

Ediesse

Bianca Di Giovanni

La dignità della persona

nella Costituzione

presentazione di

Susanna Camusso

premessa di

Morena Piccinini



inca

il Patronato della CGIL

EDIESSE

Saggi

Bianca Di Giovanni

La dignità della persona nella Costituzione

presentazione di
di Susanna Camusso

premessa di
Morena Piccinini



EDIESSE

© Copyright by Ediesse, 2018

Ediesse s.r.l.

Via delle Quattro Fontane, 109 – 00184 Roma

Tel. 06/448701 - Fax 06/44870335

www.ediesseonline.it

ediesse@cgil.it

Copertina e progetto grafico: Antonella Lupi

In copertina: Giuseppe Di Vittorio nel suo ufficio in CGIL.

Indice

<i>Presentazione</i> <i>di Susanna Camusso</i>	11
<i>Premessa</i> <i>di Morena Piccinini</i>	13
<i>Introduzione</i>	15
PARTE PRIMA	
Il patronato nella Costituzione	
Lo spirito del '48	23
L'attualità della lezione di Giuseppe Di Vittorio La Costituzione rende irreversibili i diritti e le tutele	29
La rivoluzione dei diritti fondamentali... (e la controrivoluzione della loro violazione) <i>Colloquio con Luigi Ferrajoli</i>	37
PARTE SECONDA	
La «nostra» Carta e le imposizioni dei mercati globali	
Dalle conquiste alla frammentazione delle tutele	53

Le garanzie fondamentali ai tempi della globalizzazione <i>Colloquio con Vittorio Angiolini</i>	59
---	----

PARTE TERZA

L'attività legale dell'INCA alla prova della Consulta e delle Alte Corti

Le sentenze-riforma	69
---------------------	----

Non solo previdenza. Mezzo secolo di cause nei ricordi di Rosa Maffei	73
--	----

Contro la tentazione dell'apartheid Per la Carta vale il principio di uguaglianza tra stranieri e italiani	85
--	----

Dallo scandalo del sangue infetto al riconoscimento degli indennizzi alle vittime	95
--	----

Le sentenze della Corte Costituzionale	103
--	-----

PARTE QUARTA

Diritto alla salute e dignità del lavoro

La parola ai «pretori d'assalto»	123
----------------------------------	-----

Trentamila inchieste in quarant'anni di lavoro <i>Colloquio con Raffaele Guariniello</i>	127
---	-----

Ricostruiamo la dignità del lavoro <i>Colloquio con Beniamino Deidda</i>	133
---	-----

DOCUMENTAZIONE

<i>Allegato 1. Ordinanza relativa al Jobs Act 10 giugno 2017</i>	147
<i>Allegato 2. Assemblea costituente. Diritto all'assistenza 12 settembre 1946</i>	159
<i>Allegato 3. Costi del rilascio e del rinnovo del permesso di soggiorno Sentenza della Corte (Seconda Sezione) CEDU 2 settembre 2015</i>	165
<i>Allegato 4. Integrazione al minimo delle pensioni Sentenza della Corte Costituzionale n. 34 12 febbraio 1981</i>	175
<i>Allegato 5. Integrazione al minimo della pensione di reversibilità Sentenza della Corte Costituzionale n. 314 3 dicembre 1985</i>	185
<i>Allegato 6. Pensioni: neutralizzazione dei periodi di disoccupazione Sentenza della Corte Costituzionale n. 82 3 aprile 2017</i>	193
<i>Allegato 7. Malattie professionali: il sistema tabellare misto Sentenza della Corte Costituzionale n. 179 10 febbraio 1988</i>	203
<i>Allegato 8. Rendita ai superstiti: obbligo di comunicazione di INAIL agli eredi Sentenza della Corte Costituzionale n. 14 24 gennaio 1994</i>	211

La dignità della persona nella Costituzione

[...] fino a che non c'è questa possibilità per ogni uomo di lavorare e studiare e trarre con sicurezza dal proprio lavoro i mezzi per vivere da uomo, non solo la nostra Repubblica non si potrà chiamare fondata sul lavoro, ma non si potrà chiamare neanche democratica, perché una democrazia in cui non ci sia questa eguaglianza di fatto, in cui ci sia soltanto una eguaglianza di diritto, è una democrazia puramente formale.

*Piero Calamandrei agli studenti universitari e medi
(26 gennaio 1955)*

Presentazione
*di Susanna Camusso**

In tempi di rinascita della libertà nel nostro Paese e con la volontà di costruire una Repubblica fondata sul lavoro, la CGIL di Giuseppe Di Vittorio ha un'importante intuizione: far nascere e diventare grande un istituto che aiuti e assista i lavoratori, le lavoratrici e tutti i cittadini italiani, anche residenti all'estero, a far valere i propri diritti e contribuire a riformare la legislazione sociale per realizzare un sistema di protezione basato sui principi di uguaglianza e libertà. Nasce allora, insieme alla nuova Italia, l'INCA, il patronato della CGIL, che presto diventa il più importante e il più grande istituto di assistenza italiano.

L'intuizione di Giuseppe Di Vittorio ha dato buoni frutti e oggi l'INCA è un punto di riferimento imprescindibile per chiunque, sia esso un italiano residente o emigrato di prima, seconda o terza generazione, un lavoratore straniero o un suo familiare. All'istituto ci si rivolge quando c'è bisogno di capire bene le proprie prerogative di lavoratori o pensionati, quando si deve avere un rapporto chiaro con lo Stato e con le sue Amministrazioni, quando si devono far valere i propri diritti di fronte a un giudice, quando si ha bisogno di un aiuto con le pratiche amministrative.

Mi piace pensare al nostro lavoro di sindacalisti come a quello di un avvocato dei poveri e al nostro Patronato come il consigliere, il difensore, il protettore di quella libertà conquistata dai lavoratori e dalle lavoratrici con la lotta sindacale. In fondo il Patrono, nel diritto romano, era chi liberava uno schia-

* Segretario generale della CGIL.

vo cui rimaneva legato da un rapporto personale di protezione e indirizzo. Il patronato appunto.

Non è perciò un caso se Di Vittorio insistette molto per avere riconosciuta nella Costituzione la rilevanza del sindacato, del suo sistema dei servizi e della contrattazione. Contrastò con forza l'idea di una potestà legislativa nel campo salariale conscio del pericolo di una ricostituzione del sistema corporativo sindacale che era stato cancellato con la lotta di liberazione. In Di Vittorio c'era, come rileva Pepe, un disegno preciso, una visione di come e cosa il sindacato dovesse diventare, della sua centralità. Lo Stato, le leggi possono e devono agevolare l'organizzazione dei lavoratori che tramite la contrattazione e i servizi li difendono e li assistono, non certo sostituirsi ad esse. Non a caso Di Vittorio in Costituente si oppose fermamente all'introduzione in Costituzione prima, nelle leggi ordinarie in seguito, di norme sulla determinazione «delle retribuzioni vitali, previdenziali, familiari». Per il leader della CGIL è il sindacato che con la contrattazione deve tutelare le retribuzioni, conquistare e allargare il welfare ed è sempre il sindacato che con i propri istituti deve accompagnare, garantire e vigilare sui diritti del lavoratore e del cittadino.

Oggi l'INCA è una grande e forte realtà. Diversa da quella del passato, uno straordinario osservatorio di come le persone vivono, dei loro problemi e delle loro necessità. Milioni di persone arrivano da noi perché non sanno cosa fare per risolvere i problemi. Ci chiedono come cambiare la loro condizione lavorativa o pensionistica, ci sottopongono i problemi della casa, del permesso di soggiorno, del ricongiungimento familiare. Non mancano le domande della disperazione e della solitudine determinata dalla crisi. Abbiamo ascoltato tutti, milioni di persone che, grazie all'assistenza e alla consulenza del patronato, hanno potuto sentirsi meno soli, risolvere il loro problema, evitare di cadere in quella disperazione che porta spesso al conflitto e alla ribellione.

Il sindacato e con lui l'INCA-CGIL, il suo patronato, nasce e vive con la Costituzione repubblicana. Ne è l'interprete dentro e fuori i luoghi di lavoro. Questo libro, per nulla celebrativo, ripercorre il ruolo, sottolinea l'importanza che fin dall'inizio ha avuto nella liberazione del lavoro, nella conquista e nel mantenimento dei diritti.

Premessa
*di Morena Piccinini**

La Carta Costituzionale compie settant'anni. Firmata il 27 dicembre del 1947 dall'allora Capo provvisorio dello Stato, Enrico De Nicola, in una sala di Palazzo Giustiniani, dopo 18 mesi di lavoro dell'Assemblea Costituente, entra in vigore il 1° gennaio 1948.

Sono passati settant'anni da allora, ma l'attualità dei valori, in essa contenuti, resta strutturalmente invariata. Riveste ancora, nonostante i tanti tentativi di manometterne l'impianto originario, un ruolo fondamentale di riferimento di ogni legge, di ogni atto che comporti un cambiamento di vita, di condizione umana, per ognuno di noi.

I Padri costituenti, superando non poche difficoltà, ci hanno consegnato un documento frutto di un confronto anche duro, che rappresenta la sintesi più alta delle diverse culture politiche espresse in quel momento dai Partiti e dalle forze sociali. Con il loro impegno ci hanno insegnato il rispetto delle opinioni altrui e la determinata volontà di non infrangere in alcun modo i principi democratici di libertà, di uguaglianza e di solidarietà, cui si sono ispirati nel redigere la prima e la più importante legge dell'appena nata Repubblica italiana.

Ogni articolo è stato pensato e sottoscritto da tutti i Padri costituenti per scongiurare una qualsiasi forma di rinascita del fascismo e del razzismo. Di questo dobbiamo essere orgogliosi e per questo dobbiamo difenderla da quanti vorrebbero oggi imporre cambiamenti radicali nel nome di una presunta sua in-

* Presidente di INCA.

compatibilità con il mondo globalizzato, quasi fosse un avvio ineludibile per renderla più «attuale» ed affrontare la complessità delle sfide che abbiamo davanti.

Questo non significa che la «Carta» è immutabile. Piuttosto, significa che ogni modifica deve rappresentare quel «combustibile», di cui parlava Piero Calamandrei paragonando la Costituzione al motore di una macchina, necessario per mantenere l'impegno, lo spirito, la volontà e le promesse in essa contenute. Senza questo «combustibile» la Costituzione è solo un «pezzo di carta», ammoniva Calamandrei in un celeberrimo discorso agli studenti medi e universitari tenuto nel '55.

Ebbene, dopo settant'anni dalla sua approvazione ci dobbiamo interrogare su quanto è stato applicato, quanto invece resta ancora disatteso e quanto è stato infranto, per incuria, per superficialità o peggio ancora a supporto di analisi economiche e sociali, espressioni di «interessi di parte».

L'internazionalizzazione dei mercati, il tema delle nuove migrazioni, che si è imposto all'attenzione del mondo, il *dumping* sociale e contrattuale, come conseguenza, impongono oltre ad una profonda riflessione sulle disuguaglianze crescenti, anche lo sforzo di elaborare nuove idee per scongiurare il rischio di trasformare i diritti del lavoro e di cittadinanza in un terreno paludoso, dove far precipitare le conquiste acquisite in anni di battaglie sindacali.

Dobbiamo impegnarci a far crescere la cultura della tutela, soprattutto in quei Paesi dove è ancora sconosciuta, diffondendo i valori democratici, che ci hanno permesso di affermare la dignità della persona, in ogni forma. Non siamo noi a dover rinunciare a quel patrimonio; piuttosto dobbiamo incoraggiare un percorso virtuoso affinché i principi scolpiti nella nostra Carta Costituzionale diventino patrimonio di tutti, in ogni parte del mondo.

Non dobbiamo cedere il passo a chi vorrebbe giustificare la mutilazione dei diritti di cittadinanza e del lavoro come un prezzo da pagare per «stare sul mercato». Non è questo il mondo che immaginavano per noi i Padri costituenti e tanto meno lo è per il movimento sindacale di oggi. È anche questo il modo per sconfiggere le pulsioni xenofobe, fasciste e razziste, che si stanno affermando in maniera preoccupante non soltanto nel nostro Paese.

Introduzione

Mentre questo volume sta per andare in stampa, i giuslavoristi e i consulenti del lavoro italiani sono in subbuglio. Sono tutti in attesa di un'importante decisione – prevista per l'estate 2018 – della Corte Costituzionale sul cosiddetto Jobs Act: c'è chi confida in una sua abolizione e chi la teme, premendo perché le nuove regole vengano lasciate intatte. L'ultima riforma del diritto del lavoro ha scavato infatti un solco incolmabile tra difensori e detrattori. In ballo ci sono le tutele per chi viene licenziato illegittimamente, quello che fu l'articolo 18 dello Statuto del 1970, prima rivisto e poi eliminato per sempre dalla legislazione.

Il «caso» che ha portato a sollecitare la Consulta riguarda una giovane donna romana, Federica, licenziata ingiustamente da un ristorante dopo appena due anni dall'assunzione. Due anni che hanno garantito al datore di lavoro ricchi contributi per l'assunzione. Per lei, invece, con le nuove regole c'è solo un indennizzo di quattro mensilità. Briciole. La ragazza, assistita dalla Camera del Lavoro di Roma, si è rivolta al Tribunale. La giudice Maria Giulia Cosentino ha ritenuto non infondata la richiesta di incostituzionalità, e ha inviato alla Consulta un'articolata ordinanza (vedi in documentazione l'allegato 1) in cui richiama, nell'ordine, l'articolo 3 della Carta, per via della discriminazione rispetto a chi invece ancora gode dei vecchi benefici di legge; gli articoli 4 e 35 primo comma, che si riferiscono all'effettivo diritto al lavoro e alle sue tutele; trattati europei e convenzioni internazionali.

Non sappiamo ancora se il Jobs Act sarà giudicato incostituzionale (e dunque cassato dalla legislazione). Ma questa storia

dice già molto riguardo al tema di questo libro. Ci dice, ad esempio, che la Costituzione resta ancora oggi il pilastro a cui ancorarsi per fronteggiare gli attacchi al lavoro. Le giovani generazioni, quei *millennials* che sembrano così disarmati rispetto ai superpoteri di grandi multinazionali hi-tech o rispetto ai soprusi di «padroncini» senza scrupoli, trovano riparo e forza nei diritti fondamentali costruiti settant'anni fa. L'episodio segnala anche il ruolo fondamentale del sindacato e del patronato nelle battaglie per l'attuazione di quei diritti, posti allora a fondamento della democrazia, e rimasti ancora oggi, nonostante i numerosi e violenti attacchi, il faro per chi cerca protezione nelle regole e nella legge.

Una poderosa attività legislativa ha fatto del patronato INCA un «portatore sano di Costituzione» per oltre settant'anni. I diritti «scoperti» nei primi articoli della Carta sono diventati fin da subito pane quotidiano per chi è chiamato per Statuto a rappresentare e difendere i cittadini più deboli: quelli che perdono il lavoro, quelli che diventano anziani, quelli che hanno famiglie numerose, quelli che migrano, quelli che si ammalano, e infine le famiglie di quelli uccisi dall'insicurezza e l'insalubrità del lavoro.

Nell'ultima legge di riforma degli istituti, la 152 del 2001, vengono richiamati ben 7 articoli della prima parte della Carta: 2, 3 secondo comma, 18, 31 secondo comma, 32, 35 e 38:

Art. 2

La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.

Art. 3, secondo comma

È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza 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. 18

I cittadini hanno diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale.

Sono proibite le associazioni segrete e quelle che perseguono, anche indirettamente, scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare.

Art. 31, secondo comma

[La Repubblica] Protegge la maternità, l'infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo.

Art. 32

La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti.

Nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge. La legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana.

Art. 35

La Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni.

Cura la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori.

Promuove e favorisce gli accordi e le organizzazioni internazionali intesi ad affermare e regolare i diritti del lavoro.

Riconosce la libertà di emigrazione, salvo gli obblighi stabiliti dalla legge nell'interesse generale, e tutela il lavoro italiano all'estero.

Art. 38

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

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

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

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

L'assistenza privata è libera.

Siamo al cuore dei diritti sociali indicati dai costituenti come pilastri del nuovo assetto democratico. Il patronato è di fatto chiamato a rendere sempre a portata di mano le altissime aspirazioni di giustizia sociale, di dignità della persona, di universalità delle tutele che la Costituzione del dopoguerra ha messo a fondamento della democrazia nata dalle ceneri del ventennio fascista.

D'altro canto lo spirito che si respirava nell'assemblea costituente era in qualche modo collegato al mondo dei patronati; si percepisce un comune sentire, una consonanza di intenti e di visione di una società solidale, coesa, che tiene in grande considerazione il bene comune, che confida nella cooperazione e nel senso civico. Quel «progetto per il futuro» richiamato da Palmiro Togliatti (così il segretario comunista definì allora la nuova Carta) si nutrive di un legame profondo con le forze sociali, con le rappresentanze dei più deboli.

Il punto di incontro tra esperti giuristi, deputati freschi di nomina appena usciti dalla clandestinità, navigati leader di partito, con lo spirito sindacale della neonata Repubblica poteva ben dirsi quello stesso legame che univa l'umile mugnaio di Sans-Souci con i giudici che sedevano a Berlino: uniti contro la prepotenza cieca e incontrollabile del potere imperiale.

Deve pur esserci una giustizia giusta, libera dai soprusi dei potenti, che riconosce le legittime richieste dei deboli. Di questo «parlano» le innumerevoli cause, ricorsi, appelli e denunce portate avanti dagli uffici legali del patronato della CGIL. Migliaia di azioni legali che sono riuscite negli anni a ridefinire e ad assicurare il perimetro costituzionale dei diritti dei cittadini. La Costituzione è stata la bussola che ha guidato il sindacato sia negli anni d'oro della conquista dei diritti sul lavoro, sia negli anni complicati e incerti delle profonde crisi economiche e sociali. Grazie a questa attività si sono prodotte sentenze innovative, che ancora oggi costituiscono i pilastri su cui si fonda la tutela sociale dei lavoratori.

Il libro che l'INCA ha voluto pubblicare in occasione del 70° anno dall'entrata in vigore della Carta ripercorre in parte questa storia, grazie anche al prezioso contributo di alcuni suoi protagonisti. La ricostruzione è forzatamente frammentaria; non esiste, infatti, una documentazione sistematica delle sentenze prodotte dall'azione sindacale.

Ma il contributo maggiore che questo volume intende dare è una riflessione profonda sulla «tenuta» dei diritti sociali enunciati dalla Carta ai cambiamenti della storia, dei modelli sociali e economici. In questi primi mesi del 2018 una serie di episodi inquietanti e drammatici si affastellano sulle pagine di cronaca. Grandi imprese, per lo più ex pubbliche, sono in uno stato pre-

fallimentare (Ilva, Alitalia) con migliaia di lavoratori a rischio di disoccupazione. Nei primi giorni dell'anno quattro operai hanno perso la vita in una fabbrica – definita «modello» – di Milano, uccisi dall'esalazione di gas tossici.

La salute dei lavoratori e l'ambiente restano sotto attacco, nonostante leggi molto avanzate e obiettivi sempre più ambiziosi imposti dalla UE. Colossi multinazionali come Amazon, catene distributive di quarta generazione come Foodora (che usa giovani in bicicletta per consegnare pasti a domicilio da oltre 9 mila ristoranti nel mondo), il gigantesco mondo dell'*e-commerce* che sta spazzando via i piccoli negozi (e forse anche i più grandi) offrono lavori sottopagati, mantenendo centinaia di giovani in perenne dipendenza economica dai padri. Il lavoro è umiliato. Si arriva alla sperimentazione di braccialetti elettronici per tenere sotto controllo i lavoratori. Aggressive compagnie aeree offrono biglietti a prezzi stracciati ai loro clienti, imponendo contratti da sfruttamento anche a lavoratori superspecializzati come i piloti (Ryanair).

Centinaia di migliaia di lavoratori fino al 2017 si sono visti pagare a ora con i voucher: senza alcuna tutela contrattuale. Il lavoro non offre più né risorse sufficienti per vivere, né sostegno alla famiglia. Intanto, la crisi (per precise scelte politiche) erode i servizi di sanità e welfare. La povertà minaccia la classe media.

Di fronte a questo scenario è legittimo chiedersi quale forza abbiano ancora le disposizioni volute dai costituenti, quanta parte della Costituzione sia stata attuata e quanta debba ancora trovare la sua realizzazione nella nostra società. O, infine, all'estremo, se davvero quella Costituzione sia ancora realizzabile di fronte a sviluppi della storia che sembrano andare in direzione opposta. Insomma, ci saranno ancora giudici a Berlino per i figli di oggi, nati a settant'anni da quella Carta?

Su questi temi abbiamo voluto sollecitare importanti costituzionalisti e magistrati esperti, a cui va la mia gratitudine per la disponibilità e l'interesse mostrato. Il volume è intervallato da citazioni tratte dal libro *Il diritto ad avere diritti* di Stefano Rodotà: un piccolo ma doveroso segno di riconoscimento verso lo studioso scomparso circa un anno fa che per tutta la sua vita si è impegnato sul fronte della tutela dei deboli.

Ringrazio Morena Piccinini che ha voluto affidarmi un com-

pito così importante, nella speranza di esserne stata all'altezza.
Un grazie di cuore a Lisa Bartoli per la sua collaborazione sempre utile e fruttuosa. E, infine, grazie, INCA CGIL, e grazie, Costituzione!

PARTE PRIMA

Il patronato nella Costituzione

Bisogna avere il coraggio dei diritti, vecchi o nuovi che siano. Non lasciarsi intimidire da chi ne denuncia l'inflazione, addirittura la prepotenza, la sfida ai valori costituiti.

Stefano Rodotà

Lo spirito del '48

La rinascita dalle macerie del fascismo imprime una svolta profonda alla natura della democrazia. Con la Costituzione repubblicana il fondamento del sistema democratico non consiste più soltanto nella volontà popolare espressa dal voto. Non si tratta più di offrire uno schema formale al potere costituito: occorrono garanzie costituzionali precise, come la libertà di stampa, di informazione, di riunione. Nella Carta si recuperano quelle libertà personali dello Stato liberale che la dittatura aveva cancellato.

Ma l'elaborazione dei costituenti fa un passo ulteriore e inserisce l'idea dell'agibilità concreta della democrazia. «I diritti di libertà sono effettivi in quanto a loro volta sorretti dai diritti sociali a prestazioni positive, cioè alla sussistenza, alla salute e, soprattutto, all'istruzione e alla formazione», scrive Luigi Ferrajoli (in *La democrazia costituzionale*, Il Mulino, 2016). Così irrompono sulla scena dei principi fondamentali anche i diritti sociali.

Una rivoluzione copernicana, che pone l'*effettiva* soddisfazione dei diritti civili come questione democratica *tout court*. Senza i diritti sociali non esiste libertà, non esiste uguaglianza, non può esistere nemmeno la vita economica. Non si tratta tanto (o solo) di una visione economica o sociale, che pure è presente, quanto di un principio che regola il nuovo modo di stare assieme, la vita democratica, l'uguaglianza dei cittadini e la loro libertà.

La nuova impostazione conferisce potenzialità inedite al sistema giuridico. Con la Costituzione del '48 «forse per la prima

volta il diritto cessa di essere semplice fotografia e difesa della realtà e assume un ruolo di contestazione e di resistenza, seppur debole, a tutela dei diritti e dell'uguaglianza delle persone» (Livio Pepino, *Forti con i deboli*, Rizzoli, 2012). La nuova Carta diventa la molla che dà fondamento giuridico alle battaglie sociali, alle richieste dei lavoratori, dei deboli, dei subalterni; diventa la chiave per modificare gli equilibri esistenti, cambiare i rapporti di forza all'interno della società. Quel riferimento alla Repubblica che «rimuove gli ostacoli», che «tutela la salute e il lavoro in tutte le sue forme», che riconosce il diritto all'assistenza sociale, ha la potenza di uno sguardo rivoluzionario. Uno sguardo, peraltro, che negli anni non a caso è stato più volte tradito e ostacolato.

Carta e sindacato

Qui emerge con forza il «legame speciale» tra la Costituzione e il mondo sindacale e del patronato. Una storia che cammina su binari paralleli fin dalle origini. L'Assemblea costituente lavorò per tutto il 1947 e il testo entrò in vigore nel gennaio del 1948, settant'anni fa. Il patronato di oggi – fondato da Giuseppe Di Vittorio nel 1945 – vide il suo primo riconoscimento giuridico con il decreto legislativo del capo provvisorio dello Stato numero 804 del luglio del 1947. Anni complicati e appassionati, con la voglia di costruire le basi democratiche di un'Italia ancora straziata dalle macerie del conflitto bellico e lacerata sul fronte politico, tra partigiani e camicie nere, tra monarchici e repubblicani. Un popolo oppresso dalla dittatura, poi frantumato dalla guerra, e ancora minacciato dalla fame e dalla povertà, cercava di darsi un nuovo ordine nello stare assieme. Il contributo del sindacato in quegli anni tumultuosi è stato in prima linea. Non solo con la creazione delle organizzazioni di assistenza per i lavoratori, come appunto il patronato, ma anche sul piano teorico, giuridico ed economico. Basti ricordare il ruolo svolto da Giuseppe Di Vittorio nell'assemblea costituente. Il leader della CGIL presiedeva la sottocommissione Lavoro e depositò un'importante relazione sul diritto di associazione e sull'ordinamento sindacale.

Così scrive Di Vittorio:

La Costituzione non può ignorare che se il diritto di associazione dev'essere garantito ad ogni cittadino, esso ha però un valore diverso nei differenti strati sociali. Nell'attuale sistema sociale, infatti, la ricchezza nazionale è troppo mal ripartita, in quanto si hanno accumulazioni d'immensi capitali nelle mani di pochi cittadini, mentre l'enorme maggioranza di essi ne è completamente sprovvista. In tali condizioni, è chiaro che nei naturali ed inevitabili contrasti di interessi economici e sociali sorgenti fra i vari strati della società nazionale, il cittadino lavoratore ed il cittadino capitalista non si trovano affatto in condizione di eguaglianza. Il cittadino capitalista, basandosi sulla propria potenza economica, può lottare e prevalere anche da solo, in determinate competizioni di carattere economico. Il cittadino lavoratore, invece, da solo, non può ragionevolmente nemmeno pensare a partecipare a tali competizioni. Ne consegue che per il cittadino lavoratore, la sola possibilità che esista – perché possa partecipare a date competizioni economiche, senza esserne schiacciato in partenza – è quella di associarsi con altri lavoratori, aventi interessi e scopi comuni, per controbilanciare col numero, con l'associazione, e con l'unità d'intenti e d'azione degli associati, la potenza economica del singolo capitalista, o d'una associazione di capitalisti. Il sindacato, perciò, è lo strumento più valido, per i lavoratori, per l'affermazione del diritto alla vita e del diritto al lavoro, che dovranno essere sanciti dalla nostra Costituzione.

Il testo esplicita in modo formidabile il principio di uguaglianza, inteso come uguali opportunità da offrire a ciascun cittadino, contenuto nella Carta. Principio che sarà inserito in uno dei suoi articoli più dirompenti, l'articolo 3. In quella disposizione si esplicita il pilastro su cui costruire lo Stato libero, ovvero il riconoscimento del valore essenziale della persona umana.

L'articolo 3: uguaglianza e dignità della persona

Nell'articolo 3 («Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale») si fa riferimento al concetto di dignità che è «dignità da conseguire attraverso il lavoro e la sua difesa, l'istruzione, la tutela della salute, le risorse per vivere a chi lavoro non ha, un ambiente salubre per crescere i figli», osserva Lorenza Carlassare

(*Nel segno della Costituzione*, Feltrinelli, 2012). La nuova Carta si fonda su una società che riconosce diritti sociali, materiali, tangibili verificabili, in quanto l'idea di dignità indicata nell'articolo 3 diventa il metro dell'esistenza. Il diritto all'esistenza, in questo caso, non è minimale o riduttivo, non significa diritto a non essere poveri, ma vivere con dignità vuol dire avere relazioni personali, soddisfare la propria personalità, tessere una ampia rete di rapporti in un contesto sociale. Quell'articolo è un «capolavoro istituzionale» osserva Stefano Rodotà (*Il diritto ad avere diritti*, Laterza, 2012) «che ci obbliga a considerare i diritti non più come attribuiti a un individuo astratto, ma immerso nel flusso delle relazioni e delle contraddizioni sociali».

Dall'individuo alla collettività: il modello europeo

La nuova visione che emerge, forte, dall'articolo 3 segnala alcuni punti di svolta rispetto al passato. Il primo riguarda il lavoro, che non è più una merce, un'attività da relegare alle classi subalterne, ma diventa il primo diritto fondamentale, non a caso indicato nell'articolo 1. La Repubblica fondata sul lavoro si traduce nell'idea moderna innovativa che la nuova forma di governo non è fondata «sul privilegio, sulla nobiltà ereditaria, sulla fatica altrui» (L. Pepino, *op. cit.*). A rendere effettiva la democrazia sono il lavoro dignitoso e i diritti sociali, nel senso che in assenza di tali condizioni nessuna libertà sarà possibile.

Questo passaggio riflette un cambiamento comune alle democrazie di tutta l'Europa, dove si passa da una visione individualistica del cittadino a una collettiva, di persona inserita in un contesto sociale. Si tratta di un passaggio che era stato già adombrato nella Costituzione di Weimar del 1919 (naufregata con l'avvento del fascismo e del nazismo), ma soltanto nel dopoguerra il portato «sociale» dei diritti diventa fondamento di tutte le Costituzioni europee, gettando le basi del modello sociale del Vecchio continente. L'articolo 3, a ben vedere, non è una monade isolata, ma una tessera di un mosaico formato anche dalle convenzioni internazionali, come la Dichiarazione dei diritti umani dell'ONU del 1948. Qui «la cittadinanza diventa uno *status* di cui fanno parte, oltre al diritto elettorale, un reddi-

to decoroso e il diritto a condurre una vita civile, anche quando si è ammalati, o vecchi o disoccupati; i principi di giustizia distributiva diventano diritti e le politiche per realizzarli atti dovuti (pur nelle diversità conseguenti alle differenti impostazioni politiche)» (Pepino, *op. cit.*).

È grazie a questo disegno ideale che il Vecchio continente si distingue dal resto del mondo. Non solo rispetto ai Paesi in via di sviluppo, ancora lontani dall'abbracciare un sistema democratico, ma anche rispetto agli USA, dove resta forte l'idea individualistica dei diritti. Un approccio, quello americano, sideralmente diverso, che conduce, alle sue estreme conseguenze, anche a «impugnare i diritti come una clava» (sempre Rodotà), confinando l'individuo in un isolamento assoluto. Lì il cittadino è un individuo libero e solo. Il modello europeo, al contrario, contiene un'idea più ricca dei diritti, sia nella dimensione individuale che in quella collettiva.

Gli uomini che chiedono giustizia, quelli che bussano alla porta dei «giudici a Berlino» sono persone a tutto tondo, con i loro rapporti di lavoro quando chiedono un salario dignitoso, con le loro famiglie quando chiedono sussidi per i figli, con la loro condizione di salute quando denunciano malattie professionali, con le loro fragilità quando finiscono la vita attiva. Tutta questa complessa rete di legami è parte integrante del sistema democratico europeo. «Oggi il concetto stesso di democrazia è inscindibile da quello dei diritti dell'uomo», diceva Norberto Bobbio. Dunque non si può parlare di democrazia senza questa molteplice articolazione della persona e dei suoi diritti. «I diritti, pur nella loro inevitabile parzialità, sono un nucleo duro che non può essere scalfito senza negare la nostra stessa umanità», insiste Rodotà. E la democrazia sarà davvero compiuta solo se si assicurano quei diritti al lavoro, alla salute, a un reddito dignitoso richiamati dalla Carta.

L'articolo 38, il cuore dei diritti sociali

È l'articolo 38 della Costituzione a elencare il ventaglio di prestazioni che lo Stato deve assicurare affinché siano garantiti i diritti sociali, con la richiesta di un reddito dignitoso per chi è

inabile al lavoro o chi resta disoccupato, l'affermazione di una previdenza pubblica per gli anziani, e di un'assicurazione per la malattia. Qui si raggiunge il punto di distanza massima dalle Costituzioni precedenti. «Se si guarda la nostra Costituzione si comprenderà che rispetto alla cosiddetta *tradizione liberale* basata sull'assunto della proprietà, con il XX secolo le libertà si sono arricchite di un *quid novi* di natura antropologica, basato sull'assunto della dignità umana, che non è solo descrizione dell'essere umano, ma anche prescrizione di cosa debba essere più giusto per la vita delle persone. [...] presupposto di questa concezione è che i diritti non sono proclamazioni astratte, ma pratiche sociali concrete, in cui le idee devono fare i conti con le condizioni sociali e politiche per la loro implementazione» (Erik Longo, in *Il sistema previdenziale italiano*, a cura di Guido Canavesi e Edoardo Ales, G. Giappichelli Editore, Torino, 2017).

Tutto ruota attorno al tema della dignità affermato nell'articolo 3. Con una fitta rete di rimandi a quel concetto, si costruisce il *corpus* di diritti sociali su cui si fonda il nuovo concetto di democrazia. Anche l'articolo 38 rimanda al 3, dove si sostiene «il principio dei principi» (definizione di Giuseppe Rescigno): la Repubblica deve «rimuovere gli ostacoli» che impediscono il «pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese». Così come l'articolo 36 («Il lavoratore ha diritto a una retribuzione proporzionata...») «dà attuazione al programma dell'articolo 3 e libera integralmente il diritto all'esistenza dalle insidie riduzioniste, visto che la norma riguarda qualsiasi forma di lavoro» (Rodotà). Ma proprio il carattere prescrittivo delle disposizioni sarà il grimaldello attraverso cui, come vedremo, le forze antagoniste al nuovo spirito costituente tenteranno di svuotare la Carta dei nuovi valori sociali su cui si fonda l'idea democratica moderna.

L'attualità della lezione di Giuseppe Di Vittorio

La Costituzione rende irreversibili
i diritti e le tutele

Durante i lavori della Costituente, il 12 settembre del 1946 sembra una giornata chiave per i temi del lavoro e dell'assistenza. In assemblea plenaria, durante una interrogazione, Giuseppe Di Vittorio provoca reazioni scomposte nell'ala destra dell'emiciclo. Si parla di lavori pubblici, e il leader CGIL chiede un intervento organico del governo che soddisfi le esigenze della «grande massa di lavoratori in cerca di occupazione».

Di Vittorio parla della «sua» Puglia, dei suoi braccianti affamati di lavoro. «Che cosa accade? – spiega ai parlamentari – Che coloro i quali possono disporre del lavoro, e sono principalmente gli agrari, tendono a monopolizzare il privilegio che detengono di poter distribuire una certa quantità di lavoro ad una massa di affamati, che lo ricerca affannosamente, per esercitare su questi lavoratori una pressione politica intensa». Leonardo Miccolis, anche lui pugliese, ma del fronte opposto (l'Uomo Qualunque) obietta: «Avviene il contrario». Ma Di Vittorio tiene il punto. «È esattamente la verità», insiste. «Gli agricoltori tendono ad imporre ai lavoratori, ai quali offrono lavoro, l'abbandono della Camera del Lavoro, l'abbandono di determinati partiti democratici che non godono la simpatia degli agricoltori, e molto spesso impongono anche l'iscrizione a un dato partito».

Miccolis ripete che «è proprio il contrario» e Di Vittorio replica: «Questa è l'esatta verità». Il suo interlocutore non demorde reinterprestando alcune vicende avvenute nel Comune di San Severo nel foggiano, e il brusio in aula monta, con interruzioni e grida. Ma Di Vittorio insiste: «A San Severo è accaduto appunto il fenomeno che sto deplorando». Il sindacalista spiega

che gli agrari non avevano accettato di assumere i lavoratori indicati dalla Camera del Lavoro attraverso il collocamento, ignorando colpevolmente il fatto che in tutti i Comuni della Puglia esisteva una commissione paritetica per l'avviamento al lavoro dei disoccupati, composta dai rappresentanti dei lavoratori, degli agricoltori e del Comune.

Il clima si surriscalda, ma il leader sindacale riesce a concludere. «Nell'Italia democratica non dev'essere possibile a nessuno di monopolizzare l'occupazione dei lavoratori». *Applausi e proteste*, riferisce il verbale della Camera dei deputati. «Invano volete contrapporvi al cosiddetto monopolio della Camera del Lavoro – continua Di Vittorio –. Vi ripeto che la Camera del Lavoro è un organismo che rappresenta tutti i lavoratori (*rumori e interruzioni*) tutti i lavoratori autentici e non i falsi lavoratori».

Un breve dibattito, appena poche battute che comunque già dicono molto del contributo decisivo del leader CGIL nella Costituente. Dicono in primo luogo della sua grande e profonda conoscenza del Paese e dei problemi dei lavoratori. Una conoscenza accumulata non soltanto con l'esperienza di vita personale, ma anche con l'impegno politico che Di Vittorio assunse in quegli anni.

«È bene partire da un'intensa attività che il sindacalista fece prima della Costituente», spiega lo storico Adolfo Pepe, della Fondazione Di Vittorio. «Come sindacalista andava in giro, ovviamente, per le Camere del Lavoro e nei luoghi di lavoro, per tentare di capire quali fossero le condizioni effettive e i drammi dei lavoratori dopo le conseguenze della guerra. È un'attività diretta che il segretario fa dal '44 in poi. Ma, accanto a questa, c'è un'attività meno conosciuta di Di Vittorio alla Consulta, l'organismo che ha funzioni legislative e di governo prima che si formino l'esecutivo De Gasperi e la Costituente. Nella fase precedente, appunto, Di Vittorio gioca un ruolo attivissimo proprio sui temi del lavoro, ed è questa la parte in cui prepara le sue idee che poi trasferisce nella Costituente: è lì che si forma il quadro conoscitivo di quelli che erano i problemi dei lavoratori nella crisi del regime fascista e nella crisi sociale ed economica della guerra».

In quell'assemblea, che ha anche funzioni di governo, Di Vittorio si occupa delle problematiche che riguardano le condizio-

ni dell'assistenza, degli sfollati, le gratifiche natalizie, le malattie, gli infortuni. La tematica viene istituzionalizzata nell'attività della Consulta, e in quella sede Di Vittorio esamina i problemi e valuta le soluzioni che si possono concretamente attuare. Questo insieme di conoscenze viene poi riportato nella Costituente, dove trova maggiore sistematicità.

Ma quel breve dibattito, quell'animato scambio di battute sui braccianti e sui disoccupati segnala anche una verità storica incontrovertibile: che la visione di Di Vittorio fu alla fine quella prevalente. Gli articoli della Carta che riguardano il lavoro e le tutele seguono lo schema che Di Vittorio aveva in mente già alla vigilia dell'Assemblea costituente. Un impianto che vede la centralità del sindacato, delle Camere del Lavoro, dei liberi rappresentanti dei lavoratori nell'organizzazione dei servizi e delle tutele. La difesa dei lavoratori e la loro assistenza sono affidate in prima battuta al sindacato e alle sue strutture. Il ruolo dello Stato è quello di sostenere e favorire tali strutture, ma non certo di sostituirle, come aveva fatto il fascismo.

La riprova tangibile di questa centralità arriva per Di Vittorio a dieci anni dalla fine della guerra, nel 1955, quando in occasione del decennale dell'INCA potrà snocciolare cifre impressionanti sull'attività dell'Istituto. In un decennio il patronato della Confederazione generale del lavoro ha assistito oltre 10 milioni di persone «di ogni corrente e professione», scrive il segretario nel suo saluto commemorativo. Solo nel 1954 gli utenti erano stati un milione e mezzo, nel '45 erano 200 mila. Tutto con grande fatica, pochi finanziamenti, ma molto impegno sul territorio. In quel decennio fu il sindacato a rendere concreti quei principi costituzionali che proprio Di Vittorio aveva contribuito a inserire nella legge fondamentale.

Di Vittorio definisce la Carta «una tappa storica nella vita di un popolo, che si proietta nell'avvenire come un progresso». Per lui è naturale che si parta dal diritto al lavoro dei cittadini. Ma tale diritto, avverte il leader confederale, non vuol dire che lo Stato debba dare lavoro. «Del resto – osserva il 9 settembre del 1946 in un dibattito nella terza commissione – il problema dei disoccupati esiste attualmente, eppure la Confederazione generale del lavoro non chiede allo Stato sussidi, ma chiede che si creino condizioni tali da dare lavoro ai disoccupati». In defi-

nitiva, osserva Di Vittorio, il principio del diritto al lavoro implica che la società (ancora, non lo Stato) nazionale si impegni a fare tutto il possibile per creare posti di lavoro. In questo impegno, è il sindacato ad avere un ruolo centrale.

Un punto, questo, su cui il leader confederale ingaggiò un confronto aperto con Amintore Fanfani (vedi allegato 2 in Documentazione) proprio nello stesso giorno in cui si scontrò in aula con Miccolis sui fatti di San Severo. Stavolta siamo in commissione e il confronto non ha nulla di muscolare. È un dibattito raffinato, che segnala due visioni alternative del ruolo dello Stato nei confronti dei lavoratori. «La partita si gioca intorno alla rivendicazione forte da parte di Di Vittorio di un ruolo primario del sindacato nella tutela contrattuale dei lavoratori. In questa tutela devono rientrare anche le materie che riguardano gli infortuni, l'assistenza, la malattia e quant'altro. Lo Stato dovrà semmai agevolare tali tutele, ma a gestirle dovrà essere il sindacato», spiega Pepe.

Fanfani sostiene la tesi opposta. Per l'esponente democristiano (autore dell'articolo 1 della Costituzione) queste materie debbono avere, in base al principio della giusta remunerazione familiare, una sorta di inquadramento formale da parte dello Stato. «Di Vittorio eccepisce che questa visione toglie autonomia e potere al sindacato – continua Pepe –. Non si oppone frontalmente a Fanfani, ma insiste sul ruolo del sindacato nel definire livelli retributivi adeguati all'interno dei contratti». I timori di Di Vittorio non erano astratti. Anzi, il contrario. L'esperto sindacalista sapeva bene che proprio su quelle materie si erano formate le Camere del Lavoro. «La loro funzione iniziale – spiega ancora Pepe – fu di mettere nei contratti la tutela della malattia, gli infortuni, la previdenza: tutela gestita direttamente dalla Camera del Lavoro accanto e dentro il contratto di lavoro. Per Di Vittorio il tema centrale della Costituente è il ruolo centrale del sindacato nelle tutele dirette dei lavoratori, lasciando allo Stato una funzione esterna, di sostegno e promozione». La formula di mediazione a cui si perviene è che lo Stato intervenga, ma a sostegno dei sindacati. Su questa base si costruirà la legislazione successiva con lo Statuto dei diritti.

Quel dibattito oggi ci appare attualissimo, tanto che di recente è stata riproposta l'idea di definire per legge il salario minimo,

ridando allo Stato un ruolo centrale. «La posizione di Di Vittorio su questo è chiarissima e ineccepibile – continua Pepe –. Per lui tutto è dentro al contratto, il contratto è in capo al sindacato, il ruolo del sindacato è fare questo: definire il livello salariale e assicurare l’assistenza. Questo ruolo affonda le sue radici nello Stato liberale, e Di Vittorio rivendica quel regime democratico. Nella nuova Costituzione della Repubblica democratica il sindacato deve continuare a esercitare queste funzioni che gli sono proprie. In questo caso pesava anche l’esperienza del fascismo, che invece aveva statalizzato le funzioni della previdenza, dell’assistenza, degli infortuni, creando i grandi enti pubblici. Fanfani in quel dibattito nella Costituente ne è l’erede, è portatore di una visione neocorporativa, vuole riproporre il vecchio schema togliendo al sindacato gran parte dei suoi poteri.

