

Da questo breve schizzo è già possibile cogliere l'entità degli interessi in gioco.

Del resto, la previsione di fattispecie incriminatrici volte a tutelare gli interessi finanziari della previdenza sociale, o più in generale, della sicurezza sociale, è ormai una costante negli ordinamenti giuridici occidentali, specie in quelli più sensibili al principio di uguaglianza sostanziale. Il rafforzamento nel tempo di tali istanze di tutela, che registreremo, non può che essere letto considerando i diversi fattori che hanno via via inciso (e continuano a incidere) negativamente sulla capacità di spesa di uno Stato, e dunque sulla stessa tenuta dei sistemi di *welfare*⁴³. È sufficiente qui ricordare, in via incidentale, come le disponibilità finanziarie di uno Stato siano influenzate dall'evoluzione di una serie di variabili come, ad esempio, l'andamento demografico, e quindi il rapporto tra popolazione attiva e non attiva, l'andamento dell'economia e del mercato del lavoro, la gestione delle politiche fiscali. Si considerino pure quei fattori, già richiamati, che ormai da tempo caratterizzano gli assetti dell'economia globale, sempre più "assestata" su cicliche crisi, ed in particolare fra i più rilevanti: la delocalizzazione dei processi produttivi; la dematerializzazione e finanziarizzazione dell'economia; la precarietà e flessibilità del lavoro; l'invecchiamento della popolazione e l'abbassamento della natalità; e, infine, i flussi migratori.

Si tratta di elementi che, come già accennato, hanno inciso e continuano ad incidere, a diversi livelli, sulle politiche di *welfare*.

Nondimeno, la comparsa nei vari sistemi penali di fattispecie incriminatrici volte a presidiare gli interessi finanziari della sicurezza sociale può essere osservata considerando l'evoluzione o meglio l'adeguamento del diritto penale alle istanze dello Stato sociale, che nei Paesi occidentali si è via via consolidato durante la seconda metà del XX secolo⁴⁴. Si tratta di un passaggio fondamentale nella storia del diritto penale, avendo determinato, tra l'altro, per quel che qui più ci interessa, l'emersione di "nuovi" beni (o di "nuove" proiezioni di essi) di stampo socio-economico, che si sono andati ad accostare al "classico" repertorio di matrice liberale. I tratti peculiari di tale evoluzione, assai complessa, non possono certamente essere individuati in questa sede⁴⁵. Basti qui ricordare la crescente importanza dei beni giuridici sovraindividuali e dei cc.dd. «beni-prestazione», rappresentati questi ultimi dalle di-

⁴³ Per un quadro d'insieme, con uno sguardo rivolto al contesto socioeconomico europeo, cfr. ad es. C. RANCI, E. PAVOLINI, *Le politiche di welfare*, cit., 75 ss.

⁴⁴ Fornisce questa possibile chiave di lettura anche J.A. BRANDÁRIZ GARCÍA, *La criminalización de las defraudaciones a la Seguridad Social en ámbito del derecho comparado: luces y sombras*, in *Anuario da Faculdade de Dereito da Universidade da Coruña*, 8/2004, 168.

⁴⁵ Un efficace quadro di riferimento in C.E. PALIERO, «*Minima non curat praetor*». *Ipertrofia del diritto penale e decriminalizzazione dei reati bagatellari*, Padova, 1985, 23 ss., 49 ss., 51 ss., 152 ss.; v. anche A. CADOPPI, *Il reato omissivo proprio*, I, *Profili introduttivi e politico-criminali*, Padova, 1988, 366 ss., 374 ss., 385 ss., 728 ss.

sponibilità economico-finanziarie necessarie per poter svolgere le funzioni tipiche dello Stato sociale di diritto⁴⁶.

Come vedremo, un segno tangibile di questa trasformazione è rinvenibile, a livello comparatistico, proprio osservando i modelli di tutela della sicurezza sociale: una costante in questa materia è, appunto, il passaggio da schemi di tutela “individualistici” basati sui tradizionali reati contro il patrimonio (e, in specie, appropriazione indebita e truffa) a paradigmi di tutela sovraindividuali, tramite la tipizzazione di fattispecie incriminatrici *ad hoc* volte a recepire il significato lesivo macro-sociale delle “aggressioni” agli interessi finanziari degli enti gestori della sicurezza sociale⁴⁷. Non mancano, tuttavia, come noteremo, tracce significative di ibridismi tra le due prospettive di tutela e alcune incongruenze sul piano della disciplina.

Insomma, lo scenario appare davvero ricco: già da queste coordinate generali è possibile cogliere la complessità delle diverse questioni penalistiche sul tappeto.

Bisogna, tuttavia, raccogliere la sfida, pur consapevoli delle difficoltà e delle possibili insidie che si celano in un tale percorso di ricerca, peraltro, non ancora tracciato nell’ambito della penalistica italiana⁴⁸. Per tali ragioni, non potremo che procedere con prudenza, come il «viandante sul mare di nebbia»⁴⁹.

Piano del lavoro

Introdotta le coordinate essenziali dello studio, può essere utile, considerato anche il dettaglio delle tematiche che la materia impone, offrire un quadro generale sulla struttura del lavoro.

Il primo capitolo individua i fondamenti teorico-giuridici della sicurezza sociale. Come già anticipato, si tratta di un percorso piuttosto articolato, per

⁴⁶ Per tutti M. ROMANO, *Diritto penale in materia economica, riforma del codice, abuso di finanziamenti pubblici*, in AA.VV., *Comportamenti economici e legislazione penale*, Milano, 1979, 189 s. e nota 15; ID., *Secolarizzazione, diritto penale moderno e sistema dei reati*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1981, 503-504; A. CADOPPI, *Il reato omissivo proprio*, I, cit., 637 ss., che precisa come i beni-prestazione consistano in sostanza «nell’interesse dello Stato all’acquisizione delle risorse economiche attraverso le quali poter svolgere i propri compiti di intervento attivo nella vita sociale in vista del benessere e dunque della realizzazione dell’ideale *sozialstaatlich*» (ivi, 638, corsivo originale); in senso critico S. MOCCIA, *Dalla tutela di beni alla tutela di funzioni: tra illusioni postmoderne e riflessi illiberali*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1995, 351 s.

