

## INTRODUZIONE

Le crisi delle imprese hanno innumerevoli cause e caratteri, ma quasi sempre emerge da esse, come inevitabile implicazione, un problema di eccedenza di personale. Per tentare di uscire da una condizione di difficoltà o di vera e propria crisi, l'impresa tende normalmente ad un ridimensionamento, più o meno permanente, dei propri livelli di attività e di organico, finalizzato ad abbattere i costi del lavoro reputati non più sostenibili<sup>1</sup>. Questo è il punto di partenza di una strada tortuosa che vede scontrarsi inevitabilmente vari interessi contrapposti quali gli interessi dei creditori nei confronti delle imprese, gli interessi dei singoli lavoratori a salvaguardare la propria posizione, gli interessi delle organizzazioni sindacali, legittimate a vario titolo, sia formale che informale, a intervenire nelle crisi al fine di impedire la riduzione del personale o perlomeno di diminuire l'impatto sociale del dissesto ed anche (e soprattutto) l'interesse dello Stato. La riflessione, allora, non può che tenere in considerazione la previsione costituzionale *ex art.41* che sancisce la libertà di iniziativa economica privata, limitandola, al secondo comma, al rispetto della dignità umana, della libertà, della sicurezza e in modo che non sia in contrasto con l'utilità sociale. Questi nuclei di interesse possono essere intesi come sintesi delle istanze di tutela della persona del lavoratore perciò ad essi si legano i contenuti della legislazione protettiva del lavoro e le stesse garanzie costituzionali<sup>2</sup>. Cioè tali limiti riportati nel secondo comma dell'art. 41 della Costituzione possono essere considerati la sintesi dei diritti e delle libertà espressamente sanciti nelle disposizioni costituzionali dedicate al lavoro<sup>3</sup>. In particolare, libertà e dignità trovano la loro declinazione nell'articolo 38 della Costituzione che stabilisce i principi fondamentali che svolgono il ruolo di sostegno per il sistema degli ammortizzatori sociali; sistema che ha l'obiettivo sia di aiutare il lavoratore che si trovi in stato di bisogno per un evento protetto dall'ordinamento, sia la stessa impresa in crisi consentendo ad essa la preservazione dei complessi produttivi.

Più in generale, gli ammortizzatori sociali sono costituiti da un insieme di norme rivolte al sostegno del reddito dei lavoratori che hanno perso il posto di lavoro o che si trovano nei casi di sospensione o riduzione della prestazione lavorativa.

---

<sup>1</sup> Cfr. R.Del Punta, *Diritto del lavoro*, Milano, Giuffrè Editore, 2015, p. 657

<sup>2</sup> Cfr. M.L.Valluri, *Il lavoro nella crisi di impresa, garanzia dei diritti e salvaguardia dell'occupazione nel fallimento e nel concordato preventivo*, Milano, Franco Angeli s.r.l. 2013.

<sup>3</sup> Così M.L.Valluri che riprende la tesi di Niro, 2006.

Quella degli ammortizzatori sociali è una materia ostica da affrontare. Lo si deve alla sua magmatica complessità, figlia di fonti di cognizione che, per il loro prevalente carattere provvedimentale, sono difficilmente riconducibili a sistema e peraltro non sono sempre agevoli da interpretare<sup>4</sup>.

La materia nell'arco degli anni è stata oggetto di svariate riforme con l'obiettivo sempre annunciato, ma mai in realtà concretizzato, di un riordino che possa definirsi tale così da avere una disciplina organica, coerente e generalizzata per tutti i destinatari.

Invero, è opportuno preliminarmente chiarire che il *genus* ammortizzatori sociali può essere distinto in due *species*: misure che intervengono in costanza di rapporto di lavoro, cioè quando il lavoro è soltanto "sospeso" e misure che intervengono in caso di disoccupazione, cioè quando il rapporto di lavoro è definitivamente cessato.

Il presente lavoro analizzerà il primo dei due gruppi concentrando l'attenzione sull'evoluzione, le trasformazioni, l'eziologia dei mutamenti normativi degli istituti giuridici di siffatta *species* ovverosia la Cassa integrazione, i contratti di solidarietà e i Fondi di solidarietà.

