

LUISS



**Dipartimento
di Scienze Politiche**

Cattedra di Istituzioni di diritto pubblico

ARTICOLO 38: LA CONCRETIZZAZIONE A LIVELLO COSTITUZIONALE DELLA SICUREZZA E DELLA TUTELA SOCIALE

Dott. Giovanni Piccirilli

RELATORE

Gianmarco Paparella (087222)

CANDIDATO

Anno Accademico 2019/2020

Indice

Introduzione.....	6
CAPITOLO 1 - GENESI DELL'ARTICOLO 38.....	
1.1 Previdenza ed Assistenza sociale dallo Stato monarchico-liberale a quello repubblicano-democratico.....	8
1.2 Genesi dell'articolo 38 della Costituzione: il dibattito in Assemblea costituente.....	13
CAPITOLO 2 – ANALISI COMPARATIVA DELL'ARTICOLO 38.....	
2.1 Gran Bretagna.....	20
2.2 Germania	23
2.3 Danimarca.....	25
2.4 La Carta dei diritti fondamentali.....	27
CAPITOLO 3 - EVOLUZIONE DELL'ARTICOLO 38: LEGGI, DOTTRINA, CORTE COSTITUZIONALE.....	
3.1 Orientamenti della dottrina	30
3.2 Orientamenti giurisprudenziali della Corte costituzionale	31
3.3 La Legge riesce ad assicurare tutti i mezzi per vivere?.....	35
3.4. Influenza dell'articolo 38 sulle fonti primarie.....	37
Conclusioni.....	46

INTRODUZIONE

La definizione di sicurezza sociale generalmente riconosciuta dalla dottrina¹ identifica questa come l'insieme di interventi e di prestazioni erogati dalle istituzioni pubbliche che mirano a tutelare i cittadini dalle condizioni di carenza e difficoltà economico-sociali, e perciò finalizzati a liberare l'individuo da situazioni di bisogno, sia naturali e prevedibili (come vecchiaia e inabilità) sia eventuali ed impreviste (come disoccupazione involontaria, malattia e infortunio).

Tale tutela privilegiata a favore di lavoratori, inabili e minorati è introdotta nell'esperienza italiana dalle disposizioni contenute nell'articolo 38 della nostra Carta costituzionale, che fa del diritto alla previdenza e all'assistenza sociale un diritto universale (presente per tutti i singoli senza eccezione di luogo, di tempo o di soggetto), inviolabile (ne va infatti obbligatoriamente assicurato il rispetto da parte di tutti) e inalienabile (in quanto nessuno può legittimamente privare un suo simile di tale diritto o privarsene per se stesso).

Esaminando le rilevazioni annuali dell'ISTAT relative all'assistenza e alla previdenza sociale del 2018² emerge in maniera sempre più chiara la fondamentale importanza di una equa e corretta applicazione della tutela sociale. Nell'anno di riferimento la spesa assistenziale e previdenziale erogata dallo Stato è stata rendicontata a 293 miliardi di euro (16% P.I.L. e circa il 35% della spesa pubblica totale), con un numero di 16 milioni di pensionati (a cui sono erogate circa 23 milioni di prestazioni pensionistiche), 3,1 milioni di persone con limitazioni funzionali gravi e 409.000 infortunati riconosciuti sul posto di lavoro (di cui 1.218 sono state denunce di infortunio mortale).

L'elaborato intende svolgere un'analisi dettagliata dell'articolo 38 Costituzione adottando contestualmente un approccio diacronico e sincronico. Infatti mentre nel primo capitolo verrà esaminata l'evoluzione storica della previdenza sociale nello Stato italiano, prima

¹ M. Cinelli, S. Giubboni, *Lineamenti di diritto della previdenza sociale*, Cedam, Padova, 2020, p. 2 – 13; G. Carmignani, *Teoria delle leggi della sicurezza sociale*, Vol. 4, F.lli Nistri, Pisa, 1832, p. 5 ss.; L. Bifulco, *Le politiche sociali. Temi e prospettive emergenti*, Carocci, Roma, 2005, p. 2 ss; F. Vito, *La sicurezza sociale e i suoi riflessi sulla formazione e sulla distribuzione del reddito nazionale*, in *Rivista Internazionale di Scienze Sociali*, Vol. 21, Fasc. 4, Milano, 1949, p. 271-283.

² <http://dati.istat.it/Index.aspx?QueryId=21945>.

monarchico-liberale e successivamente repubblicano-democratico, nel secondo verrà attuata una comparazione dell'articolo con le Carte costituzionali di altri Paesi europei e la diversa struttura della tutela sociale in ogni diverso ordinamento nazionale, in particolare focalizzando il lavoro di analisi sulla legislazione sociale in Gran Bretagna (patria del moderno modello pianificato, statale, totale e universale), Germania (motore trainante dell'Unione Europea) e Danimarca (con un impianto legislativo basato su un'estrema flessibilità del mercato del lavoro ed un sistema di protezione sociale universale-omnicomprensivo), mentre nel terzo ed ultimo verrà invece esaminata l'attuazione della disposizione costituzionale a livello legislativo, la giurisprudenza costituzionale rilevante in materia e i diversi orientamenti dottrinali.

1.1 Previdenza ed Assistenza sociale dallo Stato monarchico-liberale a quello repubblicano-democratico

Per poter svolgere in maniera efficace un'analisi della genesi dell'articolo 38 Costituzione occorre dapprima occuparsi dell'evoluzione storico-normativa del sistema previdenziale e assistenziale pubblico.

Primitivi esempi di assistenza sociale a carico della collettività sono rinvenibili già in età arcaica. Nell'antico Egitto i templi di Iside e Sirapide erano preposti all'assistenza degli ammalati, i quali erano sfamati e soccorsi in attesa della guarigione grazie alle risorse destinate loro dalla comunità. Nell'antica Grecia si pensi, invece, agli *adunatoi* (ἀδυνατοί) individui incapaci di guadagnarsi da vivere autonomamente che percepivano una vera e propria indennità erogata dalla polis (πόλις); ed ancora, in epoca romana le diverse assicurazioni private allestite e coordinate da cittadini appartenenti alla medesima categoria sociale - lavorativa (antesignane delle società di mutuo soccorso dell'Italia liberale), intese a provvedere ai bisogni degli iscritti in caso di malattia, invalidità, povertà o vecchiaia.³

Successivamente, in epoca medioevale l'assistenza sociale era prevalentemente monopolio ecclesiastico e attuata all'interno dei *Pia Loca*, strutture dedicate all'ospitalità e alla cura di persone povere, al tempo definiti *pauperes cum Lazaro*, individui fortemente bisognosi di aiuto e protezione la cui assistenza era perno basilare dell'intera dottrina sociale cristiana.⁴ Tali ospedali rappresentavano un vero e proprio servizio sanitario-assistenziale pubblico erogato dal potere spirituale e temporale della chiesa, svolgendo diverse funzioni (sosteneva infatti anche vedove, orfani, anziani, malati e pellegrini) e provando a concretizzare un parziale ma efficace modello di sicurezza e tutela sociale.⁵

L'approccio adottato nei secoli successivi cambiò radicalmente. I poveri e i vagabondi iniziarono ad essere considerati una vera e propria piaga sociale da correggere. A testimonianza di ciò si prenda in considerazione l'introduzione nel 1576 in Inghilterra delle *House of correction*, ossia case-lavoro in cui le persone prive dei mezzi di sostentamento venivano

³ D. Mesiti, *Diritto della previdenza sociale*, Giuffrè, Milano, 2020, p. 2.

⁴ D. Mesiti, *op. cit.*, p. 2 – 3.

⁵ M. Gazzini, *Ospedali nell'Italia medioevale*, in *Reti Medievali Rivista*, Vol. 13, Fasc.1, Verona, 2012, p. 211-237; V. Russo, *L'ospedale medioevale: esperienza di vita religiosa e caritativa*, in *Rivista dell'Istituto di Storia dell'Europa Mediterranea*, 2019, p. 155-176.

forzatamente rinchiuso allo scopo di reprimere e limitare la mendicizia, progettando un piano di interventi realmente attivo e concreto di riabilitazione morale ed economica.⁶

Con il venir in essere della Prima Rivoluzione industriale i tempi erano ormai maturi affinché si affermasse un nucleo specifico di misure ed istituti pubblici destinati alla protezione dei lavoratori, si concretizzava così il processo di trasformazione in senso sociale dell'organizzazione costituzionale dello Stato liberale. Tutto ciò grazie all'affermazione della cosiddetta *questione sociale*: la trasformazione del modo di produzione da feudale-artigianale a capitalistico-industriale, infatti, rese esplicita la sempre più critica situazione delle classi sociali più basse, che erano valutate come semplice forza lavoro e perciò sfruttate in maniera aberrante, con un orario di lavoro che generalmente arrivava a soglie di 16 ore giornaliere.⁷

Durante la seconda metà del '700, oltre alla nascita della classe operaia e del fenomeno dell'urbanizzazione vennero alla luce i primi studi che proponevano modelli di sostegno statale in caso di invalidità, indigenza o bisogno, come indicato nella più importante opera di Charles Louis De Secondat *“Lo spirito delle leggi”* (pubblicata nel 1748). Montesquieu, oltre a tracciare la celebre teoria della “separazione dei poteri”, sottolineava altresì il dovere inderogabile dello Stato di garantire un'assistenza sicura e conseguentemente un'esistenza degna al singolo cittadino, facendo riferimento non solo all'attività lavorativa in sé, ma anche ad aspetti considerati futili nei secoli precedenti, come ad esempio il vitto, il vestiario e qualsiasi altro elemento relativo ad una qualità di vita dignitosa. Altro padre dell'illuminismo che intuì la necessaria trasformazione dello Stato in senso sociale fu Jean-Jacques Rousseau, che già nel 1755 con il suo saggio *“Discorso sull'economia politica”* evidenziò il bisogno di un governo che prevenisse gli estremi dislivelli di “fortuna naturale”, fornendo assistenza e mantenimento per indigenti, inadatti al lavoro o genitori finanziariamente inabili.⁸

Con l'avvento della Seconda Rivoluzione industriale si determinò un mutamento ancor più radicale della struttura sociale ed economica. A causa dei livelli salariali e degli orari del nuovo proletariato industriale, infatti, divenne impossibile continuare a fare affidamento sulla tradizionale solidarietà familiare e sulla semplice beneficenza. I grandi limiti della nuova economia capitalistica diedero impulso a rilevanti forme di protesta in difesa del lavoratore industriale come il Luddismo o il Movimento operaio che focalizzarono l'attenzione dell'opinione pubblica sulla “questione sociale” e sulle condizioni di lavoro.

⁶ D. Mesiti, *op. cit.*, p. 3; C. Macaulay, *Observation on penal laws*, in *Letters on Education: With Observations on religious and metaphysical subject*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014, p. 283–291.

⁷ M. Persiani, M. D'Onghia, *Fondamenti di diritto della previdenza sociale*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 3.

⁸ D. Mesiti, *op. cit.*, p. 5.

Dunque, la “*questione sociale*” prende perciò corpo nello Stato moderno di matrice liberale a causa dei fenomeni sociali ed economici scaturiti dalle due rivoluzioni industriali ed attraverso un percorso evolutivo articolato che ha imposto allo Stato e alla collettività generalmente intesa di “*correggere quelle situazioni di rischio o di sfruttamento del lavoro che la coscienza sociale avvertiva come non più tollerabili e potenzialmente lesive dell’ordine costituito*”.⁹

Primi passi verso una concreta ed efficace assistenza e previdenza sociale si osservarono in Germania a partire dal 1883. Nel regno di Guglielmo I, su iniziativa del Cancelliere Otto Von Bismarck, il Reichstag approvava le primissime leggi sociali concernenti l’assicurazione contro le malattie (1883), l’assicurazione contro gli incidenti sul lavoro (1884) e l’assicurazione contro la vecchiaia e l’invalidità (1889). Tale modello bismarckiano, successivamente definito “assicurativo-contributivo” ovvero “modello di assicurazione sociale obbligatoria”, era caratterizzato dal finanziamento attraverso i singoli contributi delle imprese e dunque basato su forme di autoprotezione finanziate dalle stesse categorie lavorative interessate. Nella fase iniziale tale modello di assicurazione sociale, sbilanciato a carico delle imprese, fu preferito per salvaguardare fattori di ordine tecnico-economico, in quanto la partecipazione dei soggetti interessati nel finanziamento attraverso il versamento contributivo rendeva la gestione previdenziale pubblica limitata pur risultando altamente conveniente.¹⁰

In Italia negli stessi anni “*prendeva forma, anche senza l’intervento del Soggetto pubblico, un embrionale sistema di previdenza privata contro la malattia, la vecchiaia e la morte del lavoratore*”,¹¹ le famose Società di mutuo soccorso d’ispirazione mazziniana; riconosciute a livello statale con la legge del 15 aprile 1886 n. 3818 e identificate come associazioni totalmente private a carico e a beneficio esclusivo degli iscritti, al fine di evitare ulteriori spese al bilancio statale.

Anno di svolta per la nascita di un sistema previdenziale e assistenziale pubblico nell’esperienza italiana è il 1898 con due conquiste fondamentali:

1) la legge del 17 marzo 1898, n. 80, con la quale venne prevista una forma di assicurazione privata obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro. Quest’ultima rappresentò un punto di svolta fondamentale in quanto obbligatoria e in quanto non copriva solo gli infortuni causati da colpe del datore di lavoro, ma anche quelli determinati da caso fortuito, forza

⁹ M. Cinelli, S. Giubboni, *Lineamenti di diritto della previdenza sociale*, Cedam, Padova, 2020, p. 3.

¹⁰ M. Cinelli, S. Giubboni, *op. cit.*, pag. 5; G. Esping-Andersen, C. Venzo, *Il welfare state senza il lavoro. L’ascesa del familismo nelle politiche sociali dell’Europa continentale*, in *Stato e mercato*, Vol. 45, Fasc. 3, Il Mulino, Bologna, 1995, p. 347 – 380.

¹¹ D. Mesiti, *op. cit.*, p. 9.

maggiore o da colpa non grave del lavoratore;¹² concretizzazione a livello legislativo del noto brocardo “*cuius commoda eius et incommoda*”.¹³

2) la legge del 17 luglio 1898, n. 350, istituì invece la Cassa Nazionale di previdenza per la vecchiaia e l'invalidità degli operai fondata sul principio della “previdenza libera sussidiata”. Veniva prevista, dunque, un'assicurazione volontaria e facoltativa, integrata dal contributo libero degli imprenditori. Si sostituì così al totale privatismo delle società di mutuo soccorso un organismo a conduzione statale, controllato e integrato dai contributi dei lavoratori e dei datori di lavoro. A ciascun iscritto veniva intestato un conto individuale su cui accreditare i contributi versati, le quote di concorso (ossia l'integrazione della Cassa) e i relativi interessi; perciò, si maturava il diritto alla prestazione previdenziale solo dopo un predeterminato numero di anni di iscrizione ed al compimento dell'età di 60 anni.¹⁴

Per ciò che riguarda l'assistenza sociale, l'attuazione a livello normativo dell'intervento statale avverrà solo due anni dopo, con la Legge del 17 luglio 1890, n. 6972, che diede vita alle Istituzioni pubbliche di beneficenza, preposte all'assistenza sanitaria e sociale a indigenti e bisognosi. Il dettato legislativo attribuiva alle Istituzioni due finalità principali da perseguire: “*di prestare assistenza ai poveri tanto in istato di sanità quanto di malattia (...) e di procurarne l'educazione, l'istruzione, l'avviamento a qualche professione, arte o mestiere, od in qualsiasi altro modo il miglioramento morale ed economico*”.¹⁵ Un'assistenza non più semplicemente statica ma preposta al reinserimento dell'assistito nel tessuto economico-sociale, attuata tramite la creazione a livello locale delle Congregazioni di carità alle quali fu affidata la gestione a livello decentrato delle singole Istituzioni pubbliche di beneficenza.¹⁶

Da questo momento, grazie alle continue modifiche nella struttura economica, l'evoluzione della previdenza sociale in senso pubblicistico divenne sempre più veloce ed inarrestabile.

Nel 1919, infatti, vengono rese obbligatorie l'assicurazione per l'invalidità e la vecchiaia per i lavoratori dipendenti privati e l'assicurazione contro la disoccupazione, a concretizzazione di un sistema di norme ed Istituzioni chiamate a proteggere il lavoratore dagli eventi che possano mettere a rischio il reddito individuale e familiare, la cui gestione venne affidata alla Cassa Nazionale delle Assicurazioni Sociali.¹⁷

¹² M. Persiani, *Diritto della Previdenza sociale*, Cedam, Padova, 2012, p. 8.

¹³ M. Cinelli, S. Giubboni, *op.cit.*, p. 7; M. Persiani, M. D'Onghia, *op.cit.*, p. 7 - 8.

¹⁴ <https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=52198>.

¹⁵ legge 17 luglio 1890, n. 6972, *Sulle Opere Pie*. (GU n.171 del 22-7-1890).

¹⁶ D. Mesiti, *op. cit.*, p. 11.

¹⁷ <https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=52198>.

L'ascesa al potere dello stato totalitario fascista comportò un forte sviluppo della tutela assistenziale e previdenziale, essenzialmente preposto all'elevazione del lavoro in tutte le sue manifestazioni e conseguentemente al mantenimento dell'ordine pubblico e della struttura sociale. Il progetto di riforma fu iniziato con l'approvazione della Carta del Lavoro il 21 aprile del 1927, contenente la dottrina corporativista e di politica economica fascista. Infatti, negli anni seguenti venne alla luce una fitta legislazione la quale portò alla creazione della assicurazione obbligatoria contro la tubercolosi (1927), dell'assicurazione obbligatoria contro le malattie per la gente di mare (1929), dell'Istituto nazionale fascista di previdenza sociale (1933), dell'Istituto nazionale fascista assicurazione infortuni sul lavoro (1933) e dell'assicurazione contro le malattie comuni (1943).

La Legislazione fascista innovò la materia previdenziale ed assistenziale sempre in una direzione privatistica e con funzioni residuali per lo Stato, come si evince dall'analisi della II e della IX dichiarazione della Carta del lavoro secondo cui, rispettivamente:

“Il lavoro, sotto tutte le sue forme, organizzative ed esecutive, intellettuali, tecniche e manuali, è un dovere sociale. A questo titolo, e solo a questo titolo, è tutelato dallo Stato.”

“L'intervento dello Stato nella produzione economica ha luogo soltanto quando manchi o sia insufficiente l'iniziativa privata o quando siano in giuoco interessi politici dello Stato. Tale intervento può assumere la forma del controllo, dell'incoraggiamento o della gestione diretta.”

Nel sistema corporativo la previdenza e l'assistenza sociale, con le relative contribuzioni e prestazioni obbligatorie, cercavano di equilibrare le necessità delle diverse categorie lavorative rispetto a ciascun rischio, sempre con un concorso privato del datore di lavoro e del salariato agli oneri previsti dalla vasta legislazione speciale.

