

## PREFAZIONE

Tutto cambia, come insegna Eraclito, e, quindi, anche questo manuale, dopo quasi cinquanta anni dalla sua prima edizione, cambia di nuovo e per almeno due ragioni.

Ed infatti, l'antico autore è ora affiancato da chi già ha dato prova di rigore scientifico e di capacità didattiche. Il manuale mantiene la sua funzione di opera destinata soprattutto agli studenti, ma Madia D'Onghia concorre, e concorrerà, al suo costante aggiornamento per tener conto dell'inarrestabile evoluzione della disciplina della materia e dei nuovi contributi della dottrina. All'occorrenza, sarà anche in grado di garantire la continuità dell'opera.

Al tempo stesso, l'opera è ora affidata a un Editore diverso da quello che era consueto. Anche in questo settore, infatti, i cambiamenti sono stati notevoli e ciò spiega la ragione della scelta di affidarci a chi appare ancora espressione di una tradizione, per così dire, artigianale.

M.P.

San Martino di Atri, 18 agosto 2016



## PREMESSA ALLA SECONDA EDIZIONE

Queste lezioni di diritto della previdenza sociale furono pubblicate, per la prima volta, nel 1967 ed ebbero con l'editore originario più di venti edizioni. Erano, e continuano ad essere, destinate prevalentemente agli studenti che frequentano i corsi universitari di diritto della previdenza o della sicurezza sociale ovvero i corsi universitari di diritto del lavoro o legislazione sociale o del lavoro.

Ciò perché, la materia del diritto della previdenza sociale, quando non è oggetto di autonomo insegnamento, dovrebbe sempre integrare l'insegnamento del diritto del lavoro. Integrazione resa necessaria sia dalle connessioni scientifiche e didattiche, sia, e soprattutto, dall'indiscutibile importanza della materia che, oramai, ha assunto un tale rilievo politico ed economico da condizionare la struttura stessa della nostra società.

Peraltro, è accaduto che, nel tempo, il libro, come si dice, ha *messo pancia* sia per soddisfare l'esigenza di dar conto dell'incessante produzione legislativa, sia per il necessario aggiornamento delle indicazioni bibliografiche che sono di grande utilità per la ricerca in quanto segnano, in qualche modo, la storia della letteratura del diritto della previdenza sociale.

L'opera, però, conserva l'originaria destinazione, mentre, anche a ragione dell'apporto di nuove esperienze scientifiche e didattiche, ambisce a mantenere la funzione di capofila della manualistica previdenziale italiana, funzione che l'apprezzamento dei lettori (studenti, studiosi e operatori) vorrà continuare a confermare.

M.P. M.D.

San Martino di Atri/Cisternino, 25 aprile 2018



## PREMESSA ALLA TERZA EDIZIONE

La copertina della nuova edizione dei *Fondamenti di diritto della previdenza sociale* riproduce un dipinto rappresentante *le tre età dell'uomo*.

Quel dipinto è stato scelto non solo perché molto suggestivo, ma anche perché, a ben vedere, esprime il senso del nostro sistema di previdenza sociale.

Sistema, infatti, che coinvolge non solo chi, raggiunta oramai una certa età, gode di una pensione, ma anche chi, da adulto, concorre con il suo lavoro al finanziamento di quella pensione e, se non altro per questo, ha diritto a vedersi garantita analoga tutela per quando sarà vecchio.

Chi lavora, però, ha anche interesse a che quella tutela sia ancora prevista per i suoi figli quando, a loro volta, lavoreranno.

È questo il senso di quella solidarietà intergenerazionale che è la cifra inevitabile e determinante di un sistema di tutela previdenziale ispirato alla realizzazione dei principi accolti nella nostra Costituzione.

A questi principi, l'opera continua ad essere ispirata anche nella parte in cui riferisce della più recente evoluzione della tutela assistenziale.

Per il resto, l'opera mantiene le sue originarie funzioni.

M.P. M.D.

San Martino di Atri/Cisternino, 20 luglio 2019



## CAPITOLO PRIMO

# ORIGINI ED EVOLUZIONE DELLA PREVIDENZA SOCIALE

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Origine della previdenza sociale. – 3. La previdenza sociale nel periodo precorporativo e corporativo. – 4. L'idea della sicurezza sociale a partire dal secondo dopoguerra. – 5. L'evoluzione della previdenza sociale nelle disposizioni della Costituzione. – 6. L'evoluzione della previdenza sociale nella legislazione ordinaria. – 7. L'apporto della giurisprudenza costituzionale. – 8. Il riparto di competenza legislativa tra Stato e Regioni. – 9. Il Servizio sanitario nazionale. – 10. Sicurezza sociale e funzioni sociali dello Stato. – 11. Sicurezza, previdenza e assistenza sociale. – 12. Il Sistema integrato di interventi e servizi sociali. – 13. Assicurazioni sociali e assicurazioni private. – 14. Le esigenze di razionalizzazione del sistema della previdenza sociale. – 15. La razionalizzazione del sistema pensionistico. – 16. L'influenza delle fonti sovranazionali sull'evoluzione del sistema.

### 1. Premessa.

È noto come la tutela previdenziale, ispirata, com'è, ai principi della Costituzione repubblicana, rappresenti, oramai, un elemento costitutivo del nostro ordinamento sociale.

Tuttavia, deve essere avvertito, fin dall'inizio, come la materia della previdenza sociale e le stesse fonti che la regolano si caratterizzino per una essenziale ambiguità che, a volte, ha conseguenze pratiche notevoli nonché riflessi sulla configurazione teorica del nostro sistema previdenziale.

*Ambiguità  
della materia  
previdenziale*

Le ragioni di quella ambiguità derivano da ciò che gli obiettivi realizzati dalla tutela previdenziale non sono mai costanti, ma sono stati, e continuano ad essere, a volte, ricondotti alla realizzazione di interessi pubblici generali e, a volte, a solidarietà particolari, se non, addirittura, posti, a ben vedere, a carico degli stessi soggetti protetti. A ciò si aggiunga che tutte le forme di tutela, nelle quali si articola il nostro sistema previdenziale, sono state istituite subito prima e durante l'ordinamento corporativo e che, al momento della loro istituzione, e per effetto delle concezioni che caratterizzavano quell'ordinamento, tali forme costituivano espressione di una solidarietà limitata ai datori di lavoro e ai lavoratori (cfr. n. 3).

*Assicurazioni  
private*

Ciò non solo imponeva che la tutela previdenziale fosse, in sostanza, limitata ai lavoratori subordinati, ma consentiva anche che tale tutela fosse realizzata attraverso un complesso di rapporti formalmente e sostanzialmente analoghi, come modello, a quelli propri delle assicurazioni private. Si riteneva, infatti, che tra contributi e prestazioni previdenziali intercorresse una relazione di corrispettività (cfr. n. 18) e ciò perché l'ammontare delle prestazioni era, anche se non sempre direttamente, rigorosamente proporzionato ai contributi versati, mentre il mancato versamento di questi ultimi escludeva, quasi sempre, il diritto alle prestazioni (cfr. n. 20).

