



alla vita familiare, sebbene in tal caso il diritto alla vita privata e il diritto al domicilio risultino parimenti rilevanti (>> Ambiente).

< Antonio Bultrini >

Lemmi correlati

> Diritti del fanciullo > Diritto all'abitazione
> Matrimonio > Multiculturalismo

Bibliografia essenziale

AA. VV., *Le droit au respect de la vie familiale au sens de la Convention européenne des droits de l'homme: actes du colloque des 22 et 23 mars 2002*, a cura di F. Sudre, Bruylant, Bruxelles 2002 | Comité d'experts pour le développement des droits de l'homme (DH-DEV), *Manuel sur les droits de l'homme et l'environnement: principes tirés de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme*, Conseil de l'Europe, Strasburgo 2006 - Committee of experts for the development of human rights (DH-DEV), *Manual on Human Rights and the Environment: Principles Emerging from the Case-law of the European Court of Human Rights*, Council of Europe, Strasburgo 2006 | Docquir P.-F., *Droit à la vie privée et familiale des ressortissants étrangers: vers la mise au point d'une protection floue du droit de séjour*, in «Revue trimestrielle des droits de l'homme», 60, 2004, pp. [921]-949 | Kilkelly U., *Le droit au respect de la vie privée et familiale: un guide sur la mise en oeuvre de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme*, Conseil de l'Europe, Strasburgo 2003 | Lagoutte, S., *Surrounding and Extending Family Life: the Notion of Family Life in the Case-law of the European Court of Human Rights*, in «Nordisk tidsskrift for menneskerettigheter/Nordic Journal of Human Rights», 21/3, 2003, pp. 292-306 | Laurent C., *Le placement d'enfants et le droit au respect de la vie familiale*, in «Droit en Quart Monde», 37-38, 2004, pp. 3-21 | Scudieri R., *Modi e tempi di tutela dei minori: i provvedimenti dei tribunali per i minorenni alla luce della giurisprudenza di Strasburgo*, in «I diritti dell'uomo: cronache e battaglie», 12/2-3, 2001, pp. 93-96 | Woolf M., *Coming of Age?: The Principle of "the Best Interests of the Child"*, in «European Human Rights Law Review», 6/2, 2003, pp. 205-221

Diritto al lavoro

Right to work / Droit du travail

“Principe”, “archetipo” dei diritti sociali, com'è stato icasticamente definito, il diritto al lavoro

è forse anche il più controverso e ambiguo di essi, per l'oggettiva molteplicità di significati, talvolta dissonanti, che possono essergli ascritti, ed è anche «quello che ha maggiormente subito il peso della storicità» (D'Antona, 2000). La Costituzione italiana lo annovera tra le sue disposizioni di principio, riconoscendolo, all'art. 4, a tutti i cittadini, e impegnando conseguentemente la Repubblica a promuovere le condizioni che lo rendano effettivo. Superata una prima fase di netta contrapposizione ideologica nella lettura della norma, l'interpretazione che è venuta consolidandosi sotto l'impulso della giurisprudenza costituzionale e d'una relativamente scarna (per quanto ragguardevole) elaborazione dottrinale (Giannini, Crisafulli, Mortati, Mazziotti, Mancini, Smuraglia, Scognamiglio), tende, oggi, a distinguere tre principali (e diversi) nuclei di significato nel riconoscimento del diritto al lavoro.

Il primitivo nucleo semantico del diritto al lavoro – come capostipite dei diritti in senso proprio “sociali” (>> Diritti sociali) – è, come si potrà meglio argomentare tra breve allargando lo sguardo agli sviluppi comunitari, anche quello che ha maggiormente risentito dei profondi e sempre più rapidi cambiamenti storici del secondo Novecento, e in particolare della “crisi” del modello classico del *welfare state* e delle radicali trasformazioni del ruolo economico dello stato nazionale, che hanno caratterizzato soprattutto gli ultimi due decenni. Da questo primo punto di vista, il diritto al lavoro viene, infatti, in considerazione come norma a un tempo di principio e programmatica, e segnatamente come direttiva costituzionale in materia di politica occupazionale. In questo senso, il diritto al lavoro si risolve essenzialmente nella pretesa a un'azione dello stato e dei pubblici poteri diretta alla promozione e, almeno tendenzialmente, alla massimizzazione dell'occupazione attraverso politiche adeguate.