Alla base di questo studio vi è l'interesse per il tema, sorto nel percorso universitario, vista la caratteristica degli istituti di rispondere, appunto, a plurime esigenze collegando la materia strettamente laburistica anche a quella previdenziale, commerciale e pubblica. Il diffondersi dell'epidemia globale da Covid-19 e la "riscoperta" centralità anche nel dibattito pubblico degli ammortizzatori sociali messi in campo per fronteggiare l'emergenza in corso, non hanno che rafforzato la volontà di approfondire la materia.

Con l'obiettivo di condurre un'analisi giuridica di tali strumenti in costanza di rapporto e dar conto delle ultime novità che sono emerse in questo particolare periodo ho scelto di articolare il lavoro in 5 capitoli, cercando di rispecchiare idealmente, per alcuni temi, l'impostazione del d.lgs. n. 148 del 2015.

Orbene, se come sosteneva Bloch<sup>5</sup>, l'incomprensione del presente nasce fatalmente dall'ignoranza del passato, è opportuno innanzitutto procedere ad un *excursus storico* sulle diverse disposizioni di legge che si sono succedute in materia di strumenti a tutela del reddito in costanza di rapporto di lavoro. Il primo capitolo si occuperà proprio di questo, partendo dalle origini con il primo embrione di tutela rimesso interamente ai

---

<sup>4</sup> Cfr. F.Liso, *Gli ammortizzatori: un cantiere sempre aperto*, Rivista del diritto della sicurezza sociale, 2014, n. 4, IL MULINO, p. 457 in [www.rivistaweb.it](http://www.rivistaweb.it)

<sup>5</sup> Bloch Marc, storico francese (Lione 1886 - Les Roussilles, Lione, 1944); prof. di storia medievale a Strasburgo (1919) e dal 1936 di storia economica alla Sorbona, in [www.treccani.it](http://www.treccani.it)

privati, che man mano ha visto la crescente compartecipazione dello Stato, sino a giungere all'analisi puntuale delle disposizioni comuni a tutte le integrazioni salariali dell'articolato normativo del 2015, riservando un occhio di riguardo anche al contesto socio economico e politico in cui tali strumenti si sono sviluppati.

Nel secondo e nel terzo capitolo si cercherà di dar conto della disciplina a regime, rispettivamente, della CIGO e CIGS così come risulta a seguito del d.lgs. n. 148/2015 e tentando, al contempo, di evidenziare i cambiamenti che sono intervenuti per i vari aspetti (causali, durata, contribuzione ecc..) in questi ultimi mesi. All'interno del terzo capitolo verranno trattati anche i contratti di solidarietà, sia difensivi che espansivi, visto le profonde innovazioni che il *Jobs Act* vi ha apportato, elevando a causale della Cassa straordinaria i CDS difensivi e tentando di incentivare quanto più possibile i CDS espansivi con l'obiettivo di favorire un ricambio generazionale e una maggiore occupazione.

La tutela in costanza di rapporto di lavoro, però, non si esaurisce qui: ed infatti, nel quarto capitolo verranno analizzati i Fondi di solidarietà che, seguendo un percorso iniziato nel 2012, con il d.lgs. n.148 sono diventati "obbligatori". Si vedrà più specificamente quale sia il senso di quest'affermazione, ponendosi anche l'interrogativo se tale obbligatorietà sia conforme al dettato costituzionale e in che modo si rapporti, specificamente, con la libertà sindacale *ex art.39, Cost.*

Infine, il quinto capitolo cercherà di scandagliare più nel dettaglio gli ammortizzatori sociali messi in campo negli ultimi mesi a partire dagli strumenti di sostegno al reddito che il Governo ha predisposto con il c.d. Decreto Cura Italia (d.l. n. 18/2020).

Gli interventi del Legislatore, come si vedrà, sono connotati da regole del tutto particolari, vista, l'impossibilità di gestire la situazione con i limiti e le restrizioni degli strumenti "ordinari"; particolarità che si collegano, ovviamente, all'eccezionalità dell'emergenza pandemica che ha visto restrizioni in ambito economico e sociale senza precedenti dal Dopoguerra.