Nell'ottica di una solidarietà limitata a datori e prestatori di lavoro non era, però, avvertita l'esigenza di garantire l'effettività della tutela previdenziale, prescindendo dal gettito contributivo.

*Principi  
costituzionali*

Per contro, la Costituzione repubblicana, profondamente innovando rispetto alle concezioni che erano state accolte durante l'ordinamento corporativo, considera la tutela previdenziale come espressione di una solidarietà estesa a tutti i cittadini, la cui realizzazione corrisponde alla soddisfazione di un interesse di tutta la collettività (cfr. n. 4 e n. 5).

Secondo i principi costituzionali, il titolo per avere diritto alle prestazioni previdenziali risiede soltanto nell'essere cittadini e i livelli di quelle prestazioni, in quanto destinate ad assicurare ai cittadini che siano, o siano stati, anche lavoratori, «*mezzi adeguati alle esigenze di vita*», debbono essere determinati soltanto in funzione delle scelte politiche che ispirano il legislatore nella valutazione e nella individuazione delle esigenze di liberazione dal bisogno alle quali occorre dare soddisfazione.

L'ambiguità di cui è stato detto all'inizio deriva, dunque, anche dal contrasto tra le concezioni che, durante l'ordinamento corporativo, presiedettero all'istituzione del nostro sistema previdenziale e quelle che, per essere state accolte nella Costituzione, si deve ritenere attualmente lo ispirino.

*Mancanza di  
una riforma  
organica*

Quell'ambiguità, però, deriva anche da ciò che, dopo l'entrata in vigore della Costituzione, è mancato un disegno per una riforma organica, sia pure da attuare gradualmente, mentre la più recente legislazione risulta sempre più intensamente ispirata ai principi costituzionali, ma soltanto per alcuni aspetti, ancorché significativi.

*Crisi  
finanziaria*

L'ambiguità, appena riferita, ha finito soprattutto per determinare, specialmente nelle gestioni previdenziali che si caratterizzano per l'erogazione di trattamenti pensionistici e per il Servizio sanitario nazionale, un'alterazione del rapporto tra gettito contributivo e onere della prestazione, alterazione dalla quale è derivata la grave crisi finanziaria che, da tempo, affligge il sistema (cfr. n. 6 e n. 14) alla quale, di recente, è stato posto rimedio con una, oramai inevitabile, riduzione dei livelli di tutela (cfr. n. 14, n. 15, n. 89, n. 94, n. 95, n. 96, n. 99).

L'ambiguità ora rilevata, pur incidendo sulla comprensione dell'attuale sistema previdenziale, non è di per sé, ed almeno per certi aspetti, insupe-

rabile. Da un lato, le leggi più recenti, ispirate, nonostante le incertezze denunciate, ai principi costituzionali, una volta inserite nell'ordinamento giuridico preesistente, ne impongono la riconsiderazione in una prospettiva diversa da quella originaria. Dall'altro, tutte le volte che si verifichi un'alternativa di soluzioni, sia per la ricostruzione teorica del sistema previdenziale, sia per il superamento dei nodi interpretativi posti da singole disposizioni, la prevalenza spetta, senza alcun dubbio, alla soluzione conforme ai principi costituzionali, posto che questi forniscono anche criteri vincolanti per l'interpretazione della legislazione vigente.

Senonché, un limite esiste comunque e deve essere individuato non tanto e non solo nell'impossibilità di superare l'enunciato legislativo (art. 12, disp. prel., c.c.), ma soprattutto nella stessa diversità di significati e di rilevanza che la giurisprudenza, compresa quella costituzionale, attribuisce ai principi accolti dalla Costituzione dei quali, a volte, non è stata avvertita a pieno la portata innovativa.

Le considerazioni ora svolte fanno avvertire, nel loro complesso, quanto sia ancora sentita l'esigenza, soddisfatta recentemente soltanto in parte (cfr. n. 14 e n. 15), di una "razionalizzazione" del nostro sistema previdenziale.

*Razionalizzazione  
del sistema  
previdenziale*

Al tempo stesso, quelle considerazioni rendono edotti di come, qui più che altrove, qualsiasi soluzione adottata in ordine ai problemi posti dalla materia corrisponda, in realtà, ad una scelta politica.

La situazione ora descritta rende altresì avvertiti di come, per la comprensione e lo studio del sistema della previdenza sociale, sia indispensabile almeno un accenno a quella che è stata l'evoluzione storica dei principi che lo ispirano.

## 2. Origine della previdenza sociale.

Le trasformazioni economiche e sociali determinate dalla rivoluzione industriale posero in piena evidenza, tra l'altro, anche il problema di quanti, e sempre più numerosi, si venivano a trovare in condizioni di bisogno.

*Rivoluzione  
industriale*

Ciò soprattutto perché le nuove strutture economiche e sociali determinate dall'industrializzazione, dal fenomeno dell'inurbamento e dai bassi livelli salariali resero difficile, se non addirittura impossibile, continuare a far ricorso alla tradizionale solidarietà familiare e, al tempo stesso, resero inadeguati gli interventi della beneficenza pubblica e privata. Si aggiunga che l'abolizione delle corporazioni aveva eliminato, anche nei riguardi di chi esercitava i mestieri tradizionali, ogni forma di solidarietà professionale.

In questa situazione, l'esigenza di realizzare una tutela dei lavoratori subordinati che si venivano a trovare in condizione di bisogno per il verificarsi di eventi che ne menomavano la capacità lavorativa, fu ben presto avvertita con intensità maggiore di quella di provvedere a favore di tutti i

cittadini, sia per il sorgere e il progressivo svilupparsi di una coscienza di classe, sia per la preoccupazione di diminuire la tensione sociale determinata dai nuovi rapporti di produzione.

*Liberismo  
ottocentesco*

Il liberalismo ottocentesco, allora dominante, ligio al principio della uguaglianza giuridica formale, tuttavia, considerò, a lungo, con intransigenza i problemi sociali del lavoro.

Non che questi non fossero avvertiti, ma si riteneva che alla loro soluzione dovessero provvedere gli stessi lavoratori, mettendosi in grado di far fronte, con il risparmio, ai loro bisogni futuri. Il ricorso alla beneficenza pubblica e privata dapprima, e poi all'assistenza pubblica o sociale (cfr. n. 11), veniva considerato una soluzione ultima, in ogni caso eventuale ed occasionale, e destinata, comunque, più a garantire la conservazione dell'ordine pubblico che a realizzare la tutela di chi si trovava in condizioni di bisogno.

*Società di  
mutuo  
soccorso*

È accaduto, così, che la prima manifestazione di quella che poi sarà la previdenza sociale fu determinata dalla spontanea iniziativa dei lavoratori interessati. Le società di mutuo soccorso, associazioni volontarie di lavoratori, realizzarono la solidarietà tra gli associati provvedendo, con i loro contributi, ad erogare prestazioni a quanti si fossero trovati in condizioni di bisogno a causa di malattia o, a volte, di infortunio o di invalidità, nonché una pensione agli associati che avessero raggiunto un'età che li rendeva inabili ad un lavoro proficuo o un'erogazione *una tantum* ai familiari degli associati defunti.