«Di Vittorio, molto duttile, da gran sindacalista, non si oppone – chiarisce ancora Pepe –, perché capisce il vantaggio che vi era per i lavoratori nell’aver anche tutele legislative. Tant’è che appoggia anche il recupero dei grandi enti statali istituiti dal fascismo. Ci sono suoi interventi sulla riforma dell’INPS, dell’INAIL, della cassa di maternità, in cui non dice che vanno chiusi, ma che vanno democratizzati. La sua è una posizione complessa. In sostanza, Di Vittorio punta a ereditare tutto quello che è possibile, anche il potere pubblico, nella misura in cui sarà il sindacato a controllarlo, dando così una grande prova di sindacalismo. In un regime democratico non accetta di barattare a vantaggio dello Stato il ruolo del sindacato nelle sue funzioni specifiche (contratto, tutela, assistenza). La nascita dell’INCA si inserisce in quell’ambito: le Camere del Lavoro si dotano di proprie strutture, con proprio personale e proprio *budget*, e risolvono i problemi legali, medici e assistenziali dei lavoratori».

Il ruolo di Di Vittorio nella stesura della Costituzione è stato decisivo. Anzi, con quel riferimento al lavoro, fin dall’articolo 1, come fondamento democratico, secondo Pepe, «possiamo dire che Di Vittorio è il contraente principale della Costituzione. Quell’articolo vuol dire che questo Paese si regge sul lavoro e il sindacato confederale che lo rappresenta è il contraente della democrazia. Non ci sarebbe un sistema democratico se non ci fosse il lavoro. Che viene prima dei partiti. I partiti non vengono nominati se non di sfuggita, così come le imprese. Invece,

viene nominato in modo esplicito, come fondante, il lavoro; non quello generico ma quello sindacalmente organizzato, che diventa la base dell'unità nazionale del Paese. Questo è lo specifico di Di Vittorio».

La prospettiva del sindacalista diverge anche da quella del leader comunista Palmiro Togliatti. «Quella di Togliatti è una prospettiva di unità nazionale, di democrazia, ma chiaramente non ancorata così fortemente alla rappresentanza confederale del lavoro – continua Pepe –. I suoi punti di riferimento erano altri. Nemmeno tanto il partito alla sovietica, ma una visione che tiene insieme in modo indistinto tutte le componenti della società, a partire dal ceto medio. Di Vittorio invece aveva un punto di riferimento fisso: c'è il lavoro e poi ci sono gli altri. Certamente anche Togliatti era favorevole a indicare nel lavoro il fondamento della Repubblica. L'articolo 1 passa infatti con il consenso di tutti, ma il punto fondamentale è che poi, nel prosieguo della Costituzione si fissano i poteri del sindacato. Quindi, il dato centrale è che il lavoro di cui si parla è quello sindacalmente rappresentato, o meglio, confederalmente rappresentato, perché Di Vittorio aveva in mente l'unità di tutti i lavoratori che la CGIL unitaria rappresentava».

L'Italia di quegli anni era un Paese di disoccupati: alla fine degli anni Quaranta si contavano due milioni di senza lavoro. Il lavoro era quindi la cifra della rinascita del Paese, della sua ricostruzione e della ripartenza dopo la guerra. Tanto che nel '48-49 la CGIL lancia il Piano per il lavoro, che è strettamente legato a questo tipo di ragionamento. In quel contesto la sensibilità per la salute, per l'ambiente e la difesa dei lavoratori era fortissima, direttamente proporzionale alle terribili condizioni provocate fin dalla prima industrializzazione: infortuni, malattie, assenza di forme di tutela. I minatori, i muratori, i panettieri avevano conquistato azienda per azienda, settore per settore, con grande fatica prime forme di tutela. Ma tutte quelle tutele restavano reversibili. Non appena si entrava in crisi, o cambiava la congiuntura, nessuno badava più a queste garanzie; venivano spazzate via. E i contratti potevano poco contro queste decisioni. «Di Vittorio ne è consapevole, perciò vuole che queste materie stiano in Costituzione, cioè che non siano reversibili – nota Pepe –. Possiamo dire che la cosa fondamentale è che il lavoro, dal pri-

mo articolo in poi, diventa un diritto irreversibile. Oggi questo principio viene alterato di fatto, ma la Costituzione resta immutata: quei diritti sono irreversibili e nessun governo può alterarli».

Nell'Italia dei voucher, dei lavoratori senza contratto e del sindacato, che fatica a rappresentare alcuni lavoratori, potrebbe sembrare che lo spirito di Di Vittorio non abbia retto al tempo. «La mia impressione, al contrario, è che quello spirito abbia retto anche troppo, visti gli attacchi costanti che ha subito fin dall'inizio – prosegue Pepe –. Certo, alcuni governi provano a usare espedienti, dei tamponi come il Jobs Act o i voucher. Ma nulla di tutto questo intacca il principio di fondo, e questo indica che la solidità dell'impianto di Di Vittorio ha retto. Non solo ha retto, ma resta un esempio da seguire. La sua profonda conoscenza delle condizioni dei lavoratori, dei rischi che correvano e quindi delle tutele che avrebbero dovuto avere oggi va recuperata. Bisogna parlare con i lavoratori, convincerli, capire quali sono i problemi e comprendere anche le proprie rigidità. In questo senso i Patronati sono utilissimi come sensori nel mondo del lavoro. E se si pensa al contrario al fallimento dei centri pubblici per l'impiego si capisce perché Fanfani avesse avuto torto, mentre Di Vittorio avesse la ragione dalla sua parte».

Allo stesso modo resta attualissima l'attenzione di Di Vittorio al lavoro dei migranti e alle libertà universali. All'epoca in Italia non c'erano lavoratori stranieri, ma lo stesso Di Vittorio aveva lavorato in Francia e conosceva molto bene le condizioni degli emigranti. «Questa materia in quel periodo nasce quasi esclusivamente perché Di Vittorio guardava alla tutela dei nostri migranti – conclude Pepe –. In quel contesto nasce il principio secondo cui non c'è distinzione tra diritto del nativo e quello del migrante, una parte importantissima della Costituzione. Tutela, assistenza, infortuni: valgono per tutti, per i nativi e anche per gli italiani costretti ad andare all'estero. Forse questa è la parte più forte dell'impostazione di Di Vittorio, è un terreno nostro, della CGIL. Grazie a questa storia noi non abbiamo bisogno di Papa Francesco per parlare di uguaglianza dei lavoratori; è un tema che ci appartiene. Di Vittorio su questo ha lavorato tantissimo; e non è un caso che a Marcinelle [in occasione della tragedia dei minatori dell'8 agosto 1956, *n.d.r.*] la CGIL fosse presente».

La rivoluzione dei diritti fondamentali...
(e la controrivoluzione della loro violazione)

Colloquio con Luigi Ferrajoli

Nel suo ultimo libro – Manifesto per l'uguaglianza pubblicato da Laterza – l'uguaglianza viene identificata con l'universalismo dei diritti fondamentali, di libertà e sociali, costituzionalmente stabiliti. I diritti che i patronati sono chiamati a difendere – salute, lavoro, assistenza per una vita dignitosa – rappresentano dunque, a suo parere, il cuore della Costituzione?

Certamente. La Costituzione ha cambiato la natura dell'ordinamento italiano. Non è stata soltanto un no al fascismo e la Carta costituente della nostra democrazia. È stata una vera e propria rivoluzione istituzionale. La Carta ha introdotto limiti e vincoli ai poteri, stabilendo, attraverso la stipulazione dei diritti fondamentali, quella che ho chiamato la «sfera del non decidibile»: ciò che nessuna maggioranza può decidere, ossia la limitazione delle libertà fondamentali, e ciò che qualunque maggioranza non può non decidere, cioè l'attuazione dei diritti sociali, come la salute o l'istruzione.

Cosa ha comportato l'inserimento dei diritti sociali come precondizione della democrazia?

Ha comportato, grazie alla rigidità della Costituzione collocata al vertice della gerarchia delle fonti, l'introduzione di una dimensione sostanziale della democrazia; la quale non consiste più, come nel vecchio Stato liberale e legislativo di diritto, nell'onnipotenza della maggioranza, e perciò nelle sole forme e procedure che garantiscono tale onnipotenza in rappresentanza della volontà popolare espressa dal suffragio universale.

Per la verità molti ancora oggi pensano che la democrazia sia quello: si vota, chi vince comanda.

Sì, questo purtroppo è ancora il senso comune, alimentato dall'analfabetismo istituzionale del ceto politico e di gran parte del mondo giornalistico. Ma non è affatto questo che è stato conquistato con la Costituzione. Abbiamo al contrario scoperto, all'indomani della Liberazione dal fascismo, che l'onnipotenza della maggioranza può portare, come era avvenuto in Italia e in Germania, al suicidio della democrazia. Giacché la maggioranza, in assenza di limiti costituzionali, può ben sopprimere la democrazia. Non dimentichiamo che sia Mussolini che Hitler andarono al potere con le elezioni, per vie legali, e per vie legali hanno soppresso la democrazia. Fu proprio sulla base delle tragedie dei totalitarismi e delle guerre che le Costituzioni del dopoguerra – quella italiana, quella tedesca, quella giapponese e poi le Costituzioni successive in altri Paesi liberatisi dalle dittature, come in Spagna, in Portogallo e in America Latina – si sono affermate come un «mai più» all'onnipotenza di qualunque potere. E lo hanno fatto attraverso la stipulazione di una serie di principi vincolanti e inderogabili da qualunque maggioranza, come l'uguaglianza, la dignità della persona e i diritti fondamentali.

Ecco, entriamo nel dettaglio dei diritti fondamentali.

Vi sono due classi di diritti fondamentali. In primo luogo i diritti di libertà, che stabiliscono limiti, ossia ciò che la maggioranza non può decidere: il divieto, appunto, di lesioni delle libertà fondamentali (come la libertà personale e le libertà di pensiero, di riunione e di associazione); in secondo luogo i diritti sociali, ossia ciò che la maggioranza non può non decidere, cioè deve decidere; quindi non semplicemente divieti, ma anche obblighi, quelli consistenti nel dovere di produrre leggi di attuazione dei diritti sociali alla sussistenza (come i diritti alla salute, all'istruzione, alla previdenza, all'assistenza). I primi sono aspettative negative, cioè diritti a non lesioni, che impongono alla sfera pubblica un passo indietro a garanzia dell'immunità della persona da indebite costrizioni. I secondi sono aspet-

tative positive a prestazione, che impongono invece alla sfera pubblica un passo avanti, cioè l'obbligo di introdurre le loro garanzie, come la sanità e la scuola pubblica, la previdenza e l'assistenza, che dovrebbero essere gratuite, oltre che dovute e universali.

Si comprende quindi la portata del mutamento di paradigma rispetto non solo al fascismo, per quanto riguarda le libertà che il regime fascista aveva soppresso insieme alla democrazia politica stracciando lo Statuto albertino, ma anche rispetto al vecchio Stato liberale. Nel vecchio modello liberale la legge era la fonte suprema, non essendo concepibile nessuna fonte superiore alla legge e alla volontà legislatrice del Parlamento. Non a caso le leggi fascistissime di Mussolini che fecero a pezzi lo Statuto erano formalmente valide perché validamente approvate dal Parlamento. La rivoluzione del 1948 è consistita nella stipulazione della rigidità della Costituzione, cioè nel principio che una legge ordinaria successiva, con essa in contrasto, non solo non può modificarla ma è invalida e destinata ad essere annullata dalla Corte Costituzionale. Questo vuol dire che i principi costituzionali sono sopraordinati alla legislazione e che la politica non può derogare alla Costituzione ed è obbligata ad attuarla.

Una rivoluzione copernicana.

Sì, il mutamento di paradigma ha introdotto una nuova dimensione della democrazia, che ben possiamo chiamare «sostanziale» dato che ha a che fare non con le forme ma con la sostanza, cioè con i contenuti delle leggi; non con il «chi» e il «come» (il voto, la maggioranza) ma con il «che cosa» delle decisioni, la cui violazione genera l'invalidità delle norme e perciò la loro annullabilità da parte della Corte Costituzionale. I diritti fondamentali, di libertà e sociali, stabiliti dalla Carta sono altrettanti limiti e vincoli cui la maggioranza deve attenersi, in forza del divieto costituzionale di limitare i primi e l'obbligo di attuare i secondi.

Cosa vuol dire, allora, che la sovranità appartiene al popolo, come dice l'art. 1 della nostra Costituzione? Vuol dire che, non esistendo nello Stato costituzionale poteri sovrani, perché sono tutti soggetti alla legge e alla Costituzione, la sovranità appar-

tiene al popolo e a nessun altro. E poiché il popolo non esiste come macro-soggetto ma è l'insieme di tutti noi, la sovranità popolare equivale alla somma di quei frammenti di sovranità che sono i diritti fondamentali – quelli di libertà, quelli politici, quelli civili e quelli sociali – di cui tutti e ciascuno di noi siamo titolari.

I diritti di libertà e quelli sociali hanno lo stesso peso giuridico? La stessa statura?

Certamente. La sola differenza è che i diritti di libertà, consistendo in limiti, sono immediatamente vincolanti, nel senso che qualunque legge con essi in contrasto (per esempio la censura) è invalida e deve essere annullata. Per i diritti sociali, invece, si richiedono leggi di attuazione, cioè leggi che introducano le relative garanzie. Non basta stipulare il diritto alla salute o il diritto all'istruzione perché vengano ad esistenza gli ospedali o le scuole pubbliche e il loro obbligo di curare e di istruire. Sono necessarie leggi di attuazione, cioè le leggi sulla sanità e sull'istruzione che ho sopra ricordato. Per questo possiamo ben dire che tutta la costruzione dello Stato sociale è una costruzione della democrazia.

Sembra davvero una novità dirimpente rispetto al passato.

Una novità che però oggi viene aggredita e dissolta, nel senso che, nonostante la vittoria del referendum costituzionale, la Costituzione è scomparsa dall'orizzonte della politica e stiamo assistendo ad una dissoluzione dello Stato sociale, del diritto del lavoro, cioè delle garanzie dei diritti sociali e dei diritti dei lavoratori conquistati in decenni di lotte. La politica è sempre più subalterna ai mercati e sempre meno alla Costituzione.

Riprendendo la legge che disciplina i patronati del 2001, il primo riferimento è all'articolo 2 della Costituzione. Possiamo commentare le parole utilizzate nel testo, in questo caso la solidarietà?

La solidarietà è un sentimento soggettivo che suppone l'uguaglianza. I «doveri inderogabili di solidarietà politica, econo-

mica e sociale», di cui parla l'articolo 2 della Costituzione, consistono infatti in primo luogo nel dovere di tutti di rispettare le differenze di identità – di sesso, di lingua, di nazionalità, di religione, di opinioni politiche e di condizioni personali e sociali, come dice il primo comma dell'articolo 3 – che fanno di ciascuna persona un individuo differente da tutti gli altri e di ciascun individuo una persona come le altre; in secondo luogo, nel dovere di tutti e soprattutto della sfera pubblica di «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale», come dice il secondo comma del medesimo articolo, che limitano «di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini». Nel primo senso l'uguaglianza e la solidarietà escludono razzismi, nazionalismi e fondamentalismi religiosi; nel secondo senso esse escludono forme di sfruttamento, di povertà e di emarginazione sociale quali sono quelle prodotte da un capitalismo senza regole. La solidarietà allude allora alla lotta di ciascuno e di tutti per i diritti di ciascuno e di tutti. Equivale alla terza parola del motto della Rivoluzione francese, alla fraternità, e perciò al senso civico, allo spirito pubblico, al senso di appartenenza a una comunità di uguali.

Nell'articolo 3 si cita un'altra parola importante: «dignità» (pari dignità sociale).

L'articolo 3 è un articolo fondamentale perché definisce una nozione complessa di uguaglianza che, come ho appena detto, si articola in due principi. Il primo principio è l'uguaglianza formale, che chiamerei anche «uguaglianza liberale», enunciata dal primo comma, laddove stabilisce che tutti sono uguali senza distinzioni di sesso, di lingua, di religione ecc., in forza della «pari dignità sociale» associata a tutte queste differenze e garantita dai diritti di libertà, che sono tutti diritti alle proprie differenze, quali che siano, in quanto fattori costitutivi dell'identità e perciò della dignità della persona. Poi c'è un secondo principio, quello di uguaglianza, che chiamerei anche «uguaglianza sostanziale», enunciato dal secondo comma, che impone la rimozione delle disuguaglianze economiche e sociali, le quali, diversamente dalle differenze, non sono valori ma disvalori; non attengono all'identità della persona ma solo alle sue

condizioni materiali di vita e come tali vanno rimosse o ridotte attraverso la garanzia dei diritti sociali.

Perché nell'articolo 1 si cita il lavoro, si dice che la Repubblica è fondata sul lavoro?

Anche questa è stata una rivoluzione. Nella tradizione liberale il lavoro era squalificato, screditato. Come scrissero perfino Kant e Constant il diritto di voto doveva essere attribuito soltanto a chi avesse qualche proprietà e non dipendesse, come i lavoratori dipendenti, dalla vendita della propria forza lavoro. Questa svalutazione del lavoro viene letteralmente ribaltata dalla nostra Costituzione che al suo primo articolo valorizza il lavoro come fondamento della Repubblica, unitamente all'affermazione della sovranità popolare e quindi al suffragio universale.

Dunque, si ridà valore al lavoro per sostenere il suffragio universale?

L'articolo 1 stabilisce il valore del lavoro. Questa norma viene sempre trascurata, come se fosse un'affermazione retorica. Essa impone invece una specifica garanzia: la dignità del lavoro, che perciò secondo la nostra Carta non è più una merce e come tale non deve essere trattata, bensì il valore fondante della Repubblica in quanto espressione primaria della persona. Tutta la questione dell'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori va impostata a partire da questo supremo principio costituzionale. Quanti hanno voluto sopprimere l'articolo 18 non hanno capito che questa soppressione, al di là dei suoi gravissimi effetti pratici, lede la dignità del lavoro, e lo trasforma in una merce. C'è una frase bellissima di Kant che esprime questa opposizione tra dignità e merce: ciò che ha dignità non ha prezzo, dice Kant, e ciò che ha prezzo non ha dignità. Stabilire che un lavoratore può essere cacciato senza giusta causa dal suo posto di lavoro pagando alcune mensilità equivale a trasformare il lavoratore in una merce, che può essere pagata o sostituita come se fosse una macchina ad arbitrio del padrone, e perciò a negare la sua dignità di persona. È un mutamento di statuto del lavoro.

ratore. Mentre la Costituzione ha fondato sul lavoro la Repubblica, e tutta la legislazione successiva ha fatto del lavoro una dimensione della persona, così superandone la sua vecchia concezione puramente privatistica e contrattualistica e conferendo al rapporto di lavoro una dimensione pubblicistica, il Jobs Act ha compiuto il percorso inverso, producendo una regressione premoderna dell'intero diritto del lavoro.

Il riferimento al lavoro è una novità, ma è anche un'eccezione rispetto ad altre Costituzioni dello stesso periodo.

È vero, questa esplicita valorizzazione del lavoro è un tratto caratteristico della Costituzione italiana. Tuttavia, in tutte le Costituzioni avanzate il lavoro è garantito e tutelato attraverso i diritti. In Italia, negli anni Sessanta e Settanta, in particolare con lo Statuto dei lavoratori, fu costruito un diritto del lavoro tra i più garantisti. Poi, dagli anni Ottanta in poi, si è sviluppata una demolizione progressiva, che ha fatto dell'Italia uno dei Paesi europei più arretrati in materia di lavoro. La demolizione è avvenuta con la precarizzazione dei rapporti di lavoro, completata dall'abolizione dell'articolo 18, che ha significato la fine di qualunque garanzia anche nei rapporti a tempo indeterminato: un lavoratore, infatti, non può difendere i suoi diritti se il suo contratto dura un mese o due mesi e può non essere rinnovato, oppure se può comunque essere licenziato senza giusta causa. Abbiamo insomma assistito a un arretramento all'arbitrio padronale di tipo ottocentesco, quando il lavoratore non aveva diritti.

In più c'è stata una svalutazione scandalosa dei salari. Luciano Gallino ha calcolato che negli ultimi quarant'anni si è prodotto un gigantesco trasferimento di denaro – 15 punti di PIL ogni anno, pari a 240 miliardi di euro – dal lavoro al capitale e alla rendita. Sono stati abbassati i salari e le pensioni, sono cresciuti lo sfruttamento e la precarietà di vita, sono state ridotte le garanzie dei diritti sociali con i tagli alla sanità e all'istruzione. E con la riduzione dei diritti dei lavoratori e dei diritti sociali e con l'aumento della povertà si è altresì prodotta una regressione dell'economia, essendo stata ridotta la produttività individuale e con essa la produttività collettiva.

Spesso il legislatore oggi tende ad escludere i cittadini immigrati da alcuni servizi. A questo punto ci si chiede: il cittadino descritto dalla Costituzione è solo quello italiano?

I diritti sociali sono attribuiti a tutti in quanto persone. E naturalmente anche quelli di libertà. Va peraltro ricordato che la cittadinanza è oggi diventata una categoria equivoca, essendo entrata in contraddizione con il principio di uguaglianza. Da fattore di inclusione è diventata un fattore di esclusione, trasformandosi nell'ultimo privilegio di *status* legato alla nascita e all'identità personale. D'altra parte, in tema di immigrazione non dovremmo mai dimenticare che il diritto di emigrare fu teorizzato come diritto naturale universale nel Cinquecento dal grande teologo e filosofo Francisco De Vitoria, che lo proclamò quale fonte di legittimazione della conquista, quando erano gli spagnoli, gli europei che dovevano legittimare, con lo *ius migrandi*, le loro conquiste e le loro colonizzazioni. Da allora il diritto di emigrare è rimasto una norma fondamentale del diritto internazionale, stabilito anche nella Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948, giacché è servito a legittimare le nostre migrazioni, quando gli europei non si limitavano ad emigrare, ma andavano a conquistare, a depredare, a invadere, a sottomettere e a colonizzare i Paesi poveri.

Oggi quel diritto, che per cinque secoli abbiamo concepito come universale perché serviva a legittimare le nostre guerre di conquista, viene negato a quanti premono alle nostre frontiere spinti dalla fame e dalle guerre provocate dalle nostre politiche. Oggi che la situazione si è ribaltata, e sono le persone che fuggono dai loro Paesi depredati e impoveriti dalle nostre colonizzazioni per venire nei nostri Paesi, l'esercizio di quel diritto si è paradossalmente capovolto nel suo contrario, in un reato, quello di immigrazione clandestina, che fa di questi migranti delle non-persone. È una cosa assolutamente vergognosa.

Lei parla di un diritto che sta alle radici dell'Europa moderna, mentre oggi le migrazioni sono viste come una minaccia all'identità europea.

Infatti l'altro paradosso è proprio questo. Con queste leggi e con queste politiche contro l'immigrazione, l'Italia e l'Europa

stanno negando se stesse. Le destre protestano contro quella che chiamano una lesione della nostra identità culturale da parte dell'eccessiva presenza di immigrati nel nostro Paese. In realtà, ciò che da queste proteste viene leso è la *loro* identità, la *loro* identità razzista, il *loro* falso cristianesimo di facciata, la *loro* intolleranza per i diversi. Mentre, al contrario, sono le politiche contro l'immigrazione – le odierne leggi razziali, i muri, i fili spinati, i respingimenti in mare, la campagna di denigrazione delle navi dei volontari, che hanno salvato migliaia di persone – che stanno negando e distruggendo l'identità politica e morale dell'Europa, quella disegnata dalle carte di identità dei nostri Paesi – cioè le nostre Costituzioni – con i loro diritti e i loro principi di uguaglianza e di pari dignità delle persone solo perché tali.

Oggi l'Europa sta perdendo questa sua identità: non è più l'Europa civile, solidale, dei diritti e dello Stato Sociale, che per decenni è stato un modello di civiltà e di progresso, ma sta diventando un'Europa razzista, chiusa come una fortezza nei propri egoismi e nei propri nazionalismi e sovranismi. L'Unione Europea era nata contro i nazionalismi, contro i razzismi, contro i genocidi. Invece oggi assistiamo a una gigantesca omissione di soccorso: alla morte in mare di decine di migliaia di persone, all'abbandono al freddo e alla fame di quanti si accalcano alle nostre frontiere; alle vessazioni e alle torture cui vengono sottoposti i migranti da noi respinti e segregati nei lager libici o turchi.

Stiamo costruendo un mondo basato sulle disuguaglianze e sulle discriminazioni. A causa dell'odierna globalizzazione senza regole, senza una sfera pubblica alla sua altezza, si è sviluppata una crescita delle disuguaglianze che non ha precedenti nella storia. L'ultimo dato è impressionante: le 8 persone più ricche del mondo hanno una ricchezza pari a quella dei 3 miliardi e 600 milioni più poveri, cioè una ricchezza 450 milioni di volte superiore alla media della metà più povera della popolazione mondiale.

Rawls riteneva che la disuguaglianza massima tollerabile in un Paese civile fosse di 1 a 20, Platone addirittura di 1 a 5, qui è di uno a mezzo miliardo. È una disuguaglianza che provoca non solo milioni di morti per fame, per malattie non curate,

per mancanza di acqua o alimentazione di base o di farmaci salvavita, ma anche, inevitabilmente, violenze, criminalità e terrorismo. Sarebbe un imperativo di ragione, prima che morale, nell'interesse di tutti e non solo dei più poveri e dei più deboli, contrastare queste tragedie con politiche sociali, di inclusione anziché di esclusione.

E invece?

Invece la politica è totalmente assente, afasica, impotente nei confronti dei mercati, tanto quanto è onnipotente nei confronti della società. Questo crollo della politica è anche un effetto della sua crescente distanza dalla società, provocata a sua volta dalla smobilitazione sociale dei partiti, che hanno cessato di essere organi della società e si sono trasformati in gruppi di potere, macchine elettorali gravitanti intorno ai loro capi. Ne è prova la crescita dell'astensionismo che ha ormai raggiunto la metà dell'elettorato. Ma non è solo la quantità del voto che è diminuita. Anche la qualità del voto è cambiata. Si vota per paura, per disprezzo di altre formazioni, per il meno peggio. Stiamo insomma assistendo al crollo della rappresentanza e quindi della vecchia dimensione politica e rappresentativa della democrazia.

La legge dei patronati rimanda anche all'articolo 18 della Costituzione sulla libera associazione.

Ovviamente le forme di associazione più importanti sono quelle dei partiti e dei sindacati. I partiti, secondo l'articolo 49 della Costituzione, sono i luoghi nei quali i cittadini hanno diritto di «concorrere a determinare la politica nazionale». Lo sono stati in passato, ma certamente oggi hanno cessato di esserlo. Gli iscritti contano sempre meno. I leader si confrontano nei *talk show* e i cittadini, anziché concorrere a determinare la politica nazionale, sono ridotti al ruolo di spettatori passivi delle apparizioni e degli scontri televisivi tra leader.

Ebbene, io credo che l'unica possibile anche se improbabile rifondazione della democrazia è oggi la rifondazione dei partiti. Quanto meno dei partiti a sinistra. La destra può permetter-

si di non avere partiti, ma la sinistra senza rappresentanza non può sopravvivere. Questa mancanza di rappresentatività dei partiti è legata alla loro mancanza di democrazia interna.

Io ho sempre sostenuto che regole di democrazia interna, visto come sono ridotti oggi i partiti, dovrebbero essere imposte dalla legge, a garanzia dei diritti politici dei cittadini. La prima regola dovrebbe essere la separazione dei poteri, cioè l'incompatibilità tra cariche di partito e cariche istituzionali anche elettive: per restituire i partiti al loro ruolo di organi della società e non dello Stato; per restituirli al loro ruolo di istituzioni titolari del potere di indirizzo politico quale si manifesta nell'organizzazione del dibattito di base e dei congressi, nella selezione delle candidature e nel chiamare a rispondere gli eletti; per evitare i conflitti di interesse, che si manifestano nelle auto-candidature dei dirigenti e di quanti sono a loro fedeli.

In breve, i dirigenti che si candidano alle elezioni nelle istituzioni dovrebbero lasciare il loro posto ad altri in grado di controllarli. Solo così si ristabilirebbe l'alterità tra partiti e istituzioni rappresentative, tra controllori e controllati, che forma il presupposto della rappresentanza; e i partiti riacquisterebbero credibilità politica e capacità di aggregazione nella società.

Gli articoli 31 e 32 tutelano la famiglia e la salute. Secondo lei questi principi sono stati attuati?

La legge degli anni Ottanta ha introdotto uno dei sistemi sanitari più avanzati del mondo. Ma in questi anni i nostri governi sono stati capaci solo di peggiorarlo. Si sono ridotti gli investimenti, i tempi di attesa sono diventati sempre più lunghi e soprattutto sono stati introdotti questi maledetti ticket che comportano un importo ridicolo rispetto alla spesa sanitaria – appena il 4%, poco più di 4 miliardi di euro su una spesa di oltre 100 miliardi – oltre tutto spesi in gran parte per la mediazione burocratica. Benché si tratti di somme modeste, le persone povere non sono in grado di pagarli, tanto che oggi 11 milioni di persone rinunciano alle cure. È uno scandalo. A mio parere questi ticket sono incostituzionali, perché il diritto alla salute è un diritto universale, come tale gratuito e uguale, che non può essere monetizzato senza negare se stesso.

L'articolo 35 tutela il lavoro, e qui torna il tema dell'articolo 1.

A sostegno della lesione dei diritti sociali e del lavoro viene sempre portato l'argomento dei costi. È una tesi fallace, che deve essere capovolta. L'Italia era un cumulo di macerie nel '45, e grazie a una politica che ha preso sul serio la Costituzione, il principio di uguaglianza, il valore del lavoro e i diritti sociali alla salute e all'istruzione è diventata la quinta o la sesta economia mondiale. Dire che non ci sono i mezzi per garantire i diritti è una scusa ridicola. I mezzi ci sono, l'Italia è un Paese molto più ricco di quanto non sia mai stato in passato, solo che i ricchi sono sempre più ricchi e i poveri sempre più poveri. Contro questa iniquità occorrerebbe applicare seriamente il principio di progressività delle imposte, oggi ignorato e violato.

Perché violato?

Perché non è progressivo né tanto meno giusto un sistema fiscale nel quale l'aliquota massima è del 43% per redditi superiori ai 75.000 euro annui e per redditi milionari. Le ricchezze sterminate, di cui ho sopra parlato, non hanno alcuna giustificazione, né morale, né politica e neppure economica. Non si capisce perché non debbano pagare aliquote più alte, anche oltre l'80 o il 90%, come avvenne negli Stati Uniti ai tempi di Roosevelt e ancora negli anni di Johnson.

L'articolo 38 sull'assistenza sociale mi pare vada a finire nella stessa direzione: continuano a dire che non ci sono i soldi.

Infatti, l'argomento è sempre lo stesso. C'è una vistosa lacuna nel nostro ordinamento. L'articolo 38 prevede che siano «assicurati mezzi adeguati alle esigenze di vita» non solo in caso di «infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia» ma anche in caso di «disoccupazione involontaria». Impone, dunque, l'introduzione di un reddito di cittadinanza. Il cosiddetto reddito di inclusione introdotto da questo governo è una cosa ridicola. Intanto ha una durata limitata a 18 mesi, e quindi non si può definire reddito. In secondo luogo, viene dato a chi è in condizione di povertà estrema, e non a tutti: è destinato a circa 400 mila fami-

glie, pari a un milione e mezzo di persone, quando i poveri sono 8 milioni. Per non parlare della lunga serie di condizioni e di cavilli burocratici da rispettare, una vera impresa per chi è in quelle condizioni. Infine, la quantità dell'aiuto è risibile: 190 euro per i singoli e 380 per le famiglie, ovviamente insufficiente a garantire i minimi vitali.

Possiamo dire che l'articolo 38 è davvero lontano dall'essere attuato?

L'Italia è uno dei pochi Paesi europei, che è privo di questa elementare garanzia della sopravvivenza che oggi, con la crescita della disoccupazione e della povertà, sarebbe più necessaria che mai. Ma io credo che la forma migliore di garanzia della sopravvivenza dovrebbe essere un reddito minimo universale, recuperato con un serio prelievo fiscale. Sarebbe una misura garante della dignità della persona, perché priva di connotati caritatevoli di stigmatizzazione sociale, e che non richiederebbe nessuna limitazione della libertà personale quale quella necessariamente prodotta dai tanti accertamenti e controlli richiesti invece per il reddito di base ai soli bisognosi.

Con universale intende per tutti?

Sì, certo, da finanziare attraverso un prelievo fiscale serio, fino al 90% per redditi altissimi. Ne risulterebbero ridotte le distanze tra i ricchi e i poveri, perché nessuna impresa pagherebbe un salario destinato ad essere tassato al 90%. Oltre un certo limite la ricchezza non ha nessuna giustificazione e, aggiungerei, nessuna utilità. In questi ultimi vent'anni gli stipendi dei manager delle grandi imprese sono decuplicati, raggiungendo milioni di euro l'anno. Sono cifre spaventose, la cui riduzione con il prelievo fiscale è un principio banale di equità. La sola ragione per la quale una simile redistribuzione del reddito sembra un'utopia è che risulta stranamente utopistico porre limiti all'accumulazione della ricchezza.

Come giudicare il fatto che la Costituzione per i diritti sociali non è ancora attuata?

Con l'irrazionalità del sistema politico. Siamo cresciuti sul piano economico grazie alla costruzione dello Stato sociale e stiamo oggi in sostanziale stagnazione e recessione simultaneamente alla riduzione delle prestazioni sociali. La ragione è semplice: le spese nei diritti sociali, nella sanità e nell'istruzione, come ho sopra accennato, sono gli investimenti produttivi primari, senza i quali non c'è possibilità di sviluppo.

Non si potrebbe pensare che invece non si attua oggi perché non è moderna, è stata sconfitta dalla storia, che è andata da un'altra parte?

Sconfitta da chi? La storia è andata da un'altra parte, nel senso che si è affermata la legge del più forte. I ricchi difendono le loro ricchezze sfruttando i più poveri, svalutando il lavoro, infischandosene del fatto che esistono 2 miliardi di persone nel mondo che soffrono la fame, che in Italia la povertà è raddoppiata e i poveri sono passati da 4 a 8 milioni. Tutto questo nei tempi lunghi è fonte di criminalità, di violenza, di insicurezza, di terrorismo. Non a caso i Paesi che godono di maggior sicurezza e benessere sono quelli in cui la diseguaglianza è minore, mentre i Paesi nei quali la diseguaglianza è maggiore sono anche quelli con maggiore criminalità. Insomma, tutto si tiene: i diritti sociali sono il primo investimento produttivo, senza il quale entra in crisi la democrazia ma anche l'economia e la sicurezza.

PARTE SECONDA

La «nostra» Carta e le imposizioni dei mercati globali

Parlando di diritti bisogna sempre guardare lontano, frequentare il futuro, non rimanere prigionieri del passato. E bisogna avere in essi una fede appassionata, magari ingenua, che sostenga lo sforzo di una costruzione dei diritti sempre incompiuta, sempre insidiata dai nemici della libertà.

Stefano Rodotà

Dalle conquiste alla frammentazione delle tutele

Il contesto creato dai valori costituzionali della Repubblica ha dato un grande vigore alla costruzione della rete di servizi sociali del nostro Paese. Nella nuova impostazione, infatti, lo Stato in tutte le sue articolazioni assume un nuovo compito: «rimuovere gli ostacoli di fatto e colmare almeno il divario più pesante» (Carlassare, *op. cit.*). Si tratta di «diritti nuovi, sconosciuti alle prestazioni del passato; diritti a prestazioni da parte dello Stato, delle Regioni, degli enti territoriali minori e di tutte le comunità in cui si aggregano i membri della società civile» (*ibid.*)

Le garanzie assicurate dalla Costituzione anticipavano e prospettavano quelle politiche di welfare che nel trentennio successivo alla guerra furono perseguite in tutta Europa. Dalla culla alla tomba, si diceva in Inghilterra, mentre da noi si lavorava allo Statuto dei lavoratori, si costruivano le basi del sistema pensionistico e di quello sanitario universale. Finalmente il dettato costituzionale prendeva forma, la democrazia faceva i suoi primi passi dopo la lunga dittatura e una guerra sanguinosissima.

Parte da questo presupposto la spinta che ha consentito all'Italia di costruire per la prima volta una fitta rete di tutele pubbliche. E certamente il patronato della CGIL ha giocato un ruolo fondamentale per questa «ricostruzione» dei diritti negli anni in cui si sviluppano le socialdemocrazie europee. Attraverso l'attività legale a tutto campo, che spesso chiama in causa anche la Corte Costituzionale, l'INCA ottiene quelle che sono passate alla storia come vere e proprie «sentenze-riforma»: cioè dei pronunciamenti che diventano paradigma per la legislazione e che rivoluzionano l'assetto legislativo in fatto di previdenza e

assistenza, di infortuni e malattie professionali. Difficile fare una cernita esaustiva di questi interventi, ma sicuramente alcune di queste sentenze costituiscono ancora oggi il punto cardinale nella tutela dei lavoratori e delle lavoratrici.

Oggi quel periodo viene definito il «trentennio d'oro», quasi con un senso di perdita nostalgia. Le battaglie affrontate e vinte nella seconda metà del Novecento in effetti appaiono lontanissime. Il Paese sembra aver innescato una decisa marcia indietro. Come abbiamo letto nelle parole di Luigi Ferrajoli nel capitolo precedente, tra i costituzionalisti di oggi è forte lo sconforto per una sorta di tradimento della Carta. «Non è stato raggiunto l'obiettivo dei costituenti di creare un mondo più umano; di creare un rapporto diverso dei cittadini fra loro e con il potere; di consentire a tutti di vivere una vita dignitosa e di essere parti coscienti della società civile e politica concorrendo alle decisioni comuni».

Se si guarda al passato, con lo straordinario sforzo e coraggio dei Costituenti nella ricostruzione del Paese, e lo si raffronta con la situazione attuale, il bilancio non è certamente positivo, e sempre più negativo appare con il passare del tempo. «La nostra è ancora una società diseguale, e le diseguaglianze crescono anziché diminuire». Parole meste, quelle della costituzionalista Carlassare (*op. cit.*), che denuncia la sostanziale disapplicazione dell'articolo 3 della Carta, oltre che una progressiva riduzione dei diritti sociali, la dissipazione delle risorse per altri scopi. L'inattuazione dei diritti sociali è grave non solo per gli effetti che produce sulle persone, ma anche «per le conseguenze che provoca sul funzionamento della democrazia – continua Carlassare – ostacolando se non addirittura impedendo la partecipazione dei cittadini. In definitiva tutti i diritti costituzionali ne risultano mutilati».

Da questo punto di vista l'evoluzione dei diritti appare su un piano inclinato, che dai «fasti» degli anni Sessanta-Settanta ha poi lasciato scivolare via quei puntelli piantati dai Padri costituenti. Un vento «anticostituzionale» (se stiamo alle parole di Carlassare) che ha ostacolato di volta in volta le azioni per assicurare dignità, uguaglianza, istruzione, salute. Lo spirito del tempo sembra aver cambiato verso, rendendo sempre più problematica l'attività del patronato quale portatore dei diritti co-

stituzionali. Il pessimismo sembra molto diffuso e nel Paese si moltiplicano negli ultimi tempi gli appelli al recupero dello spirito costituzionale.

Il patronato nel nuovo clima culturale

Le ragioni di questo cambio di orizzonte sono molteplici (*deregulation*, sviluppo del capitalismo finanziario, dominio anche culturale del neoliberalismo) e dimostrate da una corposa letteratura. Quello che qui interessa è descrivere il ruolo che il patronato ha assunto in questo «ambiente» politico-ideologico, sempre più indifferente ai richiami costituzionali sui diritti sociali, e la sua capacità di non arretrare sul terreno dei diritti, pur in un contesto culturale sfavorevole, facendo leva soprattutto sul patrimonio di esperienze oramai acquisito.

A questo proposito è utile rammentare come si è arrivati a quel trentennio d'oro ormai da tempo alle nostre spalle. La conquista dei diritti non è stata una passeggiata. Anzi, esattamente il contrario. C'è voluta la «potenza di fuoco» di un'organizzazione capillare e massiccia come quella del sindacato e del suo patronato, per far rispettare quei diritti che la Costituzione metteva alla base della democrazia. È grazie al patronato che gli ambienti di lavoro sono diventati più sicuri; che la salute dei lavoratori è stata tutelata e riconosciuta come bene primario. È grazie all'impegno costante di migliaia di militanti che le famiglie possono vedersi riconoscere sussidi, aiuti e *benefit* da parte dello Stato. È grazie al patronato che i cittadini stranieri hanno avuto accesso a quelle prestazioni di welfare che la Costituzione riconosce a ogni persona, come tutela della dignità individuale, senza alcuna selezione legata all'appartenenza ad un determinato gruppo etnico. L'attività legale portata avanti dall'INCA CGIL è stata un baluardo costituzionale, una forza di resilienza che ha tenuto in vita lo spirito costituente.

Grazie al sindacato e a una generazione di avvocati e magistrati impegnati, il mondo del lavoro è cambiato. E quei risultati non sono andati perduti. Oggi, nonostante i colpi della restaurazione antisociale che si sente montare, la sensibilità sui posti di lavoro è incomparabilmente più sviluppata sui temi

della sicurezza, della salute, e persino dei diritti della famiglia, rispetto a una cinquantina d'anni fa, quando si toccò l'apice del «trentennio d'oro». Lo sostiene, in queste pagine, Raffaele Guariniello, il PM dei processi Eternit e Thyssen. Come lui, anche Beniamino Deidda, ex procuratore generale presso la Corte d'Appello di Firenze, respinge la tesi che ci sia stata un'epoca d'oro ormai archiviata.

Per il magistrato torinese, la Costituzione è stata da subito attaccata dalle forze reazionarie. La spinta «anticostituzionale» è iniziata già settant'anni fa: nulla è stato dato per scontato; nulla è avvenuto soltanto per via istituzionale. Negli anni Cinquanta il mondo del lavoro era oppresso dall'autoritarismo padronale, che negava spazi di democrazia all'interno delle fabbriche. Livio Pepino ricorda (*op. cit.*) come alla Fiat in quegli anni si fossero istituiti dei tribunali di fabbrica, che epurarono circa duemila operai vicini al sindacato (i dati riportati da Pepino sono forniti dalla FIOM Torino). «Nessuno dei licenziati torinesi trovò tutela nella giustizia», osserva il magistrato puntando il dito contro un sistema giudiziario ancora chiuso ai nuovi valori. In quell'occasione soltanto un pretore di Torino dette ragione agli operai, ma la sua sentenza fu capovolta nel giudizio di appello.

Anche la conquista del lavoro stabile fu un processo lungo. Fino agli anni Sessanta il mondo del lavoro non credeva nella tutela legale. «Ci volle la Corte Costituzionale (con sentenza n. 45 del 9 giugno 1965) – scrive ancora Pepino – per mettere in mora il legislatore, vincolandolo ad adeguare la disciplina dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato» con il fine ultimo di assicurare a tutti la «continuità del lavoro», anche attraverso «doverose garanzie e opportuni temperamenti» per quei casi di licenziamento che si potevano configurare «illegittimi o arbitrari». Fu quella sentenza a favorire la legge 604 del 1966 su questa materia; un provvedimento che può ben considerarsi il prodromo dello Statuto dei lavoratori, la legge 300 del 1970.

La conquista dello Statuto ridisegna i rapporti interni al mondo del lavoro e costituisce «una significativa attenuazione delle diseguaglianze» (Pepino, *op. cit.*). Ma quello fu, appunto, il momento più alto. Presto la situazione cominciò a cambiare. Inizia così un'offensiva «contro i fasti garantistici che avrebbero caratterizzato la prima metà del decennio e che vengono de-

scritti come incompatibili con la crisi del sistema economico e la necessità di rilanciare l'economia e l'occupazione» (*ibid.*).

Risalgono agli anni Ottanta i primi interventi legislativi di segno opposto. Il lavoro torna sotto attacco, tanto che Luciano Gallino parla di cittadella dei diritti del lavoro, progressivamente marginalizzata. Inizia il processo che segmenta il mondo del lavoro, espelle gran parte dei lavoratori dai rapporti stabili, favorisce la precarietà senza regole se non l'illegalità, mentre il numero dei morti sul lavoro resta troppo alto. La dignità del lavoro sbiadisce sotto i colpi (o l'alibi) delle crisi economiche che si sono succedute, fino all'ultima del nuovo millennio, da cui l'Italia non è ancora uscita del tutto: si arriva al «sistema voucher», che sembra l'esatto opposto dei principi scritti nella Costituzione. Certo, non siamo alle minacce padronali degli anni Cinquanta. Le imprese hanno fatto passi avanti anche sulla salute e la sicurezza. Ma la solitudine del lavoratore si è andata viepiù affermando.