Va comunque sottolineato che, nonostante il largo interventismo in materia, il regime abbia ritardato la concretizzazione a livello statale della sicurezza e tutela sociale poiché la posizione dell'assicurato non rispondeva alla difesa di un diritto soggettivo assoluto bensì alla protezione del sistema economico e produttivo fascista tramite una solidarietà corporativista di stampo privatistico.¹⁸

Perciò al 25 giugno del 1946, data di inizio dei lavori della Assemblea costituente, il nostro sistema previdenziale aveva assunto ormai delle caratteristiche ben definite, con dei meccanismi propri dell'assicurazione privata, con delle prestazioni dogmaticamente proporzionate ai contributi versati e con un limitato intervento dello Stato a favore dei soggetti più disagiati.

¹⁸ A. Andreoni, *Lavoro, diritti sociali e sviluppo economico – I percorsi costituzionali*, Giappichelli, Torino, p. 7 – 27; O. Mazzotta, *Manuale di Diritto del lavoro*, Cedam, Padova, 2019, p. 4 - 5; M. Persiani, M. D'Onghia, *op. cit.*, p. 6 – 8.

1.2 Genesi dell'articolo 38 della Costituzione: il dibattito in Assemblea costituente

Pilastro fondamentale della definitiva trasformazione dell'organizzazione statale in senso sociale fu lo studio condotto da William Henry Beveridge nel 1942 intitolato “*Report of the Inter-Departmental Committee on Social Insurance and Allied Services*” e meglio conosciuto come “Rapporto Beveridge”. Importanza di tale nuovo approccio di sicurezza sociale è testimoniato dal fatto che il modello ideato dall'economista inglese sarà proposto come alternativo al modello di assicurazione sociale obbligatoria di Bismarck; un meccanismo previdenziale e sanitario non più fondato su rapporti ad esclusivo carico dei privati (datori di lavoro e lavoratori) ma basato sul ruolo attivo e preponderante del governo nel finanziamento e nella fornitura delle cure assistenziali e previdenziali, sostenendo ad esempio il reddito nei momenti di non lavoro e di bisogno (stato di malattia, maternità, vecchiaia) tramite la partecipazione statale.

Cinque i principi su cui poggiava il nuovo modello di sicurezza sociale esposto da Beveridge: di globalità; di universalità; di uguaglianza; di solidarietà ovvero della contribuzione integrata; dell'unità organizzativa.

Il *principio di globalità*: implica la traslazione dell'intervento dal rischio assicurato al bisogno di reddito o di servizi.¹⁹ Il modello intendeva ricomprendere entro un unitario meccanismo rischi assicurativi storicamente distinti (malattia e invalidità) e allo stesso tempo garantire la stessa prestazione per eventi diversi. La situazione di bisogno è colmata nella misura del pregiudizio sofferto e non della qualità dell'evento causativo, e in tal modo il piano di sicurezza sociale riusciva a raggruppare in unica rete amministrativa “l'Assicurazione nazionale” per soddisfare bisogni primari ed essenziali, la “Assistenza nazionale” per soddisfare bisogni e casi più gravi e specifici e “l'Assicurazione volontaria” per implementare le prestazioni previdenziali di base.²⁰

Il *principio di universalità* indica il libero accesso a servizi assistenziali, previdenziali e sanitari garantito a tutti i cittadini, senza distinzione alcuna. La generalità dei cittadini viene ammessa a beneficiare delle prestazioni statali previste in momenti di bisogno, e non è più obbligatoriamente necessario un precedente rapporto contributivo, salvo alcune eccezioni che vengono mantenute (prestazioni per infortuni e malattie professionali e indennità per disoccupazione furono logicamente mantenute solo per lavoratori subordinati).²¹

¹⁹ F. S. Passarelli, *Rischio e bisogno nella previdenza sociale*, In *Rivista italiana di previdenza sociale*, Milano, 1948, p. 177.

²⁰ A. Andreoni, *op. cit.*, p. 32 – 35; A. Zanini, *Sicurezza sociale. Un paradigma politico per il Welfare State*, in *Filosofia politica*, Fasc. 3, Il Mulino, Bologna, 2015, p. 421 – 438.

²¹ G. Fattore, F. Tediosi, *The importance of values in shaping how health systems governance and management can support universal health coverage*, in *Value in health: the journal of the International Society for Pharmacoeconomics and Outcomes Research*, Vol. 16, Fasc. 1, 2013, p. 19 – 23.

Il *principio di uguaglianza*: implica che i servizi previdenziali e assistenziali di reintegrazione e protezione del singolo dovessero rispondere ad un unico standard qualitativo e quantitativo. Qualitativo, in quanto le diverse attività debbono essere integrate e adeguate allo scopo secondo i dati di esperienza e di bilancio; e quantitativo, poiché le diverse prestazioni pecuniarie collegate ad attività prevenzionali e indennitarie debbono essere di entità uniforme ovvero pari al “*minimo nazionale di sussistenza*”, un concetto molto simile a quello dei “*mezzi adeguati alle loro esigenze di vita*” successivamente approvato nel testo costituzionale italiano all’articolo 38, secondo comma, Cost.²²

Il *principio di solidarietà o della contribuzione integrata*: implica una generalizzata solidarietà sociale come metodo di finanziamento, in quanto se ciascun componente della collettività può in maniera ipotetica beneficiare degli interventi di sicurezza sociale (assegni familiari, cure sanitarie, rendita per infortunio sul lavoro) ne consegue che il finanziamento degli stessi deve avvenire tramite sforzi fiscali della collettività medesima. La Contribuzione sociale integrata è attuata nel modello inglese con una *flat rate* omogenea e unica, che verrà successivamente distinta per fasce e categorie (salariati, autonomi, disoccupati, anziani, lavoratori attivi, minori non in età da lavoro) ed in seguito integrata in misura variabile in maniera proporzionale al bisogno da parte dello Stato.²³

Il *principio dell’unità organizzativa*: è uno strumento d’organizzazione formale dell’intero sistema che richiede la creazione di un unico organismo pubblico con competenza nazionale, ma decentrato a livello funzionale e territoriale, a cui venga affidata la amministrazione generale, il controllo dei mezzi finanziari e la concentrazione di responsabilità.²⁴

Nonostante in una prima fase il meccanismo teorizzato dall’economista britannico non fosse stato accolto positivamente dai lavori preparatori alla Costituzione Italiana a causa delle ingenti spese statali richieste, quest’ultimo riuscì comunque ad affermarsi come il modello teorico che ha maggiormente influenzato e permesso il “contratto sociale” tra capitale e lavoro sul quale si sarebbero successivamente espresse le correnti cattolica, socialista e comunista.

Uno dei primi impliciti riconoscimenti all’impostazione globale e universalistica di Beveridge è rinvenibile nelle parole dell’Onorevole Antonio Pesenti, nella nota di accompagnamento al termine dei lavori della Commissione per lo studio dei problemi del

²² E. Granaiglia, *Quale idea di uguaglianza per lo stato sociale? In difesa della «vecchia» idea di uguaglianza di condizioni*, in *Politiche Sociali*, Fasc. 1, Bologna, 2020, p. 19-38; S. Cassese, *L’eguaglianza sostanziale nella Costituzione: genesi di una norma rivoluzionaria*, in *Le Carte e la Storia*, Fasc. 1, Il Mulino, Bologna, 2017, p. 5-13.

²³ M. La Rosa, L. Benedetti, F. Franzoni, P. Grazioli, *Solidarietà, Equità e Qualità. In difesa di un nuovo welfare in Italia*, Franco Angeli, Milano, 1995, p. 192; S. Giubboni, P. Sandulli, *Ifondi di solidarietà dalla legge n. 92/2012 al Jobs Act*, in *Ammortizzatori sociali e politiche attive per il lavoro* a cura di R. Pessi, G. Sigillò Massara, Giappichelli, Torino, 2017, p. 59 – 82.

²⁴ A. Andreoni, *op. cit.*, p. 34 – 35.

lavoro, istituita in seno al Ministero per la Costituente, indirizzata al relativo Ministro Pietro Nenni, dove venivano espone le direttive che avrebbero dovuto ispirare la legislazione costituzionale in materia: *“Di qui il dovere dello Stato di promuovere con ogni mezzo le condizioni adatte a soddisfare il bisogno di lavoro dei suoi cittadini (...) Previdenza e assistenza sociali vanno perciò concepiti come uno strumento di politica sociale diretto ad operare una migliore redistribuzione del reddito, con destinazione ad uno o più obiettivi specifici, fra quelli che più interessano la collettività, e quindi lo stato, e il singolo: la invalidità, la vecchiaia, la malattia, la salute, la disoccupazione involontaria, per assicurare un minimo tenore di vita e di possibilità di consumo a tutti i cittadini”*.²⁵

L'Assemblea costituente, chiamata ad adempiere alla funzione legislativa e al rapporto di fiducia col Governo, costituì al suo interno la Commissione per la Costituzione incaricata di redigere il testo provvisorio della carta fondamentale da sottoporre successivamente al dibattito in Assemblea, composta da 75 membri nominati all'interno dell'organo e presieduti dall'emiliano Meuccio Ruini.²⁶ La Commissione dei 75 venne organizzata in tre Sottocommissioni: la prima chiamata a regolare la materia dei “diritti e doveri dei cittadini”; la seconda ad intervenire sulla disciplina dell’“organizzazione costituzionale dello Stato”; e l'ultima, invece, chiamata a tracciare le linee guida dei “rapporti economici e sociali”. Inoltre, occorre evidenziare il ruolo del Comitato di Redazione, composto da 18 rappresentanti, chiamati a coordinare ed equilibrare il lavoro delle diverse sottocommissioni.²⁷

Il 31 gennaio del 1947 l'unificazione dei due testi approvati dalla I e dalla III sottocommissione, stilata dal Comitato dei diciotto, perfezionò la presentazione del progetto del futuro articolo 38 Cost., al tempo 34, da presentare all'Assemblea costituente, secondo cui:

“Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari alla vita ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale.

I lavoratori in ragione del lavoro che presentano, hanno diritto che siano loro assicurati i mezzi adeguati per vivere in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria.

All'assistenza e alla previdenza provvedono istituti e organi predisposti e integrati dallo Stato”.

La discussione in seduta comune davanti ai 552 membri della Costituente in merito alla futura disposizione costituzionale si concentrò su 6 temi fondamentali.

²⁵ Ministero per la Costituente, 1946, 13, Onorevole Antonio Pesenti.

²⁶ <http://www.settantesimo.governo.it/it/approfondimenti/la-commissione-dei-75/>.

²⁷ V. Atripaldi, P. Biscaretti di Ruffia, *Il Patto costituzionale in Assemblea costituente: i dati fisionomici del modello di struttura politica*, Giuffrè, Milano, in Studi in onore di P. Biscaretti di Ruffia, tomo I, 1987, p. 1 – 24; *L'Assemblea Costituente: 2 giugno 1946 - 31 Gennaio 1948; la legislazione italiana dal 25 luglio 1943 al 18 aprile 1948*, Camera dei Deputati, Segretaria to generale, Ufficio Studi legislativi, Roma, 1949.

Il primo dibattito riguardò la “platea dei soggetti tutelati” e fu infiammato dal tentativo di emendamento proposto dall’onorevole democristiano Enrico Medi, che si proponeva di allargare il numero dei soggetti titolari del diritto all’assistenza sociale, proponendo una visione universalistica tramite il riferimento testuale nel primo comma, non più solo ad “ogni cittadino inabile al lavoro”, bensì ad “ogni cittadino”; tuttavia il progetto venne respinto dall’Assemblea alla conclusione della seduta del 10 Maggio 1947.²⁸

Altro tema affrontato fu quello relativo alla “nozione del mantenimento”, che riguardò la densità di contenuto dell’obbligo di mantenimento e la sostenibilità finanziaria della spesa pubblica. In tal senso, lo scontro in aula vide contrapporsi due opposti orientamenti: da una parte chi, come gli onorevoli repubblicani Vincenzo Mazzei e Ugo La Malfa, sosteneva un emendamento soppressivo dell’inciso facente riferimento al *mantenimento* presente nel primo comma, in quanto troppo costoso per il futuro bilancio pubblico; dall’altra, chi come l’onorevole socialista Gustavo Ghidini e, successivamente, la maggioranza dell’Assemblea, che vedevano nella previsione dell’obbligo di mantenimento un necessario corollario “*del diritto alla vita, del diritto fondamentale, di un bisogno insopprimibile*”.²⁹

Terza questione dibattuta fu la “libertà dell’assistenza e della previdenza privata”, tematica in merito alla quale i costituenti si posero l’interrogativo riguardante la possibile liberalizzazione dell’attività assistenziale e previdenziale. Dopo un aspro dibattito assembleare, le conclusioni furono magistralmente sintetizzate dall’intervento dell’onorevole Corrado Terranova: “*L’assistenza nello Stato italiano rinnovato, dovrà venir concessa ai bisogni, dovrà dunque poggiare su tre pilastri: quello della carità privata o, se più piace, della beneficenza facoltativa; quello della beneficenza esercitata da private iniziative e da private iniziative sostenute, ma tuttavia disciplinata, ordinata e controllata dallo Stato; e quello degli Enti Pubblici*”.³⁰ Si rendeva così libera l’assistenza privata, pur rimarcando il dovere inderogabile e la prevalenza dello Stato in materia, si voleva evitare dunque un monopolio statale. L’emendamento discusso fu approvato dalla costituente sempre nella seduta del 10 maggio 1947 e diede alla luce l’attuale quinto comma dell’articolo 38 Cost. secondo cui *l’assistenza privata è libera*, una disposizione volutamente generica per sottolineare la libera regolamentazione di tale questione a livello legislativo.

²⁸ G. Ghidini, Intervento, Atti Assemblea costituente, seduta del 10 maggio 1947 relativa all’esame degli emendamenti a gli articoli del Titolo III della Parte prima del Progetto di Costituzione: “Rapporti economici”. Camera dei deputati, Segretariato generale, 1970, p. 1598.

²⁹ G. Ghidini, *op. cit.*, p. 1596 – 1597.

³⁰ E. Medi, Intervento, Atti Assemblea costituente, seduta del 6 maggio 1947 relativa alla discussione generale riguardante il Titolo III della Parte prima del Progetto di Costituzione: “Rapporti economici”. Camera dei deputati, Segretariato generale, 1970, p. 1593 – 1594.

Successivo nodo sciolto grazie alla discussione riguardò la materia prettamente previdenziale ed in particolare il “sistema di calcolo delle prestazioni”, caratteristica costituzionalmente necessaria della previdenza sociale. La *quaestio* riguardò la difficile determinazione di prestazioni adeguate superiori al livello di puro mantenimento previsto per l'intervento assistenziale. La scelta di mediazione fra il modello di Beveridge e quello Bismarckiano diede alla luce un meccanismo ibrido alla luce del quale a tutti i lavoratori assicurati doveva essere garantito un minimo previdenziale superiore alla soglia di mantenimento, e dove erano previste prestazioni differenziate con criteri di graduazione anagrafica, contributiva, e relativa al bisogno, lasciando comunque ampia discrezionalità al legislatore futuro in merito all'impianto organizzativo di prestazioni e categorie.

Venne poi risolta la *quaestio* attinente agli “eventi produttivi di bisogno”. All'impostazione di Beveridge, che riteneva gli eventi tipicamente produttivi delle principali condizioni di bisogno una serie aperta ad altri eventi meritevoli di tutela costituzionale, venne preferita quella Bismarckiana, che riteneva in senso opposto gli eventi tipizzati nella norma costituzionale condizione unica, necessaria e sufficiente per l'intervento pubblico, e perciò come un numero chiuso di eventi, tassativamente circoscritto. Da ciò possiamo dedurre utili conclusioni in ordine all'elenco tassativo di eventi previsti dal futuro articolo 38, secondo comma, Costituzione, disposizione che prevede tra le fattispecie beneficiarie: *infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria*; conseguentemente, altri eventi come ad esempio la pensione ai superstiti o di anzianità non godono della medesima copertura a livello costituzionale, essendo perciò sottoposti alle disposizioni del legislatore.

In ultima fase si osservarono, invece, i “percorsi di solidarietà” ovvero l'importanza del bisogno previdenziale ed assistenziale. Nella dottrina Bismarckiana il bisogno veniva ritenuto parte della vicenda assicurativa, demandato e ridotto al rapporto tra ente assicurativo e lavoratore assicurato, mero interesse della collettività. Nel modello di sicurezza sociale proposto da Beveridge, invece, il bisogno veniva inteso come diritto soggettivo assoluto e pertanto meritevole di protezione in nome di un interesse generale della collettività, ma non semplicemente riducibile ad esso; non è perciò messo in discussione l'*an* o il *quid*, ma solo condizionato nel *quomodo* e nel *quando* alla formulazione del legislatore ordinario.³¹

La Costituente, nel delineare la versione definitiva dell'articolo 38 Cost. subì l'influenza di precedenti esempi virtuosi, fra cui convenzioni di diritto internazionale e disposizioni costituzionali di ordinamenti stranieri. A tal proposito, ricordiamo: la Carta Atlantica del 1941; il dibattito preparatorio alla Dichiarazione universale dei diritti umani ONU del 1948; la

³¹ P. Curzio, L. Di Paola, R. Romei, *Previdenza ed assistenza*, Giuffrè, Milano, 2017, p. 7.

Costituzione francese del 1795 nell'Articolo 21 della Dichiarazione dei diritti; la Costituzione del Regno del Belgio del 1831, coordinata nel 1994, agli articoli 179 e 181; la Costituzione lussemburghese del 1868 agli articoli 103 e 106.³²

L'approvazione finale concernente tale aspetto dell'articolo 38, quarto comma, Costituzione dispose a favore dell'impostazione fornita dal modello inglese. Pertanto, il concetto di previdenza e assistenza sociale voluto dai padri costituenti era diretto a concretizzare un articolato sistema solidaristico omnicomprensivo, che adempiesse al dovere inderogabile dello Stato di provvedere all'aiuto di coloro i quali versano in condizioni di bisogno. Sancendo, in ultima istanza, che *“ai compiti previsti in questo articolo provvedono organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato”*.³³

Così, dopo più un anno di lavori, il 22 dicembre del 1947, le otto formazioni partitiche presenti nell'Assemblea costituente (Democrazia Cristiana, Partito socialista Italiano di Unità proletaria, Partito Comunista Italiano, Partito Liberale Italiano, Fronte dell'uomo qualunque, Partito Repubblicano Italiano, Blocco Nazionale delle libertà, Partito Democratico del lavoro) trovarono un compromesso riguardo il *contratto sociale*, fondamento del nuovo ordinamento repubblicano italiano, e riuscirono ad approvare la versione finale del testo con 458 voti favorevoli su 520 votanti ovvero l'88% degli elettori attivi.

Al termine della stesura l'articolo 38 Cost. assunse un aspetto diverso dal progetto del Comitato di Redazione. Vennero infatti aggiunti due commi e venne parzialmente mutato il testo di quelli originariamente previsti:

“Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale.

I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria.

Gli inabili ed i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale.

Ai compiti previsti in questo articolo provvedono organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato.

L'assistenza privata è libera”.

L'articolo 38 Cost. in linea con il principio fondamentale della “sicurezza sociale” attribuisce all'organizzazione statale il dovere inderogabile di garantire ai cittadini i mezzi indispensabili alla vita, la tutela della salute e il sostegno nel caso in cui si palesino ostacoli

³² L.Violini, Art. 38 in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Utet Giuridica, Milano, 2006, p. 775.