Lo schema è, in sostanza, quello dell'assicurazione, anche se nelle mutue, com'è noto, v'è l'eliminazione dell'intermediario-assicuratore. Gli associati, in vista del rischio al quale tutti sono esposti, e con lo scopo di eliminare o quanto meno di ridurre determinate situazioni di bisogno, si impegnavano a ripartire tra loro le conseguenze economiche dannose derivanti dal verificarsi dell'evento temuto che avrebbe colpito uno di essi, erogando prestazioni finanziate con i contributi versati da ognuno. In tal modo, ciascuno dei soggetti esposti al rischio ne sopportava le conseguenze, ma limitatamente alla sua quota.

Senonché le mutue di soccorso si rivelarono solo parzialmente idonee a risolvere il problema dell'incerto domani di chi vive del proprio lavoro. Alle mutue si potevano iscrivere soltanto i lavoratori meglio retribuiti, per i quali era possibile sostenere l'onere economico della contribuzione, mentre i difetti insiti nel sistema, gli abusi cui diedero luogo, il fenomeno dell'innalzamento degli associati e la tendenza dei giovani a costituire nuove mutue, uniti alle difficoltà economiche in cui le mutue si trovarono per il ristretto ambito della mutualità che in esse si realizzava, furono tutti fattori che finirono per determinarne l'inevitabile progressiva decadenza.

L'esperienza mutualistica rappresenta, però, una delle prime manifestazioni dell'associazionismo operaio: la loro costituzione può essere messa in relazione a quella del sindacato ed anzi, a volte, l'ha preceduta e favorita. È questa anche la ragione per cui il fascismo, sebbene non man-

cherà di utilizzare lo schema delle mutue a suoi fini e nella logica del corporativismo (cfr. n. 3), ne affrettò la decadenza.

L'atteggiamento dello Stato, che si era limitato a favorire la mutualità volontaria (cfr. l. n. 3818/1886), cominciò a modificarsi solo quando l'attenzione dei politici e dell'opinione pubblica fu richiamata dal grave problema degli infortuni sul lavoro, sempre più frequenti con l'intensificarsi dell'industrializzazione.

La l. n. 80/1898 rese obbligatoria, per i datori di lavoro, l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (cfr. n. 56 e segg.) e si è soliti ritenere che essa segni, così, la nascita della previdenza sociale italiana. In realtà, questa legge si limitò a rendere obbligatoria una assicurazione privata per la responsabilità civile del datore di lavoro che, peraltro, conservava integralmente la sua struttura contrattuale.

*Assicurazione  
contro gli  
infortuni sul  
lavoro*

Tuttavia, quell'assicurazione assumeva una dimensione sociale per il fatto che la tutela non era, già allora, limitata agli infortuni determinati da colpa del datore di lavoro, ma era estesa anche agli infortuni determinati da caso fortuito, forza maggiore o, addirittura, da colpa non grave del lavoratore. Pertanto, già per questo, quell'assicurazione si discostava, almeno in parte, dal tradizionale schema assicurativo della responsabilità per danni.

Siffatta peculiarità venne giustificata con il ricorso al concetto del rischio professionale e, cioè, ritenendo che il datore di lavoro, così come si avvantaggia del lavoro altrui, debba anche sostenere i rischi che il lavoratore incontra nello svolgimento della sua attività (cfr. n. 53).

*Rischio  
professionale*

Comunque, questo fu il primo intervento statale a tutela di chi, vivendo del proprio lavoro, si viene a trovare in condizioni di bisogno.

Nello stesso periodo, con l'istituzione della Cassa nazionale di previdenza per la vecchiaia e l'invalidità degli operai (l. n. 350/1898), vennero poste le premesse di una più ampia solidarietà tra i lavoratori, che poi diverrà anch'essa obbligatoria, sia pure in un primo tempo limitatamente ai lavoratori che percepivano retribuzioni di livello modesto, ed al finanziamento della quale presto saranno chiamati a partecipare anche i datori di lavoro (d.lgs. n. 603/1919) (cfr. n. 82).

*Cassa  
nazionale di  
previdenza*

Per la comprensione dei mutamenti determinati dalla rivoluzione industriale, si vedano: ASHTON, *La rivoluzione industriale*, 2<sup>a</sup> ed., Bari, 1969; DOBB, *Problemi di storia del capitalismo*, 2<sup>a</sup> ed., Roma 1970; MARX, *Il capitale*, Roma, 1964, I, spec. cap. 23 e 24. Più specificamente per quanto attiene all'Italia, si vedano: MORRANDINI, *Storia della grande industria in Italia*, Torino, 1956 e MANACORDA, *Il movimento operaio italiano attraverso i suoi congressi (1853-1892)*, 2<sup>a</sup> ed., Roma, 1963; CASTONOV, *L'industria italiana dall'ottocento ad oggi*, Verona, 1982; ALBER, *Dalla carità allo stato sociale*, Milano, 1987.

Per la storia della previdenza sociale, vedi: HERNANDEZ, *Profili storici*, in Comitato di studio per la sicurezza sociale, *Per un sistema di sicurezza sociale in Italia*, Bologna, 1965, p. 11; ID., *Lezioni di storia della previdenza sociale*, Padova, 1972; CHERUBINI, *Storia della previdenza sociale*, Roma, 1977; VITOLO, *Principi regolatori dell'assicurazione per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti (1898-1947)*, Milano, 1983; CHERUBINI, COLUCCIA, *La previdenza sociale nell'epoca giolittiana*, Roma, 1986. Più in particolare, per l'individuazione del momento in cui nasce il

concetto di previdenza sociale, si vedano anche: CURCIO, *Idee e discussioni intorno alla previdenza nel Risorgimento e dopo*, in *Prev. Soc.*, 1961, p. 1130; HÁLARIN, *La notion de sécurité dans l'histoire économique et sociale*, in *Revue d'histoire économique et sociale*, 1952, p. 17; CONTI, *L'assistenza e la previdenza sociale. Storia e problemi*, Milano, 1958; CIOCCA, *L'evoluzione della previdenza e dell'assistenza (dalle origini al 1948)*, in *Riv. Inf. Mal. Prof.*, 1998, I, p. 449; ALES, *Modelli teorici e strumenti giuridici per la tutela dei lavoratori: la nascita delle assicurazioni sociali in Italia*, *ibidem*, I, p. 717; AA.VV., *I cento anni di sicurezza sociale in Italia (Atti del Convegno dell'Inca del 22 maggio 1998)*, in *Ass. Soc.*, 1999, I, p. 5.

Per rendersi conto della mentalità dominante in Italia intorno alla metà del secolo XIX sulla soluzione dei problemi sociali, si vedano: A. SCIALOJA, *Principi di economia sociale*, Torino, 1840 e LUZZATTI, *Previdenza liberale e previdenza legale*, Milano, 1882. Per il fenomeno delle mutue, si vedano, CHERUBINI, *Profilo del mutuo soccorso in Italia dalle origini al 1924*, in *Prev. Soc.*, 1961, p. 7; MIRA, *Mutualità, solidarismo e previdenza nell'associazionismo operaio, dalle prime manifestazioni fino all'inizio del XX secolo*, in *Prev. Soc.*, 1961, p. 463; MANACORDA, *Il movimento operaio italiano attraverso i suoi congressi (1835-1892)*, Roma, 1963; HERNANDEZ, *Lezioni di storia della previdenza sociale*, Padova, 1972.