⁴⁷ La questione è sviluppata nei primi paragrafi del cap. IV.

⁴⁸ Non è forse superfluo precisare che nell’ottima voce enciclopedica di F. MUCCIARELLI, voce *Sicurezza sociale (Reati in materia di)*, cit., 297 ss., il concetto di «sicurezza sociale» è utilizzato come mero sinonimo di previdenza sociale: il contributo, del resto, dedicato ai reati previdenziali, non affronta la questione inerente al bene categoriale di riferimento. Questo accostamento del termine sicurezza sociale a quello di previdenza sociale, quali concetti interscambiabili, come vedremo, non è inconsueto in alcuni atti di diritto internazionale e talvolta di diritto interno straniero.

⁴⁹ Riprendendo il titolo di un celebre dipinto di Caspar David Friedrich.

alcune ambiguità che caratterizzano la stessa nozione di sicurezza sociale. Per riuscire a coglierne i tratti essenziali bisogna partire dalle origini, passando per i diversi atti stranieri e sovranazionali che l'hanno contemplata, fino ad arrivare alla nostra Carta costituzionale, la quale riesce ad offrire un quadro più preciso per comprendere i suoi presupposti e contenuti. Individuato il fondamento costituzionale della sicurezza sociale, il passaggio successivo è dedicato alla questione riguardante la sua riferibilità alla categoria dei diritti sociali. In ragione della sua natura prestazionale, non potremo non affrontare la questione della sua sostenibilità economica e dell'effettività dei diritti rilevanti, anche in rapporto ai vigenti vincoli di equilibrio-pareggio del bilancio, ora contemplati nell'impianto costituzionale. Completeremo questa prima parte dell'analisi evidenziando i caratteri fondamentali del nostro sistema previdenziale ed assistenziale, e quindi i principali meccanismi del suo funzionamento.

In questa fase iniziale della ricerca, considerata la complessità dell'oggetto dell'indagine, sarà necessario il contributo di discipline diverse dal diritto penale, come la politica sociale, il diritto del lavoro e della previdenza sociale, il diritto costituzionale e in parte la filosofia del diritto. Come vedremo, tale analisi preliminare può considerarsi la base, non solo concettuale, su cui si sviluppa l'intera costruzione del presente studio, costituendo il presupposto per una piena comprensione dell'incidenza del diritto penale nel sistema di sicurezza sociale⁵⁰.

Il capitolo secondo può ritenersi il cuore pulsante del lavoro: dopo una ricostruzione dogmatica del bene «sicurezza sociale» da un punto di vista penalistico, l'indagine si sofferma sull'individuazione delle possibili tecniche di incriminazione. Un passaggio necessario di questa parte del lavoro riguarda l'individuazione di profili di ragionevolezza e fondatezza empirica volti a legittimare l'intervento penale a presidio degli interessi finanziari dell'ente previdenziale ed assistenziale.

Il terzo capitolo è dedicato alla disciplina penale riconducibile nell'alveo della tutela della sicurezza sociale. Dopo una rapida ricostruzione dell'evoluzione storica del diritto penale previdenziale, uno spazio rilevante è riservato alla disciplina sanzionatoria vigente in materia di inadempimento degli obblighi contributivi. Si tratta di un sistema sanzionatorio piuttosto peculiare, essendo fondato su un cumulo tra «sanzioni civili» e sanzioni penali. Considerati i tratti (pure) afflittivi delle sanzioni civili previdenziali, non potremo esimerci dal verificare un'eventuale violazione del principio del *ne bis in idem*, inteso secondo i canoni *convenzionali*. Lo studio procede con l'analisi dell'oggettività giuridica dei due delitti previdenziali. Sul punto, rileveremo

⁵⁰ Cfr., ad es., M.A. CHAZARRA QUINTO, *Delitos contra la Seguridad Social*, Valencia, 2002, 23 ss.; P. RODRÍGUEZ LÓPEZ, *Delitos contra la Hacienda Pública y contra la Seguridad Social*, Barcelona, 2008, 299 ss., che dedicano ampi spazi alla ricostruzione del sistema di sicurezza sociale, quale studio preliminare necessario per la comprensione del significato politico-criminale dei delitti contro la sicurezza sociale.

una disomogeneità: la frode previdenziale tutela il patrimonio “in ingresso” dell’INPS; mentre l’omesso versamento delle ritenute previdenziali ed assistenziali privilegia un profilo di tutela funzionale, inerente – come già accennato – al corretto adempimento del rapporto di sostituzione imposto *ex lege* al datore di lavoro per il versamento degli oneri contributivi a carico dei suoi dipendenti.

Sempre sul fronte dei delitti previdenziali, una particolare attenzione è prestata alle soglie di punibilità e ai meccanismi di non punibilità sopravvenuta, basati su condotte di regolarizzazione dell’inadempienza dell’obbligo contributivo. L’indagine prosegue analizzando: la disciplina penale comune in materia di tutela delle entrate contributive; la tutela penale degli interessi finanziari dell’INPS in “uscita”, con una particolare attenzione alle fattispecie incriminatrici previste in materia di reddito di cittadinanza; le forme di tutela penale in materia di previdenza complementare.

Un bilancio conclusivo di questa parte dello studio è così sintetizzabile: *un «sistema» di diritto penale della sicurezza sociale è riconoscibile pure nel nostro ordinamento*, pur presentando alcune aporie e qualche lacuna sul piano della disciplina.

Nel quarto capitolo, di carattere comparatistico, volgeremo lo sguardo ad alcuni modelli stranieri di tutela penale della sicurezza sociale, soffermandoci, in particolare, sul sistema spagnolo, che presenta alcune significative peculiarità rispetto al nostro modello. Allo stesso tempo, effettueremo alcune incursioni in altri ordinamenti come quello tedesco, portoghese, francese, argentino e brasiliano, per avere un quadro di riferimento più completo. L’analisi comparatistica confermerà i «limiti» della nostra disciplina, evidenziati nel terzo capitolo; al contempo, fornirà alcuni elementi che mostreranno come sia preferibile, per la tipizzazione delle condotte in materia di inadempimento degli obblighi contributivi, distinguere – così come avviene, fra l’altro, nel nostro sistema – fra gli omessi versamenti delle quote a carico dei datori di lavoro e gli omessi versamenti delle quote a carico dei lavoratori⁵¹.