³³ Art. 38, quarto comma, Costituzione.

economici e sociali, che impediscano lo sviluppo alla persona e la sua partecipazione alla vita pubblica.³⁴

Oltre ad essere cardine della rete di sicurezza sociale è colonna portante dell'intero impianto disegnato dal testo fondamentale, in quanto la liberazione dal bisogno costituisce il mezzo principale, se non esclusivo, per attuare il principio di uguaglianza sostanziale sancito dall'articolo 3, secondo comma, Cost.³⁵

³⁴ M. Cinelli, S. Giubboni, *Il diritto della sicurezza sociale in trasformazione*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 3 - 10.

³⁵ P. Caretti, U. De Siervo, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 461 – 467; V. T. Martines, *Diritto Costituzionale*, Giuffré, Milano, 1978, p. 574; G. Guzzetta, F. S. Marini, *Diritto Pubblico Italiano ed Europeo*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 712 – 716.

CAPITOLO 2 – ANALISI COMPARATIVA DELL’ARTICOLO 38

L’analisi comparativa, che si svolgerà nel seguente capitolo cercherà di evidenziare come la materia relativa all’assistenza sociale, la tutela privilegiata del lavoratore e la previdenza sociale siano attualmente regolate da fonti di rango costituzionale in ordinamenti nazionali esteri.³⁶

In particolar modo, si è ritenuto opportuno focalizzare l’attenzione sulla disciplina costituzionale di tre ordinamenti nazionali e sulla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea. In primo luogo, si esaminerà la Gran Bretagna, patria del modello pianificato, statale, totale e universale, in quanto polo di irradiazione delle due Rivoluzioni Industriali. Successivamente, si analizzerà il modello tedesco, poiché la Germania a soli trent’anni dalla dissoluzione della *cortina di ferro* è riuscita ad imporsi come motore trainante dell’Unione Europea, con un PIL che rappresenta un quinto del totale aggregato, nell’Unione da 27 stati.³⁷ Verrà, poi, affrontata la disposizione costituzionale danese che, seppur simile all’articolo 38 Cost., ha dato alla luce un impianto legislativo previdenziale e assistenziale opposto al nostro, basato su un’estrema flessibilità del mercato del lavoro, un sistema di protezione sociale universale-omnicomprensivo e una fitta rete di politiche di attivazione del mercato del lavoro.

2.1 Gran Bretagna

La Gran Bretagna mantiene rispetto agli ordinamenti occidentali una caratteristica sostanziale, è difatti un sistema a Costituzione “non codificata” e flessibile, indirizzata periodicamente con Leggi costituzionali, Convenzioni e Consuetudini, alla luce della quale gli atti approvati dal Parlamento rappresentano il vertice della scala gerarchica delle fonti (c.d. *Common Law*).³⁸

Il sistema di sicurezza sociale britannico è fondato sull’operato centrale del servizio pubblico nella prevenzione e riduzione di condizioni di povertà, disagio, bisogno ed emarginazione. Tale peculiarità del *welfare state* si concretizza nelle funzioni attribuite a 3 meccanismi centralizzati, attuazione delle linee guida tracciate da Beveridge nel celebre rapporto parlamentare del 1942.³⁹

³⁶ F. Giubileo, *Uno o più modelli di politiche del lavoro in Europa? I servizi al lavoro in Italia, Germania, Francia, Svezia e Regno Unito*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, Vol. 11 Fasc. 3, 2011, p. 778 - 795.

³⁷ Il PIL dell’Unione Europea, Ministero dell’Economia e delle Finanze, v. http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/e_government/amministrazioni_publiche/igrue/PilloleInformative/economia_e_finanza/index.html?Prov=PILLOLE.

³⁸ R. C. Caenegem, *The Birth of the English Common Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 1988, p. 1 - 84; V. Varano, V. Barsotti, *La tradizione giuridica occidentale: testo e materiali per un confronto civil law e common law*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 250 – 347.

³⁹ Capitolo I, p. 8 – 9.

Il National Insurance (l'Assicurazione Nazionale) provvede all'erogazione di prestazioni in denaro per malattia, disoccupazione involontaria, reversibilità, pensione e maternità. Fu introdotta a livello normativo nel 1911, come trattamento previdenziale esclusivamente ancorato ai rapporti privati, e successivamente allargato alla generalità dei cittadini nel 1948 dal governo labourista di Clement Attlee. Le prestazioni erogate dal National Insurance dipendono dalla posizione contributiva dell'assicurato; pertanto, per acquisire il diritto alle prestazioni deve essere presente un importo minimo di contributi, anche se il diritto all'assistenza sanitaria non è subordinato ad alcun rapporto contributivo assicurativo (come ad esempio accade per il sistema sanitario statunitense) e viene garantito in maniera universale dal Servizio Sanitario.⁴⁰

Il Nation Health Service (il Servizio Sanitario Nazionale) garantisce i livelli minimi essenziali di assistenza sanitaria e salute pubblica, provvedendo alle cure mediche, alla degenza ospedaliera, ai servizi odontoiatrici e oftalmologici. Entrò in funzione nel luglio del 1948, ad attuazione del "National Health Service Act"⁴¹ del 1946, con due tratti distintivi: la centralità dello Stato ed un approccio universalistico, offrendo la tutela sanitaria a tutti i residenti nel Regno Unito. Tale organismo definisce la disciplina generale per il sistema sanitario delle quattro *Home Nations*,⁴² ognuna delle quali mantiene un'ampia autonomia a livello di direzione economico-finanziaria e gestionale. La quasi totalità dei medici di medicina generale, dentisti e oculisti aderiscono al servizio nazionale, sebbene occorra rilevare che l'assistenza privata rimane libera (in maniera analoga a quanto previsto dal nostro articolo 38, quinto comma Cost.).

Il Department for Work and Pensions (il Ministero per il lavoro e per le Pensioni) è chiamato a intervenire sulla materia pensionistica e del lavoro, affrontando, inoltre, criticità relative al sostegno di cittadini inabili. Rappresenta il più grande fra i 24 dipartimenti di servizio pubblico del Governo di Sua Maestà, gestendo prestazioni previdenziali e assistenziali (malattia, invalidità, pensione statale) pari a circa 20 milioni di assicurati/beneficiari.⁴³ Tale dicastero è destinato a promuovere le pari opportunità nel mondo del lavoro, favorendo la partecipazione dei gruppi sottorappresentati (disabili, giovani, stranieri, donne in maternità ecc.).⁴⁴ Pertanto, opera nel ruolo di datore di lavoro inclusivo avente natura pubblica, ricoprendo un ruolo attivo nella legislazione in materia di educazione e avviamento

⁴⁰ *I Diritti di previdenza sociale nel Regno Unito*, in *Commissione Europea - Occupazione, Affari sociale e Inclusione*, Unione Europea, 2012, p. 4 – 28; <https://www.gov.uk/government/organisations/department-for-work-pensions/about/equality-and-diversity>.

⁴¹ <https://www.parliament.uk/about/living-heritage/transformingsociety/livinglearning/coll-9-health1/health-01/nhs-act-page-2>; L. Busatta, *The commodification of health care. Salute, mercato ed equità nel sistema sanitario inglese*, in *BioLaw Journal-Rivista di BioDiritto*, Vol. 17, Fasc. 2, p. 77-90.

⁴² Inghilterra, Irlanda del Nord, Scozia, Galles.

⁴³ <https://www.gov.uk/government/organisations/department-for-work-pensions>; F. Giubileo, *op. cit.*, p. 787 – 788.

⁴⁴ <https://www.gov.uk/government/organisations/department-for-work-pensions/about/equality-and-diversity>.

professionale di inabili e minorati, adempiendo al dovere inderogabile dello Stato, come previsto all'interno del nostro ordinamento costituzionale all'articolo 38, terzo comma, Cost. A tal proposito, appare necessario menzionare che dall'ottobre del 2008 l'indennità di integrazione e di sostegno ha sostituito la precedente indennità di inabilità e di reddito minimo versata a seguito di malattia o invalidità.⁴⁵

In aggiunta, sono previste altre prestazioni collegate al sistema di sicurezza sociale, tra le quali il regime degli assegni familiari e dei programmi di credito d'imposta per i figli, le prestazioni non contributive per alcune categorie di disabili o per le persone che prestano loro assistenza, e altre indennità a carico del datore di lavoro e versate a favore dei lavoratori subordinati in caso di nascita o adozione di un figlio.⁴⁶

Indice di misurazione, frequentemente utilizzato da funzionari dell'amministrazione pubblica inglese, in merito ad indennità e rendite per integrare e garantire gli strumenti necessari ad una vita dignitosa è il *Barthel Index of Activities of daily living*. Tale indice considera dieci settori della vita ordinaria, prevedendo per ognuno tre livelli di autonomia (dipendente, con aiuto, autonomo), ognuno dei quali utile a determinare attraverso una misurazione matematica il livello di autosufficienza dell'individuo caso per caso.

Il finanziamento del sistema di sicurezza sociale è sovvenzionato per mezzo del gettito fiscale generale e di un regime di contributi assicurativi nazionali. Si struttura, dunque, come un complesso pubblico di organismi, istituti e istituzioni, fondato sulla socializzazione del rischio e degli oneri relativi alla garanzia assistenziale e previdenziale minima.

Considerate, almeno per cenni, le basi dell'impianto di sicurezza sociale britannico, possiamo affermare che esso condivide con quello italiano l'aspetto solidaristico ed universale, che obbliga lo Stato ad eliminare qualsiasi condizione di bisogno che infici i mezzi necessari alla vita; seppur, non attraverso la previsione di tassativi principi costituzionali, ma mediante una più flessibile ed elastica legislazione parlamentare.

In conclusione, occorre rilevare che, con la riforma attuata dal governo di Tony Blair nel 2002, il sistema britannico si è sbilanciato verso una diversificazione e un aumento dell'offerta di servizi, correlata all'accesso della componente privata nell'erogazione delle prestazioni sanitarie ed assicurative; in tal modo, riuscendo ad aumentare la libera scelta degli utenti e la concorrenza tra fornitori. Dopo anni di riforme, si sono accentuati i processi di privatizzazione dell'assistenza sanitaria, mentre rimane ancora pubblico il sistema di

⁴⁵ *I Diritti di previdenza sociale nel Regno Unito, op. cit.*, p. 6.

⁴⁶ *I Diritti di previdenza sociale nel Regno Unito, op. cit.*, p.4.

finanziamento del NHS, basato sulla fiscalità generale.⁴⁷ L'impianto di sicurezza sociale pubblico rimane garante della fornitura delle risorse necessarie al funzionamento del sistema sociale ed economico, seppur in presenza di settore privato che, in futuro, potrebbe diventare dominante. Dunque, si è invertita la rotta dal tradizionale sistema centralizzato, pianificato e collaborativo ad un assetto fondato su devoluzione, mercato e competizione.⁴⁸

2.2 Germania

Le conseguenze geopolitiche della Seconda guerra mondiale hanno influenzato il contesto in cui venne redatta, e il contenuto della Legge fondamentale. Il Parlamentarischer Rat nell'arco dei lavori preparatori, a causa delle linee guida stringenti imposte dagli alleati fu costretto a focalizzare l'attenzione dell'impianto costituzionale sui diritti fondamentali, omettendo indicazioni su diritti sociali, culturali ed economici. Tale carenza, difatti, è stata utile a favorire un lavoro di integrazione da parte della Corte costituzionale e del Governo, adeguato alle esigenze economiche di una società sempre più dinamica.⁴⁹

Diversi furono i tentativi di riforma al fine di inserire nel testo della Grundgesetz un nucleo di diritti sociali; in tale direzione, appare opportuno citare il tentativo del 1981, proposto dal Cancelliere Helmut Schmidt durante la IX legislatura del Bundestag,⁵⁰ che tuttavia non portò all'auspicata modifica.

Neppure il testo novellato dalle due riforme costituzionali del 2006 e del 2009 ha introdotto sostanziali modifiche relative al sistema di sicurezza sociale. La prima riforma entrata in vigore nel settembre del 2006, pur modificando il testo di 25 articoli, ha avuto l'obiettivo di semplificazione di un sistema di relazioni intergovernativo divenuto troppo complesso, non intervenendo, perciò, in merito alla disciplina sociale. Nello stesso modo la successiva riforma, attuata alla luce della grande recessione del 2007, pur modificando tre diversi titoli della Legge fondamentale in ambito economico (il Titolo VIII a, relativo ai Compiti in collaborazione; il titolo X, relativo alle Finanze; e il titolo XI, relativo alle disposizioni transitori e finali) è rimasta estranea a modifiche in ambito sociale.⁵¹

⁴⁷ J. Davis, R. Tallis, M. E. Sartor, *SSN SOS dall'Inghilterra, Come il Servizio Sanitario nazionale è stato tradito e come si è deciso di salvarlo*, Jago, Verona, 2017, p. 7 – 10.

⁴⁸ G. Maciocco, *Politica, salute e sistemi sanitari*, Il Pensiero Scientifico, Roma, 2009, p. 147-153; *L'evoluzione dei modelli sanitari internazionali a confronto. Per costruire il Servizio Sanitario Nazionale del futuro*, AIOP giovani, Luiss Business School, Roma, 2016.

⁴⁹ F. Lanchester, *Le costituzioni tedesche da Francoforte a Bonn: introduzione e testi*, Giuffrè, Milano, p. 92 – 150.

⁵⁰ L'impianto bicamerale imperfetto è costituito: dal Bundestag, massimo organo costituzionale, unico eletto direttamente dal popolo, con dominante funzione legislativa e di elezione del Cancelliere; e, dal Bundesrat, la Camera di rappresentanza dei diversi Stati federati (Länder), composta da 69 membri delegati dagli stessi e perciò non eletti direttamente dal popolo, con funzione legislativa residuale e circoscritta a quanto stabilito dalle disposizioni della Legge Fondamentale.

⁵¹ F. Lanchester, *op. cit.*, p. 147 – 149.

Il riferimento a principi cardine del sistema di sicurezza sociale, come ad esempio l'assistenza sociale, la previdenza pubblica, la garanzia di mezzi adeguati alla vita in caso di malattia, invalidità e infortunio e l'assistenza agli invalidi, è presente solamente all'interno del Titolo VII relativo alla ripartizione della competenza legislativa fra Stato centrale ed enti federati,⁵² e implicitamente all'articolo 20 Grundgesetz, che delinea il principio fondamentale del *Sozialstaat* ovvero la struttura democratica, federale e sociale dello Stato tedesco.

Le assicurazioni sociali relative alla tutela del lavoratore in caso di infortunio, malattia, invalidità e disoccupazione involontaria, sono menzionate solamente all'interno dell'articolo 74, primo comma, punto 12, insieme al diritto del lavoro, l'organizzazione dell'impresa, la protezione del lavoro e il collocamento del lavoratore, nella attribuzione di competenza legislativa concorrente tra Stato centrale e *Länder*. Il sistema politico-legislativo tedesco è caratterizzato dal federalismo, pertanto anche la responsabilità per la tutela del lavoro e della salute pubblica sono condivise tra governo federale, stati federati ed enti corporativi (organi rappresentativi di professionisti, industrie e assicurazioni).

L'assenza di incisi relativi all'assistenza privata, presenti nel nostro ordinamento, non delinea un divieto assoluto, ma *a contrario* un suo universale e totale riconoscimento, mutuato dall'esperienza del modello di assicurazione sociale obbligatoria di Bismarck. La flessibilità costituzionale in materia ha dato luogo ad un sistema, ibrido privato-pubblico, fondato sull'obbligo contributivo realizzato mediante automatici prelievi fiscali sul reddito, col fine di sostenere cinque diversi strumenti di tutela: l'assicurazione sanitaria obbligatoria; l'assicurazione obbligatoria per l'assistenza continuativa; l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni; l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione; la assicurazione pensionistica obbligatoria.

L'assicurazione sanitaria obbligatoria chiamata a coprire spese per visite mediche, medicinali e terapie. L'assicurazione obbligatoria per l'assistenza continuativa che offre una copertura di base per malattie che impediscano temporaneamente attività economiche remunerative. L'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni che copre le fattispecie relative a malattia professionale e infortunio maturato sul luogo di lavoro, e che può erogare un'indennità sostitutiva del salario durante il periodo di incapacità lavorativa o una prestazione previdenziale a titolo di rendita mensile nel caso di invalidità permanente. L'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione che garantisce, qualora siano rispettati determinati requisiti, un reddito durante il periodo di disoccupazione involontaria, offrendo, inoltre, servizi attivi di consulenza e intermediazione finalizzati al reinserimento lavorativo. Ed infine,

⁵² F. Lanchester, *op. cit.*, p. 294 – 302, 322 – 331; *I Diritti di previdenza sociale in Germania*, in Commissione Europea - Occupazione, Affari sociale e Inclusione, Unione Europea, 2012, p. 5 – 34.

l'assicurazione pensionistica obbligatoria che provvede alla copertura economica-finanziaria del lavoratore in caso di vecchiaia e di infortunio, garantendo la pensione ordinaria, la pensione di invalidità ordinaria e la pensione di reversibilità aggiuntiva.

Dall'analisi comparativa della Grundgesetz emerge l'assenza di riferimenti ad un nucleo di diritti sociali, analoghi a quelli previsti dall'articolo 38 Cost.; la disciplina dei rapporti assistenziali e previdenziali nell'ordinamento tedesco, pertanto, non possiede una sua esclusiva, esplicita e circoscritta disciplina a livello costituzionale.

2.3 Danimarca

Attuando un'analisi comparativa dell'articolo della Costituzione danese, che disciplina il nucleo di norme relativo alla sicurezza e alla tutela sociale in maniera analoga a quanto fatto dall'articolo 38 nell'ordinamento costituzionale italiano, si deve porre attenzione all'articolo 75, contenuto nel Titolo VIII, relativo ai Diritti fondamentali dei cittadini.⁵³

Secondo la suddetta disposizione costituzionale, lo Stato ha il dovere di compiere gli "sforzi" adeguati a garantire ai cittadini, seppur inabili al lavoro, opportunità lavorative e trattamenti assistenziali che permettano di vivere dignitosamente.

Il primo comma introduce nell'ordinamento un riferimento non previsto nella nostra Costituzione ovvero le c.d. politiche attive del lavoro, un complesso di interventi statali finalizzati al raggiungimento di alti e costanti livelli di occupazione generale.

Il secondo comma, bensì, rappresenta un inciso omnicomprensivo dei diritti sociali costituzionalmente garantiti nell'ordinamento italiano dall'articolo 38 Cost.⁵⁴ La flessibilità della disposizione costituzionale è integrata dalla successiva riserva di legge assoluta, strumento non previsto dal testo italiano.

Il complesso di sicurezza sociale danese rientra perfettamente nel *genus* del modello scandinavo, una struttura di moderna teorizzazione e contraddistinta da cinque peculiarità.⁵⁵ In primo luogo, esso è distinto da un programma universale di sicurezza sociale relativo a settori delicati, quali l'assistenza sanitaria, il diritto all'istruzione e i trattamenti previdenziali. Altra caratteristica è l'alta pressione esercitata della spesa assistenziale e previdenziale sul bilancio pubblico, a causa dell'imponente apparato amministrativo-burocratico e a causa dei diversi

⁵³ Costituzione danese, Art. 75: "Nell'interesse del bene comune devono essere compiuti sforzi per assicurare ad ogni cittadino abile al lavoro la possibilità di svolgere un'attività lavorativa in condizioni che diano sicurezza alla sua esistenza. Chi non è in grado di provvedere alla propria sussistenza e a quella dei propri familiari, e il cui mantenimento non sia a carico di altre persone, ha diritto all'assistenza pubblica, soggiacendo agli obblighi previsti al riguardo dalla legge."

