



*Costituzionalismo.it*

Fascicolo 1 | 2020

**Il lavoro fuori dalla Costituzione.  
Un percorso di lettura  
nella più recente  
dottrina costituzionalistica**

di Antonello Ciervo

EDITORIALE SCIENTIFICA



## IL LAVORO FUORI DALLA COSTITUZIONE. UN PERCORSO DI LETTURA NELLA PIÙ RECENTE DOTTRINA COSTITUZIONALISTICA

*Antonello Ciervo*

Assegnista di ricerca in Diritto pubblico  
Università degli Studi di Chieti-Pescara “G. D’Annunzio”

### ABSTRACT

ITA

Negli ultimi anni la dottrina è tornata ad interessarsi al tema del diritto costituzionale al lavoro, rileggendo gli articoli 1, primo comma e 4 Cost., alla luce dei mutamenti economico-sociali del presente. Il saggio analizza la più recente letteratura scientifica sul tema, provando a tracciare le linee di fondo dell’attuale dibattito, anche con riferimento alla discussione dottrinale svoltasi nel corso degli anni Settanta del secolo scorso. Ad avviso dell’autore, l’esplosione dei “lavori” precari, soprattutto nel settore dei servizi, e il mutamento del sistema economico-produttivo in chiave neo-liberale, anche in ragione della rivoluzione telematica, impongono una rivalutazione dei principi costituzionali in materia, a partire dall’art. 35, primo comma Cost.

EN

In recent years, the doctrine has returned to addressing the issue of the right to work from a constitutional point of view, trying to read again article 1, first paragraph and article 4 of the Constitution. This essay analyzes the most recent scientific literature on the subject, trying to define the bottom lines of the current debate. In the author’s opinion, the explosion of precarious “jobs” and the change of the economic-production system, in the light of the telematic revolution, require a reassessment of the constitutional principles, starting from article 35, first paragraph of the Constitution.

SOMMARIO: 1. EMPIRISMO CRITICO, OVVERO IL CANNOCCHIALE E L'ISTAT; 2. L'ALBUM DELLE FOTO INGIALLITE: IL PARADIGMA DOTTRINARIO IN CRISI; 3. TRENT'ANNI DOPO: LA RIPRESA DEL TEMA DA PARTE DELLA DOTTRINA: 3.1. CRISI DEL LAVORO COME FONDAMENTO DELLA REPUBBLICA; 3.2. CRISI DEL LAVORO COME DIRITTO SOCIALE; 4. UNA RIFLESSIONE CONCLUSIVA: DAL LAVORO AI "LAVORI" FUORI DALLA COSTITUZIONE.

«I discorsi nostri hanno a essere intorno al mondo sensibile  
e non sopra un mondo di carta».

G. Galilei, *Dialogo sopra i due massimi sistemi*

## 1. Empirismo critico, ovvero il cannocchiale e l'ISTAT

Nella scena quarta del primo atto della *Vita di Galileo*, Bertold Brecht immagina un dialogo alla presenza del Granduca di Toscana tra lo scienziato pisano, un filosofo e un matematico di corte: alcuni mesi prima, grazie al cannocchiale da lui progettato e costruito dal fedele collaboratore Federzoni, Galileo aveva scoperto l'esistenza dei quattro satelliti maggiori che ruotano intorno al pianeta Giove e aveva deciso di chiamarli "Astri medicei", in onore del suo mecenate. La scoperta aveva del sensazionale: l'esistenza di corpi terrestri intorno ad un pianeta, infatti, era la prova empirica della fondatezza della teoria eliocentrica, elaborata più di mezzo secolo prima da Niccolò Copernico nel suo *De revolutionibus orbium coelestium*, in via puramente congetturale, per evitare problemi con l'Inquisizione romana. Se la scoperta degli "Astri medicei" era la prova che quella di Copernico non era soltanto un'ipotesi matematica, tuttavia si poneva in palese contrasto con le teorie aristoteliche che, sulla base del modello geocentrico, ritenevano Giove immobile nel cielo, incastonato in una calotta di cristallo, mentre i suoi satelliti non potevano esistere perché avrebbero dovuto perforare questa immaginaria calotta.

Il conflitto tra la Bibbia, l'*Ipse dixit* e la scoperta di Galileo rischiava di mettere in crisi irreversibilmente un dogma di fede e, insieme alla verità delle Scritture, anche il sapere di quanti – matematici e filosofi di corte –, ripetevano da secoli in maniera ossequiosa la dottrina ufficiale della Chiesa cattolica<sup>1</sup>. Ma al di là di questo insanabile conflitto –che

<sup>1</sup> Ecco come Bertold Brecht ha rappresentato l'epocale annuncio di Galilei alla

aprirebbe le porte alla modernità –, sul piano metodologico la vicenda giungeva ad un esito che aveva una portata più generale: se i fenomeni che osserviamo con i nostri occhi non collimano con quanto leggiamo nei manuali, allora è necessario cambiare i libri di scuola – come rileva Brecht con una punta di ironia per bocca di Federzoni.

Sono partito da questo brano del grande drammaturgo tedesco per introdurre il presente scritto dedicato alle trasformazioni del diritto costituzionale al lavoro, perché la mia impressione è che anche noi, per molti decenni, abbiamo assistito a questa dinamica di chiusura dogmatica per quanto concerne le trasformazioni del concetto di lavoro nel dibattito scientifico e, più in generale, in quello politico-istituzionale. Da almeno trent'anni, infatti, è in atto una mutazione strutturale del modo di produrre, delle soggettività lavorative all'interno del sistema economico, ma soprattutto – per quello che ci interessa qui approfondire – delle tutele che il nostro ordinamento garantisce ai lavoratori nei diversi settori produttivi.

La conseguenza di questa lunga trasformazione strutturale – di cui oggi ormai si iniziano chiaramente a percepire gli effetti sociali, culturali e giuridici, oltre ad una certa mutazione antropologica che impatta negativamente sulla vita quotidiana delle persone<sup>2</sup> –, ebbene questa lunga ma tenace trasformazione ha avuto il merito di riaprire la

---

corte medicea: «*MATEMATICO Insomma, perché tergiversare? Presto o tardi, il signor Galilei dovrà pur venire al sodo. Le sue lune di Giove dovrebbero perforare le calotte di cristallo. Tutto qui.*

*FEDERZONI Non vorrete crederlo, ma non ci sono calotte di cristallo.*

*FILOSOFO In tutti i libri di scuola sta scritto che ci sono, brav'uomo.*

*FEDERZONI Bisognerà cambiare i libri di scuola.*

*FILOSOFO Altezza, il mio illustre collega ed io ci fondiamo, niente meno, che sull'autorità del divino Aristotele.*

*GALILEO (quasi ossequioso) Signori, una cosa è credere all'autorità di Aristotele, e un'altra cosa sono i fatti, i fatti che si possono toccar con mano. Voi dite che, stando ad Aristotele, in cielo esistono le calotte di cristallo, e perciò certi movimenti non possono darsi, perché le stelle dovrebbero perforare le calotte. Ma che direste se, quei movimenti, poteste constatarli? Forse arrivereste a concludere che non c'è nessuna calotta. Signori, ve ne prego in tutta umiltà: prestate fede ai vostri occhi!»; così B. BRECHT, *Vita di Galileo*, trad. it. a cura di E. Castellani, Torino, 1993, p. 49.*

<sup>2</sup> Cfr. M. DE CAROLIS, *Il rovescio della libertà. Tramonto del neoliberalismo e disagio della civiltà*, Macerata, 2017, pp. 125 ss., il quale parla di un processo di “rifeudalizzazione” della società per evidenziare come «... il meccanismo di mercato, se lasciato a sé stesso, può esibire anche una tendenza opposta a quella del progresso civile, che minaccia di rinsaldare i rapporti di vassallaggio», rovesciando così i principi costituzionali, a partire dall'idea stessa di autodeterminazione e di libertà personale.

discussione su un concetto giuridico che non è un diritto qualunque, ma il fondamento stesso della Repubblica<sup>3</sup>. Tuttavia, se si guarda al dibattito sulle trasformazioni del lavoro – sempre più inteso come merce e sempre meno vissuto come esperienza del proprio mondo-di-vita, in cui l'individuo assume consapevolezza della propria persona e in cui si estrinseca l'idea stessa di cittadinanza sociale<sup>4</sup> –, emerge come questa trasformazione sia stata opportunamente tenuta in conto dalla letteratura scientifica recente, a partire da una rimessa in discussione delle posizioni che si erano consolidate alla fine degli anni Settanta del secolo scorso e che oggi non sembrano più fare attrito con la realtà<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Sulle mutazioni del lavoro e sul suo “isolamento costituzionale” nel corso dell'ultimo trentennio, si veda per tutti G. ZAGREBELSKY, *Fondata sul lavoro. La solitudine dell'articolo 1*, Torino, 2013, p. 4: «La Costituzione pone il lavoro a fondamento, come principio di ciò che segue e ne dipende: dal lavoro, le politiche economiche; dalle politiche economiche, l'economia. Oggi, assistiamo a un mondo che, rispetto a questa sequenza, è rovesciato: dall'economia dipendono le politiche economiche; da queste i diritti e i doveri del lavoro. [...] Il lavoro è [oggi] il risultato passivo di fattori diversi, con i quali deve risultare compatibile. [...] Il lavoro, da “principale”, è diventato “consequenziale”».

Sul lavoro come diritto “dimenticato”, soprattutto nell'ordinamento europeo, si veda A. CANTARO, *Il diritto dimenticato. Il lavoro nella costituzione europea*, Torino, 2007, pp. 21 ss. Da ultimo, si rinvia ai saggi raccolti in S. BORELLI, A. GUAZZAROTTI, S. LORENZON (a cura di), *I diritti dei lavoratori nelle Carte europee dei diritti fondamentali*, Napoli, 2012, oltre che alle osservazioni di G. AZZARITI, *Brevi notazioni sulle trasformazioni del diritto costituzionale e sulle sorti del diritto del lavoro in Europa*, in E. GHERA, A. PACE (a cura di), *L'attualità dei principi fondamentali della Costituzione in materia di lavoro*, Napoli, 2009, pp. 147 ss.

<sup>4</sup> Come aveva già evidenziato Karl Polanyi, la “grande trasformazione” degli anni Trenta del XX secolo, in riposta alla crisi delle politiche economiche dello Stato liberale improntate al *laissez-faire*, è sostanzialmente consistita in una «risocializzazione violenta dell'economia» da parte dello Stato, nel senso cioè che attraverso il ricorso al settore pubblico vennero sottratti al mercato concorrenziale le regole di definizione del prezzo del lavoro, della terra e della moneta. Sul punto, per approfondimenti, si rinvia al suo celebre saggio ID., *La grande trasformazione. Le origini economiche e politiche della nostra epoca*, Torino, 1974, in particolare, pp. 88-98; dello stesso autore, da ultimo, si vedano anche gli scritti raccolti in ID., *Per un nuovo Occidente. Scritti 1919-1958*, a cura di G. RESTA e M. V. CATANZARITI, Milano, 2013.

<sup>5</sup> Si pensi, ad esempio, ad alcuni dei più recenti saggi sul tema, in cui vengono messi a fuoco i cambiamenti in atto del modello produttivo e la divaricazione tra quanto stabilito nel testo costituzionale e le dinamiche di iniquità e sfruttamento che, invece, governano il “mercato del lavoro”: cfr., oltre al già citato scritto di G. ZAGREBELSKY, *Fondata sul lavoro*, cit., *passim*, G. U. RESCIGNO, *Lavoro e Costituzione*, in *Diritto pubblico*, 2009, pp. 21 ss.; G. AZZARITI, *Lavoro. Dalla centralità del lavoro alla teologia economica*, in ID., *Contro il revisionismo costituzionale. Tornare ai fondamentali*,

Proviamo allora anche noi a compiere un esperimento – come quello che Brecht immaginava Galileo avesse compiuto alla presenza dei suoi critici –, proviamo cioè ad analizzare i dati statistici più recenti, in particolare quelli che sono stati elaborati dall’ISTAT durante la congiuntura recessiva che ha coinciso con la crisi economica del 2007/2008, comparandoli con quelli registrati all’inizio degli anni Cinquanta e Settanta del XX secolo. Se si considerano le tabelle occupazionali con riferimento alla situazione del “mercato del lavoro” nel 2013, nel punto più basso toccato dalla crisi economica, ebbene abbiamo qui a disposizione un affidabile “cannocchiale sociale” per comprendere quale sia oggi lo stato del mondo del lavoro in Italia: secondo l’ISTAT, infatti, nel momento più difficile della crisi, il 69 % della popolazione attiva risultava occupata nel settore dei servizi (nel c. d. “terziario”), il 27 % nell’industria, mentre soltanto il 4 % nel settore agricolo<sup>6</sup>.

Se allarghiamo la visuale e consideriamo le serie storiche degli occupati nei diversi settori economici, possiamo notare come nel 1951 – ossia all’indomani dell’entrata in vigore della Costituzione –, il 42,2 % della forza lavoro svolgeva le proprie mansioni nel settore agricolo, il 32,1 % in quello industriale e soltanto il 25,7 % nel settore dei servizi. Viceversa nel 1970, nel momento cioè in cui entrava in vigore lo “Statuto dei lavoratori”, già si registrava un’inversione di tendenza significativa, in quanto il 38,4 % degli occupati era impiegato nell’industria, il 20,1 % lavorava nel settore agricolo (che perdeva così il suo ruolo di settore traino del Paese), mentre nel terziario la percentuale dei lavoratori avanzava al 41,5 %. Ma se facciamo un salto in avanti di un quarto di secolo, notiamo come nel 1995 gli occupati nel settore agricolo erano scesi ulteriormente al 7,5 %, quelli nell’industria erano soltanto il 27,1 %, mentre il terziario registrava un consolidamento per quanto riguardava il numero degli occupati, pari al 65,4 %.

L’ultimo dato della serie, che risale al 2015, fotografa sostanzialmente la stessa situazione del presente, ossia che il 5,2 % della popolazione attiva lavora nel settore agricolo, il 22 % nell’industria e quasi tre lavoratori su quattro (il 72,9 %) nel settore dei servizi. Sicuramente

---

Roma-Bari, 2016, pp. 89 ss. Sulle questioni affrontate da questi (e da altri) autori, si tornerà specificamente *infra*.

<sup>6</sup> I dati riportati nel testo, così come le serie storiche occupazionali, sono reperibili sul sito istituzionale dell’ISTAT: [seriestoriche.istat.it](http://seriestoriche.istat.it).

questi dati necessiterebbero di un ulteriore approfondimento: bisognerebbe, ad esempio, indagare quali siano le specifiche figure professionali che vengono computate dall'ISTAT nel terziario, quali i loro inquadramenti contrattuali e le loro mansioni, per capire cioè se siamo di fronte a lavoratori con un contratto a tempo indeterminato ovvero determinato, con contrattazione atipica e para-subordinata oppure autonoma *stricto sensu*, anche al fine di verificare se l'autonomia rilevata dagli indicatori statistici sia reale o falsata, per eludere le garanzie che l'ordinamento appresta ai lavoratori subordinati tradizionali.

Al di là di questi pur necessari approfondimenti tecnico-sociali che in questa sede non ho lo spazio per svolgere<sup>7</sup>, ciò che appare evidente è che il mondo del lavoro oggi si è radicalmente trasformato e risulta completamente diverso da quello che avevano davanti agli occhi i nostri Costituenti, ossia un mondo che era sussunto alle logiche economiche di un modello di tipo fordista, improntato al lavoro di massa nelle fabbriche e nelle campagne<sup>8</sup>, un modello questo che ha ormai ceduto il passo ad un altro sistema economico, incentrato sempre meno sull'industria metallurgico-manifatturiera e sempre più sui servizi e sulla creazione di beni immateriali, anche grazie alla rivoluzione informatica esplosa nell'ultimo trentennio<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Mi limito qui a rinviare ad alcuni dei lavori più interessanti sul tema, pubblicati nel corso degli ultimi anni, ossia: F. BERTON, M. RICHIARDI, S. SACCHI (a cura di), *Flexi-insecurity. Perché in Italia la flessibilità diventa precarietà*, Bologna, 2009; G. ALLEGRI, R. CICCARELLI, *La furia dei cervelli*, Roma, 2011; G. STANDING, *Precari. La nuova classe esplosiva*, Bologna, 2012; A. SOMMA (a cura di), *Lavoro alla spina, Welfare à la carte. Lavoro e Stato sociale ai tempi della gig economy*, Milano, 2019. Riprenderò comunque questo punto *infra*, al paragrafo 4, con particolare riferimento alla c. d. "gig economy".

<sup>8</sup> Che le dinamiche lavorative fossero improntate allo stesso modello produttivo di inizio Novecento, tanto in agricoltura, quanto nell'industria, è un dato colto lucidamente dalla letteratura scientifica marxista proprio negli anni in cui veniva scritta la Costituzione: il riferimento è qui all'importante studio di E. SERENI, *Il capitalismo nelle campagne (1860-1900)*, Torino, 1947, in particolare pp. 254 ss., dove si elabora un parallelismo tra le dinamiche di sfruttamento degli operai e dei mezzadri, rispettivamente nelle fabbriche del settentrione e nelle campagne del centro-sud.

<sup>9</sup> Su questa "grande trasformazione" contemporanea, cfr. A. GORZ, *Metamorfosi del lavoro. Critica della ragione economica*, Torino, 1992, in particolare p. 73, dove l'autore osserva come «L'impresa, sotto la spinta della crisi, dell'aspirazione della concorrenza e dei mutamenti tecnici, deve diventare un luogo non più di integrazione funzionale ma di integrazione sociale e di crescita professionale. Questa è, almeno, la nuova ideologia delle "risorse umane"», che segna il passaggio dal lavoro inteso come

In sintesi, il lavoro di cui parla la Costituzione non è più quello che conosciamo noi oggi: questa “rivoluzione copernicana” che ne ha mutato il volto impone, allora, di ripensare anche l’approccio ermeneutico a quegli articoli della Carta – in particolare gli artt. 1, primo comma, e 4 Cost. –, per verificare in che modo il lavoro possa essere (ancora) considerato il fondamento della Repubblica e se il diritto al lavoro di cui parla l’art. 4 Cost. possa (ancora) essere considerato un diritto sociale, piuttosto che la garanzia di un mero spazio di libertà. Nel corso delle prossime pagine, pertanto, proverò a svolgere un “esperimento” opposto a quello sin qui svolto, ossia proverò a verificare in che modo la dottrina più recente abbia messo a tema questa trasformazione che si è data nel corso degli ultimi trent’anni – e che ha avuto un’accelerazione significativa in concomitanza con la crisi economica del 2007/2008 –, per comprendere come questa “rivoluzione copernicana” abbia rimesso in discussione il paradigma del diritto costituzionale al lavoro, elaborato dalla dottrina alla metà degli anni Settanta del secolo scorso.

## 2. L’album delle foto ingiallite: il paradigma dottrinario in crisi

Indagare il senso della formula che vuole il lavoro come fondamento della Repubblica significa necessariamente partire dalla riflessione di uno dei più importanti costituzionalisti del XX secolo, Costantino Mortati: l’analisi, quindi, a mio avviso, non può non prendere le mosse dal suo celebre scritto apparso nel primo volume del *Commentario Branca*<sup>10</sup>, una vera e propria pietra miliare degli studi di Diritto costituzionale del secondo dopoguerra. La posizione dello studioso viene qui assunta a paradigma della concezione maggioritaria e consolidata della dottrina di quegli anni sulle questioni su cui ci accingiamo a riflettere<sup>11</sup>: non è un caso, del resto, che Mortati scrivesse il suo commento

---

diritto costituzionalmente protetto, in cui è in gioco la dignità del lavoratore, a merce da impiegare in maniera flessibile e discontinua sul “mercato del lavoro”.

<sup>10</sup> Cfr. C. MORTATI, *Art. 1*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, Bologna-Roma, 1975, pp. 1 ss.

<sup>11</sup> Si utilizza qui il concetto di “paradigma” con riferimento alla riflessione di T. S. KUHN, *La tensione essenziale: cambiamenti e continuità nella scienza*, Torino, 1985. Non sfuggirà al lettore che, proprio nell’ambito dottrinale oggetto del presente scritto, si è utilizzato questo termine per indicare l’elaborazione più o meno coesa di una specifica posizione scientifica, consolidatasi a metà degli anni Settanta del secolo scorso, a

all'art. 1 Cost. proprio a metà degli anni Settanta, in un momento in cui la cultura del lavoro registrava forse il suo picco egemonico, anche se di lì a poco la letteratura sociologica avrebbe evidenziato le prime crepe di quello che all'apparenza sembrava un solidissimo edificio teorico<sup>12</sup>.

Secondo Mortati, stabilire da parte dei Costituenti che l'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro significava voler poggiare su questa formula «... un valore da assumere come fattore necessario alla ricostituzione di una nuova unità spirituale, richiedente un processo di progressiva omogeneizzazione della base sociale, presupposto per sorgere di una corrispondente struttura organizzativa, di un nuovo tipo di collegamento fra comunità e Stato»<sup>13</sup>.

