



# CAMMINO DIRITTO

Rivista di informazione giuridica  
<https://rivista.camminodiritto.it>



## IL VALORE DEL LAVORO TRA LA COSTITUZIONE E LE ULTIME RIFORME

*La Costituzione del 1948 riconosce al lavoro un ruolo centrale: esso costituisce il fondamento della Repubblica Italiana. Nel corso del tempo, il legislatore ha adottato una gamma di leggi, particolarmente criticate in termini di tutela del lavoro e dei lavoratori. Il presente contributo analizza le principali riforme del mercato del lavoro con un intento ben preciso: verificare se il lavoro ancora oggi assuma quella speciale rilevanza attribuitagli dalla Costituzione. La crisi pandemica e la predisposizione di nuove forme di sostegno economico sembrano entrare in collisione con il dettato costituzionale.*

di **Luana Leo**

IUS/08 - DIRITTO COSTITUZIONALE

Estratto dal n. 4/2021 - ISSN 2532-9871

Direttore responsabile  
**Raffaele Giaquinto**

Publicato, Venerdì 23 Aprile 2021



## Abstract ENG

*The 1948 Constitution recognizes a central role to work: it constitutes the foundation of the Italian Republic. Over time, the legislator has adopted a range of law, particularly criticized in terms of labor and worker protection. This paper analyzes the main reforms of the labor market with a very specific intent: to verify whether work still assumes the special importance attributed to it by the Constituents. The pandemic crisis and the provision of new forms and economic support seem to collide with the constitutional dictate.*

**Sommario:** 1. Il concetto di lavoro nella Carta Costituzionale; 2. Il diritto sociale al lavoro; 3. Lavoro e politica; 4. Le fonti europee ed internazionali; 5. L'evoluzione del mercato del lavoro italiano negli anni Novanta; 6. Lo spirito costruttivo della Legge Biagi; 7. I disordini della Riforma Fornero; 8. Il Jobs Act: verso la flessione della tutela del lavoro; 9. L'intreccio lavoro-salute nell'emergenza epidemiologica da Covid-19; 10. Il lavoro minorile in Italia: una "piaga" sociale da reprimere; 11. Considerazioni conclusive.

## 1. Il concetto di lavoro nella Carta costituzionale

Rileggendo il testo costituzionale nel contesto attuale, rivolgendo l'attenzione alle norme dedicate al mondo del lavoro, inevitabilmente affiora questione se esso costituisca ancora il fondamento della Repubblica, come afferma solennemente l'art. 1 della Costituzione.

Nella Legge Fondamentale del 1948, i termini "lavoro" e "lavoratori", al pari delle relative prestazioni lavorative, figurano più volte.

Il dibattito sorto in ordine al concetto di lavoro nella Costituzione si è sviluppato intorno allo scontro tra un significato ampio, includente qualsiasi attività tesa al progresso materiale e spirituale, e uno esiguo, che lo ridimensiona alla prestazione d'opera<sup>[1]</sup>.

Al fine di giungere ad una definizione unitaria, sono state messe a punto due opzioni.

Una corrente<sup>[2]</sup> di pensiero legava il concetto di lavoro alla posizione subordinata del prestatore d'opera, tracciando una relazione tra l'art. 1 Cost. e l'intento di emancipazione sociale riscontrabile nell'art. 3, comma 2, Cost.

In base ad un'ulteriore parte della dottrina<sup>[3]</sup>, invece, il concetto di lavoro doveva essere

concepito come qualsiasi attività mirante allo sviluppo del Paese, ricollegando così il fondamento lavoristico della Repubblica all'art. 4, comma 2, Cost.

Tale ultima soluzione interpretativa prevale, poiché considerata rispondente alle intenzioni del Costituente e tale da non confutare il progetto di emancipazione sancito nell'art. 3, comma 2, Cost.

Tale previsione, infatti, non delinea una relazione tra il concetto di lavoratore e quello di individuo vulnerabile.

Esso richiama gli ostacoli che impediscono la partecipazione di tutti i lavoratori; da ciò ne discende una concezione di lavoratore estesa, tale da ricomprendere non solo i prestatori d'opera, ma anche gli imprenditori, i liberi professionisti, i pensionati, gli studenti e i disoccupati alla ricerca di un lavoro.

Oltre a tali soluzioni, si segnala la posizione di Rescigno<sup>[4]</sup>, il quale ricomprende nella categoria in esame quanti

“patiscono col proprio corpo un dispendio di energie fisiche e nervose al fine di procacciare a sé stessi i mezzi necessari per la propria vita ed eventualmente per la vita di coloro che sono a loro carico”.

L'entusiasmo emerso per accoglimento della soluzione più ampia ha finito per trascurare l'effettivo significato della decisione costituzionale di fondare sul lavoro la Repubblica democratica.

Occorre prendere le mosse dalla ben nota tripartizione delle attività dell'uomo nel mondo delineata dalla politologa Hannat Arendt, nonché l'attività lavorativa, l'operare e l'azione<sup>[5]</sup>.

La prima è strettamente legata alla sfera delle necessità e della riproduzione della specie. A tale sfera appartiene l'animal, soggetto ai condizionamenti materiali della natura. La seconda è connessa alla sfera dell'artificialità.

Nella suddetta sfera si ritrova l'homo, non più animal. Infine, la terza è la sfera del dialogo, della vita sociale e politica. In tale sfera, agisce l'homo, non più isolato, ma accompagnato da altri soggetti.

Dal quadro costituzionale emerge la forte volontà dei Costituenti di non tralasciare nessuna delle tre sfere. Innanzitutto, la Costituzione ha posto in risalto l'attività lavorativa.

La scelta di porre a fondamento della medesima, avente stampo democratico e incentrata sulla libertà, la dimensione del bisogno non deve sorprendere.

Per i greci ed i romani, infatti, il concetto di lavoro era intimamente unito alla necessità, tant'è che tutti gli uomini erano ritenuti schiavi di essa<sup>[6]</sup>.

Il richiamo all'azione avviene da parte dell'art. 1 nel punto in cui puntualizza che quella fondata sul lavoro è una Repubblica democratica.

Il ricorso alla “democrazia” implica che, oltre all'eguaglianza, anche la libertà costituisce uno dei principi fondativi della Repubblica. Il riferimento all'operare, invece, necessita di una spiegazione puntuale.

Esso è presente in maniera implicita nella previsione dei limiti giuridici della sovranità popolare: tali limiti sono situati in una zona in cui si incontrano la sfera prepolitica con quella politica. Il fondamento sul lavoro occulta un elemento di notevole rilievo. Il lavoro è comune a tutti.

È per tale motivo che l'art. 4 Cost. impone il dovere del lavoro.

Come marcato da Mortati<sup>[7]</sup>, la Costituzione vede nel lavoro il “valore da assumere come fattore necessario alla ricostituzione di una nuova unità spirituale, richiedente un processo di graduale omogeneizzazione della base sociale, presupposto per il sorgere di una corrispondente struttura organizzativa, di un nuovo tipo di collegamento fra comunità e Stato”.

La volontà di stilare il lavoro (anche) come un dovere deriva dalla necessità di sopperire la sua centralità antropologica con la sua centralità etica ove la prima venga meno<sup>[8]</sup>.

## 2. Il diritto al lavoro come diritto sociale

Nel diritto al lavoro si riscontra la tipica complessità dei diritti sociali<sup>[9]</sup>. Tale diritto sociale si presenta come il più discusso ed incerto, in ragione della molteplicità dei significati ad esso conferiti.

Tradizionalmente, i diritti sociali vengono suddivisi, a seconda della loro configurazione costituzionale, in diritti sociali di autonomia, diritti incondizionati e diritti condizionati.

I primi manifestano una struttura giuridica che, per taluni tratti, permette di equipararli ai diritti di libertà, ove attribuiscono ai titolari un margine di autonomia e di libertà d'azione della persona, protetta così da atti restrittivi di poteri pubblici e privati.

I diritti incondizionati attengono a rapporti giuridici istituiti su libera iniziativa delle parti; essi sono azionabili dagli aventi diritto nei confronti della controparte pubblica o privata. I diritti condizionati, invece, implicano la previa assistenza di strutture organizzative che ne permettano l'erogazione delle prestazioni<sup>[10]</sup>.

Come sostenuto in dottrina, infatti, “prima dell’attuazione di tali presupposti di effettività, i diritti sociali di questa categoria sono efficaci soltanto oggettivamente, come norme fondamentali che impartiscono un compito al legislatore”<sup>[11]</sup>.

La ripartizione appena delineata è stata compiuta con l’intento di segnalare un dato essenziale: il diritto al lavoro abbraccia tutti i significati imputati alla nozione di diritto sociale.

In tale senso, il diritto al lavoro non è circoscrivibile nella sola sfera dei diritti condizionati: l’art. 4 Cost. non si limita ad accordare un principio fondamentale di tipo finalistico, ma ammette un diritto di libertà della persona umana<sup>[12]</sup>.

Una questione interessante concerne la natura del precetto contenuto nell’art. 4, comma 1, Cost.