Nella parte conclusiva di questo libro, dopo un breve riepilogo dei risultati raggiunti dalla ricerca, esporremo alcune osservazioni in prospettiva di riforma.

⁵¹ Sul fronte dell’adempimento degli obblighi contributivi, è ravvisabile uno schema operativo comune nei vari ordinamenti, incluso quello italiano: v. *supra*, nota 41.

Capitolo I

Origini e fondamento della sicurezza sociale. La “libertà dal bisogno” nella dimensione costituzionale fra solidarietà e *austerity*

Sommario: 1. Il fondamento ideologico-politico della sicurezza sociale: “libertà dal bisogno” e Stato sociale. – 2. Le origini dell’espressione «social security»: *Social Security Act* (1935) e Piano Beveridge (1942). – 3. La sicurezza sociale negli atti di diritto internazionale ed europeo. Una breve ricostruzione. – 3.1. La sicurezza sociale nei Trattati e nei regolamenti dell’Unione europea. – 4. La sicurezza sociale nella Costituzione italiana: presupposto della partecipazione democratica e orientamento teleologico al pieno sviluppo della persona umana. – 4.1. Sicurezza sociale: diritto fondamentale “prestazionale” più «condizionato» dei diritti civili e politici ma preconditione per il loro godimento. Vitalità e attualità dei diritti sociali in una dimensione “relazionale” dei diritti. – 4.2. Crisi del *welfare*, vincoli di bilancio ed effettività dei diritti sociali. La sicurezza sociale fra solidarietà e *austerity*. – 4.2.1. Il ruolo fondamentale della Corte costituzionale nell’affermazione dell’effettività dei diritti previdenziali ed assistenziali. – 5. Sul modello organizzativo della sicurezza sociale fra mutualità e solidarietà. – 5.1. Strutture organizzative e funzionamento del sistema. Brevi cenni su assicurazioni sociali, obblighi contributivi e rapporto giuridico previdenziale.

1. Il fondamento ideologico-politico della sicurezza sociale: “libertà dal bisogno” e Stato sociale

Come già anticipato, *sicurezza sociale* è senz’altro una nozione assai complessa. Essa è stata largamente adottata, con significati diversi, non solo dalla dottrina di settore¹, ma anche da atti legislativi di carattere nazionale o so-

¹ Limitandoci alla nostra letteratura e ad alcuni riferimenti essenziali, v. G. PETRILLI, *La sicurezza sociale*, Rocca San Casciano, 1953, 18 ss. e *passim*; A. VENTURI, *I fondamenti scientifici della sicurezza sociale*, Milano, 1954, 247 ss. e *passim*; G. CANNELLA, *Elementi di chiarificazione del concetto di sicurezza sociale*, in V. CARULLO, a cura di, *Studi in memoria di Ludovico Barassi*, Varese, 1966, 53 ss.; G. CHIARELLI, *Appunti sulla sicurezza sociale*, *ivi*, 163 ss.; M. PERSIANI, voce *Sicurezza sociale*, cit., 300 ss.; *Id.*, voce

vranazionale. È proprio per tale ragione che un suo univoco inquadramento teorico risulta difficoltoso.

Sicurezza sociale è la traduzione letterale della locuzione inglese *social security*, in cui «*security*» significa «*freedom from care, apprehension, anxiety or alarm*», ossia «*freedom from worry*», e dunque liberazione dalle preoccupazioni, mentre il termine «*social*» denota il fatto che tale liberazione è volta al miglioramento delle condizioni di vita della collettività².

Nonostante parte della dottrina abbia individuato alcuni presupposti o precedenti della sicurezza sociale in epoche più lontane (in taluni casi remote)³, essa ha assunto un significato più definito e, soprattutto, ha trovato concrete realizzazioni a partire all'incirca dagli anni trenta e quaranta del secolo scorso⁴. Oggi l'espressione ha ormai messo radici in gran parte degli ordinamenti (*securité sociale*, *soziale Sicherheit* o talvolta *soziale Sicherung*, *Seguridad social*, *segurança social*, *sociale zekerheid*).

In via di prima approssimazione, essa esprime un'idea politica che costituisce la base della struttura organizzativa dello Stato sociale di diritto, sia pure nelle sue diverse possibili accezioni o declinazioni⁵. Si evoca, dunque, un certo tipo di sistema politico e socio-economico che può considerarsi uno dei prodotti dell'evoluzione storica del regime democratico⁶.

Sicurezza sociale (diritto interno), cit., 212 ss.; ID., voce *Diritto della sicurezza sociale*, in *Enc. dir.*, Annali, IV, Milano, 2011, 447 ss.; G.G. BALANDI, *Per una definizione del diritto della sicurezza sociale*, cit., 555 ss.; ID., *Sicurezza sociale. Un itinerario tra le voci di una enciclopedia giuridica*, ivi, 1985, 315 ss.; ID., voce *Sicurezza sociale*, in *Dig. disc. priv., sez. comm.*, XIII, Torino, 1996, 419 ss.; P. OLIVELLI, *La Costituzione e la sicurezza sociale. Principi fondamentali*, Milano, 1988, 13 ss.; M. CINELLI, voce *Sicurezza sociale*, in *Enc. dir.*, XLII, Milano, 1990, 499 ss.; G. BIANCO, voce *Sicurezza sociale nel diritto pubblico*, in *Dig. disc. pubbl.*, XIV, Torino, 1999, 142 ss.; A. TALIA, *La sicurezza sociale tra mito e realtà*, in *Riv. inf. mal. prof.*, 1999, 341 ss.; G.G. BALANDI, S. BUOSO, voce *Sicurezza sociale*, in *Digesto on-line*, Agg., 2017.

² P. OLIVELLI, *La Costituzione e la sicurezza sociale*, cit., 13.