Si trattava, certamente, di un'esigenza prospettica: non a caso Mortati riconosceva come la formula dell'articolo 1, a sua volta, ponesse il problema della ricerca dell'esatto significato da attribuire al termine "lavoro" quale «valore fondamentale caratterizzante la forma dello

---

partire da una lettura in combinato disposto delle norme del Codice civile con quelle costituzionali: per tutti, si veda M. D'ANTONA, *L'anomalia post-positivista del diritto del lavoro e la questione del metodo*, ora in Id., *Opere, I. Scritti sul metodo e sulla evoluzione del diritto del lavoro. Scritti sul diritto del lavoro comparato e comunitario*, a cura di B. CARUSO e S. SCIARRA, Milano, 2000, pp. 53 ss.; in una prospettiva storica, invece, cfr. P. COSTA, *Lo Stato immaginario. Metafore e paradigmi nella giuspubblicistica italiana fra Otto e Novecento*, Milano, 1986, *passim*.

<sup>12</sup> Sugli anni Settanta del XX secolo, quale momento più alto delle garanzie positive a tutela del lavoro e quale attuazione del dettato costituzionale, si veda R. DE LUCA TAMAJO, *Gli anni 70: dai fasti del garantismo al diritto del lavoro dell'emergenza*, in P. ICHINO (a cura di), *Il diritto del lavoro nell'Italia repubblicana. Teorie e vicende dei giuslavoristi dalla liberazione al nuovo secolo*, Milano, 2008, pp. 79 ss., in particolare p. 83, dove l'autore osserva come l'entrata in vigore dello "Statuto dei lavoratori" fosse stata rivendicata da quella parte della dottrina c. d. "costituzionalista" che mirava «... in un'ottica di garantismo individuale, a radicare e rendere effettivi nei luoghi di lavoro alcuni diritti fondamentali del lavoratore [...], già affermati, in via generale e di principio, nel testo costituzionale».

Per una lettura critica dello slogan coniato da questa dottrina all'indomani dell'entrata in vigore dello "Statuto", ossia la "Costituzione nelle fabbriche" – che riprendeva il titolo della famosa relazione al congresso della CGIL del 1952 di Giuseppe Di Vittorio –, si veda A. ACCORNERO, *Il lavoro come ideologia*, Bologna, 1980, in particolare il IV capitolo, intitolato «*Il lavoro come posto*», pp. 149 ss., il quale parte dalla provocatoria tesi che nel corso degli anni Settanta il lavoro sia stato l'oggetto "obsoleto" dell'intera discussione giuridica e politica italiana, poiché il modello costituzionale improntato sul lavoro a tempo indeterminato, nella fabbrica fordista piuttosto che alle dipendenze della Pubblica amministrazione, così come l'obiettivo della piena occupazione, si era ormai incamminato lungo il "viale del tramonto sociale".

<sup>13</sup> Così C. MORTATI, *Art. 1*, cit., p. 10.

*Stato*»<sup>14</sup>. Se nel lavoro come attività sociale si realizza la sintesi tra il principio personalista e quello solidaristico, allora appariva ridondante – oltre che foriera di contrapposizioni ideologiche – la formula proposta dalle forze politiche di sinistra in Assemblea costituente che aveva l'obiettivo di formalizzare, proprio nell'*incipit* della Carta, il reale conflitto (non soltanto economico) tra capitale e lavoro che avrebbe rischiato di sfibrare ulteriormente un tessuto sociale già minato dal fascismo prima e dalla guerra poi<sup>15</sup>.

Anche a voler prescindere dalle modalità con cui si svolse il dibattito in Assemblea e al modo in cui si giunse alla posizione di compromesso che portò poi all'adozione della formula ancora oggi vigente, ad avviso di Mortati restava un dato di fatto incontrovertibile, ossia che «... *porre a fondamento dell'assetto sociale un determinato valore si risolverebbe in vana formula se non si avesse riguardo alle forze sociali portatrici degli interessi ad esso collegati e pertanto sollecitate ad ope-*

<sup>14</sup> Ivi, p. 11.

<sup>15</sup> Come è noto, la proposta delle sinistre di qualificare quella italiana come una «Repubblica di lavoratori», non venne approvata dall'Assemblea costituente per un esiguo scarto di voti (soltanto dodici): che quella proposta non fosse una formula puramente retorica appare chiaro visto che, secondo l'esplicita intenzione dei proponenti (gli Onorevoli Basso e Amendola), ricalcava quella dello «*Stato socialista di operai e di contadini*» presente nell'art. 1 della Costituzione sovietica del 1936. A non lasciar adito a dubbi, si erano poi aggiunte le prese di posizione di Palmiro Togliatti – con un intervento nel corso dei lavori della I sottocommissione – e di Pietro Nenni, durante il dibattito in Assemblea il 10 marzo 1947. Sempre nello stesso giorno, un emendamento dell'On. Fanfani, volto a qualificare la Repubblica come «*fondata sul lavoro*», venne adottato anche con l'appoggio delle forze di ispirazione marxista, convinte che la formulazione fosse tutto sommato un buon compromesso.

Sul contributo delle forze politiche di sinistra al dibattito in Assemblea con riferimento alla elaborazione degli artt. 1 e 4 Cost., si vedano per tutti P. PETTA, *Ideologie costituzionali della sinistra italiana, 1892-1974*, Roma, 1975 e C. GIORGI, *La sinistra alla Costituente: per una storia del dibattito istituzionale*, Roma, 2001; per una lettura marxista degli artt. 1 e 4 Cost., si veda in dottrina C. LAVAGNA, *Costituzione e socialismo*, Bologna, 1977, *passim*. Per una rilettura recente del dibattito in sede di Assemblea costituente sulla redazione degli articoli sul lavoro, cfr. M. BENVENUTI, *Lavoro (principio costituzionale del)*, in *Enciclopedia giuridica Treccani. Aggiornamento*, XX, Roma, 2010, in particolare pp. 3-5; in una prospettiva squisitamente storica, si rinvia al recente scritto di MA. SALVATI, *Costituzione italiana: articolo 4*, Roma, 2017, pp. 33 ss., ma anche a M. LUCIANI, *La produzione della ricchezza nazionale*, in M. RUOTOLO (a cura di), *La Costituzione ha 60 anni: la qualità della vita sessant'anni dopo*, Napoli, 2009, pp. 248 ss., il quale insiste sull'ossessione dei Costituenti per la parola «lavoro» che ricorre, senza considerare il riferimento alla locuzione «lavori parlamentari», in ben 23 commi della Carta.

rare a suo sostegno e difesa [...]. La classe operaia facendosi banditrice di tale finalità è venuta ad assumere la veste di classe generale, perché rivolta alla tutela di interessi trascendenti quelli più immediatamente suoi propri, ponendosi cioè come centro di attrazione degli altri aggregati sociali solidali nelle stesse esigenze»<sup>16</sup>.

L'osservazione è certamente molto suggestiva e provoca una serie di riflessioni sul significato e il senso ultimo del "lavoro" quale fondamento della Repubblica: innanzitutto, emerge dalla lettura di questo passaggio un'operazione teorica di adattamento della concezione materiale della Costituzione, formulata da Mortati stesso all'inizio degli anni Quaranta e qui evidentemente riconsiderata alla luce dei tempi<sup>17</sup>. Per comprendere meglio questo punto, bisogna fare un rapido passo indietro: nel suo capolavoro del 1940, infatti, il nostro autore distingue la politica in quanto attività critica, dalla politica «... che è invece ricerca dei mezzi necessari per realizzare il fine proprio della costituzione vigente»<sup>18</sup>; la politica intesa come attività critica tende al mutamento dell'ideologia informatrice di un determinato regime sociale, in questo modo assumendo una funzione – per così dire – "meta-politica", in quanto crea un nuovo indirizzo ed un nuovo fine da perseguire all'interno di un ordinamento che si afferma in contrapposizione con il proprio recente passato. Se il fine politico è l'essenza della costituzione materiale e se deve essere concepito come scelta di un nuovo fine che tende al mutamento del regime giuridico, esso non può effettivamente permeare di sé l'intera vita sociale se non si realizza in una forma concreta di Stato<sup>19</sup>.

Appare chiaro come si debba registrare nella riflessione mortatiana una discontinuità significativa: ciò che più colpisce del passaggio ci-

<sup>16</sup> Così C. MORTATI, *Art. 1*, cit., p. 12, parole queste in cui a me sembra di percepire una evidente eco gramsciana.

<sup>17</sup> Il riferimento è qui a C. MORTATI, *La Costituzione in senso materiale*, ristampa inalterata con una premessa di G. ZAGREBELSKY, Milano, 1998, pp. 23 ss.

<sup>18</sup> Così sempre C. MORTATI, *La Costituzione in senso materiale*, op. ult. cit., p. 109.

<sup>19</sup> Infatti, così scriveva Mortati trentacinque anni prima, evidentemente in un'altra temperie culturale e politica: «Le solenni proclamazioni che affermano la sovranità della nazione, l'emanazione del diritto dal popolo, hanno valore solo politico e sono dirette prevalentemente ad esprimere l'avvenuto distacco da un principio organizzativo dello Stato precedentemente dominante, mentre, dal punto di vista giuridico, è la volontà incondizionata di determinati organi che vale come unica manifestazione legale dell'ente proclamato sovrano» (cfr. ID., *La Costituzione in senso materiale*, cit., p. 61).

tato, infatti, è il modo in cui egli lega la materialità della Costituzione non più alla volontà incondizionata di determinati organi istituzionali, intesi come unica manifestazione legale dell'ente sovrano, bensì a quelle soggettività che – in quanto egemoni – innervano di sé, con la loro visione del mondo e con le loro istanze rivendicative, l'intera architettura istituzionale della neonata Repubblica. In questa ottica, allora, la declamazione di principio che la Repubblica sia fondata sul lavoro, trova un corrispettivo nel contenuto delle successive disposizioni relative ai rapporti etico-sociali ed economici<sup>20</sup>: il fondamento del lavoro poi, se letto in combinato disposto con il secondo comma dell'articolo 3 Cost., conferma la volontà dei Costituenti di funzionalizzare l'intero assetto privatistico dell'economia all'intervento pubblico, proprio al fine di dare prevalenza e maggiore tutela a quegli interessi sociali che, ad avviso di Mortati, si personificano nella classe operaia quale soggetto collettivo portatore e rappresentante dell'interesse generale<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> C. MORTATI, *Art. 1*, cit., p. 14, dove osserva come «*Il principio, se compreso nella sua essenza, assume pertanto la funzione di conferire allo Stato che ad esso si richiama una sua specifica coloritura, contrassegnando i lineamenti funzionali ed organizzativi che caratterizzano il tipo di democrazia voluta realizzare*». Ma lo stesso ragionamento lo si ritrova in un saggio precedente dello stesso autore, ossia ID., *Il lavoro nella Costituzione*, ora in C. MORTATI, *Raccolta di scritti*, III, Milano, 1972, pp. 225 ss. Per una rilettura di questo scritto, volta ad evidenziare il divario tra il mondo del lavoro negli anni Cinquanta e quello di oggi, cfr. L. GAETA (a cura di), *Costantino Mortati e il lavoro nella Costituzione: una rilettura. Atti della giornata di studio. Siena, 31 gennaio 2003*, Milano, 2005.

<sup>21</sup> Soltanto per ricordare alcuni degli interventi dottrinali che hanno, in tutto o in parte, contribuito a definire la posizione maggioritaria che Mortati efficacemente sintetizza nel suo scritto, si vedano V. CRISAFULLI, *Appunti preliminari sul diritto al lavoro nella Costituzione*, in *Rivista giuridica del lavoro*, 1951, pp. 154 ss.; C. SMURAGLIA, *La Costituzione e il sistema del diritto del lavoro*, Milano, 1958, pp. 60 ss., che però formula un giudizio estremamente critico con riferimento al dibattito – da lui definito “sterile” – sulla natura precettiva dell'art. 4 Cost.

Per alcune celebri posizioni critiche sull'*incipit* costituzionale, si vedano M. S. GIANNINI, *Rilevanza costituzionale del lavoro*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 1951, pp. 7 ss., il quale criticava la formula dell'art. 1 Cost. perché troppo retorica e C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana*, Padova, 1954, p. 12, che osservava come l'*incipit* della Costituzione apparisse troppo disomogeneo rispetto all'enunciazione dei principi fondamentali e persino rispetto ad una previsione importante ed impegnativa come quella presente nell'art. 3, secondo comma; utilizzando le parole dell'autorevole studioso, infatti, fondare la Repubblica sul lavoro significava porre in testa alla Costituzione un «*cappello [...] fuori posto che o avrebbe tolto efficacia all'intera costituzione o sarebbe stato degradato a mera formula priva di efficacia sostanziale*» (ivi, p. 15).

Una Costituzione che aveva l'ambizione di regolare il conflitto tra capitale e lavoro e che individuava nella grande fabbrica fordista (ma anche nelle campagne) il luogo in cui questo conflitto si sarebbe materializzato negli anni a venire, nel momento in cui Mortati scriveva il suo commento trovava ancora una soggettività (produttiva) forte dentro le grandi imprese del centro-nord, mentre la rappresentanza sindacale di questa soggettività garantiva, seppur in forme non sempre omogenee e coerenti, il conflitto all'interno di tutti i luoghi di produzione<sup>22</sup>.

Certo, questa prospettiva teorica ha assunto una portata fondamentale nel dibattito scientifico successivo: tuttavia vorrei evidenziare come il lavoro quale fondamento della Repubblica, oltre ad avere per sua natura – come opportunamente osservato in dottrina – una capacità espansiva del principio della democrazia sociale in tutti gli ambiti dell'ordinamento giuridico<sup>23</sup>, ha però assunto anche un carattere meno enfatico e più “pragmatico”, se così posso esprimermi. Faccio qui riferimento alle tesi sul punto elaborate da Giuseppe F. Mancini nel suo commento all'articolo 4 della Costituzione, pubblicato sempre nel primo volume del *Commentario Branca*, tesi che possono essere considerate una sorta di lettura in controcanto dell'art. 1 Cost. rispetto a quella proposta da Mortati.

Bisognerà poi considerare questo scritto in parallelo con un altro importante saggio apparso subito dopo l'entrata in vigore della Costituzione e, sotto molteplici aspetti, volto a ridimensionarne il carattere precettivo in questa materia, ossia la monografia di Manlio Mazzotti, intitolata per l'appunto *Il diritto al lavoro*, pubblicata nel 1956 per i tipi della Giuffrè. Queste due prospettive di analisi, infatti, seppur distanti nel tempo e figlie di differenti matrici culturali, oltre che espressione di concezioni del lavoro completamente opposte tra di loro, mi sembrano ben rappresentare i due estremi di un dibattito scientifico che si è svolto lungo il corso di un ventennio, con posizioni ed accenti

---

<sup>22</sup> Per una lettura critica del compromesso costituzionale tra capitale e lavoro, oltre che sul ruolo di mediazione e garanzia di questo compromesso da parte dello “Stato-piano”, si veda A. NEGRI, *Il lavoro nella Costituzione*, in Id., *La forma Stato, Per la critica dell'economia politica della Costituzione*, Milano, 1977, pp. 27 ss.

<sup>23</sup> Cfr. al riguardo U. ROMAGNOLI, *Art. 3, 2° comma*, in *Commentario della Costituzione*, cit., pp. 165 ss., ma nello stesso senso si era già espresso M. S. GIANNINI, *Rilevanza costituzionale*, cit., p. 6, quando osservava come «... il movimento di liberazione delle forze del lavoro dallo sfruttamento di cui sono oggetto [...] si accompagnò costantemente al movimento per la libertà della persona».

talvolta agli antipodi, ma proprio per questo paradigmatici della polarizzazione dottrinale in atto in quegli anni.

Del resto, non è un caso che sia stato lo stesso Mancini ad osservare, proprio all'inizio del suo commento all'articolo 4, come la letteratura giuridica sul diritto costituzionale al lavoro apparisse agli occhi dello studioso della metà degli anni Settanta «... *un album pieno a metà di fotografie ingiallite e sepolto da tempo in un cassetto*»<sup>24</sup>, proprio perché gli studiosi non si erano più interessati a questo tema da ormai un ventennio e l'ultimo studio monografico significativo risaliva – ad avviso del nostro autore – al 1956 (ed il riferimento era proprio alla monografia di Mazziotti). Per Mancini, dunque, il diritto costituzionale al lavoro è stato a lungo oggetto di «... *una ripetizione pigra e sommaria di tesi ormai risapute*»<sup>25</sup>, consistenti nell'individuare nell'art. 4 Cost., letto in combinato disposto con il primo comma dell'art. 1 e il secondo comma dell'art. 3 Cost., un impegno della Repubblica al perseguimento della piena occupazione, così come volevano le teorie economiche di impronta “blandamente keynesiana” a cui si erano ispirati i vari governi centristi degli ultimi decenni<sup>26</sup>.

Nel criticare la tesi di Mazziotti, che si limitava a qualificare il diritto costituzionale al lavoro come un semplice diritto di libertà, il nostro autore evidenziava invece come fosse un diritto sociale in senso stretto, il cui obiettivo era quello di prescrivere l'intervento pubblico al fine di garantire a tutti i cittadini una occupazione e questo perché «*Tutti sanno che i diritti di libertà hanno di mira la determinazione di una sfera entro cui l'individuo possa operare autonomamente; da ogni altro soggetto essi esigono un atteggiamento di astensione e, se richiedono un "facere" della pubblica autorità, questo*

<sup>24</sup> G. F. MANCINI, *Art. 4*, cit., p. 199.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

<sup>26</sup> La critica dell'autore era rivolta, per inciso, alla tesi di V. CRISAFULLI, *Appunti preliminari*, cit., pp. 167 ss., in particolare p. 171, ove l'autorevole studioso evidenziava come «se [...] la Costituzione ha assunto come interesse degno di tutela quello di ogni cittadino a ottenere un posto di lavoro o ad ottenerne un altro adeguato, la ratio legis vuole che risulti al tempo stesso protetto altresì l'interesse [...] di ogni lavoratore a conservare il posto che occupa». Nello sviluppo del suo ragionamento, invece, Mancini osserva come «È vero, infatti, che l'impegno di promuovere il pieno impiego fu assunto avendo di mira l'eguaglianza sostanziale tra i cittadini; ma è anche vero che, realizzato il pieno impiego, si è compiuto solo il primo passo (il “minimo dei minimi”) sulla strada che porta all'eguaglianza. La disoccupazione è un fattore di disparità: uno dei tanti» (Id., *Art. 4*, cit., p. 212).

consiste in definitiva nell'imporre obblighi di "non facere" e nel reprimere l'adempimento»<sup>27</sup>.

Per Mazziotti, invece, dall'art. 4 Cost. non può che desumersi un mero diritto di libertà, una garanzia apprestata dal Costituente all'intero mondo del lavoro – non soltanto, quindi, a quello subordinato<sup>28</sup>, ma anche a quello professionale, artigiano ed imprenditoriale; la conseguenza di tale premessa è che da questo ampio spazio di libertà non poteva desumersi un diritto al posto di lavoro fisso, né tanto meno alla conservazione ovvero alla reintegrazione in caso di licenziamento, potendosi desumere semmai soltanto una posizione di vantaggio del cittadino a tutela della sua "occupabilità" nel corso del tempo, al fine di evitare cioè che egli vivesse lunghi periodi di disoccupazione<sup>29</sup>.

La riflessione di Mazziotti, evidentemente in controtendenza rispetto alle tesi maggioritarie di quegli anni, appare invece estremamente vicina a quelle di matrice neo-liberale oggi egemoni: si tratta, infatti, di una posizione che enfatizza la lettera della seconda parte del primo comma dell'art. 4 (la Repubblica «*promuove le condizioni che rendano effettivo*» il diritto al lavoro), formula questa proposta dall'On. Ghidini dove, piuttosto che di un promovimento delle condizioni che rendano effettivo il diritto di lavorare, si parlava di «*predisposizione dei mezzi*» giuridici per il godimento del diritto al lavoro a favore di tutti i cittadini, senza che da ciò si potesse desumere una garanzia costituzionale specifica al mantenimento del posto di lavoro, anche in caso di licenziamento senza giusta causa<sup>30</sup>.

<sup>27</sup> Così sempre G. F. MANCINI, *Art. 4*, cit., p. 209. Di recente, riprendendo proprio questo scritto, è stato Gianni Ferrara a recuperare la "tridimensionalità" dell'art. 4 Cost. quale: a) diritto costituzionale di libertà; b) diritto costituzionale sociale pretensivo; c) dovere costituzionale. Si veda G. FERRARA, *Il lavoro come fondamento della Repubblica e come connotazione della democrazia italiana*, in G. CASADIO (a cura di), *I diritti sociali e del lavoro nella Costituzione italiana*, Roma, 2006, in particolare pp. 206 ss.; ma su questo punto si rinvia, per approfondimenti, *infra* al paragrafo 3. 1.

<sup>28</sup> Qui la critica era rivolta ad U. NATOLI, *Limiti costituzionali dell'autonomia privata nel rapporto di lavoro. I. Introduzione*, Milano, 1955, p. 68, il quale riconosceva la garanzia dell'art. 4, primo comma Cost. ai soli lavoratori subordinati.