Inizialmente, si è tentato di confinare esso nel campo delle norme meramente programmatiche e di indirizzo, data l’attribuzione al legislatore del compito di provvedere alla sua attuazione<sup>[13]</sup>.

Tuttavia, nel corso del tempo sono emerse altre letture volte a scorgere nell’art. 4, comma 1, Cost. contenuti precettivi<sup>[14]</sup>.

A tale proposito, è stato precisato che una disposizione deve essere considerata precettiva “non solo quando sia azionabile nei confronti di un determinato soggetto, ma altresì quando importi un vincolo nei confronti del potere legislativo, finendo così per “dettare” una norma di principio da sviluppare progressivamente ad opera del legislatore”<sup>[15]</sup>.

La mancanza di una posizione giuridico soggettiva non è di per sé condizione e sufficiente ad escludere il carattere precettivo della norma; tale circostanza avviene quando la disposizione si limiti a prevedere meri programmi per il legislatore.

La natura precettiva della norma è stata tratta dalla stessa struttura del diritto al lavoro.

In particolare, all'interno del diritto al lavoro, sono state individuate due diverse dimensioni, complementari tra di loro.

La prima, avente carattere negativo, implica una protezione del diritto come “diritto di agire”, ossia “libertà al lavoro”.

In tale dimensione, il diritto al lavoro è un diritto sociale di libertà, da concepirsi nel seguente modo: libertà (in senso negativo) di accesso nel mondo del lavoro, con conseguente divieto di disporre barriere inopportune all'ingresso in tale ambito; libertà (in senso positivo) di adempiere un'attività conforme alla propria scelta e alle proprie capacità professionali.

Su tale ultimo profilo, si è pronunciata la Corte costituzionale, la quale ha interpretato il diritto al lavoro “diritto di libertà della persona umana, che si estrinseca nella scelta e nel modo di esercizio dell'attività lavorativa”<sup>[16]</sup>.

La seconda dimensione del diritto sociale al lavoro è quella positiva: i pubblici poteri sono tenuti ad intervenire al fine di assicurare la concreta attuazione del precetto, dotandolo di effettività<sup>[17]</sup>.

In tale contesto, il diritto al lavoro deve essere inquadrato quale diritto sociale ad una prestazione pubblica, la cui attuazione dipende da specifiche misure.

Esso, dunque, è un diritto condizionato: il suo godimento e la sua azionabilità non sono automatici, ma implicano apposite strutture normative ed organizzative per le erogazioni delle prestazioni.

Per quanto concerne la titolarità del diritto, emergono due concezioni.

La prima attribuisce il diritto sociale a tutti indifferentemente, poiché esso costituisce un elemento di appartenenza ad una determinata comunità<sup>[18]</sup>.

La seconda concezione ritiene che il diritto sociale debba riconoscersi ai soggetti in maniera differente, in ragione della condizione di svantaggio in cui si trovano rispetto al bene tutelato.

Da ciò ne deriva che, la posizione di svantaggio non attiene al soggetto, quanto invece alla sua relazione con il bene protetto<sup>[19]</sup>.

### 3. Lavoro e politica

L'art. 4, comma 2, Cost., concepito come dinamica partecipazione di tutti i lavoratori alla costruzione del Paese, presenta un'indiscutibile impronta politica.

La Costituzione, nel momento in cui fonda sul lavoro le istituzioni democratiche della Repubblica, e statuisce il dovere in capo ad ogni cittadino di espletare un'attività che contribuisca al progresso materiale o spirituale della comunità, orienta ognuno verso la vita esatta, favorendo così la collocazione del singolo nella costruzione della Repubblica.

Tuttavia, il lavoro visto in tale ottica, non è solo riproduzione della personalità del cittadino nella società, ma anche manifestazione della volontà di cambiamento, di sviluppo della comunità.

Una corrente di pensiero<sup>[20]</sup>, infatti, sostiene che

“esso non può cioè esaurirsi in una attività interna alla società, che collochi il lavoratore in una specifica posizione, o gli consenta di salire o scendere i gradi di un ordine sociale, comunque, immutabile; ma piuttosto deve consistere nel perseguimento di finalità ad essa esterne, che conducano alla sua trasformazione, al suo progresso”.

In tale scenario, trova margine l'acceso contrasto tra le motivazioni adottate a sostegno del reddito di cittadinanza e la lettura del primo comma dell'art. 4 Cost.

La necessità di ricorrere al reddito di cittadinanza prende le mosse dal fatto<sup>[21]</sup> che

“il lavoro – il lavoro dignitoso – è insostituibile nella vita di un uomo: fonte non solo di sussistenza, ma anche di elevazione intellettuale e morale, di dignità, identità, socialità. [...] Tuttavia, quando non si può lavorare perché il lavoro non c'è, non si può – pur di non cadere nella trappola della resa al fallimento delle politiche occupazionali – far gravare

per intero il fardello di quel fallimento sulle spalle dei cittadini che, senza loro colpa, sono rimasti tagliati fuori dall'occupazione (o da un'occupazione stabile) relegandoli nel "ghetto dei superflui".

Tale lettura, a parere di chi scrive, non è corretta. Alla Repubblica non spetta concedere lavoro, bensì creare le condizioni che consentano uno sviluppo economico e sociale in grado di rendere concreto il diritto al lavoro per tutti. L'intento non è quello di sostenere l'inutilità delle misure di sostegno.

In tale sede, si vuole spiegare come il reddito di cittadinanza non possa essere considerato "costituzionalmente necessario"<sup>[22]</sup>.

D'altro canto, il diritto al lavoro ha generato numerose perplessità nel corso dei lavori in Assemblea costituente: gli stessi Costituenti chiarirono come alla Costituzione competeva investire su di esso.

#### **4. Le fonti europee ed internazionali**

Prima di riportare gli interventi legislativi italiani in materia di lavoro, occorre soffermare l'attenzione sulle fonti sovranazionali.

Le disposizioni europee relative al lavoro vengono riscontrate nei Trattati; da qui, ne emerge una rafforzata sensibilità per la dimensione sociale dell'UE.

Occorre segnalare che le politiche comunitarie hanno mutato la visione originaria del Trattato di Roma del 1957. Esso, infatti, insisteva sulla realizzazione degli scopi volti a garantire la libera circolazione dei beni e delle persone e la concorrenza tra le imprese.

Con l'entrata in vigore dei due successivi Trattati (Maastricht e Amsterdam), l'Unione Europea ha assunto una competenza crescente in materia di lavoro.

Il Trattato di Lisbona si è limitato a recepire l'eredità politica costituzionale. Come già enunciato, le previsioni in materia di lavoro si rilevano nei Trattati europei.

L'art. 3 TUE comprende tra i propri obiettivi la promozione di un elevato livello di occupazione e la realizzazione di uno sviluppo equilibrato e sostenibile; l'art. 146 TUE, nel nuovo titolo IX attinente all'occupazione, reputa tale tema una questione di interesse comune tra gli Stati membri.

L'art. 157 TUE riporta come obiettivi della politica sociale comunitaria: il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, la promozione dell'occupazione, il dialogo sociale, lo sviluppo delle risorse umane volto a permettere un livello occupazionale alto e di lunga durata, la lotta contro l'emarginazione.

Un aspetto cruciale della suddetta norma consiste nel richiamo e nel riconoscimento dei diritti sociali fondamentali contemplati nella Carta sociale europea del 1961 e nella Carta comunitaria del 1989.

Particolare rilevanza assume l'art. 6 TUE, che riconosce i diritti, le libertà ed i principi enunciati nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea del 2000 (c.d. Carta di Nizza) avente lo stesso valore giuridico dei Trattati.

Di conseguenza, si ammette il valore primario dei diritti costituenti l'insieme dei valori fondamentali verso cui è orientata l'azione dell'Unione, come il diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione nell'ambito dell'impresa, il diritto di negoziazione e di azioni collettive, il diritto di accesso ai servizi di collocamento, la tutela nell'ipotesi di licenziamento ingiustificato, le condizioni di lavoro giuste ed eque, il divieto del lavoro minorile e la protezione dei giovani sul posto di lavoro, la vita familiare e quella professionale, la sicurezza e l'assistenza sociale. In concreto, procedendo in tale maniera, la politica sociale non assolve più una funzione minoritaria ed accessoria, come avveniva in precedenza.

Lo statuto giuridico dei diritti fondamentali dei lavoratori nell'UE rimane debole, in ragione dell'asimmetria<sup>[23]</sup> che ancora contraddistingue l'ordinamento europeo tra dimensione economica e dimensione sociale.

Sul piano internazionale, merita di essere segnalata la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), che proibisce il lavoro forzato od obbligatorio (art. 4) e riconosce il diritto di partecipare alla costituzione di sindacati e di aderire ad essi per la difesa dei propri interessi (art. 9).

Altra fonte di notevole interesse è rappresentata dalle Convenzioni dell'OIL (Organizzazione Internazionale del Lavoro).

Il tratto standard delle suddette norme consiste nella mancata applicabilità nell'ordinamento interno senza la previa recezione o conversione in norme interne.

Essendo trattati internazionali naturali, tali Convenzioni obbligano solo gli Stati che le ratificano e impongono un numero minimo di ratifiche prima della loro entrata in vigore.