³ Cfr. ad es. C. CURCIO, *Sulle origini dell'idea di sicurezza sociale*, in *Riv. inf. mal. prof.*, 1960, 1 ss., che rinviene i primi precedenti dell'idea moderna di sicurezza sociale nel secolo XVIII. Su alcune forme primitive di intervento sociale e di solidarietà collettiva o di gruppo, v. A. VENTURI, *I fondamenti scientifici della sicurezza sociale*, cit., 2 ss., 19 ss., 41 ss.; sul punto, utili riferimenti e indicazioni bibliografiche in S. HERNANDEZ, *Profili storici*, in AA.VV., *Per un sistema di sicurezza sociale in Italia*, Bologna, 1965, 13 ss.; più di recente, alcuni cenni in D. MESITI, *Diritto previdenziale. Norme e interpretazione*, 2^a ed., Milano, 2018, 2 ss. Per una sintetica ma chiara ricostruzione delle radici storiche della sicurezza sociale, v. P. OLIVELLI, *La Costituzione e la sicurezza sociale*, cit., 19 ss., con ulteriori riferimenti bibliografici.

⁴ Sulle origini dell'espressione «*social security*» si rinvia al prossimo paragrafo.

⁵ M. PERSIANI, voce *Sicurezza sociale*, cit., 300 ss.; G. BIANCO, voce *Sicurezza sociale nel diritto pubblico*, cit., 143 ss. Sulla genesi e lo sviluppo dello Stato sociale, oltre ai contributi citati *supra*, Introduzione, nota 3, v. anche il quadro sintetico di A. RAPINI, *Lo Stato sociale. Genesi e sviluppo*, Bologna, 2010, 16 ss. e *passim*.

⁶ Nello stesso senso, fra gli altri, G. BIANCO, *op. ult. cit.*, 144. Ciò non significa che «singoli elementi dello Stato sociale», specie in materia di previdenza sociale ed assisten-

Con l'avvento dei sistemi di *Welfare State*, sviluppatosi a partire dal secondo dopoguerra, muta l'organizzazione strutturale dello Stato, il quale progressivamente si fa carico di intervenire attivamente nelle dinamiche socio-economiche, al preciso scopo di garantire il soddisfacimento di bisogni essenziali dei cittadini e di promuovere l'uguaglianza in senso sostanziale. I compiti di protezione sociale, già esercitati dalla società civile secondo diverse modalità (beneficienza, assistenza privata, società di mutuo soccorso, etc.)⁷, gradualmente ampliati e generalizzati, sono così assunti quali funzioni primarie dello Stato⁸. Rievocando una nota impostazione teorica, può sostenersi che l'avvento del *Welfare State* abbia via via consacrato la funzione *promozionale* del diritto, che è finita per affiancarsi all'«immagine tradizionale del diritto come ordinamento protettivo-repressivo»⁹.

Certamente non è un'operazione semplice decifrare in maniera univoca il significato profondo del fenomeno appena accennato, né, d'altro canto, cogliere la riformulazione dei rapporti che via via si sono intessuti tra individuo, società e autorità pubblica, nell'ambito di quel nuovo assetto statale. Di matrice e valenza diverse sono, infatti, le istanze che hanno segnato il complesso e progressivo passaggio dallo Stato di diritto allo Stato sociale¹⁰.

Indubbio è, tuttavia, come la rifondazione dei rapporti tra individuo, società e Stato, che, all'indomani del secondo conflitto mondiale, ha accomunato le democrazie occidentali, sia avvenuta attorno al pieno riconoscimento dei diritti sociali¹¹. È, fondamentalmente, nelle fonti internazionali dell'im-

za, non possano ritrovarsi, in misura diversa, in ambiti statuali predemocratici e costituire pure parti basilari di Stati autoritari o persino dittatoriali: così G.A. RITTER, *Storia dello Stato sociale*, cit., 16; sul punto v. anche A.L. FRAIOLI, *Pubblico e privato nella sicurezza sociale*, 2^a ed., Torino, 2012, 27 s.

⁷ Per un quadro d'insieme, dal punto di vista storico, v. G. A. RITTER, *Storia dello Stato sociale*, cit., 33 ss., 48 ss.; sinteticamente P. OLIVELLI, *La costituzione e la sicurezza sociale*, cit. 19 ss.; G.G. BALANDI, *Per una definizione del diritto della sicurezza sociale*, cit., 556 ss.

⁸ Tra i tanti, v. ad es. G. CHIARELLI, *Appunti sulla sicurezza sociale*, cit., in part. 193-194, che considera la sicurezza sociale come un «elemento essenziale dello Stato sociale»; M. CINELLI, voce *Sicurezza sociale*, cit., 499. Più di recente, ID., *Diritto della previdenza sociale*, 14^a ed., Torino, 2018, 2.

⁹ N. BOBBIO, *Sulla funzione promozionale del diritto*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1969, 1313 ss., in part. 1322 ss. (cit. 1323).

¹⁰ Cfr. M. CINELLI, voce *Sicurezza sociale*, cit., 499.

¹¹ Per un primo inquadramento della categoria dei diritti sociali v. ad es. M. MAZZIOTTI, voce *Diritti sociali*, in *Enc. dir.*, XII, Milano, 1964, 802 ss.; A. BALDASSARRE, voce *Diritti sociali*, in *Enc. giur. Treccani*, XI, Roma, 1989, 1 ss.; L. MENGONI, *I diritti sociali*, in *Arg. dir. lav.*, 1998, I, 1 ss.; più di recente M. BENVENUTI, voce *Diritti sociali*, in *Dig. disc. pubbl.*, Agg., V, Torino, 2012, 219 ss., con amplissimi riferimenti bibliografici; da una prospettiva giusfilosofica v., ad es., TH. CASADEI, *I diritti sociali. Un percorso filosofico-giuridico*, Firenze, 2012, 32 ss., che ci ricorda come «il primo approccio alla [loro] piena definizione giuridica» sia avvenuto con la Costituzione tedesca della Repubblica di Weimer (1919) (*ivi*, 1 ss., 28 ss., 33). Su quest'ultimo punto, utili riferimenti anche in

mediato secondo dopoguerra che si sviluppano e si consolidano quella nuova concezione e l'impegno di riedificazione di quei rapporti¹².