<sup>29</sup> Cfr. M. MAZZIOTTI, *Il diritto al lavoro*, Milano, 1956, pp. 62-63.

<sup>30</sup> Cfr. M. MAZZIOTTI, *Il diritto al lavoro*, cit., pp. 72 ss.; sulle diverse formulazioni dell'art. 4 Cost. in sede di Assemblea costituente, si veda la ricostruzione di Ma. Salvati, *Costituzione italiana: articolo 4*, cit., in particolare le tabelle sinottiche alle pp. 10-12, oltre che pp. 59 ss. per il dibattito sugli emendamenti al testo originario. Per le più recenti posizioni neo-liberali in materia, si veda G. DI GASPARE, *Il lavoro quale*

La tesi dell'autorevole studioso è molto chiara: se, da un lato, non è possibile desumere una situazione di vantaggio a favore dei soggetti privati che discenda direttamente dall'art. 4, primo comma Cost. – quale interesse costituzionalmente protetto ad ottenere un lavoro, ovvero a conservare il proprio posto di lavoro<sup>31</sup> –, dall'altro, nei confronti dei singoli cittadini il diritto costituzionale al lavoro, pur inteso in un'accezione positiva, non può comunque assumere una valenza precettiva, semmai un'efficacia «... *esclusivamente come criterio d'interpretazione delle leggi e come norma per il buon uso del potere discrezionale, nel senso cioè che le leggi devono essere interpretate e il potere discrezionale deve essere usato in modo da favorire il massimo assorbimento di mano d'opera da parte dell'economia nazionale*»<sup>32</sup>.

Il diritto costituzionale al lavoro in senso positivo altro non può essere, allora, che uno sviluppo della libertà di lavorare in funzione del principio di eguaglianza formale, mentre l'obbligo dello Stato di promuovere il pieno impiego altro non è che il “naturale svolgimento” di una regola economica, nella prospettiva di abrogare quelle restrizioni giuridiche che impediscano l'effettivo godimento della libertà di lavorare senza limitazioni o costrizioni<sup>33</sup>. In conclusione, quindi, l'articolo 4, primo comma Cost. sarebbe composto da due parti, una di immediata applicazione – che si estrinseca nella libertà del lavoro –, una più specificamente programmatica – che consiste nell'obbligo dei pubblici poteri, a partire dal legislatore di «... *promuovere le condizioni per rendere effettivo il diritto al lavoro*» –, mentre non è possibile determinare dalla disposizione il contenuto dell'obbligo imposto al legislatore in senso positivo, giungendo a desumere quali debbano essere i provvedimenti che il Parlamento dovrebbe assumere per adempiere a tale obiettivo<sup>34</sup>.

Questa posizione, a ormai vent'anni di distanza, era ancora oggetto

---

*fondamento della Repubblica*, in *Diritto pubblico*, 2008, pp. 863 ss., su cui tornerò più approfonditamente *infra*, al paragrafo 3.1.

<sup>31</sup> La critica è, anche in questo caso, rivolta a V. CRISAFULLI, *Appunti preliminari*, cit., p. 161, oltre che ad U. NATOLI, *Limiti dell'autonomia contrattuale*, cit., p. 78.

<sup>32</sup> Così chiaramente M. MAZZIOTTI, *Il diritto al lavoro*, cit., p. 69.

<sup>33</sup> Cfr. M. MAZZIOTTI, *Il diritto al lavoro*, cit., p. 76. Opposta, invece, come già evidenziato, era la posizione di V. CRISAFULLI, *Appunti preliminari*, cit., p. 154, il quale osservava come, ai sensi dell'art. 4 Cost., lo Stato «... *si autolimita, obbligandosi verso la collettività a perseguire tra i propri fini quello di assicurare ai cittadini il diritto al lavoro*».

<sup>34</sup> Così ancora M. MAZZIOTTI, *Il diritto al lavoro*, cit. pp. 83-85.

di critiche da parte di Mancini il quale, soffermandosi proprio sulla locuzione del primo comma dell'articolo 4 Cost., evidenziava come le condizioni che rendono effettivo il diritto al lavoro potevano identificarsi in tre sviluppi logico-giuridici del dettato costituzionale, ossia in: «a) un mercato del lavoro tale che la domanda sia in grado di assorbire tutta la possibile offerta; b) una struttura amministrativa che agevoli in modo efficace l'incontro tra la domanda e l'offerta; c) un sistema di formazione professionale permanente della manodopera»<sup>35</sup>.

Appare chiaro – soprattutto dalla lettura di quest'ultimo passaggio – come le posizioni dei due autori, pur in dialogo tra di loro, siano paradigmatiche di due diverse concezioni del diritto costituzionale al lavoro: in particolare, la posizione di Mancini è emblematica perché da un lato, pur lamentando il vuoto di riflessione costituzionalistica su questi temi e sull'art. 4 Cost., si limitava a svolgere una ricognizione del dibattito sviluppatosi nel corso degli anni Cinquanta, quasi a volerlo aggiornare alle condizioni del mondo del lavoro un quarto di secolo dopo. Dall'altro lato, tuttavia, Mancini prende di mira le posizioni più “liberali” e isolate nella dottrina (per lo meno in quel particolare momento storico), come appunto era quella di Mazziotti, al solo fine di mettere all'angolo un punto di vista che in quegli anni incominciava comunque a fare breccia nel dibattito scientifico, ribadendo come nello scrivere l'art. 4 Cost., il pensiero del Costituente fosse rivolto solo e soltanto ad una specifica categoria sociale, quella dei lavoratori subordinati, e ad un unico obiettivo generale, quello del perseguimento del pieno impiego.

La posta in gioco di questo dibattito, in breve, consisteva nel criticare quelle letture “moderniste” della Costituzione che individuavano, soprattutto nel primo comma dell'art. 4 Cost., un diritto di libertà ancor più che un diritto sociale; Mazziotti, invece, seppur nell'isolamento della sua tesi, era espressione di quella linea di pensiero che – nel ventennio successivo all'entrata in vigore della Costituzione – tendeva a ridimensionarne la portata precettiva, provando al contempo ad allentare quel filo rosso che legava l'*incipit* della Carta con il secondo paragrafo dell'art. 3 e, di conseguenza, con il primo comma dell'art. 4, oltre che con tutte le disposizioni successive che proclamavano i diritti economici dei lavoratori<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> Così invece G. F. MANCINI, *Art. 4*, cit., p. 236.

<sup>36</sup> Sarebbe interessante verificare se la posizione di Mazziotti, pur risultando minoritaria nella dottrina del tempo, non godesse tuttavia di un certo seguito nelle aule di

Questo, in sintesi, il quadro del dibattito dottrinale fino alla metà degli anni Settanta sui temi del diritto costituzionale al lavoro: al di là dell'impiego che la giurisprudenza ha poi svolto degli artt. 35 e seguenti Cost. – un capitolo questo della storia del diritto del lavoro e della sua evoluzione progressiva in chiave di ampliamento delle garanzie concrete dei lavoratori che non è possibile affrontare in questa sede<sup>37</sup> –, il dibattito appare quanto mai scarno e tutto sommato uniforme nelle diverse (in verità poche) prese di posizione, fatta eccezione per qualche voce fuori dal coro<sup>38</sup>. Il tema, infatti, per oltre un trentennio resta

---

giustizia: pur non essendo questa la sede per un approfondimento giurisprudenziale, e senza svolgere qui un'analisi sulla *vexata quaestio* "norme programmatiche/norme precettive" che tanto fece discutere gli studiosi negli anni Cinquanta, non bisogna tuttavia dimenticare come, in quello specifico lasso temporale, molte vicende sociali orientate a rivendicare una piena precettività dell'art. 4 Cost. avessero comunque (direttamente o indirettamente) influenzato la letteratura scientifica.

Il pensiero va, ad esempio, alla vicenda di Danilo Dolci che portò, tra l'altro, ad un processo penale in cui gli imputati – difesi da Pietro Calamandrei – rivendicarono il loro diritto ad occupare le terre incolte di Partinico per lavorare, proprio ai sensi dell'art. 4 Cost.: cfr., al riguardo, il celebre libello - proprio di recente ripubblicato - di D. DOLCI, *Processo all'articolo 4*, Palermo, 2011, in particolare p. 167, dove si riporta l'interrogatorio dell'autore, all'udienza del 24 marzo 1956: «Le autorità ci dicano quali lavori si debbono fare e noi li faremo. Abbiamo sempre affermato che per salvarsi bisogna lavorare, come dice anche l'articolo 4 della Costituzione italiana, il quale afferma che il lavoro è un dovere oltre che un diritto. Noi siamo convinti che la Costituzione è una cosa seria. [...] La Costituzione in Italia è la sola legge della quale non ci dobbiamo vergognare».

Ma si ricordi anche lo sciopero dei braccianti della Capitanata di Foggia che rivendicavano il loro diritto a lavorare nei periodi di maggiore crisi agricola: la vicenda - che culminò in un eccidio dei contadini e con un processo penale nei confronti dei sopravvissuti, difesi da Lelio Basso –, è ricostruito nel libro di G. PRONTERA, *Una memoria interrotta. Lotte contadine e nascita della democrazia nel Mezzogiorno. Il Salento 1944-1951*, Lecce, 2004.

<sup>37</sup> Mi limito a rinviare, in dottrina, all'importante scritto di R. SCOGNAMIGLIO, *Il lavoro nella Costituzione italiana*, in AA.VV., *Il lavoro nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 1978, pp. 20 ss., oltre che al volume a cura dello stesso autore ID. (a cura di), *Diritto del lavoro e Corte costituzionale*, Napoli, 2007.

<sup>38</sup> Al riguardo, il primo segnale in questo senso lo si deve registrare con la presa di posizione di A. BALDASSARRE, voce *Diritti sociali*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, XI, Roma, 1989, pp. 1 ss., ora in ID., *Diritti della persona e valori costituzionali*, Torino, 1997, pp. 165-166, dove l'autorevole studioso osservava come l'interpretazione dell'art. 4 Cost. fosse stata oggetto di una "lotta politica" per troppi decenni e risentisse profondamente del conflitto di valori che divideva i partiti dell'arco costituzionale, mentre la giurisprudenza della Consulta si era assestata – nel corso degli anni Settanta e Ottanta – di fatto sulla posizione di Mazziotti, riconoscendo quindi anche nel campo

completamente marginale nel dibattito scientifico: di lavoro nella Costituzione – quale fondamento della Repubblica, quale diritto sociale o mero spazio di libertà – non si parla quasi più e quei pochi interventi che si registrano, a cavallo tra gli anni Ottanta e Novanta, pur ponendosi lungo la scia di quel paradigma teorico consolidato, incominciano a porre il problema della distanza tra la realtà economico-produttiva del mondo del lavoro, gli approdi consolidati della letteratura scientifica sul tema e l'effettiva portata normativa (oltre che assiologica) della Carta<sup>39</sup>.

### 3. Trent'anni dopo: la ripresa del tema da parte della dottrina

Come detto, nel corso degli ultimi anni si è registrato un rinnovato interesse per il diritto costituzionale al lavoro: evidentemente la dottrina ha assunto consapevolezza del fatto che, non soltanto in questo ambito di studi non vi erano stati dei ripensamenti significativi rispetto alla riflessione consolidatasi a metà degli anni Settanta, ma che ormai la lettura degli artt. 1 e 4 Cost. appariva completamente fuori contesto rispetto alle mutazioni in chiave neo-liberista del “mercato del lavoro” che si erano sviluppate al di là, se non al di fuori del perimetro costituzionale. Si è dunque ritornati a riflettere sul significato del fondamento

---

del lavoro il principio del libero mercato, pur temperato e corretto da interventi pubblici volti a perseguire finalità sociali.

<sup>39</sup> Si vedano, tra i pochi ma significativi interventi nel solco del filone maggioritario qui considerato, G. SILVESTRI, *Il lavoro nella Costituzione italiana*, in AA. VV., *Il sindacato e la riforma della Repubblica*, Roma, 1997, p. 76, il quale fa discendere dal lavoro come fondamento della Repubblica l'esclusione dall'orizzonte costituzionale “... sia [de]l liberismo senza regole, generatore di gravi disuguaglianze economiche e di cinismo sociale, sia [de]l collettivismo statalista, generatore di oppressione politica e di mortificazione della persona”.

Un altro importante contributo al dibattito in quegli anni è senz'altro stato fornito dal saggio di C. SALAZAR, *Alcune riflessioni su un tema démodé: il diritto al lavoro*, in *Politica del diritto*, 1995, pp. 5 ss., secondo la quale il diritto costituzionale al lavoro non può esaurirsi completamente nelle politiche di piena occupazione, ma presuppone un nucleo di tutele ascrivibile allo *status* di ciascun singolo cittadino. Nella dottrina gius-lavoristica, attenta ai risvolti costituzionali delle trasformazioni del mondo del lavoro e, in particolare, alla “fuga del diritto del lavoro” dai principi sanciti nella Carta, si veda per tutti M. D'ANTONA, *Diritto del lavoro di fine secolo: una crisi di identità*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 1998, ora in ID., *Opere*, cit., pp. 221 ss.

della Repubblica e, più in generale, sul significato del diritto costituzionale al lavoro, tenendo conto delle trasformazioni epocali che avevano nel frattempo investito il diritto del lavoro *tout court*, alla luce del processo di deregolamentazione contrattuale e di precarizzazione delle tutele in atto sin dalla fine del secolo scorso, oltre che dell'esautoramento della contrattazione collettiva quale strumento di ricomposizione e mediazione giuridica del conflitto economico-sociale<sup>40</sup>.

Le tendenze dell'odierno dibattito dottrinale appaiono molto stimolanti: in particolare, si registrano due filoni di ricerca tra loro in qualche modo complementari e che devono in questa sede essere tenuti in considerazione. Un primo filone tende ad indagare nuovamente la discussione svoltasi in Assemblea costituente, al fine di recuperare l'originaria portata assiologica delle scelte lì compiute, così da poter misurare la "differenza ontologica" tra ciò che è stato scritto e voluto dal Costituente e l'attuale stato dell'arte in materia di legislazione del lavoro. In breve, questo filone dottrinario ha provato a dare conto delle trasformazioni avvenute nella società, focalizzandosi sul significato letterale dell'art. 1, primo comma Cost., provando cioè a darne una lettura "aggiornata ai tempi" o – per meglio dire – cercando di ricontestualizzarla alla luce della particolare congiuntura economica di inizio secolo.

Un secondo filone di studi, invece, si è focalizzato nuovamente sulla portata giuridica dell'art. 4 Cost., cercando di comprendere quanto ancora la dimensione sociale di questo articolo abbia una forza precettiva, ovvero se ormai tale disposizione abbia nuovamente assunto un mero rilievo programmatico, in una sorta di "regressione costituzionale" del dato normativo. L'esito di questa indagine appare tutto sommato altalenante: se, infatti, da un lato la dottrina continua ad invocare l'intervento statale in una prospettiva volta a realizzare politiche economiche *per* il lavoro, finalizzate cioè al raggiungimento della piena occupazione, dall'altro, ha dovuto fare i conti con il depotenziamento

---

<sup>40</sup> Cfr. al riguardo 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. Atti del Convegno (Roma, 26-27 aprile 2012)*, Napoli, 2012, pp. 61 ss. e M. BENVENUTI, voce *Lavoro*, cit., in particolare pp. 14 ss.; sull'esplosione della precarietà lavorativa al di fuori del modello costituzionale, invece, si veda almeno A. ALGOSTINO, *La produttività e la lotta di classe: una lettura nel nome della Costituzione*, in *Politica del diritto*, 2013, pp. 33 ss.

dell'art. 4 Cost. quale diritto sociale anche da parte della giurisprudenza della Corte costituzionale<sup>41</sup>.

A fronte di questo “depotenziamento” della portata precettiva della norma, tuttavia, è stata rivalutata la dimensione etica del lavoro, inteso come “dovere” ma anche quale estrinsecazione del principio di solidarietà sociale, così come formalizzato al capoverso dell'art. 4 Cost., la cui concretizzazione contribuirebbe oggi a rinsaldare quei legami civili che sarebbero poi il cemento dello Stato-comunità e che sono stati profondamente sfilacciati dalla crisi economica del 2007/2008 e, più in generale, dalla globalizzazione neo-liberale<sup>42</sup>. Il passaggio dal concetto di “occupazione” a quello di “occupabilità”, con tutto ciò che ha implicato in termini di tutela al mantenimento di un posto di lavoro stabile, che pure sembrava nei primi anni Sessanta trovare una copertura formale nel disposto di cui all'art. 4 Cost., è stata infatti completamente rimessa in discussione da alcune recenti riforme che in questa sede non è possibile approfondire, se non a grandissime linee<sup>43</sup>.

Da un lato, la riforma dei licenziamenti inaugurata dalla c. d. “legge Fornero” – ed ulteriormente consolidatasi, da ultimo, con il c. d. *Jobs Act*<sup>44</sup> –, si è di fatto limitata ad abrogare definitivamente la possibilità per il lavoratore subordinato di ottenere, in caso di licenziamento senza giustificato motivo o giusta causa, la reintegrazione nel proprio

---

<sup>41</sup> Si rinvia, per approfondimenti, *infra* al paragrafo 3. 2.

<sup>42</sup> Si era già espresso chiaramente al riguardo, leggendo cioè il dovere al lavoro dell'art. 4, secondo comma Cost. come una specificazione dei doveri di solidarietà sociale previsti all'art. 2 Cost., U. NATOLI, *Limiti dell'autonomia contrattuale*, cit., pp. 71 ss., restando tra l'altro la sua posizione sostanzialmente isolata nella letteratura successiva.

<sup>43</sup> Per un sintetico quadro delle più recenti riforme in materia, all'indomani della crisi economica del 2007/2008, si rinvia all'efficace sintesi di C. PETTINARI, *L'Art. 4, primo comma della Costituzione, oggi. Saggio sull'evoluzione delle forme di tutela del “diritto al lavoro” nell'ordinamento costituzionale italiano*, Padova, 2012, pp. 95 ss.

<sup>44</sup> Sulla riforma della legislazione in materia di licenziamenti a seguito dell'entrata in vigore della “legge Fornero”, si vedano U. ROMAGNOLI, *Il diritto del lavoro davanti alla crisi*, in *Lavoro e diritto*, 2012, pp. 399 ss.; F. FONTANAROSA, *La riforma del mercato del lavoro tra flessibilità e sicurezza: come cambia la tutela giuridica del lavoratore nella legge 28 giugno 2012 n. 92*, in *Rivista AIC*, n. 4/2012; S. NICCOLAI, *Il licenziamento oggettivo per motivo economico nel nuovo art. 18 dello Statuto dei lavoratori: prime riflessioni*, *ivi*, n. 1/2012. Sul “Jobs Act”, si veda almeno E. PAPARELLA, *La flessibilità della prestazione lavorativa e l'incerta legittimità costituzionale del demansionamento nel Jobs Act e nella normativa delegata*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2015, parte II.

posto di lavoro; dall'altro lato, invece, l'introduzione del c. d. "contratto a tutele crescenti", quale contratto-base di primo inserimento – non supportato, tuttavia, dalle tradizionali garanzie di cui godevano i lavoratori vigente l'art. 18 dello "Statuto" –, ha determinato un arretramento significativo dello spettro, sia quantitativo che qualitativo, delle tutele per la platea maggioritaria dei lavoratori dipendenti<sup>45</sup>.

Se a ciò si aggiunge poi che con la contrattazione aziendale è oggi possibile derogare *in pejus* i contratti collettivi nazionali di categoria – così come stabilito dall'art. 8 della legge n. 148/2011<sup>46</sup> – e che la Corte di Cassazione ha esteso il sistema dei licenziamenti della "legge Fornero" anche al settore del pubblico impiego<sup>47</sup>, ritengo si possa affermare che nel corso dell'ultimo decennio almeno, abbiamo assistito al sostanziale smantellamento degli assi portanti del diritto del lavoro, così come lo abbiamo conosciuto in Italia per oltre mezzo secolo, con conseguente svuotamento anche di quella minima precettività che pure la dottrina aveva accordato all'art. 4, primo comma Cost. in quanto diritto sociale.

### 3.1. Crisi del lavoro come fondamento della Repubblica

«Fondare è termine dall'intonazione che supera l'atto stesso che denota, e si protende verso il futuro, dà il senso dell'inizio, di un nuovo inizio, dello Stato italiano, ma visto che si tratta del fondamento dello Stato, di un nuovo Stato italiano»<sup>48</sup>: anche a molti anni di distanza dal dibattito sul rapporto tra lavoro e fondamento della Repubblica, la

<sup>45</sup> Cfr. S. GIUBBONI, *Profili costituzionali del contratto di lavoro a tutele crescenti*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2015 e F. ANGELINI, *Il Governo, il lavoro e la Costituzione nel c. d. "Jobs Act"*, *ivi*.