Sull'origine e sull'evoluzione della legislazione infortunistica, si veda: MORI, *Della evoluzione della legislazione di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro*, in *Riv. Inf. Mal. Prof.*, 1950, p. 465.

### 3. La previdenza sociale nel periodo precorporativo e corporativo.

Da questo momento in poi l'evoluzione della previdenza sociale, favorita dalla continua trasformazione delle strutture economiche e delle concezioni di politica sociale, è rapida.

*Tutela  
previdenziale  
obbligatoria*

Si accentua, ben presto, il carattere pubblicistico della tutela previdenziale.

Essa, nata volontaria (cfr. n. 2), diventa dapprima obbligatoria, nel senso che la sua piena attuazione, ancorché imposta dalla legge, è condizionata pur sempre all'adempimento degli obblighi posti a carico specialmente del datore di lavoro; diviene, infine, necessaria, nel senso che opera *ex lege* e prescindendo del tutto da eventuali inadempimenti.

Per altro verso, la realizzazione della tutela previdenziale viene, man mano, affidata esclusivamente ad enti pubblici appositamente istituiti.

Tuttavia, l'esperienza delle mutue di soccorso e la prima legge sugli infortuni sul lavoro lasciano, per così dire, un segno indelebile.

Da un lato, lo strumento dell'assicurazione, se rappresenta l'unica scelta coerente a quella esperienza ed alla logica di quella legge, continua ad essere utilizzato anche quando l'intervento pubblico ben avrebbe potuto avvalersi di strumenti diversi. D'altro lato, la tutela resta essenzialmente limitata ai lavoratori subordinati.

Trattasi, in realtà, di precise scelte politiche. Invero, se l'evoluzione alla quale ora si è fatto cenno e, in particolare, la necessità della tutela previdenziale, sta ad indicare che alla realizzazione di quest'ultima corrisponde, oramai, un interesse pubblico, la realizzazione di quella tutela continua, però, ad essere considerata un compito proprio delle categorie interessate sulle quali soltanto ricade l'onere di finanziarne l'attuazione.

Lo Stato si limita a dar vita ai nuovi istituti, a dettare con legge la disciplina dei rapporti, ma raramente interviene finanziariamente, e soltanto per favorire ed incoraggiare, ove occorra, la solidarietà dei gruppi.

*Funzione  
residuale dello  
Stato*

L'interesse dei lavoratori, che pure riceve una tutela perfetta con l'attribuzione di un diritto soggettivo alle prestazioni previdenziali, è pur sempre soddisfatto mediante il temperamento e la reciproca subordinazione degli interessi individuali degli appartenenti alla categoria, secondo lo schema tradizionale della mutualità (cfr. n. 2 e n. 21), o mediante la subordinazione, spesso soltanto apparente, dell'interesse dei datori di lavoro, ai quali anche viene imposto, oramai, una parte dell'onere contributivo.

Ed è proprio a ragione di ciò che, come avremo modo di notare, la dottrina del tempo è stata indotta a ritenere che tra l'obbligo degli istituti previdenziali di erogare le prestazioni e quello del pagamento dei contributi previdenziali intercorresse una relazione sinallagmatica (cfr. n. 18), riconducendo così, e non a caso, tutta la tutela previdenziale entro schemi privatistici.

*Concezioni  
privatistiche*

Peraltro, la circostanza che anche i datori di lavoro fossero tenuti a versare i contributi previdenziali trovava sufficiente spiegazione nel principio del rischio professionale, al quale corrispondevano motivazioni di politica legislativa limitate, come meglio vedremo in seguito, alla logica del rapporto individuale di lavoro (cfr. n. 53).

Nonostante queste concezioni, durante il periodo corporativo, il sistema delle assicurazioni sociali non solo venne completato con la previsione della tutela di nuovi rischi, ma, come poc'anzi è stato accennato, venne assumendo man mano caratteristiche che, in certo qual modo, preludono alla successiva evoluzione.

Così all'originaria concezione del rischio professionale che ispirò e giustificò i primi interventi legislativi, si venne affiancando una concezione più ampia: quella della solidarietà corporativa tra datori e prestatori di lavoro ispirata alla realizzazione dell'interesse pubblico della economia nel quale si pretendeva di risolvere autoritativamente il conflitto sociale.

*Solidarietà  
corporativa*

Concezione più ampia si diceva, ma ciò nel solo senso che essa consentì l'estensione o il completamento della tutela previdenziale, estendendola anche a rischi che non sono connessi allo svolgimento di un'attività lavorativa, come l'invalidità e le malattie comuni, oppure sono inevitabili, come la morte.

Nulla cambia, però, in ordine alla valutazione degli interessi in gioco e, di conseguenza, in ordine all'atteggiamento dello Stato di fronte al problema della liberazione dal bisogno.

Significativa in proposito è la disposizione XXVI della Carta del Lavoro: «*La previdenza è un'alta manifestazione del principio di collaborazione. Il datore di lavoro e il prestatore d'opera devono concorrere proporzionalmente agli oneri di essa. Lo Stato, mediante gli organi corporativi e le associazioni professionali, procurerà di coordinare e di unificare, quanto più è possibile, il sistema e gli istituti di previdenza*».

*Esigenze di  
ordine  
pubblico*

Il compito di realizzare la tutela previdenziale resta, quindi, attribuito essenzialmente agli stessi interessati, mentre il fine pubblico posto a fondamento delle assicurazioni sociali nell'ordinamento corporativo continua ad avere ad oggetto il mantenimento dell'ordine pubblico, al quale si aggiunge, se mai, la sanità della razza e la potenza nazionale, ma non certo la liberazione dal bisogno di chi vive del proprio lavoro.

Da qui la sostanziale indifferenza del legislatore corporativo al livello ed all'effettività delle prestazioni economiche (cfr. n. 1), erogate, come si è visto, in funzione esclusiva dei contributi versati.

Per l'età giolittiana, si vedano: ZAMPETTI, *La legislazione sociale in Italia dall'inizio del secolo alla vigilia della prima guerra mondiale*, in *Prev. Soc. nell'agricoltura*, 1961; CHERUBINI, *Note intorno alla «previdenza sociale» nell'epoca giolittiana*, in *Prev. Soc.*, 1970, p. 719; ID., *Note sulle assicurazioni sociali in Italia dal 1915 al 1921*, in *Prev. Soc.*, 1971, p. 41; SCHWARZENBERG, *Lo sviluppo storico delle assicurazioni sociali in Italia: dall'età umbertina all'avvento del fascismo*, in *Dir. Ec.*, 1971, p. 328; VITOLO, *Principi regolatori dell'assicurazione per la invalidità, la vecchiaia ed i superstiti (1898-1947)*, Milano, 1983; CHERUBINI, *La previdenza sociale nell'epoca giolittiana - V - Per una interpretazione storica*, in *Prev. Soc.*, 1985, p. 827.