In particolare, è nella *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*, proclamata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 1948, che, per la prima volta in ambito internazionale, si contemplan fra i diritti umani, accanto ai tradizionali diritti civili e politici, i diritti sociali, primo fra tutti il «diritto alla sicurezza sociale». All'art. 22, si sancisce, infatti, che «[o]gni individuo, in quanto membro della società, ha diritto alla sicurezza sociale, nonché alla realizzazione attraverso lo sforzo nazionale e la cooperazione internazionale ed in rapporto con l'organizzazione e le risorse di ogni Stato, dei diritti economici, sociali e culturali indispensabili alla sua dignità ed al libero sviluppo della sua personalità». L'importanza di tale previsione si rinviene nel suo proclamare per la prima volta il *diritto* alla sicurezza sociale quale specifico diritto sociale¹³.

In tal senso, la sicurezza sociale si sostanzia nella "libertà dal bisogno", riconosciuta, del resto, fin dal Preambolo, come finalità primaria della Dichiarazione. La sicurezza sociale è, quindi, intesa come quella condizione della persona nella società che le permette di essere, quanto più possibile, affrancata dal bisogno. Quest'ultimo, inteso prima di tutto quale privazione dei mezzi di sostentamento, è, così, considerato l'ostacolo preminente che si contrappone al programma di liberazione dell'individuo. In tal senso, la libertà dal bisogno costituisce la garanzia per il singolo di ottenere il soddisfacimento di quei diritti economici, sociali e culturali, essenziali per il rispetto della dignità dell'uomo e per lo sviluppo della sua personalità¹⁴.

Si tratta indubbiamente di una definizione troppo ampia e inclusiva.

Alla finalità di protezione dei cittadini dal bisogno vanno aggiunti degli elementi specializzanti. È necessario, in altri termini, rintracciare tra le varie forme d'intervento dello Stato «quelle attività attraverso le quali più direttamente è perseguito il fine della liberazione dal bisogno»¹⁵.

A. BALDASSARRE, voce *Diritti sociali*, cit., 3 ss. In generale, sulla nuova visione antropologica sottesa all'emersione dei diritti sociali e basata sull'argomento della dignità umana e della natura "relazionale" della persona umana, v. ad es. E. LONGO, *I diritti sociali nella Costituzione italiana: un percorso di analisi*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2017, 216 ss., con richiami.

¹² In tal senso anche M. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, cit., 3. Come giustamente avverte lo stesso A., ciò non significa che non sia possibile rintracciare «giustificazioni» di tale fenomeno innovativo già nelle legislazioni pregresse dei singoli Stati, come ad es. nella *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino* (Francia, 1793) o anche nella legislazione sociale di alcuni Paesi europei, apparsa tra gli ultimi decenni del 1800 e i primi del 1900, che con meno solennità, ma con un certo grado di concretezza, si colloca pure lungo «la stessa linea d'intendimenti e interventi».

¹³ M. PANEbianco, voce *Sicurezza sociale (diritto internazionale e comunitario)*, cit., 216.

¹⁴ Cfr. G. PETRILLI, *La sicurezza sociale*, cit., 27.

¹⁵ Così M. PERSIANI, *L'idea della sicurezza sociale nell'ordinamento giuridico italiano*, in AA.VV., *Per un sistema di sicurezza sociale in Italia*, cit., 79-80.

In una prospettiva di delimitazione, una parte della dottrina meno recente riconduce al campo operativo della sicurezza sociale solo le attività statuali che realizzano la liberazione dal bisogno dei *lavoratori*. In tal senso, la nozione in parola verrebbe equiparata alla categoria della previdenza sociale¹⁶. La sicurezza sociale sarebbe così concepita come una fase evolutiva di quel tradizionale sistema giuridico volto alla tutela previdenziale dei lavoratori, sia pure arricchito da un più energico intervento dello Stato, dall'estensione delle protezioni a categorie di lavoratori non subordinati, dalla previsione di forme di intervento tipiche dell'assistenza sociale *ma sempre riservate ai lavoratori*. Tale impostazione, tuttavia, non può essere accolta, giacché l'attività dello Stato per la protezione *di tutti i cittadini* non solo è una caratteristica essenziale del sistema della sicurezza sociale, secondo i principi politici e sociali che ne costituiscono il fondamento, ma è anche – come vedremo – espressamente contemplata come tale dall'art. 38 Cost.¹⁷.

Bisogna, dunque, cercare criteri delimitativi diversi. Come evidenzia un'autorevole dottrina, la nozione giuridica di sicurezza sociale può individuarsi in maniera meno generica in rapporto alle modalità con le quali lo Stato realizza la solidarietà di tutta la collettività nei confronti dei cittadini bisognosi¹⁸. Fra gli interventi dello Stato volti, in generale, a realizzare la garanzia di mezzi di sostentamento per i cittadini, ve ne sono alcuni che si caratterizzano per il fatto di realizzarsi mediante la predisposizione di un determinato complesso organizzativo. Così tramite prefissati meccanismi operativi si erogano le prestazioni volte alla liberazione dal bisogno, dinanzi al verificarsi di eventi predeterminati. La peculiarità del sistema di sicurezza sociale sta dunque nei mezzi con i quali si compie il fine pubblico della solidarietà¹⁹. Così s'intende proteggere l'individuo dalle conseguenze dannose derivanti da accadimenti di cui non sia certo o il verificarsi o il tempo nel quale o durante il quale potranno avvenire²⁰. A tal fine, lo Stato predispone e integra *determinati organi e istituti*, mediante i quali interviene per prevenire o sanare le conseguenze avverse per i soggetti che le subiscono. In particolare, si tratta di misure a favore dell'individuo nel caso di eventi di carattere generale e tipico che cagionano «una sfavorevole alterazione nell'equilibrio tra i bisogni

¹⁶ Ad es. fa coincidere il diritto alla sicurezza sociale con la tutela previdenziale G. CANNELLA, *Elementi di chiarificazione del concetto di sicurezza sociale*, cit., 65 ss., 71.