<sup>46</sup> Per una critica all'art. 8 della legge n. 148/2011, si veda A. ALGOSTINO, *Diritti flessibili nell'era dei feudi aziendali. Considerazioni intorno all'accordo su democrazia e rappresentanza del 28 giugno 2011 e all'art. 8 della manovra finanziaria-bis (l. 148 del 2011)*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2011.

<sup>47</sup> Cfr. la sentenza n. 24157/2015 con cui la Corte di Cassazione ha stabilito che l'art. 18 dello "Statuto dei lavoratori", così come modificato dalla legge n. 92/2012, trova applicazione anche nei confronti del personale pubblico, fatta eccezione per i magistrati, i professori universitari, il personale militare e quello di carriera prefettizia. Si tratta di un'estensione, ad avviso della Suprema Corte, desumibile dalla lettura in combinato disposto della legge n. 92/2012 con l'art. 51 del Decreto legislativo n. 165/2001 che stabilisce il parallelismo tra lavoro privato e lavoro pubblico "privatizzato", prescindendo dal numero di dipendenti che afferiscono all'organico della Pubblica amministrazione di riferimento.

<sup>48</sup> Così G. FERRARA, *Il lavoro come fondamento della Repubblica*, *cit.*, p. 201.

dottrina ritornando su questo tema ha ritenuto di dover tenere fermo il punto di partenza dell'analisi. Infatti, non si può certo negare che la volontà dei Costituenti non fosse chiara, perché in quello specifico momento storico, dopo il crollo del fascismo e la tragedia della seconda guerra mondiale, l'unico fondamento su cui poteva ricostruirsi uno Stato – tra l'altro democratico e repubblicano – non potevano non essere le forze vive del lavoro che avevano saputo resistere al fascismo e all'occupazione nazista.

Non si tratta di cadere nella retorica o nella celebrazione passatista di un mondo che non c'è più, quanto piuttosto di tenere fermo un dato storico inequivocabile, ossia che «... mediante l'assunzione delle forze produttive all'interno dello Stato, addirittura come suo fondamento, il rapporto di produzione diventa oggetto quanto mai disponibile per l'intervento dello Stato. E lo diventa sia in quanto detto rapporto non risulterà più incluso nell'ambito della riserva esclusiva a favore della società civile, sia in quanto il potere di uno dei suoi termini, il lavoro, si identifica con quello statale»<sup>49</sup>.

In questa prospettiva, allora, il primo comma dell'art. 1 Cost. può considerarsi una sorta di “assioma normativo” di partenza da cui possono desumersi una serie di corollari conseguenti, sia di natura oggettiva (il principio solidaristico e quello dell'eguaglianza formale e sostanziale), sia soggettiva (il sistema dei diritti di libertà e, soprattutto, quello dei diritti sociali). Ma si tratta soltanto di un punto di partenza, di un presupposto “forte” del nostro ragionamento che, restando fedele alla volontà dei Costituenti – ma, allo stesso tempo, senza cedere ad una sorta di *original intent* che pietrifici il significato ultimo dell'*incipit* costituzionale – si confronta con il mutato quadro sociale, culturale e politico degli ultimi trent'anni e con le trasformazioni strutturali che hanno ridisegnato il mondo del lavoro.

A partire da questo punto fermo, si è mossa anche altra parte della dottrina che, ritornando a leggere il primo comma dell'art. 1 Cost. nel periodo post-crisi economica, ha insistito sulla necessità di ripensare l'*incipit* della Carta, provandolo a riscrivere in maniera ideale, perché «... la formula “fondata sul lavoro”, se la si vuole intendere in senso giuridico, va riformulata idealmente nel senso che “la Repubblica deve essere fondata sul lavoro”. Il lavoro, e solo il lavoro, è il massimo valore

---

<sup>49</sup> *Ibidem.*

*ricosciuto, e dunque costituisce il principio giuridico fondamentale al quale tutti gli altri sono, o dovrebbero essere subordinati*<sup>50</sup>.

Appare chiaro come questa rilettura del fondamento della Repubblica venga concepita nell'ottica di neutralizzare quelle "strategie ermeneutiche" che tendono ad attaccare le ricostruzioni tradizionali dell'art. 1, primo comma Cost. perché viziate da "condizionamenti ideologici"<sup>51</sup>, con l'obiettivo di sostenere «... *la compatibilità tra la scelta di porre il lavoro a fondamento della Repubblica e il carattere democratico-liberale della nostra costituzione economica*», al solo fine di giustificare la deregolamentazione del "mercato del lavoro"<sup>52</sup>.

Come è proprio di quanti ritengono che non ci siano alternative all'esistente e che, essendosi il mercato affermato a livello globale quale unico modello di produzione e quale solo dispositivo di regolazione sociale, allora anche l'intero ordito della nostra Carta – a partire proprio dal suo principio fondativo – dovrebbe essere funzionalizzato alle "nuove" logiche del sistema economico, questo approccio ha in ultima istanza l'obiettivo, neanche troppo sottaciuto, di esautorare la dimensione sociale della Repubblica<sup>53</sup>. In questa prospettiva, da un lato il lavoro diventa soltanto un elemento funzionale alla stabilità dei prezzi e alla sostenibilità dei tassi di inflazione, dall'altro, le politiche economiche a sostegno dei salari, ovvero miranti a favorire la piena occupazione e la tutela sociale dei soggetti più deboli, diventano un pericolo per la stabilità economica del Paese, oltre che per la solidità del bilancio pubblico.

Al fine di non perturbare i mercati, quindi, è necessario che lo Stato si limiti ad interventi macro-economici orientati alla garanzia della stabilità monetaria e al pareggio di bilancio, favorendo lo spontaneo intersecarsi della domanda e dell'offerta di lavoro – come se quest'ultimo

<sup>50</sup> Così G. U. RESCIGNO, *Lavoro e Costituzione*, cit., p. 48.

<sup>51</sup> Si veda, ad esempio, sul punto G. DI GASPARE, *Il lavoro quale fondamento*, cit., p. 870.

<sup>52</sup> Il brano citato nel testo è tratto sempre da G. DI GASPARE, *Il lavoro quale fondamento*, cit., p. 864.

<sup>53</sup> Si può (anzi si deve) così arrivare a sostenere che «... *lavoro - iniziativa economica/mercato - risparmio/investimento - lavoro, appaiono disposti in un rapporto sistemico auto-implicantesi nel disegno costituzionale. Affinché dispieghi pienamente le sue potenzialità il nesso lavoro/risparmio/investimento ha bisogno della stabilità economica e monetaria assicurata, in primo luogo, dalla tutela del valore della moneta derivante [...] dall'art. 47*», così ancora G. DI GASPARE, *Il lavoro quale fondamento*, cit., p. 895.

fosse una merce tra le altre –, nell’ossequioso rispetto degli indiscutibili dogmi del pensiero unico neo-liberale<sup>54</sup>. La funzionalizzazione del lavoro quale fondamento non più della forma di Stato ma della “forma mercato”, per riprendere una felice immagine della dottrina<sup>55</sup>, diventa senza troppi giri di parole ancora una volta «... *un meccanismo di sviluppo auto-implicantesi che deriva dal lavoro e che per il suo effettivo svolgimento richiede che siano posti limiti ai poteri pubblici di interferire nello stesso meccanismo in modo da deprimerlo o reprimerlo*»<sup>56</sup>.

Si tratta evidentemente di una posizione che, cercando di giustificare il presente facendolo retroagire nel passato, rischia di trascurare un dato di fondo del nostro ordinamento, ossia che per la prima volta – e tra l’altro in maniera singolare nella storia stessa del costituzionalismo novecentesco, fatta eccezione *mutatis mutandis* per il testo weimariano<sup>57</sup> –, una Costituzione pone a fondamento della forma Stato non più la proprietà, bensì il lavoro. A mio avviso, già questo sarebbe un dato normativo – di portata storica incontrovertibile – sufficiente a porre un argine a riletture dell’art. 1, primo comma Cost. volte ad esautorarne la portata assiologica di fondo: si tratta, infatti, di una cesura che ha segnato – e, se si vuole, tuttora segna – una discontinuità enorme

<sup>54</sup> Si tratta, per utilizzare una formula efficace, di una sorta di “paradigma costituzionale della crisi”: cfr. G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Napoli, 2012, in particolare pp. 147 ss., con riferimento alla costituzionalizzazione del pareggio di bilancio. In questa prospettiva si veda, per ulteriori approfondimenti, G. AZZARITI, *Lavoro. Dalla centralità dal lavoro alla teologia economica*, cit., pp. 95 ss.

<sup>55</sup> Il riferimento è qui al titolo del libro di C. AMIRANTE, *Dalla forma Stato alla forma mercato*, Torino, 2008, in particolare, pp. XVII-XVIII, laddove si osserva come «... *l’ormai dilagante fondamentalismo del mercato non si limita a provocare antipatie e odio nei confronti dello stato sociale ma, in nome di un individualismo comune ai comportamenti sociali come ad ampi settori delle scienze sociali, si traduce in crisi del “fondamento di legittimazione dello stato” e addirittura del fondamento dell’obbligo politico*».

<sup>56</sup> Cfr. ancora G. DI GASPARE, *Il lavoro quale fondamento*, cit., p. 896.

<sup>57</sup> Si veda al riguardo G. ALLEGRI, G. BRONZINI, *Libertà e lavoro dopo il Jobs Act. Per un garantismo sociale oltre la subordinazione*, Roma, 2015, pp. 27 ss., dove tuttavia gli autori, recuperando la riflessione mortatiana, evidenziano anche i limiti della scelta del Costituente che se, da un lato, ha posto il lavoro quale fondamento della Repubblica, dall’altro ha distinto la tutela dell’assistenza – previdenziale e sociale – dai bisogni più generali del cittadino-lavoratore. Per una ricostruzione storica della rilevanza costituzionale del modello weimariano, quale paradigma da tenere in grande considerazione nel presente, si veda per tutti P. RIDOLA, *La Costituzione della Repubblica di Weimar come “esperienza” e come “paradigma”*, in *Rivista AIC*, n. 2/2014, pp. 10 ss.

rispetto all'intera vicenda del costituzionalismo contemporaneo<sup>58</sup>, che certamente non può essere né ridimensionata, né minimizzata e con cui bisogna, volenti o nolenti, confrontarsi anche in un momento come quello attuale, in cui le ragioni del lavoro vengono marginalizzate dalla forza economica dell'impresa e del mercato globale.

A ben vedere, si tratta di operazioni ermeneutiche volte a giustificare lo stato di cose esistente – magari anche in contrasto con la lettera stessa della Costituzione e con il suo chiaro fondamento assiologico – al solo fine di svolgere un'operazione che legittimi un senso comune che solo *prima facie* sembra risalire nel tempo ma che, in realtà, è il punto di approdo delle più recenti evoluzioni del sistema economico-produttivo. Il fatto che una determinata interpretazione giuridica, emersa da poco nel dibattito scientifico, venga presentata come l'effetto di un'opinione risalente e consolidata nel tempo, è un argomento retorico molto simile a quello che caratterizza i processi di creazione di una tradizione culturale che possono essere qualificati, seguendo l'insegnamento di Harold J. Berman, come “meccanismi di continuità organica” e che consistono, da un punto di vista politico-istituzionale, «... nell'alterare un cambiamento radicale per presentarlo come se fosse in continuità con il passato»<sup>59</sup>.

<sup>58</sup> Questo punto sembra oggi rimarcato con ancor più forza dalla storiografia giuridica: cfr. da ultimo P. COSTA, *Cittadinanza sociale e diritto del lavoro nell'Italia repubblicana*, in G. G. BALANDI, G. CAZZETTA (a cura di), *Diritti e lavoro nell'Italia repubblicana*, Milano, 2009, specificamente pp. 28 ss., sul modello costituzionale repubblicano e sulla centralità del lavoro quale momento di sviluppo della cittadinanza sociale e fondamento del *Welfare State*.

Sulla discontinuità e unicità storica dell'art. 1, primo comma Cost. nel costituzionalismo contemporaneo, ha da ultimo insistito 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*, e-book, Milano, 2017, pp. 14 ss. Al riguardo, invece, ha osservato sinteticamente G. AZZARITI, *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, Roma-Bari, 2013, p. 33, come ciò che viene così revocato in dubbio nel presente, è in ultima analisi «... il carattere precettivo delle costituzioni, che si specifica in epoca moderna come capacità ordinante, ed è quest'ultima che vale a definire in senso propriamente “costituzionale” l'ordinamento giuridico».

<sup>59</sup> Cfr. H. J. BERMAN, *Diritto e Rivoluzione. II. L'impatto delle riforme protestanti sulla tradizione giuridica occidentale*, Bologna, 2010, in particolare, si veda la seconda parte del volume, dedicata a *La Rivoluzione inglese e la trasformazione del diritto inglese nel XVII secolo*, pp. 363 ss. Ad avviso di questo autore, il mito della continuità millenaria del *Common Law* sarebbe stato elaborato in un lasso di tempo relativamente breve, immediatamente dopo il cinquantennio rivoluzionario del 1640-1689, quando si è passati in pochi decenni da un assetto costituzionale di tipo monarchico

Proprio questa dinamica sembra oggi verificarsi sul tema del fondamento della Repubblica, in ragione di appelli ad un pragmatico realismo: al riguardo, un'attenta dottrina ha parlato di una contrapposizione tra approcci culturali, tra quanti ad esempio – con atteggiamento “intransigente” – si ostinano ad assegnare un valore prescrittivo al testo costituzionale, «... *ma i [loro] astratti argomenti di carattere deduttivo non sono sufficienti di fronte alla inesorabile ineffettività delle disposizioni costituzionali in materia di lavoro che si registra nell'esperienza storico-concreta*»<sup>60</sup>, e chi invece prova a darne una riattualizzazione nel presente – in maniera “rassegnata”, ma con inevitabili atteggiamenti culturali “revisionisti” –, pervenendo così «... *a un giudizio di inutilità, e dunque di inutilizzabilità, delle disposizioni costituzionali in questa materia*»<sup>61</sup>. L'analisi coglie indubbiamente un tratto caratterizzante il dibattito recente, ma rischia di invischiarsi in quella stessa dicotomia che cerca di superare: del resto, non mancano posizioni che, pur riconoscendo la svolta di fine secolo e l'egemonia incontrastata del modello economico neo-liberale, hanno comunque rivalutato l'*incipit* della Carta provando a rileggerlo alla luce della “Costituzione economica”, senza mistificarne il contenuto di fondo e questo perché – per quanto in crisi – il lavoro resta pur sempre il fondamento della Repubblica<sup>62</sup>.

Non mancano poi voci autorevoli che hanno voluto spostare il ragionamento dalla già citata dicotomia polemica “intransigenti/revisionisti”, su di un piano differente di tipo antropologico-culturale, senza tradire né il “nucleo concettuale” del lavoro quale fondamento della Repubblica, né l'*original intent* dei Costituenti<sup>63</sup>. Il lavoro, se-

---

assoluto ad uno a prevalenza parlamentare. Ma un'analisi simile, sempre in riferimento all'evoluzione del sistema costituzionale britannico, si trova anche nella celebre opera di E. HOBBSAWM, T. RANGER, *L'invenzione della tradizione*, Torino, 2002.

<sup>60</sup> Così I. MASSA PINTO, *Costituzione e lavoro, totem e tabù*, in *Costituzionalismo*, *it.*, n. 3/2012, p. 4.

<sup>61</sup> *Ibidem.*

<sup>62</sup> E questo perché giustamente «*Come nelle costituzioni liberali il valore della proprietà ne incarnava l'essenza e, sul versante degli assetti politico-sociali, certificava la posizione egemonica detenuta da coloro che godevano appieno del diritto dominicale; così ora il valore del lavoro avrebbe conquistato un analogo protagonismo costituzionale, propiziando al contempo la centralità di un diverso soggetto sociale*»: così 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*, cit., p. 66.

<sup>63</sup> Cfr. per questa prospettiva M. LUCIANI, *Radici e conseguenze della scelta costi-*

condo questa dottrina, afferisce ad almeno tre sfere dell'agire umano: quella dell'*animal laborans* di matrice arendtiana, strettamente connessa all'attività lavorativa *stricto sensu* (e, dunque, alla sfera dei bisogni concreti della persona); quella legata alla dimensione dell'artificialità, intesa quale prodotto dell'agire e dell'opera umana, dell'*homo faber* in senso ampio; infine, quella connessa all'azione e quindi alla libertà e – in ultima istanza – alla sfera sociale, in breve all'*homo politicus*.

Ebbene, sulla base di questa triplice sfaccettatura che il lemma “lavoro” assume nella Carta, ne consegue che i Costituenti, pur non avendo intenzionalmente voluto tenere in disparte nessuna di esse, nondimeno si resero conto che «... la scelta di riferirsi proprio al lavoro e di collocarlo alla base dell'edificio costituzionale ha un'oggettività che trascende la concreta vicenda storica e possiede un senso profondo, che si imprime fortemente su tutto l'edificio costituzionale»<sup>64</sup>. Tuttavia, di queste tre dimensioni i Costituenti avrebbero assunto consapevolmente a fondamento della Repubblica soltanto l'arendtiana *attività lavorativa* (il *labour*, per intenderci)<sup>65</sup>, mentre è soltanto con la formulazione del capoverso dell'art. 3 Cost. che hanno voluto segnare una discontinuità rispetto a questa concezione, perché per quanto «... il lavoro sia antropologicamente legato alla sfera della riproduzione, per la Costituzione è concepibile un progetto politico che, per quanto possibile, lo faccia fuoriuscire da quella sfera e lo renda un fattore di emancipazione sociale»<sup>66</sup>.

Certamente si tratta di un ripensamento del tema assolutamente originale, poiché ripropone la centralità antropologica – e in ultima istanza etica – del lavoro, che tradizionalmente era stata desunta dal secondo comma dell'art. 4 Cost., laddove il Costituente aveva proclamato anche il dovere di lavorare, quale momento civico di comparteci-

---

*zionale di fondare la Repubblica democratica sul lavoro*, in AA.VV. (a cura di), *Scritti in onore di Luigi Arcidiacono*, V, Torino, 2010, pp. 2017 ss.

<sup>64</sup> Così ancora M. LUCIANI, *Radici e conseguenze della scelta costituzionale*, op. ult. cit., p. 2018.

<sup>65</sup> *Ibidem*. Il riferimento è qui al noto saggio di H. ARENDT, *Vita activa. La condizione umana*, Milano, 2017, p. 40, laddove la filosofa precisa che «Con il termine “vita activa” propongo di designare tre fondamentali attività umane: l'attività lavorativa (“labour”), l'operare (“work”) e l'agire (“action”); esse sono fondamentali perché ognuna corrisponde a una delle condizioni di base in cui la vita sulla terra è stata data all'uomo».

<sup>66</sup> Così sempre M. LUCIANI, *Radici e conseguenze della scelta costituzionale*, cit., pp. 2021-2022.

pazione dei cittadini (e non solo) al nuovo progetto di società di cui la Repubblica avrebbe dovuto farsi carico<sup>67</sup>.

Questa presa di posizione così originale e lucida sollecita una riflessione rispetto a due conseguenze problematiche che da essa derivano: la prima è quella che si ritrova nel prosieguo del ragionamento dell'autore qui considerato, il quale riconosce come centralità antropologica ed etica del lavoro nella Costituzione vadano di pari passo – *simul stabunt et simul cadent* –, vista la indiscutibile rilevanza economica del lavoro nella realtà produttiva e questo perché «*Sa perfettamente la Costituzione, che il modo di produzione che deve presupporre è quello capitalistico e proprio per questo conferisce al lavoro il massimo di attenzione e di garanzie che sia compatibile con le strutture fondamentali dell'economia*», fermo restando l'obiettivo di fondo delle politiche economiche statali a favore della piena occupazione<sup>68</sup>.

In questo modo, lo slittamento del discorso dal piano ideologico a quello antropologico-culturale – e la retroazione del dovere di lavorare dal secondo comma dell'art. 4 Cost. al primo comma dell'art. 1 Cost. –, fa inevitabilmente emergere la dimensione economica del lavoro nella sua quotidianità; proprio in questo snodo, allora, si ripropone il problema di quale sia il concetto di “lavoro” effettivamente costituzionalizzato: ma in questa prospettiva può essere d'aiuto la riflessione di Agnes Heller la quale – proprio partendo dal concetto di “quotidianità” – ne ha chiarito il significato in un'opera che è forse uno dei capolavori della letteratura politico-filosofica del XX secolo<sup>69</sup>.

La Heller, infatti, evidenzia come la distinzione tra *work* e *labour*<sup>70</sup>,

<sup>67</sup> In questo senso si veda anche C. PINELLI, “Lavoro” e “progresso” nella Costituzione, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2009, p. 418, dove tuttavia viene criticata una certa cultura costituzionale che ha letto nel lavoro quale fondamento della Repubblica la «*premessa per garantire tutto a tutti, al di là dei meriti e delle fortune di ciascuno*», mentre una corretta interpretazione dell'art. 1, primo comma Cost., anche alla luce del capoverso dell'art. 4 Cost., vorrebbe che l'idea di lavoro costituzionalizzata sia quella c. d. “antropologica”, ossia dell'uomo quale essere sociale «... i cui meriti vanno riconosciuti da tutti gli altri in una gara basata sull'uguaglianza dei punti di partenza».