Per il periodo fascista, vedi: CHERUBINI, *Due «lezioni» sulla storia della previdenza in Italia (dal neutralismo operaio alla corporazione fascista)*, in *Enpas*, 1966, p. 179; ID., *Introduzione alla storia delle assicurazioni sociali in Italia (il ventennio fascista: 1923-1943)*, in *Riv. Inf. Mal. Prof.*, 1969, p. 731; *Note sulle assicurazioni sociali gestite dall'I.N.A.I.L. e dall'I.N.P.S. nel periodo 1923-1945*, in *Prev. Soc.*, 1972, p. 3; BALANDI, *Corporativismo e legislazione previdenziale negli anni '30*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1981, p. 33.

#### 4. L'idea della sicurezza sociale a partire dal secondo dopoguerra.

L'ulteriore evoluzione della previdenza sociale avviene nell'immediato secondo dopoguerra.

*Idea della  
sicurezza  
sociale*

Essa deve essere posta in relazione con l'affermarsi dell'«*idea della sicurezza sociale*». Enunciata la prima volta, almeno per quanto attiene al mondo occidentale, nel programma politico della Carta atlantica, tale idea è stata successivamente accolta in tutte le dichiarazioni politiche emanate in sede internazionale, mentre alla sua realizzazione l'Organizzazione internazionale del lavoro si è dedicata fin dalla sua ricostituzione.

Indipendentemente da quelle che sono state le occasioni delle sue prime affermazioni, l'«*idea della sicurezza sociale*» esprime l'esigenza che venga garantita a tutti i cittadini la libertà dal bisogno, in quanto questa libertà è ritenuta condizione indispensabile per l'effettivo godimento dei diritti civili e politici.

*Libertà dal  
bisogno*

La libertà dal bisogno, come ogni altra, non può essere realizzata dai singoli che ne sono titolari, ma deve essere garantita da tutta la collettività organizzata nello Stato della quale, pertanto, essa costituisce un fine da perseguire mediante il ricorso ad una solidarietà che è generale in quanto coinvolge tutti i cittadini (cfr. n. 5).

Siffatta concezione si è largamente diffusa, anche a ragione della situazione economica e sociale determinata dalla guerra. Essa ha influenzato, oramai, l'ordinamento giuridico di molti paesi, alcuni dei quali hanno attuato significative riforme della loro legislazione previdenziale. Particolare menzione va fatta, al riguardo, della riforma inglese, soprattutto per la teorizzazione che ne fece *Lord Beveridge* (1948). Peraltro, va tenuto presente come l'inevitabile connessione esistente tra situazione economica generale di un paese e livelli della tutela previdenziale ha determinato, a volte, revisioni dei sistemi previdenziali più avanzati.

*Riforma  
Beveridge*

Al tempo stesso, queste riforme, condizionate necessariamente dalle situazioni ambientali e dal diverso grado di evoluzione che era stato raggiunto, hanno dato luogo a realizzazioni per molti aspetti differenziate.

Nella varietà dei modi di attuazione si possono, tuttavia, individuare due principi fondamentali che, nella tendenza uniforme e costante, ben possono rappresentare gli elementi caratteristici e determinanti dell'evoluzione dei sistemi giuridici previdenziali in relazione all' "*idea della sicurezza sociale*".

Tali principi sono: il sempre più decisivo intervento dello Stato, che oramai assume direttamente tra i suoi fini la realizzazione della tutela previdenziale e la progressiva estensione di questa a nuove situazioni di bisogno e a nuove categorie di soggetti, anche oltre l'ambito tradizionale del lavoro subordinato.

*Intervento  
dello Stato  
Estensione  
delle tutele*

Del resto, quest'ultimo principio corrisponde, in definitiva, alla constatazione che, nella società contemporanea, la condizione umana ha finito, in sostanza, per coincidere con la condizione di chi lavora.

Fondamentale per comprendere il significato originario dell' "*idea di sicurezza sociale*" è comunemente ritenuto: BEVERIDGE, *Social Insurance and Allied Services*, London, 1942.

Peraltro va notato come, in generale e salvo qualche rara eccezione, la nostra dottrina ha mostrato una tendenza a sminuire il rilievo dell' "*idea della sicurezza sociale*" e a ridurne, comunque, l'ambito di incidenza, a volte, limitandolo ai soli lavoratori subordinati, a volte, negando che l'attuazione di quell'idea postuli il necessario ricorso alla solidarietà generale. Vedi per questa tendenza, con diversità di intenti e di argomentazioni: PROSPERETTI, *Sulle nozioni di protezione sociale e di sicurezza sociale*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1954, p. 295; GIANNINI, *Profili costituzionali della protezione sociale delle categorie lavoratrici*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1953, p. 1; CHIARELLI, *Appunti sulla sicurezza sociale*, in *Riv. Dir. Lav.*, 1965, p. 287; ID., *La sicurezza sociale*, in *Nuovo trattato di diritto del lavoro*, diretto da RIVA SANSEVERINO e MAZZONI, III, Padova, 1971, p. 3; MAZZONI, *Esiste un concetto giuridico di sicurezza sociale?*, in *I problemi della sic. soc.*, 1967, p. 177; SIMI, *Contributo allo studio della previdenza: previdenza sociale e previdenza privata o libera*, in *Riv. Inf. Mal. Prof.*, 1972, p. 1; CINELLI, *Appunti sulla nozione di previdenza sociale*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 1982, p. 156; SIMI, *Il pluralismo previdenziale secondo Costituzione*, Milano, 1986; BALANDI, *Tutela del reddito e mercato del lavoro*, Milano, 1984; ID., *Per una definizione del diritto della sicurezza sociale*, in *Politica del diritto*, 1984, p. 555; ID., *Sicurezza sociale – Un itinerario tra le voci di una enciclopedia giuridica, ibidem*, 1985, p. 315; PERSIANI, *Sicurezza sociale*, voce in *Noviss. Dig. It.*, *Appendice*, vol. VII, 1987, p. 212; CINELLI, *Problemi di diritto della previdenza sociale*, Torino, 1989, p. 8. Ancora sul concetto di «sicurezza sociale», vedi i tentativi di ricostruzione sistematica di: CINELLI, *Sicurezza sociale*, in *Enc. Dir.*, vol. XLII, 1990, p. 499; BIANCO, *Sicurezza sociale nel diritto pubblico*, in *Digesto, Sez. Pubbl.*, 1999, vol. XIV, p. 142; BALANDI, *Sicurezza sociale*, in *Digesto, Sez. Comm.*, 1996, vol. XIII, p. 419.; BORELLI, *Sicurezza sociale per i lavoratori migranti, ibidem*, I Aggiornamento, 2008, p. 836.

Per l'influenza che l'«*idea della sicurezza sociale*» ha avuto nei vari paesi della Unione europea e per le tendenze che ne sono seguite: DUPEYROUX, *L'évolution des systèmes de sécurité sociales des pays membres des communautés européennes et de la Grande Bretagne*, Bruxelles, 1967; ARRIGO, *La nozione di sicurezza sociale nel (dormiente) trattato che adotta una costituzione per l'Europa*, in *Prev. Ass. Pubbl. Priv.*, 2006, p. 411; SUPIOT, *Azione normativa e lavoro decente. Prospettive nel campo della sicurezza sociale*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2006, p. 625.