Sarà, in ogni caso, necessario seguire l'evoluzione della situazione, ma passerà del tempo prima che il sistema economico possa tornare alla normalità. Con molta probabilità sarà necessario rifinanziare, modificare e prolungare ulteriormente molte delle misure introdotte oramai a marzo 2020 (come, in realtà, in questi mesi è già successo più volte).

## CAPITOLO 1

### **L'evoluzione storica degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro**

Sommario: 1.1 Premessa - 1.2 La cassa integrazione: origine - 1.3 L'avvento della Costituzione e l'idea di sicurezza sociale - 1.4 I progressi interventi legislativi - 1.5 Il riordino del 1991: reale o solo apparente? - 1.5.1 *Segue*: ulteriori interventi normativi - 1.6 La Riforma Fornero del 2012 - 1.7 Il riassetto operato dal *Jobs Act* - 1.8 Il decreto legislativo 148/2015

#### **1.1 Premessa**

Le trasformazioni sia economiche che sociali determinate dall'industrializzazione e dall'inurbamento propri del periodo della rivoluzione industriale accesero la luce sul problema di quanti, sempre più numerosi e frequentemente, si venivano a trovare in condizioni di bisogno. In particolare, l'attenzione iniziò a rivolgersi nei confronti dei lavoratori subordinati (e, si badi bene, non di tutti i cittadini), con la nascita di una coscienza di classe accompagnata allo stesso tempo dalla volontà di diminuire le tensioni sociali dettate dalle trasformazioni economiche in atto.

Il paradigma liberale all'epoca imperante condizionò la scelta del modello assicurativo che, almeno in un primo momento, fu totalmente affidato ai privati. Il liberalismo ottocentesco, ligio al principio dell'uguaglianza giuridica formale, imponeva che i problemi sociali del lavoro venissero sì avvertiti, ma ritenendo comunque che alla loro soluzione dovessero provvedere gli stessi lavoratori, dovendo mettersi in grado di far fronte, con il risparmio, ai loro bisogni futuri<sup>6</sup>.

Nacquero così le società di mutuo soccorso, generate dall'iniziativa stessa dei lavoratori per realizzare la solidarietà tra gli associati: gli stessi lavoratori, in vista del rischio al quale tutti erano esposti, e con lo scopo di eliminare o, quanto meno, di ridurre una futura situazione di necessità, si impegnavano a ripartire tra di loro le possibili conseguenze dannose derivanti dall'occorso evento attraverso erogazioni finanziate con i contributi da

---

<sup>6</sup> Cfr. M.Persiani, *Diritto della previdenza sociale*, Padova, Wolters Kluwer, Cedam, 2014, p. 4

loro stessi versati e così accumulati. Lo schema si presentava, cioè, come quello dell'assicurazione, ma con l'eliminazione dell'intermediario.

L'esperienza mutualistica rappresenta certamente una delle prime forme di manifestazione dell'associazionismo operaio e, soprattutto, un embrione della futura previdenza sociale.

Il problema della mutualità assicurativa era, tuttavia, legato a due fattori: le prestazioni venivano finanziate esclusivamente con la contribuzione versata dagli stessi lavoratori, cioè dei soggetti esposti al rischio; le prestazioni venivano quantificate solo sulla base degli stessi contributi versati.

Agli scopi principali di assistenza in caso di malattia, infortunio e invalidità permanente, comprese le pensioni di vecchiaia, si accompagnavano spesso altri scopi facoltativi, comunque di rilievo, come la scolarizzazione, corsi professionali o le biblioteche.

Un mondo affascinante e carico di potenziale perché dalle società di mutuo soccorso nasceva una costellazione di associazioni, per esempio le cooperative sia di credito, sia di consumo che di produzione: un mondo che va oltre gli scopi statutari perché porta con sé un modello di relazioni tra individui e tra gli individui e lo Stato che supera l'atomismo delle società liberal-borghesi<sup>7</sup>.

Fino al primo decennio del Novecento le società di mutuo soccorso continuarono ad espandersi in tutto il Paese sia come numero di associazioni che di associati e ne fecero parte le più svariate categorie professionali, le stesse che, in tempi successivi, diedero vita a sindacati, associazioni professionali e a forme di rappresentanza delle imprese artigianali.