L'OIL è un'organizzazione internazionale istituita nel 1919 e divenuta poi agenzia specializzata dell'ONU.

Essa risulta composta da tre organi: la Conferenza Internazionale del Lavoro, alla quale partecipano gli Stati Membri, rappresentati da ben quattro membri (due esponenti del Governo, un delegato per le organizzazioni nazionali dei lavoratori ed uno per quelle dei datori di lavoro); il Consiglio di Amministrazione, al quale spettano le decisioni di maggiore importanza, avente mandato triennale; l'Ufficio Internazionale del Lavoro (noto come BIT), considerato come un semplice organo amministrativo operante sotto il controllo di un Direttore generale, il cui compito è quello di formulare le delibere del Consiglio di Amministrazione e gli atti della Conferenza, oltre a quello di controllare la concreta applicazione delle Convenzioni.

I propositi universalistici dell'OIL sono stati messi a punto dalla Dichiarazione di Philadelphia del 1944, nella quale sono consolidati quattro principi determinanti:

“il lavoro non è una merce”; “la libertà di espressione e di associazione è condizione indispensabile di un dignitoso progresso”; “la povertà, ovunque esista, è pericolosa per la prosperità di tutti”; “la lotta contro il bisogno dev'essere continuata in ogni paese con instancabile vigore ed accompagnata da continui e concertati contatti internazionali nei quali i rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro, in condizioni di parità con i rappresentanti governativi, discutano liberamente e prendano decisioni di carattere democratico nell'intento di promuovere il bene comune”.

Attualmente, le Convenzioni dell'OIL rivestono un ruolo minoritario, data la preminenza accordata al diritto interno e al diritto dell'UE<sup>[24]</sup>.

## 5. L'evoluzione del mercato del lavoro italiano negli anni Novanta

Con la fine del XX secolo, il mercato del lavoro italiano conosce un radicale mutamento a livello legislativo.

Tale rivoluzione prende le mosse dall'Accordo del luglio 1993 voluto dall'allora Presidente della Repubblica, Carlo Azeglio Ciampi, focalizzato sulla riduzione dell'inflazione mediante la moderazione salariale.

In virtù dell'omesso conseguimento del fine prefissato, si decise di introdurre maggiore flessibilità mediante il c.d. "Pacchetto Treu" (legge 24 giugno 1997, n. 196).

Esso, oltre ad apportare modifiche al contratto part-time e al contratto a tempo determinato, introduce i contratti per la fornitura e lo svolgimento di prestazioni di lavoro temporale, noto come lavoro interinale.

Con riguardo al part-time, si è cercato di venire incontro alle esigenze di giovani e donne residenti soprattutto nelle Regioni Meridionali.

Per quanto concerne i contratti a tempo determinato, il legislatore ha consentito la continuazione del contratto oltre il termine di scadenza predeterminato.

La nuova normativa sanzionatoria non ammette più la conversione del rapporto di lavoro a tempo indeterminato, in caso di continuazione del rapporto oltre il termine inizialmente statuito<sup>[25]</sup>.

Come già espresso, la vera novità del "Pacchetto Treu" consiste nell'introduzione del lavoro interinale<sup>[26]</sup> già radicato nelle realtà sovranazionali, nonché il

"contratto mediante il quale un'impresa di fornitura di lavoro temporaneo, di seguito denominata "impresa fornitrice", iscritta all'albo [...], pone uno o più lavoratori, di seguito denominati "prestatori di lavoro temporaneo", da essa assunti con il contratto [...], a disposizione di un'impresa che ne utilizzi la prestazione lavorativa, di seguito denominata "impresa utilizzatrice", per il soddisfacimento di esigenze di carattere temporaneo [...]"<sup>[27]</sup>.

La posizione del lavoratore è protetta da particolari garanzie: dall'obbligo di tutela della salute e di sicurezza sui luoghi di lavoro, al godimento per il suddetto lavoratore dei medesimi diritti sindacali riconosciuti agli altri lavoratori, fino alla parità di trattamento retributivo rispetto agli ulteriori lavoratori di pari qualifica dell'impresa.

In concreto, esso si presenta come uno strumento flessibile, finalizzato a venire incontro alle esigenze delle imprese, sotto il profilo della selezione del personale<sup>[27]</sup>.

Sul piano psicologico, il mancato rinnovo di un rapporto di lavoro interinale è socialmente accettato, e pertanto, l'azienda non viene ad essere accusata di "licenziamento facile"<sup>[28]</sup>.

Sebbene il "Pacchetto Treu" abbia apportato innovato la legislazione del lavoro, esso ha

faticato a consolidarsi per una serie di ragioni.

La principale motivazione attiene all'alto numero di decreti attuativi previsti dalla legge (25) ed ai costanti rinvii alla libera contrattazione delle parti sociali (13) per la reale determinazione della modalità di applicazione<sup>[29]</sup>.

Tuttavia, i problemi appena indicati risultano colmati dalla ridefinizione della disciplina dell'apprendistato: si intende favorire il rapporto scuola-lavoro mediante i tirocini professionali, e si incide sull'orario di lavoro, promuovendo il tempo parziale.

Con la nuova normativa, si amplia la platea di individui destinatari di tale contratto, comprendendo anche chi risulta in possesso di titoli superiori o attestati di qualifica.

Un aspetto fondamentale concerne le agevolazioni contributive: le aziende possono beneficiarne a condizione che gli apprendisti prendano parte ad attività esterne al contesto lavorativo.

Tale circostanza induce la dottrina a ritenere l'acquisizione della professionalità la sola "ragione del contratto"<sup>[30]</sup>.

Al fine di garantire l'efficacia di tale forma di alternanza, è introdotta la figura del "tutor aziendale", al quale compete integrare le relazioni tra lavoro e formazione.

L'intento di legare le due sfere, scolastica e lavorativa, rispondeva all'ambizioso progetto messo a punto a Lussemburgo, teso ad incrementare le competenze professionali ed elevare l'obbligo scolastico. L'incorporazione tra le due sfere, dunque, "comporta il passaggio dal classico modello sequenziale ad un modello circolare, con caratteristiche di flessibilità in grado di dotare il soggetto di crediti capitalizzabili e spendibili in ognuno dei sistemi"<sup>[31]</sup>.

Il legislatore del 2000 segue le medesime logiche: i passi compiuti fino a tale momento non sono ritenuti sufficienti per poter parlare di un sistema di formazione.

## **6. Lo spirito costruttivo della Legge Biagi**

La legge 14 febbraio 2003, n. 30<sup>[32]</sup>, nota come legge Biagi, diviene oggetto di un confronto politico sindacale e di un'intensa riflessione da parte della dottrina.

Occorre segnalare che il progetto iniziale di riforma del mercato del lavoro non partiva da una proposta di legge delega, bensì da una serie di disegni di legge di attuazione dei punti concettuali delineati nel Libro Bianco.

Con la legge in discussione, si intende riprendere l'operato precedente ("Pacchetto Treu") e creare le condizioni per una modernizzazione del mercato del lavoro, tesa ad assicurare uno sviluppo occupazionale di qualità.

In particolare, si mira a costruire mezzi moderni ed efficienti, in un'ottica di semplificazione procedurale, di servizi e tutele, mettendo a punto una solida regolamentazione in grado di bloccare il lavoro irregolare, avvalendosi di innovative tipologie contrattuali<sup>[33]</sup>.

Tale legge introduce nell'ordinamento italiano lo staff leasing, ossia la possibilità, per apposite agenzie, di concedere alle imprese non solo singoli lavoratori, ma interi settori aziendali da impiegare a tempo determinato.

Da ciò ne deriva un capovolgimento della logica del lavoro interinale, che si presentava come l'eccezione, e pertanto adatto a risolvere peculiari situazioni.

Lo staff leasing, invece, tende a scindere il lavoratore dall'impresa per mezzo di un intermediario, rappresentato dall'agenzia appaltatrice.

La legge Biagi, altresì, introduce il "lavoro a chiamata": l'impresa paga al lavoratore un'indennità di disponibilità e le ore lavorate; quest'ultimo si impegna ad espletare la prestazione in qualsiasi momento.

La terza tipologia contrattuale consiste nel job sharing: la singola attività lavorativa è ripartita tra due o più lavoratori, in base alle modalità determinate da essi.

Con riguardo alle collaborazioni coordinate e continuative, la legge Biagi interviene su due fronti.

Da una parte, riconosce ai lavoratori taluni diritti fondamentali (retribuzione, sospensione del rapporto in caso di malattia, applicabilità di norme a tutela della salute e della sicurezza, assicurazione contro gli infortuni); dall'altra, riserva la tipologia contrattuale solo a taluni soggetti, a determinate prestazioni, fissando una soglia massima per il corrispettivo<sup>[34]</sup>.

Al fine di contrastare l'impiego non corretto dei contratti sopraindicati, il legislatore ha introdotto il c.d. lavoro a progetto: il lavoratore si obbliga ad eseguire un progetto specifico, un programma o una fase, dopo aver definito la durata, i modi di esecuzione, i criteri ed il compenso con il datore di lavoro.