⁵⁴ E cioè: la garanzia di mantenimento e di assistenza sociale di ogni cittadino inabile al lavoro, sancito dal primo comma; la garanzia di mezzi adeguati alle esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria sancita dal secondo; e, l'educazione e l'avviamento professionale di inabili e minorati, sancita al terzo comma.

⁵⁵ M. Corti, *La previdenza complementare in Danimarca*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, Vol. 12 Fasc. 2, 2012, p. 287-306; *IDiritti di previdenza sociale in Danimarca*, in Commissione Europea - Occupazione, Affari sociale e Inclusione, Unione Europea, 2012, p. 5 – 31.

ammortizzatori sociali previsti per rendere il mercato del lavoro flessibile. Il compito di finanziamento della spesa pubblica, in tale settore, è a carico della collettività, determinando una delle pressioni tributarie più alte del mondo.⁵⁶ Ulteriore tratto distintivo del sistema danese è l'alta percentuale di politiche attive del lavoro,⁵⁷ indirizzate a promuovere la piena occupazione della collettività e tutelare categorie particolarmente esposte al rischio di disoccupazione (inoccupati alla ricerca del primo impiego, under 30, donne, disoccupati over 45, disoccupati di lunga data e persone diversamente abili). Quarta caratteristica è il forte potere in materia di contrattazione collettiva delle organizzazioni sindacali, che attuano una cooperazione funzionale con i datori di lavoro, determinando all'interno di un contratto fra parti sociali i termini e gli standard lavorativi. Ultima peculiarità è rappresentata dalla tendenza della struttura economica danese al modello capitalista dell'economia di mercato e di libero commercio, pertanto con un limitato interventismo statale nel settore.

Il sistema prevede cinque diversi trattamenti previdenziali: i sistemi sanitari obbligatori; le prestazioni relative agli infortuni sul lavoro e malattie professionali; il sistema pensionistico; le prestazioni di disoccupazione e le prestazioni familiari; l'indennità per le spese funerarie e l'assistenza a favore dei superstiti. I servizi sanitari obbligatori, chiamati a coprire spese per cure mediche e ospedaliere, prestazioni in caso di maternità, indennità giornaliera di malattia, e indennità di riabilitazione. Le prestazioni relative ad infortuni sul lavoro e malattie professionali, chiamate a provvedere all'erogazione di un'indennità in sostituzione del salario o di una prestazione previdenziale definitiva nel caso di invalidità permanente. Il sistema pensionistico, più volte premiato come il migliore impianto previdenziale al mondo. Le prestazioni di disoccupazione e le prestazioni familiari, che provvedono ad assicurare ad ogni cittadino abile al lavoro condizioni che diano sicurezza alla sua esistenza e a quella del relativo nucleo familiare. Infine, l'indennità per le spese funerarie e l'assistenza a favore dei superstiti, con un importo proporzionale al reddito e al patrimonio del nucleo familiare.

Il modello danese è un modello finalizzato alla concretizzazione di un sistema di sicurezza sociale efficiente, imparziale e omnicomprensivo che riesca a garantire i mezzi adeguati a un elevato livello della qualità di vita.⁵⁸

Alla luce di tale analisi comparativa possiamo affermare che la disposizione dell'articolo 75, Danmarks Riges Grundlov, rappresenta un virtuoso esempio di innovazione in materia di assistenza e previdenza sociale e di tutela del lavoratore. È basato, infatti, su

⁵⁶ M. Malagotti, *op. cit.*, p. 24 – 28.

⁵⁷ Articolo 75, primo comma.

⁵⁸ P. V. Christensen, *Welfare, lavoro e imprenditoria: un futuro incerto. Il caso danese*, in *Sociologia e Politiche sociali*, Fasc. 3, Bologna, 2001, p. 9 – 22.

un'innovativa combinazione di politiche attive del mercato del lavoro, una forte mobilità del lavoratore ed una vasta gamma di ammortizzatori sociali, che insieme riescono a bilanciare le contrapposte esigenze di elevata occupazione e tutela del salariato.

2.4 L'Unione Europea e la Carta dei diritti fondamentali

È estremamente rilevante l'influenza che il diritto europeo, primario e secondario, ha esercitato nel sistema di sicurezza sociale degli Stati Membri al fine di dare corpo al principio sulla libera circolazione dei lavoratori,⁵⁹ istituito dall'articolo 39 del Trattato istitutivo della comunità europea. Al fine di garantire tale imprescindibile componente del Mercato Unico, le disposizioni pattizie prevedono che le diverse discipline previdenziali nazionali siano coordinate e armonizzate (articolo 136 TCE).⁶⁰ Anche se come più volte ribadito dalla Corte di Giustizia Europea non è possibile interferire, attraverso tali operazioni di coordinamento o armonizzazione, con le scelte di politica sociale degli stati membri.⁶¹

Altrettanto rilevante per la concretizzazione di un sistema di sicurezza sociale coordinato a livello europeo è la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata dapprima il 7 dicembre del 2000 a Nizza, e successivamente il 12 dicembre del 2007 a Strasburgo in occasione del suo adattamento in vista del Trattato di Lisbona. Il progetto ha origine com'è noto dalle conclusioni relative al Consiglio Europeo di Colonia del 1999, secondo cui: *“Allo stato attuale dello sviluppo dell'Unione europea, i diritti fondamentali vigenti a livello dell'Unione debbano essere raccolti in una Carta e in tal modo resi più manifesti”*.⁶²

La riforma apportata dal Trattato di Lisbona, entrato in vigore nel 2009, oltre ad innovare il Trattato sull'Unione Europea e il Trattato che istituisce la Comunità economica europea ha attribuito alla Carta di Nizza lo stesso valore giuridico dei trattati, ponendola al vertice dell'ordine gerarchico delle fonti europee nell'ambito del diritto primario. Il novellato articolo 6(1) del Trattato sull'Unione Europea non ha attribuito tale valore giuridico con mero carattere cerimoniale o ricognitivo, ma è finalizzato a riconoscere una concreta valenza “costituzionale” ad un sistema comune di valori unificante per l'identità europea.⁶³ Non esprime semplicemente un'ideale metafisico di protezione, ma indica formalmente la categoria di diritti

⁵⁹ Basi giuridiche: Articolo 3, paragrafo 2, del trattato sull'Unione europea (TUE); articolo 4, paragrafo 2, lettera a), e articoli 20, 26 e da 45 a 48 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE); Direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri; regolamento (UE) n. 492/2011 relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione.

⁶⁰ Articolo 42 e 136 Trattato che istituisce la Comunità europea.

⁶¹ *Corte di Giustizia delle Comunità Europee*, 6.3.1979, C-100/1978, Rossi; *Corte di Giustizia delle Comunità Europee*, 12.7.1979, C-266/78, Brunori; *Corte di Giustizia della Comunità Europea* 24.2.1980, C-110/1979 Coonan; *Corte di Giustizia della comunità Europee*, 29.9.1987, C-126/86 Giménez; *Corte di Giustizia della Comunità Europea* 20.10.1993, C-297/1992, Inps.

⁶² *Consiglio Europeo*, Conclusione della Presidenza, titolo IV, Colonia 3.4 giugno 1999

⁶³ G. Rolla, *Il sistema europeo di protezione dei diritti fondamentali e i rapporti tra le giurisdizioni*, Giuffrè, Milano, 2010, p. 3 – 72.

e principi fondamentali intorno al quale realizzare il contratto costitutivo costantemente *in fieri* dei popoli dell'Unione. *Ratio* della Carta di Nizza è, perciò, quella di affermare i diritti dell'individuo e i doveri dello Stato derivanti dalle tradizioni costituzionali e dagli obblighi internazionali comuni agli stati membri, circoscrivendo così i diritti fondamentali validi *erga omnes* nell'ordinamento giuridico europeo.⁶⁴

Il testo della Carta è formato da un Preambolo e 54 articoli, distribuiti in sei diversi Capi rispettivamente dedicati a Dignità, Libertà, Uguaglianza, Solidarietà, Cittadinanza, Giustizia, e Disposizioni Generali. Attuando un'analisi delle disposizioni relative al sistema di sicurezza e tutela sociale, con riferimento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea occorre focalizzare l'attenzione sull'articolo 34 "Sicurezza sociale e Assistenza sociale" presente nel Capo IV relativo alla "Solidarietà".⁶⁵

L'Unione europea garantisce "*prestazioni di sicurezza sociale e servizi sociali*" finalizzati a sostenere e difendere i cittadini nell'ipotesi di maternità, malattia, infortuni sul lavoro, dipendenza o vecchiaia, oltre che in caso di perdita del posto di lavoro. Inoltre, nel secondo comma si prevede che tutela debba essere assicurata, incondizionatamente, ad "*ogni individuo che risieda o si sposti legalmente all'interno dell'Unione*". In fine, viene fatto riferimento al diritto alle "*prestazioni di sicurezza sociale*" e alla "*assistenza abitativa*", condivisi dall'Unione, che permettano di assicurare a "*tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti*" una decorosa esistenza.

Le disposizioni in esame contengono un'enunciazione di diritti con un costante rinvio alla legislazione degli stati membri per le concrete modalità di attuazione. Dunque, i diritti sociali dei lavoratori, degli inabili e degli indigenti contemplati dalla Carta di Nizza sono stati considerati spesso dalla dottrina italiana come diritti "*senza volto, in quanto i relativi enunciati rinviano semplicemente alle legislazioni e alle prassi nazionali ai fini della loro ricostruzione; sicché tale ricostruzione avviene di volta in volta, poiché prassi e legislazioni sono mutevoli per definizione*".⁶⁶

⁶⁴ U. Villani, I diritti fondamentali tra Carta di Nizza, Convenzione europea dei diritti dell'uomo e progetto di Costituzione europea, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, Vol. 9, Fasc. 1, Milano, 2004, p. 73-116.

⁶⁵ Art. 34: "*L'Unione riconosce e rispetta il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sociali che assicurano protezione in casi quali la maternità, la malattia, gli infortuni sul lavoro, la dipendenza o la vecchiaia, oltre che in caso di perdita del posto di lavoro, secondo le modalità stabilite dal diritto comunitario e le legislazioni e prassi nazionali. Ogni individuo che risieda o si sposti legalmente all'interno dell'Unione ha diritto alle prestazioni di sicurezza sociale e ai benefici sociali conformemente al diritto comunitario e alle legislazioni e prassi nazionali. Al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto comunitario e le legislazioni e prassi nazionali.*"

⁶⁶ G. Azzariti, *Uguaglianza e solidarietà nella Carta di Nizza*, in *Contributi allo studio della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, a cura di M. Siclari, Giappichelli, Torino, 2003, p. 74-75.; Salazar, *I diritti sociali nella Carta dei diritti*

Nell'edificio giuridico europeo, perciò, si è preferita ad una circoscritta disciplina di diritto primario, che delineasse concretamente i principi comuni alla base della tradizione costituzionale degli Stati membri, un costante richiamo alla legislazione interna dei singoli stati, che ha causato una paradossale agnizione dei diritti fondamentali variabile e temporanea.

fondamentali dell'Unione europea: un "viaggio al termine della notte"?, in (Convegno) *I Diritti fondamentali dopo la carta di Nizza il costituzionalismo dei diritti*, a cura di G. Ferrari, Giuffrè, Milano 2001, p. 373 – 408.

CAPITOLO 3- EVOLUZIONE DELL'ARTICOLO 38: LEGGI, DOTTRINA, CORTE COSTITUZIONALE

Come emerso dall'analisi storica esposta nel primo capitolo, all'alba dell'entrata in vigore della Carta costituzionale, l'impianto previdenziale e assistenziale restò profondamente legato a meccanismi e istituti propri dell'assicurazione privata. Solo nel 1948 la Costituzione Repubblicana cambierà la prospettiva di tutela dei lavoratori e dei cittadini inabili, facendo svanire l'impostazione corporativa e liberale, basata sul rapporto assicurativo dogmaticamente proporzionale ai contributi versati dai beneficiari e sulla salvaguardia dell'ordine pubblico economico. I cinque commi dell'articolo 38 Cost. dispongono, infatti, che la realizzazione della liberazione dallo stato di bisogno non sarebbe più stato compito dell'individuo, bensì dovere inderogabile della collettività organizzata nello Stato, da perseguire mediante una solidarietà generale. Così la Costituzione prevede che “siano provveduti e assicurati i mezzi adeguati alle esigenze di vita”. Il diritto “al mantenimento e all'assistenza sociale” si cristallizzano, dunque, come diritti assoluti, inviolabili, inalienabili.

3.1 Orientamenti della dottrina

Si è a lungo dibattuto⁶⁷ riguardo il significato, le finalità e la portata innovativa tracciate dall'articolo in esame, il dibattito ha visto contrapporsi tre diverse concezioni. La prospettiva dualistica-statica⁶⁸ suddivide il sistema di sicurezza sociale in previdenza ed assistenza, differenti a livello concettuale e normativo, ispirandosi al quarto comma dell'art. 38 Cost. che prevede per l'attuazione della prima il riferimento a organi dello Stato, per la seconda, invece, il semplice riferimento ad istituti previdenziali. Prospettiva contrapposta è quella unitaria-dinamica⁶⁹ che interpretando l'art. 38 Cost. in funzione degli articoli 2, 3, e 32 Cost., ritiene esso sia fortemente ancorato al principio di universalità e all'idea politica di sicurezza sociale. Si superano, così, i termini tradizionali della separazione classica in previdenza ed assistenza, prevedendo una semplice distinzione seppur ricomprendendole nell'unitario sistema di sicurezza sociale, preposto dallo Stato e sovvenzionato interamente dalla comunità. Ultima posizione è quella intermedia,⁷⁰ che mantiene la classica separazione previdenza/assistenza teorizzando una flessibilità della disposizione costituzionale e che non impone soluzioni obbligate al legislatore ordinario. Quest'ultimo rimane libero nella disciplina degli istituti e dei meccanismi che tengano conto delle diverse trasformazioni sociali, economiche e demografiche del paese. L'unico vincolo di tutela costituzionale riguarderebbe, dunque, solamente le

⁶⁷ G. U. Rescigno, *Lavoro e costituzione*, in *Diritto pubblico*, Vol. 15, Fasc. 1, 2009, p. 21-56.

⁶⁸ A. Venturi, *I fondamenti scientifici della sicurezza sociale*, Giuffrè, Milano, 1954, p. 821.

⁶⁹ U. M. Colombo, *Principi Ed Ordinamento Della Assistenza Sociale*, Giuffrè, Milano, 1977, p. 91 – 111.

⁷⁰ G. Chiarelli, *Appunti sulla sicurezza sociale*, in *Rivista di diritto del lavoro*, Milano, 1965, p. 290 ss.; V. Simi, *Il pluralismo previdenziale secondo Costituzione*, Franco Angeli, Milano, 1986, p. 17 ss.

categorie tutelate e gli standard minimi di protezione e non, invece, la supremazia del servizio pubblico in materia.

Uno dei primi commentari della Costituzione mai editi (a cura di Giuseppe Branca e a cui hanno collaborato autorevoli esponenti della dottrina come Costantino Mortati, Mattia Persiani e Tiziano Treu, la cui prima edizione risale al 1950) rileva nel capitolo dedicato all'art 38 Cost. proprio tale eterogeneità dottrinale, distinguendo diverse posizioni, tutte egualmente non adatte a carpire la portata innovativa del dettato costituzionale; alcuni facevano derivare solamente una razionalizzazione del sistema prerepubblicano con l'estensione della platea dei beneficiari ai lavoratori autonomi, altri si opposero esplicitamente alla costruzione di un sistema di sicurezza sociale generale ed omnicomprensivo, in quanto esso avrebbe disincentivato ogni iniziativa dei singoli privati finalizzata alla sussistenza futura, altri invece supponevano che tale sistema, secondo le indicazioni della Costituzione implicasse il superamento del modello mutualistico assicurativo proprio dello Stato corporativo.

L'analisi del commentario non si limita ad una semplice rilevazione dell'eterogeneità prospettica della dottrina, ma sottolinea l'insufficiente attenzione al valore riformatore dei principi contenuti nell'articolo, a causa della forte eredità mutualistica e corporativa che bloccò la ricostruzione del sistema previdenziale a conclusioni a cui già si era pervenuti nell'anteguerra; assai scarsi furono i discorsi e gli interventi di metodo, di principio e di nuova sistemazione teorica, e perciò venne meno la funzione propria della dottrina, consistente nel promuovere, con l'analisi su temi generali, quel movimento di idee che avrebbe favorito ed agevolato l'opera del riformatore legislativo.⁷¹

La dottrina, pur muovendo da una forte antinomia prospettica, è riuscita a trovare un equilibrio, come testimoniato dalle tre posizioni, che seppur con sostanziali divergenze riconoscono le disposizioni dell'articolo 38 Cost. come il "*nucleo essenziale dello stato sociale*" inviolabile, inalienabile ed assoluto, chiamato a concretizzare "*l'espressione dello spirito innovatore dei padri costituenti nel riguardo della concezione liberale del rapporto fra Stato e cittadino*".⁷²

3.2 Orientamenti giurisprudenziali della Corte costituzionale

Nei decenni immediatamente successivi all'approvazione del testo costituzionale, la posizione obsoleta e restrittiva della dottrina venne avallata prima dalla giurisprudenza ordinaria e, successivamente dalla neonata giurisprudenza costituzionale. La Corte costituzionale ha più volte rimarcato nei suoi primi anni di attività la fedeltà alle concezioni

⁷¹ M. Persiani in Commentario della Costituzione a cura di G. Branca, Zanichelli Editore, Bologna, 1975, p. 238.

⁷² A. Avio, Della previdenza e dell'assistenza, Giuffrè, Milano, 2012, p. 5 – 26.

mutualistiche prerepubblicane, escludendo l'illegittimità di alcune leggi che i giudici *a quo* avevano rilevato in contrasto con l'articolo in esame.

Come emerge dalla lettura sistematica delle norme relative alle sentenze n. 35/1960,⁷³ n. 23/1968⁷⁴ e n. 21/1969⁷⁵ non risulterebbe alcun superamento delle impostazioni mutualistiche liberali, e, malgrado l'introduzione del testo costituzionale la tutela rimane limitata ad una ristretta categoria. Il sostanziale legame che la giurisprudenza volle mantenere con l'originario assetto assicurativo del sistema di sicurezza sociale, viene in rilievo nella sentenza n. 18/1964,⁷⁶ ove viene confermata la dimensione contributiva del sistema previdenziale.

Altre pronunce che hanno destrutturato la portata innovativa della Costituzione in materia di assistenza e previdenza sociale sono state: la sentenza n. 22/1967,⁷⁷ con cui la Corte ha escluso l'illegittimità costituzionale della norma che esonera il datore di lavoro dalla responsabilità in caso di lavoratore infortunato; la sentenza n. 91/1976,⁷⁸ in cui si è esclusa l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1895 c.c. (che in mancanza di disciplina specifica relativa alle assicurazioni sociali dichiarava ad esse applicabile il carattere mutualistico delle assicurazioni private) e del 1900 c.c. (che negava, invece, le prestazioni economiche di malattia al lavoratore che avesse contratto malattia per colpa). Due risposte non comprensibili, se si pensa che a sollevare le questioni di legittimità costituzionale fu la Corte di Cassazione, la quale rilevava come l'obbligo delle prestazioni assicurative sociali fosse collegato alla protezione dei diritti costituzionalmente garantiti e non, invece, conseguenza di rapporti mutualistici.