<sup>68</sup> Cfr. M. LUCIANI, *Radici e conseguenze della scelta costituzionale*, cit., p. 2029.

<sup>69</sup> Il riferimento è qui ad A. HELLER, *Sociologia della vita quotidiana*, nuova edizione, Roma, 2019, in particolare pp. 119 ss.

<sup>70</sup> L'autrice definisce *work* quel tipo di lavoro che è “utile” agli altri, purché «... nella società data adempia una funzione necessaria, e inoltre in quanto sia eseguito conformemente (nel tempo e al livello conformi) alla norma sociale (in sostituzione

che pure si è consolidata in termini sociologici ed etici grazie alla riflessione arendtiana, resta comunque connessa ai bisogni vitali dei singoli individui e, al contempo, alla dimensione sociale in cui essi operano. Questa dimensione, del resto, risulta un dato di fatto imprescindibile che deve essere assunto fino in fondo, perché la socializzazione dell'attività lavorativa è strettamente connessa – se non addirittura immanente – all'idea stessa oltre che alla prassi del lavoro nelle società post-industriali, in quanto il sistema produttivo comunque presuppone «... *uomini che non possono vivere senza contribuire (in qualche forma) alla produzione dei beni, uomini per i quali è comunque impensabile un atteggiamento puramente "consumistico" verso la società*»<sup>71</sup>.

Allora, pur accettando – con la dottrina qui considerata – la concezione arendtiana del lavoro (*labour*) e pur facendola retroagire storicamente quale significato ultimo del fondamento della Repubblica, resta comunque un dato insormontabile ossia che l'atteggiamento "morale" verso il *labour* dei liberi individui che partecipano ad una determinata collettività, risulta in ultima istanza necessario ma non sufficiente, perché «*Anche in futuro l'uomo lavorerà, in quanto non potrà vivere senza lavoro; ma non perché altrimenti la particolarità [del singolo] non potrebbe conservarsi, bensì perché senza lavoro non potrà riprodursi la sua libera individualità*»<sup>72</sup>.

Posta dunque in questi termini, la questione del fondamento della Repubblica – a mio avviso – rimane inalterata nella sua prospettiva di fondo, perché anche le forme concrete del *labour*, quand'anche le si volesse depurare da ogni tipo di rivendicazione politica e sociale, comunque trovano il proprio inevitabile approdo – ed è questa la prospettiva dei Costituenti – in una concezione sostanziale, effettiva dell'uguaglianza dei lavoratori e, in ultima istanza, di tutti i cittadini davanti alla legge. In questo senso, allora, opportunamente la dottrina che stiamo considerando, rileva come oggi l'obiettivo difficoltà del costituzionalista sta nel legare questa lettura nuova del primo comma dell'art. 1 Cost. con il capoverso successivo: ciò che il lavoro ha perso

---

*del concetto di tempo di lavoro socialmente necessario*)» (ivi, p. 117); mentre considera *labour*, recuperando soltanto in parte la definizione arendtiana, quell'attività umana che assume un senso particolare per il singolo lavoratore in quanto tale nella sua quotidianità, strettamente connessa quindi al soddisfacimento dei propri bisogni essenziali, oltre che alle esigenze di riproduzione sociale (*ibidem*).

<sup>71</sup> Così À. HELLER, *Sociologia della vita quotidiana*, op. ult. cit., p. 123.

<sup>72</sup> *Ibidem*.

nel presente, ciò che dopo quasi ottant'anni di vigenza costituzionale è scomparso dall'orizzonte degli eventi sociali, è proprio questa sua dimensione politica ovvero, *rectius*, la rappresentanza politica del lavoro quale fondamento della sovranità politica statale *tout court*<sup>73</sup>.

Su questo tema, la dottrina si è in effetti mostrata molto sensibile di recente, evidenziando come – al di là anche della mera esegesi letterale del testo e della sua riattualizzazione –, ciò che deve essere considerato è proprio questa mancanza di rappresentazione politica del mondo del lavoro e dei suoi specifici interessi nel dibattito pubblico e istituzionale, con irrimediabile depauperamento della dialettica democratica, oltre che con un impoverimento materiale di quanti concretamente – e sono ancora la stragrande maggioranza della popolazione – producono la ricchezza del Paese<sup>74</sup>. In questa prospettiva, allora, la crisi del fondamento della Repubblica è innanzitutto crisi della sua rappresentanza, è crisi del lavoro ridotto a merce da scambiare liberamente sul mercato, certo, ma è anche crisi della dimensione “politica” del lavoro, intesa come dimensione umana *activa* (per parafrasare ancora una volta la Arendt), in quanto aperta alla *polis*.

Del resto, è un dato di fatto incontrovertibile che gli strati sociali produttivi tendono sempre più ad astenersi nel momento dell'esercizio democratico del voto: sarà forse, come è stato opportunamente evi-

<sup>73</sup> Cfr. sempre M. LUCIANI, *Radici e conseguenze della scelta costituzionale*, cit., p. 2030. Sul tema, si veda anche B. DE GIOVANNI, *Elogio della sovranità politica*, Napoli, 2015, in particolare pp. 251 ss. sull'ordine politico sottostante la Costituzione.

<sup>74</sup> Si veda al riguardo quanto scrive T. GROPPI, “*Fondata sul lavoro*”. *Origini, significato, attualità della scelta dei Costituenti*, in *Rivista trimestrale di Diritto pubblico*, 2012, pp. 685-686 dove osserva, a conclusione della propria analisi, come «In effetti, quel che è in difficoltà è l'intero art. 1 Cost., non solo il fondamento della Repubblica sul lavoro, ma il suo stesso carattere democratico, in un'epoca post-partitica e nelle crisi della rappresentanza politica [...]. Ammettere questo non vuol dire disconoscere il modello di società, di Repubblica democratica ispirata ai principi della tutela della persona umana e della solidarietà voluto dai Padri costituenti e il posto che in essa è riservato al lavoro o ai lavoratori, né vuol dire ritornare a impostazioni che sviliscano il significato giuridico delle norme costituzionali, ma soltanto assumere la consapevolezza che, perché esse possano operare occorrono, nei diversi momenti storici, forze che se ne facciano, consapevolmente e decisamente, portatrici».

Riprende questo punto, ossia il legame indissolubile che sussiste tra il lavoro come fondamento della Repubblica e la sua rappresentanza politica, L. FERRAJOLI, *Manifesto per l'uguaglianza*, Roma-Bari, 2018, pp. 164 ss. che ritiene indispensabile, per recuperare la rappresentanza parlamentare del lavoro, l'adozione di una legge elettorale proporzionale pura.

denziato, perché non trovano più soggetti – ma neanche corpi intermedi – capaci di rappresentare le loro istanze ed i loro interessi<sup>75</sup> ? In breve, la sostituzione della politica con il mercato che ha caratterizzato il momento storico che stiamo vivendo da trent'anni a questa parte, coincide – e non a caso – con la crisi del lavoro quale fondamento della Repubblica perché, seppur surrettiziamente e senza cambiare il testo dell'articolo 1 Cost., ci ritroviamo ad assistere ad una rivincita della proprietà sul lavoro, siamo cioè di fronte alla messa in discussione, se non addirittura al tramonto «... di una visione della società, fatta di processi democratici che determinano le scelte pubbliche e della prevalenza dell'interesse generale su quello individuale; siccome l'interesse generale non può che essere l'interesse dei più, quella visione è necessariamente ispirata alla giustizia sociale, alla tutela delle componenti deboli della società»<sup>76</sup>.

### 3.2. Crisi del lavoro come diritto sociale

Come si è già avuto modo di evidenziare, l'art. 4, primo comma Cost. è stato interpretato dalla dottrina valorizzandone la sua natura ancipite, quale diritto di libertà e diritto sociale al tempo stesso: tuttavia, la norma è stata sottoposta ad un lungo processo di “depotenziamento” da parte della giurisprudenza costituzionale che ne ha sensibilmente ridimensionato l'efficacia. Gli studiosi che si sono nuovamente interessati al tema negli ultimi anni, pertanto, si sono dovuti confrontare non tanto con una crisi in senso stretto della portata precettiva della norma, quanto piuttosto con una sua *reductio* a mera enunciazione di principio, osservando come nel presente essa assuma ormai una rilevanza minima, funzionale a tutelare un mero spazio di libertà del lavoratore.

Tanto l'ambivalenza strutturale dell'art. 4, primo comma Cost., quanto la sua declinazione minimale nel presente appaiono ormai un dato consolidato, anche perché la norma non appare più in grado di

<sup>75</sup> Così F. PALLANTE, *Lavoro, rappresentanza e cittadinanza: l'allontanamento dal quadro costituzionale*, in L. BALDISSARA, M. BATTINI (a cura di), *Lavoro e cittadinanza*, cit., pp. 43 ss. Si veda, invece, per una lettura in parte diversa, volta a legare l'art. 1, primo comma Cost. con l'art. 2 Cost., M. PEDRAZZOLI, *Assiologia del lavoro e fondamento della Repubblica: il lavoro è una “formazione sociale”?*, in *Quaderni costituzionali*, 2011, pp. 981 ss.

<sup>76</sup> Così R. BIN, *Lavoro e Costituzione: le radici comuni di una crisi*, in G. G. BALANDI, G. CAZZETTA (a cura di), *Diritti e lavoro nell'Italia repubblicana*, cit., p. 285.

incidere significativamente sul piano dell'effettività giuridica, o per lo meno incide «... senza alcuna differenziazione rispetto alle altre situazioni giuridiche soggettive costituzionalmente tutelate»<sup>77</sup>. Certamente, la “doppia pretesa” del diritto costituzionale al lavoro – ossia la sua dimensione negativa, quale “libertà di lavorare” e al contempo pretesiva, quale diritto sociale in senso stretto – sembrava all'inizio della storia repubblicana non essere destinata ad un esautoramento così rapido, anche perché gli studiosi sin dai primi anni Cinquanta avevano riconosciuto all'art. 4, primo comma Cost. un carattere univocamente precettivo<sup>78</sup>.

Tuttavia, dopo oltre mezzo secolo di dibattiti sulla natura e la dimensione dei diritti sociali, come è stato opportunamente notato, sarebbe del tutto fuorviante sostenere che un diritto di tal genere sia privo di precettività soltanto perché il Costituente si sarebbe limitato a delegare al legislatore la sua concreta attuazione, affinché cioè il Parlamento predisponesse *pro futuro* le condizioni per la sua estrinsecazione giuridica e sociale<sup>79</sup>. La “policromia” racchiusa nell'art. 4,

<sup>77</sup> In questo senso A. APOSTOLI, *L'ambivalenza costituzionale del lavoro tra libertà individuale e diritto sociale*, Milano, 2005, p. 220. Ma sul punto si veda, per una posizione sostanzialmente identica, già C. COLAPIETRO, *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello Stato sociale*, Padova, 1996, pp. 219 ss.

<sup>78</sup> Anche in questo caso dobbiamo considerare come paradigmatica la posizione di C. MORTATI, *Il diritto al lavoro secondo la Costituzione della Repubblica*, 1953, in CAMERA DEI DEPUTATI, *Commissione parlamentare di inchiesta sulla disoccupazione*, IV, Roma, 1953, p. 81, il quale sosteneva che l'art. 4, primo comma Cost. prevedesse il promovimento delle condizioni per soddisfare il diritto al lavoro in capo a tutti i cittadini italiani. Pertanto, dal riconoscimento di tale diritto sociale doveva corrispondere un vero e proprio obbligo giuridico dello Stato ad intervenire sulle dinamiche economiche. La “doppia pretesa” dell'art. 4, primo comma Cost. è sinteticamente formulata da Mortati in questo passaggio, in cui rileva come il diritto al lavoro «... tende a garantire una delle libertà personali e quindi assume un contenuto negativo, di pretesa all'astensione da ogni intervento esteriore diretto ad impedire l'esplicamento di un'attività lavorativa o la scelta e il modo di esercizio della medesima (salvo per quest'ultimo punto i divieti di ordine pubblico) ed ha una estensione generale, riferendosi a tutti i cittadini».

Al contempo, con riferimento alla sua “pretesa positiva”, essa si concretizza «... nella pretesa ad ottenere lavoro, oppure a che siano suscitate occasioni di lavoro [... oltre che] nella pretesa ad un'occupazione che presenti il duplice carattere di essere insieme retribuita e continuativa o stabile, e ciò perché se l'occupazione fosse saltuaria e intermittente assumerebbe un carattere aleatorio che lascerebbe insoddisfatta la pretesa» (ivi).

<sup>79</sup> Ragionando in questo modo, infatti, si rischia «... di far dipendere la sostanza di un'intera categoria di diritti fondamentali unicamente dalla evoluzione della legisla-

primo comma Cost., in breve, piuttosto che essere letta in combinato disposto con il capoverso dell'art. 3 Cost., si è tramutata – anche in ragione della costante giurisprudenza della Corte costituzionale – in una disposizione di mero indirizzo politico alla cui attuazione avrebbe dovuto provvedere il legislatore, bilanciandola in maniera ragionevole con gli altri diritti costituzionalmente garantiti e con gli altri interessi pubblici meritevoli di tutela, purché espressamente previsti dalla Carta<sup>80</sup>.

Sebbene esuli dalla presente trattazione, non si può non rilevare in questa sede come la Corte costituzionale abbia effettivamente preso una posizione molto netta al riguardo, “depotenziando” la lettera dell'art. 4 Cost.: mi limito a ricordare come, pur avendo affermato che il contenuto di libertà non esaurisca la complessiva situazione giuridica desumibile dalla norma<sup>81</sup>, di fatto il Giudice delle leggi ha stabilito che la sua attuazione dovesse essere orientata a garantire una mera “libertà di accesso al lavoro”, impedendo irragionevoli interferenze che potessero limitare o determinare delle vere e proprie barriere all'ingresso nel “mercato del lavoro”, soprattutto in particolari settori produttivi<sup>82</sup>.

Il limite storico dell'interpretazione del primo comma dell'art. 4 Cost. da parte della Consulta, in sintesi, consisterebbe nell'aver legato l'attuazione della norma alle decisioni di politica economica le quali, fino a quando erano improntate al perseguimento della piena occupazione – secondo un approccio squisitamente keynesiano –, hanno consentito di leggerlo come un completamento degli artt. 1, 2 e 3 Cost., nell'ottica della realizzazione di un nuovo modello di società. Quando, invece, a partire dagli anni Ottanta si è gradualmente affermato un modello economico improntato sulla prevalenza delle ragioni dell'im-

---

zione o, forse, anche degli orientamenti giurisprudenziali, finendo quasi per trascurare il dato di fatto che i diritti sociali, nell'ordinamento italiano, sono diritti costituzionalmente garantiti»: così D. BIFULCO, *L'inviolabilità dei diritti sociali*, Milano, 2003, p. 156.

<sup>80</sup> In questo senso, ancora A. APOSTOLI, *L'ambivalenza costituzionale del lavoro*, cit., p. 89.

<sup>81</sup> *Ex multis*, si consideri la giurisprudenza costante degli anni Sessanta e Settanta della Consulta, tra cui le sentenze nn. 81/1963, 7/1966 e 103/1977.

<sup>82</sup> Anche in questo caso, *ex multis*, si vedano le sentenze nn. 13/1961, 105/1963, 102/1968, ma anche le nn. 41/1971, 157/1973 e 59/1976. Per un approfondimento della giurisprudenza costituzionale, si rinvia all'esaustiva sintesi di A. APOSTOLI, *Articolo 4*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, pp. 38 ss.

presa rispetto a quelle del lavoro ed il legislatore ha incominciato ad aderire acriticamente ai dogmi del pensiero neo-liberale, ecco allora che si è assistito ad un fenomeno di “migrazione costituzionale”, nel senso che l’art. 4, primo comma Cost. è stato letto non più come un principio fondamentale che avrebbe dovuto implementare la qualità della democrazia nel nostro Paese, ma in combinato disposto con l’art. 41 Cost., quale limite all’iniziativa economica privata, facendolo impropriamente coincidere con il più generale (ed indefinito) concetto di “utilità sociale”<sup>83</sup>.

In questa diversa prospettiva ermeneutica, allora, l’esplosione della precarietà lavorativa ed il moltiplicarsi delle tipologie contrattuali – con la conseguente dicotomia tra *insiders* ed *outsiders* nel “mercato del lavoro” –, ha determinato una vera e propria «... *“inattuazione” costituzionale, dato che il lavoro promosso dall’art. 4 Cost. non è un lavoro quale che sia ma “una attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società”, attività intuitivamente incompatibile con l’infinita reiterazione di contratti d’assunzione efficaci per pochi giorni ciascuno»*<sup>84</sup>.

Che il passaggio dalle politiche economiche di matrice keynesiana a quelle finalizzate ad una liberalizzazione generalizzata del lavoro abbia prodotto i suoi effetti andando oltre la logica del perseguimen-

<sup>83</sup> In questo senso, per una critica all’interpretazione della giurisprudenza costituzionale, cfr. C. PETTINARI, *L’art. 4, primo comma della Costituzione, oggi*, cit., pp. 105 ss.; per una lettura unitaria della dottrina e della giurisprudenza della Corte, con riferimento alla portata precettiva dell’art. 4, primo comma Cost., si veda V. PUPO, *Il principio lavorista*, in *Forumcostituzionale.it*, 29 novembre 2013, pp. 12 ss.

Per una differente prospettiva di analisi, invece, cfr. M. BENVENUTI, voce *Lavoro*, cit., p. 9 il quale, riprendendo lo schema teorico di A. Andreoni (cfr. ID., *Lavoro, diritti sociali e sviluppo economico*, Torino, 2006), parla di un “ciclo espansivo della giurisprudenza costituzionale” – che andrebbe dal 1956 al 1979 –, in cui il ruolo della Corte è stato quello di accompagnare e indirizzare l’azione legislativa verso gli obiettivi della piena occupazione, per passare poi dal 1980 sino ai giorni nostri ad un “ciclo recessivo”, durante il quale si è assistito ad una «... *ritrazione del legislatore sul piano del perseguimento di quegli stessi obiettivi desumibili dalla Carta del 1947. In questo secondo frangente [...] appare poco incisiva [...] la forza di “resistenza” della Corte costituzionale, che pare incapace di svolgere a proposito del lavoro quella funzione “moderatrice, senza essere di per sé moderata”, se non addirittura di “costruzione di equilibri più avanzati (si sarebbe detto una volta) nell’ordinamento e nella società”*».

<sup>84</sup> Così ancora C. PETTINARI, *L’art. 4, primo comma della Costituzione, oggi*, cit., pp. 106-107, il quale parla dell’art. 41 Cost. e della locuzione “utilità sociale” come una sorta di “contraltare” rispetto al diritto al lavoro costituzionale che, nel corso dei decenni, si è quasi sovrapposto ad esso nella giurisprudenza della Consulta.

to del pieno impiego, lo si può desumere dal fatto che persino il settore dell'intervento pubblico che avrebbe dovuto favorire l'incontro tra domanda e offerta lavorativa, è stato completamente privatizzato, grazie anche all'intervento della Corte di Lussemburgo che ha aperto al mercato i cc. dd. "servizi per l'occupazione"<sup>85</sup>. Se dunque originariamente i servizi per l'impiego svolgevano una funzione squisitamente pubblica, contribuendo di fatto all'attuazione della Carta, adesso le agenzie private interinali erogano una prestazione che il lavoratore disoccupato è tenuto a pagare, in quanto egli usufruisce di un servizio di intermediazione posto in essere da un'impresa: in questo modo, un diritto sociale di cui lo Stato avrebbe dovuto farsi carico per garantirlo a tutti i cittadini, diventa un servizio che possono acquistare sul mercato soltanto coloro che hanno le capacità economiche per permetterselo<sup>86</sup>.

La dottrina che stiamo prendendo in considerazione coglie qui un punto importante, perché individua nel salto di paradigma economico – e cioè da quello keynesiano volto al perseguimento della piena

<sup>85</sup> Il riferimento è qui alla sentenza del 23 aprile 1991, *Macroton*, e alla successiva decisione dell'11 dicembre 1997, *Job Centre II*, che hanno portato, secondo una recente dottrina, ad acuire la dimensione merceologica del lavoro che, proprio in questo specifico lasso temporale, ha assunto definitivamente la natura di "bene": così C. BUZZACCHI, *Il lavoro. Da diritto a bene*, Milano, 2019, pp. 33 ss. Per una critica all'approccio economicistico in materia di lavoro della Corte di Giustizia dell'UE, in una prospettiva di genere, si veda S. NICCOLAI, *Trasformazioni del senso del lavoro e della cura e argomentazione costituzionale*, in AA. VV., *Il diritto fra interpretazione e storia. Liber amicorum in onore di Angel Antonio Cervati*, III, Roma, 2010, pp. 389 ss.