I diritti scolpiti nella Costituzione subiscono processi di cambiamento come un fiume carsico: emergono e poi tornano in profondità, a seconda dell'andamento dell'economia e della finanza. Il mondo dei diritti «non è pacificato, ma ininterrottamente percorso da conflitti e contraddizioni», scrive Stefano Rodotà (*op. cit.*). Eppure non si finirà mai di chiedere diritti, anche in forme nuove, da una «molteplicità sempre cangiante di soggetti, con una spontaneità e un vitalismo che sarebbero insofferenti di ogni collocazione in un qualche schema istituzionale» (*ibid.*). La lotta per i diritti, secondo Rodotà, è l'unica che si presenta al mondo come in grado di contrapporsi alla legge del mercato. L'impero del mercato «ha sacrificato principi fondativi, in primo luogo quello di eguaglianza, che deve essere ripensato e rimesso al centro dell'attenzione se si vuole ancora perseguire l'obiettivo di democrazia integrale». Insomma, la battaglia per i diritti resta l'unica vera battaglia per la democrazia, e in questo il ruolo del patronato resta in primo piano.

La lotta per allargare i diritti anche a nuovi soggetti è l'ultima frontiera di questo percorso accidentato. È il caso dei migranti, che chiedono con forza di vedere riconosciuta la loro «dignità» di persone libere. Proprio per loro la Costituzione continua a essere un'ancora di salvezza, una garanzia insostituibile.

Non è un caso, osserva Deidda, che i cittadini non abbiano mai voluto modificare le parti fondamentali della Carta. Chi ci ha provato in passato è stato spazzato via perdendo i referendum consultivi.

La Carta resta ancora oggi un punto di riferimento per i tanti che chiedono giustizia. E i diritti costituzionali continuano a disegnare l'orizzonte dell'azione politica e sindacale. Allora il compito che attende oggi chi lavora sul fronte delle tutele potrebbe essere quello di chiedersi cosa significhi «vita dignitosa» per gli anziani, che sono esclusi da Internet e dunque da molti servizi e da gran parte della comunicazione; per i migranti a cui non si riconosce la cittadinanza; per le giovani coppie che non hanno sicurezze di reddito. Il ruolo dell'attività sindacale non cambia; resta quello di riscoprire e ridisegnare gli obiettivi ancora non raggiunti di quei principi di settant'anni fa.

Le garanzie fondamentali ai tempi della globalizzazione

*Colloquio con Vittorio Angiolini**

Corrono i tempi dei voucher, del Jobs Act, del lavoro «agile», di quello «a chiamata», a prestazione, comunque a termine, ma a ciclo continuo come nella grande distribuzione. Non c'è giorno e notte, non c'è fine settimana. Ma non c'è un contratto stabile. Dove è finita oggi la «dignità del lavoro» della Costituzione?

La CGIL come «sindacato dei diritti» e l'INCA come patronato promosso dal sindacato difendono la Costituzione. La Costituzione italiana e altre Costituzioni europee ad essa affini sono, infatti, se non proprio sotto attacco, oggetto di una campagna di discredito, non solo in Italia. Ma non direi che questo dipenda dall'essere queste Costituzioni invecchiate o divenute inattuali, nel loro impianto complessivo.

La riprova ne è che ad essere posto sotto attacco, e fatto oggetto di discredito, è primariamente un aspetto di queste Costituzioni, il quale è invece, come si vedrà, importante, calzante alle società europee e occidentali, oggi come forse mai lo è stato, e cioè l'aspetto della garanzia di diritti civili, socio-economici e politici alla stregua di diritti fondamentali, da estendere a tutte le persone universalmente e su di un piede di eguaglianza.

Che la garanzia di questi diritti fondamentali venga oggi rimessa in discussione come caratteristica essenziale del costituzionalismo europeo e occidentale (a ciò anche gli USA di Donald Trump stanno dando impulso) è del tutto sorprendente da una pluralità di punti di vista.

* Professore di Diritto costituzionale all'Università degli Studi di Milano.

In primo luogo, perché, sebbene con espedienti interpretativi si sia cercato di svilire questo dato, i diritti fondamentali civili, economico-sociali e politici sono stati, soprattutto dopo il crollo del «muro di Berlino», in Europa ma anche nel resto del mondo, al centro della normativa di matrice politica, e non solo della giurisprudenza delle Corti, al livello nazionale e sovranazionale. Ne sono testimonianza l'elaborazione della Carta dei diritti fondamentali di cui a Lisbona si è sancita l'efficacia vincolante propria dei Trattati UE, nonché le riforme attuate presso il Consiglio d'Europa, quanto alla Convenzione dei diritti dell'uomo e quanto alla Carta sociale.

Ma le critiche che colpiscono la garanzia dei diritti fondamentali sono sorprendenti, in secondo luogo, poiché quella che chiamiamo «globalizzazione», e che come tendenza è in atto da molto tempo, nella sua oggettività anche solo intuitivamente dovrebbe sollecitare, e non deprimere, l'urgenza di rendere effettivi diritti universali ed eguali per tutte le persone, al di là di frontiere, cittadinanze e nazionalità distinte.

Nella sua oggettività, la globalizzazione, o internazionalizzazione, può riassumersi nella circostanza che persone e cose, per il sopraggiungere di inedite innovazioni scientifiche e tecnologiche, sono in grado di circolare sul pianeta, ovvero comunque di essere in comunicazione tra loro più facilmente e con maggiore rapidità e continuità. Il che, sia in vista del confronto tra diverse culture sia in vista degli effetti degli spostamenti sulle persone riconducibili alla globalizzazione, dovrebbe incentivare la ricerca di diritti che valgano per tutti.

La Costituzione «regge» l'impatto dei grandi gruppi multinazionali, come Amazon e Ikea?

Quella che si oppone correntemente al costituzionalismo dei diritti fondamentali è una rappresentazione delle questioni in campo che ci pare plausibile perché ci viene incessantemente ripetuta, ma che logicamente e storicamente è da dibattere. In genere, lasciando da parte i catastrofisti, per i quali la perdita di autorità degli Stati-nazione sarebbe un guasto irreparabile e che promette solo rovina, si assume, dai più, che i diritti fondamentali non si potrebbero assicurare se non si dà priorità su-

gli stessi ai «doveri», e dunque ad un «bene comune» (pudicamente si omette di riferirsi alla figura consunta dell'«interesse generale»), che poi si sostanzierebbe in una sorta di superdiritto allo «sviluppo economico», di cui le imprese e i mercati sarebbero ovviamente i depositari.

Non c'è qui da dibattere teoricamente su simili astrazioni dottrinali, ma c'è da prendere atto che esse stanno producendo, nel nostro pensare e nel nostro agire, una singolare stortura: poiché, in nome dello «sviluppo economico» come «bene comune», tutto quanto vogliono le imprese e quella entità, non meglio definita, che è stata battezzata mercato, diventa automaticamente prevalente, quasi alla stregua di una realtà invincibile perché di natura, con ripercussioni sui diritti fondamentali delle persone; detti doveri sembrano tali da convincerci, al di là di ogni capriola dottrinaia, dell'identificazione tra «bene comune» e «sviluppo economico», messo in mano ad imprese e mercati, ma è un falso.

Per non andare troppo lontano, prendiamo l'esempio noto del lavoro precario, ormai diffusissimo, in Italia come in Europa. Il lavoro è per la Costituzione italiana non solo un diritto fondamentale ma anche un dovere (artt. 4, 35 e ss.); per i Trattati e il diritto derivato dell'Unione Europea, la modalità normale con cui lavorare è a tempo indeterminato; mentre infine la Carta dei diritti fondamentali UE e la Carta sociale europea sanciscono l'esigenza di una protezione effettiva dei lavoratori dal licenziamento ingiustificato. Questo quadro normativo, per sé per niente equivoco, viene anche qualche volta richiamato in modo risoluto: come in ultimo è accaduto, tra l'altro, con la sentenza della Corte di Giustizia europea sul precariato scolastico italiano, frutto dell'impegno anche e proprio della CGIL.

Eppure, se si va ad indagare che seguito hanno ricevuto in Italia i limiti al precariato scolastico dati dalla Corte europea, si scopre subito che quei limiti sono stati intesi riduttivamente, anche dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione; si è persino udito, dalla Suprema Corte, che, per tacitare chi è stato fatto lavorare illegittimamente da precario per anni e anni, basti offrirgli, quale unica tutela, una mera *chance* di partecipare ad un concorso. Il che è in linea con quanto è avvenuto nella legislazione italiana, in una misura che è impressionante anche

al cospetto di altre esperienze europee, nel moltiplicare le forme del lavoro temporaneo e precario nonché, a coronamento, nell'ampliare quella che da taluni, apertamente, è qualificata come libertà di licenziare.

Il punto che preme di sottolineare, peraltro, è che chi pure rivendica che la maggiore tutela accordata alle imprese (e ai mercati), in un regime di accentuata concorrenza economica, servirebbe a garantire lo «sviluppo» come «bene comune», ci dà una rappresentazione manifestamente fasulla. La libertà di disciplinare unilateralmente il rapporto con i lavoratori, anche quanto a durata, e ancor meno la libertà di licenziare, non sono affatto un toccasana per le imprese né, tantomeno, sono un attributo naturale dell'attività imprenditoriale.

Non può certo dirsi, benché non sia raro il sentirlo, che, in ossequio allo «sviluppo economico», ciò che altrimenti sarebbe lavoro precario assuma d'incanto il valore della «flessibilità», come valore positivo che premia l'impresa. Il lavoro precario resta tale anche se cambia nome, e a mano a mano che aumenta il potere datoriale sul rapporto di lavoro, la sua durata e il licenziamento – non soffrendo più tale potere il vincolo giuridico del dover essere ancorato ad esigenze obiettive della produzione – la sedicente «flessibilità» diventa fattore di danno, oltre che per i lavoratori, per la stessa qualità delle imprese, dei diritti della concorrenza e del mercato. Non foss'altro perché il lavoro precario è, per definizione, un lavoro adatto allo svolgimento di mansioni semplificate, che deprime le esigenze formative e l'esigenza di acquisire esperienza del lavoratore; sino a poter mettere in discussione lo stesso funzionamento unitario della compagine produttiva.

Sotto questo profilo, la riforma italiana del cosiddetto «Jobs Act» è esemplare. Questa riforma, per quel che ora preme, è consistita nell'abbattere ulteriormente per i nuovi assunti la tutela di fronte al licenziamento, già impoverita per tutti i lavoratori dalla pregressa «legge Fornero». Con l'effetto immediato che, tra due lavoratori i quali lavorano fianco a fianco con la stessa mansione, l'uno avrà un rapporto di lavoro più stabile esclusivamente per l'aver maggiore anzianità di servizio. Non c'è chi abbia spiegato come, concretamente, una tale disparità di diritti, che solo allarga la discrezionalità del potere di licen-

ziare del datore di lavoro in relazione ad un criterio arbitrario, possa giovare alla produzione, all'impresa o al mercato, anziché alimentare non solo la divisione tra lavoratori, ma anche il disimpegno dei non garantiti. Questa spiegazione non è stata data, perché non c'è. L'unico reale significato di una riforma come il «Jobs Act» è di fare dell'abbattimento dei diritti dei lavoratori un elemento essenziale dell'interesse economico e della concorrenza tra imprese. Il che, tuttavia, non ha proprio niente di naturale o di necessario, ed è solo una scelta politica di dubbia efficacia.

Siamo arrivati persino al dibattito sul braccialetto da imporre ai dipendenti di Amazon. A prima vista un fatto grave, eppure dalle reazioni non si avverte un allarme adeguato. Che ne pensa?

La precarietà del lavoro, frutto della scelta legislativa di consentirla e incentivarla, ha riflessi su tutta la società, con una portata che, in prospettiva, può divenire dirompente; anche perché, oltre al resto di cui si è detto, il rapporto precario, la cui prosecuzione dipende da valutazioni datoriali del tutto discrezionali e incontrollate, impedisce al lavoratore quel minimo esercizio di diritti individuali che egli deve avere non solo per esercitare i diritti sindacali collettivi, ma per poter fronteggiare il datore di lavoro a testa alta, conservando la propria dignità di uomo nel lavorare. Le vessazioni che non di rado vengono denunciate a carico di imprese di vaste proporzioni, come quelle derivanti da forme automatizzate di controllo delle prestazioni lavorative (telecamere o altri congegni), sono solo l'effetto, da attendersi, dell'aver rimesso la conformazione del rapporto di lavoro, e la sua durata, nelle sole mani del datore-imprenditore.

La precarietà del lavoro, senza che si debba su questo indugiare ulteriormente, è insomma un'autentica piaga sociale, il cui propagarsi non solo minaccia la coesione e la solidarietà, ma rende persino arduo misurare lo stato di salute della società e dell'economia secondo i parametri più consueti: ad esempio, dopo il «Jobs Act», i dati statistici sui nuovi assunti a tempo indeterminato, che il governo italiano ha sbandierato come un segnale di successo della riforma, sono sostanzialmente svuotati

di senso; poiché questi nuovi assunti sono a tempo indeterminato solo per modo dire, essendo per essi vanificato ogni effetto deterrente all'essere illegittimamente licenziati. In realtà, il guaio più grande dell'attuale fase storica, in Italia, è proprio nelle difficoltà che si incontrano nel rendere riconoscibili, e denunciare, non semplici ingiustizie ma appunto piaghe sociali, prassi e comportamenti che finiscono per degradare i rapporti sociali nel loro insieme.

Un altro esempio, clamorosamente sottostimato, ne è il trattamento dato agli stranieri che giungono in Europa e in Italia. Lo sguardo dei commentatori e dei media è attratto, ossessivamente, dall'emergenza che nasce dall'incapacità europea, e non solo italiana, di governare i flussi dei migranti, riconoscendo che non si tratta di un fenomeno passeggero bensì di una ripercussione pressoché inevitabile di internazionalizzazione e globalizzazione delle comunicazioni, dell'informazione e dei movimenti di cose e persone. Ma, nel concentrarsi sugli interrogativi sulla selezione dei migranti, sovente si dimentica che proprio a chi è arrivato o arriva in Europa o in Italia legittimamente, in conformità alle regole che gli europei e gli italiani hanno imposto, abbiamo preparato un futuro irto di insidie e iniquità.

Si pensi anche solo ai diritti politici di chi in Italia regolarmente soggiorna. Gli stranieri regolarmente residenti in Italia, al 1° gennaio 2017, erano 5.047.028 (fonte: ISTAT), e dunque intorno all'8,3% della totalità della popolazione. Tra questi, 3.714.137 persone, in quanto di provenienza extracomunitaria, sono escluse da qualunque diritto di partecipazione democratica in Italia, quand'anche regolarmente soggiornati da più di cinque anni. Mentre gli altri stranieri, in quanto cittadini dell'Unione Europea, hanno, se residenti in Italia non importa da quanto tempo, solo diritto di voto nelle elezioni politiche comunali. La democrazia italiana, in base ad una singolarissima lettura dell'art. 48 della Costituzione, esclude dunque in partenza dalla partecipazione a deliberazioni legislative e pubbliche più dell'8% di coloro i quali andranno assoggettati e saranno vincolati da quelle deliberazioni, in quanto in Italia stabiliti.

Non è esagerato, in una situazione come questa, discorrere di menomazione del principio democratico del suffragio universale; la quale menomazione, si badi, proprio per il fatto di

colpire i diritti fondamentali politici di un novero assai ampio di persone, che vivono e lavorano in Italia magari da anni e anni, non può non avere effetti ingiustificatamente discriminatori generalizzati, anche di carattere sociale. Giacché chi è privo del voto, in politica, non ha ragione di essere ascoltato; chi non vota, anche e proprio in un Paese democratico, diventa invisibile, anche quanto alla garanzia dei diritti, dapprima in politica e quindi nella società.

Ci sono tanti effetti discriminatori delle decisioni legislative e amministrative dei corpi democratici italiani, che accogliamo come normali, perché colpiscono stranieri democraticamente resi muti, ma che, a fare un minimo di attenzione, ci possono apparire in tutta la loro incongruità. Voglio solo menzionare la pervicacia con cui i governi e i Parlamenti, succedutisi negli ultimi dieci anni in Italia, hanno deliberato di riservare ai cittadini italiani, al massimo aprendo ai cittadini europei o agli stranieri lungosoggiornanti, gli aiuti economici alle famiglie per la nascita dei figli (cfr. «bonus bebè» e simili). La CGIL e l'INCA si sono battute spesso per l'estensione di queste misure, anche in sede giudiziaria, e per lo più con successo. E ciò non per caso. Giacché, a prestare un minimo di attenzione, non solo quando si aiutano i bambini non c'è ragione di distinguerli per la nazionalità o la cittadinanza, ma, facendo una tale distinzione, si finisce per tramutare l'aiuto alla nascita in un incentivo a promuovere una «stirpe» (speriamo non una «razza») italiana o europea, come prevalente su altre.

La CGIL, e nell'ambito dei compiti suoi propri l'INCA, hanno condotto in questi anni tante battaglie per i diritti fondamentali, in sedi giudiziarie e politiche, talora dovendo faticare anche per risultati che avrebbero dovuto essere scontati; basti ricordare come, di recente, per rimuovere l'abnorme balzello imposto agli stranieri per l'ottenimento dei documenti di soggiorno, si sia dovuti giungere sino alla Corte UE, per far valere le norme europee, e poi percorrere, in Italia, tutti i gradi della giustizia amministrativa, per poter vedere applicate le statuzioni comunitarie.

Qual è il contributo del sindacato nell'attuazione dei principi costituzionali?

Le strade della lotta per i diritti fondamentali sono ancora troppo strette e, nel contempo, è urgente percorrerle. Poiché, come suggeriscono gli esempi del lavoro precario e della disciplina dell'immigrazione a cui si è accennato, la tutela dei diritti fondamentali è disattesa per aspetti macroscopici anche dai corpi politici democratico-elettivi, in Italia ma anche altrove, e questo porta dritti al rischio di imbarbarimento della società, ad un acquietarsi degli individui e dei gruppi sociali al compiersi dell'ingiustizia e dell'oppressione, come se si trattasse di fatalità.

Sotto questa angolazione, si comprende bene il perché, incrementando ulteriormente la propria iniziativa programmatica sui diritti fondamentali, la CGIL abbia fatto un salto in avanti ricorrendo a strumenti politico-istituzionali che il sindacato solo eccezionalmente aveva provato ad utilizzare in passato: come è accaduto con la traduzione della «Carta dei Diritti universali» dei lavoratori in progetto di legge popolare e nel proporre referendum. Non ci si può nascondere che queste iniziative, benché alimentate dalle firme di milioni di persone e, pertanto, aventi un sicuro radicamento sociale, abbiano incontrato, presso la politica come ufficialmente interpretata dai partiti in seno a Parlamento e governo, diffidenze e resistenze, le quali sono sfociate, almeno per i referendum, in reazioni e comportamenti controvertibili dal punto di vista della democraticità (come attestato, per il referendum sui «voucher», dal pronunciamento della Corte di Cassazione).

Giusto queste diffidenze e queste resistenze, peraltro, possono essere il segno che è corretta l'impostazione impressa dalla CGIL alla lotta per i diritti fondamentali. Se e fin quando la politica dei partiti continuerà a rendere più fragili i diritti fondamentali, lasciandone sguarnita la società con riflessi di enorme rilievo, quali quelli della precarietà del lavoro o del regime dell'immigrazione, è chiaro che i diritti fondamentali stessi dovranno essere difesi altrimenti, riaffermandone la pratica e la tutela effettiva direttamente nei rapporti sociali; con una lotta politica per i diritti per così dire porta a porta, quale quella che va affiorando in Italia e in Europa. E non c'è organizzazione più adatta di quella sindacale, in quanto nata per la tutela collettiva dei lavoratori dall'oppressione, a sostenere una lotta sociale, prima ancora che politica, per i diritti fondamentali.

PARTE TERZA

L'attività legale dell'INCA alla prova
della Consulta e delle Alte Corti

I diritti «parlano», sono lo specchio e la misura
dell'ingiustizia, e uno strumento per combatterla.

Stefano Rodotà

Le sentenze-riforma

L'attività legale del patronato è stata massiccia e ha accompagnato l'emancipazione dei lavoratori italiani da una situazione di sudditanza, di minorità umana che negli anni Cinquanta ancora si registrava in molti posti di lavoro. Si può dire che il patronato della CGIL abbia contribuito a riaffermare quel principio di dignità che la Carta ha previsto come pilastro della Repubblica democratica. Molti i verdetti della Corte Costituzionale sollecitati dai legali dell'INCA.

Tra le «sentenze riforma» si può sicuramente annoverare quella che ha introdotto nella legislazione nazionale *il sistema tabellare misto (s. n. 179 del 1988) delle malattie professionali*, con cui si è superato il valore tassativo della indennizzabilità delle sole patologie inserite nelle tabelle INAIL, allargando le tutele assicurative ad altre malattie non contemplate nella lista. Con quel verdetto, i magistrati hanno dichiarato l'illegittimità costituzionale, sulla base dell'articolo 38 della Carta, dell'articolo 3 del d.p.r. n. 1124/1965 nella parte in cui non prevede che l'assicurazione INAIL possa coprire anche malattie diverse da quelle comprese nelle tabelle allegate. Una vera rivoluzione rispetto agli schematismi del passato, che lasciavano troppi «vuoti» nelle coperture assicurative.

Sono passati trent'anni da quella sentenza e l'attuale contesto, accompagnato da una successione di modifiche legislative su salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, ci consegna un quadro di luci e ombre. Oggi, affrontare una causa legale di riconoscimento di una malattia professionale è diventato costoso ed

espone i lavoratori al rischio di dover pagare anche le spese legali in caso di soccombenza.

L'evoluzione della società e delle norme processuali invitano oggi a una riflessione sulla reale adeguatezza degli strumenti normativi rispetto alla possibilità di un'efficace azione di prevenzione e di un'estensione delle tutele per i lavoratori e le lavoratrici infortunati e tecnopatici.

Sulla tutela della salute negli ambienti di lavoro e il riconoscimento delle malattie professionali, *la legge n. 257 del '92 segna uno spartiacque*, con la messa al bando dell'amianto, dopo quasi un ventennio di battaglie legali dell'INCA a fianco dei lavoratori del gruppo Eternit di Casale Monferrato. Tra il 1970 e il 1980 sono morte migliaia di persone, non soltanto lavoratori dipendenti, ma anche cittadini comuni, che hanno avuto la sfortuna di respirare loro malgrado la fibra killer, dispersa sul territorio da quella poi definita la fabbrica della morte. Una vicenda drammatica che ha portato ad un processo di portata storica prolungatosi fino ai giorni nostri (ancora è in corso il secondo procedimento Eternit *bis*).

Nelle aule giudiziarie di Torino è il procuratore Raffaele Guariniello a mettere alla sbarra i vertici aziendali, il magnate svizzero *Ernest Stephan Schmidheiny* e il barone belga *Jean Louis Marie Ghislain De Cartier De Marchienne*, per disastro ambientale e a ottenere, nei due gradi di giudizio, condanne e indennizzi milionari. Tuttavia, i due imputati, di cui uno nel frattempo deceduto, saranno successivamente purtroppo graziati dalla prescrizione dei reati ordinata dalla Cassazione nel 2015, che ha assunto un'interpretazione diversa da quella espressa dai tribunali di merito sulla decorrenza del disastro, pur confermando le responsabilità degli imputati. «Non è un'assoluzione, le nostre tesi sono tutte confermate», commentava allora il procuratore Guariniello. Di quella drammatica vicenda restano ancor oggi gli strascichi di un secondo processo Eternit e i tanti processi analoghi ancora in corso che coinvolgono altre aziende.

In quella battaglia fu la Camera del Lavoro di Casale Monferrato a giocare un ruolo centrale. Dagli anni Ottanta l'iniziativa sindacale si concentra sul riconoscimento delle malattie professionali, causate dall'esposizione all'amianto, con centinaia di cau-

se all'INAIL che opponeva forti resistenze. Nel 1986, grazie al lavoro del patronato INCA CGIL, si riconosce l'origine occupazionale del mesotelioma pleurico, il cancro d'amianto che non lascia scampo, e la chiusura per fallimento dello stabilimento Eternit è la naturale, quanto dolorosa, conclusione (con la perdita dei posti di lavoro) di quella vertenza. Sei anni più tardi, la stessa legge che aveva introdotto il divieto di produzione e di commercializzazione dell'amianto riconosce benefici previdenziali ai lavoratori che erano stati esposti.

Nella previdenza *un traguardo importante viene raggiunto nel 1989*, quando il patronato ottiene che venga liquidato il trattamento di pensione più favorevole, nel caso in cui la pensione volontaria possa costituire un danno al reddito del pensionato (sentenza della Corte Costituzionale 307 del 1989). Poco più tardi, nel '94, arriva la sentenza che riconosce la cosiddetta «cristallizzazione delle pensioni minime», ovvero il diritto a mantenere più pensioni pur avendo un'integrazione al minimo, fino al riassorbimento di queste ultime negli aumenti derivanti dalla perequazione automatica. Sempre verso la fine degli anni Ottanta arriva una conquista che ha un valore epocale: l'estensione anche al padre dell'astensione obbligatoria dal lavoro in caso di malattia della madre. Il procedimento presso la Corte Costituzionale fu attivato dalla pretura di Milano (*ex* articolo 700 del codice di procedura civile, cioè tutela urgente dei diritti) a cui si era rivolto un lavoratore che aveva perso la moglie deceduta durante il parto e che chiedeva di poter assistere il neonato. In quella occasione il giudice che si rivolge alla Corte Costituzionale si appella al principio di uguaglianza, sancito dall'articolo 3, sia per il genitore che per il bambino.

Sul proscenio dei diritti si affacciano prepotentemente e sempre più numerose le richieste di un *allargamento delle tutele in favore dei cittadini migranti*. Sono moltissime, infatti, le iniziative giudiziarie promosse dall'INCA (molte ancora in corso). Tra queste, vanno sicuramente citate le sentenze del TAR e del Consiglio di Stato che hanno imposto, più di dieci anni fa, l'annullamento dell'obbligo della «Carta di soggiorno» per l'assunzione di cittadini stranieri. Sul tema delle limitazioni legate al

possesto o meno del permesso di lungo periodo (ex Carta) si è espressa anche la Consulta, riconoscendo il diritto all'indennità di accompagnamento a una cittadina albanese sprovvista del documento. La base giuridica di quei pronunciamenti è stato il continuo richiamo all'articolo 3 della Costituzione, ovvero il pilastro dell'idea di uguaglianza e di non discriminazione.

Va detto che sui migranti la magistratura ha mostrato spesso una forte sensibilità. Grazie ai suoi interventi, anche basati sulle disposizioni delle convenzioni internazionali e sulle direttive dell'Unione Europea, sono state incrinata alcune significative «misure bandiera» della legge Bossi-Fini, il cui intento era quello di portare alla costruzione di una società divisa in due categorie, quella di serie A riservata agli autoctoni e l'altra di serie B. Oggi sono sempre più frequenti i verdetti a favore di una effettiva equiparazione dei diritti. Una delle ultime conquiste dell'INCA è stata il riconoscimento del premio alla nascita (800 euro *una tantum*) anche alle mamme migranti prive di permesso di soggiorno di lungo periodo. La condanna per l'INPS, che aveva arbitrariamente introdotto quel vincolo, è stata considerata una «condotta discriminatoria», ovvero una lesione del principio di uguaglianza.

Ma non si può concludere il capitolo sui diritti dei migranti senza citare la *sentenza della Corte di Giustizia europea (CEDU) del 2 settembre 2015* (vedi in documentazione l'allegato n. 3), con la quale è stato imposto allo Stato italiano di annullare il decreto dei Ministeri dell'Interno e dell'Economia del 6 ottobre 2011, che introduceva una sovrattassa per il rinnovo e il rilascio dei permessi di soggiorno, considerandola «sproporzionata» e di «ostacolo alle finalità della direttiva europea 2003/109/CE».

Non solo previdenza. Mezzo secolo di cause nei ricordi di Rosa Maffei*

«Non abbiamo un tracciato, una fonte documentale organizzata che consenta di ripercorrere sistematicamente le sentenze della Corte Costituzionale riconducibili ad iniziative promosse dall'INCA, nazionale o territoriale». Rosa Maffei, per lunghi anni avvocato del patronato della CGIL, parte da questa premessa metodologica: va un po' a memoria, un po' seguendo i documenti del suo archivio, costruito in una trentina d'anni di attività per il patronato. Un impegno per forza di cose incompleto.

Dal suo racconto, che procede scartabellando tra i faldoni delle sentenze della Corte promosse dagli uffici legali del patronato dagli anni Cinquanta in poi, emerge una linea interrotta, una cesura, un prima e un dopo. Il ruolo dell'INCA, nella intensa attività di sollecitazione della Consulta per ottenere un progressivo adeguamento della legislazione sociale al dettato costituzionale, si è modificato nel tempo; ha cambiato necessariamente di passo dovendosi adeguare alle oscillazioni rilevabili nella giurisprudenza costituzionale tra misure di austerità e diritti sociali.

Va da sé che gli obiettivi raggiunti nella storia passata in fatto di ampliamento di tutele, anche attraverso alcune sentenze lontane nel tempo ma diventate iconiche – si pensi alla sentenza per lungo tempo definita solo con un numero, «la 179» (quella che ha introdotto in Italia il sistema tabellare misto per il riconoscimento delle malattie professionali) – sono frutti germinati da un'intelligenza collettiva. «Si ricollegano, infatti – spiega

* Legale del patronato INCA-CGIL.

l'avvocato –, a fattori diversi, coincidenze di fatti diversi, alla perseveranza nell'impegno, all'audacia nutrita di forti tensioni ideali, che trovavano ampia corrispondenza nell'orientamento prevalente della magistratura di quegli anni. Il tutto tenendo a mente le scansioni temporali delle diverse fasi e la periodizzazione che generalmente gli studiosi prospettano con riguardo alle espansioni e alle regressioni dovute al ciclo economico, ai processi dei rapporti con la UE, alle crisi di bilancio». Dunque, quei traguardi sono esiti di dinamiche complesse, di atteggiamenti culturali, sociali e giuridici, che per lungo tempo hanno trovato nel patronato uno dei principali agenti propulsivi.

Dalle «scelte ardite» al freno imposto dalla crisi

I percorsi costituzionali sono mutati con il passare degli anni, in sintonia con il mutare delle condizioni, soprattutto economiche, del Paese. Gli inizi furono carichi di impegno e di audacia, speranze e idealità. «Nei primi anni era diffusa una forte tensione, che portava a tentare l'estremo, anche mettendo nel conto che in assenza di fondate ipotesi interpretative della norma ritenuta illegittima al giudice del merito potesse prospettarsi anche solo una questione di costituzionalità – continua Maffei –. Scelte ardite, queste, alle quali corrispondeva in prevalenza nella magistratura ordinaria una consapevolezza del ruolo e della funzione di immissione dei valori costituzionali in tutte le norme dell'ordinamento preesistente, e in particolare in quelle riguardanti i diritti sociali».

Il quadro attuale appare lontano dalle «scelte ardite». Maffei parla di «autocensure inconsapevoli o, meglio, autonormalizzazioni». Il cambiamento è dovuto a cause diverse. Prima di tutto un significativo allentamento della rete organizzativa territoriale e del progetto condiviso tra i soggetti dedicati alla tutela dei diritti sociali in sede giudiziaria. «Negli anni Settanta agivano personalità forti, valorosi difensori delle istanze sindacali e di patronato, giuristi e avvocati, che si avvalevano di un prestigioso luogo di elaborazione dottrinale quale era la *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza sociale* – continua il legale –. Ma, va detto, questo prezioso ruolo era favorito ed esaltato da

fattori predisponenti: gli operatori del diritto del tempo potevano avvalersi, quanto al merito, di competenze tecniche di alto profilo tra i funzionari del patronato dedicati al versante amministrativo del contenzioso e, sul piano organizzativo, si giovarono di un'accentuata centralizzazione delle funzioni decisionali oltre che di una capacità attuativa univoca e coesa. E inoltre la funzione di rappresentanza nelle aule di giustizia era demandata a un ristretto numero di avvocati, selezionati e competenti, che vivevano con coraggio, dedizione ed esclusività il loro impegno in totale adesione ai valori propri della CGIL. L'attività legale era vissuta dunque come prosecuzione di una tutela in sede amministrativa».

Contemporaneamente subiva un progressivo mutamento anche il quadro generale. Si cominciò ad assegnare agli orientamenti della Corte di Cassazione una rilevanza di precedente sempre più vincolante, con l'obiettivo di perseguire l'uniformità della giurisprudenza. In questo contesto, le dissonanze e la possibilità di perseguire strade diverse da quelle definite dalla giurisprudenza di legittimità (alimentata da un'adesione formale al precedente) ha dato luogo a esiti davvero deludenti su tante questioni estremamente sensibili per i lavoratori e per i pensionati. «Contrastare il precedente giurisprudenziale per favorire un ripensamento e così modificare la rotta dell'interpretazione significa ora affrontare impervie e rischiose scelte – osserva Maffei –. Così è stato, ad esempio, per il contenzioso in materia di benefici previdenziali da esposizione all'amianto. Un contenzioso che ha favorito indirizzi interpretativi di carattere per certi versi 'creativi', che hanno via via integrato le disposizioni contenute in quella originaria di legge con il fine di contenere, arginare le domande azionate.

Numerosissime vicende giudiziarie hanno avuto esiti inizialmente imprevedibili, dolorosamente imprevedibili, in cui il diniego del beneficio è stato definito da pronunce di rigetto delle domande in ragione non solo dell'insufficienza dell'esposizione, ma soprattutto del tempo intercorso tra la domanda amministrativa e la data di avvio dell'azione giudiziaria, tra la data, indefinita, di insorgenza del diritto al beneficio e quella della richiesta agli enti, in una ridda di fattispecie che il sistema ha cinicamente inteso definire con le regole della prescrizione e

della decadenza, replicate secondo criteri restrittivi e penalizzanti per i lavoratori esposti».

Ruolo centrale nel fiaccare la propensione a far valere i diritti in sede giudiziaria ha rivestito per gli assicurati e pensionati la prospettiva di poter essere condannati al pagamento delle spese di giudizio in caso di soccombenza. L'integrale protezione di questi soggetti, quali figure deboli del processo, è venuta meno. «L'introduzione della condanna alle spese secondo il reddito calcolato rispetto all'intero nucleo familiare e non al singolo, circostanza questa che drena molto di più la domanda – spiega ancora l'avvocato – ha indebolito molto la capacità di resistere e far valere in sede giudiziaria l'illegittimità di una norma ritenuta meritevole del vaglio di costituzionalità e dunque di tentare la causa. Stessa rischiosa scelta ove la questione controversa non sia coperta da una interpretazione consolidata o non abbia ancora provocato soluzioni univoche o infine ove fondatamente possa essere tentato un mutamento, in astratto sempre possibile, della giurisprudenza prevalente oppure, infine, ove la norma presenti aspetti di illegittimità mai esaminati dalla Corte Costituzionale».

«Oggi – spiega ancora Maffei – l'espressione spesso ricorrente del 'tentare' la causa, non è più utilizzabile per gli operatori di patronato e per gli avvocati, tenuti a sottrarre al rischio processuale le figure economicamente deboli che potrebbero inconsapevolmente rimanere coinvolte». Per di più la fascia di reddito prevista per gli esenti è tanto bassa che è sufficiente avere un lavoro regolarmente retribuito per dover pagare. Un operaio che voglia far valere, ad esempio, il diritto all'indennizzo per una malattia da lavoro rischia la condanna alle spese; e di conseguenza il contenzioso, proprio su questi aspetti vitali, è andato scomparendo.

Per invertire la rotta nel futuro sarà necessario pensare di mettere in campo iniziative di rafforzamento, anche con strumenti assicurativi e di solidarietà di gruppo, ma finché non si elimina il rischio processuale in termini economici, e addirittura il rischio di licenziamento, non sarà facile recuperare il terreno perduto nell'attività di tutela. Si è arrivati anche a quello, al rischio di perdere il lavoro. «Certamente – insiste Maffei –, Se, per esempio, una donna dipendente da un'impresa di puli-

zia chiede che venga riconosciuto come malattia professionale il tunnel carpale di cui soffre, perché magari per una vita ha strizzato gli strofinacci, rischia il licenziamento visto che proprio dal giudizio conclusosi favorevolmente risulterebbe conclamata la sua inidoneità al lavoro. Un paradosso, una vera incongruenza, che mina sostanzialmente la funzione di tutela dei diritti in materia di malattie da lavoro».

Le fasi «alte»: qualche esempio

Tornando ai percorsi costituzionali va posto in luce che già all'indomani dell'istituzione della Corte Costituzionale il patronato INCA promosse giudizi avanti le magistrature ordinarie per la verifica della costituzionalità di numerose leggi in materia di assicurazioni sociali. Ciò dette origine ad una giurisprudenza innovativa, una fase «alta» che ha dato luogo a vere e proprie sentenze-riforma, che hanno modificato lo scenario normativo soprattutto in materia di malattie da lavoro. Erano il portato essenziale di una sensibilità collettiva sulla sicurezza, sull'autodeterminazione, sulla cultura della non-delega ancora profondamente radicata.

La Corte Costituzionale fu attivata fin da subito e con una nutrita serie di sentenze di illegittimità provocò la «demolizione» di parti importanti del d.p.r. n. 818 del 1957 per aver questo decreto travalicato i limiti consentiti e per aver invaso il campo delimitato dal legislatore delegante. Si trattava di un decreto in tema di previdenza, e in particolare di invalidità e di contribuzione volontaria. Fu, questa, una vicenda che suscitò una vasta eco nel Paese e vide l'INCA protagonista nel sostenere le controversie tese al ripristino dell'ampiezza originaria dei diritti previdenziali, illegittimamente ridimensionati dal legislatore delegato.

La spinta di quella lontana decisione della Corte Costituzionale durò per molto tempo, anche in presenza di una già pesante crisi economica. «Nei decenni degli anni Settanta-Novanta, seppur fossero già in atto tendenze fortemente recessive nelle condizioni economiche del Paese, le idealità diffuse e radicate nella cultura di quel periodo si nutrono delle tensioni a far vivere i principi solidaristici e di promozione sociale e di u-

guaglianza – continua Maffei –. Anche nelle aule giudiziarie veniva in evidenza la necessità di superare le contraddizioni dovute alla sedimentazione disorganica di disposizioni legislative: i giudici, a fronte delle lacune del quadro legislativo, si trovarono a svolgere funzioni di supplenza con l'effetto di sollevare questioni di costituzionalità e conseguentemente coinvolgere la Corte in presenza di domande di giustizia che comportavano l'applicazione di norme di dubbia legittimità costituzionale».

Il caso dell'integrazione al minimo

La mancanza di norme tese a regolare il seguito da dare alle sentenze costituzionali favorì negli anni Novanta il dilagare di un contenzioso giudiziale in materia pensionistica, con ricorsi diretti al riconoscimento dei trattamenti minimi, proprio sulla scorta delle sentenze della Corte Costituzionale, che ne aveva allargato le maglie. «Si trattava – spiega l'avvocato – di dare concreta attuazione alle pretese vantate dagli interessati sulla base delle sentenze n. 495 del 1993 e n. 240 del 1994, con cui la Corte aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme che precludevano il mantenimento dell'integrazione al minimo alla data in cui, in caso di concorso con altra prestazione, era entrata in vigore la regola della unicità dell'integrazione al minimo. Ne seguì una valanga di riconoscimenti, anche retroattivi, che costituirono un onere spesso molto gravoso per le casse pubbliche. Finché non si pervenne per via legislativa alla messa a punto di un meccanismo di rimborso dei crediti mediante l'emissione di titoli di Stato e con scadenze temporali differite; meccanismo a cui la Corte in seguito sostanzialmente aderì favorendo un aggiustamento conclusivo della vicenda». La conclusione assunse però il sapore dell'emergenza. Lo Stato pagò i suoi debiti con altri debiti (i titoli pubblici) e anche a rate, senza interessi e senza pagamento delle spese legali. La Corte fu poi chiamata a decidere sul decreto e decise di porre fine alla vicenda ritenendo infondati i dubbi di legittimità.

Mentre in campo sociale (licenziamenti collettivi e altro) la flessione del ciclo economico a partire dagli anni Settanta si avvertì sensibilmente, come è stato abbondantemente sottolineato

dalle ricostruzioni storico-giuridiche, in materia previdenziale l'influsso ebbe effetti più ritardati. Infatti, fu proprio nel decennio tra il 1980 e il 1990 che lievitò e diede frutto l'impegno dell'azione di patronato a far emergere le contraddizioni e le irrazionalità di molte norme. Impegno tanto più necessario in quanto in materia previdenziale il quadro normativo era, e resta, lacunoso, frammentario e disomogeneo, composto per stratificazioni successive che generano spesso dubbi e irrazionalità. Basti pensare agli innumerevoli interventi legislativi che si sono succeduti nell'ultimo trentennio. Riforme, correzioni, modifiche: una produzione incessante di norme. Il tutto nell'assenza di un testo unico, che potesse mettere ordine nella regolazione sistematica dei diversi istituti previdenziali e nelle esigenze di armonizzazione tra pubblici e privati. Questa costellazione di normative non è mai stata ridotta a chiarezza, sicché alle discrasie esistenti ha posto riparo di frequente la Corte Costituzionale.

Il cambio di passo

Con il passare degli anni, anche in materia pensionistica e previdenziale il numero delle controversie si è ridotto drasticamente. «Produssero effetti marcatamente depressivi sul contenzioso giudiziario in materia previdenziale, come ho già accennato, sia la riforma legislativa in tema di decadenza dal diritto, sia la riforma della gratuità del processo previdenziale, con la possibile condanna del pensionato alle spese in caso di soccombenza – osserva Maffei –. In particolare, attraverso la 'nuova' decadenza si pose mano all'estinzione in massa dei diritti previdenziali se non agiti tempestivamente in giudizio nel termine triennale o annuale».

Gli effetti della decadenza sui diritti previdenziali cominciarono massicciamente a intravedersi soltanto dopo vari anni, allorché venne superato il periodo della transizione e si affermarono indirizzi interpretativi che autorizzarono l'applicazione a largo raggio dell'estinzione dei diritti, tanto da travalicare l'ambito pensionistico e interessare anche quello contributivo. L'esempio più eclatante di questa impropria estensione del periodo di decadenza, secondo Maffei, è il già citato caso dell'amianto e il

regime riduttivo che nel 2003, con l'avallo della Corte Costituzionale, ridusse sostanzialmente la portata delle disposizioni originarie. A quel punto il cambio di passo è concluso. Diverso, invece, è il caso della ripetizione di somme indebitamente percepite dai pensionati su importi pensionistici errati, il cosiddetto indebito. Su questo tema la Consulta emanò una sentenza importante, incentrata sul principio in base al quale la ripetibilità dei pagamenti cessa laddove l'ente previdenziale abbia continuato il pagamento della prestazione pur avendo la disponibilità delle informazioni necessarie per la riduzione o la revoca delle prestazioni non dovute. «Principio, questo, di storico rilievo – dichiara Maffei – che ancora governa, o dovrebbe governare, il corso della giurisprudenza sull'incessante e attuale fenomeno degli indebiti pensionistici».

La tutela delle malattie professionali

«Esemplare delle cosiddette sentenze-riforma, fu la pronuncia della Corte Costituzionale n. 179 del 1988 che, dopo diversi inutili moniti al legislatore, dichiarò l'illegittimità costituzionale delle norme sull'assicurazione obbligatoria in tema di malattie professionali, nella parte in cui non si prevedeva l'obbligatorietà della tutela per malattie diverse da quelle comprese nelle Tabelle allegate al testo unico ove queste potessero essere ricondotte ad una comprovata causa di lavoro». Così Rosa Maffei parla di uno dei risultati più importanti dell'attività legale dell'INCA CGIL.