Nel frattempo, l'atteggiamento dello Stato, che sino ad allora si era limitato a favorire la mutualità volontaria (*cfr.* legge 15 aprile 1886), aveva cominciato a modificarsi, anche perché l'attenzione dei politici e dell'opinione pubblica era stata richiamata dal grave problema degli infortuni sul lavoro, sempre più frequenti con l'intensificarsi dell'industrializzazione. La legge n. 80 del 1889 aveva reso obbligatoria per i datori di lavoro l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, sebbene si trattasse ancora di una vera e propria assicurazione privata per la responsabilità civile del datore e conservasse integralmente la sua natura contrattuale.

---

<sup>7</sup> *Cfr.* G. Canavesi, E.Ales, *Il sistema previdenziale italiano, principi struttura ed evoluzione*, Torino, Giappichelli Editore, 2017.

Nello stesso periodo di tempo era stata istituita la Cassa nazionale di previdenza per la vecchiaia e l'invalidità degli operai (legge n. 350 del 1889) con la quale vennero poste le premesse di una più ampia solidarietà tra i lavoratori (che poi diverrà anch'essa obbligatoria)<sup>8</sup>.

All'effervescenza organizzativa di quegli anni e alla sua capacità germinativa di differenti forme di organizzazione, comprese le prime camere del lavoro, ma anche le prime banche di credito cooperativo, le prime scuole di formazione professionale, i primi presidi di sanità preventiva e di medicina del lavoro, seguì una battuta d'arresto con la Prima Guerra Mondiale che vide le stesse società di mutuo soccorso impegnate in campagne contro la guerra, ma anche attive in tutte le sedi in cui si promuovevano aiuti ed assistenza ai cittadini, ai soldati e alle loro famiglie<sup>9</sup>.

Col tempo la tutela previdenziale, nata volontaria, ben presto sviluppò il suo carattere pubblicistico: divenne dapprima obbligatoria, nel senso che la sua piena attuazione, ancorché imposta dalla legge, risultava condizionata pur sempre all'adempimento degli obblighi posti a carico specialmente del datore di lavoro, poi necessaria, nel senso che operava *ex lege* a prescindere da eventuali inadempimenti.

La realizzazione di questa protezione venne, man mano, affidata esclusivamente ad enti pubblici appositamente istituiti.

Di lì a poco, però, le cose sarebbero cambiate con l'ascesa del Regime Fascista.

Infatti, violenta e allo stesso tempo minuziosa e paziente fu l'azione del Fascismo nel ricondurre sotto il controllo del partito tutte le forme associative che avevano mostrato di essere in grado di rispondere a una vasta gamma di domande sociali, di rendere protagonisti gli stessi cittadini nel soddisfacimento dei loro bisogni, di fare cultura e di fungere da palestra di democrazia e di sviluppo di competenze politico organizzative. Molte società cedettero alla violenza del regime e scomparvero dalla scena; altre sopravvissero, talune facendo atto di obbedienza al regime, altre mostrandosi inoffensive. Ma la distruzione sistematica di tutte le forme di democrazia, l'abrogazione delle libertà individuali e dei diritti politici privarono intere generazioni di quella socializzazione a una cittadinanza democratica di cui le società di mutuo soccorso erano state espressione<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Cfr. M.Persiani, *Diritto della previdenza sociale*, Padova, Wolters Kluwer, Cedam, 2014, p.5-7

<sup>9</sup> Cfr. A.Luciano, *Dalle società di mutuo soccorso alla mutualità. Risposte alla crisi del welfare*, Euricse Working Paper, N.032 | 12, 2012.

<sup>10</sup> Cfr. A.Luciano, *Dalle società di mutuo soccorso alla mutualità. Risposte alla crisi del welfare*, Euricse Working Paper, n.032 | 12, 2012.