## 5. L'evoluzione della previdenza sociale nelle disposizioni della Costituzione.

*Compito originario dello Stato*

L'«*idea della sicurezza sociale*» è stata accolta anche dal nostro ordinamento per effetto dell'accoglimento, nella nostra Costituzione, del principio secondo il quale è compito dello Stato rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese (art. 3, co. 2, Cost.).

Tale principio, che trova specificazione in numerose altre disposizioni della Carta costituzionale (artt. 4, 24, 31, 32, 38), sta a significare che la liberazione dal bisogno corrisponde ad un interesse riferibile a tutta la collettività.

*Art. 38 Cost.*

Più in particolare, è previsto dall'art. 38 Cost., che: «*ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale*».

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

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

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

«*L'assistenza privata è libera*».

L'evoluzione del nostro sistema di previdenza sociale può dirsi segnata da questa disposizione che ne costituisce il nuovo fondamento ed il cui significato può essere colto in pieno confrontandone i principi con quelli enunciati nella Carta del Lavoro (cfr. n. 3).

La tutela di chi, vivendo del proprio lavoro, si viene a trovare in condizioni di bisogno non è più considerata come un'attività graziosa dello Stato (cfr. n. 2), né resta affidata alle categorie interessate (cfr. n. 3), ma costituisce un'espressione necessaria della solidarietà di tutta la collettività.

*Interesse pubblico generale*

A questo effetto, di importanza fondamentale è il quarto comma dell'art. 38, il quale dispone che la realizzazione del programma previsto debba avvenire ad opera dello Stato, tenuto non solo a predisporre gli organi e gli istituti necessari ma anche ad integrarli. L'intervento dello Stato, secondo la Costituzione, non può essere, quindi, limitato alla costitu-

zione degli istituti ed alla disciplina dell'organizzazione e dei rapporti, ma deve tendere all'effettiva realizzazione della tutela dei soggetti protetti, realizzazione che costituisce un fine fondamentale dello Stato, nel senso che ad essa corrisponde un interesse pubblico immediato e diretto.

La formulazione letterale del quarto comma dell'art. 38 non contrasta con questa conclusione. Che lo Stato non sia chiamato direttamente a realizzare i compiti previsti in quell'articolo non vuol dire affatto che quei compiti non siano propri e fondamentali dello Stato. Vuol dire soltanto che la Costituzione consente un modello organizzativo basato su strutture differenziate (cfr. n. 84), per tipi di tutela e di soggetti protetti e, eventualmente, articolato territorialmente (cfr. art. 5 Cost.).

Ma l'art. 38 della Costituzione non rivela solo il diverso atteggiamento assunto dallo Stato nei confronti della previdenza sociale. Esso indica anche la prospettiva secondo la quale sarebbe dovuta avvenire l'ulteriore evoluzione del sistema.

Invero, dall'esame di tale disposizione, specialmente se condotto alla luce del principio più generale di eguaglianza sostanziale, espresso, come si è visto, nel secondo comma dell'art. 3 Cost., risulta che tutti i cittadini, in caso di bisogno, hanno diritto ai mezzi necessari per vivere. Ne consegue che resta anche mutato il fondamento dell'assistenza sociale (cfr. n. 11) e tale mutamento ha finito per influire sulla struttura dei rapporti giuridici attraverso i quali l'assistenza si realizza (cfr. n. 151).

*Art. 3, co. 2,  
Cost.*

Rapporti giuridici che comportano l'attribuzione di diritti soggettivi non solo a tutti i cittadini italiani ma anche ai cittadini dell'Unione europea e, a determinate condizioni, agli stranieri, ai profughi e agli apolidi (l. n. 328/2000) (cfr. n. 157).

I lavoratori, inoltre, hanno diritto a che siano preveduti e assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita quando si verificano determinati eventi generatori di bisogno. L'indicazione di tali eventi, contenuta nel secondo comma dell'art. 38, non ha valore tassativo.

*Eventi  
generatori di  
bisogno*

Essa pone, però, un vincolo al legislatore ordinario nel senso che, salvo che per quanto attiene ai requisiti per aver diritto alle prestazioni e ai criteri per determinarne l'ammontare, rende irreversibile l'evoluzione già realizzata. Per contro, quell'indicazione non esclude la possibilità di un'ulteriore estensione della tutela previdenziale, come, ad esempio, è avvenuto per la tutela dei superstiti (cfr. n. 111).

Soprattutto, il sistema della previdenza sociale supera, oramai, l'ambito del lavoro subordinato per estendersi a tutte le categorie di lavoratori. L'espressione «*lavoratori*» del secondo comma dell'art. 38 Cost. deve essere interpretata in relazione al primo comma dell'art. 35 secondo il quale: «*La Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni*», confermando un principio che, sia pure con un significato diverso, già era stato accolto nel nostro ordinamento (art. 2060 c.c.). Significativa, a questo proposito, l'estensione ai lavoratori con contratto di collaborazione coordinata e continuativa (art. 409, n. 3, c.p.c. della tutela contro l'invalidità, vecchiaia e

*Ambito  
soggettivo  
della tutela*

superstiti e dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (art. 5, d.lgs. n. 38/2000), nonché l'estensione di quest'ultima alle persone lavoranti in ambito domestico (l. n. 493/1999). Allo stesso modo significativa è l'estensione della tutela contro l'invalidità, vecchiaia e superstiti anche ai lavoratori associati in partecipazione (l'associazione in partecipazione con associato lavoratore è stata abrogata dall'art. 53, d.lgs. n. 81/2015) ed ai soggetti che svolgono lavoro mediante il c.d. *Libretto Famiglia* o *Contratto di prestazione occasionale* (art. 54 bis, l. n. 96/2017).

*Ambito territoriale della tutela*

Più di recente, il sistema previdenziale ha superato anche il tradizionale carattere territoriale che ne limitava l'attuazione al territorio nazionale. La Corte costituzionale, in applicazione del principio di tutela del lavoro italiano all'estero, previsto dal quarto comma dell'art. 35 Cost., ha esteso la tutela previdenziale anche ai lavoratori italiani all'estero (sent. n. 369/1985) (cfr. n. 40). D'altra parte, le prestazioni previdenziali devono essere adeguate anche alle esigenze di vita della famiglia del lavoratore, giusta l'innegabile relazione intercorrente tra gli artt. 38 e 36 della Costituzione e, quindi, tra la garanzia dei «*mezzi adeguati alle esigenze di vita*» e quella di una «*retribuzione proporzionata e sufficiente*». La Corte costituzionale ha però, da ultimo, precisato che l'art. 38 Cost., che pur impone di salvaguardare la proporzione fra il trattamento previdenziale e la quantità e la qualità del lavoro svolto (oltreché la sufficienza del trattamento ad assicurare le esigenze di vita del lavoratore, ex art. 36 Cost.) non richiede di farlo in modo «*indefettibile e strettamente proporzionale*» (sent. nn. 173/2016 e 259/2017). Ciò spiega sia la previsione di alcuni regimi previdenziali speciali (cfr. n. 84), in particolare per quei lavoratori che, come i dirigenti di aziende industriali, svolgono un'attività ad alta professionalità, sia la tendenza ad agganciare, direttamente o indirettamente, i livelli dei trattamenti pensionistici alle retribuzioni o ai redditi goduti durante il lavoro (cfr. n. 89).