È questo anche il primo significato che il diritto al lavoro assume negli ordinamenti costi-



tuzionali ove viene espressamente riconosciuto, come anche nelle principali fonti internazionali in materia. È, per esempio, assai significativo, in tal senso, che nell'art. 1 della >> Carta sociale europea (anche dopo la revisione del 1996) si affermi che, per assicurare l'effettivo esercizio del diritto al lavoro, le parti contraenti si impegnano a riconoscere come uno dei loro principali obiettivi e responsabilità la realizzazione e il mantenimento di un livello di occupazione il più elevato e stabile possibile, col fine esplicito della piena occupazione.

Nella concezione tradizionale, dominante sino a tutti gli anni Settanta dello scorso secolo, l'azione politica dello stato, implicata dalla suddetta direttiva costituzionale, avrebbe dovuto necessariamente svolgersi su di un duplice piano: da un lato, mediante misure intese a realizzare un efficiente servizio di collocamento e rivolte, quindi, a regolare e favorire l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro già esistenti nel mercato; dall'altro, secondo la classica "ricetta keynesiana", attraverso l'adozione «di programmi di spesa in investimenti sociali idonei a espandere la domanda aggregata» (Mancini, 1975), espressamente finalizzati, dunque, a una politica espansiva di pieno impiego. L'idea di fondo, sottesa alla previsione costituzionale in quella che potremmo chiamare la sua concezione classica (del resto conforme a una più generale visione dei compiti e della stessa "identità" del diritto del lavoro), è che sullo stato incomba la primaria responsabilità di creare le condizioni affinché tutti i cittadini abbiano la concreta opportunità di vivere dignitosamente e al riparo dal bisogno grazie, in particolare, all'occupazione stabile nel lavoro subordinato, quale veicolo privilegiato di costruzione della stessa cittadinanza sociale (D'Antona, 2000).

È comunque pacifico che, nel fondare una pretesa a un'azione pubblica articolata nella duplice direttrice di politica occupazionale e del lavoro appena evidenziata, l'art. 4 Cost. – in

quanto norma contenente un programma e un impegno costituzionale proiettati nel futuro – non abbia in alcun modo conferito un diritto a conseguire un posto di lavoro (e a conservarlo), immediatamente azionabile sul piano individuale. Il diritto al lavoro – in questa sua "proto-tipica" dimensione di diritto sociale a prestazione pubblica – vale, appunto, unicamente come pretesa rivolta ai pubblici poteri affinché questi pongano in essere, ai rispettivi livelli di competenza e responsabilità, un'appropriata politica del lavoro; ma non può valere, evidentemente, come situazione giuridica immediatamente azionabile nei confronti dello stato o, a maggior ragione, nei rapporti interprivati.

Profondamente diversa è la natura giuridica della situazione soggettiva cui dà vita il diritto al lavoro nel secondo dei significati ascrivibili alla previsione contenuta nell'art. 4 Cost. In tale seconda accezione, il diritto al lavoro viene, infatti, in rilievo, non già come pretesa a un intervento sociale dello stato, ma come vero e proprio diritto costituzionale di libertà (Balassarre, 1997). Esso si concretizza in una situazione giuridica – immediatamente azionabile – di libertà (*negativa*) da interferenze o imposizioni esterne, provenienti indifferentemente da poteri pubblici o privati, nell'accesso al lavoro. Come libertà di svolgere un lavoro o una professione autonomamente scelti, il diritto al lavoro è espressamente riconosciuto anche a livello comunitario, da ultimo con l'art. 15 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, la cosiddetta >> Carta di Nizza (quale "trasfuso" nell'art. II-75 del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa). Nell'ottica comunitaria, il diritto di guadagnarsi la vita in un'occupazione liberamente accettata si carica di uno specifico, importante significato ulteriore, in quanto implica la garanzia (pure immediatamente azionabile) della libertà di circolazione nel territorio dell'Unione ai fini della ricerca e dell'esercizio, in forma stabile o transitoria, di un'attività di lavoro subordinato o

autonomo in condizioni di piena parità di trattamento con i cittadini dello stato membro ospitante (>> Diritti dei lavoratori migranti).