## 1.2 La cassa integrazione: origine

L'avvento del Fascismo e la concezione corporativa dello Stato (in parte) mantenne e "sviluppo" la politica sociale in precedenza avviata dallo Stato liberale e diede una spinta di accelerazione al processo di unificazione degli istituti gestori delle assicurazioni. Il Fascismo e, più in generale, la crisi dello stato di diritto, portarono inevitabilmente ad un cambiamento nella legislazione sociale la quale divenne servente nei confronti della Nazione e venne accompagnata dal rigetto della lotta di classe in nome del principio corporativo: sia il datore di lavoro che il lavoratore avrebbero dovuto entrambi, proporzionalmente, concorrere al principio di collaborazione tra classi. Nonostante ciò, la realizzazione della tutela previdenziale restò attribuita agli stessi interessati, mentre venne modificato il fine pubblico delle assicurazioni sociali, trasformato ed adattato agli ideali fascisti della ricerca della sanità della razza, del rafforzamento della potenza della Nazione, non certo della liberazione dal bisogno di chi vive del proprio lavoro.

In uno scenario politico e sociale siffatto, lo scoppio della Seconda Guerra Mondiale fece emergere come gli istituti e le tutele contemplate dal sistema previdenziale italiano fino a quel momento risultassero inadeguati a fronteggiare la problematica della riduzione dell'orario o la sospensione temporanea del lavoro, dettati dal crollo del mercato e dalla scarsa reperibilità delle materie prime. L'introduzione dell'ammortizzatore sociale per eccellenza, ossia la Cassa integrazione guadagni, grazie alla contrattazione collettiva corporativa nel 1941 per far fronte agli effetti negativi della guerra sui lavoratori, dev'essere letto proprio nell'ottica corporativa accennata sopra. La cassa integrazione avrebbe garantito la continuità di reddito, stabilizzando la manodopera presso i settori che non potevano utilizzarla appieno e avrebbe giovato ai datori di lavoro costretti a sospendere o ridurre il lavoro per eventi a loro non imputabili.

La CIG cioè, come sostenuto anche da autorevole dottrina<sup>11</sup>, fu introdotta con finalità non tanto interessate a tutelare la persona del lavoratore, quanto piuttosto a sostenere l'attività produttiva in settori ritenuti strategici per il sistema e quindi, principalmente, se non esclusivamente, per il settore industriale.

---

<sup>11</sup> Cfr. A. Di Stasi, *Ammortizzatori sociali e solidarietà post industriale*, Torino, Giappichelli Editore, 2013, p.1

La caduta del Fascismo e la fine del secondo conflitto mondiale misero in crisi il funzionamento degli organi previdenziali italiani allora esistenti: le riserve delle gestioni assicurative avevano perso in gran parte il loro valore reale essendo state investite, nella quasi totalità, in titoli di stato. Era necessario un vasto riordino del sistema previdenziale, in conformità di un piano unitario di sicurezza sociale<sup>12</sup>.

Seguendo questa direttrice, uno dei primi interventi del legislatore nazionale fu l'adozione della Cassa integrazione con il d.lgs. lgt. n. 788 del 1945 con conseguente abrogazione dei contratti collettivi che avevano istituito l'istituto: agli operai dipendenti delle imprese industriali che avessero effettuato un orario di lavoro inferiore a 40 ore settimanali con conseguente riduzione della retribuzione era dovuta una integrazione pari a due terzi della retribuzione globale che sarebbe ad essi spettata per le ore di lavoro non prestate, comprese tra le 24 e le 40 ore settimanali (art.1, co. 1).

Come previsto dall'art. 6, per provvedere alla corresponsione della integrazione venne istituita presso l'INPS la «Cassa per l'integrazione dei guadagni degli operai dell'industria». Al pagamento dell'integrazione così stabilita avrebbero partecipato, tramite un contributo, sia le imprese, nella misura del 5% delle retribuzioni lorde corrisposte agli operai, sia lo Stato (art. 11). La stessa erogazione doveva essere effettuata dal datore di lavoro con successivo rimborso all'impresa secondo le norme per il conguaglio fra i contributi dovuti e le prestazioni corrisposte (art. 12).