*Nesso tra art. 38 e art. 36 Cost.*

*Libertà della previdenza privata*

L'art. 38 Cost. afferma, all'ultimo comma, il principio della libertà della previdenza privata, come manifestazione di quella specifica solidarietà che si esprime anche nelle formazioni sociali (art. 2 Cost.) (cfr. n. 167 e segg.). Previdenza privata che, come tale, non può essere che libera in quanto volontaria e, soprattutto, destinata esclusivamente alla soddisfazione di interessi privati. Peraltro, la previdenza privata non solo è libera, ma deve essere anche «*incoraggiata e tutelata*» costituendo una forma di risparmio (art. 47 Cost.).

Ne deriva che, nel disegno costituzionale, il sistema destinato a realizzare la liberazione dal bisogno si articola in due sottosistemi, da ritenere, non senza contrasti, diversi quanto a funzioni e a regime (cfr. n. 13 e n. 167).

Per un'analisi dell'art. 38 Cost., vedi: SEPE, *Il «diritto» all'assistenza nella Costituzione*, in *Riv. It. Prev. Soc.*, 1959, p. 361; SIMI, *Contributo allo studio della previdenza: previdenza sociale e previdenza privata o libera*, in *Riv. Inf. Mal. Prof.*, 1972, p. 11 e, più in generale: CRISAFULLI, *Costituzione e protezione sociale*, in *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952.

Sui lavori preparatori dell'Assemblea Costituente sull'art. 38 Cost., vedi PELLICCIA, TAN-

DOI, *La "filosofia sociale" della previdenza e dell'assistenza*, in GAETA (cura di), *Prima di tutto il lavoro. La costruzione di un diritto all'Assemblea Costituente*, Roma, 2014, 209.

Per il necessario coordinamento dell'art. 38 con l'art. 3 Cost., vedi: PERSIANI, *Sicurezza sociale e persona umana*, in *I problemi della sic. soc.*, 1970, p. 609; ID., *Commento all'art. 38 Cost.*, in BRANCA (a cura di) *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1979, p. 232; OLIVELLI, *La Costituzione e la sicurezza sociale*, Milano, 1988; VIOLINI, *Rapporti economici. Art. 38 Cost.*, in BIFULCO, CELOTTO, OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, p. 775; ALES, *Sicurezza sociale e assistenza sociale (art. 34 e 38)*, in *Rass. Dir. Pubbl. Eur.*, 2008, fasc. 2, p. 203.

Parte della dottrina ha ritenuto che il diverso riferimento ai cittadini e ai lavoratori contenuto nel primo e nel secondo comma dell'art. 38 Cost. corrisponda ad una diversa previsione in ordine alla tutela garantita. Vedi, oltre agli autori indicati in seguito al n. 10: POTOTSCHNIG, *L'organizzazione amministrativa della sicurezza sociale*, in *Foro Amm.*, 1969, III, p. 569. Sul punto, vedi anche PERSIANI, *Considerazioni sugli aspetti istituzionali della previdenza sociale*, in *Raccolta di studi*, INPS, Roma, 1970, p. 24.

Sul collegamento tra art. 38 e art. 36 Cost., vedi: CRISAFULLI, *Costituzione e protezione sociale*, in *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952, p. 133 e PROSPERETTI, *Sulle nozioni di protezione sociale e di sicurezza sociale*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1954, p. 300.

Sulla nozione costituzionale di «adeguatezza» della prestazione, vedi CINELLI, *L'adeguatezza della prestazione previdenziale tra parità e proporzionalità*, in *Foro It.*, I, c. 1773; RENGA, *Proporzionalità, adeguatezza ed eguaglianza nella tutela sociale dei lavoratori*, in *Lav. Dir.*, 2005, p. 3; anche BATTISTI, *L'«adeguatezza» della prestazione tra Costituzione e riforme legislative*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2008, p. 309; SANDULLI, *L'adeguatezza delle prestazioni fra parametro retributivo e compatibilità economiche*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2015, p. 687; PERSIANI, *Sulla garanzia costituzionale dei mezzi adeguati alle esigenze di vita*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2017, p. 281.

Per la questione della tassatività o no dell'elencazione di cui all'art. 38, co. 2, Cost., favorevole all'affermativa: ALIBRANDI, *La previdenza sociale nella nuova Costituzione*, in *Dir. Lav.*, 1948, I, p. 379 e, in senso contrario: GUARINO, *La previdenza sociale nella costituzione italiana e nelle altre costituzioni*, in *Riv. Inf. Mal. Prof.*, 1952, p. 16; GUELI, *Assicurazioni sociali (in generale)*, in *Noviss. Dig. It.*, I, 1, Torino, 1958, p. 1223; SINISCALCHI, *Parità di trattamento e trattamenti minimi previdenziali*, in *Apporto della giurisprudenza costituzionale alla formazione del diritto del lavoro*, Milano, 1988, p. 277.

Sui rapporti tra diritti sociali e Costituzione, vedi: CORSO, *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, in *Riv. Trim. Dir. Proc.*, 1981, p. 755; SMURAGLIA, *Sulla intangibilità dei diritti sociali nel contesto costituzionale*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1994, p. 349; MENGONI, *I diritti sociali*, in *Arg. Dir. Lav.*, 1998, p. 1; ROMAGNOLI, *I diritti sociali nella Costituzione*, in *Dir. Lav. Merc.*, 2005, p. 521; ROMAGNOLI, *Diritti sociali e Costituzione: dalla cittadinanza industriale alla cittadinanza industriale*, in CASADIO (a cura di), *I diritti sociali e del lavoro nella Costituzione italiana*, Roma, 2006, p. 157; ANDREONI, *Lavoro, diritti sociali e sviluppo economico. I percorsi costituzionali*, Torino, 2006; PROSPERETTI, *Welfare e costituzione*, in *Tutela*, 2009, fasc. 2, p. 37; LONGO, *Le relazioni giuridiche nel sistema dei diritti sociali. Profili teorici e prassi costituzionali*, Padova, 2012; PESSI, *La tutela previdenziale ed assistenziale nella Costituzione. Solidarietà economica e sostenibilità sociale*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2019, p. 37; M. GAMBACCIANI, *Riflessioni sul pluralismo previdenziale*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2019, p. 201; GIULIANI, *Linee evolutive del diritto della previdenza sociale nella dialettica tra tendenze assicurative ed effettività della protezione sociale*, in *Var. Temi Dir. Lav.*, 2019, 667.

## 6. L'evoluzione della previdenza sociale nella legislazione ordinaria.

I principi accolti nella Costituzione hanno, oramai, trovato riscontro nella legislazione ordinaria.

*Mancanza di  
un disegno  
nella  
legislazione  
ordinaria*

L'evoluzione di quest'ultima, come già è stato accennato (cfr. n. 1), non è stata realizzata in modo uniforme e costante, sia perché è mancato un disegno completo e razionale, sia a ragione dei condizionamenti economici e politici determinati dalle strutture della nostra società. Pertanto, quell'evoluzione è, a volte, il risultato di provvedimenti isolati o contingenti, onde accanto ad istituti ispirati ai principi della sicurezza sociale, altri costituiscono ancora un vero residuo storico.