È evidente come, in quest'accezione, seppur non scevro da profili di rilevanza sociale, il diritto al lavoro venga preso in considerazione principalmente come forma di libertà economica. E se nell'impianto costituzionale italiano è netta la linea di demarcazione tra la libertà in tal senso riconosciuta dall'art. 4 ai lavoratori dipendenti e autonomi (ma anche ai piccoli imprenditori, nella misura in cui sia prevalente il diretto impegno personale nello svolgimento dell'attività), da una parte, e la libertà d'iniziativa economica ex art. 41, dall'altra, senza dubbio meno evidente (o meglio meno rilevante in presenza di una disciplina sostanzialmente omogenea), risulta viceversa il confine tra le fattispecie in questione nella prospettiva comunitaria della libera circolazione dei fattori produttivi nel mercato interno. Appare significativa di questa diversa impostazione la già citata disposizione contenuta nell'art. 15 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, che, dopo aver riconosciuto a ogni individuo il diritto di lavorare e di esercitare una professione liberamente accettata (par. 1), accomuna senz'altro la libertà di cercare un lavoro e di lavorare a quella di stabilirsi o di prestare servizi in qualunque stato membro (par. 2).

È infine individuabile un terzo significato costituzionale del diritto al lavoro, in qualche modo intermedio rispetto ai primi due, nel quale lo stesso viene in rilievo come diritto sociale di libertà *positiva*, ovvero – secondo la suggestiva prospettazione di Massimo D'Antona – come «un diritto di», il diritto di lavorare, ossia di accedere al lavoro e di mantenere il lavoro ottenuto senza subire l'interferenza abusiva o discriminatoria di poteri pubblici o privati». In questo senso, il diritto al lavoro, come «diritto di lavorare», è «un diritto della persona, intesa come persona sociale», che va evidentemente al di là di quella mera dimensione di li-

bertà negativa (ovvero di “libertà da”), che si è appena sopra considerata (>> Libertà - positiva e negativa). In questa prospettiva, esso – per riprendere ancora le parole di D'Antona – «consiste piuttosto nella garanzia dell'uguaglianza (formale e sostanziale) delle persone rispetto al lavoro disponibile, un'uguaglianza che significa equilibrata concorrenza tra le persone e sicurezza rispetto ad abusi legati a qualità personali, sia nel mercato del lavoro sia durante il rapporto di lavoro».

È ascrivibile anzitutto a questo significato del diritto al lavoro, l'implicazione – ormai ricavata, dopo un iniziale orientamento in senso contrario, anche dalla Corte costituzionale – che esso comporti il diritto dei lavoratori (subordinati) a non essere arbitrariamente licenziati, ovvero il principio che in tanto il licenziamento possa essere legittimamente intimato, in quanto sia sorretto da una giusta causa o da un giustificato motivo. Tale diritto – cui la Carta sociale europea (rivista) e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione dedicano un'autonoma enunciazione – deve ovviamente potersi risolvere in quello a una tutela adeguata in caso di licenziamento “ingiusto”. È pacifico, peraltro, che siffatta tutela – nella quale si è autorevolmente scorta la più importante concretizzazione normativa dell'art. 4 Cost. nel nostro ordinamento (Giugni, 1998) – non debba necessariamente consistere nella tutela “reale” del posto di lavoro.

La riflessione sui significati attribuibili al riconoscimento del diritto al lavoro non può comunque essere disgiunta dalla considerazione delle altre disposizioni della Carta costituzionale che fanno riferimento al *lavoro* – assunto quale «valore fondamentale caratterizzante della forma dello stato» (Mortati, 1954) – nell'ambito sia dei principi fondamentali sia della disciplina dei rapporti economici; tenendo altresì conto della varietà delle accezioni del termine, letto dagli interpreti in relazione ai mutamenti del contesto economico e sociale (Scognamiglio, 1958; D'Antona, 2000; Romagnoli, 1995).