Una volta terminato il progetto, il rapporto cessa di esistere. In virtù dell'assenza di una definizione di "progetto, programma di lavoro o fase di esso", la giurisprudenza ha dato vita a interpretazioni così differenti da creare confusione<sup>[35]</sup>.

Con l'entrata in vigore della legge Biagi, si è assistiti alla conversione di un numero elevato di co.co.co. in contratti a progetto.

Tale transizione è avvenuta con facilità in presenza di una collaborazione autonoma.

Nei casi di mancata riconduzione della prestazione ad alcun progetto specifico sono sorte difficoltà e costanti violazioni della nuova normativa.

Al fine di colmare tali carenze, la circolare ministeriale n. 1 del 2004 ha precisato che il suddetto contratto non intendeva eliminare le co.co.co. implicandone la trasformazione in contratti d'opera, né riservava esse alle sole situazioni di obbligazioni di risultato.

La successiva circolare del Ministero (n. 17 del 2006) chiarisce che il progetto, il programma o la loro fase devono essere illustrati in modo tale da far sì che il collaboratore possa individuare i risultati e prevenire una variazione unilaterale degli stessi da parte del committente nel corso del contratto.

Il d.lgs. n. 276/2003 prescrive tre distinte forme di apprendistato: contratto di apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione; contratto di apprendistato professionalizzante per l'ottenimento di una qualificazione tramite formazione sul lavoro ed un apprendimento tecnico-professionale; contratto di apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione.

Alla legge in esame spetta il merito di aver dato vita alle c.d. Agenzie per il Lavoro, nonché imprese preposte al collocamento per il lavoro, alle quali è richiesta l'iscrizione in un apposito albo istituito presso il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali.

In definitiva, tale legge si propone di "combattere l'elusione delle protezioni, di riconquistare all'area del lavoro regolare e debitamente tutelato vaste plaghe del nostro

tessuto produttivo dove regna la simulazione o la pura e semplice evasione”<sup>136</sup>.

## 7. I disordini della Riforma Fornero

La più discussa riforma del mercato del lavoro è stata portata a compimento da parte del Governo tecnico insediatosi nel 2011, con la legge 28 giugno 2012, n. 92, a seguito di un iter di approvazione del disegno di legge governativo celere, ed al termine ricompensato da un voto parlamentare a larga maggioranza.

Tale legge non tratta in via diretta il tema della somministrazione di lavoro, ma gli interventi sulla fattispecie hanno indotto taluni a formulare questioni interpretative.

Una parte della dottrina<sup>137</sup> riconduce esse a due linee di intervento: da un lato, occorre chiedersi se la somministrazione di lavoro, nell’ambito delle svariate tipologie di lavoro flessibile, possa continuare a occupare una sua posizione autonoma e distinta, o se invece essa, abbia finito per diventare un’alternativa del lavoro a termine; dall’altro, invece, deve verificarsi l’eventuale rapporto con le modifiche poste in essere dal d.lgs. 2 marzo 2012, n. 24<sup>138</sup>.

In tale sede, appare necessario soffermarsi sulla prima questione.

La somministrazione di lavoro risulta essere, a parere di chi scrive, più soddisfacente rispetto al lavoro a termine.

Una prova è data dalla nuova formulazione dell’art. 1, comma 1, d.lgs. n. 368/2001 (“il contratto di lavoro subordinato è stipulato di regola a tempo determinato”) che attualmente recita: “il contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato costituisce la forma comune di rapporto di lavoro”.

Una corrente di pensiero scorge nel passaggio legislativo sopracitato<sup>139</sup> “un rafforzamento della centralità del contratto a tempo indeterminato e non la semplice regolarità/normalità della sua stipulazione”.

Un’altra posizione interpretativa, invece, invita a notare<sup>140</sup> che

“in verità, non risulta molto chiaro il significato dei termini usati dal legislatore in riferimento al contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato quale “contratto dominante” ovvero “forma comune del contratto di lavoro”, reputandolo per altro un

riferimento quantitativo che qualitativo, nel senso che il contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, quantomeno secondo le intenzioni del legislatore, dovrebbe continuare ad essere la forma contrattuale più diffusa”.

Per quanto concerne il rapporto di lavoro a progetto, il legislatore ha introdotto una definizione più ristretta di “progetto” rispetto a quella originaria.

Esso, infatti, deve essere descritto nel contratto con individuazione del “suo contenuto caratterizzante e del risultato finale che si intende conseguire”.

Tuttavia, permane la questione teorica relativa all’identificazione dell’oggetto dell’obbligazione in ordine al progetto.

Sotto tale profilo, prevale l’approccio<sup>[41]</sup> che ravvisa l’oggetto dell’obbligazione non nel progetto, ma nella prestazione d’opera (art. 409 c.p.c.).

La legge in esame apporta pochi correttivi alla disciplina dell’apprendistato.

Essa elimina il contratto di inserimento, che figurava come antagonista dell’apprendistato e interviene sulla durata minima del contratto portandola a sei mesi.

Tale intervento risponde ad una forte esigenza manifestata dalle parti sociali, che richiedevano al legislatore di riaffermare l’importanza dell’elemento formativo<sup>[42]</sup>.

Lo stesso discorso vige per il contratto part-time: la disciplina viene integrata colmando una lacuna della previgente disciplina e conferendo alle parti sociali l’individuazione di condizioni e modalità con le quali anche il lavoratore è legittimato a richiedere l’eliminazione ovvero la modifica delle clausole elastiche e delle flessibili.

Talune perplessità sono state manifestate in relazione alle modifiche apportate dalla legge n. 92/2012 al lavoro autonomo.

Il legislatore avalla la tesi espressa dagli organi di informazione nazionale che considera la suddetta categoria di lavoratori come soggetti privi di rappresentanza sindacale e di diritti<sup>[43]</sup>, concedendo una risposta volta alla solidità dei rapporti, mediante la loro conversione in contratti di collaborazione a progetto, e poi, tramite il meccanismo della doppia presunzione, di lavoro subordinato.

Sul versante della regolamentazione delle collaborazioni autentiche non risponde a numerosi interrogativi.

Essa risulta lacunosa anche sul tema del calcolo del compenso, che rimane ancorato alle logiche del mercato.

La Riforma Fornero presenta un limite: essa si pone come calibrata, quando in realtà delude quasi tutte le categorie di lavoratori.

In concreto, essa non risulta tecnicamente inidonea, ma concettualmente errata, in quanto fondata sulla convinzione di poter racchiudere la gamma delle tipologie contrattuali e dare vita ad un unico modello formale<sup>[44]</sup>.

La modifica del quadro giuridico di regolazione dei rapporti di lavoro rimane – a giudizio di chi scrive – un'operazione complessa.

Il principale merito della Riforma è quello di essersi impegnata in un'operazione tanto problematica quanto determinante per il rilancio dell'Italia.

## **8. Il Jobs Act: verso la flessione della tutela del lavoro**

Il progetto del nuovo Esecutivo, che si pone come “governo di legislatura”, è incentrato su di uno spirito innovativo in materia di mercato del lavoro.

Le politiche riferite ricevono immediatamente il favore dell'OCSE<sup>[45]</sup>, che così le riassume:

“[...] La priorità assoluta resta la riforma del mercato del lavoro, la cui eccessiva rigidità rappresenta un ostacolo alla creazione di posti di lavoro e ad una migliore corrispondenza tra competenze ed esigenze del mercato del lavoro. L'obiettivo del Governo è di portare a termine questo compito entro la metà del 2015. Per migliorare, ad esempio, l'efficacia delle politiche attive del mercato del lavoro, ha deciso di trasferirne la competenza dalle regioni allo stato. Il Governo intende inoltre contrastare le debolezze strutturali esistenti in altri ambiti, quali la concorrenza e la regolamentazione, grazie ad un progetto di riforme di ampio respiro da attuare nei prossimi due anni. Tali iniziative sono necessarie per rilanciare la produttività e rimettere l'economia sulla strada di una crescita duratura. Se pienamente attuate, potrebbero determinare un incremento del PIL pari al 6% entro i prossimi 10 anni” [...].

La Riforma in questione, che investe numerosi fronti del diritto del lavoro, è etichetta con denominazione di “Jobs Act”, evocativa della struttura legislativa tracciata da Barack Obama (“American Jobs Act”).

In particolare, con il termine “Jobs Act” devono intendersi due distinti atti: il primo è un decreto-legge basato prevalentemente sulla liberalizzazione del contratto a termine; il secondo è un disegno di legge delega recante un esteso disegno di riforma delle differenti tipologie di contratti di lavoro subordinato, oltre alla rielaborazione e all’aggiornamento di altri rapporti di lavoro.

Con la soppressione delle causali giustificatrici dell’apposizione del termine e delle ragioni oggettive per la proroga, il legislatore altera l’intero impianto della disciplina del contratto a tempo determinato.

Nella prospettiva del legislatore del 2014, la flessibilità del mercato del lavoro dovrebbe essere bilanciata dalle garanzie di cui godono i lavoratori titolari di un rapporto di lavoro subordinato.

Tuttavia, come espresso in dottrina<sup>[46]</sup>, si assiste ad una parziale realizzazione del bilanciamento desiderato fortemente dal legislatore.

