione democratica dell'ordinamento e promozione di una società i cui membri si dovevano distinguere non per una posizione sociale preminente, ma per un apporto da realizzare attraverso il lavoro. Al punto che proprio questa opzione è poi stata fonte di una sorta di critica alla Costituzione stessa, la cui prima disposizione potrebbe leggersi addirittura nel senso di negare una tutela a chi lavoratore non è<sup>10</sup>. Fatto sta che la conseguenza dell'impostazione voluta in Costituzione è che un insoddisfacente risultato di godimento del diritto al lavoro deve essere considerato con preoccupazione anzitutto per i suoi riflessi sull'identità democratica della comunità nazionale, nella misura in cui la limitata partecipazione dei lavoratori all'organizzazione politica e sociale del Paese – secondo quanto richiesto dall'art 3., co. 2<sup>11</sup> – diventa elemento

costituente permanente del nuovo ordine che nasceva dalla lotta politica e sociale contro il fascismo; v. Id., *Il diritto dimenticato. Il lavoro nella costituzione europea*, Giappichelli, Torino, 2007, 25 ss. In termini analoghi anche G. Ferrara, *Il lavoro come fondamento della Repubblica e come connotazione della democrazia italiana*, ivi, 200. Cfr. anche P. Costa, *Cittadinanza e "simboli di fondazione": una lettura del processo costituente in Italia (1946-7)*, in M. Fioravanti, S. Guerrieri (a cura di), *La Costituzione italiana*, Annale VIII, Carocci, Roma, 1999.

8. L. Ferrajoli, *Articolo uno: lavoro e sovranità popolare*, in L. Baldissara, M. Battini (a cura di), *Lavoro e cittadinanza. Dalla Costituente alla flessibilità: ascesa e declino di un binomio*, Feltrinelli, Milano, 2017, 14 ss. Cfr. 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*, Jovene, Napoli, 2009, 12, che vede il lavoro come elemento non scomponibile rispetto ai valori fondanti dello Stato: la Repubblica e la democrazia.

9. Cfr. sul punto, in aggiunta ai commentari richiamati, M. Lombardi, *Il diritto dovere di lavorare: una gloriosa battaglia di retroguardia*, in L. Gaeta (a cura di), *Prima di tutto il lavoro. La costruzione di un diritto all'Assemblea Costituente*, Ediesse, Roma, 2014, 94 ss.

10. Si interroga a riguardo C. Tripodina, *Reddito di cittadinanza come "risarcimento per mancato procurato lavoro". Il dovere della Repubblica di garantire il diritto al lavoro o assicurare altrimenti il diritto all'esistenza*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2015, 7, e argomenta che grande parte dei costituenti erano convinti che tutti sarebbe stati, se avessero voluto, lavoratori, e che dunque "un'esistenza libera e dignitosa sarebbe stata assicurata a tutti attraverso il lavoro per tutti; attraverso, cioè, una condizione di piena e stabile occupazione adeguatamente retribuita. Assicurare il diritto al lavoro sarebbe stato, così, al tempo stesso, assicurare il diritto alla vita".

11. F. Siotto, *L'effettiva partecipazione dei lavoratori alla vita del Paese: «il desiderio di essere come tutti»*, in L. Gaeta, *Prima di tutto il lavoro*, cit., 76, riconduce al merito di Lelio Basso, con il supporto di Massimo Severo Giannini, il "capolavoro istituzionale" di questa di-

di impoverimento della qualità della democrazia del sistema. Come è stato efficacemente osservato “chi non lavora non ha, ma soprattutto non è. Non è un cittadino *pleno iure*”<sup>12</sup>.

Con la Costituzione repubblicana si è così transitati dal binomio illuministico del cittadino proprietario al binomio repubblicano del cittadino lavoratore<sup>13</sup>: il nuovo Stato repubblicano e democratico non si sarebbe più fondato sulla proprietà privata e sul suffragio censitario, bensì sull’integrazione politica e sulla missione sociale dell’eguaglianza sostanziale<sup>14</sup>. Per usare un’espressione assai efficace, l’edificio costruito – o meglio, da costruire – dalla Costituzione è possibile solo se le persone lavorano<sup>15</sup>.