*Contra*, soprattutto alla luce delle influenze dell'ordinamento UE nell'ordinamento interno, A. ALAIMO, *Il diritto al lavoro fra Costituzione nazionale e Carte europee dei diritti: un diritto "aperto" e "multilivello"*, in AA.VV., *Scritti in onore di Luigi Arcidiacono*, I, cit., p. 25, la quale sostiene che «È ormai comune opinione che la contrapposizione tra i cosiddetti "diritti negativi" [...] da una parte, e i cosiddetti "diritti positivi" [...] dall'altra, sia del tutto artificiosa e che obblighi negativi di astensione [...] contraddistinguano anche i diritti sociali. La dimensione negativa del diritto al lavoro, costituisce una componente naturale del diritto; una componente ormai unanimemente riconosciuta come tipica di tutti i diritti sociali».

<sup>86</sup> Cfr. ancora A. APOSTOLI, *L'ambivalenza costituzionale*, cit., p. 104, la quale osserva come l'art. 4, primo comma Cost. «... "allude" anche alla prospettazione di tutta una serie di variegati strumenti [...] come la formazione e l'orientamento professionale, nonché di avviamento al lavoro, cioè la mediazione della domanda e dell'offerta di lavoro». Secondo C. BUZZACCHI, *Il lavoro. Da diritto a bene*, cit., pp. 48-51, il processo di privatizzazione dei servizi di ricerca del lavoro produce una situazione paradossale, in quanto il lavoratore disoccupato – nel momento in cui paga per accedere a questi servizi privati – muta il proprio *status* giuridico da "cittadino" in "consumatore" e, quindi, diventa un soggetto economico a tutto tondo.

occupazione, a quello neo-liberale improntato alla mercificazione generalizzata del lavoro – il momento di crisi dell’art. 4, primo comma Cost. quale diritto sociale: ma qui si consuma evidentemente anche una cesura più generale, in termini teorici, del diritto costituzionale al lavoro che da diritto sociale *stricto sensu* si trasforma in mero spazio di libertà del lavoratore.

A ben vedere, tale mutamento di paradigma è stato soltanto di recente recepito a livello positivo, anche perché almeno per un ventennio – a partire dall’inizio degli anni Ottanta del secolo scorso – abbiamo assistito ad una sorta di “interregno” in cui politiche formalmente di impostazione keynesiana hanno convissuto con scelte macro-economiche che carsicamente stavano *de facto* ridisegnando il mondo del lavoro, trasformandolo per l’appunto in un “mercato”. Al riguardo mi sembra ragionevole sostenere che il modello di economia mista formalizzato nella Carta, ancora all’inizio degli anni Novanta venisse considerato dalla dottrina come un punto fermo del nostro assetto politico-costituzionale<sup>87</sup>, mentre meno di un decennio dopo questo assetto così equilibrato si era di fatto già completamente sbilanciato verso logiche di maggiore liberalizzazione, sia per quanto concerneva le tipologie contrattuali dei lavoratori, sia con riferimento alle tutele sociali che l’ordinamento avrebbe dovuto garantire ai soggetti più deboli<sup>88</sup>.

A me sembra che il recepimento definitivo di questo nuovo modello economico-sociale nel nostro ordinamento giuridico si sia compiuto con la pubblicazione, nell’ottobre del 2001, del *Libro bianco del lavoro in Italia* da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, un

---

<sup>87</sup> Si veda, per tutti, M. LUCIANI, voce *Economia nel Diritto costituzionale*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, V, Torino, 1990, pp. 373 ss., in particolare p. 378, dove l’autorevole studioso osservava come l’interprete dovesse, in questo ambito, attenersi all’*original intent* dei Costituenti; riprende la posizione di Luciani, in un momento storicamente diverso – quello cioè successivo alla crisi economica del 2007/2008 – per ribadire l’attualità del pensiero e la validità delle tesi, G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi*, cit., pp. 11 ss. Ma si veda anche, in quello stesso periodo di tempo, per una ricostruzione storica dell’evoluzione del diritto del lavoro in Italia e delle opzioni di politica del diritto sottese alle riforme succedutesi in età repubblicana, G. CAZZETTA, *Leggi sociali, cultura giuridica ed origini della scienza giuslavoristica in Italia tra Otto e Novecento*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 1988, pp. 155 ss.

<sup>88</sup> Così C. PETTINARI, *L’art. 4, primo comma della Costituzione, oggi*, cit., pp. 85 ss., anche per una rassegna legislativa della graduale “precarizzazione” delle tipologie contrattuali introdotte nel nostro ordinamento giuridico.

documento questo che aveva un sottotitolo significativo, ossia *Proposte per una società attiva e per un lavoro di qualità*<sup>89</sup>. È in questo strumento tipico di *soft law*, infatti, che per la prima volta si supera il concetto di “piena occupazione” per sostituirlo con quello più ambiguo di “occupabilità”, ma non si trattava affatto di un mero slittamento lessicale, in quanto la riforma del “mercato del lavoro” prospettata dall’allora Governo in carica avrebbe dovuto coinvolgere sia i poteri pubblici, sia le parti sociali<sup>90</sup>. Pur partendo dal presupposto che la riforma a venire non mirava a restringere le tutele giuridiche tradizionalmente riconosciute ai lavoratori subordinati, queste ultime tuttavia dovevano essere ripensate in funzione non più del “classico” posto di lavoro alle dipendenze di un imprenditore privato o della Pubblica amministrazione, a tempo indeterminato e per tutta la vita, ma per l’appunto in funzione della «... *piena occupabilità durante tutta la vita lavorativa, riducendo, quindi, i periodi di disoccupazione o di spreco di capitale umano*»<sup>91</sup>.

Chi lavora alle dipendenze di un soggetto privato (ma lo stesso vale anche per il dipendente pubblico), pertanto, non deve più essere considerato come una persona in senso stretto, come un cittadino titolare di diritti che porta con sé anche sul posto di lavoro, quanto piuttosto come un mero “capitale umano”: il lavoratore, in breve, si trasforma in una “risorsa” da non sprecare, semmai da valorizzare lungo tutto il suo percorso professionale, in termini di accrescimento delle proprie capacità e competenze specifiche, prescindendo dal numero di posti di lavoro e dal tipo di mansioni che svolgerà e che (necessariamente) dovrà cambiare lungo il corso della sua vita<sup>92</sup>.

<sup>89</sup> Il testo è reperibile *online* al seguente URL: <http://www.impresalavoro.net/orientamento/librobianco.pdf>

<sup>90</sup> Cfr. *Libro bianco del lavoro in Italia*, p. VIII: «*Istituzioni, centrali e locali, e parti sociali sono chiamate a disegnare un sistema di politiche del lavoro basato non più sul singolo posto di lavoro bensì sull’occupabilità e sul mercato del lavoro*».

<sup>91</sup> *Libro bianco del lavoro in Italia*, pp. X-XI. Sulla derivazione del concetto di “occupabilità” dal coevo documento pubblicato dal Consiglio d’Europa a Lisbona nel marzo del 2000, si veda F. PIZZOLATO, *Il minimo vitale. Profili costituzionali e processi attuativi*, Milano, 2004, pp. 41-42, il quale osserva come in quel documento si parlasse di un «*nuovo welfare europeo delle opportunità*», i cui pilastri erano il promovimento della partecipazione all’occupazione, la prevenzione dei rischi derivanti dall’esclusione lavorativa e l’integrazione sociale dei lavoratori deboli attraverso la loro inclusione nel “mercato del lavoro”, anche attraverso il perseguimento di “politiche attive” statali.

<sup>92</sup> Il riferimento al concetto di “capitale umano” nel testo è chiaramente un rinvio ad uno dei modelli del nuovo *management* neo-liberale teorizzato da G. S. BECKER, *Il*

Nel dare una definizione più esaustiva e chiara del concetto di “occupabilità”, il *Libro bianco* vi dedica un intero paragrafo – significativamente intitolato *Occupabilità (more jobs...)* – dove, con una sintesi efficace, si propone una vera e propria torsione dell’idea di lavoro così come era stata recepita nel testo della Carta, laddove il Governo accantona ogni forma di intervento sociale a favore dei lavoratori, limitandosi a riconoscere loro uno spazio di libertà che non deve essere minimamente perturbato dall’intervento pubblico, per evitare che le leggi del mercato – ossia l’incrocio tra la domanda dell’imprenditore e l’offerta del lavoratore – vengano alterate dalle leggi dello Stato<sup>93</sup>. A mio avviso è proprio in questo specifico passaggio che il “depotenziamento” dell’art. 4, primo comma Cost. si realizza in maniera definitiva: del resto, è lo stesso linguaggio utilizzato dal *Libro bianco* che denota una volontà esplicita di liberalizzare il “mercato del lavoro”, utilizzando tra l’altro come pretesto quello di colmare il *gap* economico-giuridico tra chi lavora e chi, soprattutto le nuove generazioni, si affaccia al mondo della produzione senza le tutele tradizionalmente riconosciute agli *insiders*.

Se dunque nel modello keynesiano l’attuazione del diritto al lavoro costituzionale trovava la sua estrinsecazione giuridica (e sociale) negli artt. 18 e 28 dello “Statuto dei lavoratori”, a tutela quindi dell’occupazione “reale” del lavoratore<sup>94</sup>, quello che rileva oggi è soltanto la

---

*capitale umano*, Roma-Bari, 2008; per una critica, si veda M. LAZZARATO, *Il governo delle disuguaglianze. Critica dell’insicurezza neoliberista*, Verona, 2013, pp. 29-35.

<sup>93</sup> Come è possibile leggere nel *Libro bianco del lavoro in Italia*, p. 44: “Il Governo ritiene che l’attuale ordinamento giuridico del lavoro si limiti a realizzare la protezione del lavoratore in quanto titolare di una posizione lavorativa, garantendo agli “insiders” una posizione di privilegio a scapito degli “outsiders”, sostanzialmente abbandonati a sé stessi da strutture di collocamento pubblico del tutto inadeguate. [...] Si tratta quindi di stimolare l’adattabilità dei dipendenti (vale a dire flessibilità e formazione); su quello del mercato le autorità comunitarie richiedono agli Stati membri di realizzare un sistema pubblico di servizi all’impiego che, integrando e lasciando competere al tempo stesso operatori pubblici e privati, garantisca l’occupabilità. È del tutto evidente che l’ordinamento italiano contrasta apertamente con tali indicazioni comunitarie: alla iper-tutela degli occupati si contrappone, infatti, la sotto-tutela dei disoccupati”.

<sup>94</sup> Al riguardo, osserva M. BENVENUTI, voce *Lavoro*, cit., p. 7 come «... l’obiettivo costituzionalmente rilevante del raggiungimento del pieno impiego non potrebbe dirsi soddisfatto ove questo, in tutta evidenza, non si accompagnasse a quello del perseguimento di un’occupazione stabile [...]. Si tratta dunque di un ulteriore fondamentale sviluppo del lavoro come principio e come diritto costituzionale – oltre che, per altro verso, della “sicurezza” richiamata all’art. 41, co. 2, Cost. [...]; ciò naturalmente in

sua capacità adattiva di passare da un impiego all'altro lungo l'intero corso della sua esistenza professionale. Al riguardo, si è avuto modo di osservare come «*L'evoluzione dei rapporti sociali e il mutare delle condizioni economiche hanno profondamente trasformato la natura dell'indirizzo politico sul mercato del lavoro, riconducibile, oggi, non più solo ad un mero intervento passivo, cioè di regolamentazione delle modalità di incontro tra domanda e offerta, bensì anche alla promozione ed al sostegno dell'occupazione mediante una politica "attiva"*»<sup>95</sup>.

Tuttavia tale intervento "attivo" dello Stato si esaurirebbe in quattro grandi aree – ossia l'informazione e l'orientamento, l'incontro fra domanda e offerta di lavoro, la promozione dell'occupazione e il sostegno ai soggetti deboli – e comunque sempre e soltanto in funzione della libertà individuale del lavoratore, non certo quale garanzia effettiva di un diritto sociale a favore di tutti i cittadini<sup>96</sup>. Appare tra l'altro significativo come la definizione stessa di "lavoratore", in coerenza con questi presupposti, muti a livello di legislazione ordinaria: non a caso, infatti, quando il *Libro bianco* troverà una prima attuazione con il Decreto legislativo n. 276/2003, il legislatore ne formulerà una singolare definizione (tra l'altro forse per la prima volta nella storia repubblicana), laddove all'art. 2, primo comma, lett. j) si legge che per il nostro ordinamento giuridico "lavoratore" è «... *qualsiasi persona che lavora o è in cerca di un lavoro*» !

Questa definizione di per sé potrebbe lasciare perplessi e apparire completamente avulsa, non dico rispetto a quanto stabilito dalla Costituzione, quanto piuttosto dalla realtà, visto che chi è in cerca di un lavoro evidentemente un lavoro non ce l'ha e quindi, logica vuole, non potrà essere chiamato "lavoratore", semmai "disoccupato". Del resto, ci sarà pure una qualche differenza – non dico dogmatica, ma quanto meno fattuale – tra chi si sveglia alle sette di mattina per recarsi sul

---

*base all'assunto fondamentale che tra i due profili applicativi del lavoro nella sua dimensione costituzionale qui individuati, ovvero quello teso a garantire a tutti i cittadini un'occupazione e quello volto a conservare il posto di lavoro acquisito, in termini costituzionali vi è intima connessione, non già contraddizione».*

Non si può tuttavia non ricordare, in questa sede, come la garanzia reale del mantenimento al posto di lavoro all'interno dello "Statuto" sia stata una conquista storica del movimento operaio italiano che, non a caso, coincise temporalmente con il "biennio rosso" del 1968-69: al riguardo, sul punto, si rinvia a F. MANCINI, *Costituzione e movimento operaio*, Bologna, 1976, pp. 215 ss.

<sup>95</sup> Così A. APOSTOLI, *Articolo 4*, cit., pp. 45-46.

<sup>96</sup> *Ibidem*.

proprio posto di lavoro e percepire poi uno stipendio e chi, volente o nolente, è costretto a restare a casa, senza percepire una qualsivoglia forma di reddito, limitandosi semmai a recarsi in un'agenzia interinale per cercare un'occupazione.

Ma, a ben vedere, nella logica del *Libro bianco* tutto si tiene: se il lavoratore non ha diritto ad una occupazione stabile, ma deve adattarsi ad un'astratta "occupabilità", anche la semplice ricerca di un posto di lavoro può essere qualificata giuridicamente – certo, da un punto di vista meramente astratto e formale – come "lavoro", in quanto l'adattabilità del soggetto alle esigenze del mercato lo costringe ad attivarsi per reinserirsi nel processo produttivo, magari formandosi per implementare le proprie conoscenze, ovvero affinando le proprie competenze tecniche, o più semplicemente sviluppando quelle capacità auto-imprenditoriali che consentono di venderli al miglior offerente.

Si tratta di un esito paradossale della vicenda del diritto costituzionale al lavoro: del resto, se è questa la "nuova" logica che regge l'attuale "mercato del lavoro", un significativo mutamento di senso assume anche il capoverso dell'art. 4 Cost. che prevede un dovere di lavorare, quale obbligo di natura sociale e solidale di tutti i cittadini, al fine di "concorrere al progresso materiale e spirituale della società", che però a questo punto entra in corto-circuito con l'idea stessa di "occupabilità"<sup>97</sup>. Infatti, il dovere di lavorare si trasforma, in questo nuovo contesto giuridico-economico, in una sorta di potere di disciplinamento dello Stato nei confronti del lavoratore il quale, se decide di non mettere a remunerazione la propria "occupabilità" al fine di percepire un reddito, potrà certamente usufruire di qualche misura di sostegno sociale,

---

<sup>97</sup> Cfr. 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? Atti del Seminario di Napoli, 19 ottobre 2018*, Napoli, 2019, pp. 181 ss., in particolare pp. 211-212, dove si coglie questo paradosso all'indomani dell'attuazione legislativa del *Libro bianco*: «La disattenzione per le politiche attive, determinata [...] dall'enfasi per la tutela dei lavoratori occupati, ha avuto conseguenze di lungo periodo che si traducono nella inadeguatezza delle strutture che dovrebbero assicurare l'incontro tra la domanda e l'offerta, rispetto alla quale anche gli ultimi interventi normativi paiono insufficienti. Ciò ha condotto il dibattito più recente sulle politiche del lavoro verso esiti paradossali. Anziché insistere sulla necessità di procedere ad un generale ripensamento delle strutture di gestione dell'entrata, si è tornati ad invocare la rigidità normativa dell'uscita: l'atteggiamento di chi, per non perdere tempo, decide di fermare le lancette dell'orologio».

ma questa prestazione gli verrà erogata temporaneamente e soltanto a patto che si impegni a trovare al più presto un'occupazione<sup>98</sup>.

Non è questa la sede né per approfondire le questioni connesse al c. d. modello di *Workfare* affermatosi in parallelo con la liberalizzazione del “mercato del lavoro”<sup>99</sup>, né tanto meno per verificare la compatibilità costituzionale di alcune forme di tutela sociale di ultima istanza – quali il reddito minimo di base, universale o comunque le varie forme in cui si è declinato nella letteratura più recente e nella realtà<sup>100</sup>. Quello che, invece, qui interessa sottolineare è come queste nuove forme di assistenza sociale a favore dei lavoratori più deboli oggi vengano sottoposte a misure di condizionalità nei confronti degli stessi beneficiari, i quali devono dimostrare di essere “meritevoli” del sussidio erogato dallo Stato, pena la perdita dallo stesso<sup>101</sup>.

<sup>98</sup> Sulla riconfigurazione dei diritti e delle prestazioni sociali in termini di “condizionalità”, a prescindere anche dalle questioni di bilancio che attanagliano lo Stato costituzionale contemporaneo, si veda il recente saggio di F. LOSURDO, *Lo Stato sociale condizionato. Stabilità e crescita nell'ordinamento costituzionale*, Torino, 2016, pp. 10 ss.

<sup>99</sup> Sui vari modelli di assistenza sociale, in questa sede mi limito a rinviare alla esauriente ricostruzione di F. PIZZOLATO, *Il minimo vitale*, cit., pp. 2 ss.

<sup>100</sup> Per un quadro esaustivo del dibattito nella letteratura economica, si vedano per tutti E. GRANAGLIA, M. BOLZONI, *Il reddito di base*, Roma, 2016; nel dibattito costituzionalistico recente la questione è stata affrontata, in termini universalistici, da G. BRONZINI, *Il diritto a un reddito di base: il welfare nell'era dell'innovazione*, Torino, 2017 e, in termini di «risarcimento per mancato procurato lavoro», da 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*, n. 1/2015, pp. 20 ss., la quale assume una posizione critica rispetto all'omonimo istituto introdotto con la legge n. 26/2019.

Ad avviso della studiosa, infatti, l'unico “reddito di cittadinanza” compatibile con la Costituzione consisterebbe nella garanzia dell'esistenza *tout court* in termini universali: il “reddito di cittadinanza”, quindi, sarebbe una misura “costituzionalmente necessaria”, ma non anche “a contenuto costituzionalmente vincolato”, perché «... lo Stato potrebbe, ad esempio, porre in essere istituti per erogare direttamente cibo, vestiti, casa; oppure potrebbe predisporre erogazioni monetarie altre rispetto al reddito di cittadinanza, non universali, categoriali, ma in grado di coprire comunque tutte le situazioni di bisogno [...]. Non un “nuovo diritto”, dunque. Al più una “nuova misura”, costituzionalmente necessaria, per garantire a tutti il diritto – antico quanto l'uomo – all'esistenza» (ivi, p. 21).

Sul rapporto tra lavoratori poveri, precarietà lavorativa e nuove misure sociali di tutela, si veda ancora F. PIZZOLATO, *Il minimo vitale*, cit., pp. 60 ss.

<sup>101</sup> Si considerino solo tre esempi tratti dalla più recente legislazione sociale: a) l'articolo 7 del Decreto legislativo n. 22/2015, nell'introdurre la “nuova assicurazione sociale per l'impiego” (NASpI), ne condiziona l'erogazione alla partecipazione costante del lavoratore ad iniziative di attivazione lavorativa, oltre che a percorsi di ri-

Si tratta, a mio avviso, di un'ulteriore declinazione di quello spazio di libertà desumibile dall'art. 4, primo comma Cost., laddove il dovere di lavorare risulta funzionale alle logiche del mercato, in cui anche la disoccupazione protratta nel tempo non è un sintomo di marginalità sociale del singolo – che dovrebbe quindi essere oggetto di maggiore cura da parte dello Stato, magari attraverso una più capillare azione di sostegno e di riconoscimento dei propri diritti –, quanto piuttosto una sorta di “colpa” dell'individuo che, proprio in quanto disoccupato per un lungo periodo di tempo, si assume la “responsabilità” della propria condizione e, pertanto, perde il diritto a godere delle prestazioni che vengono erogate a mezzo della fiscalità generale<sup>102</sup>.