Nel 1947 un nuovo intervento in materia di cassa integrazione, il d.lgs.C.p.S. n. 869 del 1947, estese l'istituto a tutto il territorio nazionale, dato che l'intervento del 1945 lo aveva legalmente previsto per il solo territorio dell'Alta Italia, mantenendone e rafforzandone l'identità originaria diretta a sopperire alle situazioni di impossibilità oggettiva della prestazione. Il tasso di integrazione rispetto alla retribuzione del lavoratore venne fissato a un livello piuttosto elevato (66%) e si prevede che la prestazione potesse essere corrisposta fino a 90 giorni in un anno ed entro un massimo di 16 ore settimanali. L'integrazione per gli operai era dovuta per le sospensioni causate “*da eventi non imputabili all'imprenditore o agli operai*” quando risultasse certa la riammissione entro breve periodo (art. 5). Nello stesso articolo venne previsto che le integrazioni salariali per gli operai dell'industria venissero estese anche ai soci e non soci delle cooperative di produzione e di lavoro che fossero addetti allo svolgimento di attività lavorativa simile

---

<sup>12</sup> Cfr. S.Vinci, *Il fascismo e la previdenza sociale*, Analisi della facoltà di Giurisprudenza di Taranto, 2011, Casucci Editore.

a quella degli operai delle industrie, agli operai di altri settori addetti a lavorazioni accessorie alle imprese industriali e agli operai addetti a lavorazioni stagionali.

Con l'art. 7 venne, invece, definita la procedura per ottenere l'integrazione salariale: l'impresa avrebbe dovuto trasmettere alla competente sede provinciale dell'INPS, entro 15 giorni dalla sospensione o riduzione di orario, apposita domanda nella quale avrebbe dovuto indicare la causa della sospensione o riduzione dell'orario di lavoro, la sua presumibile durata, il numero degli operai che avrebbero beneficiato dell'integrazione e il numero delle ore di effettivo lavoro. La concessione dell'integrazione poteva essere accordata solo a seguito di autorizzazione da parte della stessa sede provinciale dell'INPS, previa deliberazione di una commissione nominata con decreto del locale Prefetto.

Vennero abrogati gli artt. 11 e 13 della legge precedente<sup>13</sup>, cioè il concorso pubblico statale alla CIG e venne ridefinito il contributo a carico delle imprese, fissando l'apporto nella misura del 3,50% della retribuzione lorda corrisposta agli operai.

La caratteristica della CIG, che iniziava a delinearsi in questi primi interventi, anche alla luce della traiettoria successiva della politica del lavoro italiana, sarà quella di orientarsi progressivamente verso un sistema *di job security*, con l'obiettivo del mantenimento dei posti di lavoro in essere e il contenimento della disoccupazione<sup>14</sup>. Ciò che emerge dalle riflessioni degli anni cinquanta in materia di CIG è infatti una visione previdenziale della stessa, che la ricostruisce come una forma assicurativa trilaterale, diretta a risarcire il lavoratore per la perdita del salario dall'impresa che a sua volta, vuole evitare, in periodi di stagnazione produttiva, il licenziamento dei dipendenti specializzati<sup>15</sup>.

### **1.3 L'avvento della Costituzione e l'idea di sicurezza sociale**

Le macerie materiali e spirituali lasciate dalla guerra imposero una nuova prospettiva che potesse segnare il passaggio dalla tutela dell'individuo alla tutela della persona umana, da una previdenza "ottriata" ad una solidarietà sociale intesa tra le funzioni primarie dello Stato.

---

<sup>13</sup> Articolo 14 D.Lgs.C.P.S. n. 869, 1947

<sup>14</sup> Cfr. AA.VV, *Alle radici del Welfare italiano, Origini e futuro di un modello sociale squilibrato*, Collana storica della Banca d'Italia saggi e ricerche in [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it)

<sup>15</sup> Cfr. O. Mazzotta, *Diritto del lavoro*, quarta edizione, Milano, Giuffrè Editore.

Sulla scia del dibattito internazionale e soprattutto delle scelte legislative inglesi, anche in Italia iniziò a svilupparsi una discussione sul sistema di sicurezza sociale che avrebbe costituito uno dei cardini del nuovo ordinamento repubblicano. I partiti politici che avevano combattuto il Fascismo concordavano con la necessità di provvedere ad un riordino della legislazione previdenziale, pur mantenendosi distanti dal modello “*interclassista-universalista*” inglese che non sembrava rispondere alle esigenze economico-sociali del Paese. E questo perché nella società italiana, a differenza di quella inglese, vi erano ancora evidenti differenze sociali ed economiche tra le diverse classi, oltre ad un poco elevato tenore di vita medio<sup>16</sup>.