Sicuramente un ampliamento delle tutele, ma anche l'inizio di un percorso più complesso, carico di incertezze per gli stessi lavoratori. Oggi, infatti, allentatosi il riferimento automatico alle liste e diffusasi una morbilità da lavoro non tipizzata, incombono sul lavoratore oneri probatori spesso inarrivabili. «In un certo senso oggi questa sentenza è stata riassorbita dal sistema – dichiara ancora l'avvocato –. Le liste sono un elenco di tasselli definitori di quadri morbosi, per cui, se non si risponde a quelle definizioni cliniche, ma nello stesso tempo si è stati esposti a un rischio lavorativo, in assenza di quella definizione della tabella, si ha l'obbligo di provarne pienamente l'origine. E

qui si apre uno scenario pesantissimo, un percorso impervio, perché la prevalenza delle patologie ha origine multifattoriale».

Ancora nel contesto della tutela antinfortunistica si colloca la sentenza della Corte Costituzionale che travolse, dichiarandone l'illegittimità, l'art. 122 del d.p.r. 30 giugno 1965, n. 1124, che imponeva al coniuge superstite di un lavoratore affetto da malattia professionale un termine breve per la presentazione della domanda di rendita. Nello stesso ambito va ricordato l'intervento dell'INCA sulla nozione di danno indennizzabile e sul concetto di «attitudine al lavoro» che, proprio grazie a un intervento della Consulta sollecitato dal patronato CGIL, assunse caratteri specifici, perdendo la genericità in cui era stato trattato dalla Corte di Cassazione. «Fu, questo, il lascito di principio che venne poi raccolto e sviluppato dal legislatore di lì a qualche anno con l'elaborazione di una nuova nozione di danno indennizzabile posto al centro della riforma del 2000, ovvero il cosiddetto danno biologico», aggiunge l'avvocato.

La giurisprudenza costituzionale ebbe un ruolo importante anche sul tema della maternità. Basti il richiamo alla decisione, frutto anche qui dell'impegno dell'INCA, che estese al padre l'astensione obbligatoria *post partum* in caso di assoluto impedimento della madre.

Il nuovo millennio in chiaroscuro

È innegabile che l'insieme delle forze, che tradizionalmente hanno agito per far leva sullo strumento giudiziario per rimuovere norme ingiuste e patologie del sistema, si sia affievolito. In ogni caso, l'INCA, seppure a fatica, ha mantenuto al centro delle sue scelte la tutela delle condizioni di più accentuata precarietà e debolezza. Sforzo che in alcuni casi ha mancato l'obiettivo di allargare, vagliando la costituzionalità delle norme, le tutele per diverse materie, quali il riconoscimento dell'indennità di disoccupazione nel periodo di pausa estiva per le cuoche delle mense scolastiche con rapporto di lavoro a part time verticale ciclico; il ricalcolo della pensione di vecchiaia per incremento della contribuzione figurativa relativa a periodi di congedo obbligatorio per maternità avvenuti fuori del rapporto di

lavoro; lo sfioramento dei 180 giorni di malattia indennizzata in caso di dialisi; l'indennità di disoccupazione agli apprendisti in assenza di intervento integrativo a carico degli enti bilaterali previsti dalla contrattazione collettiva prima della legge 28 giugno 2012, n. 92. Tuttavia, va segnalata l'intensa attività di contenzioso ancora in corso per il riconoscimento della copertura previdenziale dell'intero anno di lavoro per alcune categorie di lavoratori, comprese le cuoche delle mense scolastiche, con contratti part time ciclici verticali, che stanno contribuendo a formare un orientamento giurisprudenziale favorevole al riconoscimento dell'intera copertura contributiva, con sentenze di condanna per l'INPS. Risultati importanti, seppur parziali, che hanno ricadute positive sul raggiungimento del diritto a pensione dei lavoratori e delle lavoratrici coinvolti.

Hanno colto, invece, nel segno i sospetti di incostituzionalità formulati in controversie avanti ai Tribunali del lavoro, promosse da assicurati e pensionati difesi dall'INCA, con riguardo alle norme in tema di lavoratori che fruiscono di assegno o pensione di invalidità, nel caso si trovino ad avere diritto ai trattamenti di disoccupazione, e possibilità di optare tra tali trattamenti e quelli di invalidità, limitatamente al periodo di disoccupazione indennizzato.

Si consideri, inoltre, l'impegno dell'INCA per correggere la norma, introdotta con l'articolo 12 della legge 122/2010, che ha reso onerosa la ricongiunzione dei contributi INPDAP verso INPS, anche con effetto retroattivo, successivamente modificata a seguito delle forti pressioni esercitate dal Patronato della CGIL, con il cumulo gratuito della contribuzione. Un «mostro legislativo», fu definito allora, che se fosse stato confermato avrebbe costretto tantissimi lavoratori e lavoratrici, le cui carriere si sono sviluppate tra pubblico e privato, a pagare somme ingenti del tutto ingiustificate. Altrettanto straordinario è stato anche il risultato ottenuto per via giudiziaria in favore delle tante vittime di sangue infetto con il riconoscimento del diritto alla rivalutazione integrale dell'indennizzo.

Lungo il solco dell'affermazione dei diritti, si inserisce l'attività di tutela individuale in favore degli immigrati. «D'altro canto è d'obbligo rilevare che la Corte negli ultimi anni ha continuato ad essere punto di riferimento fondamentale per le do-

mande di giustizia proposte dagli stranieri in Italia, ampliando via via la portata della protezione dei diritti sociali di quelli regolarmente soggiornanti e svincolando le prestazioni assistenziali dalla titolarità della carta di soggiorno – osserva Maffei –. Ampliamento che, attraverso straordinarie sentenze, ha favorito l'accesso alle prestazioni di welfare per la tutela della maternità/paternità, per l'invalidità civile, per il riconoscimento degli indennizzi previsti nei casi di infortunio e malattia professionale».

Maternità, invalidità, prestazioni socioeconomiche: sono gli ambiti in cui, a grandi linee, il rilievo di illegittimità da parte della Corte è stato meno avaro e selettivo rispetto alle materie previdenziali, in cui il canone della sostenibilità di bilancio è stato valutato in senso molto più cogente. Va detto che quello delle pensioni è il territorio dei 'grandi numeri', e una sentenza della Corte Costituzionale poteva pesare sul bilancio più di una finanziaria. Gli effetti dirimpenti che si produssero all'epoca con il caso dell'integrazione (parliamo di decine e decine di migliaia di euro per ciascun ricorrente e anche degli eredi) portarono in seguito la Corte a verificare con preventivo rigore gli effetti delle soluzioni prospettate.

Quali prospettive per il futuro?

«Il ruolo svolto dal patronato nel governo del contenzioso amministrativo e giudiziario si è dunque modificato progressivamente come si è visto, non solo per conformarsi alle ridotte disponibilità finanziarie garantite dal bilancio pubblico, ma anche per il variare delle mutate dinamiche nel rapporto di confronto dialettico con gli enti gestori della previdenza pubblica e nei criteri eterogenei di regolazione dei rapporti con i propri legali di riferimento.

«Senza l'ambizione di voler trarre conclusioni e senza neppure la tentazione di porre l'accento su un nostalgico 'come eravamo' – continua Maffei – evidenzio tuttavia che il riequilibrio della giurisprudenza ordinaria e costituzionale per l'affinamento della tutela dei diritti e l'attuazione del principio costituzionale di solidarietà richiede una nuova centralità del contenzioso in sede amministrativa e giudiziaria».

«Una scelta, dunque, che comporta – conclude Maffei – non solo la condivisione di precisi contenuti progettuali, ma anche un rinnovato consolidamento dei circuiti virtuosi tra i soggetti protagonisti del contenzioso amministrativo e giudiziario di patronato (funzionari, avvocati e quadri dirigenti) in grado di mettere a punto regole precise per la loro interazione. Circuiti e prassi operative sicuramente da adattare alle novità, ma da costruire attorno a criteri precisi, comuni e ben definiti, per evitare il rischio di rendere solo episodici gli interventi di tutela».

Contro la tentazione dell'apartheid Per la Carta vale il principio di uguaglianza tra stranieri e italiani

L'attività legale del sindacato e dell'INCA sui migranti è stata massiccia e prodiga di successi. Molti diritti sono stati riconosciuti ai cittadini stranieri, dopo i vari ricorsi al TAR, al Consiglio di Stato e a diversi tribunali anche internazionali. Dalla fine degli anni Novanta al primo decennio del Duemila la battaglia si è concentrata sulle loro condizioni familiari e di lavoro, e sul conferimento di prestazioni essenziali ai bisogni della persona. Dal 2010 c'è stato un salto di qualità: per i migranti si è attivata la prima *class action* italiana sul rispetto dei tempi per il rilascio dei permessi di soggiorno di lungo periodo (90 giorni) e della cittadinanza (due anni).

Sono molte le pronunce della Corte Costituzionale promosse dall'INCA che hanno fatto scuola in materia di diritti degli stranieri. Ne parliamo con Luca Santini, avvocato del sindacato e del patronato, nonché collaboratore di Vittorio Angiolini, che ha sostenuto molte battaglie davanti alla Consulta. Una delle prime sentenze, la 432/2005, trattava di una legge regionale della Lombardia, che aveva introdotto agevolazioni tariffarie su trasporti locali per invalidi «di cittadinanza italiana» (così il testo). «In quel caso si fece un ricorso al TAR che, a sua volta, ha sollevato la questione di costituzionalità – spiega Santini –. È una delle sentenze in cui si dice nel modo più chiaro che le provvidenze, che vanno al di fuori dell'essenzialità, possono essere modulate dal legislatore con criteri di accesso, in ragione della limitatezza delle risorse, ma che tali criteri devono essere coerenti con la causa normativa sottostante al provvedimento legislativo. La Corte conclude che distinguere in base alla citta-

dinanza, nel momento in cui si intende agevolare la mobilità dei disabili, è una cosa che non ha alcuna giustificazione. E quindi in quel provvedimento viene messo in discussione sia l'articolo 3, sia l'articolo 32 (tutela della salute)». Questa sentenza del 2005 è la capostipite di un filone confermato più volte negli anni successivi dalla Corte.

La modernità della Carta

Il principio di uguaglianza indicato nell'articolo 3 è il perno attorno a cui si sviluppa gran parte della produzione legislativa della Corte Costituzionale sui migranti. «La Carta pone un divieto chiaro: non si può cedere alla tentazione di creare una società dell'apartheid – osserva Santini –. Era un modello presente in molte società all'epoca della stesura della Carta; ci poteva essere la tentazione di riprodurlo. Un modello in cui ci sono i cittadini da una parte e gli stranieri dall'altra. I primi accedono a un novero di diritti di serie A e gli altri hanno una condizione giuridica degradata. Siccome qui da noi negli anni di governo della Lega ci sono state indubbiamente delle tentazioni in questo senso, la Carta è stata un valido alleato per dire che questo non si può fare. La nostra società è incompatibile con l'istituzione delle caste».

Sta in questo la forza ancora attuale di una legge costituzionale varata quando i migranti ancora non erano un soggetto così forte nel nostro Paese. E non è un caso che proprio sul tema dell'accoglienza degli stranieri la Carta dimostri tutta la sua efficacia e modernità, la sua resistenza al tempo e la sua apertura sul futuro. «La Carta, secondo me, funziona soprattutto nell'operatività del principio di eguaglianza – continua l'avvocato –. Ma questo non basta per affrontare i problemi delle migrazioni. A questo punto, una volta affermato il diritto a un equo trattamento, serve una politica sull'integrazione, che renda praticabile l'eguaglianza. La Costituzione non si può sostituire alla politica».

All'epoca della Costituente non si parlava di migranti economici, l'Italia non era ancora Paese di immigrazione, gli immigrati non compaiono esplicitamente nel testo della Costituzione. «Nella Carta si parla di stranieri, negli articoli 10 e 11, dove l'asilo

politico viene menzionato nel quadro di un'apertura universale della Repubblica ai diritti dell'altro», nota ancora Santini.

Art. 10

L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute.

La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali.

Lo straniero, al quale sia impedito nel suo Paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge.

Non è ammessa l'estradizione dello straniero per reati politici.

Art. 11

L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo.

C'è quindi un riferimento chiaro alle convenzioni internazionali, e proprio grazie a questo principio la legislazione italiana è riuscita a estendere i diritti dei migranti. Ma il pilastro della Carta costituzionale è stato importantissimo. «Nella Carta comunque lo straniero viene assunto come portatore di diritti – continua l'avvocato –. È vero che ci sono molte disposizioni che invece si riferiscono testualmente ai cittadini, ma la Corte ha spiegato più volte che la parola è utilizzata in modo non letterale. Il cittadino è colui che partecipa alla vita sociale, non è inteso come soggetto dotato di cittadinanza».

L'orgoglio del mondo pro-migranti negli anni Novanta

Come detto, il riconoscimento dei diritti degli immigrati ha avuto un'evoluzione progressiva a partire dagli anni Novanta. «Quando ho cominciato a fare l'avvocato, nel 2000, quasi subito sono andato alla CGIL (allora era il CELSI che si occupava degli stranieri), nella storica sede romana di via Buonarroti, vicino a Piazza Vittorio, animata da Simonetta Dondoli – ricorda San-

tini –. Lì si faceva un grande lavoro sul territorio, trattandosi di uno dei primi quartieri multietnici della capitale. Veniva moltissima gente a sottoporre questioni su una materia che stava nascendo in quel momento. Il testo unico sull'immigrazione infatti è del '98, prima c'era la legge Martelli del '90. Ma fino a quegli anni non era compiutamente regolamentato neppure l'asilo politico. È in quel momento che i giudici cominciano a confrontarsi con i diritti dei migranti. C'era ancora un magma culturale che mutuava le tematiche dei migranti in modo indistinto, ma fortissimo. A Roma l'impegno era forte, si facevano manifestazioni; ci fu il caso Ocalan ad infiammare gli animi, c'erano personalità come Dino Frisullo in prima linea. Il mondo pro-migranti era più orgoglioso di adesso, prendeva di più la parola, e si respirava un clima militante, c'era un coordinamento cittadino, noi avvocati venivamo anche sollecitati a partecipare alle riunioni, a supportare idee di questo tipo».

Il 1998 è anche l'anno della legge Turco-Napolitano, un provvedimento che si può definire bifronte. Da una parte si riconosceva tutta una serie di diritti e quindi si davano strumenti anche agli avvocati per agire. Dall'altra si introducevano i CIE, qualcosa che oggi non è ancora pienamente metabolizzato, la cui stessa legittimità viene ancora contestata. Le persone cominciano a essere effettivamente espulse, o detenute per ragioni amministrative. Così comincia a formarsi in Italia una legislazione complessa su un fenomeno che è in crescita tumultuosa.

Nel frattempo, i riferimenti dei magistrati sono i testi internazionali, che tradizionalmente erano le convenzioni dell'OIL (Organizzazione internazionale del lavoro), i richiami alla Dichiarazione universale dell'ONU e poi soprattutto la CEDU (Convenzione europea dei diritti dell'uomo). Il diritto comunitario arriva in un secondo momento. Fino ai primi anni Duemila la questione migratoria era trattata nel cosiddetto quarto pilastro, cioè era materia di coordinamento tra gli Stati, mentre le istituzioni dell'Unione non potevano fare atti normativi.

Nel famoso Consiglio europeo di Tampere del 1999 fu annunciata l'istituzione di un regime comune in materia di asilo; si promosse un rafforzamento della *partnership* con i Paesi terzi, che portò anche alla stipula di accordi per il rimpatrio di migranti entrati illegalmente (su cui si sollevarono dubbi circa la

tutela dei diritti umani). Lo stesso Consiglio sollecitò l'Istituzione a livello comunitario per i richiedenti asilo. Ma prendere decisioni all'unanimità rese molto difficile realizzare tutte queste indicazioni. Ci vollero anni per arrivare a una politica comune. Solo l'11 dicembre 2009 fu approvato il Programma di Stoccolma, che fissava la tabella di marcia delle politiche europee anche in questa materia. C'è stata una modifica dei Trattati e sono cominciate le direttive, quelle sui ricongiungimenti familiari, sui lungosoggiornanti, sui rimpatri e ultime le direttive sulla protezione internazionale. «Sono state le direttive a provocare un vero terremoto – osserva Santini –. Su alcune cose magari la legislazione interna era già avanzata, ma su molte altre le direttive UE hanno fatto da leva per smontare alcune rigidità».

Fine del reato di clandestinità

Un esempio per tutti è la sentenza El Dridi della Corte di Giustizia, che ha cancellato con un tratto di penna il reato di clandestinità introdotto dalla Bossi-Fini (punito con la reclusione da uno a quattro anni). «I giudici del Lussemburgo hanno osservato che, dopo le direttive sui rimpatri, non poteva sussistere il reato – spiega Santini –. Se le persone vanno espulse, non si possono mettere in galera. Questa sentenza, da sola, dice chiaramente quanto sia stato incisivo l'impatto del diritto europeo: si è arrivati all'abolizione di un reato che veniva considerato centrale per il governo di allora».

Un'altra sentenza da segnalare è quella Dhahbi. Un cittadino tunisino, che aveva ingenti carichi familiari, chiedeva al Comune di Marsala, dove risiedeva, di poter accedere alla prestazione di sostegno (assegno al terzo figlio, o meglio ai nuclei familiari numerosi). Si trattava di circa 150 euro al mese. Gli erano stati negati in ragione della sua nazionalità extracomunitaria. «Con l'INCA abbiamo fatto ricorso fino alla Cassazione – racconta Santini – nel quale abbiamo affermato in primo luogo che la nazionalità non dovrebbe avere alcun rilievo; in secondo luogo che in seno all'ordinamento comunitario, per i lavoratori tunisini (come per algerini e turchi), esistevano accordi speciali che riconoscono parità di trattamento con gli italiani. Non si trattava di

un accordo Italia-Tunisia, ma tra Unione e ciascuno di questi Paesi. Si chiamano, infatti, accordi euromediterranei. I giudici interni giungono alla conclusione che il legislatore gode di discrezionalità in merito alla concessione delle prestazioni assistenziali, e quindi ha anche la facoltà di non dare alcune specifiche prestazioni agli stranieri. Quanto al principio di violazione del diritto comunitario, i giudici interni non danno risposta».

«A metà degli anni Duemila, tra l'altro – ricorda Santini –, c'era una legge italiana che escludeva esplicitamente gli extracomunitari, legge che poi è stata riformata proprio dopo questa sentenza. Il ricorso alla Corte europea dei Diritti dell'uomo, redatto e patrocinato dall'avvocato Vittorio Angiolini, è del 2009. La Corte di Strasburgo può essere considerata, in certe situazioni, come una sorta di «quarto grado» di giudizio, a cui ci si può appellare quando si esauriscono i ricorsi in Italia. Ebbene, in quella sede furono accolte due ipotesi di violazione dei diritti fondamentali. Il primo riguardava l'articolo 6 della CEDU (Convenzione europea dei diritti dell'uomo), che si riferisce al giusto processo: era stato violato perché i giudici non avevano risposto sull'eccezione di violazione degli accordi euromediterranei. Poi è stata riscontrata la violazione dell'articolo 8 che tutela la vita familiare, per non aver dato la provvidenza in ragione della nazionalità. Il nostro assistito alla fine ha preso la prestazione, più 10 mila euro di danno morale. Dopo questa sentenza l'Italia si è lentamente uniformata».

Così, grazie alla Corte europea, si fa ordine anche nella legislazione italiana, che negli anni Novanta aveva emanato disposizioni contraddittorie. Nel testo unico del '98 si proclama, infatti, la parità di trattamento tra stranieri e italiani, ma subito dopo vengono introdotti due benefici (tutela della maternità di base e assegno per il terzo figlio) solo per italiani.

Salta il vincolo della Carta di soggiorno

Con la sentenza della Corte Costituzionale n. 306 del 2008 si apre un nuovo filone. Dopo aver verificato che discriminare in base alla nazionalità non reggeva, la «trovata» del legislatore è stata introdurre il vincolo della Carta di soggiorno, che oggi si chiama permesso di soggiorno UE per lungosoggiornanti. In

altre parole, le prestazioni venivano erogate solo a chi era in possesso di quel titolo. L'argomentazione era semplice e soprattutto molto convincente per le popolazioni autoctone: le prestazioni non possono andare al primo arrivato, ma solo a chi è stabile. In linea di principio il discorso poteva anche essere corretto, ma la realtà faceva a pugni con questo «paletto».

Prima di tutto per ottenere quel titolo si devono avere almeno cinque anni di residenza. Questa condizione introduce già un fattore di discriminazione, perché, ad esempio, a un italiano che teoricamente arrivasse dall'estero o da un'altra regione (nel caso di provvidenze regionali) questo vincolo non sarebbe posto. Lo stesso vale per qualunque cittadino comunitario. Inoltre, per ottenere il permesso di lungosoggiornante si deve dimostrare di avere un reddito di un certo ammontare e un alloggio idoneo. Bisogna insomma dimostrare una situazione di relativo benessere. «È allora evidente il cortocircuito normativo secondo il quale per poter accedere a prestazioni assistenziali occorre dimostrare il possesso di requisiti economici in virtù dei quali si potrebbe non avere diritto alle prestazioni medesime – dichiara Santini –. La sentenza del 2008 e altre che l'hanno seguita hanno censurato questa impostazione. In questo caso è particolarmente importante il riferimento alla Carta e ai suoi valori fondamentali: i valori di carattere solidaristico e improntati alla persona. Nel caso dei migranti tali valori emergono in modo inequivoco».

Dal welfare alla cittadinanza: si amplia il raggio d'azione dell'INCA

Quando il sindacato ha iniziato a occuparsi di migranti nella società e nella cultura italiana c'era una maggiore apertura. Con il passare degli anni sono cresciute anche xenofobia e rabbia contro i «diversi». Ma non si può dire che il cammino dei diritti si sia fermato. Anzi: l'impegno del sindacato e del patronato ha ampliato il suo raggio d'azione, riuscendo a conquistare traguardi che all'inizio potevano sembrare irraggiungibili. I casi più recenti in cui si sono ottenute sentenze favorevoli ai migranti riguardano le domande di permesso di soggiorno e di cittadi-

nanza. L'amministrazione pubblica aveva dei termini prestabiliti per il rilascio di tali documenti, termini che non venivano mai rispettati. Specialmente per la cittadinanza, si superavano sempre i due anni previsti. «Un termine comunque di eccezionale lunghezza, che sembra a molti vessatorio, perché in due anni non si capisce quali verifiche si debbano compiere – osserva Santini –. Ma i due anni diventavano spesso 4 o 5 e magari l'amministrazione dopo tanto tempo chiedeva la produzione di documenti aggiornati, con maggiori oneri per i lavoratori. Decidemmo così di presentare una *class action*, strumento reso disponibile nel 2009, nei confronti del Ministero dell'Interno. Prima diffidammo il Ministero, dicendo che i tempi di definizione delle pratiche non venivano rispettati e proponendo una serie di azioni per migliorare la situazione. Non accadde nulla e quindi siamo ricorsi al TAR che, alla fine, ha accertato la situazione di grave disservizio ordinando al Ministero di porvi riparo». «Fu un momento importante, ma non risolutivo – precisa Santini –. Adesso la situazione non è più di violazione generalizzata come prima; permane un problema di arretrati, di organici, però molte cose suggerite da noi poi silenziosamente sono state recepite. Vincere la *class action* non è servito per ottenere subito la soluzione, ma la situazione oggi è molto variegata; ci sono casi che si risolvono in poco più di un anno, in altri casi invece il limite dei due anni viene ancora superato».

Possiamo dire, comunque, che oggi, grazie all'attività legale del sindacato, i migranti sono più tutelati, nonostante poi la storia politica non sia andata così bene per loro. «Va detto che anche su quel fronte i successi ci sono stati – osserva l'avvocato –. Le norme anti-immigrati volute dalla Lega sono state smantellate una a una. Non se n'è sedimentata neanche una. L'istituzione di un crimine (il reato di clandestinità, o per essere precisi di inosservanza all'ordine di espulsione), che è l'espressione massima della discrezionalità del legislatore, è stata cancellata. Oggi esiste solo un'infrazione pecuniaria per chi è clandestino. Da manifesto politico che era si è arrivati a una semplice multa».

Un altro caso recente riguarda i costi per ottenere il permesso di soggiorno. L'ultimo atto di governo del ministro Maroni è stato quello di aver introdotto la tassa per il rinnovo dei permessi di soggiorno. Prima funzionava così: 27,50 euro per il

tesserino, 30 euro alla posta per l'assicurata postale da spedire in Questura, 16 euro di marca da bollo. Maroni introduce una tassa ulteriore di 80, 100 e 200 euro, a seconda del tipo di permesso di soggiorno che si chiede. Per una famiglia di quattro persone si tratta di spese insostenibili. «Noi facemmo un ricorso al TAR deducendo l'incostituzionalità della norma in base all'articolo 53, dove si afferma che le tasse possono essere imposte in base alla capacità contributiva dei cittadini – spiega Santini –. Va considerato inoltre che il permesso di soggiorno è un documento obbligatorio, dunque si trattava di un vero balzello. Mentre facevamo il ricorso è uscita una sentenza della Corte di Giustizia contro l'Olanda che chiedeva contributi simili. Abbiamo fatto leva su quel caso analogo e alla fine il TAR ha proposto un rinvio pregiudiziale del ricorso alla Corte di Giustizia. Lì si è decretata l'illegittimità della norma (vedi in documentazione allegato 3). Quindi, il TAR e poi il Consiglio di Stato l'hanno cancellata. Ora stiamo facendo con l'INCA una serie di cause (se ne sono concluse sei o sette), in cui abbiamo chiesto la restituzione di quello che era stato versato, ed è stata ottenuta. Il governo alla fine ha posto mano, ha ridotto il contributo alla metà di quanto era prima. Oggi si pagano 40, 50, 100 euro a seconda dei casi».

Cure anche per gli irregolari

Tra tutte le sentenze emesse dalla Corte Costituzionale, ce n'è una che ha una particolarità tutta sua: è uno dei pochi esempi di sentenze di Corti supreme che parlano espressamente di quali diritti ha lo straniero irregolare. È la sentenza n. 252/2001, che riguarda la sanità e, in particolare, le cure urgenti. L'Alta Corte ha deciso che anche chi non è in regola ha diritto ad essere curato. «In questo caso possiamo dire che la Carta regge molto bene alla pressione migratoria, e quindi regge al tempo – commenta Santini –. La sua funzione di bilanciamento ha avuto effetto, perché i diritti costituzionali altro non sono che i diritti delle minoranze. Le maggioranze di per sé non avrebbero neanche bisogno di una Costituzione, perché possono «democraticamente» designare i propri diritti come pare a loro. Dunque,

la Costituzione serve proprio a evitare che una maggioranza schiacci le minoranze. Se una maggioranza di italiani volesse fare una legge che schiavizza gli stranieri, la Carta interverrebbe».

Questa funzione della Carta resta modernissima, a differenza di altre parti che mostrano qualche cedimento con il passare degli anni. «Secondo me ad essere invecchiati sono l'articolo 1 e il 38, cioè proprio le parti sul lavoro – conclude Santini –. C'era nei costituenti l'idea e il programma del pieno impiego, che definiva il welfare come un mero corollario del lavoro, destinato solamente ai pensionati o alle persone invalide non in grado di lavorare. L'assistenza viene vista con un certo sospetto o comunque come un insieme di strumenti destinati a categorie particolari, mentre oggi sembrano più necessari interventi universalistici. La visione sul lavoro non ha retto a una società che ha inventato i voucher e il lavoro autonomo di massa, in cui la precarietà o la scarsità degli impieghi è un dato strutturale dell'economia, dove servirebbe a mio parere uno schema di reddito minimo, che sarebbe anche un potente fattore di mobilità sociale».

Dallo scandalo del sangue infetto al riconoscimento degli indennizzi alle vittime

Era il 7 novembre del 2011 quando la Corte Costituzionale emise una sentenza (n. 293) riguardo al diritto alla rivalutazione integrale dell'indennizzo da riconoscere a chi aveva subito danni da trasfusioni effettuate con sangue infetto. A esporre il caso alla Consulta c'erano per l'INCA gli avvocati Vittorio Angiolini e Paola Soragni. E l'Alta Corte dette ragione a loro: l'assegno previsto dalla legge 210/1992 come indennizzo per chi si era ammalato a causa del sangue trasfuso, rivelatosi infetto per i mancati controlli pubblici, andava integralmente rivalutato in base al tasso d'inflazione. La questione era tutt'altro che marginale.

Ci avevano provato a «fare la cresta», a bloccare le rivalutazioni: il governo Berlusconi, con una interpretazione restrittiva della legge istitutiva dell'indennizzo, aveva concesso le rivalutazioni solo su una piccolissima parte di quella prestazione, pari al 5% lasciando fuori il 95% dell'assegno spettante. La Corte ha rimesso le cose a posto, anche se, va sottolineato, dalla sentenza alla sua applicazione dovranno passare anni e anni di battaglie legali. «Una vicenda biblica», la definisce l'avvocato Soragni.

Il verdetto della Consulta è stato uno dei capitoli più significativi di una tragica vicenda iniziata nelle stanze degli ospedali pubblici italiani addirittura una quarantina di anni prima. Sangue infetto, vaccini killer e tanta corruzione. Gran parte degli italiani li scoprirono negli anni Novanta, assieme a Mani pulite e agli scandali dei ras della sanità, l'ex ministro della Sanità, Francesco De Lorenzo e Duilio Poggiolini, soprannominato Re Mida della sanità, che allora era a capo del servizio farmaceutico nazionale. In TV scorrevano le immagini delle banconote

nascoste nelle imbottiture dei divani, dei lingotti d'oro; si narrava di un tesoro ritrovato solo molti anni dopo. Nessuno vedeva, tuttavia, le migliaia di persone che erano state infettate da sacche di sangue non controllato, magari raccolto in Africa dove già stava esplodendo la pandemia dell'AIDS. Sangue ed emoderivati.

Chiunque avesse avuto necessità di cure ematiche era a rischio infezioni, a volte irreversibili. Secondo alcuni dati diffusi in quegli anni, tra il 1985 e il 2008, diverse migliaia di persone (tra le 5.000 e le 6.000) avrebbero ricevuto plasma infetto con le trasfusioni. Almeno 2.600 le vittime. Uomini e donne che si sono ammalate in seguito a cure, dialisi, operazioni, terapie con emoderivati, o magari solo dopo un parto che richiedeva una trasfusione. L'INCA se ne preoccupò subito assistendo i cittadini che agli sportelli dichiaravano di essere ammalati. Per porvi rimedio e sull'onda dei tanti scandali, il Parlamento, nel '92, proprio nello stesso anno in cui veniva arrestato Mario Chiesa e si avviava una delle stagioni più buie per la nostra Repubblica, approvò la legge n. 210, con la quale si riconobbe il diritto delle vittime a un indennizzo per i danni subiti.

Non tutti erano a conoscenza di questa opportunità, e la rete degli sportelli del patronato della CGIL fu dall'inizio il motore di questa tutela. Poi si passò ai tribunali. «Come INCA ho cominciato a seguire la questione del sangue infetto all'incirca nel 2001 – ricorda l'avvocata Paola Soragni –. Ero già stata incaricata da alcune persone di rappresentarle nel processo contro Poggiolini. Poi con il patronato, oltre a valutare l'aspetto previdenziale, abbiamo pensato di tutelarle anche a livello civile».

Così si aprono due fronti di battaglia: uno per il risarcimento civile (che avrà una storia legislativa non ancora conclusa), l'altro per il riconoscimento della rivalutazione integrale dell'indennizzo, tema su cui intervenne appunto la Consulta. Il fenomeno è dilagante. Solo nello studio Soragni a Reggio Emilia passano circa 500 persone, ammalatesi per essere state sottoposte a cure con plasma infetto. «All'epoca si facevano trasfusioni senza porsi tanti scrupoli anche durante i parti – ricorda l'avvocato –; bastava essere anemiche. C'era poi chi a seguito di incidenti sul lavoro era stato ricoverato e sottoposto a interventi chirurgici, per i quali hanno avuto bisogno di sangue. Altre per-

sone erano state infettate per operazioni concordate, per esempio interventi al cuore, che a dire il vero avrebbero dovuto essere un po' più controllati. Infine, c'era chi era stato infettato da prodotti emoderivati infetti. Tra questi si contava un gran numero di persone, per esempio gli emofilici, che hanno necessità di integrare il sangue con determinati fattori che hanno origine ematica».

Così nel 2001 si passa alle vie legali, sia per i risarcimenti che per tutelare queste persone a livello previdenziale. Le somme percepite erano bassissime: 1.100 euro a bimestre (oggi si arriva a 1.500). Con le prime cause, quindi, l'INCA, assistita dai suoi legali, chiedeva la rivalutazione degli indennizzi già pagati alle vittime e il riconoscimento della prestazione a chi non l'aveva ancora avuta. Dopo alcuni verdetti contrastanti, si forma un orientamento giurisprudenziale favorevole alle istanze avanzate dall'INCA attraverso i suoi legali. «Vincevamo le cause su tutto il territorio nazionale», ricorda Soragni. E questo cominciò a creare una certa preoccupazione, tanto che il governo Berlusconi cercò di mettere un freno al contenzioso approvando una norma, inserita in un decreto che, modificando la legge 210 del '92, cancellava la rivalutazione dell'indennità integrativa speciale, ovvero del 95% dell'indennizzo complessivo.

Ma non solo; con una disposizione senza precedenti stabiliva anche che avrebbero perso efficacia le sentenze passate in giudicato cancellando scandalosamente il diritto a coloro che lo avevano ottenuto per vie legali. La norma incriminata è l'articolo 11, commi 13 e 14, del decreto 31 maggio 2010 n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito nella legge 122 del 2010. In sostanza, i due commi cancellavano con un colpo di spugna tutto il lavoro già fatto e quello che si stava ancora facendo. «Una decisione allucinante», la definisce Soragni, e una «ingerenza del potere legislativo nelle decisioni della magistratura». «Fu allora che decidemmo – spiega Soragni – di fare istanza al giudice per chiedere che la nuova legge fosse disattesa, avvertendo anche che, qualora si fosse deciso di applicarla, noi avremmo chiesto l'incostituzionalità della disposizione».

A questo punto, entra in ballo la Corte Costituzionale per iniziativa del giudice di Reggio Emilia, che ha ritenuto non ma-

nifestamente infondata la richiesta degli avvocati dell'INCA. Lo stesso faranno poi i Tribunali di Alessandria, di Parma e di Tempio Pausania. Così si giunge alla sentenza della Consulta, che dichiara incostituzionale la legge perché contraria agli articoli 3 e 32, in collegamento con l'articolo 2 della Costituzione. Gli alti magistrati riconoscono i rilievi del giudice che ha sollevato la questione, il quale nota: «In particolare, il citato art. 11, commi 13 e 14, violerebbe l'art. 3 Cost. sotto il profilo della illegittima disparità di trattamento tra coloro il cui indennizzo ai sensi della legge n. 210 del 1992 (avente finalità assistenziali e non risarcitorie), per effetto del d.l. n. 78 del 2010, non potrà essere rivalutato e coloro che percepiscono l'indennizzo rivalutato sulla base delle numerose sentenze conformi all'orientamento giurisprudenziale». In effetti il diritto all'indennizzo era riconosciuto in tutto il Paese, i fori negativi erano pochi, e molti cittadini già percepivano quella prestazione. E non solo le vittime del sangue infetto.

Infatti, contemporaneamente a questa drammatica vicenda era stato introdotto nella legislazione un altro indennizzo, integralmente rivalutabile, per le persone affette dalla sindrome da talidomide, un farmaco molto diffuso negli anni Cinquanta e Sessanta (poi ritirato dal commercio), somministrato alle donne incinte, che provocava gravi malformazioni al feto come, per esempio, l'assenza degli arti o la riduzione delle ossa. Ed è proprio sulla scorta di questo diverso trattamento che anche per le vittime del sangue infetto si ristabilì il diritto alla rivalutazione integrale dell'indennizzo. La stessa Consulta, non a caso, nell'argomentare la decisione di incostituzionalità della norma ai danni delle vittime del sangue infetto, richiama le leggi che invece erano state emanate per tutelare le persone affette dalla sindrome da talidomide (l'art. 1, comma 4, del decreto ministeriale del 2 ottobre 2009, n. 163 recante «Regolamento di esecuzione dell'articolo 2, comma 363, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, che riconosce un indennizzo ai soggetti affetti da sindrome da talidomide, determinata dalla somministrazione dell'omonimo farmaco»).

Tuttavia, neppure la sentenza di incostituzionalità e la conseguente cancellazione della norma incriminata riescono a mettere la parola fine a questa storia. «Il Ministero della Sanità, che

si è battuto contro la rivalutazione dell'indennizzo – spiega ancora l'avvocato –, continua a non pagare, limitandosi a farlo solo per le istanze presentate nel 2012. Destino incerto, invece, per gli indennizzi riconosciuti per via legale nelle sentenze precedenti. Ancora oggi siamo costretti a fare delle ottemperanze per ottenere i pagamenti».

Va segnalato comunque che il mancato pagamento non era omogeneo nel Paese: molto dipendeva dalle Regioni. In Emilia-Romagna, per esempio, non veniva pagato a nessuno; poi però a furia di insistere con le azioni legali (ancora!), nel giro due o tre anni la Regione decise di pagare gli indennizzi a blocchi, portando quasi a conclusione il contenzioso. «Ormai sono rimaste in sospeso solo le mie spese legali – osserva con un certo sarcasmo Soragni –. Il ministero, infatti, condannato a pagare sia le vittime sia le spese legali, ha deciso di riconoscere le rivalutazioni delle prestazioni, ma ha dimenticato di onorare l'impegno con gli avvocati. Ancora oggi sono costretta a ricorrere al TAR per ottenere quanto mi spetta dal 2011 a oggi, con un ulteriore aggravio degli oneri a carico dello Stato, al quale viene inflitta una seconda condanna. Ricordo che in una causa abbiamo provato a chiedere il pignoramento delle auto blu, ma ci è andata male pure quella possibilità perché la Regione aveva a disposizione solo due scooter intestati».

Una storia amara quanto tragica, che si è comunque conclusa con un bilancio positivo per riaffermare il diritto sacrosanto alla tutela, sostiene Soragni: «È stata una battaglia durissima, ma oggi c'è grande soddisfazione. Si può dire che le tutele per chi subisce un danno per mancato controllo negli ospedali si sono allargate parecchio». «Fino al '92 – aggiunge – lo Stato non aveva varato una normativa specifica per la raccolta e la somministrazione di sangue. Ed era davvero un dramma. Nel settore degli emoderivati ci sono stati diversi scandali, anche a livello statale, sulle certificazioni di conformità fasulle. Addirittura si importavano sacche di sangue da mercenari africani quando nel '84 era esploso l'AIDS e tantissimo era quello infetto che circolava negli ospedali pubblici. Non c'erano controlli e c'era molta superficialità. Spesso, vincevamo le cause addirittura perché le strutture ospedaliere non riuscivano a dimostrare i controlli effettuati sulle sacche trasfuse ai pazienti. Mi ricordo di un medi-

co dell'ospedale di Reggio Emilia che, chiamato a testimoniare, disse: se fosse stato tutto infetto, avremmo fatto una strage. Ma effettivamente di strage si è trattato perché solo dal mio studio sono passate 500 vittime!».

Va detto che la magistratura si è mostrata molto sensibile al tema, e anche la politica, pur non sempre in modo coerente, ha riconosciuto la necessità di intervenire per legge. Tra i patronati, in tutti questi anni, l'INCA ha giocato un ruolo da protagonista a fianco dei malati, contribuendo a creare una rete di associazioni, che si sarebbero poi costituite anche in giudizio. «L'INCA – aggiunge ancora Soragni – ha tutelato le vittime anche quando è mancato il riconoscimento economico da parte del Ministero della Sanità. D'altro canto era abbastanza facile intercettare la platea degli aventi diritto. Molti di loro, infatti, si rivolgevano al patronato per ottenere le prestazioni di invalidità per poi 'scoprire', con i medici dell'INCA, che erano affetti anche da un'infezione causata dalla trasfusione di sangue infetto».

Nonostante i risultati, però, la vicenda del sangue infetto non si può dire conclusa. Mentre dalla giustizia è giunto il riconoscimento della rivalutazione integrale dell'indennizzo, resta ancora incerto il diritto al risarcimento civile, in favore delle vittime. L'ultima sentenza della CEDU è del gennaio 2016: la Corte europea dei Diritti dell'uomo ha condannato lo Stato italiano a risarcire 350 cittadini infettati da vari virus (AIDS, epatite B e C) attraverso le trasfusioni di sangue che hanno effettuato durante un ciclo di cure o un'operazione. Il totale dei risarcimenti è di 10 milioni di euro e coinvolge tutti i cittadini danneggiati che hanno aderito alla transazione per il risarcimento del danno, che prescinde dall'indennizzo disposto dalla legge 210/1992.

Oltre all'indennizzo, infatti, molte persone danneggiate hanno promosso azioni risarcitorie contro il Ministero della Salute, per la mancata vigilanza sull'importazione, distribuzione e commercializzazione di emoderivati. Qui si apre un'altra triste pagina piena di lungaggini e incomprensioni. Il danno procurato dalle molteplici cause ha portato, nel 2007, all'emanazione di una legge che prevedeva lo stanziamento di fondi pubblici da utilizzare per transare tutte le cause di risarcimento in corso. Dopo un lustro, nel quale si sono succeduti tre governi, nel 2012 è stato approvato il «decreto moduli», che fissava tutte le condi-

zioni necessarie per accedere alle transazioni, introducendo criteri restrittivi, tali da impedire alla stragrande maggioranza delle vittime di esercitare appieno il loro diritto. Il gran pasticcio del decreto moduli, l'eccessiva durata delle transazioni e dei processi civili di risarcimento hanno portato l'Italia al cospetto della Corte europea. Una delle pagine più vergognose per le Istituzioni italiane non è perciò ancora finita. E le vittime devono ancora aspettare di avere giustizia.

Le sentenze della Corte Costituzionale. Storie di diritti quotidiani

Previdenza

Sentenze n. 34/1981 e n. 314/1985. Integrazione al minimo delle pensioni

Sul diritto al trattamento di integrazione al minimo delle pensioni, tra i numerosi pronunciamenti della Consulta, emessi fin dagli anni Settanta, due sentenze (vedi in documentazione allegati 4 e 5) sono state sollecitate dalla relevantissima attività di contenzioso promossa da INCA, insieme ai suoi legali. Tutto scaturisce dall'articolo 2 della legge n. 1338 del 1962, che escludeva da tale diritto i titolari di più pensioni a carico dell'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti o di altre forme di previdenza sostitutive di detta assicurazione, qualora per effetto del cumulo il pensionato avesse fruito di un trattamento complessivo di pensione al minimo garantito. Esclusione però successivamente corretta con provvedimenti derogatori, che avevano sedimentato disparità di trattamento ingiustificate tra alcune categorie di lavoratori, frammentando il quadro legislativo di riferimento e minando il principio di uguaglianza.

Il contenzioso su questa materia ha generato una «sequela di pronunce di illegittimità», come sottolineava la Cassazione, nell'ordinanza emessa il 1° luglio 1983, tali per cui la Corte Costituzionale, nella sentenza n. 314/1985, sollecitava «[...] un intervento legislativo che ridisciplinasse sul piano generale, ispirandosi ai principi contenuti negli artt. 3 e 38 Cost., la materia re-

lativa al diritto all'integrazione al minimo delle pensioni INPS», per evitare altre pronunce di illegittimità della norma.

Con la sentenza emessa il 12 febbraio 1981 (n. 34), la Consulta, richiamando l'articolo 3 della Costituzione, dichiarava ancora una volta l'illegittimità dell'articolo 2, secondo comma, lettera a) della legge 12 agosto 1962, n. 1338, nella parte in cui escludeva il diritto all'integrazione al minimo della pensione diretta a carico dell'INPS, sia essa di vecchiaia che di invalidità, per chi fosse già titolare di pensione diretta dello Stato, dell'Istituto Post-telegrafonici e della Cassa di previdenza dipendenti enti locali, qualora per effetto del cumulo si fosse superato il trattamento minimo garantivo; nonché nella parte in cui precludeva che la pensione di reversibilità INPS fosse calcolata in proporzione alla pensione diretta INPS integrata al minimo, che il titolare defunto avrebbe avuto diritto di percepire.