¹⁷ M. PERSIANI, *L'idea della sicurezza sociale nell'ordinamento giuridico italiano*, cit., 80, quasi testuale. Sul punto, v. *infra*, par. 4, con ulteriori riferimenti.

¹⁸ M. PERSIANI, *L'idea della sicurezza sociale nell'ordinamento giuridico italiano*, cit., 81.

¹⁹ V. ancora M. PERSIANI, *L'idea della sicurezza sociale nell'ordinamento giuridico italiano*, cit., 81. Siamo, dunque, dinanzi ad un sistema complesso, che ricomprende sia la previdenza sociale sia l'assistenza sociale, «ravvicinate dalla considerazione del fine comune di realizzare la solidarietà fra tutti i componenti della società a favore di coloro che si trovano in situazioni di bisogno» (*ivi*). Sul punto v. anche ID., voce *Sicurezza sociale*, cit., 304. Il tema verrà ripreso e approfondito *infra*, par. 4.

²⁰ A.L. FRAIOLI, *Pubblico e privato nella sicurezza sociale*, cit., 36-37.

e i mezzi per soddisfarli», e dunque più che altro: la cessazione, l'interruzione o la diminuzione del reddito, che garantisce all'individuo e alla sua famiglia i mezzi di sussistenza; l'insorgere di bisogni per i quali il reddito normale si presume non adeguato²¹. Rilevano, sostanzialmente, interventi diretti a garantire, da un lato, una *stabilità di reddito*, da un altro, il *soddisfacimento di bisogni* legati, da un punto di vista causale, al verificarsi di determinate situazioni²². Si pensi ad esempio alla protezione o sicurezza del reddito apprestata in caso di malattia, maternità, invalidità, vecchiaia, infortunio sul lavoro, morte del titolare del reddito, disoccupazione, sospensione del lavoro, carichi di famiglia, disagiate condizioni economiche, povertà.

Quindi si pone una distinzione fra le attività che *rimediano al verificarsi di una situazione di bisogno o deprivazione*, da quelle che permettono la realizzazione, in positivo, di una esigenza di carattere sociale, quali potrebbero essere ad esempio l'organizzazione del servizio postale, il sistema dei pubblici trasporti, etc. Solo le prime attività sono riconducibili alla sicurezza sociale²³.

Occorre, tuttavia, far notare come sia compito di ciascun ordinamento individuare poi nello specifico i rischi sociali da coprire o meglio i bisogni tipici da soddisfare, così come gli strumenti finanziari da impiegare per assicurarne il soddisfacimento. Le specifiche coordinate del campo d'azione della sicurezza sociale, *all'interno del quadro sopra individuato*, mutano, infatti, nei diversi ordinamenti a seconda delle varie concezioni politiche o di politica legislativa di riferimento, che inevitabilmente sono influenzate sia dalla tradizione di una nazione – e quindi anche da emergenze storiche – sia dal contesto socio-economico rilevante²⁴. In ragione della mutabilità nel tempo delle metodiche di perseguimento degli obiettivi del *Welfare State* e degli stessi valori che influenzano e determinano quei fini, non è raro registrare, all'interno di un medesimo ordinamento, variazioni, talvolta non del tutto coerenti tra loro, negli assetti di istituti e di discipline gravitanti nell'area della sicurezza sociale. L'erogazione di prestazioni di protezione sociale può, in effetti, essere attuata con tecniche e metodi diversi, che – come vedremo – possono spaziare dalla predisposizione di assicurazioni sociali su base contributiva fino all'organizzazione di pubblici servizi di estensione generale²⁵.

Da qui deriva la difficoltà, da più parti evidenziata, ad attribuire un valore semantico unitario al concetto «sicurezza sociale».

In una tale prospettiva, il problema dell'individuazione del suo significato non può che essere risolto guardando alla singola esperienza di uno specifico ordinamento. Così – come meglio noteremo più avanti – la questione si pone

²¹ A. VENTURI, *I fondamenti scientifici della sicurezza sociale*, cit., 265-266.

²² A. VENTURI, *op. ult. cit.*, 266.

²³ G.G. BALANDI, *Sicurezza sociale. Un itinerario tra le voci di una enciclopedia giuridica*, cit., 315 s.

²⁴ V. ad es. sul punto G. CHIARELLI, *Appunti sulla sicurezza sociale*, cit., 172-173.

²⁵ M. CINELLI, voce *Sicurezza sociale*, cit., 500 ss.

come un problema di interpretazione del nostro ordinamento giuridico: si tratta, dunque, di verificare come certi principi positivi siano stati declinati, che ruolo in effetti assumano nel sistema, attraverso quali congegni giuridici si attuino²⁶.

Nonostante la diversità dei possibili specifici contenuti e soprattutto degli strumenti tecnici adoperabili per la sua realizzazione, univoco appare, come già accennato, il fine fondamentale da essa perseguito: la tutela della persona umana – in se stessa considerata quale valore ultimo – attraverso l'erogazione di prestazioni o servizi in rapporto a bisogni – connessi a eventi tipici – il cui soddisfacimento è considerato essenziale alla vita individuale e collettiva. Si esprime, in conclusione, l'esigenza di proteggere l'individuo da quelle situazioni di bisogno in cui ciascuno può individualmente incorrere e che possono limitare un'effettiva e libera partecipazione alla vita economica, sociale e politica dello Stato e quindi il pieno sviluppo della persona umana²⁷. In una tale visione, la sicurezza sociale può considerarsi una colonna portante del progresso sociale ed una condizione basilare per lo sviluppo umano²⁸.

Come noteremo più avanti (*infra*, par. 4), proprio nel rilievo dato alla persona umana può individuarsi il significato più profondo della sicurezza sociale, la cui realizzazione soddisfa al contempo un interesse pubblico generale. Tale lettura, d'altra parte, corrisponde all'idea di sicurezza sociale ricavabile dall'art. 38 Cost., sia pure rivitalizzato dai principi di cui agli artt. 2 e 3, comma 2, Cost.