Ma oltre alla primaria rilevanza per la caratterizzazione dell’ordinamento in senso democratico, la formulazione per cui la Repubblica è fondata sul lavoro<sup>16</sup> permette di collocare la nostra tra le Costituzioni che sottolineano la natura *sociale* dello Stato<sup>17</sup>, votato a costruire un ordine nuovo<sup>18</sup> e legittimato a realizzare una specifica azione di intervento, la cui ragion d’essere si colloca all’interno del modello di “economia mista” delineato dagli artt. 41-47 Cost.: da tale cornice programmatica si evince la piena riconduzione del nostro sistema economico al modello ed ai presupposti del mercato, ma altresì la piena legittimazione dei pubblici poteri a correzioni di quegli assetti del medesimo che comprimono i fini sociali,

sposizione, che “spronava le istituzioni a misurarsi tra esclusione e partecipazione di soggetti più deboli, come i lavoratori, alla vita democratica del Paese”.

12. U. Romagnoli, *Dal lavoro ai lavori*, in *Lavoro e diritto*, 1, 1997, 3.

13. Così descrive il passaggio A. Somma, *Dal lavoratore al consumatore. Cittadinanza e paradigma giuslavoristico nell’economia sociale di mercato*, in G. G. Balandi, G. Cazzetta (a cura di), *Diritti e lavoro nell’Italia repubblicana*, Giuffrè, Milano, 2009, 135.

14. R. Bin, *Lavoro e Costituzione: le radici comuni di una crisi*, in G. G. Balandi, G. Cazzetta (a cura di), *Diritti e lavoro*, cit., 280.

15. M. Napoli, *Lavoro diritti valori (2006-09)*, Giappichelli, Torino, 2010, 9.

16. Grazie all’approvazione di un emendamento Fanfani, che fu preferito all’emendamento Basso-Amendola secondo il quale L’Italia doveva essere una Repubblica democratica di lavoratori. Cfr. sul punto, oltre alla ricostruzione offerta dai commentari richiamati, molteplici saggi in L. Gaeta, *Prima di tutto il lavoro*, cit., in particolare F. Siotto, *L’effettiva partecipazione dei lavoratori*, 75 ss.

17. Così C. Mortati, *Art. 1*, cit., 11; R. Bin, *Art. 1*, in *Commentario Paladin-Crisafulli*, Cedam, Padova, 1990, 6. Circa le letture della nozione di lavoro implicate dalla disposizione, si rinvia alla prima letteratura in materia: C. Smuraglia, *La Costituzione e il sistema del diritto del lavoro*, cit.; M. Mazziotti, *Lavoro (dir. cost.)*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1973, XXIII.

18. Si veda la nota (218) di M. Olivetti, *Art. 1*, cit.: si osserva che l’aspirazione dei costituenti – e tra questi spicca Giorgio La Pira – era quella di costruire un ordine fondato sul lavoro e non sul capitale, un assetto sociale e politico nel quale eguaglianza, libertà e proprietà potessero essere una prospettiva per tutti. Da qui la implicita presenza, nella Costituzione, di una clausola di socialità. Cfr. anche A. Apostoli, *La “sede” istituzionale dove far confluire (e provare a comporre) il conflitto sociale non assorbito dalla rappresentanza politico-parlamentare*, in *Forum costituzionale*, 2017.



tra i quali il principio lavorista occupa una posizione assolutamente centrale.

È così ampiamente condivisibile la visione del lavoro e del voto come i fondamentali elementi costitutivi della cittadinanza, che rappresentano “le due parti di cui si compone la Costituzione: la forma di Stato, ispirata al principio lavorista (Parte I), e la forma di governo, ispirata al principio democratico (Parte II)”<sup>19</sup>. Negli artt. 1, 3 e 4 Cost. trovano un momento di sintesi l’impianto sociale e quello politico, perché dalle loro enunciazioni emana un progetto politico a partire da una prospettiva di socialità costruita muovendo dal lavoro.

Gli artt. 1 e 4 Cost. fondano in primo luogo diritti soggettivi<sup>20</sup>: ma da essi si possono trarre anche visioni ben più ampie, nella misura in cui il riconoscimento di diritti individuali, oltre a soddisfare i bisogni personali, concorre ad imprimere il progresso ed a promuovere lo sviluppo della comunità nel suo insieme.