Per la Suprema Corte, la normativa in vigore determinava «effettivamente il denunciato trattamento di sfavore per i titolari di pensione diretta dello Stato, dell'Istituto Post-telegrafonici e degli enti locali, cui era negata l'integrazione al minimo della pensione di vecchiaia a carico dell'INPS (qualora il cumulo delle due pensioni superi il minimo garantito)»; diritto che invece, faceva notare la Corte, veniva «sempre riconosciuto ai titolari di pensioni di reversibilità, da qualunque ente erogate», e a coloro che percepivano le pensioni dirette dello Stato.

Allo stesso modo, dichiarava incostituzionale l'articolo 1, secondo comma, della legge 12 agosto, n. 1338, nella parte in cui escludeva il diritto all'integrazione al minimo della pensione di invalidità e vecchiaia erogata dalla Gestione speciale lavoratori autonomi per chi fosse già titolare di pensione a carico dello Stato.

Quattro anni dopo arrivava la seconda sentenza (n. 314/1985) di analogo tenore, che riguardava i titolari della pensione di reversibilità a carico dello Stato, del Fondo di previdenza per i dipendenti costituito presso le ferrovie dello Stato, del Fondo di previdenza per i dipendenti da esattorie o ricevitorie delle imposte dirette, nonché per il titolare della pensione diretta a carico della Cassa di previdenza dipendenti enti locali.

Sentenza n. 307/ 1989. Trattamento più favorevole tra i versamenti obbligatori e quelli volontari

La sentenza obbliga l'INPS a liquidare il trattamento di pensione più favorevole nel caso in cui, ai fini del calcolo della pensione, il versamento di contribuzione volontaria possa danneggiare il pensionato o il lavoratore. La Corte giudica due casi sollevati dal pretore di Torino, che sollecita la Consulta sulla base del raffronto tra due diverse metodologie di calcolo della pensione di una lavoratrice che aveva un'anzianità di contributi obbligatori di 21 anni e 12 di versamenti volontari. I magistrati confrontano i due risultati, «nell'un caso computando sia i contributi obbligatori che quelli volontari, nell'altro solo quelli obbligatori – scrivono i giudici –. Nella specie, [...] è emersa la spettanza, nel primo caso, di una pensione di importo (Lire 320.519) addirittura inferiore al trattamento minimo (Lire 384.650) tanto da dover essere integrata fino a tale livello; nel secondo, di una pensione più che doppia rispetto al detto minimo (Lire 817.704)». Un effetto paradossale: proprio nel caso in cui si è pagato di più si prende di meno.

Sotto l'esame della Corte è l'articolo 3, comma ottavo, della legge 29 maggio 1982, n. 297 «nella parte in cui non consente l'utilizzo, per il calcolo della retribuzione pensionabile e per la determinazione della stessa anzianità contributiva, della sola contribuzione obbligatoria, tralasciando quella volontaria; e ciò tutte le volte in cui detto calcolo, effettuato utilizzando anche la contribuzione volontaria, comporti un risultato pensionistico inferiore a quello che si otterrebbe solo con i contributi obbligatori». Gli alti magistrati scrivono: «il giudice *a quo* lamenta che il meccanismo predisposto dall'impugnato art. 3 conduca ad un decremento pensionistico proprio laddove si è avuto un maggiore sforzo contributivo; risultato, questo, irrazionale e discriminatorio, che altera sia il necessario equilibrio tra contribuzione e trattamento pensionistico, sia le finalità della contribuzione volontaria, preordinata all'ampliamento e non alla compressione dei diritti dell'assicurato». Per questa ragione, la Corte conclude: le argomentazioni più convincenti sembrano quelle per l'illegittimità della norma, che viene cassata.

La questione è complessa e riguarda il passaggio da un sistema più favorevole a uno meno favorevole nei trattamenti integrati al minimo. Per tale passaggio, sostiene la Corte, si deve utilizzare il principio di gradualità e non si possono sottrarre importi già integrati, ma mantenerli costanti fino all'integrazione delle somme negli aumenti derivanti dalla perequazione automatica.

Il caso fu sollevato dal Tribunale di Parma, a seguito di una sentenza del Tribunale di Trani, che interpretava in modo restrittivo le disposizioni sui trattamenti integrati al minimo di più pensioni. Una nuova legge aveva stabilito che era concessa l'integrazione soltanto per un trattamento. Il passaggio tra i due diversi regimi era stato normato da un collegato alla finanziaria, attraverso una norma ordinamentale che dunque diventava retroattiva, e cambiava di fatto gli importi a far data dal primo ottobre del 1993. Il Tribunale pugliese aveva affrontato il caso di una pensionata, che fino al 30 settembre aveva goduto di due integrazioni al minimo, ma a causa delle novità legislative si era vista ridurre tale diritto dal primo ottobre del 1993 a un solo trattamento integrato, conservando tuttavia l'importo dell'altra pensione a questa data fino al suo riassorbimento negli aumenti derivanti dalla perequazione automatica.

«Il giudice remittente rammenta preliminarmente che, secondo la giurisprudenza consolidata della Corte di Cassazione, sostanzialmente condivisa dalla Corte Costituzionale, l'art. 6, comma 7, del d.l. n. 463 del 1983, nel garantire la conservazione del trattamento pensionistico nell'importo spettante alla data del 30 settembre 1983 (cosiddetta cristallizzazione), si riferisce sia all'ipotesi di titolarità di una sola pensione non più integrabile per superamento del previsto limite di reddito, sia all'ipotesi di titolarità di due o più pensioni, tutte integrate al minimo – scrivono i giudici –. Anche nella seconda ipotesi si ritiene ricorra la *ratio* della norma, che è quella di assicurare la gradualità del passaggio dal precedente al nuovo, meno favorevole, trattamento pensionistico». Si costituiscono in giudizio sia l'INPS, sia la Presidenza del Consiglio, in ragione del fatto che l'integrazione grava sulla fiscalità generale.

La Corte giunge a una conclusione articolata: «Ora l'art. 38 Cost. non esclude la possibilità di un intervento legislativo che, per una inderogabile esigenza di contenimento della spesa pubblica, riduca «in maniera definitiva un trattamento pensionistico in precedenza spettante» (cfr. sentenza n. 822 del 1988) – osservano i magistrati –. L'attuazione del precetto costituzionale richiede un bilanciamento, modificabile nel tempo a seconda delle circostanze, tra i valori personali inerenti alla tutela previdenziale e «i principi connessi alla concreta e attuale disponibilità delle risorse finanziarie e dei mezzi necessari per far fronte ai relativi impegni di spesa» (sentenza n. 119 del 1991)».

Dunque, ci sono due principi da garantire: quello della tutela previdenziale e quello della sostenibilità dei conti. Per questo, è legittimo ridurre a una le possibili integrazioni al minimo. Tuttavia, il punto sta nel passaggio, come detto, dal regime più favorevole all'altro. Scrivono i giudici nella sentenza: «Ma quando l'intervento legislativo incide sul trattamento di soggetti, i quali, sebbene titolari di due o più pensioni, hanno un reddito complessivo inferiore al limite fissato dal d.l. n. 463 del 1983, così che per essi la modifica legislativa comporta una compressione delle esigenze di vita cui era precedentemente commisurata la prestazione previdenziale – scrivono i magistrati –, il principio di solidarietà (sotteso all'art. 38 Cost.), coordinato col principio di razionalità-equità (art. 3 Cost.), impone una disciplina transitoria che assicuri un passaggio graduale al trattamento meno favorevole».

Sentenza n. 82 del 2017. Neutralizzazione dei periodi di disoccupazione per il computo della pensione di vecchiaia

A sollevare il caso è il Tribunale di Ravenna, che mette sotto la lente della Corte l'articolo 3 della legge 29 maggio 1982 sui trattamenti di fine rapporto e pensionistici, invocando gli articoli 3, 36 e 38 della Costituzione (vedi in documentazione allegato 6). La norma citata determina la retribuzione pensionabile e non prevede la neutralizzazione dei periodi di contribuzione per disoccupazione. Secondo il magistrato rimettente «il principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.), i precetti costituzionali di proporzionalità tra il trattamento pensionistico e la quantità e la qualità del lavoro prestato (art. 36 primo comma Cost.) e di

adeguatezza della tutela previdenziale (art. 38, secondo comma Cost.) imporrebbero di negare ogni rilievo ai periodi contributivi meno favorevoli ai fini del calcolo della pensione, quando l'interessato abbia già conseguito la pensione, anche senza tali periodi».

INPS e Presidenza del Consiglio si oppongono a tale interpretazione, ritenendo le questioni sollevate irrilevanti e manifestamente infondate. Ma la Corte giunge ad altre conclusioni, visto che un marchingeagno di quel genere (cioè dover computare anche i periodi finali di contribuzione figurativa), pregiudica il lavoratore, perché a maggior lavoro e a maggior apporto contributivo corrisponde una minore pensione. La questione riguarda i periodi di contribuzione per disoccupazione che si situano nelle ultime duecentosessanta settimane lavorative. La Consulta conclude che «la pensione liquidata non possa essere comunque inferiore a quella che sarebbe spettata al raggiungimento dell'età pensionabile, escludendo dal computo, ad ogni effetto, i periodi di contribuzione per disoccupazione relativi alle ultime 260 settimane, in quanto non necessari ai fini del requisito dell'anzianità contributiva minima».

Infortuni e malattie professionali

Sentenza n. 179 del 1988 che ha introdotto il sistema tabellare misto

La questione riguarda la possibilità di vedersi riconosciuta una patologia di origine lavorativa, anche se non inserita nelle tabelle INAIL. Questa sentenza di portata storica introdurrà nella legislazione italiana il cosiddetto sistema misto, vale a dire l'estensione dell'eventuale riconoscimento del nesso causale legato al lavoro di quelle patologie non previste nelle tabelle ufficiali (vedi in documentazione allegato 7).

Per quella sentenza, la Corte viene sollecitata da una miriade di ordinanze provenienti da Tribunali di mezza Italia all'inizio degli anni Ottanta: Torino, Vercelli, Ancona, Padova, Bologna, Genova, Alessandria, Aosta, Lecco, Reggio Emilia. Si costituiscono in giudizio, oltre ad alcuni lavoratori, anche la SNIA Viscosa, l'INAIL e interviene la Presidenza del Consiglio. L'Alta

Corte ascolta l'avvocato dell'INCA Franco Agostini, oltre ai legali delle altre istituzioni. Tutte le questioni sollevate concernono il riconoscimento di malattie professionali in diversi comparti dell'industria e dell'agricoltura.

Così scrivono i giudici:

I caratteri propri del cosiddetto «sistema tabellare» come delineati dalla normativa in argomento consistono:

- a) nella predeterminazione, mediante elenchi tassativi, di malattie «tipiche», cioè ritenute, allo stato delle conoscenze scientifiche e dei dati di esperienza statisticamente rilevati, eziologicamente derivanti da un dato agente patogeno o di malattie «causate da» un dato agente patogeno, agente patogeno costituente in entrambi i casi il fulcro della tassatività, con l'indicazione, del pari tassativa, delle lavorazioni morbigene, cioè ritenute pregiudizievolemente espositive del lavoratore al detto agente patogeno, indicazione specificativa dell'eziologia professionale delle malattie;
- b) nella predeterminazione del periodo di tempo massimo entro il quale la malattia deve manifestarsi per essere (eziologicamente riconducibile a causa professionale e quindi) indennizzabile.

Il sistema si basa su dati presuntivi, che operano a vantaggio del lavoratore. Ma «la tassatività del sistema tabellare implica peraltro che solo le malattie tipiche, e quelle connesse a date lavorazioni e, tramite le medesime, a un dato agente patogeno, sono coperte dalla apposita tutela previdenziale».

Dunque, il vantaggio è che l'indennizzabilità è automatica, anche in assenza di dati certi sul rapporto di causa e effetto. Ma lo svantaggio è che se ci si ammala di un'altra malattia non si gode di nessun riconoscimento. Tutti i magistrati denunciano il fatto che la tassatività ha effetti negativi, presentando considerevoli vuoti di tutele in contrasto con l'articolo 38, comma secondo, della Costituzione.

Nel 1981 la Corte aveva considerato non fondata la questione sollevata dai tribunali, in ragione del fatto che le tabelle erano state aggiornate. La Corte aveva soppesato i vantaggi e gli svantaggi del sistema tabellare, e ne aveva ricavato che i primi superavano i secondi. «E tuttavia tale equilibrio è considerato come prossimo al punto di rottura – osservano i magistrati – dalla sentenza stessa che segnala al governo e al Parlamento 'l'opportunità e l'urgenza' dell'adozione di un sistema misto».

I giudici fanno notare che il progresso scientifico offre più possibilità di verificare l'eziologia delle malattie, e dunque il rapporto di causa ed effetto con l'ambiente di lavoro. Proprio quel progresso richiederebbe un aggiornamento più frequente degli elenchi.

Tuttavia, è evidente che non si può più tollerare la tassatività delle liste. «Va dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale, in riferimento all'art. 38, comma secondo, Cost., dell'art. 3, comma primo, del d.p.r. 30 giugno 1965, nella parte in cui non prevede che l'assicurazione contro le malattie professionali nell'industria è obbligatoria anche per malattie diverse da quelle comprese nelle tabelle allegate concernenti le dette malattie e da quelle causate da una lavorazione specificata o da un agente patogeno indicato nelle tabelle stesse, purché si tratti di malattie delle quali sia comunque provata la causa di lavoro». Così la sentenza.

Sentenza n. 14 del 1994. Obbligo di comunicazione di INAIL agli eredi sui loro diritti

Il pretore di Udine si rivolge alla Consulta sollevando dubbi di costituzionalità dell'articolo 122 del d.p.r. 1124/1965 (Testo Unico sull'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni e le malattie professionali), laddove prevede che i superstiti di una vittima sul lavoro hanno tassativamente 90 giorni di tempo, a partire dal decesso, per presentare la domanda di riconoscimento delle prestazioni all'INAIL. Il caso esaminato dalla Corte riguardava la vedova di un lavoratore deceduto per silicosi, a cui l'INAIL aveva negato la rendita ai superstiti perché la relativa domanda era stata presentata più di un anno dopo il decesso del familiare.

Richiamando l'obbligo dell'Istituto assicuratore di comunicazione ai superstiti, previsto nello stesso Testo Unico, la Corte Costituzionale ha imposto che la decorrenza dei termini entro la quale fare richiesta della prestazione debba partire dal momento in cui l'INAIL informa gli eredi della possibilità di accedere al diritto. Questa sarà la decisione finale della Corte, che ribadisce la legittimità di un termine, ma al contempo impone un intervento attivo dell'Istituto assicuratore (vedi in documentazione allegato 8).

Welfare

Sentenza n. 1 del 1987. Astensione obbligatoria del padre, in caso di malattia della madre

Giuseppe Smiraglia aveva perso la moglie di parto, e si ritrovava unico genitore del piccolo Davide. Per questo aveva chiesto di ottenere l'indennità di maternità prevista per legge. E il Tribunale di Milano accoglie la sua richiesta, ma contemporaneamente solleva la questione di legittimità delle disposizioni che non prevedono l'astensione dal lavoro anche per i padri, in caso di assenza della madre.

Secondo la Corte Costituzionale, la mancata previsione per il padre rimasto vedovo della facoltà di astensione dal lavoro nei primi tre mesi di vita del figlio, fa apparire «ovvi» «gli ostacoli all'adempimento dei compiti relativi alla famiglia e alla protezione dell'infanzia» e [...] «quantomeno abnorme sarebbe ritenere che la morte durante il parto, dalla donna stessa accettata come evento non impossibile, ponga termine a quelle necessità protettive che facevano capo alla donna in quanto madre e al figlio, che di quella simbiosi è rimasto, purtroppo, unico protagonista vivente».

L'INPS si oppone a tale interpretazione, sostenendo che le norme sull'astensione obbligatoria dal lavoro nei primi tre mesi di vita del bambino si riferiscono al «riposo» e dunque sono collegabili alle condizioni *post partum* della donna, madre naturale del neonato. Inoltre, aggiunge l'INPS, con tali norme il legislatore ha inteso rimuovere gli ostacoli che si frappongono tra le donne e il mondo del lavoro. Estendere quindi la disposizione anche agli uomini sarebbe in contrasto con lo spirito della legge.

Al pretore di Milano si aggiungono quelli di Latina, Bologna e Modena, con complessi riferimenti normativi. La Consulta analizza punto per punto gli articoli messi sotto la lente. Le conclusioni sono illuminanti. Si legge nella sentenza: «Posto che, come si è visto, l'astensione dal lavoro nei primi tre mesi e il diritto al riposo nel primo anno di vita del figlio/a, riconosciuti dalla legge 1204/1971 a favore della madre, tutelano, in concorrenza con la salute di questa, anche il bisogno del bambino

di una più intensa presenza della madre per la necessaria assistenza», «non vi è ragione di negare al padre» la facoltà di avvalersene, «in caso di mancanza o grave malattia della madre».

Gli alti magistrati contestano l'interpretazione data dall'INPS alla parola «riposo», rammentando come l'astensione obbligatoria sia stata estesa, anche alle madri adottive e come la legislazione punti in realtà a un trattamento paritario dei coniugi nei loro doveri familiari. Se non si estende anche al padre la possibilità di stare a casa, viene leso l'articolo 3 della Costituzione. Così spiegano i giudici: «Da un lato, illegittimamente si discriminano i minori rimasti privi dell'assistenza della madre, rispetto a tutti gli altri: solo ai primi, infatti, è impedito di godere pienamente, nel delicato primo periodo di vita, dell'assistenza almeno dell'unico genitore che è in grado di prestarla. Dall'altro, pur se limitatamente alla cosiddetta astensione obbligatoria dal lavoro, illegittimamente si discriminano i padri lavoratori rispetto alle madri adottive od affidatarie, in assenza – come si è visto – di una ragione giustificativa particolare che possa porsi a sostegno di tale diverso trattamento».

Ma ci sono molti articoli della Carta che verrebbero meno, secondo la Consulta: il 29, il 30, il 31 e il 37 «perché la vigente normativa arreca grave pregiudizio sia al valore della protezione della famiglia che a quello – centrale e preminente – della tutela del minore – si legge nella sentenza –. Il mancato riconoscimento, al padre lavoratore, dei benefici che, divenuta impossibile l'assistenza della madre, sono condizione e presupposto essenziale di un adeguato sostegno per il minore, impedisce invero lo stringersi dei saldi rapporti familiari che sono voluti dall'art. 29, primo comma, ostacola l'assolvimento dei compiti di assistenza alla prole che sono affidati alla pari responsabilità dei genitori dall'art. 30, primo comma; si pone in stridente contrasto con gli obblighi di agevolare l'assolvimento di tali compiti e di protezione che sono imposti al pubblico potere dall'art. 31, primo e secondo comma; disconosce la «speciale adeguata protezione» del minore che è invece a chiare lettere proclamata dall'art. 37, primo comma». Per queste ragioni l'astensione obbligatoria viene estesa anche ai padri rimasti senza partner.

Sentenza n. 116 del 2011. Differimento del congedo obbligatorio per maternità nei casi di parto prematuro o di ricovero ospedaliero del bimbo

La questione viene posta da una lavoratrice della TIM di Palermo. Il suo parto era atteso per il primo luglio 2005, invece la bambina è nata il 25 marzo ed è stata subito ricoverata in ospedale fino all'8 agosto. In pratica, quando la neonata è tornata a casa la mamma doveva riprendere il lavoro per decorrenza dei termini del congedo obbligatorio (massimo cinque mesi, di cui fino a due prima della nascita). La lavoratrice chiede all'azienda di poter lavorare durante il ricovero della bambina e di poter far partire il congedo dall'8 agosto, per poter assisterla a casa.

L'INPS respinge la richiesta, sottolineando come a norme vigenti, se l'azienda facesse tornare al lavoro la donna nel periodo di congedo, incorrerebbe in infrazioni penali. Eppure, osservano i giudici, in nessun modo la donna può assolvere il suo lavoro di cura del neonato durante la degenza in ospedale. E non solo: se i medici attestassero che non c'è rischio per la salute, la donna potrebbe tornare al lavoro e differire il congedo. La Corte, quindi, dichiara illegittime le norme vigenti, nella parte in cui non prevedono che, in caso di parto prematuro, la lavoratrice possa chiedere il differimento e tornare al lavoro subito dopo il parto, ma solo su sua richiesta e a fronte di una certificazione medica.

Migrazione

Sentenza n. 432/2005. Diritto degli stranieri alle agevolazioni per i trasporti previste per i residenti italiani nella Regione Lombardia

Il giudizio di legittimità costituzionale è stato promosso dal TAR della Lombardia su iniziativa della CGIL regionale, assistita dall'avvocato Vittorio Angiolini. In sostanza, con quel ricorso si chiedeva l'annullamento di una deliberazione della Giunta regionale lombarda che consentiva la circolazione gratuita sui servizi di trasporto pubblico regionale agli invalidi civili, «alla

duplice condizione del possesso della cittadinanza e della residenza in Lombardia».

Nella sentenza si legge:

In ordine alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* prospetta innanzitutto un contrasto tra la norma censurata e l'art. 32, primo comma, della Costituzione: tale parametro, qualificando diritto fondamentale dell'individuo il benessere psicofisico, presuppone una titolarità di esso «priva di distinzioni», accedendo così ad una nozione di «individuo» indubbiamente comprensiva anche dello straniero residente in Italia, poiché la salute costituisce un bene primario universalmente riconosciuto. Per contro, la norma censurata non include nel beneficio in questione, pure riconosciuto in ragione di condizioni di salute, gli stranieri residenti in Lombardia, benché affetti da totale invalidità fisica.

Dunque il riferimento è l'articolo 32 della Carta («La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti»). Ma in questione non c'è solo quello. Entra in gioco anche l'articolo 3, che sarà decisivo in tutti i pronunciamenti sui migranti. La disposizione, che afferma l'uguaglianza di tutti i cittadini, sarebbe lesa in quanto il provvedimento «introduce un trattamento differenziato rispetto a situazioni che non presentano elementi di diversità rilevanti per l'ordinamento, venendo comunque in rilievo misure di sostegno a favore di individui gravemente invalidi», scrivono i giudici.

Il TAR solleva anche un contrasto con l'articolo 35 primo comma (La Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme e applicazioni): «[...] poiché il beneficio è anche finalizzato alla tutela di quanti si trovano «in difficoltà rispetto al lavoro per favorirne il recupero delle energie psicofisiche».

Infine il Tribunale amministrativo regionale osserva che, dopo la riforma del Titolo V, vige la riserva di legislazione statale per i livelli essenziali di assistenza e per determinare i principi fondamentali in materia di tutela della salute. «Settori, questi, che – secondo il giudice *a quo* – non possono non riguardare anche lo *status* giuridico dei cittadini stranieri», si legge nella sentenza.

La difesa della Regione respinge in primo luogo il richiamo all'articolo 32, sostenendo che le norme riguardano semplice-

mente un'agevolazione sul trasporto e non la salute e, quanto alla discriminazione, sostiene che il criterio della nazionalità sarebbe un giusto bilanciamento tra l'erogazione di benefici al maggior numero possibile di cittadini e i vincoli di finanza pubblica. Come dire: se la coperta è corta, serve un criterio di selezione. E per la Lombardia, quello della nazionalità e della residenza sembrava quello giusto. Quanto all'articolo 35, appare «francamente difficile che un'agevolazione concessa essenzialmente a coloro che sono inabili al lavoro possa violare la citata norma costituzionale», scrivono i legali. Contestato anche il riferimento al Titolo V, non essendo in discussione, secondo la Regione, i diritti essenziali né la salute ma solo uno sconto sui trasporti.

La difesa privata deposita una memoria. Ecco cosa annota l'avvocato Angiolini, come riassunto nello stesso provvedimento della Corte:

Quanto al diritto alla salute, si assume che ogni distinzione basata sulla cittadinanza sia fonte di una inammissibile discriminazione, atteso che per gli invalidi civili – categoria cui appartiene il ricorrente – il trasporto gratuito si rivela funzionale ad «agevolare l'accesso alle cure» e soddisfare le esigenze connesse al diritto alla salute: con la conseguenza che «negare il primo significherebbe compromettere il secondo». D'altra parte – prosegue la difesa privata – è la stessa giurisprudenza della Corte Costituzionale a riconoscere alla protezione della salute una «significativa preminenza su altre esigenze ed interessi pubblici», impedendo quindi di operare distinzioni rispetto alla condizione dello straniero.

Con riferimento alla prospettata violazione dell'art. 3 della Costituzione – si legge ancora nella memoria difensiva –, la duplice limitazione cui la norma denunciata subordina il trasporto gratuito (vale a dire la cittadinanza italiana e la residenza in Lombardia) sarebbe di «flagrante incostituzionalità» proprio per la stretta connessione tra beneficio della circolazione gratuita e diritto alla salute degli invalidi, non potendosi dubitare che i diritti civili, economici e sociali – per i quali la Costituzione non contiene alcun riferimento esplicito alla titolarità dei «cittadini» – vadano classificati tra i «diritti fondamentali dell'uomo» e, come tali, da assicurare a prescindere da nazionalità e cittadinanza. Profilo, questo, normativamente ribadito nella più recente legislazione italiana sugli stranieri, in particolare nell'art. 41 del d.lgs. n. 286 del 1998, il quale stabilisce l'equipara-

zione degli stranieri ai cittadini italiani, «ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale, incluse quelle previste [...] per gli invalidi civili».

In «frontale contrasto» con tali principî, la norma impugnata, escludendo gli invalidi civili totali non cittadini dal novero dei beneficiari del trasporto gratuito, risulterebbe priva di ogni «razionale giustificazione», posto che il requisito della cittadinanza non presenterebbe alcuna «connessione né con il bisogno di cure né col legame col territorio nel quale i servizi dovrebbero essere fruiti». Sussisterebbe, dunque, mancanza di consequenzialità tra il fine perseguito attraverso il riconoscimento del beneficio ed il criterio introdotto dalla legge per usufruirne.

Infine, secondo la difesa privata, la normativa censurata risulterebbe eccedere le competenze regionali, creando «una interferenza con la politica migratoria e con la disciplina della condizione giuridica degli stranieri» che la Costituzione (art. 117, secondo comma, lettere a e b) riserva allo Stato. Oltretutto, la norma denunciata determinerebbe l'effetto indotto di incentivare gli immigrati ammessi nel territorio nazionale a lasciare la Lombardia per recarsi in Regioni diverse, così ponendo in discussione la potestà dello Stato di «decidere circa l'ammissione di immigrati in tutto il territorio nazionale».

D'altra parte – conclude la memoria – la norma impugnata viola altresì i principî generali dell'ordinamento e quelli posti come fondamentali da leggi statali. Questi ultimi – ricavabili essenzialmente dagli artt. 2 e 41 del d.lgs. n. 286 del 1998 – depongono, infatti, nel senso di una completa equiparazione tra stranieri e cittadini italiani nella fruizione delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale, e ciò rappresenterebbe un limite invalicabile per la potestà normativa regionale, sotto il profilo della impossibilità «di creare due livelli essenziali di assistenza»: uno riservato agli italiani residenti, con libera circolazione sui mezzi pubblici; ed un altro, «assai deteriore», per gli stranieri con la circolazione a pagamento.

Il dibattito che si sviluppa tra i vari collegi legali è molto complesso. Si passa da contestazioni a contro contestazioni. La Corte dà piena ragione al collegio difensivo delle parti private. Così scrivono i giudici:

La *ratio* del beneficio è riconducibile alla scelta del legislatore regionale di agevolare – attraverso la fruizione gratuita del servizio – l'accesso al sistema dei trasporti pubblici locali in favore di un gruppo di persone accomunate dalla appartenenza alla più grave condizione di invalidità. Ci si muove nell'ambito di una provvidenza dettata

da finalità eminentemente sociali, nella specie raccordata, sul piano della «causa» normativa, a valori di solidarietà, non disgiunti dagli intuibili riverberi che le peculiari condizioni dei beneficiari e la natura stessa del beneficio possono in concreto presentare rispetto alle esigenze di vita e di relazione; non ultime quelle connesse alla tutela del diritto alla salute, in presenza di una così grave menomazione.

Per questa ragione il discrimine non può essere quello della cittadinanza, perché così facendo il legislatore compromette

il generale canone di ragionevolezza [...] che può evocarsi come parametro di coerenza della norma legislativa regionale con i principi sanciti a tutela di situazioni riconducibili ad un'identica *ratio* interpretativa; ma, anche, la necessaria tutela della salute (art. 32 Cost.), e del lavoro (art. 35, primo comma, Cost.), oltre che la riserva alla legislazione statale circa la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.), e circa i principi fondamentali in tema di legislazione concorrente regionale sulla salute.

Importantissime, in questa sentenza, le sottolineature che la Corte fa riguardo ai diritti costituzionalmente garantiti a tutti i cittadini. Anche a quelli irregolari. E qui la Consulta cita se stessa, ovvero una sentenza del 2001, in cui faceva riferimento agli stranieri irregolarmente presenti nel nostro territorio. Anche a loro va riconosciuto il diritto alla salute. Questo richiamo del verdetto rappresenta un *unicum* nel panorama delle decisioni delle varie Corti costituzionali del mondo.

Ecco cosa annotano i magistrati:

Sullo specifico versante del diritto alla salute, questa Corte ha reiteratamente puntualizzato che «il diritto ai trattamenti sanitari necessari per la tutela della salute è 'costituzionalmente condizionato' dalle esigenze di bilanciamento con altri interessi costituzionalmente protetti, salva, comunque, la garanzia di 'un nucleo irrinunciabile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana, il quale impone di impedire la costituzione di situazioni prive di tutela, che possano appunto pregiudicare l'attuazione di quel diritto' [...]. Questo 'nucleo irriducibile' di tutela della salute quale diritto della persona deve perciò essere riconosciuto anche agli stranieri, qualunque sia la loro posizione ri-

spetto alle norme che regolano l'ingresso ed il soggiorno nello Stato, pur potendo il legislatore prevedere diverse modalità di esercizio dello stesso». Pertanto, anche lo straniero presente irregolarmente nello Stato «ha diritto di fruire di tutte le prestazioni che risultino indifferibili ed urgenti, secondo i criteri indicati dall'art. 35, comma 3 (del d.lgs. n. 286 del 1998), trattandosi di un diritto fondamentale della persona che deve essere garantito, così come disposto, in linea generale, dall'art. 2 dello stesso decreto legislativo n. 286 del 1998» (v. sentenza n. 252 del 2001).

Sentenza 306 del 2008. Benefici assistenziali per chi è senza Carta di soggiorno

La prima di una lunga serie di cause è stata intentata da una cittadina albanese presso il Tribunale di Brescia. La donna non poteva godere dell'indennità di accompagnamento perché non aveva il permesso per lungosoggiornanti (ex Carta di soggiorno), requisito richiesto agli stranieri per accedere a tale beneficio. Il tribunale solleva la questione di legittimità costituzionale di alcune disposizioni della Finanziaria per il 2001, in combinazione con alcune norme del Testo unico sull'immigrazione, in riferimento agli articoli 2, 3, 10, 11, 32, 35, 38 e 117, primo comma, della Costituzione.

La tesi del giudice del lavoro di Brescia è che l'inibizione della provvidenza assistenziale a chi non ha la Carta è illegittima perché lo straniero è «in condizioni di salute che lo rendono totalmente inidoneo al lavoro e gli impediscono, quindi, di produrre un reddito sufficiente per mantenere se stesso e i suoi familiari». Per lo stesso giudice è illegittima anche la disposizione che subordina l'erogabilità allo straniero «regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato da almeno sei anni e titolare di un permesso di soggiorno per un motivo che consente un numero indeterminato di rinnovi – alla condizione reddituale richiesta per la carta di soggiorno».

Insomma, quel limite introduce un cortocircuito: si riconoscono benefici a coloro che riescono a produrre un reddito sufficiente al proprio sostentamento (condizione per avere la Carta di soggiorno), mentre si escludono proprio quelli che ne avrebbero più bisogno. Il giudice richiama i diritti fondamentali della persona che sono alla base della nostra Carta. Inoltre,

ricorda che non è possibile utilizzare come parametro il principio di reciprocità dei rapporti internazionali,

visto che il legislatore italiano ha fatto propria la regola dell'universalità dei diritti umani, come si desume dall'art. 10, primo comma, Cost. (ove si afferma che l'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute), dall'art. 11 Cost. (ove è stabilito che la Repubblica promuove e favorisce le organizzazioni rivolte allo scopo della costituzione di un ordinamento internazionale che assicuri la pace e la giustizia tra le Nazioni) e dall'art. 35 Cost. (secondo il quale la Repubblica promuove e favorisce gli accordi e le organizzazioni internazionali intese ad affermare e regolare i diritti del lavoro).

Le argomentazioni del Tribunale di Brescia vengono respinte sia dall'INPS (che si appella alle norme di legge), sia dalla Presidenza del Consiglio, che derubrica il caso a un trattamento non riconducibile ai diritti fondamentali della persona, e dunque suscettibile dei parametri selettivi introdotti. La Corte accoglie le ragioni del Tribunale di Brescia (e dunque della donna albanese rappresentata dall'INCA), ritenendo che

sia manifestamente irragionevole subordinare l'attribuzione di una prestazione assistenziale quale l'indennità di accompagnamento – i cui presupposti sono, come si è detto, la totale disabilità al lavoro, nonché l'incapacità alla deambulazione autonoma o al compimento da soli degli atti quotidiani della vita – al possesso di un titolo di legittimazione alla permanenza del soggiorno in Italia che richiede per il suo rilascio, tra l'altro, la titolarità di un reddito.

Tale irragionevolezza incide sul diritto alla salute, inteso anche come diritto ai rimedi possibili e, come nel caso, parziali, alle menomazioni prodotte da patologie di non lieve importanza. Ne consegue il contrasto delle disposizioni censurate non soltanto con l'art. 3 Cost., ma anche con gli artt. 32 e 38 Cost., nonché – tenuto conto che quello alla salute è diritto fondamentale della persona (vedi, per tutte, le sentenze n. 252 del 2001 e n. 432 del 2005) – con l'art. 2 della Costituzione. Sotto tale profilo e per i medesimi motivi, la normativa censurata viola l'art. 10, primo comma, della Costituzione, dal momento che tra le norme del diritto internazionale generalmente riconosciute rientrano quelle che, nel garantire i diritti fondamentali della persona indipendentemente dall'appartenenza a determinate entità politiche, vietano discriminazioni nei confronti degli stranieri, legittimamente soggiornanti nel territorio dello Stato.

Certamente, argomentano i giudici, al legislatore è consentito di dettare norme che regolino l'ingresso degli stranieri e la loro permanenza, ed è anche consentito subordinare determinate prestazioni (che non abbiano carattere di urgenza) alla circostanza che il titolo di soggiorno prefiguri una permanenza stabile. Fatte queste premesse, la Corte giunge a una importante conclusione:

una volta, però, che il diritto a soggiornare alle condizioni predette non sia in discussione, non si possono discriminare gli stranieri, stabilendo, nei loro confronti, particolari limitazioni per il godimento dei diritti fondamentali della persona, riconosciuti invece ai cittadini.

PARTE QUARTA

Diritto alla salute e dignità del lavoro

Non più diritti che scendono dall'alto, *octroyés*, dal sovrano o esito del potere costituente democratico, bensì pure diritti che germogliano quasi spontaneamente dall'infinito pullulare di iniziative diverse, da una molteplicità sempre cangiante di soggetti, con una spontaneità e un vitalismo che sarebbero insofferenti d'ogni collocazione in un qualche schema istituzionale.

Stefano Rodotà

La parola ai «pretori d'assalto»

La sicurezza sul lavoro, le battaglie per il riconoscimento di malattie professionali, le lotte in difesa degli eredi di chi perde la vita nei cantieri e nelle fabbriche: tutto questo ha rappresentato l'ossatura del patronato, la sua architrave, il suo asse portante. Nella storia dell'INCA si ricorda ancora l'impegno per le mondine, quello (quasi solitario) nella tragedia di Marcinelle, poi la battaglia per i lavoratori dell'amianto, per citare i capitoli più importanti.

Le attività del sindacato hanno spesso contribuito alla produzione di un ricco sistema normativo, che ha avuto nel Novecento un'evoluzione incessante. In Costituzione si arriva al principio fondamentale della tutela della salute (articolo 32), e alla tutela del lavoro in tutte le sue forme e applicazioni (articolo 35). Negli anni Cinquanta si emana una serie di decreti che stabiliscono le caratteristiche tecniche necessarie all'organizzazione del lavoro per garantire la sicurezza ai lavoratori. Sarà quello il viatico verso lo Statuto dei lavoratori (1970) dove si dà concreta attuazione al dettato costituzionale. Nel frattempo la Comunità europea inizia a emanare direttive specifiche su questa materia. In Italia, attualmente, il quadro legislativo può contare su alcune leggi importantissime come il Testo Unico n. 1124/1965, a cui sono seguite la n. 626 del 1994, i decreti legislativi n. 38 del 2000, fino ad arrivare all'attuale d.lgs. n. 81 del 2008 e all'aggiornamento nello stesso anno delle Tabelle delle malattie di malattie professionali, con l'inserimento delle patologie muscoloscheletriche, ottenuto grazie alle numerose cause legali e alle sentenze favorevoli che ne sono seguite, promosse e vinte dall'INCA.

Ma non bastano le buone leggi per evitare malattie e tragedie sul lavoro. Purtroppo, i numeri delle cosiddette «morti bianche» restano insopportabilmente alti per un Paese evoluto. In dieci anni, l'Osservatorio indipendente sulle morti sul lavoro di Bologna ha censito 13 mila vittime, l'INAIL ha segnalato un aumento dell'1,8% nei primi 11 mesi del 2017, e i primi mesi del 2018 sono stati nefasti. Sono 29 i lavoratori deceduti sul luogo di lavoro nei primi 16 giorni dell'anno. Quasi due al giorno. È capitato anche ad aziende considerate «modello», ma molto spesso succede dove si dimenticano (colpevolmente) i più elementari criteri di prevenzione e dove i delegati per la sicurezza vengono emarginati, se non addirittura ignorati, come è successo nella terribile tragedia della ThyssenKrupp di Torino. Oppure, con uno sguardo ancora nel passato, nella nebbia bianca della Eternit di Casale Monferrato.

Agli incidenti mortali vanno aggiunti i decessi per malattie contratte sul lavoro. Una casistica difficile da identificare, per via del lungo periodo di latenza delle patologie. Secondo l'ultimo rapporto di INAIL, nel 2017 sono oltre 60 mila le denunce pervenute all'Istituto. Numeri che toccano migliaia di famiglie, di donne che restano sole, di bimbi che perdono i padri.

Spesso, la «questione» salute e ambiente fa esplodere profonde contraddizioni, come sta accadendo all'Ilva di Taranto dove si è materializzato un conflitto inaccettabile tra tutela della salute e garanzia del posto di lavoro. Un conflitto che la Corte Costituzionale ha già affrontato, chiedendo equilibrio e misura tra i due principi fondamentali previsti dalla Carta. Un richiamo importante che tuttavia confligge con l'ancora diffusa mancanza di responsabilità da parte delle imprese. Sono sempre più frequenti i casi di licenziamento di lavoratori riconosciuti inidonei a causa di un infortunio o di una malattia professionale, per i quali le leggi si limitano ad indicare un generico impegno delle aziende a trovare una possibile ricollocazione.

In questo scenario, già molto complesso, si stanno imponendo nuove forme di organizzazione del lavoro, che rendono sempre più difficile un'azione efficace di prevenzione e di controllo nelle aziende. Lo *smart working* è solo una delle tantissime forme di occupazione, che indeboliscono le possibilità di agire per assicurare il rispetto delle norme di sicurezza: come verifi-

care la salubrità dell'ambiente in cui si opera quando la fabbrica viene sostituita da luoghi indefiniti, quali possono essere la casa, la strada, i mezzi di trasporto? Il lavoro cosiddetto «agile» rischia di trasformarsi in una condizione in cui il diritto alla salute diventa virtuale e dove il controllo sul lavoratore e la lavoratrice da parte delle aziende diventa preminente con la sola finalità di aumentare la produttività e il profitto. In questo contesto basti richiamare quanto è stato ventilato da una multinazionale dell'*e-commerce* sull'uso del braccialetto elettronico.

È evidente, quindi, che c'è ancora molto lavoro prima di poter affermare che siano pienamente applicati i principi di sicurezza e dignità del lavoro sanciti dalla Carta. Ma i modelli da seguire non mancano. Insieme al movimento sindacale, negli anni si sono mossi anche molti magistrati autorevoli, quali quelli che ospitiamo in queste pagine. Raffaele Guariniello e Beniamino Deidda sono tra quelli che hanno *fatto* la storia dei diritti dei lavoratori e della loro sicurezza sul lavoro. Sono quelli che, grazie a iniziative fuori dalla routine giudiziaria, sospinte anche da una sensibilità personale, hanno cercato le risposte da dare a chi si è ammalato, ha subito danni permanenti, o ha perso familiari per via di un lavoro pericoloso o poco salubre.

La loro attività di investigatori ha contribuito a perfezionare le leggi dello Stato su salute e sicurezza. In poche parole, si può dire senza tema di smentite che lo spirito della Costituzione ha continuato a esistere, nonostante i suoi (molti) nemici, anche grazie all'attività della magistratura più attenta a questi temi.

Trentamila inchieste in quarant'anni di lavoro

Colloquio con Raffaele Guariniello

È il grande accusatore dei poteri forti, dei manager insensibili e avvelenatori, degli pseudoscienziati, della Torino bene del calcio e dell'auto. Non c'è settore che Raffaele Guariniello, ex procuratore aggiunto presso il Tribunale di Torino, non abbia indagato nei suoi oltre quarant'anni di carriera di magistrato e le sue 30 mila inchieste. Un attivismo fuori dalla norma, che gli ha attirato anche qualche critica per la supposta eccessiva esposizione mediatica. Quando nel 2015 se n'è andato in pensione, dimettendosi in anticipo di qualche settimana rispetto al limite d'età stabilito per legge, ha pronunciato parole amare. Le giovani leve della magistratura non gli sembravano abbastanza curiose, attive, intraprendenti. Un'altra stoffa rispetto agli anni epici delle battaglie sui diritti. Poco dinamismo in un sistema stanco, atrofizzato e sottofinanziato, quello della Giustizia.

Il pessimismo sul futuro non ha impedito al magistrato di restare sulla breccia delle lotte in difesa di chi non ha voce. L'ultima fatica l'ha compiuta come consulente della commissione parlamentare sull'uranio impoverito. E anche in quell'occasione ha lanciato il suo *j'accuse* sulle falle del sistema di sicurezza della Difesa nelle sue strutture domestiche: militari esposti a materiali nocivi, che hanno subito danni pesantissimi alla salute. Ma non si è limitato alla denuncia. Guariniello ha indicato la strada della giustizia: perseguire reati che non sono ancora prescritti, invitando al contempo gli organi istituzionali competenti ad elaborare nuove norme per rendere il sistema meno a rischio.

Per la sua storia passata parlano alcuni processi. Eternit, Thyssen, mucca pazza, metodo stamina. Spesso i risultati sono

stati vanificati dal meccanismo delle prescrizioni, che hanno mandato in fumo anni di indagini e anche decine e decine di richieste di risarcimento. Certamente Guariniello ha rappresentato un pilastro per l'affermazione del diritto dei lavoratori e delle lavoratrici alla salute e a un ambiente sano. Oggi continua a puntare il dito contro le «ombre» di un sistema che troppo spesso dimentica i rischi legati al lavoro; come accade con l'ultima legge sul lavoro agile, dove non si prevede nemmeno in che modo la salute e la sicurezza possano essere tutelate. Con le nuove tecnologie, il luogo di lavoro è «evaporato», e con esso anche i vincoli imposti dalle norme per salvaguardare dignità e sicurezza. Intanto, in Italia si continua a morire e ad ammalarsi a causa di attività fortemente a rischio. E chi saranno nei prossimi trent'anni i procuratori «d'assalto» come Guariniello? All'orizzonte ancora non se ne vedono.