Per quanto concerne i principi fondamentali, è evidente, e più volte sottolineato dalla Corte costituzionale, il legame dell'art. 4 con i diritti inviolabili (art. 2) e con il principio di eguaglianza (art. 3): il diritto al lavoro è volto a eliminare le disuguaglianze sostanziali (Smuraglia, 1958; Mancini, 1975; Romagnoli, 1998), anche in adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà (Mengoni, 1988a, 1998b), poiché disoccupazione e inoccupazione si configurano di certo come ostacoli di ordine economico e sociale; esso giustifica e richiede altresì strumenti di tutela antidiscriminatoria, operanti sia nel momento dell'accesso al lavoro sia in quello dello svolgimento e della cessazione del rapporto, come pure misure di riequilibrio delle (diverse) opportunità di individui e gruppi nella forma delle >> azioni positive. È quest'ultimo un terreno nel quale si è rivelato particolarmente incisivo l'influsso del diritto comunitario, notevolmente arricchitosi e articolatosi in tempi recenti.

Il collegamento tra l'affermazione del diritto al lavoro di cui all'art. 4 e le disposizioni contenute nella prima parte del Titolo III, che contengono la disciplina essenziale del fenomeno giuridico del lavoro e degli strumenti di autotutela sindacale (Scognamiglio, 1958), è assicurato dall'art. 35, co. 1, che assume una valenza sia di principio generale sia di criterio ispiratore delle specifiche norme che completano il disegno costituzionale in materia di lavoro.

È nella sua prima e fondamentale accezione, che il diritto al lavoro ha, come si accennava, maggiormente risentito delle decisive trasformazioni del ruolo economico e sociale dello stato nel contesto del processo d'integrazione europea. Se si guarda agli sviluppi comunitari – e in particolare al processo di coordinamento delle politiche del lavoro degli stati membri avviato a livello sopranazionale nella seconda metà degli anni Novanta (Sciarra, 1999; Giubboni, 2003) – ci si avvede, in effetti, facilmente del senso del radicale cambiamento di prospettiva progressivamente consumatosi

nella configurazione, sia teorica sia pratica, di quella pretesa sociale all'azione dei pubblici poteri, che appunto si trova primariamente incorporata nell'art. 4 Cost.

Con un'inevitabile dose di semplificazione e approssimazione, il senso di tale profondo mutamento può essere sintetizzato nella crisi, e poi nel sostanziale superamento – che appare per l'appunto evidente nell'approccio comunitario della strategia europea dell'occupazione – del paradigma classico della piena occupazione come responsabilità primaria cui lo stato sociale nazionale provvede agendo, con appropriate politiche espansive e d'investimento, sul lato della domanda, oltre (e prima) che con la costruzione di efficienti servizi dell'impiego su quello dell'offerta. All'interno del processo di coordinamento aperto delle politiche dell'occupazione degli stati membri, anche nei termini in cui esso è stato rilanciato nel celebre vertice di Lisbona del marzo 2000, l'enfasi è, infatti, posta essenzialmente sulle misure dal lato dell'offerta (Ashiagbor, 2005), in linea, del resto, con l'espressa previsione contenuta nell'art. 125 del Trattato CE, alla cui stregua lo sviluppo dell'occupazione passa attraverso la «promozione di una forza lavoro competente, qualificata, adattabile e di mercati del lavoro in grado di rispondere ai mutamenti economici».

Rileggendo l'art. 4 Cost. alla luce della vicenda europea e degli impulsi del livello di governo comunitario, potrebbe dirsi che il diritto al lavoro – nel suo primo significato di pretesa nei confronti dello stato – si risolve, oggi, essenzialmente nel diritto a servizi per l'impiego regolati e organizzati secondo standard di efficienza e qualità, rispetto ai quali lo stato assume per lo più un ruolo di garanzia, affidandone la concreta attuazione a un sistema «pluralistico», «multipolare», «misto» (Rusciano, 1999; Alaimo, 2004), in cui soggetti pubblici (locali) e agenzie private operano in un regime di concorrenza temperato da momenti di cooperazione (il legislatore italiano si è mosso con crescente intensità

in questa direzione, secondo un disegno portato a compimento dal D. Lgs. n. 276 del 2003, di cui si vedano in particolare, per quel che più interessa il nostro discorso, gli artt. 8 e 15). In tale contesto si può collocare anche il diritto a una formazione professionale che consenta di migliorare la qualità dell'offerta di lavoro secondo modalità adeguate alle caratteristiche della domanda (Alessi, 2004).