Il “depotenziamento” dell'art. 4 Cost. quale diritto sociale diventa così completo, non solo perché la “occupabilità” ha ormai completamente rimpiazzato la “piena occupazione”, ma soprattutto perché i soggetti socialmente più deboli devono ormai assumersi la “responsabilità” del fatto che sono poveri. In definitiva, il dovere di lavorare

---

qualificazione professionale; b) l'articolo 4, primo comma del Decreto legge n. 4/2019, nel definire la platea dei beneficiari del c. d. “reddito di cittadinanza”, stabilisce che *“L'erogazione del beneficio è condizionata alla dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro da parte dei componenti il nucleo familiare maggiorenni [...], nonché all'adesione ad un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale che prevede attività al servizio della comunità, di riqualificazione professionale, di completamento degli studi, nonché altri impegni individuati dai servizi competenti finalizzati all'inserimento nel mercato del lavoro e all'inclusione sociale”*; infine, c) con riferimento allo stato di disoccupazione o inoccupazione, l'articolo 4, comma 41 della legge n. 92/2012 prevede che *“Il lavoratore destinatario di una indennità di mobilità o di indennità o di sussidi, la cui corresponsione è collegata allo stato di disoccupazione o di inoccupazione, decade dai trattamenti medesimi, quando: rifiuti di partecipare senza giustificato motivo ad una iniziativa di politica attiva o di attivazione proposta dai servizi competenti [...], o non vi partecipi regolarmente; non accetti una offerta di un lavoro inquadrato in un livello retributivo superiore almeno del 20 per cento rispetto all'importo lordo dell'indennità cui ha diritto”*.

Per altri significativi esempi di condizionalità nell'erogazione delle prestazioni sociali nella normativa vigente, si rinvia ancora a M. CAVINO, *Non ossimoro, ma endiadi*, cit., pp. 212 ss.

<sup>102</sup> Cfr. al riguardo, le efficaci osservazioni di C. PINELLI, *“Social card”, o del ritorno alla carità di Stato*, in AA.VV., *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, III, Napoli, 2009, pp. 1178 ss., in particolare p. 1188, dove l'autore osserva come *«... l'esigenza di tornare sul nesso fra eguaglianza sostanziale e modalità di garanzia di tutti i diritti sociali in vista di soluzioni costituzionalmente più equilibrate non solo non viene meno, ma diventa più impellente [...] dopo che è passata, sia pure per ora in tono minore, l'idea della degradazione di un diritto fondamentale ad aspettativa di un beneficio»*.

si trasforma in una sorta di monito nei confronti di una nuova classe di “oziosi” e di “perditempo” che non devono vivere a carico della collettività e che, proprio per questo motivo, devono essere disciplinati, costretti cioè a lavorare per rendersi utili, in una sorta di *revival* della retorica moralistica che caratterizzava gli albori della civiltà industriale<sup>103</sup>.

#### 4. Una riflessione conclusiva: dal lavoro ai “lavori” fuori dalla Costituzione

Giunti a questo punto dell'analisi, credo sia opportuno riprendere l' “esperimento sociale” fatto all'inizio di questo saggio per approfondire in che modo la dottrina costituzionalistica abbia incominciato a ragionare sull'estensione delle tutele giuridiche a favore di quelle nuove forme di lavoro che si sono moltiplicate, nel corso degli ultimi decenni, nel settore terziario che ormai si caratterizza sempre più per un processo di regressione dell'*acquis* delle garanzie del diritto del lavoro, per lo meno così come le abbiamo conosciute nella seconda metà del Novecento<sup>104</sup>.

<sup>103</sup> Nella più recente letteratura costituzionalistica il tema è stato ripreso da M. RUOTOLO, *Sicurezza, dignità e lotta alla povertà*, Napoli, 2012, in particolare pp. 219 ss. Sul punto si veda ancora C. TRIPODINA, *Reddito di cittadinanza come “risarcimento per mancato procurato lavoro”*, cit., in particolare p. 6, dove si osserva come la figura del “non lavoratore” non sia contemplata nella Costituzione, se non all'art. 38, primo comma Cost., facendolo coincidere con l'inabile al lavoro «*sprovvisto dei mezzi necessari per vivere*». Al riguardo l'autrice osserva come tale formulazione sia da considerarsi «*tirannica*», perché «... *ha storicamente condotto in Italia a ritenere che, per avere accesso all'assistenza sociale, non sia sufficiente essere semplicemente poveri, ma occorra essere anche impossibilitati a lavorare per una qualche inabilità soggettiva; restando così esclusi da qualsiasi protezione sociale coloro che, poveri, non lavorano per l'impossibilità oggettiva di trovare un posto di occupazione, in ragione di contingenze di carattere generale di tipo economico, politico o sociale*».

Contra F. PIZZOLATO, *Il minimo vitale*, cit., p. 29, il quale, riprendendo la posizione di La Pira in Assemblée costituente, osserva come «... *non si debba ricercare in Costituzione un diritto generale ed incondizionato al mantenimento pubblico, se non v'è, in capo al destinatario, disponibilità al lavoro o, alternativamente, inabilità al lavoro stesso; per il disoccupato volontario, che diventa, con uso di categoria morale, l'ozioso, non v'è diritto al sostentamento pubblico, tutt'al più beneficenza*». Più in generale, per una ricostruzione in chiave storica del dibattito sui “poveri” e gli “oziosi” agli albori della prima rivoluzione industriale, si veda J. ALBERT, *Dalla carità allo Stato sociale*, Bologna, 1986, *passim*.

<sup>104</sup> Sul processo di mercificazione del lavoro in atto nel corso degli ultimi decenni,

Come detto, per i Costituenti il “lavoro” era personificato dagli operai e dai contadini, da coloro che in quel determinato momento storico venivano considerati gli individui socialmente più deboli, mentre il settore dei servizi era rappresentato da quei soggetti produttivi che lavoravano o in forma autonoma (artigiani, commercianti, liberi professionisti), oppure in maniera imprenditoriale. In breve, in quello specifico momento storico e in quel determinato modello economico-produttivo, l'autonomia lavorativa era sinonimo – nella maggior parte dei casi – di potere direttivo nei confronti del lavoro subordinato, mentre quest'ultimo – che pure annoverava la stragrande maggioranza della popolazione – necessitava di più sostanziali tutele giuridiche, anche al fine di porre una discontinuità sostanziale con il modello di cittadinanza dello Stato liberale, oltre che evidentemente del regime fascista<sup>105</sup>.

Il fatto che il lavoro sia notevolmente cambiato e che oggi non corrisponda più alle grandi coordinate del modello fordista con cui i Costituenti si confrontavano alla fine degli anni Quaranta<sup>106</sup>, non vuol dire che il testo costituzionale debba essere considerato un ferro vec-

---

soprattutto nel terziario, si rinvia alle osservazioni di L. GALLINO, *Il lavoro non è una merce*, Roma-Bari, 2007, pp. 153 ss., dove l'autore sottolinea la necessità di una “politica del lavoro globale”; sulla relativizzazione e il depotenziamento dei principi costituzionali in questo ambito, cfr. invece D. ZOLO, *Libertà, proprietà ed uguaglianza nella teoria dei “diritti fondamentali”*, in L. FERRAJOLI (a cura di), *Diritti fondamentali*, Roma-Bari, 2008, pp. 68 ss., oltre che M. BENVENUTI, voce *Lavoro*, cit., pp. 14 ss.

<sup>105</sup> Sul punto si rinvia ancora alle osservazioni di K, *Cittadinanza sociale e diritto del lavoro*, cit., p. 30, il quale osserva come «*Porre al centro [della Costituzione] il lavoro permette [ai Costituenti] di chiudere i conti con il fascismo, senza doversi rassegnare a una mera restaurazione del liberalismo d'antan: per il costituente infatti il lavoro è il terreno di coltura della persona e dei suoi diritti (contro l'azzeramento totalitario della soggettività), mentre al contempo esso introduce quella solidarietà fra eguali estranea tanto al liberalismo «puro» quanto all'assistenzialismo bismarckiano.*».

<sup>106</sup> Al riguardo, si rinvia a S. CASSESE, *Discorso critico sul diritto del lavoro*, in *Diritti lavori mercati*, 2014, p. 6 dove osserva, con una sintesi estremamente efficace, come «*Il modello fordista è da tempo superato. L'organizzazione della produzione di tipo classico diventa obsoleta perché l'imprenditore raggiunge gli stessi fini attraverso il mercato, acquistando beni e servizi. Le grandi imprese manifatturiere diminuiscono. Dal fordismo si è passati all'impresa minima e al “networking”. Vi sono grandi imprese, ma nel settore dei servizi. Diventa marginale la fabbrica, con i suoi stabilimenti; quindi, il lavoro come fatto collettivo. [...] Parallelamente, si sviluppano i “nuovi lavori”, variamente definiti, atipici, delocalizzati, fluidi. Il lavoro, nel senso tradizionale, si trasforma. Di conseguenza, cambiano i dati di base su cui è nato il diritto del lavoro del dopoguerra, quelli che hanno indotto i costituenti a proporre che la Repubblica fosse*

chio, uno strumento di emancipazione sociale su cui non è più possibile fare affidamento per provare a tutelare le nuove forme di lavoro atipico e precario che sono state introdotte nell'ordinamento giuridico nel corso degli ultimi trent'anni. Si tratta, al contrario, proprio di recuperare e di dare un nuovo significato – giuridico, ma soprattutto sociale e culturale – alla formula del primo comma dell'art. 1 Cost., per rivitalizzare il diritto al lavoro costituzionale come diritto sociale, piuttosto che quale mero spazio di libertà<sup>107</sup>.

La tentazione opposta, invece, che pure trova una eco nel dibattito dottrinario recente, è quella di abbandonare il modello sociale inscritto nella Carta con serena rassegnazione, anche perché la crisi di questo modello oltre a discendere dai limiti di bilancio imposti dall'Europa, si fonderebbe su una crisi ben più profonda ed irreversibile, quella cioè dei diritti sociali in quanto tali, in ragione dell'ormai irresistibile affermazione del modello economico neo-liberale oggi egemonico, che vede nel "costo" di questi diritti una sorta di lusso che le democrazie contemporanee non possono più permettersi<sup>108</sup>.

---

*“di lavoratori” e poi a scrivere nell'articolo primo della Costituzione che la Repubblica è “fondata sul lavoro”».*

<sup>107</sup> Si tratta, a mio avviso, di un rilievo quanto mai ovvio e banale, ma che forse inizia a non esserlo più, soprattutto se si presta ascolto all'attuale dibattito pubblico su questi temi: tuttavia, in questa sede, mi limito ad osservare come questo dato di fatto venisse pacificamente riconosciuto, all'inizio del secolo scorso, anche da un autore come Max Weber (cfr. ID., *Economia e società*, III, Milano, 1995, pp. 18-19), il quale osservava come la libertà di contrattare tra datore di lavoro e lavoratore lascia sempre «... la possibilità per il più potente sul mercato – [...] normalmente, l'imprenditore – di fissare a suo arbitrio [...] le condizioni e di offrirle al lavoratore in cerca di lavoro perché questo le accetti o le rifiuti; il che – data la normale maggiore urgenza economica del bisogno di lavoro per chi cerca lavoro – si traduce in un'imposizione unilaterale» (ivi).

<sup>108</sup> Il riferimento nel testo è al celebre saggio di S. HOLMES, C. R. SUNSTEIN, *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, Bologna, 2000. Per una critica a questa posizione, si vedano A. M. POGGI, *Crisi economica e crisi dei diritti sociali nell'Unione Europea*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017, pp. 5 ss.; I. CIOLLI, *Le ragioni dei diritti e il pareggio di bilancio*, Roma, 2012, *passim*, oltre che EAD., *I diritti sociali al tempo della crisi economica*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2012, p. 9, laddove l'autrice osserva come «... dal punto di vista economico, proprio perché non è tracciato in Costituzione un modello rigido, sono ben possibili soluzioni alternative al modello economico vigente: quando gli artt. 2 e 3 Cost. esaltano e tutelano la persona nella sua individualità e nella sua condizione di “homme situé”, quando si tutela cioè il principio personalistico e quello solidaristico si traduce in termini giuridici quel pensiero economico che in gran parte si è attribuito ad Amartya Sen, alla sua idea di sviluppo delle potenzialità umane».

Lungi dal cedere a questo tipo di tentazioni teoriche, la scommessa è quella di provare a riscoprire un'idea non passatista ma sempre attuale della indivisibilità e dell'accesso universale alle prestazioni sociali, tanto in termini di tutela, quanto soprattutto in termini di effettività<sup>109</sup>. Non si tratta, quindi, di chiudere un capitolo della nostra storia e accettare il fatto che ormai un determinato modello economico-sociale non sia più proponibile nel presente, quanto piuttosto provare a ripensarlo per estenderne le garanzie giuridiche anche alle nuove soggettività produttive emerse in questi decenni in un "mercato del lavoro" sempre più informatizzato e tecnologizzato, senza tuttavia assumere l'ingenua convinzione che si possa trasporre *sic et simpliciter* un modello pensato per la fabbrica fordista al mondo delle piattaforme digitali e della produzione di beni immateriali<sup>110</sup>.

In questa ottica, allora, la Costituzione può ancora essere d'aiuto: si tratta di recuperare da un lato la valenza assiologica del fondamento repubblicano del lavoro, leggerlo in combinato disposto con l'art. 4, primo comma Cost. – rivalutandone la dimensione sociale, magari in termini più precettivi di quanto non sia stato fatto in passato – per impiegare questa eccedenza di contenuto assiologico<sup>111</sup> a tutela delle nuove forme di lavoro che sono emerse nel settore dei servizi. Ma questa operazione ermeneutica potrebbe non essere sufficiente: a mio avviso, infatti, è necessario riconsiderare e approfondire anche un'altra norma che, oggi, attraverso una lettura differente rispetto al passato, potrebbe essere recuperata in funzione di questo progetto teorico e pratico.

<sup>109</sup> In questo senso, si veda già G. AZZARITI, *Ipotesi sui diritti sociali*, in ID., *Forme e soggetti della democrazia pluralista. Considerazioni su continuità e trasformazioni dello Stato costituzionale*, Torino, 2000, pp. 164 ss.; di recente, sul nesso che intercorre tra artt. 1, primo comma e 3, secondo comma Cost., si vedano G. ZAGREBELSKY, *Fondata sul lavoro*, cit., pp. 22 ss. e L. FERRAJOLI, *Manifesto per l'uguaglianza*, cit., pp. 154 ss.

<sup>110</sup> Si tratta di posizioni che pure non mancano nel dibattito attuale e che, tenendo fermo il dato storico dei "trenta gloriosi" come un paradigma economico-sociale che ha prodotto ricchezza, benessere e tutele giuridiche di massa, ritengono sia possibile riproporle *sic et simpliciter* anche nell'attuale modello economico, improntato a ben diverse logiche produttive e ad una diversa stratificazione sociale, purché lo Stato ritorni a perseguire politiche di sostegno alla domanda e investa nel settore pubblico. Per una simile prospettiva, ad esempio, si veda L. PENNACCHI, *De valoribus disputandum est. Sui valori dopo il neoliberalismo*, Milano, 2018.

<sup>111</sup> Il riferimento nel testo è chiaramente all'opera di E. BETTI, *Teoria generale dell'interpretazione*, II, Milano, 1990, pp. 848 ss.

Faccio qui riferimento all'art. 35, primo comma Cost. il quale, nell'introdurre il titolo III della prima parte della Carta, esordisce con un principio programmatico la cui eccedenza assiologica andrebbe valorizzata al pari di quella dell'art. 1, primo comma Cost., visto che stabilisce *sans phrases* che «*La Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni*»<sup>112</sup>. È forse proprio questa disposizione l'architave costituzionale intorno a cui costruire un nuovo sistema di garanzie sociali a tutela del lavoro, *rectius* dei “lavori”<sup>113</sup>, intendendo

<sup>112</sup> Al riguardo, mi sembrano del tutto condivisibili le osservazioni di C. SALAZAR, *La Costituzione interpretata dalle parti sociali*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2018, pp. 11-12, dove la studiosa osserva come «*Tale norma mostra come la Costituzione non si occupi soltanto degli occupati titolari di un rapporto di lavoro subordinato, prescrivendo alla Repubblica l'adozione di interventi volti ad offrire risposte adeguate alle esigenze di quanti, in occasione della ricerca, della costituzione, dello svolgimento o della cessazione di un rapporto di lavoro – di qualunque natura – vedano minacciati i loro diritti fondamentali. In altre parole, l'art. 35 Cost. imprime all'ordinamento una spinta verso un'opera di costante “costituzionalizzazione del lavoro”, inteso quest'ultimo come «categoria» dotata della massima estensione, così da poter abbracciare i lavoratori subordinati e quelli autonomi, ma anche gli occupati, i sottoccupati, gli inoccupati e coloro che perdono o rischiano di perdere il loro posto*».

<sup>113</sup> Sul punto una proposta di lettura simile, ma non del tutto approfondita sul piano costituzionale, è stata formulata da G. ALLEGRI, G. BRONZINI, *Libertà e lavoro*, cit., pp. 35-36. Sulla necessità di recuperare la centralità di questa norma programmatica nel recente dibattito scientifico, tra l'altro in una prospettiva volta a de-ideologizzare il diritto al lavoro costituzionale dall'apporto che storicamente ne hanno dato i partiti politici di sinistra in Assemblea costituente, si veda A. CHIAPPETTI, *Il lavoro nella Costituzione*, in AA.VV., *Studi in onore di Edoardo Ghera*, I, Bari, 2008, pp. 253 ss., in particolare p. 259, dove l'autore osserva come il valore lavoristico, universale ed indifferenziato, che si colloca all'inizio del titolo III della prima parte della Carta, altro non sarebbe che uno svolgimento della libertà del diritto al lavoro di cui all'art. 4 Cost.: «*In effetti, l'art. 35, c. 1, Cost. evidenzia anche esso l'intendimento dei Costituenti di confermare che l'obbligo di tutela dei lavoratori posto a carico della Repubblica non è a priori mirato ai soli lavoratori subordinati e che deve escludersi che questi ultimi siano sinonimo esclusivo di lavoratori deboli. [...] La tutela dei lavoratori, di qualunque genere e tipo essi siano, è pure essa tanto più ineludibile ove si tenga presente che ogni forma di attività lavorativa è considerata elemento qualificante della persona umana nel disegno complessivo della società civile*».

Per un'ulteriore “eterogenesi dei fini” nell'interpretazione recente dell'art. 35, primo comma Cost., si veda ancora G. ZAGREBELSKY, *Fondata sul lavoro*, cit., pp. 20-21, il quale osserva come questa formula costituzionale dovrebbe essere ripresa rileggendo anche l'art. 1, primo comma Cost., che non assumerebbe più una “prerogativa” esclusiva della classe lavoratrice, semmai un valore universale ed inclusivo, rappresentando un titolo di appartenenza alla comunità nazionale e alla cittadinanza, anche a favore degli stranieri extra-comunitari.

con questa declinazione al plurale del lemma, l'insieme delle molteplici ed eterogenee tipologie lavorative esplose a partire dalla seconda metà degli anni Novanta, prevalentemente nel terziario, caratterizzate da inquadramenti contrattuali che si pongono in una zona di indistinzione tra il lavoro autonomo ed il "tradizionale" lavoro subordinato.

Questa dicotomia, in effetti, per riprendere l'importante riflessione di Massimo D'Antona sul punto, poggiava su di una serie di pilastri giuridico-istituzionali che sono ormai completamente dismessi a livello politico (la piena sovranità dello Stato-nazione), a livello produttivo (la centralità della fabbrica fordista quale luogo di produzione dei beni materiali di massa), ma soprattutto a livello economico (il perseguimento da parte dello Stato-nazione di politiche macro-economiche di tipo keynesiano, finalizzate alla piena occupazione)<sup>114</sup>. Se questi pilastri su cui si fondava la dimensione costituzionale del diritto del lavoro novecentesco sono ormai diventati – sia consentito il gioco di parole – "precarì", ciò non significa che non si possa provare a ricostruire, proprio attorno alla figura dei nuovi lavoratori atipici, una serie di tutele e garanzie, magari provando a modellarle sullo schema costituzionale.

Si tratta, in sintesi – per utilizzare una felice (e suggestiva) formula –, di provare ad andare «*oltre la subordinazione*»<sup>115</sup>, senza però abbandonare quel *corpus* di garanzie e diritti a tutela del lavoro subordinato che storicamente sono stati conquistati in decenni di battaglie sociali e che hanno trovato un loro riconoscimento positivo, per estenderle al lavoro «*in tutte le sue forme*», in uno sforzo immaginifico che ai tempi della concezione unidimensionale del lavoro come merce, è forse ancora più necessario rispetto al passato<sup>116</sup>. Se quindi la dicotomia

<sup>114</sup> Così M. D'ANTONA, *Diritto del lavoro di fine secolo*, cit., pp. 222 ss.

<sup>115</sup> Il riferimento è ancora una volta a M. D'ANTONA, *La subordinazione e oltre. Una teoria giuridica per il lavoro che cambia*, in AA.VV., *Lavoro subordinato e dintorni*, a cura di M. PEDRAZZOLI, Bologna, 1989, pp. 43 ss.; alcuni mesi dopo, invece, un altro autorevole studioso, prendendo atto del moltiplicarsi dei contratti di lavoro atipici nella legislazione ordinaria, conierà una diversa formula divenuta altrettanto celebre: cfr. P. ICHINO, *La fuga dal lavoro subordinato*, in *Democrazia e diritto*, 1990, pp. 68 ss.