Va, tuttavia, sottolineato come non siano mancate decisioni nelle quali la Corte ha colto il valore innovativo delle disposizioni costituzionali. In tal senso, dobbiamo ricordare la sentenza n. 146/1972⁷⁹ che dichiarò la legittimità costituzionale dell'art. 23 della legge n. 583 del 1967⁸⁰ e della legge n. 369 del 1968,⁸¹ che introdussero una detrazione per le pensioni di ammontare eccedente i sette milioni annui finalizzata al finanziamento del Fondo Sociale. Si

⁷³ Corte cost., sent. 24 maggio 1960 n. 35.

⁷⁴ Corte cost., sent. 17 aprile 1968, n. 23.

⁷⁵ Corte cost., sent. 13 febbraio 1969, n. 21.

⁷⁶ Corte cost., sent. 26 febbraio 1964, n. 18.

⁷⁷ Corte cost. sent. 28 febbraio 1967, n. 22.

⁷⁸ Corte cost. sent. 21 aprile 1976, n. 91.

⁷⁹ Corte cost., sent. 14 luglio 1972, n. 146.

⁸⁰ Legge 13 luglio 1967, n. 583, *Miglioramenti del trattamento posto a carico del Fondo Speciale di previdenza per il personale addetto ai pubblici servizi di telefonia e modifiche alle leggi 4 dicembre 1956, n. 1450 e 11 dicembre 1962, n. 1790.*

⁸¹ Legge 20 marzo 1968, n. 369, *Nuova decorrenza per l'applicazione delle norme contenute nell'art. 22 della legge 13 luglio 1967, n. 583, sui trattamenti posti a carico del Fondo speciale di previdenza per il personale addetto ai pubblici servizi di telefonia, e loro estensione ad altre forme di pensione.*

identificò, perciò, tale attuazione normativa quale concretizzazione di una solidarietà generale ed universale, in rispetto della volontà della Costituente.⁸²

In tale prima fase, il contributo della giurisprudenza costituzionale ha favorito un confuso impianto previdenziale e assistenziale, non finanziato dal gettito fiscale e spesso sostenuto da interventi pubblici, che determinarono un incremento esponenziale della spesa. Il giudice delle leggi ha, infatti, preferito una prospettiva flessibile ed equidistante dai due contrapposti modelli, che avrebbe successivamente permesso di bilanciare la disciplina con le esigenze economico-sociali della popolazione.

Al contrario, il successivo percorso di evoluzione della Corte è avvenuto con sentenze “additive” volte ad accentuare la portata generale e l’ambito di applicazione dell’articolo 38 Cost.; in tal senso, assumono particolare importanza 12 pronunce che hanno esteso la platea dei destinatari, le modalità di attuazione e gli standard relativi all’articolo in esame, indirizzando la materia relativa al sistema di sicurezza sociale.

La sentenza n. 349/1985⁸³ con una prospettiva di perequazione ha confermato la legittimità costituzionale delle abolizioni di regimi previdenziali speciali ed eccessivamente favorevoli. La sentenza n. 369/1985⁸⁴ con un ampliamento delle assicurazioni sociali obbligatorie a favore del lavoratore italiano all’estero alle dipendenze di un’impresa italiana.⁸⁵ Le sentenze n. 173/1986⁸⁶ e n. 926/1988⁸⁷ che hanno affrontato il tema della “adeguatezza alle esigenze di vita” relativo alla retribuzione e al trattamento previdenziale, chiamati a liberare dallo stato di bisogno il lavoratore e la sua famiglia, tenendo in considerazione, inoltre, “il livello di merito” relativo all’attività di lavoro svolta. Le sentenze n. 206/1988⁸⁸ e n. 383/1990⁸⁹ hanno dichiarato l’irrepetibilità, l’imprescrittibilità e la parziale impignorabilità della prestazione previdenziale; la tutela dei casi di infortunio, malattia e vecchiaia non può, perciò, essere comprimibile, se non per tutelare le esigenze minime di vita del lavoratore. Le sentenze n. 497/1988⁹⁰ e n. 141/1989⁹¹ hanno posto un baluardo a difesa del diritto alla previdenza sociale, stabilendo che i benefici non possano essere insignificanti ed irrisori, con particolare

⁸² Ciononostante, va ricordato che tale contributo giurisprudenziale e normativa sarà successivamente abolita dalla Legge n. 160 del 1975.

⁸³ Corte cost., sent. 12 dicembre 1975, n. 349.

⁸⁴ Corte cost., sent. 19 dicembre 1985, n. 369.

⁸⁵ tramite la dichiarazione di incostituzionalità dell’articolo 1 r.d.l. 4 ottobre 1935, n. 1827 relativo al perfezionamento e coordinamento legislativo della previdenza sociale ed agli articoli 1 e 4 del d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124 relativo al testo unico delle disposizioni per l’assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali.

⁸⁶ Corte cost., sent. 27 giugno 1986, n. 173.

⁸⁷ Corte cost., sent. 8 luglio 1988, n. 926.

⁸⁸ Corte cost., sent. 11 febbraio 1988, n. 206.

⁸⁹ Corte cost., sent. 12 luglio 1990, n. 383.

⁹⁰ Corte cost., sent. 21 aprile 1988, n. 497.

⁹¹ Corte cost., sent. 8 marzo 1989, n. 141.

attenzione al tema della congruenza delle prestazioni previste in caso di disoccupazione involontaria. La sentenza n. 880/1988⁹² ha esteso la categoria protetta dall'articolo in esame ai lavoratori artigiani italiani all'estero, a riconoscimento del contributo di tali lavoratori al processo produttivo nazionale. La sentenza n. 137/1989⁹³ ha ampliato la tutela assicurativa contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali a soggetti, quali ad esempio "ballerini, tersicorei, addetti all'allestimento, alla prova o all'esecuzione di pubblici spettacoli". La sentenza n. 426/1990⁹⁴ ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'ordinamento della Cassa di previdenza per le pensioni agli impiegati degli Enti locali.⁹⁵ La sentenza n. 26/1992⁹⁶ ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle Nuove norme in materia previdenziale per il personale degli enti locali.⁹⁷ La sentenza n. 27/1992⁹⁸ che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle Norme per il miglioramento di alcuni trattamenti previdenziali,⁹⁹ nella parte in cui non veniva prevista la facoltà di riscattare i periodi corrispondenti alla durata degli studi per il conseguimento del diploma di educazione fisica rilasciato da uno degli Istituti superiori a ciò demandati.

Il 1° novembre 1993 con l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, i relativi parametri economici di convergenza hanno costretto la Corte ad invertire la sua prospettiva espansionistica, in merito al sistema di sicurezza sociale, salvaguardando la sostenibilità economica dello Stato. L'inversione di rotta venne formalizzata con la sentenza additiva di principio n. 240/1994,¹⁰⁰ adottata sulla scia della precedente sentenza n. 243/1993,¹⁰¹ nella quale fu autorizzata la possibilità di emanare riforme *in pejus* del sistema previdenziale, tramite l'iter legislativo ordinario.

L'instabilità strutturale del contesto socioeconomico ha condizionato profondamente gli orientamenti giurisprudenziali della Corte, che spesso sono risultati eterogenei, discontinui e obsoleti. Analizzato il complesso percorso della giurisprudenza costituzionale possiamo riconoscere tre fasi corrispondenti a diverse interpretazioni del testo costituzionale. La prima fase (1956-1969) ha visto la Corte interpretare la Costituzione come una tipologia di *Costituzione economica democratico-liberale*¹⁰², assicurando la prevalenza dei diritti e delle

⁹² Corte cost., sent. 7 luglio 1988, n. 880.

⁹³ Corte cost., sent. 8 marzo 1989, n. 137.

⁹⁴ Corte cost., sent. 25 settembre 1990, n. 426.

⁹⁵ R.D.L. 3 marzo 1938, n. 680.

⁹⁶ Corte cost., 22 gennaio 1992, n. 6.

⁹⁷ Legge 8 marzo 1968, n. 152, *Nuove norme in materia previdenziale per il personale degli Enti locali*

⁹⁸ Corte cost., 22 gennaio 1992, n. 27.

⁹⁹ Legge 16 aprile 1974, n. 114. *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 2 marzo 1974, n. 30, concernente norme per il miglioramento di alcuni trattamenti previdenziali ed assistenziali.*

¹⁰⁰ Corte cost., sent. 10 giugno 1994, n. 240.

¹⁰¹ Corte cost., sent. 5 maggio 1993, n. 243.

¹⁰² G. Di Gaspare, *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, CEDAM, Padova, 2015, p. 48,49.

esigenze economiche dello Stato rispetto alla tutela universale dei diritti sociale, e, perciò, limitando la portata dell'articolo in esame. Nella seconda (1970-1992), invece, il giudice delle leggi ha preferito considerarla come una *Costituzione economica democratica-sociale*¹⁰³, ipotizzando un'ideale e difficile equiparazione di entrambi i tipi di diritti, optando per una visione estensiva. L'ultima invece (dal 1993 ad oggi) ha visto il ritorno ad un'interpretazione ibrida, tendenzialmente sbilanciata verso il modello democratico-liberale, caratterizzata dalla volontà di rispettare parametri economici e finanziari di convergenza imposti dal sistema economico e monetario europeo.

3.3 La Legge riesce ad assicurare tutti i mezzi per vivere?

Merita un approfondimento specifico l'ultima sentenza della Corte costituzionale in materia assistenziale.¹⁰⁴ Il giudizio di legittimità verteva sull'art.12, primo comma, della legge n. 118/1971,¹⁰⁵ relativo alle nuove norme in favore dei mutilati ed invalidi civili, e dell'art. 38, quarto comma, della legge n. 448/2001,¹⁰⁶ nella parte in cui con riferimento agli invalidi totali si dispone che gli aumenti previsti dal c.d. "incremento al milione" siano concessi ai soggetti di età pari o superiore a sessanta anni.

La prima questione di legittimità è stata dichiarata inammissibile, mentre la seconda ha rappresentato punto focale della sentenza, con cui la Corte ha verificato l'illegittimità dell'art. 38, quarto comma, della legge n. 448/2001 in relazione agli artt. 3 e 38, comma 1, Cost., nella parte in cui subordina il diritto alla maggiorazione del trattamento assistenziale degli invalidi civili totali al compimento del sessantesimo anno di età.

In particolare, il giudizio principale aveva a oggetto la controversia concernente una donna di 47 anni, affetta da tetraplegia spastica prenatale e totalmente inabile al lavoro, la quale riteneva la pensione di inabilità da lei percepita, pari a 285,66 euro mensili fosse ampiamente insufficiente ad assicurare il soddisfacimento dei più elementari bisogni della vita.

Come sottolineato dalla Corte di appello di Torino, nel ruolo di giudice *a quo*, la necessità di equilibrare il diritto dei cittadini inabili al mantenimento con il principio dell'equilibrio di bilancio¹⁰⁷ non può portare a fattispecie in cui, a individui totalmente dipendenti da terzi, non sia assicurata l'effettiva garanzia di trattamenti assistenziali idonei. Si è, inoltre, evidenziato come anche il Comitato per l'applicazione in Italia della Convenzione

¹⁰³ G. Di Gaspare, *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionale*, CEDAM, Padova, 2015, p. 59.

¹⁰⁴ Corte cost., sent. 23 giugno 2020, n. 152.

¹⁰⁵ Legge 30 marzo 1971, n. 118, *Conversione in legge del decreto-legge 30 gennaio 1971, n. 5, e nuove norme in favore dei mutilati ed invalidi civili*.

¹⁰⁶ Legge 28 dicembre 2001, n. 448, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2002)*.

¹⁰⁷ Sancito *ex art* 81, primo comma, Cost.

delle Nazioni Unite sui diritti dei disabili si sia dichiarato turbato dalla mancanza di standard minimi di assistenza sociale, suggerendo l'adozione di misure di convergenza in tempi brevi.

Richiamando l'articolo 38 Cost. la Corte di appello di Torino ha, inoltre, ricordato come nella sua originaria disciplina l'art. 12 della legge n. 118/1971 prevedesse un importo per gli inabili, al compimento della maggiore età, ben superiore a quello previsto per i sessantacinquenni privi di reddito, in linea con il testo costituzionale ma, tuttavia, in contrasto con la legislazione successiva.

Nel corso del giudizio è intervenuta l'Avvocatura generale dello Stato, in rappresentanza del Presidente del Consiglio dei ministri, richiedendo l'infondatezza di entrambe le questioni di merito, a causa dell'invasione nella sfera riservata al legislatore ordinario da parte del controllo di legittimità costituzionale, e della mancata chiarezza del quesito sollevato.

L'Istituto Nazionale della previdenza sociale, costituitosi parte del procedimento, ha rimarcato la competenza del legislatore nella determinazione delle cifre inerenti ai trattamenti di assistenza sociale, criticando le questioni sollevate dalla Corte di appello di Torino e il sindacato del giudice delle leggi in materia, supportando le indicazioni dell'Avvocatura dello Stato.

Nonostante le contrapposizioni, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 38, comma 4, della legge n. 448/2001, nella parte in cui con riferimento agli invalidi totali, dispone che gli aumenti previsti dal c.d. "incremento al milione" siano concessi ai soggetti di età pari o superiore a sessanta anni, piuttosto che ai soggetti di età superiore ai diciotto anni. Più specificatamente, il celebre incremento al milione è un aumento previsto per trattamenti previdenziali e assistenziali inferiori ad un milione di vecchie lire riconosciuto per invalidi civili totali. La Corte ha chiarito come la necessità di equilibrare il diritto all'assistenza sociale dei cittadini inabili privi dei mezzi necessari alla vita con le disponibilità finanziarie e le esigenze di bilancio dello Stato non possa dar vita a trattamenti assistenziali che dispongano provvidenze inidonee a garantire gli standard minimi di tutela.

È stato affermato dalla giurisprudenza costituzionale come la "maggiorazione sociale" debba essere obbligatoriamente assicurata ed erogata alla generalità degli invalidi civili totali al compimento della maggiore età, nel caso in cui questi non godano di redditi annui maggiori o uguali a 6.713,98 euro; abrogando, perciò, il requisito anagrafico previsto dalla legislazione ordinaria. Rimane nella competenza del legislatore ordinario coordinare e adattare la materia alle esigenze socioeconomiche in continua trasformazione.

L'orientamento della Corte ha prodotto automatici adeguamenti legislativi, essendo stato recepito nel c.d. Decreto Rilancio¹⁰⁸ che ha istituito un fondo con una dotazione iniziale pari a 46 milioni di euro, finalizzato ad ottemperare alle esigenze di assistenza degli invalidi civili totali.

3.4 Influenza dell'articolo 38 Cost. sulle fonti primarie

Nel corso degli ultimi anni, il fenomeno della globalizzazione ha imposto alla normativa previdenziale-assistenziale un grande livello di flessibilità. Con l'avvento "quarta rivoluzione industriale",¹⁰⁹ il legislatore ha dovuto confrontarsi con diverse criticità, fra cui le sfide demografiche, generalizzati squilibri di bilancio, la terziarizzazione dell'economia e del mercato del lavoro, l'esponentiale crescita delle attività economiche che utilizzano tecnologie informatiche, la liberalizzazione valutaria, finanziaria e commerciale, la progressiva automatizzazione e l'affermazione della cibernetica nel processo di produzione industriale.

L'inderogabile dovere dello Stato sociale di liberare l'individuo da situazioni di bisogno è stato sottoposto a *stress test* causati dalle trasformazioni sociali, economiche e politiche che hanno messo a dura prova la sostenibilità economico-finanziaria dell'intero sistema.

La valutazione sulla compatibilità in merito a trattamenti previdenziali-assistenziali previsti e risorse finanziarie disponibili è generalmente attribuita alla competenza dell'organo legislativo, chiamato a concretizzare sul piano giuridico strumenti che soddisfino le domande della collettività, rimuovendo gli ostacoli che limitano il pieno sviluppo dell'individuo.

Le fonti normative, dunque, nel rispetto dell'art. 38 Cost., sono chiamate a disciplinare la copertura di una vasta gamma di meccanismi: la tutela del reddito dei lavoratori disoccupati; la tutela previdenziale per danni da lavoro alla persona; le tutele previdenziali per invalidità e inabilità al lavoro; la tutela pensionistica; la tutela assistenziale per gli invalidi civili totali; la tutela in caso d'insolvenza del datore di lavoro; e, le diverse misure di contrasto alla povertà.

Le forme di tutela previdenziale dei danni da lavoro sono organizzate sulla centralità e sull'obbligatorietà dell'assicurazione contro gli infortuni e le malattie professionali, gestita dall'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro.¹¹⁰ L'infortunio sul lavoro e la malattia professionale sono considerati come un'esigenza inderogabile e inviolabile

¹⁰⁸ L. 17 luglio 2020, n. 77. *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, recante misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19.*

¹⁰⁹ K. Schwab, *The fourth industrial evolution*, World Economic Forum, 2016.

¹¹⁰ Ai sensi dell'art. 38, quarto comma Cost.

della comunità, che deve perciò essere garantita dallo Stato;¹¹¹ vengono ricompresi nella platea dei beneficiari tutti i lavoratori, subordinati o autonomi.

Le principali disposizioni legislative in materia sono contenute nel Testo Unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, approvato con d.P.R. n. 1124/1965¹¹² e successivamente integrato dal d.lgs. n. 38/2000.¹¹³ Il lavoratore, tutelato nel caso di infortunio sul lavoro o di una malattia professionale, ha diritto a cure mediche, prestazioni in denaro ed indennità aggiuntive. I trattamenti in denaro comprendono: l'indennità giornaliera per inabilità temporanea assoluta; la rendita per inabilità permanente; l'indennità permanente fisica e/o mentale;¹¹⁴ l'integrazione della rendita diretta per il periodo di riabilitazione; la rendita ai superstiti; l'assegno funerario; l'assegno per assistenza personale e continuativa; lo speciale assegno continuativo mensile ai superstiti; e, le prestazioni integrative e riabilitative.¹¹⁵ A proposito, occorre citare l'introduzione, avvenuta il 1° marzo del 2001, dell'assicurazione per gli infortuni domestici rivolte a chiunque si adopera alla "cura" dei componenti della famiglia e della casa, non è legato da vincoli di subordinazione ovvero presta lavoro domestico in modo abituale ed esclusivo; ampliando, in tal modo, la tutela anche alla categoria delle "casalinghe".¹¹⁶

L'introduzione di tale assicurazione riveste una importanza straordinaria in quanto si tratta della prima legge in Europa che tutela il rischio di infortuni occorsi in ambito domestico, a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n.28/1995 che afferma il principio dell'equiparazione del lavoro effettuato all'interno della famiglia, per il suo valore sociale ed economico, alle altre forme di lavoro con la conseguenza del riconoscimento della tutela assicurativa a questa particolare categoria di persone.