Il cambiamento di prospettiva può essere espresso anche in altro modo, facendo per esempio riferimento ai concetti di "impiegabilità" e di "adattabilità", già assunti come autonomi "pilastri" della strategia europea dell'occupazione, e più di recente "accorpati" nell'ambito degli orientamenti "integrati" per la crescita e l'occupazione della Comunità europea. È ugualmente percepibile, nell'uso di tali concetti, il trapasso dal "modello classico" del diritto al lavoro, basato su politiche di piena occupazione elettivamente orientate sul lato della domanda, a un modello che mette piuttosto al centro la pari opportunità degli individui nell'accesso (e se si vuole nella competizione) in un mercato del lavoro che si presenta sempre più flessibile e frammentato.

Un cambiamento si riscontra – più in generale – nel rapporto dialettico tra il diritto al lavoro, configurato come aspirazione a un posto di lavoro possibilmente stabile, e il diritto del lavoro, quale diritto degli occupati stabili: la distanza, che ha caratterizzato il XX secolo, tra il secondo, che riempie la scena, e il primo, lasciato ai margini (Romagnoli, 1998), tende a ridursi, ma anche a trasformarsi in un rapporto conflittuale, alla luce della diffusa – e discussa – opinione che sia proprio la tutela degli occupati garantita dal diritto del lavoro il principale ostacolo alla realizzazione del diritto al lavoro.

Semplificando analisi complesse, si può dire che alle soglie del nuovo secolo il diritto al lavoro appare uscire dal "cono d'ombra" del diritto del lavoro e, connesso con quello che è chiamato il diritto del mercato del lavoro (Ru-

siano, 2004), superare l'idea che l'espansione dell'area del lavoro dipendente, e dunque del campo di applicazione del diritto del lavoro, sia la principale condizione per realizzare la piena occupazione; mentre il diritto del lavoro acquisisce la consapevolezza della necessità di allargare la propria fattispecie di riferimento a una più ampia nozione di attività (D'Antona, 2000). Nello stesso tempo il diritto al lavoro, alla ricerca di strumenti adeguati alla sua realizzazione, parrebbe individuare nel diritto del lavoro, ovvero nelle regole attinenti il diritto degli occupati stabili alle dipendenze di altri, il principale ostacolo al suo sviluppo: la rigida protezione degli *insiders* ridurrebbe automaticamente la possibilità dei senza lavoro, gli *outsiders*, di prendere parte alla produzione, «in contrasto con i principi costituzionali che obbligano la Repubblica a operare per la rimozione degli ostacoli all'uguaglianza sostanziale tra i cittadini e per rendere effettivo il diritto al lavoro di tutti» (Ichino, 1999).

Per contro, si nega che per superare le distanze tra *insiders* e *outsiders* sia necessario «restituire all'economia le chances di autoregolazione che essa ha perduto nel corso del Novecento, allentando i vincoli e rinunciando alla standardizzazione dei trattamenti economico-normativi», e che lo smantellamento delle tutele di cui godono i primi sia giustificato dalla necessità di redistribuirle nell'area dei secondi, ricomponendo la frattura tra garantiti e non garantiti in una sorta di "eguaglianza nella insicurezza"; piuttosto si dovrebbe agire sul lato delle tutele modulandole secondo criteri socialmente equi (Romagnoli, 1998).

La sfida del nuovo secolo è dunque quella di superare l'asimmetria normativa e lo squilibrio di tutele tra chi ha il lavoro e chi ne è privo, in una prospettiva di solidarietà e di eguaglianza – ex artt. 2 e 3 Cost. – e non di contrapposizione: ovvero non contro il diritto del lavoro in nome del diritto al lavoro.

< Franca Borgogelli - Stefano Giubboni >