2. Le origini dell'espressione «social security»: *Social Security Act* (1935) e Piano Beveridge (1942)

Prima di decifrare meglio gli aspetti fondamentali enunciati a chiusura del paragrafo precedente, è, tuttavia, opportuno analizzare le nozioni giuridiche ricavabili dai testi di legislazioni straniere o dalle dichiarazioni o convenzioni internazionali, al fine di precisare «il quadro generale nel quale l'idea della sicurezza sociale si è venuta affermando»²⁹.

Il testo legislativo in cui è stata utilizzata per la prima volta l'espressione «sicurezza sociale» è il *Social Security Act* adottato, nel 1935, dagli Stati Uniti, dopo la grande depressione economica culminata nel 1929. Tale provvedimento ha istituito l'assicurazione obbligatoria per la vecchiaia e per la disoccupazione in favore di alcune categorie di lavoratori subordinati e ha previsto dei finanziamenti destinati ad alcuni servizi di assistenza pubblica e

²⁶ M. PERSIANI, voce *Sicurezza sociale*, cit., 302; v. anche G. CHIARELLI, *Appunti di sicurezza sociale*, cit., 164, nota 1. Sviluppi sul tema *infra*, par. 5 e 5.1.

²⁷ Cfr. G.G. BALANDI, *Per una definizione del diritto della sicurezza sociale*, cit., 576.

²⁸ A. EUZEBY, S. EUZEBY, *Diritto alla sicurezza sociale e sviluppo umano*, in *Riv. dir. sic. doc.*, 2007, 29 ss., 32.

²⁹ M. PERSIANI, voce *Sicurezza sociale*, cit. 301.

di sanità pubblica. Sebbene si trattasse di un istituto ormai diffuso ed affermato negli ordinamenti giuridici dei Paesi europei, gli Stati uniti non possedevano, fino a quel momento, un sistema di assicurazione sociale obbligatoria³⁰. Nonostante la locuzione «*social security*» venisse così introdotta nell'ordinamento americano, essa non era legata ad una concezione innovativa. Infatti, l'Atto non introduceva alcun elemento di novità rispetto alle già ben note assicurazioni sociali, istituto di origine ottocentesca che rappresentava – e rappresenta tuttora, sebbene con spirito diverso – uno strumento di attuazione della previdenza sociale³¹.

L'espressione è stata successivamente ripresa da altri Stati, tra i quali la Nuova Zelanda, il cui *Social Security Act* del 1938 è considerato il primo sistema organico di sicurezza sociale. Esso prevedeva un'assistenza sociale e sanitaria estesa a tutta la popolazione, fondata su un sistema non contributivo: prescindeva, dunque, dall'istituto delle assicurazioni sociali³².

³⁰ L'assicurazione sociale è un istituto di diritto pubblico, di natura assicurativa, i cui elementi caratteristici originari sono il rischio, la sinallagmaticità, la mutualità. Per un primo inquadramento e per i dovuti ragguagli, si rinvia a G.G. BALANDI, voce *Assicurazione sociale*, in *Dig. disc. priv., sez. comm.*, I, Torino, 1987, 379 ss. ed ivi riferimenti; v. anche F.P. ROSSI, voce *Assicurazioni sociali (in generale)*, in *Noviss. Dig. it., App.*, I, Torino, 1980, 514 ss. Sull'origine e l'evoluzione dell'istituto v. A. VENTURI, *I fondamenti scientifici della sicurezza sociale*, cit., 79 ss.; sulle cause generali della sua nascita e della sua affermazione, nonché sulla sua diffusione in Europa, v. l'approfondita analisi di G.A. RITTER, *Storia dello Stato sociale*, cit., 64 ss., 85 ss.; con specifico riferimento all'ordinamento italiano, sinteticamente, P. OLIVELLI, *La Costituzione e la sicurezza sociale*, cit., 33 ss., 41 ss., con ulteriori richiami. V. pure la nota successiva.

³¹ V. sul punto A. VENTURI, *I fondamenti scientifici*, cit., 259; G. CANNELLA, *Elementi di chiarificazione del concetto di sicurezza sociale*, cit., 54-55. Come vedremo meglio più avanti (*infra*, parr. 5 e 5.1), il modello attuale di assicurazioni sociali ha in gran parte superato la fisionomia originaria dell'istituto, giacché l'esigenza attualmente avvertita è quella di far fronte a situazioni di bisogno comunque prodottesi, piuttosto che quella di fronteggiare rischi in senso tecnico. In sostanza, per molti versi l'impronta originaria del sistema, da un punto di vista politico, si è venuta snaturando e differenziando. Il sistema attuale, pur mantenendo alcuni elementi basici originari, si caratterizza in gran parte per il superamento dello schema tradizionale di matrice mutualistico-assicurativa e per la valorizzazione e il recepimento di istanze discendenti dal principio di solidarietà. V. per tutti M. CINELLI, voce *Previdenza sociale*, in *Enc. giur. Treccani*, XXIV, Roma, 1991, 4-5. Sul superamento del meccanismo assicurativo, in termini più accentuati, M. PERSIANI, M. D'ONGHIA, *Fondamenti di diritto della previdenza sociale*, cit., 26, secondo i quali l'assicurazione sociale «[...] è venuta assumendo, man mano che era attratta in campo pubblicistico, caratteristiche sue proprie fino a che, nel momento attuale, dell'assicurazione non resta che il nome, espressione vuota, però, di significato per quanto attiene alla definizione della struttura del sistema giuridico previdenziale»; v. anche F.P. ROSSI, voce *Assicurazioni sociali (in generale)*, cit., 515 ss. In generale, sui profili storici della previdenza sociale, v. ad es. S. HERNANDEZ, *Lezioni di storia della previdenza sociale*, Padova, 1972, *passim*; A. CHERUBINI, *Storia della previdenza sociale in Italia (1860-1960)*, Roma, 1977, *passim*.

³² Sul *Social Security Act* neozelandese del 1938, v. ampiamente A. VENTURI, *op. ult. cit.*, 416 ss.

Intanto, in Europa, durante le due guerre mondiali, si svolgeva un processo di estensione delle tutele previdenziali e assistenziali, introdotte per lo più alla fine del 1800 e agli inizi del 1900. Un passaggio fondamentale nella definizione del concetto qui in esame è certamente il Piano Beveridge del 1942. Si tratta di un piano di riforma del sistema delle assicurazioni sociali in Inghilterra, che è considerato uno dei testi fondamentali della sicurezza sociale³³. A tale documento si deve la sua diffusione e la sua fortuna.