Dottor Guariniello, molti costituzionalisti vedono una sorta di retromarcia sui principi costituzionali immescata intorno agli anni Novanta, legata probabilmente alla crisi economica. Concorda con questa lettura? Stando alla sua lunga esperienza di magistrato, ritiene che ci sia un prima e un dopo nella storia dei diritti dei lavoratori e delle lavoratrici in Italia? E a quando collocherebbe questa cesura?

Mi riesce difficile condividere questa lettura, perlomeno dall'angolo visuale della giustizia. Negli ultimi anni, abbiamo vissuto esperienze giudiziarie inimmaginabili quando iniziai la mia attività di magistrato negli anni Settanta e la proseguì nei decenni successivi. Fu allora che cominciammo a muovere i primi passi in tema di infortuni sul lavoro e di tumori professionali, ma mai pensammo di poter arrivare a processi come Thyssen-Krupp o Eternit che negli altri Paesi si sognano di fare. La sensibilità dei cittadini e dei lavoratori per i diritti (dal lavoro alla salute e all'ambiente) è cresciuta, ed è proprio questa crescita che spiega le giuste insoddisfazioni di oggi. Giuste perché per altro verso occorre denunciare senza falsi pudori resistenze e ostacoli sempre nuovi. Però, senza mai dimenticare le arretratezze del secolo scorso, e senza mai rinunciare a combattere le arretratezze di oggi.

Le sue battaglie molto spesso sono state appoggiate dal patronato (si pensi alla messa al bando dell'amianto). Come potrebbe evolversi l'assistenza di queste strutture per rispondere meglio alle esigenze dei cittadini?

L'amianto, ma non solo l'amianto. Anche gli infortuni e le malattie professionali. Memorabile a quest'ultimo riguardo è, almeno nella zona torinese, la segnalazione al Pubblico Ministero da parte del patronato dei casi denunciati, ad esempio, di tumori occupazionali, ipoacusie da rumore, patologie dell'arto superiore da sforzo ripetuto, asbestosi. Più che mai potrebbe rivelarsi prezioso l'apporto anche scientifico del patronato nell'ambito dei procedimenti penali, l'appoggio ai rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza (troppo spesso, oggi, figli di nessuno), la sollecitazione di ispettori e pubblici ministeri a intervenire sui rischi emergenti quali quelli evocati dall'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul luogo di lavoro: dalla violenza all'esternalizzazione.

Cosa vuol dire per lei che la Repubblica è «fondata sul lavoro»? Cosa implica questa disposizione?

È la prima norma di una Costituzione che risale al secolo scorso, ma ancora oggi la leggo con stupore. Non è una norma retorica. Ci vedo l'uomo che lavora, la sua sicurezza, la sua dignità. Ci vedo il lavoro come diritto, ma anche come dovere, il lavoro come ragione di vita, il lavoro come premessa della felicità. E ci vedo il primo punto programmatico di qualsiasi partito o movimento e di qualsiasi governo. Un punto sul quale ogni cittadino deve sentirsi chiamato a valutare la credibilità (e la competenza) delle istituzioni e dei loro rappresentanti: com'è possibile, tanto per fare un esempio, che il Parlamento vari consapevolmente una legge come quella del 2017, che ha introdotto il lavoro agile svolto anche all'esterno dei locali aziendali, senza però dire con chiarezza quali obblighi di sicurezza abbia il datore di lavoro?

Tutelare il lavoro, e con esso i lavoratori e le lavoratrici, vuol dire in prima istanza tutelare la loro salute: la sicurezza e la salubrità

dei luoghi di lavoro. I numeri degli infortuni sul lavoro non inducono all'ottimismo. Da cosa dipende questo ritardo dell'Italia?

Per passare dalle parole ai fatti, occorre, anzitutto, che il Ministero del Lavoro e le Regioni provvedano ad arricchire gli organici e ancor più la professionalità degli organi ispettivi. Inoltre, occorre prendere atto che non sono sistematici gli interventi della magistratura penale in materia di sicurezza del lavoro: i procedimenti per reati quali l'omicidio colposo o le lesioni personali colpose nemmeno vengono avviati, ovvero si sviluppano con estrema lentezza o senza gli indispensabili approfondimenti, con la conseguenza che spesso si concludono con il proscioglimento nel merito o per prescrizione del reato. Dobbiamo costruire una nuova organizzazione nei settori delle morti e dei disastri causati dagli ambienti di vita o di lavoro, una Procura nazionale, o quantomeno un'Agenzia nazionale, altamente specializzata e con competenza estesa a tutto il Paese, sul modello dei *pôles de santé publique* francesi.

Il caso Ilva impone una riflessione sulla sicurezza e la tutela ambientale. Si tratta di un tema del mondo contemporaneo e che riguarda anche le generazioni future (si pensi alle posizioni di Papa Francesco). Come giudica la giurisprudenza italiana in questo campo? Il richiamo della Costituzione nell'articolo 9 («La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione») oggi appare molto limitato. Pensa che servano nuove regole?

Anche in materia di tutela ambientale abbiamo già norme avanzate. Basti pensare alla legge del 2015 che punisce gli ecodeiitti. Solo che non basta avere edificanti leggi di facciata. Anche su questo fronte l'intervento giudiziario non è sistematico né penetrante. Con un duplice risultato: tra le imprese si diffonde l'idea che si possano violare le leggi senza incorrere in effettive responsabilità, e tra le vittime si diffonde l'altrettanto devastante senso di giustizia negata. Un esempio: da qualche anno, nei settori dell'ambiente e della sicurezza sul lavoro, le leggi non puntano più soltanto sulla responsabilità penale delle persone fisiche, ma anche sulla responsabilità delle stesse im-

prese. Solo che i magistrati non applicano ancora sistematicamente questo nuovo tipo di responsabilità, e ciò per un palese difetto di quella specializzazione che in questi settori sarebbe indispensabile.

Ricostruiamo la dignità del lavoro

Colloquio con Beniamino Deidda

Le sue esperienze professionali hanno un sapore romanzesco. Ha bloccato l'uso dell'amianto nella costruzione delle carrozze ferroviarie, mettendo alla sbarra le Ferrovie dello Stato. Ha apposto i sigilli all'Isochimica di Avellino, l'azienda dell'allora patron della città, Elio Graziano, legato a filo doppio con i «signori» degli appalti della prima repubblica. Trent'anni fa l'Isochimica era stata chiamata a scoibentare i treni pericolosi, ma gli operai finivano il turno coperti di polvere bianca, lavorando senza nessuna protezione. Così ci fu lo stop del magistrato alla produzione, arrivato dopo un blitz all'interno degli stabilimenti. E non si è fermato qui: al valico di Tarvisio ha fermato un treno di carrozze «velenose» che le FS avevano deciso di rivendere alla ex Jugoslavia.

Insomma, negli anni Settanta e Ottanta Beniamino Deidda, ex procuratore generale di Firenze, era considerato un pretore d'assalto. La sua infaticabile battaglia per la salute dei lavoratori contro le malattie professionali e le morti che ne derivavano, può a ragione essere considerata un passo importante verso l'applicazione concreta della legge 833 del 1978, la riforma sanitaria, che stabilì il principio di tutela universale e uguale per tutti i cittadini, con la gestione affidata alle ASL. «Fu una rivoluzione – spiega Deidda – perché prima ad occuparsi della tutela della salute dei lavoratori c'era l'ispettorato del lavoro. Una sorta di 'seconda classe' in cui la salute era nelle mani delle burocrazie ministeriali e non dei medici». Un passo decisivo per la tutela delle famiglie dei lavoratori.

Ma oggi per Deidda c'è ancora molto da fare. Attualmente,

la sua ossessione sono le morti sul lavoro. Il numero ufficiale resta alto, ma quello che non conosciamo ancora (ma che si può desumere da elaborazioni statistiche sui decessi per malattie professionali) è ancora più impressionante: si arriva a 40 mila morti in dieci anni. Un bilancio da guerra vera e propria. Secondo Deidda lo spirito dei costituenti resta una bussola ancora forte, nel sentimento comune degli italiani. A dimostrarlo, la ostinata indisponibilità dei cittadini a mutare o riformare le parti fondamentali della Carta.

D'altro canto, per l'ex procuratore generale presso la Corte d'Appello di Firenze, impegnato anche nella scuola superiore della magistratura e direttore della rivista *Magistratura democratica*, anche sui temi più urgenti degli ultimi anni, la Costituzione del '48 ha dimostrato la sua forte attualità. È il caso dei migranti.

Per loro, «la Corte Costituzionale ha ribadito il riconoscimento dei diritti fondamentali, come quello all'istruzione, ad essere curati, ecc. Mi sembrano principi molto importanti. Il riconoscimento del diritto alla salute, del diritto al nome, del diritto a risiedere (peraltro evaso da molti Comuni che fanno difficoltà a concedere la residenza), sono tutte indicazioni di grande civiltà – osserva l'ex magistrato –. E oggi abbiamo il tema dello *ius soli*: persone nate in Italia, ben radicate nel nostro Paese, che hanno la residenza, alle quali non vengono riconosciuti i diritti di cittadinanza. Questo dimostra che la paura irragionevole e diffusa prevale sulla consapevolezza che la persona è al centro del disegno della Costituzione.

Dottor Deidda, come ricorda il processo del 1983 contro le FS? Fu difficile istruirlo?

Bisogna ricordare che quello fu il primo processo in materia di amianto. Tutti, anche la CGIL, si chiedevano: ma cosa fa questo qui? Non c'era consapevolezza delle conseguenze cancerogene dell'esposizione ad amianto, neanche all'interno del sindacato. La comunità scientifica fin dal 1965 conosceva gli effetti dell'uso di quella sostanza, ma quella consapevolezza non era ancora passata nelle aziende e nell'opinione comune. Quando si comincia una cosa del tutto nuova, la reazione è sempre la stessa. Molti si chiedono: dove vorrà arrivare?

Comunque lei alla fine ha ottenuto il risultato.

Direi proprio di sì: hanno scoibentato 10 mila carrozze, tutto il parco rotabile in Italia, con un programma che fu tenuto in piedi fino all'ultima carrozza, di questo bisogna dare atto a FS. Poi ci fu l'episodio di Tarvisio, con il tentativo di rivendere le carrozze alla Croazia. L'episodio dà l'idea dell'insensibilità sociale di allora su questo tema.

Sull'amianto non c'è stato solo il caso FS.

No, l'ultimo processo l'ho istruito da procuratore generale di Trieste contro Fincantieri. Nel Nord-est c'è il numero maggiore di morti per mesotelioma pleurico. Fincantieri ha infestato l'area per anni, senza che nessuno perseguisse questi delitti, finché non sono arrivato io che avevo già qualche esperienza in materia. Il processo non è ancora finito, si è arrivati in Cassazione. Qui parliamo dell'oggi.

Vuol dire che oggi l'Italia non è molto cambiata dal 1983?

Sì e no. Oggi, c'è finalmente una legge che vieta l'uso dell'amianto, e questa è stata una delle conseguenze dei processi che abbiamo iniziato negli ultimi anni Ottanta. Non si può dire che non si sia mosso nulla, perché attualmente c'è un divieto assoluto di lavorare con l'amianto. Permane invece un vecchio modo di concepire la salute dei lavoratori, la sicurezza sul lavoro e la tutela dell'ambiente di vita per i cittadini. Se prendiamo il caso di Casale Monferrato, dove il numero di cittadini – non lavoratori – colpiti da mesotelioma è sproporzionato rispetto alla media dei cittadini italiani, capiamo che c'è un problema che riguarda tutti. Lo stesso vale per l'Ilva. Dove l'inquinamento colpisce l'intera città, non solo i dipendenti dell'azienda.

Si può dire che uno dei temi su cui anche la Consulta sarà sempre di più chiamata a decidere anche in futuro è proprio questo confronto ambiente-lavoro?

In realtà qui il conflitto tra lavoro e salute è solo apparente, almeno dal punto di vista giuridico. Tra l'altro, è gestito dai

sindacati non sempre con lucidità. Si sostiene che non si possa pretendere salubrità e sicurezza perché altrimenti l'azienda sarebbe costretta a chiudere o a licenziare. Dunque, o salute o lavoro. Questo è un grosso equivoco, perché il lavoro tutelato dalla Costituzione non è quello in cui si può morire. Il diritto al lavoro non è quello a lavorare in condizioni ottocentesche.

Meraviglia che il sindacato qualche volta non prenda in mano correttamente questo discorso. Il lavoro che noi chiediamo è quello sicuro. Non ha senso un lavoro dove si muore, perché se si muore di fame o di lavoro, la situazione non cambia. Bisogna uscire da questo macabro gioco di parole. Dunque, tra lavoro e salute non ci può essere conflitto sul piano costituzionale. Anche se la Corte ha scritto una sentenza che si presta a qualche rilievo: si dice che bisogna conciliare, scegliere di volta in volta qual è il valore preminente. Ma lavoro e salute sono due beni supremi della vita civile, non è che il lavoro è meno importante della salute o viceversa.

Anzi, i costituenti, richiamandolo nel primo articolo della Carta, hanno dato al lavoro un posto privilegiato.

L'espressione «fondata sul lavoro» vuol dire non fondata sul privilegio, sul denaro, sulla nascita. Dire che sul lavoro si può morire significa infrangere non solo l'articolo 1 ma anche l'art. 4 e molti altri. Direi che nella Carta se ne trovano almeno 10 di articoli dove si spiega che per lavoro si intende quello con la retribuzione giusta, con la sicurezza, con le garanzie di dignità e dove si pretende che l'iniziativa privata non può prevalere sulla dignità e sicurezza dei lavoratori. Il fatto che la Costituzione metta dignità e sicurezza sullo stesso piano è molto significativo e il sindacato non può ignorare l'articolo 41 capoverso.

A Taranto tuttavia sono entrati in gioco molti fattori, oltre alla sicurezza e al lavoro dei dipendenti. Si tratta della più grande azienda del Mezzogiorno.

A Taranto il dato storicamente più rilevante è che per decenni si è lasciato che lo stabilimento potesse inquinare, uccidere, far ammalare. Quando si lascia che si arrivi a certi eccessi, poi bisogna farci i conti, perché il conto arriva sempre. I nodi

prima o poi vengono al pettine, che sia l'inquinamento, che sia la prevalenza degli interessi privati sull'interesse generale. Di qui è nato quel groviglio inestricabile tra salute, sicurezza, lavoro ed economia che noi oggi stentiamo a risolvere in maniera equilibrata e senza danni ingenti.

Possiamo dire che si registra un passo indietro dell'Italia anche rispetto allo spirito dei costituenti?

Sì, complice la crisi, perché la crisi cambia le teste ancor più che i portafogli. La crisi esalta le emergenze: si arriva a chiedere lavoro purchessia, e questo modo non è del giurista e nemmeno dell'economista liberale. La Costituzione italiana è un manifesto contro il primato dell'economia e della finanza: prima di tutto c'è l'uomo, la persona. Ecco perché i conflitti sono quasi sempre posticci: lavoro-salute; lavoro-dignità; lavoro-sicurezza. Sono conflitti inventati rispetto alla Costituzione, sono indotti dalle contingenze e dalla mancanza di solidarietà di cui parla l'articolo 2 della Costituzione.

Sembra che lo spirito del '48 si sia fermato. È così?

Rispondere a questa domanda vuol dire ripercorrere la storia d'Italia dal dopoguerra a oggi. Io credo che non sia così, e spiego perché. Quel «progetto per il futuro» ha visto subito coalizzarsi le forze che un tempo si chiamavano della reazione. Nei primi dieci anni l'attuazione della Costituzione ha subito un arresto fondamentale: gli organi fondamentali per la vita politica e civile del nostro Paese non venivano varati, la Corte Costituzionale, le Regioni, il Consiglio superiore della magistratura, ecc. Il progetto che era nella mente dei costituenti è stato rinviato, con la Cassazione (non ce lo dimentichiamo) che all'epoca faceva una cervellotica distinzione tra norme precettive e norme programmatiche. A noi che in quegli anni sostenevamo come lo sciopero fosse un diritto di rilevanza costituzionale, i giudici di Cassazione rispondevano che le norme stabilivano un programma, non un precetto. C'è stato un serio tentativo di fermare l'attuazione della Costituzione. Le Regioni sono state varate nel 1970, 23 anni dopo, la Corte 10 anni dopo e così via.

Quindi si tratta di una battaglia continua?

Mi spiace parlare di politica, ma in certi casi la politica si interseca inevitabilmente con le vicende giuridiche. Negli anni, noi abbiamo avuto complessivamente 32 riforme della Costituzione. Contemporaneamente, una serie di progetti di «grandi riforme» della Costituzione: D'Alema, Berlusconi, Renzi. Due volte siamo andati al referendum e i cambiamenti proposti sono stati bocciati. Anche i tentativi di farlo attraverso un accordo tra partiti non sono mai andati in porto. Bisogna chiedersi perché. Perché soprattutto nell'ultimo referendum le persone, anche quelle che non sanno nulla di queste cose, si sono dichiarate contrarie alle modifiche? Io ho fatto campagna per il No, e ho parlato con molte persone.

La gente non è fatta tutta di giuristi raffinati, ma tendenzialmente ha ritenuto che è meglio lasciare l'impianto che c'è. C'è un sentimento diffuso che suona così: la Costituzione rappresenta una serie di cose solide e certe, da mantenere. C'è in questo, un senso in qualche modo di conservazione, ma che è anche straordinariamente illuminato. Per questo dico che quel progetto è ancora fortissimo, tant'è vero che ancora molti cercano di smontarlo. Sia il progetto di Berlusconi che quello di Renzi, di fatto, spostavano gli equilibri previsti dalla nostra Carta. Qui sta il limite di quei tentativi, che i cittadini hanno istintivamente capito. Il progetto per il futuro è un progetto tuttora in piedi e sempre più valido, perché la nostra storia è stata una lunga serie di tentativi di impedire che quel progetto si realizzasse.

La Carta allora è una sorta di argine agli interessi particolari più vari.

I cittadini intuiscono che il diritto alla salute o al lavoro, la parità dei sessi, l'uguaglianza sociale e civile, e il ruolo assegnato allo Stato di promuovere tali diritti sono valori importanti, nonostante gli attacchi che quotidianamente e puntualmente subiscono. La Costituzione continua ad avere una funzione di guida e di stimolo che non si può abbandonare. E quando passiamo all'attuazione dei diritti, specie di quelli sociali, vediamo che lì è il nodo più complicato.

In che senso?

Nel senso che parlare, ad esempio, di diritto alla salute come diritto universale, che non dovrebbe prevedere per nessun cittadino il pagamento di un ticket, cozza con interessi diversi. Questo è il discrimine tra la concezione liberistica e quella solidaristica dello Stato, come ha scritto Stefano Rodotà in un bellissimo libro sulla solidarietà. In questo sta la differenza tra l'Italia e le tante altre Costituzioni pure avanzate. La chiave di tutto, che rende la Costituzione italiana completamente diversa da tutte le altre, è il capoverso dell'articolo 3.

Le altre Costituzioni cominciano di solito con un preambolo, che recita «tutti gli uomini nascono liberi e eguali». La nostra Costituzione non lo dice, per un semplice motivo: perché non è vero. Tant'è che l'articolo 3, dopo l'affermazione che tutti hanno pari dignità sociale, dice che è compito della Repubblica *rimuovere gli ostacoli* che impediscono il principio dell'uguaglianza. Ergo, gli uomini non sono uguali. E questo impegno della Repubblica a rimuovere gli ostacoli è la battaglia che accompagnerà sempre l'attuazione della Costituzione. È questo il messaggio di fondo: non potete rassegnarvi a lasciare le cose così, le cose devono cambiare, i cittadini devono essere sempre più uguali e sempre più liberi. Questo impegno delle istituzioni, non solo pubbliche, anche private, anche dei cittadini singoli, implica la rimozione degli ostacoli (che è un fine, ma anche un metodo). Questo aspetto della Costituzione fa la differenza, ecco perché il progetto è in piedi.

Tornando al suo lavoro, alle battaglie sull'amianto, ci si chiede: possibile che in Italia ci sia solo la via giudiziaria per far camminare questi diritti?

Sarebbe fisiologico che i magistrati colpissero solo le devianze, e non diventassero anche attori della lotta sociale per i diritti. Questa distorsione che registriamo nel nostro Paese trova però la sua ragione nella debolezza della politica. È proprio la resistenza al progetto costituzionale che rende poi necessario l'intervento del magistrato, perché la resistenza al progetto si traduce in un aggiramento della Costituzione o comunque della

legge. Noi abbiamo un apparato formale, cioè la Carta costituzionale con i suoi principi, e poi una serie di interessi che rimangono contro. È lì che è necessario che intervenga il magistrato. Io nel 1983 ho ricevuto la denuncia di 386 lavoratori, che segnalavano il fatto che i treni su cui lavoravano erano pieni di amianto. Che avrebbe dovuto fare un magistrato? Quello che si è scoperto era un bubbone che esisteva dal 1965; per quasi vent'anni si è continuato a far lavorare la gente in presenza di amianto, senza che nessuno (forze politiche e sociali) si lamentasse. È chiaro che siamo in presenza di un'anomalia: il cattivo funzionamento della politica, della società nel suo complesso, rende inevitabile che il magistrato ricordi che c'è una legge da rispettare. Va detto che questo non è un vizio solo italiano. È la globalizzazione, o comunque l'internazionalizzazione della finanza e dell'economia, che rende il danaro il centro della vita politica e sociale; di qui nasce la lesione di molti diritti fondamentali. La scommessa a questo punto è restituire il primato alla politica, anziché all'economia. In ogni caso, la storia del nostro Paese si può leggere come la lotta tra chi vuole fermare il progetto costituzionale e chi vuole attuarlo, e in questo senso il magistrato si ritrova in prima linea a difesa di quei principi. Perché se saltano quei principi, salta il patto su cui si fonda la vita del Paese.

Tra le sentenze che la Consulta ha emesso su questi temi, ce n'è qualcuna più importante di altre? Più simbolica, più incisiva?

In materia di diritti sociali una delle cose che è per me una spia delle condizioni di questo Paese è il trattamento delle persone con handicap. Su questo, la Corte ci ha dato un esempio di come dovrebbe essere un Paese civile. Fin dal 1987, con la sentenza 215, ci si chiedeva addirittura se i ragazzi con disabilità potessero frequentare la scuola superiore. Il quesito era questo; sembra passato un secolo. La questione era naturalmente economica, ci si chiedeva dove si potessero reperire le risorse per introdurre l'insegnante di sostegno anche nelle scuole superiori. La Corte stabilì un principio, che oggi vedo riaffermato anche dal Consiglio di Stato in materia di sostegno, che dice: il pretesto che non ci siano i soldi per attuare i diritti fonamen-

tali della persona contrasta con il buonsenso, perché sono i bilanci che si devono adeguare ai diritti fondamentali, non i diritti ai bilanci. Avevamo una Corte avanzatissima. Oggi, trent'anni dopo, ancora abbiamo delle istituzioni che dicono «avete ragione, ma non ci sono soldi». Mancano le risorse per consentire ai disabili di vivere il quotidiano: andare a fare la spesa, andare alla posta, raggiungere le sedi delle ASL. Questi sono i diritti sociali per eccellenza, che si sposano con i diritti della persona. In quella sentenza abbiamo una strada tracciata, che potremmo seguire anche per la sicurezza, per la salute, per tante categorie di diritti che si trovano nella prima parte della Costituzione. La prima voce di spesa dev'essere quella che serve per attuare i diritti, specie dei più svantaggiati.

Lei nel futuro cosa vede: come si aspetta che diventerà l'Italia di qui a venti anni?

Non saprei fare discorsi troppo generali, io vedo singole cose. C'è una serie di problemi, per esempio quelli che riguardano la salute e la sicurezza dei lavoratori. Da molti anni, il numero di infortuni si è assestato intorno al milione l'anno. L'apparente decrescita del dato negli ultimi anni è legata a un aumento della disoccupazione, le ore lavorate sono molte di meno. Tra l'altro i numeri non contemplano i non assicurati INAIL e il lavoro nero, che può arrivare anche al 30%.

Allora, cominciamo a far chiarezza sulle cifre reali. Di infortunio circa 1.200 persone muoiono ogni anno, un numero in aumento. Anche in questo caso i dati sono limitati agli assicurati INAIL, dunque la cifra reale è più alta. Il secondo dato da tener presente è che non si muore solo di infortuni, ma anche di malattia professionale. Il fatto è che nessuno sa quanti siano i decessi per malattie contratte sul lavoro. Neanche l'INAIL lo sa, la statistica si ferma alle malattie, non calcola le morti. Siamo quindi costretti a fare delle stime.

Secondo gli epidemiologi ne muoiono ogni anno almeno il doppio di quanti ne muoiono per infortuni. Si tratta di circa 4 mila persone l'anno, che in dieci anni fanno 40 mila, più delle vittime della Guerra del Golfo; una strage. Si pensi che ogni anno solo di mesotelioma pleurico si ammalano mille persone,

e questo è un dato certo, non una stima. Di mesotelioma si muore sicuramente, mediamente dopo nove mesi dalla diagnosi, non c'è scampo. Mille casi solo per una malattia. Se vogliamo parlare seriamente della salute dei lavoratori dobbiamo partire da questi dati. Tra l'altro, credo che queste stime siano prudenti. Il fatto è che è difficile contare i morti per malattia professionale, perché la latenza media delle patologie, in taluni casi, può essere lunghissima. Nel mesotelioma è di circa quarant'anni. A quel punto, dopo oltre quarant'anni, nessuno fa le autopsie per capire i motivi del decesso. Ecco perché i numeri sono per ora solo il risultato di un'elaborazione statistica. Ci sarebbe da rispondere a due domande: perché succede e cosa si può fare perché non succeda.

Lei che risposte si dà?

Servirebbe molto tempo e molto spazio. In ogni caso la prima domanda, perché succede, chiama in causa il grande tema della prevenzione. Abbiamo uno Stato che investe miliardi nella cura e dimentica la prevenzione. Le aziende sanitarie sanno benissimo che il potere sta nelle strutture preposte alla cura; della prevenzione non si accorge nessuno. Nel '78 l'Italia ha varato la riforma sanitaria (legge 833/1978), una delle leggi di attuazione della nostra Costituzione più avanzate del mondo. Quelle disposizioni hanno determinato una grande rivoluzione culturale, stabilendo e affermando che la salute è un concetto unico, non parcellizzato: la salute delle famiglie, dei lavoratori, dei pensionati. È un valore unitario che va tutelato in tutte le sue forme e in tutte le sue espressioni.

Così nella prevenzione sul lavoro si è passati dall'ispettorato alla ASL, che è l'organo che garantisce la salute di tutti i cittadini. È un'idea straordinariamente avanzata, perché mette a fuoco proprio l'importanza della prevenzione. Eppure oggi si vuole cambiare proprio quella legge. Da tanto tempo il Ministero del Lavoro cerca di tornare indietro, riportando la sicurezza dei lavoratori nell'ambito della burocrazia ministeriale anziché in quello medico. Il tentativo finora non è riuscito. Ma cosa fa a questo punto la conservazione esistente in questo Paese? Cerca di dare pochi mezzi alle ASL per la prevenzione della

sicurezza sul lavoro: concorsi bloccati, una generazione che è rimasta fuori. Così si interrompe il circolo virtuoso delle competenze tra generazioni e la prevenzione non funziona per mancanza di mezzi. Allora non ci si può meravigliare se i morti aumentano. I numeri sono drammatici: o usciamo dalla spirale finanziando la prevenzione anche nelle aziende, oppure non si risolve nulla. Ma se in Toscana si controllano 4 aziende su 100, in Calabria 1,7 su 100, vuol dire che, nella migliore delle ipotesi, ogni anno almeno 96 aziende su 100 hanno la ragionevole certezza che non saranno controllate. Attorno a tutto questo c'è un silenzio totale, che non è casuale. Se non c'è una politica che impegna le istituzioni è difficile cambiare le cose. Ma così certamente non si attua la Costituzione.

DOCUMENTAZIONE

Allegato 1.
Ordinanza relativa al Jobs Act
10 giugno 2017



IL TRIBUNALE DI ROMA

III Sezione Lavoro

Nella persona del giudice designato, dott. Maria Giulia Cosentino

nella causa tra

TRA

[REDACTED]

ricorrente

E

[REDACTED]

persona del legale rappresentante pro tempore

convenuta contumace

sciogliendo la riserva assunta all'udienza del 10/6/2017 ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

1. I fatti di causa, l'illegittimità del licenziamento e le sue conseguenze

La ricorrente ha impugnato il licenziamento irrogato il 15.12.2015 dopo pochi mesi dall'assunzione, avvenuta formalmente il 11.5.2015, e basato su questa motivazione: *"a seguito di crescenti problematiche di carattere economico-produttivo che non ci consentono il regolare proseguimento del rapporto di lavoro, la Sua attività lavorativa non può più essere proficuamente utilizzata dall'azienda. Rilevato che non è possibile, all'interno dell'azienda, reperire un'altra posizione lavorativa per poterLa collocare, siamo costretti a licenziarLa per giustificato motivo oggettivo ai sensi dell'art. 3 della legge 15 luglio 1966 n. 604"*.

Nella dichiarata contumacia della società convenuta, va preso atto che questa non ha adempiuto all'onere di dimostrare la fondatezza della motivazione addotta, peraltro estremamente generica e adattabile a qualsivoglia situazione, dunque in sostanza inadeguata ad assolvere il fine cui tende l'onere motivazionale



(cfr. Cass. Sez. Lav. n. 7136/2002); né la convenuta ha contestato le dimensioni occupazionali indicate dalla ricorrente e dunque la tutela applicabile per legge alla lavoratrice nel caso di specie.

Detta tutela è costituita dagli artt. 3-4 del D.Lgs. n. 23/2015, frutto della delega contenuta nella legge n. 183/2014, e in particolare:

- L'art. 3 prevede: "1. Salvo quanto disposto dal comma 2, nei casi in cui risulta accertato che non ricorrano gli estremi del licenziamento per giustificato motivo oggettivo o per giustificato motivo soggettivo o giusta causa, il giudice dichiara estinto il rapporto di lavoro alla data del licenziamento e condanna il datore di lavoro al pagamento di un'indennità non assoggettata a contribuzione previdenziale di importo pari a due mensilità dell'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto per ogni anno di servizio, in misura comunque non inferiore a quattro e non superiore a ventiquattro mensilità";
- L'art. 4 prevede: "1. Nell'ipotesi in cui il licenziamento sia intimato con violazione del requisito di motivazione di cui all'articolo 2, comma 2, della legge n. 604 del 1966 o della procedura di cui all'articolo 7 della legge n. 300 del 1970, il giudice dichiara estinto il rapporto di lavoro alla data del licenziamento e condanna il datore di lavoro al pagamento di un'indennità non assoggettata a contribuzione previdenziale di importo pari a una mensilità dell'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto per ogni anno di servizio, in misura comunque non inferiore a due e non superiore a dodici mensilità, a meno che il giudice, sulla base della domanda del lavoratore, accerti la sussistenza dei presupposti per l'applicazione delle tutele di cui agli articoli 2 e 3 del presente decreto".

Nel caso in cui il datore di lavoro non raggiunga un certo livello occupazionale, poi, la misura dell'indennità è dimezzata ai sensi dell'art. 9: "1. Ove il datore di lavoro non raggiunga i requisiti dimensionali di cui all'articolo 18, ottavo e nono comma, della legge n. 300 del 1970, non si applica l'articolo 3, comma 2, e l'ammontare delle indennità e dell'importo previsti dall'articolo 3, comma 1, dall'articolo 4, comma 1 e dall'articolo 6, comma 1, è dimezzato e non può in ogni caso superare il limite di sei mensilità". Peraltro la ricorrente ha implicitamente allegato che la convenuta ha i requisiti dimensionali di cui all'art. 18 della legge n. 300/1970, allorché ha invocato la tutela di cui all'art. 3 del D.Lgs. 23/2015 e non anche il successivo art. 9, né sussistono in atti elementi indiziari indicativi di una minore consistenza occupazionale.

Tanto, perché la ricorrente è stata assunta dopo il 7 marzo 2015: in quanto, per gli assunti fino a quella data, la tutela avverso il licenziamento illegittimo è costituita dall'art. 18 della legge n. 300/1970, come modificato dalla legge n. 92/2012, che prevede, per le due corrispondenti ipotesi:

- il comma 7 per il caso di assenza del motivo oggettivo (definito come difetto di giustificazione, manifesta insussistenza del fatto posto a base del licenziamento), che richiama il comma 4 e il comma 5 a seconda della gravità del vizio: "Il giudice applica la medesima disciplina di cui al quarto comma del presente articolo nell'ipotesi in cui accerti il difetto di giustificazione del licenziamento intimato, anche ai sensi degli articoli 4, comma 4, e 10, comma 3, della legge 12 marzo 1999, n. 68, per motivo oggettivo consistente nell'inidoneità fisica o psichica del lavoratore, ovvero che il licenziamento è stato intimato in violazione dell'articolo 2110, secondo comma, del codice civile. Può altresì applicare la predetta disciplina nell'ipotesi in cui accerti la manifesta insussistenza del fatto posto a base del licenziamento per giustificato motivo oggettivo; nelle altre ipotesi in cui accerta che non ricorrano gli estremi del predetto giustificato motivo, il giudice applica la disciplina



di cui al quinto comma. In tale ultimo caso il giudice, ai fini della determinazione dell'indennità tra il minimo e il massimo previsti, tiene conto, oltre ai criteri di cui al quinto comma, delle iniziative assunte dal lavoratore per la ricerca di una nuova occupazione e del comportamento delle parti nell'ambito della procedura di cui all'articolo 7 della legge 15 luglio 1966, n. 604, e successive modificazioni. Qualora, nel corso del giudizio, sulla base della domanda formulata dal lavoratore, il licenziamento risulti determinato da ragioni discriminatorie o disciplinari, trovano applicazione le relative tutele previste dal presente articolo"; a sua volta il quarto comma *quoad poenam* dispone che: "annulla il licenziamento e condanna il datore di lavoro alla reintegrazione nel posto di lavoro di cui al primo comma e al pagamento di un'indennità risarcitoria commisurata all'ultima retribuzione globale di fatto dal giorno del licenziamento sino a quello dell'effettiva reintegrazione, dedotto quanto il lavoratore ha percepito, nel periodo di estromissione, per lo svolgimento di altre attività lavorative, nonché quanto avrebbe potuto percepire dedicandosi con diligenza alla ricerca di una nuova occupazione. In ogni caso la misura dell'indennità risarcitoria non può essere superiore a dodici mensilità della retribuzione globale di fatto. Il datore di lavoro è condannato, altresì, al versamento dei contributi previdenziali e assistenziali dal giorno del licenziamento fino a quello della effettiva reintegrazione, maggiorati degli interessi nella misura legale senza applicazione di sanzioni per omessa o ritardata contribuzione, per un importo pari al differenziale contributivo esistente tra la contribuzione che sarebbe stata maturata nel rapporto di lavoro risolto dall'illegittimo licenziamento e quella accreditata al lavoratore in conseguenza dello svolgimento di altre attività lavorative"; e il quinto comma *quoad poenam* dispone che: "dichiara risolto il rapporto di lavoro con effetto dalla data del licenziamento e condanna il datore di lavoro al pagamento di un'indennità risarcitoria onnicomprensiva determinata tra un minimo di dodici e un massimo di ventiquattro mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto, in relazione all'anzianità del lavoratore e tenuta conto del numero dei dipendenti occupati, delle dimensioni dell'attività economica, del comportamento e delle condizioni delle parti, con onere di specifica motivazione a tale riguardo";

- Il comma 6 per il caso di difetto di motivazione: "Nell'ipotesi in cui il licenziamento sia dichiarato inefficace per violazione del requisito di motivazione di cui all'articolo 2, comma 2, della legge 15 luglio 1966, n. 604, e successive modificazioni, della procedura di cui all'articolo 7 della presente legge, o della procedura di cui all'articolo 7 della legge 15 luglio 1966, n. 604, e successive modificazioni, si applica il regime di cui al quinto comma, ma con attribuzione al lavoratore di un'indennità risarcitoria onnicomprensiva determinata, in relazione alla gravità della violazione formale o procedurale commessa dal datore di lavoro, tra un minimo di sei e un massimo di dodici mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto, con onere di specifica motivazione a tale riguardo, a meno che il giudice, sulla base della domanda del lavoratore, accerti che vi è anche un difetto di giustificazione del licenziamento, nel qual caso applica, in luogo di quelle previste dal presente comma, le tutele di cui ai commi quarto, quinto o settimo".

Ritiene questo giudice che, a fronte della estrema genericità della motivazione adottata e della assoluta mancanza di prova della fondatezza di alcune delle circostanze laconicamente accennate nell'espulsione, il vizio ravvisabile sia il più grave fra quelli indicati, vale a dire la "non ricorrenza degli estremi del licenziamento per giustificato motivo oggettivo" (nel linguaggio del legislatore del 2015), ovvero la "manifesta insussistenza del fatto posto a base del licenziamento per giustificato motivo oggettivo".

In sintesi, se fosse stata assunta prima del 7 marzo 2015, la ricorrente avrebbe goduto della tutela reintegratoria e di una indennità commisurata a dodici mensilità (essendo trascorsi oltre 12 mesi fra



l'espulsione e la prima udienza), ovvero, applicando il comma 5 dell'art. 18, della sola tutela indennitaria fra le 12 e le 24 mensilità; mentre, per essere stata assunta dopo quella data, ha diritto soltanto a quattro mensilità, e solo in quanto la contumacia del convenuto consente di ritenere presuntivamente dimostrato il requisito dimensionale, altrimenti le mensilità risarcitorie sarebbero state due.

Anche nel caso si ravvisasse un mero vizio della motivazione, la tutela nel vigore dell'art. 18 sarebbe stata molto più consistente (6-12 mensilità risarcitorie a fronte di 2).

2. Il sospetto di incostituzionalità e i parametri del giudizio

Questo giudice ritiene che non si possa dubitare, per quanto esposto, della rilevanza della questione di costituzionalità dell'art. 1, comma 7, lettera c) L.n. 183/2014 e degli artt. 2, 4 e 10 D.Lgs. n. 23/2015: l'innovazione normativa in parola priva infatti l'odierna ricorrente di gran parte delle tutele tuttora vigenti per coloro che sono stati assunti a tempo indeterminato prima del 7.3.2015. La normativa preclude qualsiasi discrezionalità valutativa del giudice, in precedenza esercitabile ancorché ancorata ai criteri di cui all'art. 8 della legge n. 604/1966 e all'art. 18 dello Statuto come novellato dalla legge n. 92/2012, imponendo al medesimo un automatismo in base al quale al lavoratore spetta, in caso di accertata illegittimità del recesso, la piccola somma risarcitoria prevista.

La non manifesta infondatezza della questione emerge pianamente dalle considerazioni che seguiranno, incentrate sul ritenuto contrasto della normativa con:

- A) L'art. 3 della Costituzione, in quanto l'importo dell'indennità risarcitoria designata dalle norme del c.d. "Jobs Act" non riveste carattere compensativo né dissuasivo ed ha conseguenze discriminatorie; ed inoltre in quanto l'eliminazione totale della discrezionalità valutativa del giudice finisce per disciplinare in modo uniforme casi molto dissimili fra loro;
- B) L'art. 4 e l'art. 35 della Costituzione, in quanto al diritto al lavoro, valore fondante della Carta, viene attribuito un controvalore monetario irrisorio e fisso;
- C) L'art. 117 e l'art. 76 della Costituzione, in quanto la sanzione per il licenziamento illegittimo appare inadeguata rispetto a quanto statuito da fonti sovranazionali come la Carta di Nizza e la Carta Sociale, mentre il rispetto della regolamentazione comunitaria e delle convenzioni sovranazionali costituiva un preciso criterio di delega, che è stato pertanto violato.

Il contrasto con la Costituzione, si badi, non si ravvisa in ragione dell'avvenuta eliminazione della tutela reintegratoria - se non per i licenziamenti nulli, discriminatori e per specifiche fattispecie del licenziamento disciplinare (art. 1, comma 7, lettera c della legge di delega) e dunque in ragione della integrale monetizzazione della garanzia offerta al lavoratore: invero la Corte costituzionale ha già più volte statuito che la tutela reintegratoria non costituisce l'unico possibile paradigma attuativo dei precetti costituzionali di cui agli artt. 4 e 35 (cfr. sentt. n. 46/2000, n. 303/2011).

Il sospetto di incostituzionalità viene qui formulato, invece, in ragione della disciplina concreta dell'indennità risarcitoria che, nel compensare solo per equivalente il danno ingiusto subito dal lavoratore, è destinata, oggi, altresì a prendere il posto del concorrente risarcimento in forma specifica costituito dalla reintegrazione (diventa tutela per pochi casi di eccezionale gravità) e dunque avrebbe dovuto essere ben più consistente ed adeguata.



La Corte costituzionale ha invero affermato a più riprese, da ultimo nella citata pronuncia n. 303/2011, che «la regola generale di integralità della riparazione e di equivalenza della stessa al pregiudizio cagionato al danneggiato non ha copertura costituzionale» (sentenza n. 148 del 1999), purché, però, sia garantita l'adeguatezza del risarcimento (sentenze n. 199 del 2005 e n. 420 del 1991): ed è appunto questo lo specifico profilo rispetto al quale la normativa in oggetto non si sottrae al dubbio di costituzionalità.

2.A. Contrasto con l'art. 3 Cost.

La previsione di una indennità in misura così modesta, fissa e crescente solo in base alla anzianità di servizio non costituisce adeguato ristoro per i lavoratori assunti dopo il 7.3.2015 e ingiustamente licenziati e viola il principio di uguaglianza. In altre parole, il regresso di tutela per come irragionevole e sproporzionato viola l'art. 3 Cost. differenziando fra vecchi e nuovi assunti, pertanto non soddisfa il test del bilanciamento dei contrapposti interessi in gioco imposto dal giudizio di ragionevolezza.

Si rifletta, infatti, sulle seguenti circostanze sintomatiche della mancanza di carattere compensativo dell'indennità:

- l'assunzione della ricorrente ha consentito al datore di lavoro la fruizione di uno sgravio contributivo per 36 mesi previsto dalla legge n. 190/2014 di importo molto più consistente della condanna che riceverà nella presente sede: di fatto il legislatore incoraggia, con tali misure, comportamenti opportunistici e di *dumping* sociale; mentre dal canto suo la ricorrente in cambio di pochi mesi di lavoro e di un modesto risarcimento avrà molte più difficoltà a reperire una nuova occupazione in quanto non porterà più con sé la "dote" dello sgravio;
- la misura fissa dell'indennità non consente al giudice di valutare in concreto il pregiudizio sofferto, né con riguardo al fenomeno di *free riding* della convenuta sopra descritto, né con riguardo alla gravità del vizio riscontrato (la motivazione, pur presente, è tautologica e generica al massimo) né con riguardo alla durata del processo, giungendo ad apprestare identica tutela a situazioni molto dissimili nella sostanza; come si ricorderà, proprio l'esistenza di margini di valutazione riferiti ai criteri di cui all'art. 8 della legge n. 604/1966 costituisce fondamento, significativamente, della pronuncia di rigetto della questione di costituzionalità dell'art. 32 l.n. 183/2010 in riferimento all'art. 3 Cost. (sent. n. 303/2011).

Le dette circostanze sono altresì sintomatiche della mancanza del carattere dissuasivo della sanzione, poiché, come si è detto, il licenziamento illegittimo disposto dopo pochi mesi di lavoro assistito dalla fruizione dello sgravio contributivo costituisce un "affare" per il datore di lavoro che incentiva, anziché dissuadere, comportamenti di *free riding* senza rischio alcuno, dal momento che, appunto, l'indennità che il datore dovrà pagare all'esito del giudizio è fissa, predeterminata e prescinde dalla gravità dell'illegittimità, per cui una "pseudomotivazione" come quella all'esame (parafrasabile in un "ti licenzio perché ci sono le condizioni per licenziarti") equivale, *quoad poenam*, a qualsiasi altra motivazione riscontrata nei fatti come infondata.