La tutela del reddito dei lavoratori disoccupati è preposta alla difesa del lavoratore, per garantire mezzi adeguati alle esigenze di vita in caso di disoccupazione involontaria. Le misure sociali in attuazione dell'articolo 38, secondo comma Cost., sono quattro: la nuova assicurazione sociale per l'impiego, la Cassa integrazione guadagni, i fondi bilaterali di solidarietà, e i diversi trattamenti speciali di disoccupazione. Gli interventi previsti non sono

¹¹¹ M. Cinelli, S. Giubboni, *Lineamenti di diritto della previdenza sociale*, Cedam, Padova, 2020, p. 168.

¹¹² D.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, *Testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali*

¹¹³ Decreto Legislativo 23 febbraio 2000, n. 38, *Disposizioni in materia di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, a norma dell'articolo 55, comma 1, della legge 17 maggio 1999, n. 144*

¹¹⁴ Ovvero il "Danno biologico"

¹¹⁵ *I diritti di previdenza sociale in Italia*, in *Commissione Europea- Occupazione, affari sociale e inclusione*, Unione Europea, 2012, p. 21.

¹¹⁶ Legge, 3 dicembre 1999, n. 493, *Norme per la tutela della salute nelle abitazioni e istituzione dell'assicurazione contro gli infortuni domestici*.

finalizzati a contrastare la disoccupazione *lato sensu*, bensì a favorire soggetti che perdono o rischiano di perdere il lavoro.

La materia in esame è disciplinata dai decreti delegati n. 22/2015¹¹⁷ e n. 148/2015,¹¹⁸ e dai successivi correttivi introdotti dal d.lgs. n. 185/2016.¹¹⁹ Il primo atto normativo ha disposto tutele uniformi alla storia contributiva dei lavoratori, razionalizzando la normativa in materia di integrazione salariale, mentre il secondo ha escluso forme di integrazione salariale in caso di cessazione definitiva dell'attività aziendale o di un ramo di essa e ha subordinato l'accesso alla cassa integrazione all'esaurimento delle possibilità contrattuali di riduzione dell'orario di lavoro.

La tutela del reddito dei disoccupati involontari è attribuita alla Nuova assicurazione sociale per l'impiego¹²⁰, gestita dall'INPS; eccezion fatta per specifici enti previdenziali di categoria, come l'Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani, che si occupano di analoghi meccanismi riferiti a giornalisti, pubblicisti e professionisti, regolarmente iscritti all'albo, o come precedentemente previsto per l'abrogato Ente nazionale di previdenza e assistenza per i lavoratori dello spettacolo, le cui funzioni sono state trasferite all'INPS.¹²¹ L'importo della NASpI è rapportato alla media della retribuzione imponibile ai fini previdenziali degli ultimi quattro anni, con la specificazione che nei casi in cui la retribuzione di riferimento sia pari o inferiore a 1.221,44 euro mensili¹²² l'indennità è pari al 75 per cento, e che nei casi in cui la retribuzione media sia superiore è aumentata del 25 per cento del differenziale tra detta retribuzione mensile e il predetto importo.¹²³ Resta in vigore poi l'importo massimale mensile stabilito a 1.300 euro.

La tutela previdenziale per invalidità e inabilità al lavoro è attualmente regolata nella legge n. 222/1984¹²⁴ relativa alla revisione della disciplina della invalidità pensionabile, che disciplina l'Assegno ordinario di invalidità previsto per coloro i quali la capacità di lavoro sia ridotta in modo permanente a causa di infermità o difetto fisico, e la pensione ordinaria di

¹¹⁷ Decreto Legislativo, 4 marzo 2015, n. 22, *Disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e di ricollocazione dei lavoratori disoccupati, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183.*

¹¹⁸ Decreto Legislativo, 14 settembre 2015, n. 148, *Disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183.*

¹¹⁹ Decreto Legislativo, 24 settembre 2016, n. 185, *Disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi 15 giugno 2015, n. 81 e 14 settembre 2015, nn. 148, 149, 150 e 151, a norma dell'articolo 1, comma 13, della legge 10 dicembre 2014, n. 183.*

¹²⁰ Introdotta dall'art. 1, Decreto Legislativo, 4 marzo 2015, n. 22, *Disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e di ricollocazione dei lavoratori disoccupati, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183.*

¹²¹ decreto-legge n. 201/2011, convertito con modificazioni dalla legge n.214/2011; M. Cinelli, S. Giubboni, *Lineamenti di diritto della previdenza sociale*, Cedam, Padova, 2020, p. 231.

¹²² rivalutata annualmente sulla base della variazione dell'indice Istat.

¹²³ M. Cinelli, S. Giubboni, *Lineamenti di diritto della previdenza sociale*, Cedam, Padova, 2020, p. 231.

¹²⁴ Legge, 12 giugno 1984 n. 222, *Revisione della disciplina della invalidità pensionabile.*

inabilità prevista per i totalmente inabili all'attività lavorativa, entrambe gestite dall'INPS. L'erogazione del trattamento pensionistico implica la cancellazione del beneficiario dagli elenchi anagrafici degli operai agricoli, dagli elenchi nominativi dei lavoratori autonomi e degli albi professionale, e infine la rinuncia ai trattamenti a carico dell'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e ad ogni altro trattamento sostitutivo o integrativo della retribuzione.

La tutela della vecchiaia per i lavoratori privati, dipendenti e autonomi iscritti all'Assicurazione generale obbligatoria o alla Gestione separata rappresenta la concretizzazione delle disposizioni costituzionali dell'art. 38 secondo comma, in quanto consentono “*l'effettivo godimento di diritti civili e politici*”.¹²⁵ La terza età sottende una situazione di bisogno creata dalla perdita del lavoro per il venir meno della capacità produttiva. Il sistema previdenziale italiano è fortemente orientato sulla tutela del lavoratore in vecchiaia, come testimoniato dall'Osservatorio sulle pensioni del 2019 fornito dall'INPS, che attesta la spesa aggregata al 77 per cento della spesa totale dell'istituto.¹²⁶

Vista l'estrema rilevanza della materia nel sistema di sicurezza sociale, questa è stata oggetto di una costante evoluzione normativa, finalizzata alla riduzione e alla razionalizzazione della spesa pubblica, stabilizzando la spesa pensionistica in rapporto al PIL per una maggiore equità e solidarietà intergenerazionale.¹²⁷

In tal senso, appare necessario citare la riforma attuata dal governo di Lamberto Dini con la legge n. 335/1995¹²⁸ relativa alla “riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare” con la previsione dell'aumento dell'anzianità minima contributiva richiesta a 35 anni, e l'eccessivamente graduale abbandono del sistema contributivo a favore di uno retributivo, la cui totale affermazione sarebbe avvenuta solo nel 2035.

Successivamente, in vista del Consiglio europeo di Cardiff del 1998, che ha sancito l'adesione alla moneta unica e la nascita della Banca centrale Europea, il governo di Romano Prodi si vedeva costretto ad un'ulteriore riforma, apportata dalla legge n. 449/1997¹²⁹ relativa alle “misure per la stabilizzazione della finanza pubblica”, che ha aumentato i requisiti per l'accesso alla pensione di anzianità e ha tentato un'armonizzazione tra previdenza pubblica obbligatoria e previdenza integrativa e volontaria, senza, tuttavia, accelerare il passaggio ad un sistema contributivo, che sarebbe risultato molto più utile.

¹²⁵ P. Curzio, L. Di Paola, *Previdenza e Assistenza*, Giuffrè, Milano, 2017, p. 573.

¹²⁶ <https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=52542>

¹²⁷ P. Curzio, L. Di Paola, *Previdenza e Assistenza*, Giuffrè, Milano, 2017, p. 574.

¹²⁸ Legge, 8 agosto 1995, n. 335, *Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare*.

¹²⁹ Legge, 27 dicembre 1997, n. 449, *Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica*.

I seguenti sviluppi hanno portato ad una riduzione funzionale dei trattamenti pensionistici pubblici e ad un relativo incentivo ai privati, misure che furono realizzate con le riforme apportate dal governo Berlusconi II, tramite la legge n. 243/2004¹³⁰ (per il sostegno alla previdenza complementare, all'occupazione stabile, e per il riordino degli enti di previdenza ed assistenza obbligatoria”), e dal governo Prodi II, tramite la legge n. 247/2007¹³¹ (per favorire l'equità e la crescita sostenibile, nonché ulteriori norme in materia di lavoro e previdenza sociale”).¹³²

La stagione del *credit crunch*, che ha investito la sfera occidentale dal 2007,¹³³ ha formalizzato la stretta connessione fra restrizione della spesa pubblica relativa alla pensione di anzianità e stabilizzazione finanziaria delle casse dello Stato; come testimoniato dalla legge n. 122/2010¹³⁴ adottata dal governo Berlusconi IV.

In particolare, è stata la riforma Monti-Fornero, con la legge n. 214/2011,¹³⁵ a specificare come a causa delle numerose criticità del sistema economico-finanziario statale fosse necessario “*rafforzare la sostenibilità di lungo periodo del sistema pensionistico in termini di incidenza della spesa previdenziale sul prodotto interno lordo*”. A differenza del passato tale riforma non ha previsto nessun passaggio graduale a nuovi criteri restrittivi¹³⁶ di accesso alla pensione, e ciò ha reso necessario interventi a beneficio degli esonerati dalla tutela previdenziale pubblica.¹³⁷ Comunque, grazie a tale rivoluzione del sistema pensionistico, le tipologie di prestazione previste sono passate da tre (pensione di vecchiaia, di anzianità e di vecchiaia anticipata) a due sole prestazioni (la pensioni di vecchiaia e la pensione anticipata). La riforma ha aumentato i requisiti anagrafici necessari all'accesso dei trattamenti pensionistici a 67 anni, per bilanciare gli standard fissati con l'incremento della speranza di vita, annualmente rilevato dall'Istat e dall'Eurostat.¹³⁸

¹³⁰ Legge, 23 agosto 2004, n. 243, *Norme in materia pensionistica e deleghe al Governo nel settore della previdenza pubblica, per il sostegno alla previdenza complementare e all'occupazione stabile e per il riordino degli enti di previdenza ed assistenza obbligatoria*.

¹³¹ Legge, 24 dicembre 2007, n. 247, *Norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività per favorire l'equità e la crescita sostenibili, nonché ulteriori norme in materia di lavoro e previdenza sociale*.

¹³² Art. 14 del c.d. protocollo sul *welfare*, ovvero la Legge n. 24/2007, *Norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività per favorire l'equità e la crescita sostenibili, nonché ulteriori norme in materia di lavoro e previdenza sociale*.

¹³³ A tal proposito G. Di Gaspare, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria. Dinamiche del potere finanziario e crisi sistemiche*, CEDAM, Padova, 2012

¹³⁴ Legge, 30 luglio 2010, n. 122, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*.

¹³⁵ Legge, 22 dicembre 2011, n. 214, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, recante disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici*.

¹³⁶ Quali equità e convergenza intragenerazionale e intergenerazionale, flessibilità all'accesso dei sistemi pensionistici, incentivi alla prosecuzione della vita lavorativa, semplificazione, armonizzazione e economicità delle gestioni previdenziali.

¹³⁷ A tal proposito rilevano la sentenza n. 4058/2016 della Corte di cassazione e la sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale.

¹³⁸ L'ufficio statistico dell'Unione europea responsabile della pubblicazione di statistiche e di indicatori di qualità a livello europeo per consentire confronti fra paesi e regioni.

Ulteriore innovazione legislativa è stata quella attuata dal governo Renzi con il decreto-legge n. 83/2015,¹³⁹ che in attuazione della sentenza n. 18225/2014¹⁴⁰ della Corte di Cassazione ha modificato il l'art. 545 c.p.c., introducendo la parziale impignorabilità della prestazione pensionistica, che non poteva essere inferiore al minimo vitale, fissando il limite massimo di pignorabilità a 672,10 euro nel 2017.¹⁴¹

Ultimo adattamento è stato disposto dal governo Conte I con il decreto-legge n. 4/2019.¹⁴² Il sistema “quota cento” prevede le c.d. finestre, che anticipano l'effettivo godimento del trattamento pensionistico. Il trattamento pensionistico di anzianità è una prestazione di natura economica nella forma di rendita, corrisposta in rate, generalmente tredici mensilità, che cessa di avere vigore con la morte del beneficiario. Beneficiari della detrazione prevista sono tutti i lavoratori che hanno compiuto 62 anni di età, e che hanno 38 anni di rapporti contributivi, fra il primo aprile 2019 e il 31 dicembre 2021. Va sottolineato che l'utilizzo delle “finestre di uscita” è discrezionale e facoltativo, e rimane, perciò, in vigore la precedente normativa.

Comunque, il diritto alla prestazione matura alla presentazione della domanda, attuata contestualmente alla fine del rapporto di lavoro, nel caso di lavoro dipendente, mentre non forzatamente contestuale ad esso nei casi di lavoratore autonomo.

La disciplina della tutela assistenziale per gli invalidi civili è contenuta nel decreto-legge n. 5/1971¹⁴³ che attribuisce tutela ai “*cittadini affetti da minorazioni congenite o acquisite, anche a carattere progressivo, compresi gli irregolari psichici (...)*”. Il sistema di valutazione della invalidità e la computazione del successivo trattamento assistenziale avviene grazie alle c.d. “tabelle indicative”, ove vengono elencate le infermità e minorazioni con l'attribuzione di un correlato valore percentuale fisso, differenziato per diverse patologie. Tali tabelle sono redatte sulla base della classificazione internazionale delle menomazioni indicata dalla Organizzazione Mondiale della sanità e hanno valore normativo vincolante per il giudice di merito, la sua mancata applicazione comporta un vizio di legittimità denunciabile con ricorso per Cassazione. Nella definizione della percentuale di riduzione della capacità di lavoro si tiene conto di tre diversi aspetti: l'entità della perdita anatomica o funzionale, totale o parziale, di organi o apparati; la possibilità di applicare apparecchi protesici che permettano un recupero funzionale delle parti lese; l'importanza che l'organo oggetto della menomazione riveste nell'attività lavorativa. Per usufruire di tale meccanismo del sistema di sicurezza sociale è

¹³⁹ Decreto-legge, 27 giugno 2015, n. 83, *Misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria*.

¹⁴⁰ Corte di Cassazione, sez. III Civile, sentenza depositata il 26 agosto 2014, n. 18225.

¹⁴¹ La cifra impignorabile è pari all'assegno sociale, previsto per le persone con più di 67 anni di età ed in situazioni socioeconomiche disagiate, aumentato della metà.

¹⁴² Decreto-legge, 28 gennaio 2019, n. 4, *Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*.

¹⁴³ Decreto-legge, 30 gennaio 1971, n. 5, *Provvidenze in favore dei mutilati ed invalidi civili*.

necessario soddisfare il requisito anagrafico (in quanto è richiesto che l'età del beneficiario sia compresa tra il diciottesimo e il sessantacinquesimo anno di età),¹⁴⁴ il requisito reddituale (in quanto deve essere chiaro lo stato di bisogno del beneficiario in relazione al reddito, che non deve essere superiore ai limiti previsti¹⁴⁵ ex art. 26 della legge n. 153/1969)¹⁴⁶ e il requisito reddituale del coniuge (in quanto previsto un tetto massimale¹⁴⁷ alla retribuzione aggregata del beneficiario e del coniuge).

La tutela in caso di insolvenza del datore di lavoro adempie ai principi costituzionali enunciati dagli artt. 38, secondo comma, e 36 Cost., finalizzata alla disposizione di meccanismi adeguati alle esigenze di vita del lavoratore in caso di mancata retribuzione. Si formalizza, perciò, una garanzia del “credito retributivo”¹⁴⁸ in attuazione del “riavvicinamento” delle legislazioni previdenziali degli stati europei richiesto dalla direttiva CEE n. 987 del 1980.¹⁴⁹ La tutela rafforzata, a difesa dei rapporti di credito retributivo, è stata garantita dalla successiva evoluzione della disciplina,¹⁵⁰ che ha gradualmente imposto “la socializzazione del rischio di insolvenza”.¹⁵¹ La previsione ricomprende le fattispecie in cui il datore di lavoro è in stato di insolvenza secondo le disposizioni legislative, amministrative, regolamentari dello Stato membro interessato.¹⁵²

Le misure di contrasto alla povertà rivestono e hanno rivestito un ruolo marginale nel sistema di sicurezza sociale italiano, anche a causa di interpretazioni restrittive del primo comma dell'art. 38 Cost. Tale orientamento lega il diritto all'assistenza e al mantenimento esclusivamente all'inabilità al lavoro, e non all'assenza dei mezzi necessari per vivere. In realtà, è noto come la lettura sistematica degli artt. 2, 3, secondo comma, e 38, primo comma, Cost. faccia propendere ad una prospettiva assistenziale universalistica. Primo intervento a carattere estensivo si è avuto con la legge n. 328/2000¹⁵³ che ha formalizzato il carattere generale ed universalistico dei beneficiari.¹⁵⁴

¹⁴⁴ Elevato dall'art. 18 co. 4. della legge n. 111/2015 a 65 anni e tre mesi.

¹⁴⁵ Fissato in 336.050 lire annue.

¹⁴⁶ Legge, 30 aprile 1969, n. 153, *Revisione degli ordinamenti pensionistici e norme in materia di sicurezza sociale*.

¹⁴⁷ Fissato a 1.320.000 lire annue.

¹⁴⁸ P. Curzio, L. Di Paola, *Previdenza e Assistenza*, Giuffrè Editore, Milano, 2017, p. 245.

¹⁴⁹ Direttiva 80/987/CEE del Consiglio, del 20 ottobre 1980, *concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati Membri relative alla tutela dei lavoratori subordinati in caso di insolvenza del datore di lavoro*.

¹⁵⁰ Si ricorda a tal proposito: la legge n. 297/1982 relativa alla “disciplina del trattamento di fine rapporto e norme in materia pensionistica”; il decreto-legge n. 80/1992 relativo all’ “attuazione della direttiva CEE n. 897 del 1980 in materia di tutela dei lavoratori subordinati in caso di insolvenza del datore di lavoro”; il decreto-legge n. 186/2005 relativo all’ “attuazione della direttiva CE n. 74 del 2002 concernente la tutela dei subordinati in caso di insolvenza del datore di lavoro”.

¹⁵¹ Sentenza n. 1655/2001 Corte di Cassazione.

¹⁵² ca usa dell'apertura di un procedimento di chiusura volto a soddisfare i creditori di quest'ultimo, ovvero quando in base ai suddetti standard legislativi, amministrativi, regolamentari la giurisdizione competente abbia constatato la chiusura definitiva dell'impresa o dello stabilimento del datore di lavoro.

¹⁵³ Legge, 8 novembre 2000, n. 328, *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*.

¹⁵⁴ Individuati in tutti i cittadini, tanto italiani, quanto europei ed extracomunitari.