I contratti a termine pongono i lavoratori in una condizione di inferiorità rispetto ai datori di lavoro: la continuazione del rapporto di lavoro dipende da una libera ed arbitraria decisione del datore di lavoro di prorogare o rinnovare il contratto.

Occorre tenere conto che la regola della causalità non è stata solo abolita, ma sostituita da un criterio che potrebbe risultare più efficace.

Dalla condizione qualitativa attinente al singolo rapporto, infatti, si è passati ad un limite quantitativo ricondotto all’intero organico che vieta di assumere a termine un numero di lavoratori superiore al 20% dei dipendenti a tempo indeterminato.

Una parte della dottrina<sup>[47]</sup> ritiene che il legislatore, procedendo in tale modo, abbia voluto introdurre un limite compatibile con l’attuale realtà del mercato del lavoro.

Pertanto, la fattispecie è impiegata non tanto per rispondere a ragioni a ragioni transitorie, quanto piuttosto come un mezzo di organizzazione del lavoro.

Il d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81, si contraddistingue per il superamento dello schema contrattuale delle collaborazioni a progetto ideate dalla legge Biagi.

La scomparsa delle stesse però non deve indurre a pensare ad un ritorno delle risalenti collaborazioni coordinate e collaborative.

Sebbene il Jobs Act intenda sovvertire il mercato del lavoro, si ritorna a discutere di stabilizzazione dei contratti precari.

Al fine di “promuovere la stabilizzazione della occupazione mediante il ricorso a contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato”, i datori di lavoro privati che procedano all’assunzione con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato di loro collaboratori e di soggetti titolari di partita IVA possono godere di una sanatoria inerente “l’estinzione degli illeciti amministrativi, contributivi e fiscali connessi all’erronea qualificazione del rapporto di lavoro”<sup>[48]</sup>.

Per quanto concerne il lavoro a tempo parziale, le novità apportate dal Jobs Act sono numerose. Innanzitutto, il legislatore non menziona più la classica tripartizione orizzontale, verticale e misto, che non riveste più rilevanza giuridica.

La realtà innovazione però consiste nell’assorbimento delle “clausole flessibili” nelle “clausole elastiche”.

Quest’ultime, dunque, recepiscono sia “la variazione della collocazione temporale della prestazione lavorativa” sia “la variazione in aumento della sua stessa durata”.

Con riguardo all’apprendistato, la scelta del Governo di ricondurre l’istituto nel contesto del testo organico delle tipologie contrattuali non trova particolare riscontro.

L’apprendistato tracciato dal Jobs Act è fondato sulla valorizzazione del metodo dell’alternanza formativa.

Il legislatore, dunque, sembra non cogliere l’anima dell’istituto, consistente nell’integrazione tra sistema di istruzione e formazione e mercato del lavoro<sup>[49]</sup>.

## **9. L’intreccio lavoro-salute nell’emergenza epidemiologica da Covid-19**

La crisi pandemica da Covid-19 ha investito l’Italia non solo a livello sanitario, ma anche

su quello socioeconomico.

Al fine di arginare la situazione, l'Esecutivo ha emanato una gamma di provvedimenti<sup>[50]</sup>, tra cui quelli relativi alla limitazione delle attività economiche, reputati indispensabili per tutelare la salute degli individui.

In particolare, i provvedimenti in questione miravano a garantire i “servizi essenziali”, pubblici e privati, arrestando così tutte le altre attività.

Il Governo nazionale, dunque, si è trovato costretto a decidere tra il blocco delle attività produttive e la preservazione della salute collettiva, ossia tra il lavoro e la salute.

I provvedimenti disciplinanti le attività da svolgere hanno seguito l'andamento dei dati epidemiologici, trasmessi quotidianamente.

La prima categoria di attività ritenute “essenziali” è connessa all'emergenza sanitaria, in quanto inerente non solo all'erogazione delle prestazioni sanitarie, bensì anche alla produzione di apparecchi sanitari e dispositivi di protezione individuale<sup>[51]</sup>.

La seconda categoria di attività consentite concerne i servizi necessari a garantire il reperimento dei beni vitali (alimenti e medicinali).

Per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni e per la gran parte del settore privato, il c.d. lavoro agile (smart working) diviene la modalità ordinaria di lavoro.

Al fine di ogni dubbio sulle singole attività consentite, il legislatore italiano ha ritenuto necessario ricorrere ai codici ATECO. La predetta scelta è entrata in collisione con la realtà.

La classificazione ATECO concede una rappresentazione astratta e poco credibile delle attività economiche e produttive che risultano raccolte secondo le logiche di una “geografia del lavoro” vecchia, poiché ancora concentrata sulla distinzione tra settore primario (agricoltura e pesca), settore secondario (manifattura e costruzioni) e settore terziario (commercio e servizi)<sup>[52]</sup>. Nel tutelare taluni diritti costituzionali, il legislatore ne ha compressi altri.

Prendendo come esempio il bene giuridico della “tutela giurisdizionale dei diritti”, le attività processuali sono state rinviate sine die, pur potendo ricorrere allo strumento

tecnologico, attualmente considerato come l'unico mezzo efficace per evitare una paralisi della giustizia.

Tale situazione ha prodotto gravi conseguenze non solo per i professionisti del settore, ma anche per le parti in causa.

Da tale scenario affiora che i servizi reputati "essenziali" nelle situazioni di normalità non coincidono con quelli considerati oggi necessari per proteggere la vita degli esseri umani.

A seguito della difficile scelta tra lavoro e salute, il legislatore ha dovuto mettere a punto appropriate tutele per ciascun'attività produttiva.

Le gravi conseguenze igienico-sanitarie si sono riversate anche nei luoghi di lavoro: da qui, la necessità di evitare, o quantomeno ridurre, in rischio di contagio in tali ambienti.

Occorre marcare che la tutela del lavoro si è concretizzata a favore dei dipendenti a tempo indeterminato, mentre si è realizzata solo in parte nei confronti dei lavoratori occupati per un breve periodo o autonomi.

Sotto il profilo delle fonti, oltre alle disposizioni governative riferite a tutto il territorio nazionale, le parti sociali hanno predisposto il "Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro".

La normativa governativa include prettamente le norme sulla limitazione della presenza dei lavoratori in azienda. Il Protocollo, invece, contempla principalmente le misure igienico-sanitarie e organizzative interne ai luoghi di lavoro<sup>[53]</sup>.

Tra quest'ultimi rientrano le strutture sanitarie. L'OMS e l'International Labour Organization hanno avviato uno studio per vagliare l'impatto dell'emergenza sanitaria sulla salute mentale degli operatori sanitari.

Tale idea nasce dalla consapevolezza che tali soggetti sono le reali "vittime" dell'epidemia, in quanto esposti a elevati livelli di stress.

Stando ad una corrente di pensiero<sup>[54]</sup>, il dato preoccupante consiste nella "grave lesione del principio solidaristico comprovato dal fenomeno di isolamento e abbandono di intere categorie professionali durante l'emergenza Covid-19".

Le esperienze maturate in tale epoca, a parere di scrive, potranno tornare utili per rivedere la regolamentazione del lavoro.

## 10. Il lavoro minorile in Italia: una “piaga” sociale da reprimere

Il lavoro minorile è un fenomeno ampiamente presente non solo negli Stati arretrati, ma anche in quelli più avanzati<sup>[55]</sup>.

L’Unificazione italiana, avvenuta nel 1861, aveva abrogato tutte le norme protettive del lavoro, tra cui l’ordinanza vicereale del 7 dicembre 1843, in vigore nelle province del Lombardo-Veneto, che fissava in dieci ore giornaliere il limite massimo di lavoro per i minori di età inferiore ai dodici anni e vietava per questi il lavoro notturno, nelle fabbriche in cui operavano più di venti operai adulti.

In seguito, era stata emanata la legge 20 novembre 1859, n. 3755, che sanzionava l’impiego di minori, con età inferiore ai dieci anni, nelle miniere.

A tale situazione, si aggiungeva la freddezza dei datori di lavoro che preferivano sovraccaricare di lavoro minori e donne piuttosto che avvalersi dei macchinari moderni.

Nel dicembre 1970, in occasione della presentazione al Senato di un progetto di Codice sanitario, era stato avanzato un primo disegno di legge sul lavoro dei minori nelle cave, opifici e miniere.

In realtà, solo tre articoli (129-131) erano riservati a tale questione.

Esso stabiliva a nove anni l’età minima di accesso al lavoro (a patto che non apportasse pericoli), previo rilascio di un attestato di vaccinazione e di un certificato medico appurante l’idoneità fisica per i minori di età compresa tra i nove ed i sedici anni; vietava il lavoro notturno (dalle 21 alle 5) fino ai quattordici anni e prevedeva un numero massimo di ore lavorative (otto per i minori dai nove ai dodici anni, dieci per quelli aventi dai dodici ai sedici anni), con una sosta di due ore per tutti ed il riposo infrasettimanale.

Qualche anno dopo, il Ministro dell’agricoltura, industria e commercio, Gaspare Finali, in un progetto di legge sulle miniere e le cave, mise a punto talune disposizioni sull’età, il tempo e le modalità di lavoro dei minori in tali luoghi; esso però non giunse alla pubblica discussione.