Il modello indicato dalla Costituzione appare essere quello della democrazia sociale, la cui definizione come “regime in cui un certo grado di benessere economico è riconosciuto come diritto politico del singolo verso la comunità”<sup>21</sup> rimanda primariamente a quell’elemento profondamente egualitario e universalistico che è il diritto al lavoro: l’enfasi assegnata a quest’ultimo è in netta antitesi con il rigetto liberale dello stesso, considerato dai giuristi e dagli economisti dell’Ottocento il fondamento della servitù politica e la fine delle libertà<sup>22</sup>.

Ciò che prospetta la Carta fondamentale è un modello sociale nel quale ciascuna persona – considerata alla luce di quel principio non bilanciabile che è la dignità sociale<sup>23</sup> – deve poter svolgere un’attività di soddisfazione e di sostentamento delle sue necessità; ma tanto l’affermazione che la Repubblica è fondata sul lavoro quanto la configurazione, nell’art. 4 Cost., anche

19. F. Pallante, *Lavoro, rappresentanza e cittadinanza: l’allontanamento dal quadro costituzionale*, in L. Baldissara, M. Battini (a cura di), *Lavoro e cittadinanza. Dalla Costituente alla flessibilità: ascesa e declino di un binomio*, Feltrinelli, Milano, 2017, 42.

20. Sul lavoro come diritto v. G. F. Mancini, *Art. 4*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 1975; A. Cariola, *Art. 4*, cit., e A. Apostoli, *L’ambivalenza costituzionale del lavoro*, cit., in part. Cap. III.

21. P. Calamandrei, *L’avvenire dei diritti di libertà*, in F. Ruffini, *Diritti di libertà*, Firenze, 1946, XLV.

22. L. Baldissara, M. Battini, *Introduzione* in L. Baldissara, M. Battini (a cura di), *Lavoro e cittadinanza*, cit., 9. Di questa lettura del diritto del lavoro gli AA. ravvisano una linea di continuità dall’intervento pronunciato da Alexis de Tocqueville all’Assemblea Costituente francese del 1848 sino al saggio di Friedrich von Hayek *La via della schiavitù* del 1944.

23. G. Silvestri, *Il lavoro nella Costituzione italiana*, in Aa.Vv., *Il sindacato e la riforma della Repubblica*, Ediesse, Roma, 1997, 77; Id., *Dal potere ai principi. Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Roma-Bari, Laterza, 2009, 85. L’A. vede nella circolarità del rapporto dignità-uguaglianza-libertà-lavoro la chiave di interpretazione comune di tutte le norme costituzionali e legislative in materia di rapporti economici e sociali.

di una dimensione di doverosità della scelta lavorativa di ciascuno, sottintendono un progetto di sviluppo che va oltre la condizione del singolo. L'occupazione di ogni consociato diventa fattore di crescita e di avanzamento dell'intero corpo sociale, la cui esistenza e vitalità si fondano su un modello del quale la partecipazione dei singoli in qualità di lavoratori rappresenta l'elemento distintivo<sup>24</sup>: lo sviluppo non solo materiale, ma anche spirituale, della comunità non è qualcosa di simbolico e astratto, ma passa attraverso le molteplici e differenti attività di tutti coloro che al lavoro possono dedicarsi, e che così facendo garantiscono il benessere a se stessi ma anche determinano la solidità del sistema economico, sociale e culturale ed, in ultima analisi, politico.

La partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale è l'obiettivo a cui la rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale deve tendere: da qui l'impegno della Repubblica a rendere possibile a ciascuno l'esercizio di quell'insieme di diritti civili e sociali la cui effettiva garanzia è condizione di promozione della persona umana, nonché di partecipazione alla vita della comunità politica e sociale<sup>25</sup>. Se l'impianto normativo della Costituzione italiana è finalizzato ad esaltare la persona umana, cioè l'uomo sia come singolo che nella sua dimensione sociale, lo strumento appropriato a tal fine non può che essere proprio il principio dell'eguaglianza sostanziale legato a quello della dignità umana<sup>26</sup>. Tale strumento è infatti strettamente connesso al perseguimento di una serie di importanti scopi<sup>27</sup>, che non sono raggiungibili tramite una semplice ed isolata riforma, ma richiedono una "trasformazione materiale della realtà sottostante", un "programma sociale della Repubblica"<sup>28</sup>, un "progetto di

24. A. Cariola, *Art. 4*, cit., 117, evidenzia, accanto alla valorizzazione del principio personalistico, la connotazione attenta al profilo pubblicistico di "compartecipazione". Cfr. in tal senso anche A. Baldassarre, *Diritti sociali*, in *Enciclopedia giuridica*, XI, Treccani, Roma, 1989, 28.

25. Per queste considerazioni sia consentito rinviare a C. Buzzacchi, *Dalla coesione all'eguaglianza sostanziale*, Giuffrè, Milano, 2005, l'intero cap. III.

26. A. Saccomanno, *Eguaglianza sostanziale e diritti sociali nel rapporto tra ordinamento interno ed ordinamento comunitario*, in S. Gambino (a cura di), *Costituzione italiana e diritto comunitario*, Giuffrè, Milano, 2002, 72 ss.

27. G. Guarino, *Pubblico e privato nella economia. La sovranità tra Costituzione ed istituzioni comunitarie*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 1992, 39, fornisce un elenco degli stessi che dimostra la grandiosità della "rivoluzione promessa": "l'eguaglianza sostanziale, l'attribuzione a tutti del diritto al lavoro, la tutela dei beni culturali e dell'ambiente, la disciplina del territorio, la tutela della salute, la tutela del lavoro, la protezione della famiglia, delle donne e dei minori, il salario minimo, l'istruzione, la formazione professionale, l'assistenza e la previdenza, i servizi pubblici essenziali, la riforma agraria, le regioni sottosviluppate (artt. 3, 4, 9, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 43, 44, 119 Cost.)".

28. L. Paladin, *Eguaglianza (dir. cost.)*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1965, 546, parla, più ancora che di eguaglianza sostanziale, di "eguaglianza sociale".

giustizia sociale”<sup>29</sup>, un “programma di trasformazione sociale”<sup>30</sup> basato su un insieme di correttivi delle regole spontanee delle interazioni umane e del mercato, tramite i quali si può intervenire su quelle situazioni che limitano le stesse libertà positive.

Da ciò discende, tra l’altro, quello che è stato definito un concetto di cittadinanza teleologicamente e consapevolmente orientato ad “alterare la struttura della disegualianza sociale”: uno status di cittadinanza collegato alla partecipazione ad una comunità<sup>31</sup> soprattutto attraverso il lavoro, che assume così la valenza di *grand integrateur*, che significa che “c’est crée et développée une civilisation du travail, c’est-à-dire un ordre humain où toute la société et tous ses composants commencent à s’articuler ou a se ré-articuler autour du travail”<sup>32</sup>.

Il lavoro viene poi innalzato con autonoma rilevanza dall’art. 4, che lo declina come diritto – e indubbiamente un diritto sociale – e come dovere<sup>33</sup>, la cui valenza è di matrice solidaristica<sup>34</sup>, manifestando tale situazione soggettiva la sua idoneità a realizzare quell’interesse ampio e ambizioso che è il progresso materiale e spirituale del Paese: tale valenza impone ad ogni cittadino di scegliere il proprio posto nella costruzione della Repubblica<sup>35</sup>. E da ciò consegue che la titolarità dei diritti sociali spetta ad individui dei quali sia accertata la condivisione del “dovere”, che è indissociabile dallo