Ad ogni modo, il passaggio da un modello previdenziale corporativo ad uno incentrato sull’idea di sicurezza sociale, che garantisse la libertà dal bisogno dei cittadini, era auspicato e voluto da tutte le forze politiche. E questo avrebbe comportato inevitabilmente un cambio di paradigma: la libertà dal bisogno non poteva essere realizzata dai singoli che ne sono titolari, ma doveva essere garantita da tutta la collettività organizzata nello Stato della quale, pertanto, essa costituisce un fine da perseguire mediante una solidarietà generale<sup>17</sup>.

Risultava cruciale per la costruzione della nuova società democratica il riconoscimento, nel nuovo testo costituzionale, di diritti sociali che prevedessero forme di controllo e intervento da parte dello Stato nell’economia, alla luce dell’inevitabile connessione tra situazione economica generale di un paese e livelli della tutela previdenziale.

All’indomani della consultazione elettorale del giugno del 1946 emersero tre partiti principali - DC, PCI, PSI - orientati, come accennavo sopra, ad una riforma del *welfare*, tanto è vero che qualche mese più tardi vennero istituite due commissioni: una presso il Ministero del lavoro, la «Commissione per la riforma della previdenza sociale» presieduta

---

<sup>16</sup> Cfr. V.Valenti, *Diritto alla pensione e questione intergenerazionale, modello costituzionale e decisioni politiche*, Torino, Giappichelli Editore, 2013.

<sup>17</sup> Cfr. M.Persiani, *Diritto della previdenza sociale*, Padova, Wolters Kluwer, Cedam, 2014, p.11

da Ludovico D’Aragona<sup>18</sup>; l’altra, su proposta del Ministero per la Costituzione Nenni, «Commissione per lo studio dei problemi del lavoro» presieduta da Antonio Pesenti<sup>19</sup>.

Anche se le proposte delle due commissioni non furono attuate, influenzarono comunque il dibattito in Costituente soprattutto in merito al riconoscimento a livello costituzionale dei diritti sociali ed alla fisionomia del nuovo Stato repubblicano che sarebbe nato di lì a poco<sup>20</sup>.

Dopo circa 2 anni dall’istituzione delle due commissioni, il 1° gennaio del 1948 entrò in vigore la nostra Carta Costituzionale, risultato di quell’autorevole movimento costituzionale moderno che, sul modello della Costituzione della Repubblica di Weimer (1919), sull’ispirazione del *New Deal* rooseveltiano, nonché dell’idea di socialità sostenuta da filoni sempre più dominanti del pensiero socialista, cattolico e liberale, ha portato alla trasformazione dello Stato liberale classico in Stato democratico liberale sul piano dei rapporti politici e in Stato sociale su quello dei rapporti economico-sociali<sup>21</sup>.

Con riferimento alla materia trattata in questo elaborato non può essere sottaciuta l’idea di sicurezza sociale accolta nel nostro ordinamento grazie alla Costituzione, cioè del principio secondo il quale è compito dello Stato rimuovere gli ostacoli di ordine

---

<sup>18</sup> La Commissione individuò nella «liberazione dal bisogno» l’obiettivo fondamentale della previdenza sociale, richiamandosi alla Conferenza internazionale del lavoro di Filadelfia (1944) per affermare che è «fra i compiti fondamentali della politica sociale quello di attuare “l’estensione delle misure di sicurezza sociale allo scopo di assicurare un reddito minimo a tutti coloro che hanno bisogno di una tale protezione”» (CRPS 1948, p. 5). Il progetto della Commissione D’Aragona si configurava come un «piano di solidarietà sociale per i lavoratori e le loro famiglie». Venne infatti delineato un sistema di previdenza sociale, che mirava a bilanciare il principio del mantenimento del tenore di vita dei lavoratori con quello della solidarietà, tramite la previsione di meccanismi redistributivi resi possibili dall’individuazione di un’unica comunità di rischio nazionale, volta ad attenuare i tratti occupazionali-bismarckiani del welfare italiano. Cfr. AA.VV., *Alle radici del Welfare italiano, Origini e futuro di un modello sociale squilibrato*, Collana storica della Banca d’Italia saggi e ricerche in [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it).