Al fine di apprendere lo stato di fanciulli e donne, il Ministro dell'agricoltura decise di inviare presso le prefetture una circolare, racchiudente un apposito questionario composto da quattordici quesiti. In ragione degli esiti insoddisfacenti, il ministro Cairoli ripropose l'inchiesta, ottenendo una larga maggioranza di consensi.

Con la circolare del 25 luglio 1879, n. 45, si assoggettava ad una sorta di referendum preventivo un progetto di legge già predisposto, in modo tale da consentire ai soggetti interessati la possibilità di emettere critiche.

Alla vigilia della caduta del secondo ministero Cairoli, Marco Minghetti e Luigi Luzzatti inviarono alla Presidenza della Camera un disegno di legge sul lavoro dei minori e delle donne.

Rispetto ai precedenti, tale progetto risultava più ampio e completo.

Una volta ripresentato in Parlamento, esso fu sorpassato dal disegno di legge di iniziativa ministeriale presentato da Luigi Miceli, Ministro dell'agricoltura, di comune accordo con Agostino Depretis.

Tale disegno di legge trovava il favore degli imprenditori, poiché non intaccava gli interessi degli stessi in ordine allo sfruttamento della forza lavoro.

Sebbene andasse incontro all'apparato industriale, non pervenne alla discussione in Parlamento.

Con la nomina di Domenico Berti, il Governo Depretis intese introdurre un programma di legislazione sociale.

Il disegno di legge delineato dal nuovo Ministro dell'agricoltura si palesava privo di novità e superficiale, tanto da non riservare attenzione alla donna ed al lavoro notturno.

Il predetto progetto conobbe numerose modifiche da parte dell'Ufficio Centrale del Senato, che aggravarono la situazione: fu abbassata l'età minima e aumentate le ore lavorative.

Il progetto Berti rimase negli Uffici del Senato per quasi due anni, fino alla fine del 1885.

Con 190 voti favorevoli, tale progetto fu accolto; ad esso seguì la nuova legge<sup>[56]</sup> sul lavoro dei fanciulli: una normativa che riassumeva l'operato attuato negli anni precedenti e negava protezione alle donne.

Su tale legge aveva pesato l'ostilità della classe industriale, la quale rigettava ogni forma di intromissione statale nel rapporto tra operai ed imprenditori.

Tre ordini del giorno approvati dalla Camera indussero il Parlamento a regolamentare l'operato delle donne, a presentare una relazione annuale sull'impatto della legge e ad armonizzare le disposizioni sul lavoro dei minori con quelle sull'educazione. In tale momento storico, solo la seconda proposta fu accolta.

Il direttore della Divisione industria e commercio, Antonio Monzili, espose uno schema di regolamento che andava a migliorare nettamente la legge varata in precedenza: furono aggiunte norme preventive per la sicurezza dei minori e un elenco includente le industrie insalubri e nocive.

Esso fu sottoposto all'approvazione del Consiglio dell'industria e del commercio, reputato il più competente a pronunciarsi sulle norme di regolamento.

Con quest'ultimo<sup>[57]</sup>, fu delineata la nozione di opificio industriale, inteso come il luogo in cui si espletavano lavori manuali di natura industriale, tramite l'impiego di un motore meccanico, a prescindere dal numero di operai.

Il lavoro notturno fu equiparato a quello insalubre, anche se ristretto ai minori di dodici anni, con il limite massimo di sei ore lavorative per coloro aventi dai dodici ai quindici anni.

La legge italiana del 1986 – a differenza delle altre leggi europee – era scarsa nei contenuti.

Oltre a prevedere poche deroghe ed eccezioni, non regolava il lavoro delle donne e taceva sul lavoro festivo dei minori. In campo internazionale, per la prima volta, la questione della tutela del lavoro minorile e femminile fu discussa nella Conferenza di Berlino del 1890.

In tale occasione, i rappresentanti italiani votarono contro la limitazione a sei ore del lavoro dei minori di quattordici anni, contro il riposo settimanale e per ultimo contro

l'abolizione del lavoro notturno<sup>[58]</sup>.

In linea generale, la legge del 1986, pur essendo inferiore rispetto alle leggi sociali vigenti in ulteriori Paesi, costituiva un primo passo in avanti verso nuovi scenari normativi e sociali.

L'idea di contrastare il fenomeno del lavoro minorile iniziò a prendere forma nel 1904, con l'innalzamento dell'obbligo scolastico dai nove ai dodici anni.

L'inosservanza della legge da parte degli imprenditori e delle famiglie condusse al Testo Unico<sup>[59]</sup>, fiorente di deroghe relative all'impiego dei minori.

Una svolta si ebbe con l'entrata in vigore della Costituzione Repubblica; l'art. 37 Cost., alla luce della prospettiva internazionale<sup>[60]</sup>, assunse il seguente tenore: "La Repubblica tutela il lavoro dei minori con speciali norme e garantisce ad essi, a parità di lavoro, il diritto alla parità di retribuzione".

La legge 26 aprile 1934, n. 653, costituisce la base della normativa vigente, poi modificata con la legge 29 novembre 1961, n. 1325, che determina i limiti di età a quattordici anni.

A distanza di trent'anni, fu promulgata la legge 17 ottobre 1967, n. 977<sup>[61]</sup> ("Tutela del lavoro dei fanciulli e degli adolescenti"), che fissa a quindici anni<sup>[62]</sup> l'ammissione al lavoro dei minori e separa in via definitiva la disciplina legale di essi da quella femminile, conformandosi così al dettato costituzionale<sup>[63]</sup>.

All'inizio degli anni Settanta del XX secolo, l'OIL tenta di ordinare le Convenzioni e le Raccomandazioni fino ad allora adottate, consolidandole in un'unica coppia di provvedimenti, che rappresentano il principale punto di riferimento in materia di età minima di accesso al lavoro<sup>[64]</sup>.

## 11. Considerazioni conclusive

In uno Stato in crisi occupazionale, che attualmente conosce un alto numero di soggetti disoccupati, parlare di una "Repubblica fondata sul lavoro" potrebbe apparire insolito: è netta la distanza tra l'affermazione dell'art. 1 della Costituzione e la delicata realtà economica e sociale dell'Italia.

Stando ai ragionamenti dei Padri Costituenti, il lavoro avrebbe dovuto essere il principio

ispiratore del nuovo ordinamento costituzionale. La scelta di conferire centralità al lavoro derivava dalla necessità di allontanarsi definitivamente dal fascismo e dare vita ad una nuova epoca.

Dal 1948 in poi, il legislatore ha tentato di regolamentare la materia in esame attraverso una serie di riforme lacunose. Verso la fine degli anni '90, taluni ritenevano che il "Pacchetto Treu", avrebbe rappresentato la svolta.

Al contrario, esso assunse un'importanza parziale, come peraltro dimostrano "le alterazioni nel passaggio fra il progetto iniziale del governo, l'accordo sindacale e la legge approvata dal Parlamento"<sup>165</sup>.

D'altro canto, anche le linee di riforma tracciate nel Libro Bianco del 2001 sono state realizzate solo in parte tramite la promulgazione della legge 14 febbraio 2003, n. 30, e conseguenti decreti di attuazione. A differenza della normativa sopramenzionata, discussa in termini politici e legislativi, la riforma Biagi è stata oggetto di pungenti critiche da parte di analisti di tutti gli orientamenti politico culturali.

I primi critici della legge delega hanno sostenuto che il lavoro veniva a collocarsi fuori dalla sfera di produzione e di modalità di acquisizione di una prestazione lavorativa<sup>166</sup>.

Occorre segnalare che le riforme in discussione sono sorte nel quadro della strategia per l'occupazione (1997), conducente alla strategia di Lisbona (2000), dalla quale ne sono scaturite, a livello comunitario, le linee guida e gli obiettivi per la riforma del mercato del lavoro, con l'intento di rendere l'Europa economicamente più competitiva<sup>167</sup>.

Con le suddette riforme, i propositi europei non trovano concretizzazione: non soltanto si assiste ad un'eccessiva presenza di tipologie contrattuali tali da mettere in discussione la leadership del lavoro standard, ma tale scenario provoca una brusca crescita della precarietà, a causa delle minori garanzie accordate ai lavoratori assunti con contratto atipico.

Le modifiche apportate dal legislatore in tale periodo storico avrebbero dovuto incrementare i tassi di occupazione regolare, sopprimere le inefficienze del mercato del lavoro, incentivare la qualità e la produttività dello stesso.

In realtà, il panorama lavorativo finisce per conoscere altri fattori, quali la mobilità, il rischio e l'instabilità.

La più recente riforma del mercato del lavoro avviata nel 2012 si è invece contraddistinta per i propositi di revisione. Tuttavia, il clima di dissenso generale ha coperto taluni aspetti positivi della suddetta riforma: per la prima volta, vengono affrontate materie fino ad allora reputate ingestibili, tra cui la flessibilità in uscita.

Particolare rilevanza viene assunta, a parere di chi scrive, dall'art. 20, comma 1, della legge n. 92/2012, il quale riconosce al lavoratore il diritto di modificare l'impegno temporale variabile concordato con il datore di lavoro.