I trattamenti erogati tramite il regime di assistenza sociale sono proporzionali alla condizione economica e di bisogno dell'assistito, sono fornite come prestazioni in denaro a cittadini minorati non autosufficienti, e sono cumulabili con assegni di invalidità o pensioni di inabilità. Il beneficiario deve necessitare di assistenza permanente per lo svolgimento di attività ordinarie della vita; il rispetto di tali requisiti è soggetto alla valutazione del livello di dipendenza eseguito da una commissione medica forense mista, formata da medici delle diverse aziende sanitarie locali e dell'INPS.¹⁵⁵

La progressiva trasformazione delle misure di contrasto della povertà è avvenuta con diversi interventi adattamenti a livello legislativo. In primo luogo, attraverso l'introduzione sperimentale del Reddito minimo di inserimento,¹⁵⁶ finalizzato a concretizzare un'efficiente misura di contrasto della povertà e dell'esclusione sociale grazie ad una prestazione assistenziale di base, a carattere non categoriale e destinato al sostegno di situazioni esposte al rischio di disagio e marginalità sociale. Va, tuttavia, sottolineato che tale misura non supererà la fase embrionale, essendo successivamente abbandonata a causa della criticità amministrative dei comuni nel provvedere con servizi adeguati all'inserimento lavorativo e sociale degli assistiti. Successivo adattamento, in materia, è stato attuato con l'art. 3, comma 101, della legge n. 350/2003¹⁵⁷ che ha introdotto il Reddito di ultima istanza, finalizzato a provvedere trattamenti assistenziali adeguati nelle regioni aderenti al progetto, nel rispetto del budget stanziato dal Fondo nazionale per le politiche sociali. Anche il tentativo legato al reddito di ultima istanza è, tuttavia, fallito a seguito della dichiarazione d'illegittimità costituzionale, in quanto il legislatore ordinario non aveva introdotto *"norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento delle prestazioni garantite, senza che il legislatore regionale potesse limitarle o condizionarle, ma, al contrario, aveva rimesso all'iniziativa legislativa delle singole regioni l'istituzione della misura in esame"*, violando, così, la ripartizione di competenze ex art 117 Cost. Successivo adattamento fu tentato dall'art. 81 della legge n. 133/2008¹⁵⁸ che ha previsto una c.d. *"social card"* concessa ai cittadini in gravi situazioni di disagio economico ai fini dell'acquisto di beni e servizi essenziali, come ad esempio fonti d'energia e alimenti. Strumento che fu aspramente criticato in quanto considerato

¹⁵⁵ *I diritti di previdenza sociale in Italia*, in Commissione Europea- Occupazione, affari sociale e inclusione, Unione Europea, 2012, p. 29.

¹⁵⁶ Legge, 27 dicembre 1997, n. 449, Art. 59, *Ripubblicazione del testo della legge 27 dicembre 1997, n. 449*, recante: *"Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica."*; Decreto Legislativo, 18 giugno 1998, n. 237, *Disciplina dell'introduzione in via sperimentale, in talune aree, dell'istituto del reddito minimo di inserimento, a norma dell'articolo 59, commi 47 e 48, della legge 27 dicembre 1997, n. 449.*

¹⁵⁷ Ovvero la legge finanziaria per il 2004.

¹⁵⁸ Legge 6 agosto 2008, n. 133, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria.*

un'involuzione della materia, a causa del microscopico importo previsto,¹⁵⁹ della ristretta platea di beneficiari;¹⁶⁰ venne introdotta, perciò, una misura di provvidenza del tutto inadeguata a sostenere l'effettivo soddisfacimento dei bisogni primari essenziali. Nonostante l'inconsistenza e l'inutilità di tale misura, quest'ultima venne riproposta negli anni successivi, dai diversi esecutivi succedutisi.¹⁶¹ Il successivo Sostegno per l'inclusione attiva (SIA) ha costituito un'evoluzione della precedente misura della *social card* del 2008, costituendo un beneficio economico migliorato e potenziato per le famiglie in condizioni di disagio e povertà e, dunque, maggiormente esposte al rischio di emarginazione ed esclusione sociale. La misura è stata sperimentata dal 2013 in diverse città metropolitane italiane, ed è stata successivamente estesa a tutto il territorio nazionale, come previsto dalla legge di stabilità per il 2016 n. 208/2015.¹⁶² Tale sostegno era rappresentato da una combinazione di sussidi economici, attraverso la classica carta acquisti, e di politiche attive del lavoro rimaste però inefficaci.¹⁶³ Solamente tre anni fa, con l'approvazione della legge delega n.33/2017,¹⁶⁴ ci si è avvicinati ad una misura assistenziale pubblica di carattere generale con il Reddito di inclusione, costruito in coerenza con l'universalismo selettivo, ispirato ad un equilibrio armonioso fra platea beneficiaria e selettività nell'erogazione delle prestazioni.¹⁶⁵ Il trattamento monetario è posto a carico dell'INPS a livello nazionale, mentre le misure di attivazione e reinserimento sociale è demandata ai compiti di enti territoriali locali. Dall'aprile 2019, il REI è stato sostituito dal nuovo Reddito di cittadinanza, definito e introdotto dall'art. 1 della legge n. 26/2019,¹⁶⁶ quale *“misura fondamentale di politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro, di contrasto alla povertà, alla disegualianza e all'esclusione sociale, nonché diretta a favorire il diritto all'informazione, all'istruzione, alla formazione e alla cultura attraverso politiche volte al sostegno economico e all'inserimento sociale dei soggetti a rischio di emarginazione nella società e nel mondo del lavoro”*. Come previsto dalla precedente legislazione, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. m), all'ente regionale è rimessa la disciplina incrementale o migliorativa, mentre allo Stato spetta determinare le disposizioni generali. Il reddito di cittadinanza è riconosciuto ai nuclei familiari che cumulativamente rispettano requisiti di cittadinanza, reddituali e patrimoniali. Il richiedente deve essere in possesso della cittadinanza

¹⁵⁹ 40 euro mensili.

¹⁶⁰ Individuati criteri restrittivi, che attribuivano tale tutela solo ad una ristretta porzione di poveri assoluti.

¹⁶¹ A tal proposito ricordiamo l'art. 60 del decreto-legge n. 5/2012 e l'art. 1, 378 comma, lett. A, della legge n. 208/2015.

¹⁶² Legge, 28 dicembre 2015, n. 208, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)*.

¹⁶³ M. Cinelli, S. Giubboni, *Lineamenti di diritto della previdenza sociale*, Cedam, Padova, 2020, p. 398.

¹⁶⁴ Legge, 15 marzo 2017, n. 33, *Delega recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali*.

¹⁶⁵ E. Granaglia, *Welfare: Universalismo e selettività*, Astrid-online, Fondazione Astrid, Roma.

¹⁶⁶ Legge, 28 marzo 2019, n. 26, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, recante disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*.

italiana o di paesi UE, ovvero con familiare che sia titolare di permesso con soggiorno ordinario o permanente, ovvero cittadino di Paesi terzi in possesso del permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo.¹⁶⁷ Per ciò che concerne i requisiti reddituali e patrimoniali, è necessario avere un Indicatore di Situazione Economica Equivalente inferiore a 9.630 euro annui, possedere un patrimonio immobiliare esterno alla prima casa non superiore a 30.000 euro, avere un patrimonio finanziario non superiore a 6.000 euro,¹⁶⁸ ed avere un reddito familiare integrato inferiore a 6.000 euro annui moltiplicato per la scala di equivalenza.¹⁶⁹ Ulteriore limite è previsto in merito al godimento di beni durevoli, in quanto è vietato per ciascun componente del nucleo familiare beneficiario, possedere o avere piena disponibilità di autoveicoli o motoveicoli immatricolati fra i 6 ed i 24 mesi antecedenti alla richiesta, a seconda della cilindrata.¹⁷⁰ Ultima *conditio sine qua non* per il richiedente è l'assenza di misure cautelari personali e la mancanza di condanne definitive poste in essere nei dieci anni precedenti la richiesta. Occorre, infine, sottolineare che le misure assistenziali, previste dal reddito di cittadinanza sono rivolte ai nuclei familiari e non ai singoli individui in stato di bisogno.

¹⁶⁷ M. Cinelli, S. Giubboni, *Lineamenti di diritto della previdenza sociale*, Cedam, Padova, 2020, p. 403.

¹⁶⁸ Che può essere incrementato in proporzione al numero dei componenti del nucleo familiare.

¹⁶⁹ Che è elevata a 9.360 euro nei casi in cui il nucleo familiare viva in un'abitazione in affitto.

¹⁷⁰ M. Cinelli, S. Giubboni, *Lineamenti di diritto della previdenza sociale*, Cedam, Padova, 2020, p. 403.

CONCLUSIONI

Nell'elaborato si è analizzato come il disegno dei costituenti abbia effettivamente influenzato la concretizzazione del sistema di sicurezza sociale nell'ordinamento repubblicano italiano.

L'analisi diacronica svolta nel capitolo I affronta lo sviluppo e l'adattamento storico del sistema di sicurezza sociale. Dai primitivi esempi di assistenza sociale in età arcaica, fino all'impianto mutualistico dell'età liberale è sempre stata chiara nella collettività l'esigenza di predisporre delle soluzioni che provvedessero ai bisogni dell'individuo tramite una solidarietà civile. Sostanziale evoluzione si può datare al 22 dicembre del 1947, quando l'Assemblea costituente trovando un compromesso riguardo il contratto sociale fondante la nuova Repubblica democratica, approvò nel testo l'articolo 38 Cost., che assunse ruolo cardine nel sistema di sicurezza sociale all'interno dell'esperienza italiana.

Nel capitolo III, al contrario, si è svolta un'analisi sincronica, tesa ad analizzare come sia stato traslato nel diritto positivo il significato, la finalità e la portata innovativa dell'articolo in esame. Dall'analisi sistematica degli orientamenti della dottrina, delle pronunce della Corte costituzionale e degli interventi del legislatore ordinario, in riferimento all'art. 38 Cost., si è compreso come la *ratio* dell'articolo in esame sia la difesa del singolo dai diversi rischi naturali e dall'instabilità strutturale del contesto socioeconomico, inquadrata nelle diverse interpretazioni come diritto inviolabile, inalienabile ed assoluto. Finalità della disposizione contenuta nella legge fondamentale è imporre alla discrezionalità del legislatore un limite, ovvero il rispetto di standard minimi di tutela collegati alla garanzia di mezzi adeguati alle esigenze di vita dell'avente diritto alla prestazione previdenziale-assistenziale. L'Assemblea costituente ha perciò tracciato un sistema di sicurezza sociale all'avanguardia, provvedendo al superamento del modello mutualistico-assicurativo, e l'arrivo ad un sistema generale e universalistico di tutela, più facilmente accessibile, in quanto preposto alla prevenzione e riduzione di condizioni di povertà, disagio ed emarginazione.

Il capitolo II, invece, analizza a livello comparato la materia di rango costituzionale relativa all'assistenza e la previdenza sociale di altri ordinamenti stranieri, fra cui Regno Unito, Gran Bretagna, Germania e Danimarca. Tale raffronto è risultato utile ad evidenziare come la Costituzione italiana, fondata sul principio lavoristico, dedica maggiore attenzione, rispetto ad altre esperienze, alla tutela dell'individuo in stato di necessità; come testimonia l'ampia

disciplina contenuta nel Titolo II relativo ai rapporti etico-sociali e nel Titolo III relativo ai rapporti economici.¹⁷¹

La *Bibbia civile*¹⁷² italiana inquadra perciò la sicurezza sociale e la liberazione dal bisogno come valore fondante dell'ordinamento giuridico. Nel terzo millennio con la totale affermazione di una società industrializzata e globalizzata, la terra fornisce abbastanza per soddisfare i bisogni di ogni singolo individuo; ed è perciò dovere inderogabile della collettività organizzata nello Stato, richiedere ad ognuno un contributo proporzionale alle proprie capacità, e dare ad ognuno secondo un livello proporzionale ai suoi bisogni.¹⁷³

¹⁷¹ Con particolare riferimento all'art. 38 Cost.

¹⁷² Come definita la Costituzione da Carlo Azeglio Ciampi

¹⁷³ Secondo il concetto reso celebre da Karl Marx, nella *Critica del programma di Gotha*, ma in realtà espressa dagli Atti degli apostoli (cfr. At 4, 35).

ABSTRACT

The thesis aims to carry out a detailed analysis of Article 38 of the Italian Constitution while adopting a diachronic and synchronic approach. The first chapter will examine the historical evolution of social security in the Italian State, during the liberal-monarchical phase and then in the republican-democratic; the second will implement a comparison between the article and the Constitutional Charters of other European countries and the different structure of social protection in each different national system. In particular, by focusing the analysis work on social legislation in Great Britain (homeland of the modern planned model, state, total and universal), Germany (driving force of the European Union) and Denmark (with a legislative framework based on extreme labour market flexibility and a universal-inclusive social protection system), while the implementation of the constitutional provision at legislative level will be examined in the third and final stages, the relevant constitutional jurisprudence and the different doctrinal guidelines.

Primitive examples of social assistance for the community can be found already in the archaic age. In ancient Egypt the temples of several divinities, that were responsible for the care of the neediest person of the community. In ancient Greece, instead, there were the *adunatoi* (ἀδυνατοί), individuals unable to earn a living independently who received a real allowance paid by the *polis* (πόλις); and again, in ancient Rome were present various private insurances set up and coordinated by citizens belonging to the same social category - working (forerunners of the mutual societies of liberal Italy) intended to provide for the needs of members in the event of sickness, invalidity, poverty or old age. Subsequently, in medieval times social assistance was mostly ecclesiastical monopoly and implemented within the *Pia Loca*, structures dedicated to hospitality and care of poor people. The approach in the following centuries radically changed, in fact with the beginning of the First Industrial Revolution, the time was disposed for the establishment of a specific nucleus of public measures and institutions for the protection of workers, inaugurating the process of transformation of the constitutional organisation of the liberal state on social security.

The thesis aims to bring attention to the issue of “social security”, trying to point out the State’s fundamental importance as a guardian of the right to social protection. The purpose of “social security” is to enable the individual to live a dignified life. In historical evolution, however, there have been a number of legal provisions aimed at limiting or conditioning the right to these forms of protection, and these interventions have been considered legitimate for the need to reconcile this right with the available financial resources.

As mentioned in the writing, the “Welfare State” is a form of state in which the latter intervenes economically on behalf of the poor and underprivileged classes. In this perspective, the main objective of the State is to prevent any form of discrimination, as indeed stated in Article 3 of the Italian Constitution. For this purpose, the State acts to ensure a minimum income to all its citizens, including those unemployed or unable to work, and the possibility to access some essential services (e.g. healthcare, education etc.).

The starting point for a systematic historical consideration on social security in Italy is, of course, the Constitution, and more specifically the Article 38 Const. The provision is an expression of the Welfare State and the principle of social security, which requires individuals to be guaranteed respect for dignity, even if they are in a situation of extreme need. Such article is encompassed in the Third Title of the Constitution, which generally regulates economic relations, containing the basic provisions on employment relations and disciplining the legal status of property. In fact, the establishment of the Welfare State and the recognition of its principles must be integrated and made compatible with the logic of the market economy, proclaimed by the constituent.

More specifically, Article 38 Const. protects the principle of social security. According to it, the state authority must safeguard human dignity in situations of necessity, guaranteeing all citizens the minimum means to live, protecting health and removing all those economic and social obstacles that prevent the development of the person and his effective participation in the public life. The concept of social security that the founding fathers wanted was intended to give concrete form to an articulated and comprehensive solidarity system, which would fulfil the State’s imperative duty to provide for the help of those in need. Stating, as a last resort, that "the tasks provided for in this article provide bodies and institutes prepared or integrated by the State".

The State is, indeed, directly responsible for social assistance, i.e. those measures that serve to ensure an adequate standard of living, even for those with an income below a certain threshold and who cannot obtain other revenue (e.g. because they are veterans, invalid or unfit for work due to illness). All these measures consist in the payment of invalidity and war pensions or benefits for the use of services. Looking at ISTAT’s annual surveys of social assistance and social security for 2018, it is increasingly clear that the fundamental importance of the fair and correct application of social protection is paramount. In the reference year the welfare and social security expenditure provided by the State was reported at 293 billion euros (16% G.D.P. and about 35% of total public expenditure), with a number of 16 million pensioners (to which about 23 million pension benefits are paid), 3,1 million people with severe functional limitations and 409,000 registered workplace injuries (of which 1,218 were reported as fatal).

Additionally, the Charter of Fundamental Rights of the European Union deals with "social security and social assistance" in Article 34. The second subparagraph is dedicated to social security which, unlike the assistance referred to in the first subparagraph, concerns only workers. It consists of economic and health benefits, as well as protection against the risks of accidents, invalidity, etc., also from natural occurrences such as seniority. This is a compulsory social security scheme, which is partly imposed on the State and partly on the employers, unless workers choose to supplement these measures by private forms of protection.

On the basis of the evidence presented, it can be affirmed that in an industrialized and globalized society, where the whole world provides enough goods to satisfy the needs of each individual, it is an imperative duty of States to demand to each person a contribution related to their own abilities, on a proportional basis, but, most of all, to assist the needs of all.

In the first chapter, the elaborate will focus on the historical evolution of social protection in Italy, dwelling on the constitutional debate. Throughout the essay it will be underscored how the project of the constituents has influenced the concretization of the social security system in the Italian republican order. The diachronic analysis carried out in Chapter I deals with the development and historical adaptation of the social security system. From the primitive examples of social assistance in the archaic age, up to the mutual system of the liberal age, it has always been clear in the community the need to provide solutions to the needs of the individual through civil solidarity. A substantial evolution can be dated to the first January of 1948, when the Constituent Assembly, with a view of finding a compromise regarding the social contract founding the new Democratic Republic, allowed the entry into force of the fundamental law, which assumed a crucial role in the social security system within the Italian experience. The Constituent Assembly has, therefore, outlined a state-of-the-art social security system, providing for the overcoming of the mutual-insurance model and the claim of a general and universal system of protection, more easily accessible, as in charge for the prevention and reduction of conditions of poverty, hardship and exclusion.

Furthermore, the second chapter will provide a comparative analysis of the article at issue with certain European systems, highlighting differences and similarities in their Constitutions and each country's national approach to social protection. Chapter II will compare the constitutional status of care and social security of the following foreign systems, such as the United Kingdom, Germany and Denmark.

Notably, in Great Britain, country of the Model Planned Society, social legislation is diffuse and universal, in fact the British social security system is based on the central work of the public service in preventing and reducing conditions of poverty, hardship, need and marginalisation.

Afterwards, consideration will be given to the German model, where the constitutional flexibility in this area has given rise to a system, hybrid private-public, based on the obligation to pay contributions made through automatic income tax levies, in order to support different protection instruments, such as compulsory health insurance, compulsory insurance for continuous care, compulsory accident insurance, compulsory unemployment insurance and compulsory pension insurance. Subsequently, the Danish constitutional provision will be taken into consideration. The latter gave birth to a general and comprehensive legislative system of social protection and welfare different than the Italian one, built on the extreme flexibility of the market and a dense network of activation policies in the labour market. The Danish social security complex is perfectly in the genus of the Scandinavian model, a structure of modern theorization and distinguished by five peculiarities: a universal social security programme in sensitive areas, the high pressure of social security expenditure on the public budget, higher tax pressures in the world, the high proportion of active labour market policies, the high proportion of active labour market policies and the tendency of the Danish economic structure to the capitalist model of the market economy and free trade, therefore with a limited state interventionism in the sector. Attention is also given to the Charter of Fundamental Rights of the European Union, as well as to the European principles, the European Union guarantees "social security benefits and social services" aimed at supporting and defending citizens in the event of maternity, illness, accidents at work, old age, as well as in the event of job loss. In addition, the second paragraph provides that protection must be unconditionally ensured to "every individual residing or legally moving within the Union". Finally, reference is made to the right to "social security benefits" and "housing assistance", shared by the Union, which make it possible to ensure a decent existence for "all those who do not have sufficient resources". The provisions in question contain an enunciation of rights with a constant reference to the legislation of the member states for the concrete methods of implementation. Therefore, the social rights of workers, the disabled and the destitute contemplated by the Charter of Nice have often been considered by Italian doctrine as rights "without a face, since the relative statements simply refer to national laws and practices for the purpose of their reconstruction; so that this reconstruction takes place from time to time, since practices and legislation are changing by definition".