29. M. Ainis, *I soggetti deboli nella giurisprudenza costituzionale*, in *Politica del diritto*, 1, 1999, 33.

30. A. D’Aloia, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Cedam, Padova, 2002, 63.

31. T. H. Marshall, *Cittadinanza e classe sociale*, Utet, Torino, 1976, 63.

32. È significativo il contributo dell’economista e sociologo francese Yves Barel, *Le Grand Integrateur*, in *Connexions*, 56, 1990, 94. Il saggio è stato poi ripreso da R. Castel, *De l’intégration à la précarité: le «grand intégrateur» en péril?*, in *Formation Emploi*, 62, 1998. A. Viscomi, *Lavoro, stato sociale, cittadinanza*, in V. Ferrante (a cura di), *Lavoro, cittadinanza, famiglia*, Vita & Pensiero, Milano, 2016, 9, rende la medesima prospettiva in questi termini: “la moderna condizione di cittadino in una ‘società salariale’ non precede ma segue quella di lavoratore, anzi in qualche misura ne è dipendente, giacché la condizione di cittadino non si risolve nella relazione verticale ed ascrittiva con lo Stato, ma si sviluppa nella dimensione orizzontale della comunità sociale”.

33. Sulla portata del dovere cfr. 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), *Costituzione e lavoro oggi*, il Mulino, Bologna, 2012. P. Rescigno, *Lavoro e Costituzione*, in *Diritto pubblico*, 1, 2009, 27 ss., argomenta il carattere non puramente morale, ma propriamente giuridico, del dovere in esame.

34. Si rinvia a G. Loy, *Una Repubblica fondata sul lavoro*, cit., 24 ss. Per una riflessione ampia sulla solidarietà il riferimento è F. Giuffrè, *La solidarietà nell’ordinamento costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2002.

35. M. Cavino, *Il diritto-dovere al lavoro*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it), 3, 2018, 7. Cfr. inoltre C. Mortati, *Art. 1*, cit., 14; G. F. Mancini, *Costituzione e movimento operaio*, il Mulino, Bologna, 1986, 92, e M. D’Antona, *Il diritto al lavoro nella Costituzione e nell’ordinamento comunitario*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 1999, 17.

status di cittadino<sup>36</sup>. L'inclusione tra i *Principi fondamentali* – piuttosto che la collocazione nei *Rapporti economici* – si deve al passaggio in Assemblea e attesta la consapevolezza dell'altezza della materia trattata<sup>37</sup>, suscettibile di essere ricondotta all'art. 2 Cost. tanto per il recepimento di un diritto quanto per la categorizzazione di una prestazione “doverosa”<sup>38</sup>. In merito alla proclamazione del diritto, è stato osservato che la disposizione non opera come semplice riconoscimento della libertà di scelta dell'attività lavorativa e come indicazione del legislatore come potere chiamato a garantirne l'attuazione: essa sancisce un vero e proprio principio giuridico, che è idoneo a modificare alcuni istituti ed il rapporto di lavoro, e che legittima così l'esercizio di un potere sociale<sup>39</sup>. In tal modo la disposizione svolge una duplice funzione: da un lato dà svolgimento al principio personalista, rappresentando una prospettiva di sviluppo umano tra le più significative; dall'altro pone i presupposti per una trasformazione sociale e, più in generale, per un ampio interventismo in materia economica<sup>40</sup>.

Circa la prima funzione, valga la notazione di un illustre giuslavorista – Luigi Mengoni – che chiarisce la portata personalista del principio lavorista. Lo studioso ha osservato che il diritto del lavoro insegna che la parola ‘lavoro’ è un'astrazione, poiché il lavoro non esiste in sé, ma è la persona che lavora; e dunque sarebbe stato ben più corretto l'impiego della parola lavoratori, che invece – come è noto, con uno scarto di soli dodici voti – è stata respinta in Assemblea costituente perché carica di richiami ideologici<sup>41</sup>. Ma le due funzioni sono destinate ad incontrarsi e a sostenersi reciprocamente. Il pregio dell'art. 4 è infatti di instaurare una vera e propria connessione tra una posizione di diritto – riferita al lavoro declinato “senza aggettivi”<sup>42</sup> – ed

36. L'elaborazione di U. Romagnoli, *Dallo status al contratto e ritorno*, in G. G. Balandi, G. Cazzetta (a cura di), *Diritti e lavoro*, cit., ruota intorno al nesso tra status di cittadino e diritto/dovere al lavoro.

37. M. Luciani, *La produzione della ricchezza nazionale*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2008, 6, osserva che alla Costituente una spinta decisiva verso la collocazione del lavoro tra i principi “venne dall'esigenza di trovare un fattore di aggregazione e di unità che potesse dare un senso alla nuova comunità politica che si andava allora faticosamente costruendo dopo la dittatura fascista e la catastrofe della guerra”.