Tale novità consente così alla madre lavoratrice di rifiutare il cambio di turno o l'attività aggiuntiva in presenza di un giustificato motivo, nonché la cura del figlio.

In tale contesto, trova margine la modifica dell'art. 32 del testo unico sulla maternità e paternità (d.lgs. n. 151/2001): si ammette un utilizzo dei congedi parentali frazionato sino all'intera giornata lavorativa, ma non per singole ore.

Come osservato da una parte della dottrina, la misura sopracitata costituisce “una grande chance per una conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare” e la sua portata bidirezionale mira a “modificare la flessibilità del tempo di lavoro a vantaggio delle donne”<sup>[68]</sup>.

Le buone intenzioni dell'Esecutivo del 2014 sono venute meno una volta resosi conto della difficoltà di pervenire ad un equilibrio tra le dinamiche occupazionali sottese agli strumenti contrattuali a disposizione di imprese e lavoratori<sup>[69]</sup>.

Trascurando tale dato, permane il paradosso di una “rivoluzione” copernicana realizzata a vantaggio delle future generazioni, ma che non tutela la categoria destinataria<sup>[70]</sup>.

Sempre al Governo del 2014 è toccato dare avvio alla seconda fase della “Garanzia giovani”, nonché una delle più ampie strategie di politica attiva del lavoro compiute in Italia su scala nazionale.

Sotto il profilo degli inserimenti nei percorsi formativi o professionali, l'attuazione della stessa è risultata deludente.

La ratio di tale strategia è duplice: da un lato, reinserire nel mercato del lavoro il maggior numero di giovani; dall'altro, rivedere l'intero operato dei servizi per l'impiego.

In un suo celebre saggio<sup>[71]</sup>, Costantino Mortati offre una concezione del lavoro allo stesso tempo eroica e sacrificale.

Il lavoro è dominio sul mondo, ma anche disciplina. È da qui che il legislatore deve partire per mettere a punto una valida riforma in materia di lavoro.

---

## Note e riferimenti bibliografici

---

- [1] M. MAZIOTTI, Lavoro (dir. cost), in Enc. del dir., Milano, 1973, 339 ss.
- [2] L. MICCO, Lavoro e utilità nella Costituzione, Torino, 1966, 161 ss.
- [3] C. ESPOSITO, Commento all'art. 1 della Costituzione, in Id., La Costituzione italiana, Saggi, Padova, 1954, 12.
- [4] G. U. RESCIGNO, Lavoro e Costituzione, in Diritto pubblico, n. 1, 2009, 34.
- [5] H. ARENDT, Vita activa. La condizione umana, trad. it. di S. FINZI, Milano, 1994, 10 ss.
- [6] Sul punto, M. LUCIANI, Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana, in [associazioneitalianadeicostituzionalisti.it](http://associazioneitalianadeicostituzionalisti.it), 2011, 43, osserva come la vicenda socioeconomica e culturale conducente all'abbandono dello schiavismo e all'avvento dell'etica giudaico-cristiana abbia turbato l'idea stessa di libertà. Egli afferma che "se nella società antica era realmente libero sol chi si sottraeva al giogo del lavoro, in quella giudaico-cristiana non può più essere così, perché nella società antica quella libertà era acquisita ad un prezzo che ormai non può più essere pagato".
- [7] C. MORTATI, Articolo 1, in Commentario della Costituzione, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1975, 10.
- [8] M. LUCIANI, Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare lo Repubblica democratica sul lavoro, in Raccolta di scritti in onore di Luigi Arcidiacono, 2010, 2023.
- [9] In particolare, T. CASADEI, I diritti sociali un percorso filosofico-giuridico, Firenze, 2012, 28, ritiene che la categoria dei diritti sociali si presenti come una figura costitutivamente in "bilico".
- [10] A. GUALDANI, Diritto dei servizi sociali, Torino, 2018, 17.
- [11] L. MENGONI, I diritti sociali, in Arg. dir. lav., 1998, cit., 132.
- [12] S. GIUBBONI, Il primo dei diritti sociali. Riflessioni sul diritto al lavoro tra Costituzione italiana e ordinamento europeo, in Centro Studi di Diritto del Lavoro Europeo "Massimo D'Antona", n. 46, 2006, 6- 7.
- [13] F. SIRCHIA, Lavoro (diritto al), in Nov. dig. it., vol. IX, 1963, 524.
- [14] Sul punto, si veda A. BALDASSARE, Diritti sociali, Enc. giur. Treccani, Roma, 1989.
- [15] A. APOSTOLI, L'ambivalenza costituzionale del lavoro tra libertà individuale e diritto sociale, Milano, 2005, cit., 85.
- [16] Corte cost. sent. 9 giugno 1965, n. 45.
- [17] F. MODUGNO, I "nuovi diritti" nella Giurisprudenza, Torino, 1995, 66.
- [18] U. ROMAGNOLI, Il diritto del lavoro nel prisma del principio dell'uguaglianza, in Costituzione, lavoro, pluralismo sociale, a cura di M. Napoli, Milano, 1998, 15.
- [19] La distinzione tra diritti sociali attribuiti indistintamente e diritti riconosciuti in maniera differente, corrispondente ai diritti essenziali e secondari, è delineata da B. PEZZINI, La decisione sui diritti sociali. Indagine sulla struttura costituzionale dei diritti sociali, Milano, 2001, 126-127.
- [20] M. CAVINO, Dignità e Costituzione: la centralità del lavoro per il pieno sviluppo della persona umana, in Dignità, eguaglianza e Costituzione, Trieste, 2019, 25.
- [21] C. TRIPODINA, Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza, Torino, 2013, 255.
- [22] M. CRISTOFARO, La Costituzione e il reddito minimo garantito, in Forum di Quaderni costituzionali – n. 6,

2018, 23.

[23] G. ORLANDINI, I diritti fondamentali dei lavoratori nella giurisprudenza della Corte di giustizia, in [europeanrights.eu](http://europeanrights.eu), 2014, 16.

[24] Sui rapporti tra OIL E UE, si veda G. MERONE, *Le relazioni tra l'Unione Europea e l'Organizzazione Internazionale del Lavoro*, Roma, 2008, 81-114.

[25] Ai sensi dell'art. 12 di tale legge: "Se il rapporto di lavoro continua dopo la scadenza del termine inizialmente fissato o successivamente prorogato, il datore di lavoro è tenuto a corrispondere al lavoratore una maggiorazione della retribuzione per ogni giorno di continuazione del rapporto pari al 20 per cento fino al decimo giorno successivo, al 40 per cento per ciascun giorno ulteriore. Se il rapporto di lavoro continua oltre il ventesimo giorno in caso di contratto di durata inferiore a sei mesi ovvero oltre il trentesimo negli altri casi, il contratto si considera a tempo indeterminato dalla scadenza dei predetti termini. Qualora il lavoratore venga riassunto a termine entro un periodo di dieci giorni ovvero venti giorni dalla data di scadenza di un contratto di durata, rispettivamente, inferiore o superiore ai sei mesi, il secondo contratto si considera a tempo indeterminato. Quando si tratti di due assunzioni successive a termine, il rapporto di lavoro si considera a tempo indeterminato dalla data di stipulazione del primo contratto".

[26] Si ricordi che, la legge 23 ottobre 1960, n. 1369, vietava l'intermediazione, ossia l'interposizione di terzi nel rapporto tra l'impresa ed il lavoratore.

[27] In tale senso, l'art. 8, comma 3, di tale legge prevede che "le agenzie regionali per l'impiego di cui all'articolo 24 della legge 28 febbraio 1987, n. 56, possono stipulare, con i soggetti di cui all'articolo 2, convenzioni che prevedano lo svolgimento da parte di questi ultimi di attività mirate a promuovere il reinserimento lavorativo dei titolari dell'indennità di mobilità mediante l'effettuazione di prestazioni di lavoro temporaneo [...]. La convenzione può prevedere lo svolgimento di attività formative che possono essere finanziate a carico del Fondo [...]".

[28] A. IACHINO, F. MEALLI, T. NANNICINI, *Il lavoro interinale in Italia. Trappola del precariato o trampolino verso un impiego stabile*, Firenze, 2004, 15.

[29] M. DI PACE, *Il "Pacchetto Treu", un anno dopo*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n. 4, 1998, 513.

[30] G. FALASCA, *Dal protocollo un rilancio dell'apprendistato?* in *Le riforme del lavoro. Dalla legge finanziaria 2007 al protocollo sul welfare*, Matelica, 2007, 89.

[31] D. GAROFALO, *Il sistema integrato di formazione professionale*, Bari, 2001, cit., 62.

[32] Si ricordi che, l'attuazione della legge delega avvenne con l'emanazione del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276.

[33] A. SERVIDORI, *Dal Libro bianco alla Legge Biagi: come cambia il lavoro*, Soveria Mannelli, (CZ), 2004, 43.

[34] M. LAMELAS, G. RODANO, *Regolazione e mercato del lavoro: un appraisal della "legge Biagi"*, in *Politica Economica*, n. 1, 2005, 4.