<sup>19</sup> Anche nella relazione della Commissione Pesenti si parlava di liberazione dal bisogno: «il diritto del lavoratore all’assistenza e il dovere dello Stato di garantirla, non possono essere limitati o condizionati; in difetto, il principio statutario da cui quel diritto e quel dovere discendono, cioè il principio della libertà dal bisogno, non avrebbero possibilità di tradursi in realtà. [...] dal principio solidaristico della protezione sociale logicamente discende la conseguenza che tutti i cittadini il cui reddito derivi esclusivamente o prevalentemente dal lavoro (intellettuale o manuale, dipendente o indipendente) e che, per tal fatto, sono esposti al rischio di perdere la capacità di guadagno, la fonte cioè della propria sussistenza, debbono essere protetti da un sistema generale di previdenza sociale». Vd. MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Atti della Commissione per lo studio dei problemi del lavoro*, Roma, 1946.

<sup>20</sup> Va detto che entrambe le commissioni ritennero più affidabile il sistema a ripartizione (in realtà già sperimentato per l’assicurazione sociale per le malattie, contro la tubercolosi, la disoccupazione, maternità, nuzialità e natalità), basato cioè su un rapporto solidaristico intergenerazionale di *do ut des* tra generazione attiva e passiva. Tale sistema presenta però un inconveniente: il fatto che all’inizio i contributi fossero modesti induceva a largheggiare nella misura delle pensioni, sottovalutando il pericolo di andare incontro, con l’avvicinarsi del momento in cui il sistema è ‘a regime’, a contributi troppo elevati.. Cfr. V.Valenti, *Diritto alla pensione e questione intergenerazionale, modello costituzionale e decisioni politiche*, Torino, Giappichelli Editore, 2013.

<sup>21</sup> Cfr. R.Del Punta, *Diritto del lavoro*, Milano, Giuffrè Editore, 2015, p. 68

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)<sup>22</sup>. Il principio trova la sua specificazione in numerose altre disposizioni (artt. 2, 4, 24, 31, 32) della Carta Costituzionale, ma più in particolare nell'art. 38 che prevede che *“ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto di 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.”* A questi compiti provvedono organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato.

Ed anche se la Costituzione italiana, a differenza di altre Carte, non menziona mai esplicitamente la nozione di stato sociale, né, prima della riforma del Titolo V del 2001, quella di sicurezza o, più specificamente, quella di previdenza sociale, questo aspetto appare irrilevante a fronte del fatto che i Padri Costituenti abbiano voluto espressamente fondare la Repubblica democratica sul lavoro (art. 1) ed imprimere carattere dell'inviolabilità ai diritti sociali, quali svolgimento di quel programma di liberazione della persona umana, che pervade l'intero testo costituzionale<sup>23</sup>.

L'art. 38 Cost. 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. Analizzando infatti tale disposizione, specialmente alla luce del principio generale espresso nel secondo comma dell'art. 3, risulta che tutti i cittadini in caso di bisogno hanno diritto ai mezzi necessari per vivere. Inoltre, i lavoratori hanno diritto a che siano preveduti e assicurati i mezzi adeguati alle loro esigenze di vita quando si verificano determinate situazioni generatrici di bisogno, al di là dell'indicazione di eventi del secondo comma dell'art. 38, peraltro non tassativa. Questa, semmai, pone un vincolo al legislatore ordinario, nel senso che - salvo per quanto attiene ai requisiti per acceder alle prestazioni e ai criteri che definiscono l'ammontare delle stesse - rende irreversibile l'evoluzione di tutele già realizzata<sup>24</sup>.

Questo è il contesto, la cornice del nuovo sistema delineato nella Carta costituzionale.

---

<sup>22</sup> Cfr. M.Persiani, *Diritto della previdenza sociale*, Padova, Wolters Kluwer, Cedam, 2014, p.14

<sup>23</sup> Cfr. V.Valenti, *Diritto alla pensione e questione intergenerazionale, modello costituzionale e decisioni politiche*, Torino, Giappichelli Editore, 2013, pag.35

<sup>24</sup> Cfr. M.Persiani, *Diritto della previdenza sociale*, Padova, Wolters Kluwer, Cedam, 2014, p.15