E' noto, incidentalmente, che il giudice di legittimità ritiene ormai superato quell'orientamento, già dominante, che escludeva il carattere sanzionatorio (oltre che compensativo-riparatorio) della responsabilità civile e ritiene tale aspetto pienamente compatibile con i principi generali del nostro ordinamento (cfr. Cass. S.U. n. 9100/2015): da ultimo la Sezione Unite il 5 luglio 2017 (sent. n. 16601), nel dichiarare la compatibilità, nella ricorrenza di determinati presupposti, dell'istituto di origine statunitense dei c.d. "risarcimenti punitivi" hanno statuito che "nel vigente ordinamento, alla responsabilità civile non è assegnato solo il compito di restaurare la sfera patrimoniale del soggetto che ha subito la lesione, poiché

5



sono interne al sistema la funzione di deterrenza e quella sanzionatoria del responsabile civile: offrono una panoramica di ipotesi risarcitorie con effetti anche dissuasivi di recente istituzione nella quale compare anche l'art. 18, comma 2 della l.n. 300/1970, laddove prevede, per i casi di licenziamento illegittimo assoggettati alla tutela reintegratoria, anche una misura minima pari a cinque mensilità della retribuzione globale di fatto quale indennità risarcitoria posta a carico del datore di lavoro; nonché l'indennità forfettizzata per l'illegittimità della pattuizione del termine apposto al contratto di lavoro di cui all'art. 32 della l.n. 183/2010 che la citata pronuncia della Corte costituzionale n. 303/2011 ha valutato immune da vizi di costituzionalità (oltre che per la possibilità di una discrezionalità valutativa sul *quantum*, come accennato) anche sulla base della sua "chiara valenza sanzionatoria", evidenziata dalla eliminazione della possibilità di sottrarre l'*affluente perceptum*.

Se dunque non solo di una compensazione ma anche di una sanzione si tratta, il giudizio di adeguatezza si impone perché una quantificazione irrisoria, come nel caso che ci occupa, si risolve in un incentivo all'inadempiamento, anziché il suo opposto.

La disciplina scrutinata, in altre parole, non induce le imprese alla adozione di condotte virtuose, laddove codifica che un atto contrario alla legge e di inadempimento dell'impegno alla stabilità assunto con la stipulazione del contratto di lavoro a tempo indeterminato (unica fattispecie incentivata sul versante contributivo) è soggetto ad una sanzione indennitaria di importo contenuto, scisso dall'effettivo pregiudizio provocato, sottratto, nella sua quantificazione, alla valutazione del giudice, che pure continua a valutarne i presupposti, e addirittura inferiore al correlato beneficio contributivo.

Non a caso le prime analisi dell'evoluzione del mercato del lavoro dopo l'entrata in vigore del "Jobs Act" indicano chiaramente che, con l'indebolimento degli effetti del vantaggio contributivo (a spese della collettività), si è esaurita anche la spinta occupazionale che si intendeva incentivare con dette norme e che è oggi nuovamente affidata, di fatto, alle fattispecie che la delega legislativa intendeva rendere meno convenienti per le imprese, vale a dire ai rapporti a termine ed in regime di somministrazione (cfr. rapporto ISTAT sul I trimestre 2017, in atti).

Le conseguenze del sistema così disegnato, differenziando in modo totalmente irragionevole situazioni simili, sono, e si dimostreranno nel corso del tempo, discriminatorie in pregiudizio dei neoassunti a prescindere dalla qualità della loro prestazione: dato che coesisteranno fattualmente nella stessa organizzazione dipendenti diversamente tutelati pur a fronte della stipulazione di un identico contratto di lavoro, è chiaro che, a parità di necessità di ridurre il personale, l'azienda privilegerà sempre la meno costosa e problematica espulsione dei lavoratori in regime di Jobs Act.

Se è vero, infatti, in linea di principio, che "*non contrasta, di per sé, con il principio di eguaglianza un trattamento differenziato applicato alle stesse fattispecie, ma in momenti diversi nel tempo, poiché il fluire del tempo può costituire un valido elemento di diversificazione delle situazioni giuridiche, (...), essendo conseguenza dei principi generali in tema di successione di leggi nel tempo*" (Corte Cost., 13 novembre 2014, n. 254 in ordine al possibile contrasto con l'art. 3 Cost., sotto il profilo della disparità di trattamento, del nuovo regime della responsabilità solidale applicabile agli appalti), è pur vero che la data di assunzione appare come un dato accidentale ed estrinseco a ciascun rapporto che in nulla è idoneo a differenziare un rapporto da un altro a parità di ogni altro profilo sostanziale.

E del resto, gli stessi teorici della *labour law and economics* che hanno ispirato la riforma del "Jobs Act", nel sostenere (fondatamente, ad avviso di questo giudice) che la tutela avverso il licenziamento illegittimo non deve essere necessariamente di contenuto reintegratorio, bensì può essere (ed anzi a loro avviso



sarebbe più opportuno che fosse costituita da un indennizzo di dimensioni prevedibili per il datore di lavoro che intende licenziare (c.d. *firing cost*), non hanno mancato di rimarcare che il grado di protezione offerto - e quindi l'entità del contenuto "assicurativo" del rapporto di lavoro - dipende essenzialmente dall'entità del costo del licenziamento, cui corrisponde la soglia al di sotto della quale la perdita attesa dalla prosecuzione del rapporto rientra nel rischio posto a carico dell'impresa. Sulla stessa linea la XI Commissione Lavoro del Parlamento che nella seduta del 17 febbraio 2015 ha approvato lo schema di decreto legislativo poi divenuto il n. 23/2015, ma con la condizione che il Governo ne rivedesse le misure, "ritenuto che, per i licenziamenti ingiustificati ai quali non si applica la sanzione conservativa, occorre incrementare la misura minima e la misura massima dell'indennizzo economico dovuto al lavoratore": invito del tutto disatteso dal Governo.

Nell'intenzione dei teorici ispiratori della normativa all'esame nonché nella prima versione della delega, infatti, il contratto "a tutele crescenti", proprio per renderlo compatibile con il principio di uguaglianza e reale disincentivo alla precarizzazione, avrebbe dovuto favorire l'inserimento stabile nel mercato del lavoro attraverso una attenuazione della tutela contro i licenziamenti di carattere meramente temporaneo, e dunque fatta salva l'applicazione della ordinaria tutela ex art. 18 al termine di una prima fase (per quanto lunga) del rapporto; le tutele del D.Lgs. n. 23/2015, invece, non sono affatto "crescenti", giacché con lo scorrere del tempo non aumentano le garanzie ma soltanto l'indennizzo in proporzione alla maggiore anzianità del lavoratore, che non può più, permanentemente, accedere alle tutele *standard* degli assunti anteriormente al 7.3.2015; e che anzi incontra un tetto massimo indennitario dopo dodici anni di servizio.

La disparità di trattamento irragionevole emerge, infine, pianamente dal confronto:

- non solo fra lavoratori assunti prima e dopo il 7 marzo 2015, anche nella medesima azienda;
- e non solo fra lavoratori licenziati con provvedimenti affetti da illegittimità macroscopiche ovvero da vizi meramente formali, tutti irragionevolmente tutelati, oggi, con un indennizzo del medesimo importo;
- ma anche, quanto agli assunti dopo il 7.3.2015, fra dirigenti e lavoratori privi della qualifica dirigenziale, dal momento che i primi, non soggetti alla nuova disciplina, continueranno a godere di indennizzi di importo minimo e massimo ben più consistente.

2.B. Contrasto con l'art. 4 e l'art. 35 Cost.

L'art. 4 della Costituzione ("*la Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto*") e l'art. 35, comma 1 ("*la Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni*") non possono dirsi invertei in una normativa come quella all'esame, che sostanzialmente "valuta" il diritto al lavoro, come strumento di realizzazione della persona e mezzo di emancipazione sociale ed economico, con una quantificazione tanto modesta ed evanescente, in comparazione con la normativa *ex lege* 92/2012 ancora vigente, ed oltretutto fissa e crescente in base al parametro della mera anzianità; quasi un ripristino di fatto della libertà assoluta di licenziamento (la cui contrarietà alla Costituzione è espressamente affermata nella sentenza n. 36/2000 della Corte costituzionale) che annulla l'effetto "vincolistico" derivante dall'esistenza di fattispecie autorizzatorie inderogabili (giusta causa e giustificato motivo).

Le tutele dei licenziamenti, inoltre, hanno una rilevanza che va ben oltre la specifica vicenda del recesso e la tutela della stabilità di reddito e occupazione, poiché sostengono la forza contrattuale del lavoratore nella relazione quotidiana sul luogo di lavoro. Di più: una tutela efficace nei confronti di un licenziamento ipoteticamente ingiustificato - diritto non a caso espressamente sancito a livello internazionale, come

7



meglio si dirà – protegge le libertà fondamentali di lavoratrici e lavoratori, nei luoghi di lavoro: la libertà di espressione e di dissenso, la difesa della dignità quando questa sia minacciata da superiori o colleghi, la difesa e pretesa dei propri diritti, la possibilità di attivarsi sindacalmente se lo si desidera, ecc..

Il sistema del *Jobs Act* ed in particolare, per quanto qui interessa, la quantificazione dell'indennità in discorso, è all'opposto costruito su una consapevole rottura del principio di uguaglianza e solidarietà nei luoghi di lavoro che non può non spiegare i propri effetti anche sugli altri diritti dei lavoratori costituzionalmente tutelati (libertà sindacale, libertà di espressione eccetera).

2.C. Contrasto con gli artt. 76 e 117 Cost.

L'adozione di misure adeguate e necessarie a garantire il diritto al lavoro costituisce una specifica finalità della politica sociale dello Stato che la Repubblica deve perseguire anche tramite la stipula di accordi internazionali e la partecipazione in organizzazioni internazionali (art. 35, comma 3 della Costituzione).

In conformità alle previsioni dell'art. 117 Cost., la Repubblica accetta, nell'esercizio della sua potestà legislativa sovrana, i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dai trattati internazionali che assumono, quindi, carattere di norme interposte comunque idonee a rappresentare un parametro di costituzionalità del diritto interno (cfr. Corte Cost. n. 348 e 349 del 2007).

L'art. 76 Cost, inoltre, prevede che *"l'esercizio della funzione legislativa non può essere delegata al Governo se non con determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti"*, con la conseguenza che anche del rispetto di detti principi e criteri si può dibattere in sede di legittimità costituzionale dei decreti legislativi.

Con riferimento al licenziamento per giustificato motivo, in particolare, il comma 7 dell'art. 1 della legge delega n. 183/2014 indica quale criterio generale la *"coerenza con la regolazione dell'Unione europea e le convenzioni internazionali"*.

Orbene, alla luce delle superiori considerazioni, la normativa in esame non appare conforme:

- all'art. 30 della Carta di Nizza (che impone agli Stati membri di garantire una adeguata tutela in caso di licenziamento ingiustificato);

- alla Convenzione ILO n. 158/1982 sui licenziamenti, che prevede che, qualora il licenziamento sia ingiustificato, se il giudice o gli organismi competenti a giudicare l'atto di recesso *"non hanno il potere di annullare il licenziamento e/o di ordinare o di proporre il reintegro del lavoratore, o non ritengono che ciò sia possibile nella situazione data, dovranno essere abilitati ad ordinare il versamento di un indennizzo adeguato o ogni altra forma di riparazione considerata come appropriata"*;

- all'art. 24 della Carta Sociale europea, che stabilisce: *"per assicurare l'effettivo esercizio del diritto ad una tutela in caso di licenziamento, le Parti s'impegnano a riconoscere: a) il diritto dei lavoratori di non essere licenziati senza un valido motivo legato alle loro attitudini o alla loro condotta o basato sulle necessità di funzionamento dell'impresa, dello stabilimento o del servizio; b) il diritto dei lavoratori licenziati senza un valido motivo, ad un congruo indennizzo o altra adeguata riparazione"*.

La congruità e l'adeguatezza del ristoro garantito ai lavoratori e dunque il rispetto dei principi posti da questa ultima fonte è stato oggetto di diverse pronunce del Comitato Europeo dei Diritti sociali (CESD), che, pur dando atto che la misura può anche non essere di natura ripristinatoria bensì meramente indennitaria,



ha statuito che il ristoro deve essere adeguato (dal punto di vista del lavoratore) e dissuasivo (dal punto di vista del datore di lavoro) e dunque, in sostanza, costituisce conferma a livello sovranazionale di quanto sin qui detto.

Con due distinte decisioni del 31 gennaio 2017, *complaints* n. 106/2014 e 107/2014 entrambi nei confronti della Finlandia, il CESD, ha interpretato l'articolo 24 della Carta sociale europea a seguito di un ricorso collettivo promosso dalla *Finnish Society of Social Rights*, che aveva lamentato la violazione dell'art. 24 della Carta in relazione alle disposizioni nazionali finlandesi che prevedevano, da un lato, le condizioni per intimare un licenziamento per giustificato motivo oggettivo e, dall'altro lato, la responsabilità datoriale in caso di recesso illegittimo.

Il CESD ha specificato che, ai sensi della Carta, ai dipendenti licenziati senza giustificato motivo deve essere concesso un adeguato indennizzo o altro adeguato rimedio; e che è ritenuta adeguata compensazione quella che include:

- il rimborso delle perdite economiche subite tra la data di licenziamento e la decisione del ricorso;
- la possibilità di reintegrazione;
- la compensazione ad un livello sufficientemente elevato per dissuadere il datore di lavoro e risarcire il danno subito dal dipendente («*compensation at a level high enough to dissuade the employer and make good the damage suffered by the employee*»).

Ne deriva che, in linea di principio, qualsiasi limite risarcitorio che precluda una *compensation* commisurata alla perdita subita e sufficientemente dissuasiva è in contrasto con la Carta.

Nella specie, la legislazione finlandese prevedeva il limite di 24 mesi di retribuzione quale limite massimo al risarcimento del danno da licenziamento illegittimo.

In tale contesto, il Comitato rileva che il limite massimo dell'indennizzo previsto dalla legge può portare a situazioni in cui risarcimento attribuito non è commisurato alla perdita subita: ne deriva che il *plafonnement* dell'indennità integra una violazione dell'art. 24 della Carta.

Anche nelle conclusioni del 2016 relative alla legislazione italiana in vigore nel 2014 (e dunque alla legge n. 92/2012) il Comitato ha ricordato che è vietato qualunque tetto tale da determinare alle indennità riconosciute di non essere in rapporto con il pregiudizio subito e sufficientemente dissuasive.

E' vero che nella Carta Sociale manca una Corte con poteri analoghi a quelli che, a tutela dei diritti umani, sono attribuiti alla Corte di Strasburgo, in grado cioè di esercitare una vera e propria giurisdizione: sono infatti previsti solo reclami collettivi, disciplinati dal Protocollo addizionale della Carta, ossia una procedura ristretta tendente al controllo degli obblighi sottoscritti dagli Stati all'atto della ratifica e accettazione della Carta sociale europea; procedura che dà luogo, all'esito, ad un rapporto al Comitato dei Ministri nel quale si stabilisce "se la Parte contraente in causa abbia o non provveduto in maniera soddisfacente all'attuazione della norma della Carta oggetto del reclamo", a seguito del quale il Comitato dei Ministri, a sua volta, può adottare una risoluzione (a maggioranza di due terzi dei votanti) contenente una raccomandazione alla Parte contraente chiamata in causa, qualora il Comitato europeo dei diritti sociali abbia rilevato "un'attuazione non soddisfacente della Carta" (art. 9 del protocollo addizionale).



Nondimeno, la Carta Sociale deve essere considerata, al pari della CEDU, quale fonte interposta (ed in tal senso Corte Cost. n. 178/2015); in ogni caso, come accennato, la ritenuta violazione di principi sovranazionali vale a supportare la valutazione di contrasto della normativa all'esame con gli artt. 3, 4 e 35 Cost. sotto il profilo della giustificazione della disparità di trattamento fra lavoratori in cerca di occupazione e lavoratori già occupati al marzo 2015 e della violazione dell'impegno a promuovere gli accordi e le organizzazioni internazionali intesi ad affermare e regolare i diritti del lavoro (terzo comma dell'art. 35).

3. Rilevanza del quesito e impraticabilità dell'interpretazione conforme

L'accoglimento della prospettata questione di costituzionalità consentirebbe, nel caso di specie, di riconoscere alla ricorrente una tutela compensativa del reale pregiudizio subito, che sarebbe in tal caso costituita dalla tutela di cui all'art. 18, commi 4 e 7 (in subordine, comma 5) della legge n. 300/1970 come modificata dalla legge n. 92/2012; e di porre un rimedio (latamente sanzionatorio oltre che compensativo) al comportamento della odierna convenuta che evidentemente ha inteso lucrare il beneficio contributivo assumendo una lavoratrice di cui poi si è sbarazzata con un licenziamento pseudomotivato.

L'opzione interpretativa di conformità consistente nell'ampliare la sfera applicativa della tutela reintegratoria piena con riferimento agli "altri casi di nullità previsti dalla legge", superando quell'orientamento (a livello nazionale tuttora maggioritario) che esige la dimostrazione, da parte del lavoratore, del motivo illecito determinante la condotta del datore di lavoro (art. 1345 c.c.) appare una forzatura interpretativa (consentita solo se la Corte costituzionale adita dovesse indicare tale via con una pronuncia interpretativa di rigetto del quesito): tale opzione nella sostanza si risolverebbe in una equiparazione fra licenziamento ritorsivo, ovvero in frode alla legge, e licenziamento (gravemente, ma solamente) ingiustificato. In assenza di riscontro nelle conclusioni del ricorso, essa appare anche, nel caso di specie, contrastare col principio che la *causa petendi* dell'azione proposta dal lavoratore per contestare la validità e l'efficacia del licenziamento va individuata nello specifico motivo di illegittimità dell'atto dedotto nel ricorso introduttivo (cfr. da ultimo Cass. sez. lav. n. 7687/2017), per cui appare viziata da ultrapetizione, in ipotesi, la declaratoria di nullità del licenziamento in quanto ritorsivo, sia pure sulla base di circostanza emergenti dagli atti, allorché il ricorrente abbia dedotto soltanto la mancanza di giusta causa (cfr. Cass. sez. lav. n. 19142/2015).

Questo giudice non si riconosce, infine, il potere, in sede di interpretazione conforme, di determinare, in base al proprio personale convincimento, la sanzione adeguata in caso di licenziamento illegittimo, né tanto meno il potere di applicare al caso concreto una norma diversa da quella prevista dal legislatore (in ipotesi applicando l'art. 18 l. n. 300/1970, in luogo dell'art. 3 d. lgs. n. 23/2015), non potendo l'interpretazione conforme risolversi, com'è noto, in un effetto abrogativo.

In conclusione, ed alla luce delle esposte considerazioni, ritiene questo giudice di dover ritenere rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale delle norme indicata in dispositivo in relazione ai profili sopra esposti.

Il giudizio in corso deve quindi essere sospeso e gli atti rimessi alla Corte Costituzionale.

P.Q.M.

visto l'art. 23 comma 2 della legge 11.3.1953 n. 87 dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 7, lettera c) L.n. 183/2014 e degli artt. 2, 4 e 10

10

Firmato Da: COSENTINO MARIA GIULIA Emesso Da: POSTECOM CAS Savello: 19826:



D.lgs. n. 23/2015, per contrasto con gli artt. 3, 4, 76 e 117, comma 1, della Costituzione, letti autonomamente ed anche in correlazione fra loro.

Sospende il presente giudizio.

Manda alla cancelleria di notificare la presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei Ministri nonché di comunicarla ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Dispone la trasmissione dell'ordinanza e degli atti del giudizio alla Corte Costituzionale unitamente alla prova delle comunicazioni prescritte.

Si comunichi alla ricorrente.

Roma, 26.7.2017.

Il giudice

Maria Giulia Cosentino



ASSEMBLEA COSTITUENTE

COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE

TERZA SOTTOCOMMISSIONE

5.

RESOCONTO SOMMARIO DELLA SEDUTA DI GIOVEDÌ 12 SETTEMBRE 1946

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **GHIDINI**

INDICE

	<i>Pag.</i>
Comunicazioni del Presidente	27
PRESIDENTE.	
Diritto all'assistenza (Seguito della discussione)	27
FANFANI - DI VITTORIO - MARINARO - PRESIDENTE - COLITTO - CANEVARI.	

La seduta comincia alle 10,15.

Comunicazioni del Presidente.

PRESIDENTE comunica che l'onorevole Simonini si è dimesso da membro della Commissione per la Costituzione. A sostituirlo nella terza Sottocommissione è stato chiamato l'onorevole Canevari, che già interveniva alle sedute in seguito ad autorizzazione.

Seguito della discussione sul diritto all'assistenza.

FANFANI ritiene che, dopo aver affermato il diritto al lavoro e prima di stabilire il diritto all'assistenza, sia razionale stabilire in un articolo il diritto del lavoratore ad un

compenso proporzionato alla quantità e alla qualità del lavoro prestato e che tenga conto delle sue necessità personali e familiari.

È questa una giusta aspirazione ormai diffusa nel mondo dei lavoratori ed alla quale, per iniziativa di illuminati imprenditori, e per disposizione di legge, od anche per dettato di costituzioni, si è cercato di andare incontro. Dopo il riconoscimento del diritto, non sembra superfluo impegnare solennemente lo Stato a dettare norme sulla determinazione di retribuzioni vitali, cioè sufficienti alle necessità dei lavoratori; previdenziali, cioè atte all'accantonamento di premi assicurativi per provvedere ad ogni evento dannoso prevedibile; familiari, cioè atte a fronteggiare le necessità delle madri che attendono alle faccende di casa e dei figli immaturi per l'attività produttiva.

Propone perciò il seguente articolo:

«Ogni lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro prestato, e, possibilmente, adeguata alle sue necessità personali e familiari.

«La Repubblica agevolerà il godimento di questo diritto con norme sulla determinazione, nei contratti di lavoro, delle retribuzioni vitali, previdenziali e familiari.»

Ricorda che il testo da lui ieri proposto, in luogo della frase « possibilmente adeguata alle sue necessità personali e familiari », diceva « proporzionata alle necessità personali e familiari ». Ha ritenuto di dover tener conto di un'osservazione dell'onorevole Marinaro, il quale è d'avviso che la richiesta di proporzionalità alle necessità personali e familiari, nell'attuale sistemazione economica del Paese, non sia forse tale da potersi soddisfare. Appunto per questo, nella prima parte dell'articolo, alla norma con la quale si riconosce il diritto (con una frase che si trova già nella Costituzione russa nel 1936) a una retribuzione proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro prestato, se ne fa seguire un'altra che cerca di prevedere i carichi eccezionali, personali e familiari.

L'aggiunta della parola « familiari » è stata apportata anche in considerazione delle preoccupazioni espresse dalla onorevole Noce nei giorni passati, e che risultano anche dalle relazioni delle onorevoli Merlin e Federici, nelle quali si domanda se lo Stato non debba andare incontro agli oneri che dovranno sopportare i genitori per il fatto di avere una famiglia, e alla convenienza di creare una situazione possibilmente non disagiata a quelle persone che attendono permanentemente a lavori di casa e che non percepiscono un salario a questo titolo. Di qui la necessità che in sede assicurativa o in sede retributiva si provveda in qualche modo.

Ricorda, in proposito, che in altri paesi è stato escogitato il sistema dell'aggiunta di famiglia ai lavoratori e ritiene che nella compilazione di una Costituzione non si possa non tener conto dei progressi ovunque raggiunti.

Ricorda infine che la onorevole Merlin ha osservato che la seconda parte dell'articolo avrebbe potuto essere omissa. Può essere d'accordo, a condizione però che in tutti gli articoli precedenti si faccia la stessa omissione. Infatti, negli articoli già approvati, dopo una dichiarazione dei diritti, si è incluso un solenne impegno per la Repubblica di provvedere, indicandone genericamente la maniera.

DI VITTORIO è d'accordo nel principio informatore dell'articolo e nell'opportunità di riferire la remunerazione del lavoratore anche ai bisogni della famiglia. Ritene tuttavia che, con la formulazione proposta, lo Stato invada un campo che è più specifico del sindacato. Desidererebbe che fosse ben chiarito che nell'azione di tutela diretta ad assicurare al lavoratore una remunerazione adeguata ai propri bisogni (che è funzione

specifica del sindacato) lo Stato asseconda nei suoi compiti il sindacato.

Manifesta inoltre la sua perplessità circa l'opportunità di inserire nella Costituzione una norma secondo la quale la remunerazione del lavoratore deve essere proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro prestato. Questa norma può trovar luogo nella Costituzione sovietica, perché in Russia vige un sistema sociale differente dal nostro; non in Italia, perché col contratto collettivo di lavoro si determina il salario per categoria e per specializzazione, non per quantità o per qualità di lavoro individuale compiuto. In Russia, vigendo il sistema socialista, lavorando cioè tutti i lavoratori per la collettività, è stato introdotto il sistema dell'emulazione, che consiste nel valutare e remunerare individualmente ciascun lavoratore per stimolarlo a perfezionarsi professionalmente. Non c'è officina che non abbia la scuola professionale per mezzo della quale tutti possono, almeno teoricamente, diventare specialisti.

FANFANI ritiene che le preoccupazioni manifestate dall'onorevole Di Vittorio non abbiano ragione d'essere. Infatti è proprio in vista dell'esistenza del sindacato, e delle funzioni che il sindacato deve esercitare nella stipulazione dei contratti di lavoro che, invece di affermare che la Repubblica determinerà i salari previdenziali, ha proposto di dire che la Repubblica agevolerà il godimento di questo diritto con norme sulla determinazione, nei contratti di lavoro, delle retribuzioni vitali, previdenziali e familiari.

DI VITTORIO propone che si aggiungano le parole: « secondando l'azione dei sindacati ».

FANFANI dichiara di non aver nulla in contrario, pur ritenendo che l'argomento troverebbe sede più appropriata nella discussione sulla relazione dell'onorevole Di Vittorio, quando, determinandosi la funzione del sindacato, si potrà fare un richiamo al testo odierno e, in sede di coordinamento dei due testi, rendere esplicito tale concetto.

Quanto alla seconda obiezione, fa rilevare che, quando il contratto di lavoro determina un salario-orario, cioè una retribuzione rispetto alla quantità, lo determina per categorie e tiene conto della qualità del lavoro compiuto. Vi sono contratti collettivi, o possono esservi domani, in cui si tenga conto anche di un certo premio ai lavoratori più solerti. Nel nostro sistema ciò esiste e può continuare ad esistere. Non vede quindi una contraddizione; né ritiene inopportuna l'ado-

zione della formula proposta, e a lui suggerita dal Presidente della Sottocommissione, che non è in contrasto col sistema dei contratti collettivi, entro i quali è consentito il perfezionamento per stimolare l'emulazione, incoraggiare e spronare i meno solerti.

Quanto all'osservazione che in Russia si è adottato il criterio dell'emulazione, economisti americani, recatisi in quella nazione, hanno constatato come in regimi profondamente diversi per ispirazione e per struttura si applichino formule molto simili, appunto per stimolare questa emulazione.

Quando si tratterà del funzionamento sindacale saranno tenute presenti le considerazioni dell'onorevole Di Vittorio che, a suo parere, non infrmano la formula proposta.

MARINARO ritiene che non sia il caso di fare riferimento alle istituzioni sindacali, dopo le spiegazioni fornite dall'onorevole Fanfani.

Determinare la retribuzione in base alla quantità e alla qualità del lavoro può presentare delle difficoltà e una formula più semplice e più generica si adatterebbe meglio allo scopo. Senza alterare affatto il concetto enunciato dall'onorevole Fanfani, propone la dizione: « Ogni lavoratore ha diritto a una retribuzione corrispondente alla sua prestazione ».

FANFANI fa presente che questa dizione corrisponde alla formula originaria da lui proposta, alla quale non ha alcuna difficoltà di tornare.

PRESIDENTE spiega che il suo suggerimento è mosso dal concetto che sia opportuno, nella retribuzione, tener conto della quantità e della qualità del lavoro prestato, oltre che delle condizioni di famiglia.

Quando si tratterà di stipulare i contratti, questi elementi concorrenti alla equa fissazione del salario andranno tenuti presenti.

COLITTO riconosce l'opportunità di mantenere, nella prima parte dell'articolo, l'accento alla quantità e alla qualità del lavoro prestato; ciò servirà di incitamento al lavoratore. Limiterebbe però la seconda parte alla sola prima frase: « La Repubblica agevolerà il godimento di questo diritto », e ciò per due ragioni: una di sostanza e una di forma; di sostanza, perché ritiene che le parole che seguono « con norme sulla determinazione, nei contratti di lavoro, delle retribuzioni vitali, previdenziali e familiari » impegnino lo Stato a dettare norme disciplinatrici del contenuto del contratto di lavoro, mentre la disciplina di tale contenuto va riservata al sindacato; di forma, perché gli sembra che non si possa parlare di retribuzione previdenziale, dato che quello che si dà a scopo previdenziale

non può considerarsi come compenso di un lavoro compiuto.

DI VITTORIO, dopo le spiegazioni date dall'onorevole Fanfani nei riguardi della prima osservazione da lui fatta, dichiara di non insistere perché sia incisa nell'articolo una frase, della quale si potrebbe tener conto poi nei lavori di coordinamento, da cui risulti che la Repubblica agevolerà il godimento di questo diritto « attraverso l'opera dei sindacati ».

Insiste invece nell'altra sua osservazione, perché stima pericolosa la trasposizione meccanica di formule da altre Costituzioni nella nostra. Fa rilevare che la Costituzione Russa ha stabilito il principio che, in regime socialista, ciascuno ha diritto al frutto del proprio lavoro. Di qui la necessità di determinare il lavoro di ogni individuo, perché possa goderne il frutto che ne deriva. In Italia, dove è ammesso il sistema del lavoro a cottimo, quello dei premi (e la stessa Confederazione del lavoro non è contraria ad adottare sistemi che possano indurre il lavoratore a migliorarsi ed a produrre di più), sancire nella Costituzione tale principio, significherebbe fare del sistema del lavoro a cottimo individuale il sistema italiano, ed a ciò si dichiara contrario.

Potrebbe accedere all'adozione di questo sistema solo come complemento del sistema del contratto collettivo, che fissa le remunerazioni per tutti i lavoratori della stessa categoria che svolgono le medesime mansioni. Il sistema del lavoro a cottimo vige anche in Italia, ma non per tutte le categorie; per alcune sarebbe pericoloso.

Concludendo, dichiara di essere d'accordo nel concetto della tutela dello Stato sull'opera dei sindacati, ma sopprimerebbe dall'articolo ogni concetto di remunerazione in base alla quantità e alla qualità del lavoro individuale prestato, e la determinerebbe invece in base alle specializzazioni e alle mansioni dei vari operai.

CANEVARI afferma che dire, come propone l'onorevole Fanfani, « il lavoratore ha diritto ad una retribuzione adeguata alle sue necessità personali e familiari » può ingenerare il dubbio che si pensi ad una retribuzione personale differente da lavoratore a lavoratore della stessa categoria, e ciò in antitesi al contratto di lavoro che stabilisce una remunerazione eguale per tutti i lavoratori di una stessa categoria. Ritiene pertanto necessario chiarire meglio il concetto, dicendo: « adeguata, per necessità personali e familiari ».

DI VITTORIO rileva che, perché la formula risulti ben chiara, basterebbe eliminare

la parte riferentesi alla quantità ed alla qualità e dire: « retribuzione adeguata alle mansioni e alla specializzazione », insistendo così sul carattere collettivo della norma e non su quello individuale. L'articolo non avrebbe bisogno di ulteriori emendamenti.

FANFANI dichiarò di non aver nessuna difficoltà ad ammettere che si faccia un accenno al sindacato, ma quanto all'osservazione fatta dall'onorevole Colitto, in relazione al salario previdenziale, nega che la retribuzione previdenziale non faccia parte del salario. Fu affermato fino da 216 anni fa, dal Cantillon, che il salario deve variare secondo la gravità dei rischi inerenti al lavoro, di qualsiasi genere essi siano. È una economia per l'intera collettività pagare una quota fissa capace di provvedere alle necessità vitali del lavoratore e della sua famiglia, più una quota, se non pari all'intera copertura del rischio, pari alla quota-premio ritenuta, nel complesso, sufficiente a coprire il rischio prevedibile, che va accantonata sotto forma di assicurazione. Questa quota è ancora salario, è parte del salario; solo per ragioni di economia sociale viene prelevata, anziché consegnata al lavoratore e, unita a tutte le altre quote-premio, permette, il giorno in cui se ne manifesta il bisogno, di far fronte al rischio che si è verificato in danno del lavoratore.

Per quanto ha riferimento alla seconda parte dell'articolo, riguardante i contratti di lavoro, non ha difficoltà a modificarla, dato che era sua intenzione di tenere presente il concetto che il salario deve scaturire dal libero accordo delle parti in contrasto. E con ciò ha risposto alle obiezioni dell'onorevole Di Vittorio, il quale insiste perché nel testo dell'articolo si parli di sindacati.

Circa la proporzionalità e la qualità del lavoro, poiché l'onorevole Di Vittorio ha avuto l'impressione che si tratti di una trasposizione del sistema vigente nel diritto russo in quello italiano, obietta che se la ragione umana è giunta in Russia all'affermazione di un principio di corretta scienza economica sul problema del salario, questo non significa che tale principio non possa essere accolto nella Costituzione italiana. D'altronde la formulazione dell'articolo, da lui presentato, è stata suggerita dal Presidente della Sottocommissione, il quale, nel dargli tale suggerimento, non pensava certo alla legislazione russa in materia di lavoro, ma intendeva trovare una formula che tenesse conto del lato qualitativo e di quello quantitativo.

L'onorevole Di Vittorio, nel riferirsi alla qualità, precisa che questa assume diverse gradazioni rispetto alla professione; ma nel testo proposto non soltanto si è tenuto conto di questo aspetto, ma anche dell'altro più generale e più complesso della qualità professionale. Nei riguardi della « quantità » l'onorevole Di Vittorio osserva che adottando tale termine, poiché non esistono da noi certe condizioni che invece si realizzano in Russia, saremmo costretti ad estendere in Italia il sistema del cottimo in tutti i lavori. Le cose però non stanno così: con la parola « quantità » ci si riferisce non solo al salario, ma anche alla possibilità della retribuzione ad ore.

MARINARO osserva che se si parla di un sistema lavorativo ad ore, non si può parlare di un sistema a cottimo.

FANFANI ripete che, a suo avviso, nella parola « quantità » si adombrano sia l'uno che l'altro sistema. Tuttavia dichiara di non aver difficoltà a tornare al testo primitivo.

PRESIDENTE propone che sia sostituito il termine « vitali » che nella frase « retribuzioni vitali » non è molto chiaro.

FANFANI fa presente che il termine « vitali » è strettamente tecnico; in economia per salario vitale si intende quello necessario ad un tenore normale di vita.

PRESIDENTE, per risolvere la questione tanto discussa su « qualità e quantità », propone la dizione: « Il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro prestato ».

DI VITTORIO è d'accordo, vorrebbe però che venissero indicate anche le mansioni.

FANFANI obietta che la qualità già indica le mansioni.

DI VITTORIO risponde che la qualità potrebbe essere interpretata in riferimento al lavoro individuale.

FANFANI fa presente che in sede di redazione della Carta costituzionale non è possibile scendere ad una eccessiva specificazione dei vari casi.

DI VITTORIO propone la soppressione dell'avverbio « possibilmente ».

PRESIDENTE pone ai voti la prima parte dell'articolo, così formulata: « Il lavoratore ha diritto a una retribuzione proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro e adeguata alle necessità personali e familiari ».

DI VITTORIO dichiara che voterà l'articolo, purché sia chiara che con esso non si sancisce l'adozione per legge del sistema del lavoro a cottimo.

(La prima parte dell'articolo è approvata).

CANEVARI propone di abolire la seconda parte dell'articolo.

DI VITTORIO si dichiara d'accordo, perché trova superflua tale seconda parte.

MARINARO si associa alla proposta Canevari.

PRESIDENTE pone ai voti la proposta di soppressione della seconda parte dell'articolo.

(È approvata).

La seduta termina alle 11,15.

Erano presenti: Ghidini, Marinaro, Canevari, Colitto, Di Vittorio, Fanfani, Federici Maria, Giua, Merlin Angelina, Noce Teresa, Taviani, Canevari.

Assenti giustificati: Dominèdò, Lombardo Ivan Matteo, Paratore, Pesenti, Rapelli, Togni.

Allegato 3.
Costi del rilascio e del rinnovo
del permesso di soggiorno
Sentenza della Corte (Seconda Sezione) CEDU
2 settembre 2015

Rinvio pregiudiziale – Status dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo – Direttiva 2003/109/CE – Normativa nazionale – Rilascio e rinnovo del permesso di soggiorno – Presupposto – Contributo finanziario obbligatorio – Importo otto volte più elevato rispetto all'importo richiesto per ottenere la carta d'identità nazionale – Lesione dei principi della direttiva 2003/109/CE.

Nella causa C-309/14,
avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Italia), con ordinanza del 17 dicembre 2013, pervenuta in cancelleria il 30 giugno 2014, nel procedimento

Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL),
Istituto Nazionale Confederale Assistenza (INCA)

contro

Presidenza del Consiglio dei Ministri,
Ministero dell'Interno,
Ministero dell'Economia e delle Finanze,

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta da R. Silva de Lapuerta (relatore), presidente di sezione, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, J.L. da Cruz Vilaça e C. Lycourgos, giudici,
avvocato generale: Y. Bot,
cancelliere: L. Carrasco Marco, amministratore,

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 16 aprile 2015,

considerate le osservazioni presentate:

- per la Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL), da V. Angiolini, L. Formilan e L. Santini, avvocati;
- per l’Istituto Nazionale Confederale Assistenza (INCA), da V. Angiolini, L. Formilan e L. Santini, avvocati;
- per il governo italiano, da G. Palmieri, in qualità di agente, assistita da G. Palatiello, avvocato dello Stato;
- per il governo francese, da F.-X. Bréchet e D. Colas, in qualità di agenti;
- per il governo polacco, da B. Majczyna, in qualità di agente;
- per la Commissione europea, da M. Condou-Durande e A. Aresu, in qualità di agenti,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l’avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull’interpretazione della direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo (GU 2004, L 16, pag. 44), come modificata dalla direttiva 2011/51/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell’11 maggio 2011 (GU L 132, pag. 1; in prosieguo: la «direttiva 2003/109»).
- 2 Tale domanda è stata presentata nell’ambito di una controversia che vede la Confederazione Generale Italiana del Lavoro (in prosieguo: la «CGIL») e l’Istituto Nazionale Confederale Assistenza (in prosieguo: l’«INCA») opposti alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, al Ministero dell’Interno e al Ministero dell’Economia e delle Finanze, per l’annullamento del decreto adottato dai suddetti due ministeri il 6 ottobre 2011, Contributo per il rilascio e il rinnovo del permesso di soggiorno (GURI n. 304 del 31 dicembre 2011; in prosieguo: il «decreto del 2011»), nonché di ogni atto presupposto, consequenziale o connesso.

3 Ai sensi dei considerando 9, 10 e 18 della direttiva 2003/109:

«(9) Le considerazioni economiche non dovrebbero essere un motivo per negare lo status di soggiornante di lungo periodo e non sono considerate come un'interferenza con i pertinenti requisiti.

(10) Occorre stabilire un sistema di regole procedurali per l'esame della domanda intesa al conseguimento dello status di soggiornante di lungo periodo. Tali procedure dovrebbero essere efficaci e gestibili in base al normale carico di lavoro delle amministrazioni degli Stati membri nonché trasparenti ed eque in modo da garantire agli interessati un livello adeguato di certezza del diritto. Esse non dovrebbero costituire un mezzo per ostacolare l'esercizio del diritto di soggiorno.

[...]

(18) La determinazione delle condizioni per l'esercizio, da parte dei cittadini di Paesi terzi che siano residenti di lungo periodo, del diritto di soggiorno in un altro Stato membro contribuisce alla realizzazione effettiva del mercato interno in quanto spazio in cui è garantita a tutti la libertà di circolazione e può costituire altresì un importante fattore di mobilità, specie per il mercato del lavoro dell'Unione».

4 L'articolo 8, paragrafo 2, della medesima direttiva, intitolato «Permessi di soggiorno [UE] per soggiornanti di lungo periodo», così prevede: «Gli Stati membri rilasciano al soggiornante di lungo periodo un permesso di soggiorno [UE] per soggiornanti di lungo periodo. Questo è valido per almeno cinque anni e, previa domanda, ove richiesta, automaticamente rinnovabile alla scadenza».

5 L'articolo 19 della direttiva 2003/109, rubricato «Esame della domanda e rilascio di un titolo di soggiorno», è del seguente tenore:

«[...]

2. Se ricorrono le condizioni di cui agli articoli 14, 15 e 16, il secondo Stato membro rilascia al soggiornante di lungo periodo un titolo di soggiorno rinnovabile, fatte salve le disposizioni sull'ordine pubblico, la pubblica sicurezza e la sanità pubblica di cui agli articoli 17 e 18. Questo tipo di soggiorno è rinnovabile alla scadenza se ne viene fatta domanda. Il secondo Stato membro notifica la sua decisione al primo Stato membro.

3. Il secondo Stato membro rilascia ai familiari del soggiornante di lungo periodo un titolo di soggiorno rinnovabile di durata identica a quella del permesso rilasciato al soggiornante di lungo periodo».

Il diritto italiano

- 6 L'articolo 5, comma 2-ter, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (Supplemento ordinario alla GURI n. 191 del 18 agosto 1998), introdotto in tale decreto legislativo dall'articolo 1, comma 22, lettera b), della legge 15 luglio 2009, n. 94, Disposizioni in materia di sicurezza pubblica (Supplemento ordinario alla GURI n. 170 del 24 luglio 2009), prevede quanto segue:

«La richiesta di rilascio e di rinnovo del permesso di soggiorno è sottoposta al versamento di un contributo, il cui importo è fissato fra un minimo di 80 e un massimo di 200 euro con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno, che stabilisce altresì le modalità del versamento nonché le modalità di attuazione della disposizione di cui all'articolo 14-bis, comma 2 [, del decreto legislativo n. 286/1998]. Non è richiesto il versamento del contributo per il rilascio e il rinnovo del permesso di soggiorno per asilo, per richiesta di asilo, per protezione sussidiaria, per motivi umanitari».

- 7 L'articolo 14-bis del decreto legislativo n. 286/1998 istituisce e regola il Fondo rimpatri in questi termini:

- «1. È istituito, presso il Ministero dell'interno, un Fondo rimpatri finalizzato a finanziare le spese per il rimpatrio degli stranieri verso i Paesi di origine ovvero di provenienza.
2. Nel Fondo di cui al comma 1 confluiscono la metà del gettito conseguito attraverso la riscossione del contributo di cui all'articolo 5, comma 2-ter, nonché i contributi eventualmente disposti dall'Unione europea per le finalità del Fondo medesimo. La quota residua del gettito del contributo di cui all'articolo 5, comma 2-ter, è assegnata allo stato di previsione del Ministero dell'interno, per gli oneri connessi alle attività istruttorie inerenti al rilascio e al rinnovo del permesso di soggiorno».

- 8 Il decreto del 2011, adottato a norma degli articoli 5, comma 2-ter, e 14-bis del decreto legislativo n. 286/1998, fissa l'importo dei contri-

buti da versare per il rilascio e il rinnovo di un permesso di soggiorno nel modo seguente:

- «a) Euro 80,00 per i permessi di soggiorno di durata superiore a tre mesi e inferiore o pari a un anno;
- b) Euro 100,00 per i permessi di soggiorno di durata superiore a un anno e inferiore o pari a due anni;
- c) Euro 200,00 per il rilascio del permesso di soggiorno [CE] per soggiornanti di lungo periodo e per i richiedenti il permesso di soggiorno ai sensi dell'art. 27, comma 1, lett. a), del decreto legislativo [n. 286/1998]».