[35] Trib. Milano 2 agosto 2006 ("Per mancata indicazione del progetto si deve intendere sia la mancata indicazione formale del contenuto del progetto o programma sia la non configurabilità di un effettivo progetto. Nel caso di specie, nel contratto di collaborazione sottoscritto dalle parti, quest'ultimo è definito come "monitoraggio delle opinioni, tendenze e grado di soddisfazione dei consumatori". Appare evidente come il progetto non possa ritenersi adeguatamente descritto, consistendo nella semplice descrizione del contenuto delle mansioni attribuite al lavoratore, senza alcun accenno all'obiettivo che si intende raggiungere ed alle attività ad esso prodromiche e funzionali al suo conseguimento. Nel caso di specie il preteso programma o progetto, invece di essere individuato come realizzazione di un preciso e circostanziato piano di lavoro o risultato, consiste semplicemente nella messa a disposizione dell'attività lavorativa del collaboratore").

[36] P. ICHINO, *L'anima laburista della legge Biagi. Subordinazione e "dipendenza" nella definizione della fattispecie di riferimento del diritto del lavoro*, in *Giustizia Civile*, n. 4, 131.

[37] M. LAMBERTI, *La somministrazione di lavoro*, in *Il nuovo mercato del lavoro: dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, a cura di M. CINELLI, G. FERRARO, O. MAZZOTTA, Torino, 2013, 73.

[38] D.lgs. 2 marzo 2012, n. 24 ("Attuazione della direttiva 2008/104/CE, relativa al lavoro tramite agenzia

interinale”).

[39] F. BANO, Il contratto dominante e la noia del posto fisso, in *Lav. Dir.*, 2012, 505.

[40] G. MIMMO, Le Nuove disposizioni sul contratto a tempo determinato e sul contratto a progetto, Relazione tenuta al corso di aggiornamento professionale per avvocati Inps. “Le recenti riforme in tema di diritto del lavoro e di processo civile”, 2012, 3.

[41] A PERULLI, Il lavoro a progetto tra problema e sistema, in *Lav. Dir.*, 2004, 92.

[42] L. GIANANTI, Il contratto di apprendistato, in *Guida alla Riforma Fornero, I, Quaderni di wiikilabour*, 2012, 37.

[43] S. BOLOGNA, D. BANFI, Vita da Freelance. I lavoratori della conoscenza e il loro futuro, Milano, 2011, 125.

[44] M. TIRABOSCHI, I paradossi di una riforma sbagliata (e che si farà, anche se non piace a nessuno), in *Adapt Labour Studies*, n. 2, 2012, p. 4.

[45] OCDE, Studi Economici dell’Ocse, Italia, febbraio 2015.

[46] M. BROLLO, La flessibilità del lavoro a termine dopo il “Jobs Act”, in *Arg. dir. lav.*, n. 3, 2014, 566.

[47] G. LUDOVICO, Contratto a tempo determinato versus contratto a tutele crescenti, in *Adapt*, n. 14, 9.

[48] Ai sensi dell’art. 54, comma 1, del suddetto decreto legislativo, i benefici possono essere usufruiti in presenza di due condizioni: a) i lavoratori interessati alle assunzioni sottoscrivano, con riferimento a tutte le possibili pretese riguardanti la qualificazione del pregresso rapporto di lavoro, atti di conciliazione in una delle sedi di cui all'articolo 2113, quarto comma, del codice civile, o avanti alle commissioni di certificazione; b) nei dodici mesi successivi alle assunzioni di cui al comma 2, i datori di lavoro non recedano dal rapporto di lavoro, salvo che per giusta causa ovvero per giustificato motivo soggettivo”.

[49] M. TIRABOSCHI, Prima lettura del d.lgs. n. 81/2015 recante la disciplina organica dei contratti di lavoro, in *Adapt*, n. 45, 2015, 16.

[50] Il 31 gennaio 2020, il Governo italiano ha proclamato lo stato di emergenza e messo in atto le prime misure contenimento del contagio sull'intero territorio nazionale.

[51] Ai sensi dell’art. 2, comma 5, del D.P.C.M. 10 aprile 2020: “è sempre consentita l’attività di produzione, trasporto, commercializzazione e consegna di farmaci, tecnologia sanitaria e dispositivi me-dico-chirurgici nonché di prodotti agricoli e alimentari”.

[52] M. TIRABOSCHI, L’emergenza sanitaria da Covid-19 tra codici ATECO e sistemi di relazioni industriali: una questione di metodo, in *Adapt*, n. 93, 2020, 15.

[53] Per le attività di produzione, tali misure, aggiornate al 24 aprile, raccomandano quanto segue: sia attuato il massimo utilizzo da parte delle imprese di modalità di lavoro agile per le attività che possono essere svolte al proprio domicilio o in modalità a distanza; siano incentivate le ferie e i congedi retribuiti per i dipendenti nonché gli altri strumenti previsti dalla contrattazione collettiva; siano sospese le attività dei reparti aziendali non indispensabili alla produzione; assumano protocolli di sicurezza anti-contagio e, laddove non fosse possibile rispettare la distanza interpersonale di un metro come principale misura di contenimento, con adozione di strumenti di protezione individuale; siano incentivate le operazioni di sanificazione nei luoghi di lavoro, anche utilizzando a tal fine forme di ammortizzatori sociali; per le sole attività produttive si raccomanda altresì che siano limitati al massimo gli spostamenti all’interno dei siti e contingentato l’accesso agli spazi comuni; si favoriscono, limitatamente alle attività produttive, intese tra organizzazioni datoriali e sindacali; per tutte le attività non sospese si invita al massimo utilizzo delle modalità di lavoro agile.

[54] In particolare, secondo F. PERCHINUNNO, Covid-19 e tutela degli operatori sanitari, in *Adapt*, n. 89, 2020, 110 “non si può consentire che si registri, in futuro, un tasso di mortalità così alto nei confronti di coloro che sono stati esposti ad un vero e proprio “sacrificio civico” per la salvaguardia della vita e della salute del prossimo, in ossequio a quel diritto fondamentale alla salute che li ha visti benefattori prima, vittime immediatamente dopo”.

[55] Sul tema, si veda R. NUNIN, Il lavoro minorile nell'era della globalizzazione: riflessioni a margine di una

recente convenzione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, in Italian Labour Law e-Journal, 1998.

[56] Legge 11 febbraio 1886, n. 3657.

[57] R. D. 17 settembre 1886, n. 4082.

[58] Dalle relazioni presentate in Parlamento si scorge la grave condizione di lavoro dei minori. Sul punto, si veda M. MORELLO, Alle origini del lavoro minorile nello stato unitario: la l. 11 febbraio 1886, n. 3657 a tutela dei bambini sfruttati, in Italian Review of Legal History, 2019, n. 5, 278-279.

[59] R.D. 10 novembre 1907, n. 818.

[60] Convenzione n. 33 del 1932 dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro.

[61] Per una descrizione puntuale della legge, si veda A. PELAGGI, La legislazione sociale sul lavoro minorile, in Aggiornamenti sociali, 1973, 611-618.

[62] Con nota del 20 luglio 2007, n. 9799, il Ministero del Lavoro ha disposto che l'innalzamento a sedici anni dell'età di ingresso al lavoro dei minori decorre dal 1° agosto 2007, come prescritto dalla legge finanziaria n. 296/2006 entrata in vigore dal 1° gennaio 2007.

[63] Dalla legge del 1967 in poi sono stati adottati taluni decreti presidenziali relativi agli ambiti di lavoro leggero in cui impiegare i soggetti minori. Per un'esposizione esaustiva, si veda L. T. MARSELLA, L. SAVASTANO, V. SARACINO, R. DEL VECCHIO, Il lavoro minorile, in Clinica Terapeutica, 2005, 277-278.

[64] Convenzione n. 138/1973 e Raccomandazione n. 146/1973 dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro.

[65] Come dichiarato dallo stesso T. TREU, Politiche del lavoro – Insegnamenti di un decennio, Bologna, 2001, 26.

[66] P. BELLOCCHI, Le nuove tipologie di lavoro: il lavoro a chiamata; il lavoro coordinato e continuativo; il lavoro occasionale e accessorio; il lavoro ripartito, in La legge delega in materia di occupazione e mercato del lavoro. L. n. 30/2003, a cura di M. T. CARINCI, Milano, 2003, 214.

[67] Essa è stata poi sostituita dalla "Strategia Europa 2020".

[68] M. BROLLO, Occupazione femminile e flessibilità dei tempi di lavoro: il part-time, Udine, 2013, 142.

[69] A. RUSSO, Il riordino delle tipologie contrattuali: verso un contratto unico di ingresso? in Quaderni Fondazione Marco Biagi, n. 2, 2014, 10.

[70] G. FONTANA, La riforma del lavoro, i licenziamenti e la Costituzione, in costituzionalismo.it, n. 2, 2016, 79.

[71] C. MORTATI, Il lavoro nella Costituzione, in Dir. Lav., 1954, 1.

---

\* Il simbolo {https/URL} sostituisce i link visualizzabili sulla pagina:  
<https://rivista.camminodiritto.it/articolo.asp?id=6918>