38. Il collegamento al principio personalista è magistralmente sviluppato da C. Mortati, *Il lavoro nella Costituzione*, cit.

39. A. Cariola, *Art. 4*, cit., 115.

40. Ancora A. Cariola, *ibidem*, da rilievo alla portata pubblicistica della disposizione, e a tal fine richiama V. Crisafulli, *Appunti preliminari sul diritto al lavoro nella Costituzione*, in *Rivista giuridica del lavoro*, I, 1951, 161 ss.; e C. Esposito, *Commento all'art. 1 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, 12.

41. Cfr. M. Napoli, *Lavoro diritti valori*, cit., 6: l'A. richiama L. Mengoni, *Il contratto di lavoro*, in M. Napoli (a cura di), Vita & Pensiero, 2004.

42. M. D'Antona, *Le metamorfosi della subordinazione*, in F. Amato, G. Bronzini (a cura di), *A 25 anni dallo Statuto: quale futuro per il diritto del lavoro?*, in *Rivista Critica di Diritto del Lavoro*, I, Quaderni, 1996, 23, proprio nell'affrontare il tema della revisione dello statuto

il modello economico-sociale a cui la Costituzione aspira, assumendo che la trasformazione del sistema dei rapporti produttivi e delle relazioni sociali passi in larga misura attraverso l'effettività del diritto in questione, e a tale effettività i pubblici poteri devono concorrere in maniera incisiva. Operazioni di intervento e di modifica che hanno ad oggetto il diritto al lavoro si dimostrano così suscettibili di plasmare ed indirizzare il sistema produttivo, e di conseguenza producono un condizionamento ed una trasformazione anche nei confronti della realtà sociale.

Infine pare importante richiamare anche un'altra disposizione della Carta fondamentale, che concorre a definire lo statuto costituzionale del lavoro: tra le competenze concorrenti l'art. 117 Cost. include la "tutela e sicurezza del lavoro", prevedendo così che discipline delle istituzioni del territorio possano provvedere in questo ambito materiale. Tale potestà ha un oggetto potenzialmente assai ampio e articolato, perché il bene della tutela e quello della sicurezza presuppongono misure, controlli e definizione di requisiti, tesi a garantire che il lavoro possa svolgersi entro un quadro di garanzie tecniche ed economiche, che a sua volta permette che esso sia fonte di dignità della persona. Quindi si è in presenza di un'attribuzione di funzioni che potrebbero essere cruciali per assicurare il più pieno e coerente esercizio del diritto, perché ad esse è connessa l'istanza che oltre al lavoro sia assicurata la possibilità, alle persone, di svolgerlo in condizioni non di rischio e con prospettive di stabilità del rapporto. Soprattutto questa ultima dimensione della sicurezza – intesa come stabilità nella propria prospettiva lavorativa – è quella a cui si rivolge più avanti la riflessione, per evidenziare come certe evoluzioni recenti del diritto del lavoro appaiano ampiamente contraddittorie rispetto alla preservazione di questo valore.

## **2. L'intervento pubblico per il diritto al lavoro**

Le politiche del lavoro sono pertanto azioni pubbliche costituzionalmente necessitate per effetto di un principio materiale. Gli artt. 1 e 4 Cost. – nonché il Titolo III – richiedono alla Repubblica una molteplicità di interventi al fine di rendere effettivo il diritto al lavoro di ciascuno, e di garantirne l'esercizio nel rispetto di un complesso di limiti: diritto che dal disegno costituzionale si configura come "un formidabile veicolo di emancipazione e di socializzazione dei consociati, che lo rende irriducibile alla sola sfera economica e lo pro-

giuridico del lavoro, spiega che ciò a cui il diritto del lavoro si riferisce è il "lavoro senza aggettivi, considerato al di là delle partizioni ricevute, tra lavoro autonomo e subordinato, o tra lavoro prestato per soddisfare un interesse economico e lavoro prestato al di fuori della sfera della produzione, per soddisfare interessi non economici, propri o altrui, come lavoro formativo, socialmente utile, volontario".