<sup>116</sup> Per restare alla riflessione del grande gius-lavorista – che tra l'altro elaborava le sue tesi, oggi così attuali, già alla metà degli anni Novanta, quando cioè questa dinamica di precarizzazione del mondo del lavoro iniziava lentamente a definirsi all'orizzonte sociale –, cfr. M. D'ANTONA, *Limiti costituzionali alla disponibilità del tipo contrattuale nel diritto del lavoro*, in ID., *Opere. I*, cit., pp. 218-219, dove si proponeva un recupero della valenza assiologica dell'art. 35, primo comma Cost. a tutela del lavoro "senza aggettivi".

“lavoro subordinato/lavoro autonomo” è stata l’unica lente giuridica attraverso la quale si è letta l’intera composizione tecnico–sociale del lavoro per oltre mezzo secolo – o per lo meno fino all’inizio degli anni Novanta –, essa appare oggi insufficiente per dare conto dell’articolato quadro dei “lavori” presenti nel terziario<sup>117</sup>.

Questo schema, insomma, sembra non reggere più se confrontato con la realtà sociale: infatti, poiché i lavoratori del terziario sono la stragrande maggioranza della popolazione attiva sul mercato – come abbiamo rilevato all’inizio di questo scritto, passando in rassegna le serie storiche dell’ISTAT –, assistiamo ad una sorta di implosione del paradigma della subordinazione, almeno in questo settore produttivo. Le nuove mansioni, infatti, pur improntate ad un’attività di produzione di beni immateriali, avvicinano il lavoratore del terziario a quello autonomo dal punto di vista dell’inquadramento giuridico formale, ma questa autonomia è soltanto di facciata, perché spesso occulta rapporti di lavoro subordinati in cui massima libertà viene data al prestatore di lavoro e alcuna tutela gli viene garantita dall’ordinamento, né in termini di equa retribuzione, né tanto meno dal punto di vista del sostegno sociale, mentre i ritmi, gli orari ed il potere direttivo datoriale sembrano persino ricalcare quelli dell’industria ottocentesca, nonostante si tratti di lavoratori che svolgono un’attività prevalentemente intellettuale<sup>118</sup>.

---

Ad avviso di D’Antona, tuttavia, tale operazione ermeneutica necessitava comunque di alcune essenziali pre-condizioni giuridiche, ossia: «a) che il lavoro subordinato sia ricondotto a specie del lavoro senza aggettivi, e che il lavoro senza aggettivi assuma la dimensione di un istituto economico sociale, nel quale si compendiano i fenomeni normativi riguardanti sia la famiglia dei contratti di lavoro accomunati dalla funzione di integrazione del lavoro nell’attività economica, sia il complesso delle protezioni specifiche della subordinazione; b) che il corpo normativo del diritto del lavoro, attualmente polarizzato unicamente intorno alla figura del lavoratore subordinato, venga disaggregato e riorganizzato in base ad una triplice polarità: le garanzie generali del lavoro come istituto; le regole comuni alla famiglia dei contratti di lavoro; le garanzie specifiche del rapporto di lavoro connotato dalla subordinazione».

<sup>117</sup> Per una critica a questa dicotomia si veda, per tutti, A. SUPIOT, *Lavoro autonomo e lavoro subordinato*, in *Diritto e relazioni industriali*, 2000, pp. 221 ss.

<sup>118</sup> Sulla nascita del concetto di “lavoratore della conoscenza” (*Knowledge Worker* o *Kopfarbeiter*) nella letteratura sociologica di metà Novecento, si rinvia all’importante saggio di E. LEDERER, *Lo Stato delle masse. La minaccia della società senza classi*, a cura di MA. SALVATI, Milano, 2004; si deve tuttavia precisare come, in questo scritto, il termine facesse riferimento al ceto medio impiegatizio che si era formato in Europa tra le due guerre mondiali e che avrebbe poi fornito un massiccio consenso ai regimi fascisti. Più specificamente si veda, seppur in un contesto storico e sociale diverso, l’analisi di P. F. DRUCKER, *The Landmarks of Tomorrow*, New York, 1959, con specifico

L'impiego massiccio degli strumenti informatici e la loro immediata applicazione nel campo della produzione ha persino accelerato questa implosione del lavoro subordinato, tanto è vero che – anche grazie alle piattaforme telematiche che gestiscono determinate tipologie di servizi –, si è arrivati a parlare di *gig economy*, ossia di “economia dei lavoretti”, come si è curiosamente tradotta questa formula da parte dell'INPS<sup>119</sup>. Questi lavoratori, in pratica, pur svolgendo mansioni poco qualificate (simili a quelle tradizionalmente svolte dai cc. dd. *pony-express*), si ritrovano al di fuori del perimetro delle garanzie minime riconosciute dal diritto positivo ai lavoratori subordinati, in una sorta di *revival* del lavoro servile della prima rivoluzione industriale, e questo perché – come è stato opportunamente evidenziato – il loro *status* giuridico «... non riguarda soltanto le condizioni di lavoro [...] ma si manifesta anche con riferimento all'accesso e alle tutele previdenziali e ai diritti collettivi»<sup>120</sup>.

La recente sentenza del 24 gennaio 2020 della Corte di Cassazione sull'inquadramento contrattuale dei cc. dd. *riders*, dimostra le difficoltà che tanto la dottrina, quanto soprattutto la giurisprudenza devono affrontare anche semplicemente per riconoscere una *forma iuris* a questa nuova categoria di lavoratori i quali, soltanto attraverso una finzione

---

riferimento al nuovo *management* delle *corporations* che si era formato nel secondo dopoguerra nelle grandi *Business Schools* statunitensi.

<sup>119</sup> Cfr. al riguardo le osservazioni di C. SALAZAR, *Diritti e algoritmi: la Gig Economy e il “caso Foodora”, tra giudici e legislatore*, in AA.VV., *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, e-book, 26 giugno 2019, pp. 1 ss. La traduzione “economia dei lavoretti” è stata proposta dall'INPS nel 2018, nel suo XVII rapporto annuale (a pagina 9 del report): questa formula, come osserva l'autrice, «... attinge allo slang dei jazzisti statunitensi nei primi decenni del secolo scorso, in cui “gig” – contrazione di “engagement” – indicava la prestazione occasionale per la quale i musicisti venivano scritturati senza molte formalità e con compensi esigui: si trattava di esibizioni ben lontane dal rigore accademico, per le quali non erano richieste particolari competenze, risultando necessaria piuttosto l'abilità nell'esecuzione di brani costruiti sull'improvvisazione» (*ibidem*).

<sup>120</sup> Così ancora C. SALAZAR, *Diritti e algoritmi*, op. ult. cit., p. 3. Ma al riguardo si consideri anche quanto osserva, più in generale, F. PIZZOLATO, *Il minimo vitale*, cit., p. 67: «... il nostro welfare è connotato in senso lavoristico, ma lo è aderendo ad un modello tradizionale di lavoratore a cui si fatica a ricondurre le manifestazioni emergenti di lavoro. Il modello assicurativo appare inadeguato a far fronte alle esigenze di protezione delle forme di lavoro non standard, soprattutto laddove, come in Italia, i requisiti di accesso alle prestazioni rischia seriamente di sacrificare la tutela di molti lavoratori atipici».

legislativa poco persuasiva, sono stati qualificati come subordinati, pur non vedendosi garantite le tutele minime tradizionalmente connesse a questo *status* giuridico<sup>121</sup>. La Suprema Corte, infatti, ha riconosciuto come si sia al cospetto di una “etero-organizzazione” lavorativa anche rispetto ai luoghi e ai tempi della mansione svolta, tale per cui non è possibile qualificare i *riders* come lavoratori autonomi, ma neppure come subordinati, anche perché non sussistono concretamente le tutele minime – a partire dalla retribuzione equa e dall’applicazione di un contratto collettivo nazionale di categoria – che invece individuano di norma il lavoro dipendente<sup>122</sup>.

<sup>121</sup> La sentenza della Corte di Cassazione, sezione lavoro dello scorso 24 gennaio, n. 1663/2020 è reperibile al seguente URL: [https://www.lavorodirittieuropa.it/images/Cassazione\\_Foodora-.pdf](https://www.lavorodirittieuropa.it/images/Cassazione_Foodora-.pdf).

Come è possibile leggere nella parte in fatto, i *riders* sottoscrivono un contratto di “collaborazione coordinata e continuativa”, cui viene allegato un foglio contenente l’informativa sul trattamento dei dati personali: nel contratto, è previsto che il lavoratore sia «libero di candidarsi o non candidarsi per una specifica corsa a seconda delle proprie disponibilità ed esigenze di vita»; una volta “candidatosi”, si impegna ad eseguire le consegne avvalendosi di una propria bicicletta «idonea e dotata di tutti i requisiti richiesti dalla legge per la circolazione». Ciò nonostante, il collaboratore agisce «in piena autonomia, senza essere soggetto ad alcun vincolo di subordinazione, potere gerarchico o disciplinare, ovvero a vincoli di presenza o di orario di qualsiasi genere nei confronti della committente, [...] fatto salvo il necessario coordinamento generale con l’attività della stessa committente».

Una volta “candidatosi” per una corsa, il lavoratore si impegna ad effettuare la consegna tassativamente entro 30 minuti dall’orario indicato per il ritiro del cibo, con la comminatoria a suo carico di una penale di 15 euro in caso di ritardo; il compenso è di euro 5,60 lordi per ciascuna ora di disponibilità; è prevista l’iscrizione alla gestione separata dell’INPS, mentre per quanto concerne l’INAIL, il premio è a carico del *rider* per un terzo e della Società committente per i restanti due terzi. Infine, la committente affida al collaboratore - in comodato gratuito, previo versamento di una cauzione di 50 euro - un casco da ciclista, un giubbotto e un bauletto dotato dei segni distintivi dell’azienda.

<sup>122</sup> Secondo la Corte d’Appello di Torino, quello del *rider* sarebbe un *tertium genus*, rispetto al lavoro autonomo e subordinato, avente caratteristiche tanto dell’uno quanto dell’altro: partendo da questo inquadramento atipico, quindi, non ha ritenuto di dover qualificare il *rider* come lavoratore subordinato *tout court*, optando invece per una applicazione selettiva limitatamente alle norme riguardanti la sicurezza e l’igiene, la retribuzione diretta e differita, i limiti di orario, le ferie e la previdenza, ma non il licenziamento. La Cassazione, invece, ha rigettato questa ricostruzione – che non ha esitato a definire “radicale” –, osservando come il Decreto legislativo n. 81/2015 dovesse essere interpretato contestualizzandolo, in quanto attuativo della delega di cui alla legge n. 183/2014, ossia del c. d. *Jobs Act*, che aveva indicato nel lavoro subordinato a tempo indeterminato il modello di riferimento nella gestione dei rapporti di

Ed è forse questa la categoria che si deve ora tenere in considerazione e che sta diventando sempre più prevalente nell'attuale modello di produzione, quella cioè della "etero-organizzazione spazio-temporale", proprio perché lo strumento telematico solo all'apparenza rende questi lavoratori autonomi dal potere direttivo datoriale, ma in realtà li sottopone a forme di controllo persino più stringenti rispetto a quelle che caratterizzavano la subordinazione tradizionale, con ritmi lavorativi molto più rapidi ed alienanti di quelli che si potevano patire nella fabbrica fordista, senza parlare poi delle penali che dovrebbero pagare alla Società committente in caso di ritardo nell'esecuzione della prestazione (il che denota – a mio avviso – una vera e propria regressione rispetto al lavoro subordinato *tout court*).

Siamo insomma di fronte a forme di prestazione rigidamente etero-dirette e sostanzialmente subordinate, a tutto vantaggio delle Società di committenza, in quanto «... benché tali attività lavorative siano presentate nella veste suadente di un'opportunità di una prestazione saltuaria, come cioè se si trattasse di una scelta del lavoratore e non di una condizione di precarietà – e di subalterità – entro cui questi rimane "invischiato" [...], [t]ale subalterità si disvela ancor più ambigualmente nell'attrattività che esercita perfino il lavoro gratuito, considerato l'anticamera necessaria dell'ingresso nel lavoro retribuito»<sup>123</sup>.

---

lavoro, abolendo i contratti a progetto, stabilizzando le collaborazioni coordinate e continuative sia a progetto, sia per i titolari di partita IVA.

Quindi, ad avviso della Suprema Corte, con l'entrata in vigore della legge n. 81/2015, «... non è più consentito stipulare nuovi contratti di lavoro a progetto e quelli esistenti cessano alla scadenza, mentre possono essere stipulati contratti di collaborazione coordinata e continuativa ai sensi dell'art. 409, n. 3 cod. proc. civ. sia a tempo determinato sia a tempo indeterminato» (così al punto 22 della sentenza). Ne consegue, pertanto, che ai *riders* dal 1° gennaio 2016 «... si applica la disciplina del rapporto di lavoro subordinato tutte le volte in cui la prestazione del collaboratore abbia carattere esclusivamente personale e sia svolta in maniera continuativa nel tempo e le modalità di esecuzione della prestazione, anche in relazione ai tempi e al luogo di lavoro, siano organizzate dal committente» (ivi, punto 23).

Da questo passaggio argomentativo, emerge come – nel caso *de quo* – la qualifica dei *riders* come lavoratori subordinati sia l'esito di una mera *fictio iuris* e ciò conferma, a mio avviso, la forzatura con cui la Cassazione – al contrario di quanto aveva fatto la Corte d'Appello di Torino – abbia sussunto questa nuova tipologia di lavoratori nella classica categoria della subordinazione, pur mancandone le caratteristiche fattuali, strutturali e funzionali, oltre che le garanzie retributive e previdenziali di cui i "normali" lavoratori subordinati godono.

<sup>123</sup> Così lucidamente F. PIZZOLATO, *Mutazioni del potere economico e nuove immagini della libertà*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2017, parte III, p. 15.

Non è questa la sede per approfondire quali e quante siano (o possano essere) le garanzie a tutela di questi nuovi lavoratori, ciò che interessa rilevare è come il terziario avanzato, in ragione della rivoluzione telematica in atto, stia plasmando l'immaginario del mondo produttivo, creando questi "lavoretti" che ormai sono diventati l'esempio di che cosa sia effettivamente diventato oggi il lavoro: una merce della peggior qualità, da consumare *just in time* a vantaggio esclusivo di anonime Società telematiche che tra l'altro, in questo modo, ampliano a dismisura i loro profitti<sup>124</sup>. Assumere consapevolmente questa mutazione in atto nel presente, significa aprire una riflessione teorica nuova, a partire da un'analisi approfondita ed attenta della realtà sociale, e riflettere sulla necessità di pensare ad uno Statuto dei "lavori", precisando che con questa formula – che nel dibattito gius-lavoristico ha assunto una pluralità di declinazioni, tra l'altro non del tutto condivisibili<sup>125</sup> –, si vuole qui intendere un'operazione ermeneutica volta a sussumere sotto l'ombrello delle garanzie costituzionali tutte quelle forme di lavoro precario che oggi vengono svolte in evidente contrasto con il progetto emancipatorio racchiuso nella Carta<sup>126</sup>.

Declinare al plurale i "lavori" significa ritornare a porre la questio-

<sup>124</sup> In questo senso appare importante partire dall'interpretazione del diritto del lavoro per sottoporlo nuovamente ai principi costituzionali, come ha proposto proprio di recente G. SILVESTRI, *L'interpretazione del diritto del lavoro*, in *Diritto pubblico*, 2018, pp. 23 ss., in particolare p. 33, dove osserva come «... i cittadini si attendono dai giudici – costituzionali e comuni – il sostegno a quei principi della Costituzione che offrono garanzie a coloro che maggiormente ne hanno bisogno, i soggetti deboli, esposti a subire la compressione dei propri diritti per evitare il peggio».

<sup>125</sup> In questa sede, si riprende la proposta formulata da L. FERRAJOLI, *Manifesto per l'uguaglianza*, cit., p. 160, il quale ritiene che per poter unificare il diritto del lavoro, in accordo con il suo modello costituzionale, si deve riconoscere la dimensione pubblica di tutti i rapporti di lavoro esistenti, a partire dalle tre seguenti pre-condizioni, ossia: «a) la generale soggezione di tutti i rapporti di lavoro, indipendentemente dalla natura del datore di lavoro, a vincoli di diritto pubblico stabiliti per legge a garanzia dei diritti fondamentali di tutti i lavoratori; b) il conseguente superamento della miriade di rapporti di lavoro atipici, differenziati e precari [...]; c) la restaurazione delle forme di autonomia e di tutela collettiva del lavoro, tramite il riconoscimento della soggettività collettiva dei lavoratori nelle forme della libertà sindacale, idonee a competere con i datori di lavoro nelle forme [...] dei contratti nazionali o aziendali [...] quali limiti e vincoli inderogabili alla contrattazione individuale».

<sup>126</sup> Sul progetto di emancipazione sociale sotteso alla Costituzione, si veda G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale*, cit., pp. 94-95, secondo il quale «... si sta assistendo all'accelerato diffondersi di un ideologismo che ormai coinvolge direttamente il piano della Costituzione e che rischia di compromettere la visione propria del

ne del riconoscimento delle tutele giuridiche di chi lavora in questo settore nuovo – ma ormai egemone – della produzione e che non può essere lasciato in balia delle feroci logiche della domanda e dell’offerta, in una prospettiva che soltanto all’apparenza sembra emancipatoria – perché valorizza l’auto-imprenditorialità del singolo – ma che nasconde, a ben vedere, modalità di sfruttamento più sofisticate e, sotto certi aspetti, persino più opprimenti di quelle del mondo industriale<sup>127</sup>.

Quello di cui c’è bisogno oggi, quindi, ancora una volta è dare (nuova) attuazione al testo costituzionale, con la consapevolezza che – come sempre – il progetto di emancipazione sociale ad esso sotteso può soltanto essere discusso e messo a tema, ma non certo realizzato dalla dottrina perché, come è stato opportunamente evidenziato, «*La Costituzione non è [...] un figurino giuridico astratto da calare sulle leggi come un calco dai contorni predefiniti in modo rigido: è anzitutto un progetto politico da svolgere, che ha la sua base materiale nelle forze*

---

*costituzionalismo del secondo dopoguerra, collegata alla primazia dei diritti, a quella del lavoro in primo luogo».*

Più in generale sul tema, si rinvia a B. DE SOUSA SANTOS, *Può il diritto essere emancipatorio? Una riflessione teorica*, in *Democrazia e diritto*, 2004, pp. 25 ss. e ad A. ALGOSTINO, *Diritto proteiforme e conflitto sul diritto. Studio sulle trasformazioni delle fonti del diritto*, Torino, 2018, in particolare pp. 124 ss.

<sup>127</sup> Cfr. al riguardo C. SARACENO, *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*, Milano, 2015, pp. 16 ss. dove, riprendendo la riflessione di Robert Castel sulla crisi della società salariale, l’autrice evidenzia come essa si sia ulteriormente acuita in concomitanza del crollo finanziario del 2007/2008, moltiplicando così in maniera esponenziale anche in Europa il numero dei cc. dd. “lavoratori poveri” i quali, proprio perché lavorano in maniera saltuaria, flessibile e precaria, non riescono a vivere dignitosamente e a far fronte alle esigenze elementari della quotidianità.

Ma sul punto si veda, da ultimo, per un approccio più specificamente giuridico, L. CORAZZA, *Il diritto del lavoro e la riscoperta della questione redistributiva*, in *Questione giustizia*, n. 4/2019, p. 11, dove si osserva come «... non è più possibile assegnare valore tipologico al “lavoro salariato” perché la percezione di reddito da attività umana è connessa ormai a una grande varietà di modi di lavorare, prestati tutti da soggetti che sostanzialmente vivono del proprio lavoro, ma che tuttavia non percepiscono il loro reddito sotto forma di salario, non essendo ammessi al circolo della subordinazione. Si tratta non solo dei protagonisti della c. d. “economia dei lavoretti” [...], ma di tutta quella popolazione di lavoratori autonomi c. d. di seconda generazione, che condividono con il mondo dell’autonomia le modalità di prestazione del lavoro, ma sono molto lontani dal significato che, sul piano socio-economico, quell’universo ha storicamente rappresentato. Usando il lessico costituzionale, la funzione esistenziale che ha sempre rivestito il principio di sufficienza della retribuzione non riesce a entrare in gioco per una grande porzione di quel mondo del lavoro che, da un punto di vista sociologico potrebbe definirsi “salarinato”».

*politiche costituenti che fecero quel compromesso. Il problema è sapere se oggi ci sia (ancora) una base materiale (intesa in senso tecnico come forze politico-culturali dominanti) che continua a sorreggere questo progetto»<sup>128</sup>.*

---

<sup>128</sup> Così I. MASSA PINTO, *Costituzione e lavoro, totem e tabù*, cit., pp. 6-7.



# *Costituzionalismo.it*

*Email: [info@costituzionalismo.it](mailto:info@costituzionalismo.it)*

*Registrazione presso il Tribunale di Roma*

*ISSN: 2036-6744 | [Costituzionalismo.it](http://Costituzionalismo.it) (Roma)*