Le riforme ispirate da Lord Beveridge possono certamente considerarsi il momento più rilevante del passaggio dell'ordinamento inglese dal modello liberale a quello di democrazia sociale e costituiscono un punto di svolta nel percorso evolutivo delle politiche di intervento sui bisogni³⁴.

La concezione ispiratrice del Piano Beveridge era di tipo universalistico rispetto ai suoi destinatari³⁵. Forte era, infatti, la tendenza ad indirizzare la politica di sicurezza sociale a tutta la popolazione. Il fine perseguito era l'eliminazione, per quanto possibile, dello stato di bisogno, garantendo *standard* minimi di vita dignitosi per tutti i cittadini, con interventi statali laddove i contributi volontari non risultassero sufficienti. Le assicurazioni sociali, di cui si auspicava l'estensione anche a persone in età lavorativa che ciononostante non esercitassero alcuna professione, non erano l'unico strumento di realizzazione della politica del Piano. Lo Stato assumeva, infatti, un ruolo essenziale nel sostegno dell'occupazione, nel campo degli assegni familiari e nella costituzione di un sistema sanitario di tipo globale. Si contemplava un sistema di *welfare* "dalla culla alla tomba", volto alla lotta contro la miseria, la malattia, l'ignoranza, lo squallore e l'ozio, prevedendosi, tra l'altro, una serie di benefici in materia di maternità, di malattia, di disoccupazione, d'infortuni sul lavoro e d'anzianità.

Un punto che appare ben chiaro è il fatto che il Piano mirasse a conciliare il diritto alla libertà dal bisogno con la libertà di iniziativa individuale, al fine di promuovere l'autorealizzazione e il pieno sviluppo della persona umana. Cioché, lo Stato doveva sì garantire e offrire protezione, ma non doveva limitare ambizioni, occasioni e responsabilità dei singoli individui. In sostanza, lo Stato non era considerato come l'unico attore all'interno dei sistemi di protezione sociale. Non si potevano, dunque, impedire o penalizzare le iniziative di quei cittadini che operassero in libere associazioni o individualmente per il progresso sociale. Al contempo, non potevano soffocarsi le ambizioni e le attitudini costruttive dell'individuo volte a garantire a sé e alla propria fa-

³³ W. BEVERIDGE, *Social insurance and allied services*, London, 1942.

³⁴ Nello stesso senso, P. OLIVELLI, *La Costituzione e la sicurezza sociale*, cit., 17. In generale, sull'evoluzione del sistema di sicurezza sociale nel Regno Unito, v. M. PARTINGTON, voce *Diritto della sicurezza sociale – Regno Unito*, in *Dig. disc. priv., sez. comm.*, Agg., Torino, 1989, 540 ss., par. 4.

³⁵ V. ad es. L. MARSICO, *Il contributo della London School of Economics al welfare state italiano*, in *Eunomia. Rivista semestrale di Storia e Politica Internazionali*, 2017, 96 ss.

miglia più del minimo necessario³⁶. Per quanto riguarda le assicurazioni sociali, si concepiva un sistema basato su una contribuzione fiscale collettiva, proporzionata al reddito dei cittadini. La visione generale perseguita si fondava, in sostanza, sul principio di solidarietà e, in particolare, su una stretta cooperazione tra Stato e cittadini per il conseguimento del benessere collettivo.

Emerge in modo evidente come il sistema di sicurezza sociale delineato da Lord Beveridge fosse un modello dinamico, capace di adattarsi a diverse tipologie di rischi e di soddisfare svariati bisogni primari. Allo stesso tempo, incarnava una nuova visione etica e giuridica della persona umana e recepiva le nuove istanze di solidarietà partecipata tipiche dei nuovi ordinamenti democratici. Grazie anche a tali caratteristiche, il modello di sicurezza sociale predisposto dal Piano ebbe un gran successo e fu preso come esempio da altri Paesi europei: riuscì ad influenzare fortemente i modelli di Stato sociale nel panorama europeo³⁷, costituendo un pilastro essenziale su cui costruire una società innovativa e un sistema di governo basato sui diritti sociali.

3. La sicurezza sociale negli atti di diritto internazionale ed europeo. Una breve ricostruzione

L'evoluzione del significato dell'espressione «sicurezza sociale» nei documenti internazionali registra, tendenzialmente, un percorso inverso rispetto a quello che è emerso negli atti interni finora menzionati. Se in questi ultimi si osserva per lo più un graduale allargamento della nozione di sicurezza sociale e del suo campo d'azione, nei primi si passa da «enfatiche affermazioni di principi» a una progressiva precisazione dei suoi contenuti e degli istituti che ad essa si vogliono ricondurre³⁸.

Durante la seconda guerra mondiale, gli Stati Uniti d'America di Roosevelt e il Regno Unito di Churchill ancorano il concetto in esame alla politica internazionale, individuando fra gli obiettivi della Carta Atlantica (1941) il fine di garantire a tutti «migliori condizioni di lavoro, crescita economica e *sicurezza sociale*».

L'espressione è, poi, ripresa dall'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL). In particolare, nella Conferenza di Filadelfia del 1944 si riconosce

³⁶ L. MARSICO, *Il contributo della London School of Economics*, cit., 100 s.

³⁷ Sugli effetti del Piano Beveridge in Italia, v. sinteticamente L. MARSICO, *op. ult. cit.*, 101 ss.; nonché, con maggiori riferimenti, L. DI NUCCI, *Lo stato sociale in Italia tra Fascismo e Repubblica: la ricezione del piano Beveridge e il dibattito alla Costituente*, in C. SORBA, a cura di, *Cittadinanza. Individui, diritti sociali, collettività nella storia contemporanea*, Atti del Convegno annuale SISSCO – Padova 2-3 dicembre 1999, Roma, 2002, 161 ss.

³⁸ G. CHIARELLI, *Appunti sulla sicurezza sociale*, cit., 168.