Tuttavia, il mosaico legislativo che regola il sistema previdenziale può essere considerato unitariamente.

I principi contenuti nel secondo comma dell'art. 3 e nell'art. 38 della Costituzione consentono di individuare lo schema essenziale di quel sistema e la logica che deve ispirarlo, allo stesso modo in cui consentono di individuare gli aspetti della legislazione ordinaria vigente contrastanti e contraddittori rispetto a quei principi.

Ma v'è di più. Le disposizioni costituzionali forniscono un criterio per l'interpretazione della legislazione vigente dal quale non si può prescindere e, come tali, influiscono, sia pure in modo parziale, sull'attuale ordinamento della previdenza sociale.

*Attuazione dei  
principi di  
sicurezza  
sociale*

D'altra parte, nonostante le deviazioni e le contraddizioni che la caratterizzano e sebbene sia stata spesso determinata da scelte politiche contingenti, la legislazione ordinaria, sotto la pressione delle forze che determinano le trasformazioni politiche e sociali, non poteva che dare attuazione ai principi della sicurezza sociale.

Di questa evoluzione sono state espressione, oltre che l'istituzione del "Servizio sanitario nazionale" (cfr. n. 9): il sempre più cospicuo intervento finanziario dello Stato (cfr. n. 26); l'integrale finanziamento a carico del bilancio dello Stato dell'assegno sociale nonché gli interventi a sostegno di talune gestioni assistenziali e previdenziali, attraverso una gestione apposita (cfr. n. 27); il passaggio nella gestione delle varie assicurazioni sociali dai sistemi di "capitalizzazione" a quelli di "ripartizione" (cfr. n. 22); la continua estensione della tutela previdenziale nell'ambito stesso del lavoro subordinato e soprattutto a categorie di lavoratori non subordinati (cfr. n. 27); l'estensione della tutela di malattia a tutti i cittadini (cfr. n. 120); la previsione dell'assegno sociale per i cittadini ultrasessantacinquenni in disagiate condizioni economiche e per i minorati civili (non vedenti, invalidi civili e sordomuti) che si trovino in disagiate condizioni economiche; la generalizzazione del principio dell'automaticità delle prestazioni (cfr. n. 20); la rivalutazione automatica delle pensioni (cfr. n. 92).

*Solidarietà  
generale*

Per contrastare fenomeni di povertà e di esclusione sociale, il legislatore ha anche predisposto, negli ultimi anni, interventi in favore dei soggetti dotati di risorse economiche insufficienti a garantire la liberazione dal bisogno e ha istituito il "Sistema integrato di interventi e servizi sociali" (l. n. 328/2000) (cfr. n. 157 e segg.). Probabilmente, però, l'espressione più significativa dell'evoluzione alla quale ora è stato fatto cenno consiste in ciò: per lungo tempo, le scelte che presiedevano al sistema sono state soltanto quelle politiche, adottate in sede legislativa, e, come tali,

almeno tendenzialmente, indipendenti da valutazioni tecniche di tipo assicurativo e attuariale. Dal che si evinceva che non si trattava più di perseguire il soddisfacimento di interessi privati, garantendone l'equo contemperamento nell'ambito di una solidarietà parziale e limitata, come quella che si realizza nell'ottica del rapporto di lavoro, ma di realizzare l'interesse pubblico mediante il ricorso ad una solidarietà estesa a tutta la collettività nazionale (art. 2 Cost.).

Ed è nella prospettiva segnata da questa solidarietà che il legislatore, sia pure sotto la spinta della necessità di fare fronte alle esigenze finanziarie delle gestioni previdenziali (cfr. n. 14), ha condizionato, anche quando sono stati versati i contributi previdenziali, l'erogazione di alcune prestazioni pensionistiche, o di quote di esse, all'esistenza di una effettiva situazione di bisogno (cfr. n. 89, n. 93 e n. 103) ed ha accollato a chi ne gode parte del costo di altre prestazioni, qualora il suo reddito superi certi livelli.

Del resto, l'intervento finanziario dello Stato trova, oramai, il suo unico fondamento nel fatto che a questi è affidato il compito di realizzare la tutela previdenziale (art. 38, co. 2 e 3, Cost.), mentre l'estensione di quest'ultima oltre l'ambito tradizionale del lavoro subordinato risponde all'esigenza di garantire a chiunque viva del proprio lavoro e, comunque, a tutti i cittadini, i minimi mezzi di sostentamento al verificarsi di eventi generatori di bisogno.

In generale, sul complesso sistema normativo che caratterizza la previdenza sociale, vedi le trattazioni di: AVIO, *Della previdenza e dell'assistenza*, Artt. 2114-2117, *Commentario Schlesinger*, Milano, 2012; G. SANTORO PASSARELLI, *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale – Il lavoro privato e pubblico*, Torino, 2014; CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, Torino, 2016; PESSI, *Lezioni di diritto della previdenza sociale*, Padova, 2016; TRANQUILLO, FERRANTE, *Nozioni di diritto della previdenza sociale*, Milano, 2016.

Per un'illustrazione critica dei tentativi di razionalizzazione del sistema previdenziale avviati negli anni '60, vedi: PERSIANI, *La sicurezza sociale nel programma quinquennale di sviluppo economico*, in *I problemi della sic. soc.*, 1966, p. 733; ID., *La sicurezza sociale nel rapporto preliminare al programma economico nazionale 1971-1975*, in *Riv. Inf. Mal. Prof.*, 1970, p. 18; FORTE, *La sicurezza sociale e la previdenza sociale nella programmazione*, in *Prev. Soc.*, 1970, p. 1379 e p. 1733; PERA, *Sui progetti di riforma del sistema previdenziale*, in *Foro It.*, 1985, V, c. 52; TREU, *La riforma del sistema previdenziale: proposte e problemi*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1984, p. 43; SANDULLI, *Crisi ed evoluzione del sistema previdenziale italiano*, in PANUCCIO (coordinati e diretti da), *Studi in memoria di Domenico Napoletano*, Milano, 1986, p. 133.

Sui livelli di garanzia raggiunti dal sistema, vedi: BALANDI, *Lavoro e diritto alla protezione sociale*, in *Lav. Dir.*, 1997, p. 151; CINELLI, *I livelli di garanzia nel sistema previdenziale*, in *Arg. Dir. Lav.*, 1999, p. 53; SALAZAR, *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo modello sociale europeo: più sobrio, solidale e sostenibile)*, in [www.associazionedeicostituzionlisti.it](http://www.associazionedeicostituzionlisti.it), 2000, p. 1; TRUCCO, *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, in [www.gruppo-dipisa.it](http://www.gruppo-dipisa.it), 2012, p. 1; CINELLI, *L'«effettività» delle tutele sociali tra utopia e prassi*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2016, p. 21.

## 7. L'apporto della giurisprudenza costituzionale.

La spinta derivante dalla continua esigenza di dare soluzione a pro-