This comparison has been useful in highlighting how the Italian Constitution, based on the principle of work, devotes more attention to the protection of the individual in a state of need, as evidenced by the wide discipline contained both in Title II, relating to ethical and social relations, and in Title III, relating to economic relations. The Italian fundamental law, therefore, detected social security and liberation from need as the founding value of the legal order.

At last, in the third chapter it will be examined, on the one hand, the implementation of the constitutional provision in the Italian system at the legislative level and, on the other hand, the significant constitutional case-law in this matter and the different doctrinal orientations. The debate has seen three opposing views. The dualistic-static perspective divides the social security system into social security and assistance, different at a conceptual and normative level, inspired by the fourth paragraph of art 38 Const. for the implementation of the first the reference to bodies of the State, for the second, instead, the simple reference to social security institutions, that is strongly anchored in the principle of universality and in the political idea of social security. Moreover, the synchronous analysis carried out in Chapter III aims at examining how the meaning, the purpose and the innovative scope of the article in question have been translated into positive law. From the systematic analysis adopted by the doctrine, to the decisions of the Constitutional Court and the interventions of the ordinary legislator in reference to Article 38 Const., it has been understood that the purpose of this article is to protect the individual from all sorts of natural risks and from the structural instability underlying the socio-economic context. The Constitutional Court in a first phase favoured a confused social security and welfare system, not financed by tax revenues and often supported by public interventions, which led to an exponential increase in expenditure. The Court's subsequent evolution has been followed by "additive" judgments aimed at accentuating the general scope and scope of Article 38 Const. ; relevant in this regard are several judgments that has extended the audience of the recipients, the implementing arrangements and the standards relating to the article under consideration, addressing the subject of the social security system, are of particular importance. On 1° November 1993, with the entry into force of the Maastricht Treaty, the relevant economic parameters of convergence forced the Court to reverse its expansionist outlook on the social security system, while safeguarding the economic sustainability of the State. In conclusion, therefore, the structural instability of the socio-economic context has profoundly affected the Court's jurisprudential guidelines, which have often been heterogeneous, discontinuous, and obsolete. The latest ruling of the Constitutional Court in the field of welfare deserves specific attention, moreover, in the Legitimacy Judgment of 23 June 2020, that has verified the constitutionality of total disability pension of EUR 285.66, considered by the judgment as insufficient to meet the most basic needs of life. Ultimately it will be examined how the current globalization has forced social protection legislation to an adaption to new needs of the community.

The paper analysed how the design of the constituents influenced the concretization of the social security system in the Italian republican. Precisely for these reasons, it is classified as an inviolable, inalienable and absolute right. The purpose of the provision, contained in the

fundamental law, is to impose a limit on the discretion of the legislator, i.e. a mandatory compliance with minimum standards of protection, linked to the guarantee of adequate means for the vital needs of the person entitled to social security benefits. This privileged protection for disabled and workers is introduced into the Italian experience by the provisions contained in Article 38 of our Constitutional Charter, which makes the right to social security and social assistance a universal right (present for all individuals without exception of place, time or subject), inviolable (in fact, respect must be ensured by all) and inalienable (as no one can legitimately deprive a fellow man of this right or deprive himself of it for himself).

BIBLIOGRAFIA

Opere monografiche e Riviste

- Andreoni A., Lavoro, *Diritti sociali e sviluppo economico – I percorsi costituzionali*, Giappichelli, Torino.
- Atripaldi V., Biscaretti di Ruffia P., *Il Patto costituzionale in Assemblea costituente: i dati fisionomici del modello di struttura politica*, Giuffrè, Milano, in Studi in onore di P. Biscaretti di Ruffia, tomo I, 1987.
- Avio A., *Della previdenza e dell'assistenza*, Giuffrè, Milano, 2012.
- Azzariti G., *Uguaglianza e solidarietà nella Carta di Nizza*, in *Contributi allo studio della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, a cura di M. Siclari, Giappichelli, Torino, 2003.
- Bifulco L., *Le politiche sociali. Temi e prospettive emergenti*, Carocci, Roma, 2005.
- Busatta L., *The commodification of health care. Salute, mercato ed equità nel sistema sanitario inglese*, in *BioLaw Journal-Rivista di BioDiritto*, Vol. 17, Fasc. 2.
- Caenegem R.C., *The Birth of the English Common Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 1988.
- Caretti P., De Siervo U., *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Giappichelli, Torino, 2012.
- Carmignani G., *Teoria delle leggi della sicurezza sociale*, Vol. 4, F.lli Nistri, Pisa, 1832.
- Cassese S., *L'eguaglianza sostanziale nella Costituzione: genesi di una norma rivoluzionaria*, in *Le Carte e la Storia*, Fasc. 1, Il Mulino, Bologna, 2017.
- Chiarelli G., *Appunti sulla sicurezza sociale*, in *Rivista di diritto del lavoro*, Milano, 1965.
- Christensen P.V., *Welfare, lavoro e imprenditoria: un futuro incerto. Il caso danese*, in *Sociologia e Politiche sociali*, Fasc. 3, Bologna, 2001.
- Cinelli M., Giubboni S., *Il diritto della sicurezza sociale in trasformazione*, Giappichelli, Torino, 2005.
- Cinelli M., Giubboni S., *Lineamenti di diritto della previdenza sociale*, Cedam, Padova, 2020.
- Colombo U.M., *Principi Ed Ordinamento Della Assistenza Sociale*, Giuffrè, Milano, 1977.
- Corti M., *La previdenza complementare in Danimarca*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, Vol. 12 Fasc. 2, 2012.
- Curzio P., Di Paola R., Romei R., *Previdenza ed assistenza*, Giuffrè, Milano, 2017.
- Davis J., Tallis R., Sartor M.E., *SSN SOS dall'Inghilterra, Come il Servizio Sanitario nazionale è stato tradito e come si è deciso di salvarlo*, Jago, Verona, 2017.
- Di Gaspare G., *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria. Dinamiche del potere finanziario e crisi sistemiche*, CEDAM, Padova, 2012
- Di Gaspare G., *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, CEDAM, Padova, 2015.
- Esping-Andersen G., C. Venzo, *Il welfare state senza il lavoro. L'ascesa del familismo nelle politiche sociali dell'Europa continentale*, in *Stato e mercato*, Vol. 45, Fasc. 3, Il Mulino, Bologna, 1995.
- Fattore G., Tediosi F., *The importance of values in shaping how health systems governance and management can support universal health coverage*, in *Value in health: the journal of the International Society for Pharmacoeconomics and Outcomes Research*, Vol. 16, Fasc. 1, 2013.
- Gazzini M., *Ospedali nell'Italia medievale*, in *Reti Medievali Rivista*, Vol. 13, Fasc.1, Verona, 2012.
- Giubileo F., *Uno o più modelli di politiche del lavoro in Europa? I servizi al lavoro in Italia, Germania, Francia, Svezia e Regno Unito*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, Vol. 11 Fasc. 3, 2011.

- Giubboni S., Sandulli P., *I fondi di solidarietà dalla legge n. 92/2012 al Jobs Act*, in *Ammortizzatori sociali e politiche attive per il lavoro* a cura di R. Pessi, G. Sigillò Massara. Giappichelli, Torino, 2017
- Granaglia E., *Welfare: Universalismo e selettività*, Astrid-online, Fondazione Astrid, Roma.
- Granaglia E., *Quale idea di uguaglianza per lo stato sociale? In difesa della «vecchia» idea di uguaglianza di condizioni*, in *Politiche Sociali*, Fasc. 1, Bologna, 2020.
- Guzzetta G., Marini F.S., *Diritto Pubblico Italiano ed Europeo*, Giappichelli, Torino, 2011.
- Lanchester F., *Le costituzioni tedesche da Francoforte a Bonn: introduzione e testi*, Giuffrè, Milano.
- La Rosa M., Benedetti L., Franzoni F., Grazioli P., *Solidarietà, Equità e Qualità. In difesa di un nuovo welfare in Italia*, Franco Angeli, Milano, 1995.
- Macaulay C., *Observation on penal laws, in Letters on Education: With Observations on religious and metaphysical subject*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014.
- Maciocco G., *Politica, salute e sistemi sanitari*, Il Pensiero Scientifico, Roma, 2009.
- Martines V.T., *Diritto Costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1978.
- Marx K., *Critica del programma di Gotha*, 1875.
- Mazzotta O., *Manuale di Diritto del lavoro*, Cedam, Padova, 2019.
- Mesiti D., *Diritto della previdenza sociale*, Giuffrè, Milano, 2020.
- Passarelli F.S., *Rischio e bisogno nella previdenza sociale*, In *Rivista italiana di previdenza sociale*, Milano, 1948.
- Persiani M., *Diritto della Previdenza sociale*, Cedam, Padova, 2012.
- Persiani M., D'Onghia M., *Fondamenti di diritto della previdenza sociale*, Giappichelli, Torino, 2016.
- Rescigno G.U., *Lavoro e costituzione*, in *Diritto pubblico*, Vol. 15, Fasc. 1, Bologna, 2009.
- Rolla G., *Il sistema europeo di protezione dei diritti fondamentali e i rapporti tra le giurisdizioni*, Giuffrè, Milano, 2010.
- Russo V., *L'ospedale medievale: esperienza di vita religiosa e caritativa*, in *Rivista dell'Istituto di Storia dell'Europa Mediterranea*, 2019.
- Salazar C., *I diritti sociali nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: un "viaggio al termine della notte"?* in (Convegno) *I Diritti fondamentali dopo la carta di Nizza il costituzionalismo dei diritti*, a cura di G. Ferrari, Giuffrè, Milano 2001.
- Simi V., *Il pluralismo previdenziale secondo Costituzione*, Franco Angeli, Milano, 1986.
- Varano V., Barsotti V., *La tradizione giuridica occidentale: testo e materiali per un confronto civil law e common law*, Giappichelli, Torino, 2014.
- Venturi A., *I fondamenti scientifici della sicurezza sociale*, Giuffrè, Milano, 1954.
- Villani U., *I diritti fondamentali tra Carta di Nizza, Convenzione europea dei diritti dell'uomo e progetto di Costituzione europea*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, Vol. 9, Fasc. 1, Milano, 2004.
- L. Violini, Art. 38 in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Utet Giuridica, Milano.
- Vito F., *La sicurezza sociale e i suoi riflessi sulla formazione e sulla distribuzione del reddito nazionale*, in *Rivista Internazionale di Scienze Sociali*, Vol. 21, Fasc. 4, Milano, 1949.
- Zanini A., *Sicurezza sociale. Un paradigma politico per il Welfare State*, in *Filosofia politica*, Fasc. 3, Il Mulino, Bologna, 2015.

- Corte di Giustizia delle Comunità Europea, 6/3/1979, C-100/1978, Rossi.
- Corte di Giustizia delle Comunità Europea, 12/7/1979, C-266/1978, Brunori.
- Corte di Giustizia della Comunità Europea 24/2/1980, C-110/ 1979 Coonan.
- Corte di Giustizia della comunità Europee, 29/9/1987, C-126/1986 Giménez.
- Corte di Giustizia della Comunità Europea 20/10/1993, C-297/1992, Inps.
- Sentenza della Corte di Cassazione n.18225/2014, sez. III Civile, decisione del 26/08/2014.
- Sentenza della Corte costituzionale n.35/1960, Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, decisione del 24/5/1960 sent. 24 maggio 1960 n. 35.
- Sentenza della Corte costituzionale n.18/1964, Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, decisione del 26/2/1964.
- Sentenza della Corte costituzionale n.22/1967, Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, decisione del 28/2/1967.
- Sentenza della Corte costituzionale n.23/1968, Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, decisione del 17/4/1968.
- Sentenza della Corte costituzionale n.21/1969, Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, decisione del 13/2/1969.
- Sentenza della Corte costituzionale n.146/1972, Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, decisione del 14/7/1972.
- Sentenza della Corte costituzionale n.349/1975, Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, decisione del 12/12/1975.
- Sentenza della Corte costituzionale n.91/1976, Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, decisione del 21/4/1976.
- Sentenza della Corte costituzionale n.141/1981, Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, decisione del 8/3/1981.
- Sentenza della Corte costituzionale n.369/1985, Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, decisione del 19/12/1985.
- Sentenza della Corte costituzionale n.173/1986, Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, decisione del 27/6/1986.
- Sentenza della Corte costituzionale n.206/1988, Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, decisione del 11/2/1988.
- Sentenza della Corte costituzionale n.497/1988, Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, decisione del 21/4/1988.
- Sentenza della Corte costituzionale n.880/1988, Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, decisione del 7/7/1988.
- Sentenza della Corte costituzionale n.926/1988, Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, decisione del 8/7/1988.
- Sentenza della Corte costituzionale n.137/1989, Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, decisione del 8/3/1989.
- Sentenza della Corte costituzionale n.383/1990, Giudizio di legittimità costituzionale, decisione del 12/7/1990.
- Sentenza della Corte costituzionale n.426/1990, Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, decisione del 25/9/1990.
- Sentenza della Corte costituzionale n.6/1992, Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, decisione del 22/1/1992.
- Sentenza della Corte costituzionale n.27/1992, Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, decisione del 22/1/1992.

- Sentenza della Corte costituzionale n.243/1993, Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, decisione del 5/5/1993.
- Sentenza della Corte costituzionale n.240/1994, Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, decisione del 10/6/1994.
- Sentenza della Corte costituzionale n.152/2020, Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, decisione del 23/6/2020.

Normativa

- Articolo 3, paragrafo 2, del trattato sull'Unione europea (TUE).
- Articolo 4, paragrafo 2, lettera a), e articoli 20, 26 e da 45 a 48 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).
- Consiglio Europeo, Conclusione della Presidenza, titolo IV, Colonia 3.4 giugno 1999.
- Decreto-legge, n.5/1971, relativo alle “Provvidenze in favore dei mutilati ed invalidi civili”.
- Decreto-legge n. 80/1992 relativo all’ “attuazione della direttiva CEE n. 897 del 1980 in materia di tutela dei lavoratori subordinati in caso di insolvenza del datore di lavoro”.
- Decreto Legislativo, n.237/1998, relativo alla “Disciplina dell'introduzione in via sperimentale, in talune aree, dell'istituto del reddito minimo di inserimento”.
- Decreto Legislativo, n.28/2000, relativo alle “Disposizioni in materia di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, a norma dell'articolo 55, comma 1, della legge 17 maggio 1999, n. 144”.
- Decreto-legge n.186/2005 relativo all’ “attuazione della direttiva CE n.74 del 2002 concernente la tutela dei subordinati in caso di insolvenza del datore di lavoro”.
- Decreto-legge n.201/2011, relativo alle “Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici”.
- Decreto-legge n.5/2012, relativo alle “Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo”
- Decreto Legislativo, n.22/2015, relativo alle “Disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e di ricollocazione dei lavoratori disoccupati, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183”.
- Decreto-legge, n.83/2015, relativo alle “Misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria”.
- Decreto Legislativo, n.148/2015, relativo alle “Disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183”.
- Decreto Legislativo, n. 185/2016, relativo alle “Disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi 15 giugno 2015, n. 81 e 14 settembre 2015, n. 148, 149, 150 e 151, a norma dell'articolo 1, comma 13, della legge 10 dicembre 2014, n. 183”.
- Decreto-legge, n. 4/2019, relativo alle “Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni”.
- Direttiva 80/987/CEE del Consiglio, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati Membri relative alla tutela dei lavoratori subordinati in caso di insolvenza del datore di lavoro.
- Direttiva 2004/38/ relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri.
- D.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, Testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali.

- E. Medi, Intervento, Atti Assemblea costituente, seduta del 6 maggio 1947 relativa alla discussione generale riguardante il Titolo III della Parte prima del Progetto di Costituzione: “Rapporti economici”. Camera dei deputati, Segretariato generale, 1970.
- G. Ghidini, Intervento, Atti Assemblea costituente, seduta del 10 maggio 1947 relativa all’esame degli emendamenti agli articoli del Titolo III della Parte prima del Progetto di Costituzione: “Rapporti economici”. Camera dei deputati, Segretariato generale, 1970.
- Legge, 17 luglio 1890, n. 6972, Sulle Opere Pie.
- Legge 20 marzo 1968, n. 369, Nuova decorrenza per l'applicazione delle norme contenute nell'art. 22 della legge 13 luglio 1967, n. 583, sui trattamenti posti a carico del Fondo speciale di previdenza per il personale addetto ai pubblici servizi di telefonia, e loro estensione ad altre forme di pensione.
- Legge, 8 marzo 1968, n. 152, Nuove norme in materia previdenziale per il personale degli Enti locali
- Legge, 30 aprile 1969, n. 153, Revisione degli ordinamenti pensionistici e norme in materia di sicurezza sociale.
- Legge, 30 marzo 1971, n. 118, Conversione in legge del decreto-legge 30 gennaio 1971, n. 5, e nuove norme in favore dei mutilati ed invalidi civili.
- Legge, 16 aprile 1974, n. 114. Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 2 marzo 1974, n. 30, concernente norme per il miglioramento di alcuni trattamenti previdenziali ed assistenziali.
- Legge, 12 giugno 1984 n. 222, Revisione della disciplina della invalidità pensionabile.
- Legge, 8 agosto 1995, n. 335, Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare.
- Legge, 27 dicembre 1997, n. 449, Art. 59, Ripubblicazione del testo della legge 27 dicembre 1997, n. 449, recante: "Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica.
- Legge, 27 dicembre 1997, n. 449, Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica.
- Legge, 3 dicembre 1999, n. 493, Norme per la tutela della salute nelle abitazioni e istituzione dell’assicurazione contro gli infortuni domestici.
- Legge, 8 novembre 2000, n. 328, Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali.
- Legge, 28 dicembre 2001, n. 448, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato.
- Legge, 23 agosto 2004, n. 243, Norme in materia pensionistica e deleghe al Governo nel settore della previdenza pubblica, per il sostegno alla previdenza complementare e all'occupazione stabile e per il riordino degli enti di previdenza ed assistenza obbligatoria.
- Legge, 24 dicembre 2007, n. 247, Norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività per favorire l’equità e la crescita sostenibili, nonché ulteriori norme in materia di lavoro e previdenza sociale.
- Legge, 6 agosto 2008, n. 133, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria.
- Legge, 30 luglio 2010, n. 122, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica.
- Legge, 22 dicembre 2011, n. 214, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, recante disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici.
- Legge, 28 dicembre 2015, n. 208, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato.
- Legge, 15 marzo 2017, n. 33, Delega recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali.

- Legge, 28 marzo 2019, n. 26, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n.4, recante disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni.
- Legge, 17 luglio 2020, n. 77. Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, recante misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19.
- Regolamento (UE) n. 492/2011 relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione.
- R.D.L. 3 marzo 1938, n. 680.