- 9 Benché la decisione di rinvio non contenga alcun riferimento ad altre disposizioni nazionali che fissino ulteriori importi da versare per il rilascio e il rinnovo dei titoli di soggiorno, dalle osservazioni depositate dalla Commissione europea, nonché dalla CGIL e dall'INCA risulta che, ai sensi della preesistente normativa italiana, tuttora vigente, oltre ai contributi previsti dal decreto del 2011, per il rilascio e il rinnovo dei titoli di soggiorno, indipendentemente dalla loro durata, deve essere versato un importo complessivo di EUR 73,50.
- 10 In particolare, dalle osservazioni della Commissione risulta che, ai sensi dell'articolo 7-*vicies ter*, comma 1, lettera b), del decreto legge 31 gennaio 2005, n. 7, Disposizioni urgenti per l'università e la ricerca, per i beni e le attività culturali, per il completamento di grandi opere strategiche, per la mobilità dei pubblici dipendenti, nonché per semplificare gli adempimenti relativi a imposte di bollo e tasse di concessione, convertito, con modificazioni, in legge 31 marzo 2005, n. 43, a decorrere dal 1° gennaio 2006 il permesso di soggiorno su supporto cartaceo è sostituito, all'atto della richiesta del primo rilascio o del rinnovo dello stesso, dal permesso di soggiorno elettronico, di cui al regolamento (CE) n. 1030/2002 del Consiglio, del 13 giugno 2002, che istituisce un modello uniforme per i permessi di soggiorno rilasciati a cittadini di Paesi terzi (GU L 157, pag. 1).
- 11 Ai termini dell'articolo 1 del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 4 aprile 2006, Determinazione dell'importo delle spese da porre a carico dei soggetti richiedenti il permesso di soggiorno elettronico, l'importo di tali spese, comprensivo di imposta sul valore aggiunto, è fissato in EUR 27,50.
- 12 In base all'articolo unico del decreto del Ministro dell'interno 12 ottobre 2005, Importo dell'onere a carico dell'interessato per il rilascio e rinnovo dei permessi e della carta di soggiorno nell'ambito della convenzione, stipulata ai sensi dell'articolo 39, comma 4-*bis*,

della legge 16 dicembre 2003, n. 3, il costo del servizio a carico del richiedente per tale tipo di procedure è fissato in EUR 30.

- 13 Infine, conformemente all'articolo 4, della parte 1^a, della tariffa in allegato A al decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 642, Disciplina dell'imposta di bollo, nella versione in vigore, l'ammontare dell'imposta di bollo per il rilascio o il rinnovo dei permessi di soggiorno è in misura fissa di EUR 16.

Procedimento principale e questione pregiudiziale

- 14 La CGIL e l'INCA hanno chiesto al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio l'annullamento del decreto del 2011, deducendo la natura iniqua e/o sproporzionata del contributo che deve essere versato, in applicazione di detto decreto, per il rilascio o il rinnovo del permesso di soggiorno a cittadini di Paesi terzi.

- 15 Il giudice del rinvio ha ritenuto che occorresse esaminare d'ufficio la compatibilità, con le disposizioni del diritto dell'Unione in materia, delle norme nazionali che impongono, fissando anche tetti nella fonte secondaria di attuazione, il pagamento di un contributo per il rilascio del permesso di soggiorno.

- 16 A tal proposito il giudice del rinvio, rifacendosi alla sentenza Commissione/Paesi Bassi (C-508/10, EU:C:2012:243), osserva che la normativa dello Stato membro interessato rispetta i principi espressi nella direttiva 2003/109 solo se gli importi dei contributi richiesti, che pure possono variare all'interno di una forbice di valori, non si attestano, fin dal valore più basso, su cifre che siano macroscopicamente elevate e quindi sproporzionate rispetto all'importo dovuto dai cittadini di quel medesimo Stato per ottenere un titolo analogo, quale è la carta nazionale d'identità.

- 17 Il giudice del rinvio ricorda, in particolare, che nella sentenza Commissione/Paesi Bassi (C-508/10, EU:C:2012:243), sono state ritenute incompatibili con i principi enunciati dalla direttiva 2003/109 le disposizioni dell'ordinamento giuridico del Regno dei Paesi Bassi che prevedevano, già nel valore più basso del contributo richiesto per il rilascio del titolo di soggiorno, un importo pari a circa sette volte l'importo richiesto per il rilascio della carta d'identità a carico del cittadino dello Stato membro interessato.

- 18 Considerata la circostanza che il costo per il rilascio della carta d'identità nazionale in Italia ammonta attualmente a circa EUR 10, secondo il giudice del rinvio, e che l'importo più basso fissato dal decreto del 2011 è di EUR 80, cosicché l'onere economico imposto al cittadino dello Stato terzo per ottenere il rilascio del titolo di sog-

giorno nel territorio nazionale è circa otto volte più elevato, il pre-detto giudice nutre dubbi quanto alla conformità delle disposizioni nazionali di cui trattasi nel procedimento principale con i principi della direttiva 2003/109, alla luce della sentenza Commissione/Paesi Bassi (C-508/10, EU:C:2012:243).

19 In tale contesto il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ha deciso di sospendere il giudizio e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«[S]e i principi fissati dalla [direttiva 2003/109] [...], ostino ad una normativa nazionale, quale quella delineata dall'art. 5, comma 2-ter del decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286 nella parte in cui prescrive che []la richiesta di rilascio e di rinnovo del permesso di soggiorno è sottoposta al versamento di un contributo, il cui importo è fissato fra un minimo di 80 e un massimo di 200 euro con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno, che stabilisce altresì le modalità del versamento [...], fissando in tal modo un importo minimo del contributo pari ad 8 volte circa il costo per il rilascio di una carta d'identità nazionale».

Sulla questione pregiudiziale

20 Con la sua questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se la direttiva 2003/109 osti ad una normativa nazionale, come quella controversa nel procedimento principale, che impone ai cittadini di Paesi terzi che chiedano il rilascio o il rinnovo di un permesso di soggiorno nello Stato membro considerato di pagare un contributo di importo variabile tra EUR 80 e EUR 200.

21 Occorre preliminarmente ricordare che, come emerge dai considerando 4, 6 e 12 della direttiva 2003/109, l'obiettivo principale di quest'ultima è l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi stabiliti a titolo duraturo negli Stati membri (sentenza Commissione/Paesi Bassi, C-508/10, EU:C:2012:243, punto 66).

22 Si deve rilevare che è stato già riconosciuto dalla Corte che gli Stati membri possono subordinare il rilascio di permessi e titoli di soggiorno ai sensi della direttiva 2003/109 al pagamento di contributi e che, nel fissare l'importo di tali contributi, essi dispongono di un margine discrezionale (sentenza Commissione/Paesi Bassi, C-508/10, EU:C:2012:243, punto 64).

23 Tuttavia, la Corte ha precisato che il potere discrezionale concesso agli Stati membri dalla direttiva 2003/109 a tale riguardo non è illimitato. Essi non possono, infatti, applicare una normativa nazionale tale da compromettere la realizzazione degli obiettivi perse-

guiti dalla direttiva 2003/109 e, pertanto, da privare quest'ultima del suo effetto utile (v. sentenza Commissione/Paesi Bassi, C-508/10, EU:C:2012:243, punto 65).

- 24 Inoltre, in base al principio di proporzionalità, che fa parte dei principi generali del diritto dell'Unione, i mezzi predisposti per l'attuazione della direttiva 2003/109 devono essere idonei a realizzare gli obiettivi perseguiti da tale normativa e non devono eccedere quanto è necessario per conseguirli (v., in questo senso, sentenza Commissione/Paesi Bassi, C-508/10, EU:C:2012:243, punto 75).
- 25 Pertanto, pur se gli Stati membri sono legittimati a subordinare il rilascio dei permessi di soggiorno a titolo della direttiva 2003/109 alla riscossione di contributi, resta il fatto che, in osservanza del principio di proporzionalità, il livello cui sono fissati detti contributi non deve avere né per scopo né per effetto di creare un ostacolo al conseguimento dello status di soggiornante di lungo periodo conferito da tale direttiva nonché degli altri diritti che derivano dalla concessione di tale status, venendo altrimenti arrecato pregiudizio tanto all'obiettivo perseguito dalla stessa quanto al suo spirito (v., in tal senso, sentenza Commissione/Paesi Bassi, C-508/10, EU:C:2012:243, punto 69).
- 26 A tal proposito, dalla ordinanza di rinvio risulta che l'importo del contributo di cui trattasi nel procedimento principale ammonta a EUR 80 per il rilascio e il rinnovo dei permessi di soggiorno di durata superiore a tre mesi e inferiore o pari a un anno, a EUR 100 per il rilascio e il rinnovo dei permessi di soggiorno di durata superiore a un anno e inferiore o pari a due anni, a EUR 200 per il rilascio del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo.
- 27 Orbene, l'incidenza economica di un contributo siffatto può essere considerevole per taluni cittadini di Paesi terzi che soddisfano le condizioni poste dalla direttiva 2003/109 per il rilascio dei permessi di soggiorno previsti da quest'ultima, e ciò a maggior ragione per il fatto che, in considerazione della durata di tali permessi, tali cittadini sono costretti a richiedere il rinnovo dei loro titoli assai di frequente e che all'importo di detto contributo può aggiungersi quello di altri tributi previsti dalla preesistente normativa nazionale, cosicché, in tali circostanze, l'obbligo di versare il contributo di cui trattasi nel procedimento principale può rappresentare un ostacolo alla possibilità per i predetti cittadini dei Paesi terzi di far valere i diritti conferiti loro dalla summenzionata direttiva.
- 28 Occorre in proposito sottolineare che, tanto nelle loro osservazioni scritte quanto all'udienza, le ricorrenti nel procedimento principale e la Commissione hanno sottolineato che, ai sensi della preesistente normativa italiana, tuttora vigente, tanto per il rilascio quanto per il

rinnovo dei titoli di soggiorno, indipendentemente dalla durata del permesso di soggiorno in questione, deve essere versato un ulteriore importo, che ammonta a EUR 73,50, il quale si aggiunge al contributo di cui trattasi nel procedimento principale.

- 29 Risulta inoltre dalla ordinanza di rinvio che, a norma dell'articolo 14-bis del decreto legislativo n. 286/1998, la metà del gettito prodotto dalla riscossione del contributo di cui trattasi nel procedimento principale è destinata a finanziare le spese connesse al rimpatrio verso i Paesi di origine o di provenienza dei cittadini dei Paesi terzi rintracciati in posizione irregolare sul territorio nazionale, circostanza confermata dal governo italiano in udienza.
- 30 Non può pertanto essere accolto l'argomento del governo italiano secondo cui il contributo di cui trattasi non può essere sproporzionato in quanto il gettito ricavato da tale contributo è connesso all'attività istruttoria necessaria alla verifica del possesso dei requisiti previsti per l'acquisizione del titolo di soggiorno in base alla direttiva 2003/109.
- 31 Alla luce delle considerazioni che precedono si deve rispondere alla questione posta dichiarando che la direttiva 2003/109 osta ad una normativa nazionale, come quella controversa nel procedimento principale, che impone ai cittadini di Paesi terzi che chiedono il rilascio o il rinnovo di un permesso di soggiorno nello Stato membro considerato di pagare un contributo di importo variabile tra EUR 80 e EUR 200, in quanto siffatto contributo è sproporzionato rispetto alla finalità perseguita dalla direttiva ed è atto a creare un ostacolo all'esercizio dei diritti conferiti da quest'ultima.

Sulle spese

- 32 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Seconda Sezione) dichiara:

La direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, come modificata dalla direttiva 2011/51/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2011, osta ad una normativa nazionale, come quella controversa nel procedimento principale, che

imponere ai cittadini di Paesi terzi che chiedono il rilascio o il rinnovo di un permesso di soggiorno nello Stato membro considerato di pagare un contributo di importo variabile tra EUR 80 e EUR 200, in quanto siffatto contributo è sproporzionato rispetto alla finalità perseguita dalla direttiva ed è atto a creare un ostacolo all'esercizio dei diritti conferiti da quest'ultima.

Allegato 4.
Integrazione al minimo delle pensioni
Sentenza della Corte Costituzionale n. 34
12 febbraio 1981

REPUBBLICA ITALIANA
In nome del Popolo Italiano
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori giudici
Avv. Leonetto AMADEI, Presidente
Dott. Giulio GIONFRIDA
Prof. Edoardo VOLTERRA
Dott. Michele ROSSANO
Prof. Antonino DE STEFANO
Prof. Leopoldo ELIA
Avv. Oronzo REALE
Dott. Brunetto BUCCIARELLI DUCCI
Avv. Alberto MALAGUGINI
Prof. Livio PALADIN
Dott. Arnaldo MACCARONE
Prof. Antonio LA PERGOLA
Prof. Virgilio ANDRIOLI
Prof. Giuseppe FERRARI

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi riuniti di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge 12 agosto 1962, n. 1338 (Disposizioni per il miglioramento dei trattamenti di pensione dell'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti) e dell'art. 23 della legge 30 aprile 1969, n. 153 (Revisione degli ordinamenti pensionistici e norme in materia di sicurezza sociale) e degli stessi articoli in combinato disposto; dell'art. 1,

comma secondo, della legge 12 agosto 1962, n. 1339 (Disposizioni per il miglioramento dei trattamenti di pensione corrisposti dalla Gestione speciale per l'assicurazione obbligatoria, vecchiaia e superstiti degli artigiani e loro familiari) e dell'art. 10 della legge 4 aprile 1952, n. 218 (Riordinamento delle pensioni dell'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti) nel testo modificato dagli artt. 2, comma secondo, e 8 della legge 12 agosto 1962, n. 1338, giudizi promossi con ordinanze emesse dal Pretore di Mantova l'11 maggio 1976, di Parma il 17 febbraio 1977, di Milano il 27 aprile 1977, dal Tribunale di Como il 16 dicembre 1977, dal Pretore di Genova il 23 marzo 1978, di Pistoia il 23 settembre 1978, di Brindisi il 29 giugno 1978, di Parma il 14 novembre 1978 (n. tre ordinanze), di Arezzo il 9 gennaio 1979, di Genova il 21 novembre 1978, di Piacenza il 9 gennaio 1979, di Rovigo il 13 marzo 1979, di Trani il 29 marzo 1979, di Brescia il 9 marzo e il 10 aprile 1979, di Ancona il 6 aprile 1979, di Prato il 27 aprile 1979, di Vercelli il 30 maggio 1979, di Trieste il 6 luglio 1979, di Lanciano il 19 luglio 1979, di Pisa il 15 febbraio 1979, di Brescia il 30 maggio 1979 e di Latina il 29 giugno 1979, rispettivamente iscritte al n. 508 del registro ordinanze 1976, ai nn. 172 e 442 del registro ordinanze 1977, ai nn. 98, 313, 595 e 634 del registro ordinanze 1978 ed ai nn. 44, 45, 46, 88, 211, 340, 376, 435, 453, 470, 483, 521, 624, 645, 648, 688, 703 e 759 del registro ordinanze 1979 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 246 del 1976, nn. 148 e 313 del 1977, nn. 115 e 271 del 1978 e nn. 38, 52, 87, 95, 126, 175, 189, 203, 210, 237, 244, 310, 325, 318, 338 e 345 del 1979;

visti gli atti di costituzione di Sala Emilio, Ciaburri Mario, Mogliazzi Elisa ed altra, Roncati Giulio, Conforti Francesco, Cini Amelio, Barbo Bruno e dell'Istituto Nazionale della previdenza sociale;

udito nell'udienza pubblica del 10 dicembre 1980 il Giudice relatore Brunetto Bucciarelli Ducci.

Considerato in diritto

1 -. Attesa l'identità di talune questioni prospettate e l'analogia di altre, i relativi giudizi possono essere riuniti e definiti con unica sentenza.

2 -. La Corte costituzionale è chiamata in primo luogo a decidere se contrasti o meno con gli artt. 3 e 38 della Costituzione il combinato disposto degli artt. 2, secondo comma, lettera a) della Legge n. 1338 del 12 agosto 1962 e 23 della Legge n. 153 del 1969, nella parte in cui esclude l'integrazione al minimo della pensione diretta di vecchiaia a carico dell'INPS a favore dei titolari di pensione diretta dello Stato, dell'Istituto Post-telegrafonici, o della CPDEL, qualora per effetto del cumulo delle due pensioni venga superato il trattamento minimo garantito.

Si dubita della costituzionalità delle norme impugnate, e in particolare dell'art. 2, secondo comma, lettera a) della Legge n. 1338 del 1962, sotto un duplice profilo: 1) in quanto la predetta esclusione verrebbe a realizzare un'ingiustificata disparità di trattamento in raffronto ai titolari di pensione di reversibilità – cui è sempre riconosciuto il suddetto diritto di integrazione al minimo – e ai titolari di pensione diretta dello Stato cui spetta tale integrazione in ordine alla pensione di invalidità INPS; 2) in quanto il divieto di integrazione dei minimi di pensione contrasterebbe con il principio dell'adeguatezza dei mezzi di sostentamento (articolo 38 Cost.).

3 –. Sul primo punto i giudici a *quibus*, pur riconoscendo la discrezionalità del legislatore nell'adeguare i trattamenti pensionistici alle esigenze di vita dei lavoratori, ne assumono la sindacabilità costituzionale ove realizzino discriminazioni irrazionali. Non vi è – secondo l'ordinanza n. 508/76 – «una sostanziale differenza qualitativa tra la pensione diretta e quella indiretta, poiché la causa giuridica, diretta e riflessa, di entrambe va sempre individuata nello stipendio, nel servizio prestato dal dipendente, nel rapporto di lavoro». La stessa Corte costituzionale ha riconosciuto, nella citata sentenza n. 230 del 1974, l'irrelevanza di tale diversità. Così come non vi è una sostanziale differenza qualitativa – si legge in altre ordinanze – tra la pensione diretta di invalidità e quella diretta di vecchiaia, erogate entrambe dall'INPS, tale da giustificare l'integrazione al minimo della prima e non della seconda. È ben vero – argomentano i giudici a *quibus* – che la *ratio* dell'integrazione è di assicurare a chi non abbia altre risorse un trattamento pensionistico commisurato dal legislatore ai valori minimi ritenuti indispensabili per garantire il soddisfacimento delle esigenze primarie di vita, ma tale *ratio* risulta superata dalle eccezioni introdotte dall'art. 23 della legge n. 153 del 1969 e dalle citate sentenze della Corte costituzionale n. 230 del 1974 e n. 263 del 1976. E non si vede perché alla *ratio* originaria dovrebbe farsi richiamo in alcuni casi, che rimarrebbero ancora soggetti al divieto, mentre in altre ipotesi ciò non avverrebbe.

4 –. La questione, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, è fondata e merita accoglimento.

Invero nel sistema originario delle norme che regolavano l'integrazione al minimo delle pensioni gestite dall'INPS, l'articolo 2, secondo comma, lett. a) della legge 1338 del 1962 prevedeva il diritto all'integrazione al minimo della pensione diretta erogata dall'INPS, in caso di cumulo con altra pensione, solo qualora l'importo complessivo delle pensioni cumulate fosse inferiore al minimo garantito.

Successivamente però l'art. 23 della legge 153 del 1969, in deroga alla norma predetta consentì la integrazione al minimo delle pensioni dirette INPS in caso di cumulo con pensioni di reversibilità erogate

dallo stesso INPS. A seguito poi della sentenza della Corte costituzionale n. 230 del 9 luglio 1974 e della Legge n. 114 del 16 aprile 1974, l'integrazione delle pensioni dirette dell'INPS veniva consentita in caso di cumulo con qualsiasi pensione di reversibilità, quale che fosse l'ente erogatore.

La successiva sentenza di questa Corte n. 263 del 1976 rendeva possibile anche l'integrazione al minimo delle pensioni dirette d'invalidità a carico dell'INPS nell'ipotesi di cumulo con pensioni dirette dello Stato.

La normativa in vigore, pertanto, determina effettivamente il denunciato trattamento di sfavore per i titolari di pensione diretta dello Stato, dell'Istituto Post-telegrafonici e degli enti locali, cui è negata l'integrazione al minimo della pensione di vecchiaia a carico dell'INPS (qualora il cumulo delle due pensioni superi il minimo garantito) quando invece ai titolari di pensioni di reversibilità, da qualunque ente erogate, è sempre riconosciuto il predetto diritto all'integrazione, così come tale diritto è riconosciuto ai titolari di pensioni dirette dello Stato, ai quali spetta l'integrazione della pensione di invalidità INPS.

Ritiene la Corte che le prospettate disparità di trattamento non trovino alcun razionale fondamento.

In effetti, di fronte all'identità del rapporto che tutti gli aspiranti all'integrazione al minimo hanno con l'INPS, erogatore della pensione minima, non si giustifica la discriminazione del diritto all'integrazione sulla base di differenze relative alla seconda pensione cumulabile, di cui gli aspiranti sono titolari, quando tali differenze non comportino una diversità sostanziale di condizioni economiche e sociali.

Nella specie, sotto un primo profilo, una minore tutela del titolare di pensioni dirette rispetto ai titolari di pensioni di reversibilità non trova rispondenza in sostanziali differenze di condizioni economiche e sociali tra le due categorie di titolari, caratterizzate entrambe dal fatto che il trattamento loro dovuto è comunque corrispettivo, differito nel tempo, di una prolungata prestazione lavorativa svolta durante il cessato rapporto di lavoro.

Sotto l'altro profilo, altrettanto ingiustificata è la maggior tutela accordata ai titolari di pensione diretta dello Stato, che chiedono all'INPS la integrazione della pensione di invalidità, rispetto ai titolari della stessa pensione diretta (dello Stato, dell'Istituto Post-telegrafonici e di enti locali) che chiedono al medesimo istituto l'integrazione della pensione di vecchiaia, attesa l'identica natura e funzione delle due pensioni dirette erogate dallo stesso INPS. Infatti sia il trattamento per invalidità sia quello per vecchiaia discendono dallo stesso presupposto: la diminuita capacità di guadagno per infermità o per età, che rende il soggetto meritevole di uguale protezione.

Osserva inoltre la Corte che in più occasioni il legislatore ha mo-

strato di voler salvaguardare la funzione eminentemente sociale e solidaristica della pensione minima INPS, indipendentemente dal percepimento di altri redditi di lavoro da parte del titolare; come nella normativa che consente, limitatamente alla quota corrispondente al trattamento minimo, il cumulo delle pensioni di vecchiaia e invalidità con la retribuzione percepita dai lavoratori dipendenti (artt. 20 legge n. 153 del 1969 e 10 legge n. 160 del 1975); norma questa che ha superato il vaglio della Corte costituzionale (sentenza n. 30/1976) e che realizza l'intervento solidaristico in ipotesi nelle quali i bisogni vitali del lavoratore sono certamente già soddisfatti assai più che nel caso in esame di cumulo di pensione diretta di vecchiaia INPS con altra pensione diretta; o in quella contenuta nel decreto P.R. 29 dicembre 1973, n. 1032, che all'art. 11 consente il cumulo della pensione sociale – che ha funzione analoga al trattamento minimo – con gli assegni vitalizi, come viene ricordato nelle citate sentenze della Corte costituzionale n. 230/1974 e n. 263/1976; o infine nella disciplina riguardante le pensioni al clero secolare e agli altri ministri di culto, che, in ipotesi del tutto identiche a quelle che formano oggetto dell'attuale questione di costituzionalità, garantisce il trattamento minimo della pensione diretta INPS in caso di cumulo con pensioni dirette a carico dello speciale Fondo di previdenza per i ministri di culto (art. 18 legge 22 dicembre 1973, n. 903).

C'è inoltre da osservare che ai pensionati dello Stato devono essere equiparati, ai fini dell'esame della questione così sollevata, i pensionati della CPDEL e dell'Istituto Post-telegrafonici non essendovi motivi razionali per discriminare le tre situazioni.

Da quanto precede emerge chiaramente che la norma effettivamente impugnata è soltanto l'art. 2, secondo comma, lett. a) della legge 1338 del 1962 – come correttamente è stato indicato nella maggior parte delle ordinanze – e non anche l'art. 23 della legge n. 153 del 1969, che appare come semplice elemento di raffronto. È pertanto alla prima norma (art. 2, secondo comma, lettera a) della legge 1338 del 1962) che deve essere limitata la dichiarazione di illegittimità costituzionale.

L'accoglimento della censura relativa alla violazione dell'art. 3 della Costituzione rende superfluo l'esame dell'ulteriore censura relativa all'art. 38 della Costituzione, che rimane pertanto assorbita.

5 –. Con la seconda questione proposta alla Corte si pone il dubbio se contrasti con gli artt. 3 e 38 della Costituzione il citato art. 2, secondo comma, lett. a) della legge n. 1338 del 1962, nella parte in cui esclude l'integrazione al minimo della pensione diretta di invalidità a carico dell'INPS ai titolari di pensioni dirette della Cassa per le pensioni ai dipendenti degli enti locali (CPDEL), qualora per effetto del cumulo l'importo delle due pensioni superi il trattamento minimo.

La questione è fondata. La norma impugnata, infatti, determina, dopo la citata sentenza n. 263/1976 della Corte costituzionale, una disparità di trattamento tra titolari di una identica pensione di invalidità erogata dall'INPS e di un'altra pensione diretta, discriminandoli a seconda che quest'ultima sia a carico dello Stato o della CPDEL. Nel primo caso, infatti, viene concessa l'integrazione al minimo della pensione INPS, che viene invece negata nel secondo caso.

La minore tutela garantita ai pensionati degli enti locali rispetto ai pensionati dello Stato, relativamente alla stessa pensione di invalidità erogata dall'INPS, è priva, infatti, di una razionale giustificazione, non trovando alcun riscontro in una obiettiva diversità di condizioni sociali ed economiche, alla luce dei criteri sopra enunciati.

Anche sotto questo ulteriore profilo, pertanto, l'art. 2, secondo comma, lettera a) della legge n. 1338 del 1962 è viziato di illegittimità costituzionale.

È superfluo a questo punto, per le considerazioni già svolte nel precedente paragrafo, esaminare l'ulteriore censura relativa all'art. 38 Cost.

6 -. La terza questione (ordinanza n. 442/77 del Pretore di Milano) sulla quale la Corte costituzionale è chiamata a decidere, è se sia in contrasto con l'art. 3 della Costituzione il combinato disposto delle norme già denunciate (art. 2 legge 1338 del 1962 e 23 legge 153 del 1969) nella parte in cui esclude l'integrazione al minimo di altra pensione indiretta erogata da enti diversi, qualora per effetto del cumulo venga superato il trattamento minimo garantito.

Nell'ordinanza di remissione si dubita che tale esclusione realizzi un'ingiustificata disparità di trattamento tra titolari di due pensioni ugualmente di riversibilità corrisposte dall'INPS per il fatto che ad alcuni superstiti una delle pensioni perviene calcolata sulla base di una pensione diretta, per la quale il pensionato defunto aveva già ottenuto l'integrazione al minimo, mentre ad altri la stessa pensione di riversibilità perviene sulla base di una pensione diretta non integrata, rimanendo esclusa per effetto delle norme impugate.

La questione è fondata, in quanto la denunciata disparità di trattamento è priva di ogni giustificazione, discriminando tra cittadini che si trovano in analoga condizione sociale ed economica: entrambe le categorie messe a raffronto godono, infatti, di due pensioni di riversibilità che hanno lo stesso titolo, cosicché la differenza di tutela discende da una circostanza estrinseca meramente casuale: l'aver o meno il pensionato defunto provveduto, mentre era in vita, a chiedere l'integrazione al minimo della sua pensione diretta. Ritiene la Corte che non possa il legislatore sancire discriminazioni all'interno di categorie sostanzialmente omogenee, in base a presupposti giuridici puramente formali, senza violare il principio di uguaglianza.

Anche in questo caso la norma che risulta effettivamente in contrasto con l'art. 3 Cost. è l'art. 2, secondo comma, lett. a) della legge n. 1338/1962, e non l'art. 23 della legge n. 153/1969, in quanto la denuncia del giudice *a quo* non è diretta ad eliminare la tutela accordata dal citato art. 23, ma ad estendere tale tutela al di là dei limiti previsti dall'art. 2, secondo comma, lett. a) della citata legge del 1962.

Va precisato altresì che la predetta norma è viziata di incostituzionalità non perché esclude che la pensione di reversibilità INPS raggiunga l'importo della pensione diretta integrata al minimo – esclusione che sarebbe conforme alla logica dell'istituto della reversibilità, che attribuisce ai superstiti soltanto una quota determinata della pensione del defunto – ma in quanto impedisce che il calcolo della pensione di reversibilità INPS, in caso di cumulo con altro trattamento di reversibilità, sia rapportato all'importo integrato al minimo della pensione diretta INPS che il defunto avrebbe dovuto percepire se avesse chiesto l'integrazione.

La soluzione della questione sotto il primo profilo esonera la Corte dall'esame dell'ulteriore profilo di censura, relativo all'art. 38 Cost.

7 -. Altra questione sulla quale la Corte si deve pronunciare è se contrasti con l'art. 3 Cost. il combinato disposto degli artt. 1, secondo comma, legge 12 agosto 1962, n. 1339 e 23 legge 30 aprile 1969, n. 153, nella parte in cui esclude per i titolari di pensione statale l'integrazione al minimo della pensione di invalidità e vecchiaia erogata dalla Gestione speciale artigiani (legge 4 luglio 1959, n. 463), per la disparità che ne deriva rispetto ai titolari della stessa pensione statale, ai quali è consentita l'integrazione della pensione d'invalidità purché erogata dall'INPS, nonché rispetto ai titolari di qualunque pensione di reversibilità, che hanno diritto all'integrazione della pensione diretta INPS.

La questione così proposta è fondata.

Invero il secondo comma dell'art. 1 della legge n. 1339 del 1962 riproduce per la Gestione speciale artigiani una norma identica a quella dettata dall'art. 2, secondo comma, lettera a), della legge n. 1338 del 1962, sopra esaminata.

Dall'accoglimento delle censure ad essa relative discende, infatti, l'illegittimità costituzionale del diniego del trattamento minimo garantito sulle pensioni dirette INPS, sia di invalidità che di vecchiaia, a chi sia già titolare di altra pensione di reversibilità o di altra pensione diretta a carico dello Stato, o di altri fondi.

Alla luce di quanto si è già rilevato, a proposito della estensione del diritto alla integrazione al minimo delle pensioni poste a carico dell'INPS, del tutto priva di giustificazione razionale si rivela la persistente esclusione di tale diritto per la pensione diretta (vecchiaia o invalidità) erogata dalla Gestione speciale per i lavoratori autonomi, dal

momento che la pensione suddetta assolve, per la particolare categoria degli artigiani, esattamente la stessa funzione svolta per gli altri lavoratori dalla pensione diretta a carico dell'assicurazione ordinaria INPS.

L'identità della funzione dei due trattamenti, che è quella di assicurare al lavoratore anziano o invalido un minimo vitale, rende arbitraria la diversità di disciplina data a due identici istituti a seconda che il pensionato sia assicurato dall'INPS o dalla Gestione speciale lavoratori autonomi sempre gestita dall'INPS, non essendovi alcun motivo economico o sociale che valga a spiegare una discriminazione tra lavoratori dipendenti e lavoratori autonomi in riferimento al minimo vitale.

Deve essere, quindi, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, secondo comma, della legge 1339 del 1962 sotto il profilo proposto. Va invece esclusa ogni pronuncia in ordine all'art. 23 della legge 153 del 1969, per i motivi già esposti nell'esame delle precedenti questioni.

8 -. L'ultima questione sottoposta al vaglio della Corte costituzionale riguarda il dubbio se contrasti con gli artt. 3 e 38 Cost. il combinato disposto dell'art. 10 legge 4 aprile 1952, n. 218 (modificato dagli artt. 3, secondo comma, lett. a) e 8 legge n. 1338 del 1962), e dell'art. 23 legge 30 aprile 1969, n. 153, nella parte in cui esclude l'integrazione al minimo di pensione diretta a carico dell'INPS ai titolari di pensioni estere, e in particolare dell'AVS svizzera, sempre qualora per effetto del cumulo si superi il minimo garantito.

Nell'ordinanza di rimessione si dubita in primo luogo che tale esclusione realizzi una ingiustificata disparità di trattamento in rapporto al diritto all'integrazione sempre riconosciuto ai titolari di pensioni di reversibilità da qualsiasi ente erogate, o di pensione di invalidità INPS, e che contrasti inoltre con il principio dell'adeguatezza dei mezzi di sostentamento.

La questione non è fondata, in quanto il combinato disposto delle norme impugnate non comporta affatto l'esclusione del trattamento minimo lamentato nell'ordinanza di rimessione. Il divieto di integrazione al minimo della pensione diretta a carico dell'INPS contenuto nell'impugnato art. 10 della legge n. 218 del 1952, modificato dalla legge 1338 del 1962, riguarda, infatti, l'ipotesi del cumulo di una pensione diretta INPS con le varie forme di previdenza disposte dall'ordinamento italiano, nelle quali non può farsi rientrare, secondo i corretti criteri di interpretazione giuridica, una forma previdenziale a carico di un sistema estero, salvo quanto eventualmente disposto nei regolamenti comunitari europei. Per quanto riguarda in particolare il caso di cumulo con rendite a carico del sistema previdenziale svizzero – anche tenendo conto delle vigenti convenzioni italo-elvetiche che regolano la materia – il diritto all'integrazione della pensione diretta INPS viene sempre riconosciuto a chi sia anche titolare di un tratta-

mento pensionistico svizzero. In tal senso si è ormai pacificamente consolidata la più recente giurisprudenza ordinaria.

Scopo del citato art. 10, invero, è di limitare l'onere del sistema previdenziale italiano, pur assicurando in ogni caso il minimo a tutti i pensionati, non già di impedire all'assicurato, che di tale minimo fruisca o possa fruire, di godere di altra forma di previdenza a carico di un sistema previdenziale straniero.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1 – dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, secondo comma, lettera a) della legge 12 agosto 1962, n. 1338, nella parte in cui esclude il diritto all'integrazione al minimo della pensione diretta a carico dell'INPS, sia essa di vecchiaia che di invalidità, per chi sia già titolare di pensione diretta dello Stato, dell'Istituto Post-telegrafonici e della Cassa di previdenza dipendenti enti locali, qualora per effetto del cumulo sia superato il trattamento minimo garantito; nonché nella parte in cui preclude che la pensione di reversibilità INPS sia calcolata in proporzione alla pensione diretta INPS integrata al minimo, che il titolare defunto avrebbe avuto diritto di percepire;

2 – dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, secondo comma, della legge 12 agosto 1962, n. 1339, nella parte in cui esclude il diritto all'integrazione al minimo della pensione di invalidità e vecchiaia erogata dalla Gestione speciale lavoratori autonomi per chi sia già titolare di pensione a carico dello Stato;

3 – dichiara non fondata nei sensi di cui in motivazione la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 10 della legge 4 aprile 1952, n. 218 (modificato dagli artt. 2, secondo comma, lettera a) e 8 della legge 12 agosto 1962, n. 1338), e dall'articolo 23 della legge 30 aprile 1969, n. 153, sollevata in riferimento agli artt. 3 e 38 della Costituzione, dal Tribunale di Como con ordinanza n. 98 del 1978.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 febbraio 1981.

Leonetto AMADEI - Giulio GIONFRIDA - Edoardo VOLTERRA - Michele ROSSANO - Antonino DE STEFANO - Leopoldo ELIA - Oronzo REALE - Brunetto BUCCIARELLI DUCCI - Alberto MALAGUGINI - Livio PALADIN - Arnaldo MACCARONE - Antonio LA PERGOLA - Virgilio ANDRIOLI - Giuseppe FERRARI.

Giovanni VITALE - Cancelliere

Depositata in cancelleria il 26 febbraio 1981.

Allegato 5.
Integrazione al minimo
della pensione di reversibilità
Sentenza della Corte Costituzionale n. 314
3 dicembre 1985

REPUBBLICA ITALIANA
In nome del Popolo Italiano
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Prof. Livio PALADIN, Presidente
Avv. Oronzo REALE
Avv. Alberto MALAGUGINI
Prof. Antonio LA PERGOLA
Prof. Virgilio ANDRIOLI
Dott. Francesco SAJA
Prof. Giovanni CONSO
Prof. Ettore GALLO
Dott. Aldo CORASANITI
Prof. Giuseppe BORZELLINO
Dott. Francesco GRECO
Prof. Renato DELL'ANDRO, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 2, secondo comma, lett. a, della legge 12 agosto 1962, n. 1338 (Disposizioni per il miglioramento dei trattamenti di pensione dell'assicurazione obbligatoria) e art. 23 legge 30 aprile 1969, n. 153 (Revisione degli ordinamenti pensionistici e norme in materia di sicurezza sociale), promossi con ordinanze emesse il 19 ottobre 1983 dal Pretore di Udine (n. 2 ordd.), il 10 gennaio 1984 dal Pretore di Palermo, il 26 gennaio 1984 dal Tribunale di Potenza, il 14 febbraio 1984 dal Pretore di Siena, il 1° luglio 1983

dalla Corte di cassazione, il 28 maggio e 28 agosto 1984 dal Pretore di Genova e il 24 ottobre 1984 dal Pretore di Udine, iscritte rispettivamente ai nn. 1091 e 1092 del registro ordinanze 1983, e ai nn. 262, 294, 437, 516, 954, 1158 e 1373 del registro ordinanze 1984 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica nn. 155, 148, 238, 245, 259, 190 dell'anno 1984 e nn. 19 *bis*, 59 *bis* e 85 *bis* dell'anno 1985.

Visti gli atti di costituzione dell'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale;

udito nell'udienza pubblica del 5 novembre 1985 il Giudice relatore Livio Paladin;

udito l'avvocato Fabrizio Ausenda per l'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale.

Ritenuto in fatto

1 –. Con ordinanza del 1° luglio 1983 la Corte di cassazione ha sollevato – in riferimento agli artt. 3 e 38 della Costituzione – questione di legittimità costituzionale degli artt. 2, secondo comma, lett. a), della legge 12 agosto 1962, n. 1338 e 22 della legge 21 luglio 1965, n. 903, nonché dell'art. 23 della legge 30 aprile 1969, n. 153, «nella parte in cui escludono il diritto alla integrazione al minimo della pensione di reversibilità a carico dell'INPS per assicurazione generale obbligatoria per chi sia già titolare di pensione di reversibilità dello Stato».

Nell'ordinanza si ricorda che l'art. 2 della legge n. 1338 del 1962 ha già formato oggetto di numerose pronunce di questa Corte. Dapprima, la sentenza n. 230 del 1974 ha dichiarato illegittimo il combinato disposto della norma citata e dell'art. 23 della legge n. 153 del 1969, in quanto escludeva il detto trattamento minimo per coloro che fossero titolari di pensione di reversibilità a carico di altri fondi. Successivamente, la sentenza n. 263 del 1976 dichiarava l'illegittimità del combinato disposto delle stesse norme, relativamente ai titolari di altra pensione diretta a carico dello Stato; in tal modo – osserva la Corte di cassazione – si poneva rimedio alla situazione conseguente alla sentenza n. 230 del 1974, in virtù della quale finivano per ricevere una maggiore tutela i titolari della pensione di reversibilità rispetto ai titolari della pensione diretta, nell'ipotesi di cumulo con una pensione dell'INPS. In altri termini, si teneva conto – aggiunge l'ordinanza – dell'irrazionalità del divieto d'integrazione dopo che l'art. 11, secondo comma, del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1032, aveva disposto che l'assegno vitalizio era cumulabile con la pensione sociale e con altri trattamenti previdenziali conseguenti a forme di assicurazione volontaria.

Questa stessa Corte, poi, con sentenza n. 34 del 1981 dichiarava di nuovo l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma secondo, lett. a),

della legge n. 1338 del 1962, per aver escluso l'integrazione al minimo della pensione diretta a carico dell'INPS a favore di chi fosse già titolare di pensione diretta dello Stato, se per il cumulo si superasse il minimo garantito. Infine – proseguì il giudice *a quo* – con sentenza n. 102 del 1982 la Corte ha ritenuto l'illegittimità del più volte citato art. 2, nella parte escludente, per i titolari di pensione diretta dello Stato, l'integrazione al minimo della pensione di reversibilità INPS, qualora per effetto del cumulo fosse superato il trattamento minimo garantito.

L'ordinanza richiama la raccomandazione contestualmente formulata da quest'ultima pronuncia: «Non ignora la Corte la situazione che si è venuta a determinare nella normativa previdenziale a seguito delle deroghe al principio originario (che vietava la integrazione al minimo della pensione INPS quando questa veniva a cumularsi con altri trattamenti pensionistici e con tale cumulo si veniva a superare il minimo garantito) introdotte dal legislatore e dalle consequenziali decisioni di questa stessa Corte, che hanno esteso tali deroghe a situazioni analoghe, a tutela del principio costituzionale di eguaglianza. Ciò rende quanto mai opportuno e urgente un intervento del legislatore che riesamini sul piano generale, ispirandosi ai principi contenuti negli artt. 3 e 38 Cost., la materia relativa al diritto alla integrazione al minimo delle pensioni INPS. Va da sé che lo stesso legislatore, sempre tenendo presente i suddetti principi, dovrà riconsiderare in particolare il fondamento del criterio derogatore che è stato all'origine della sequenza giurisprudenziale di questa Corte».

Nel luglio dell'83, questo intervento riordinatore e razionalizzatore – osserva per altro la Corte di cassazione – non vi era ancora stato; sicché la materia rimaneva – alla data dell'ordinanza di rimessione – «intrisa di incostituzionalità», prestandosi appunto ad «una sequela di pronunce di illegittimità costituzionale, ognuna delle quali trova motivazione nelle precedenti». In effetti – nota ancora l'ordinanza – nessuna delle quattro pronunce ora ricordate riguarda specificamente l'ipotesi in esame nel giudizio *a quo*, cioè quella del cumulo di due pensioni di reversibilità, dell'INPS e dello Stato, col conseguente divieto di integrare al minimo il primo dei detti trattamenti. Ma proprio per questo la Cassazione dubita della legittimità di tale normativa, non ravvisando «alcuna razionale giustificazione economica o sociale, che valga a spiegare la residua disparità di trattamento».

2 -. Analoga questione viene sollevata dal Pretore di Genova con ordinanza del 28 agosto 1984, che impugna i medesimi articoli di legge, indicando però come parametro il solo art. 3 della Costituzione (e coinvolgendo nell'impugnativa il caso del concorso fra una pensione di reversibilità a carico dell'INPS ed una pensione diretta a carico della Cassa per le pensioni ai dipendenti degli enti locali).

Nello stesso senso muovono anche le ordinanze emesse il 19 ottobre 1983 e il 24 ottobre 1984 dal Pretore di Udine, il 10 gennaio 1984 dal Pretore di Palermo, il 14 febbraio 1984 dal Pretore di Siena e il 28 maggio 1984 dal Pretore di Genova, che impugnano però unicamente l'art. 2, secondo comma, lett. a), della legge 12 agosto 1962, n. 1338, in riferimento al principio costituzionale di eguaglianza, in quanto ravvisano un'irrazionale disparità di trattamento tra l'ipotesi oggetto dei rispettivi giudizi e quelle già esaminate dalla Corte nelle precedenti sentenze.

I soli Pretori di Siena e di Genova si pongono il problema costituito dal sopraggiungere della nuova normativa sull'integrazione dei minimi di pensione a carico dell'assicurazione generale obbligatoria, introdotta con l'art. 6 del d.l. 12 settembre 1983, n. 463, convertito con modifiche nella legge 11 novembre 1983, n. 638. La novella pone un nuovo limite per l'integrazione al minimo escludendola per quei «soggetti che posseggano redditi propri assoggettabili alla imposta sul reddito delle persone fisiche per un importo superiore a due volte l'ammontare annuo del trattamento minimo del Fondo pensioni lavoratori dipendenti, calcolato in misura pari a tredici volte l'importo mensile in vigore al 1° gennaio di ciascun anno». Senonché, ad avviso dei giudici *a quibus*, tale norma sostituirebbe il divieto dell'integrazione contenuto nell'impugnato art. 2 della legge n. 1338 del 1962, ma solo a far data dal 1° ottobre 1983, cosicché la questione proposta conserverebbe la sua rilevanza per il periodo anteriore.

3 -. Anche il Tribunale di Potenza, con ordinanza del 26 gennaio 1984, solleva la medesima questione nei termini testé indicati, limitando cioè la denuncia all'art. 3 della Costituzione, ma estende l'impugnazione all'art. 9 della legge 29 luglio 1971, n. 587. Tale testo normativa, infatti, riordinando la disciplina del Fondo speciale di previdenza per i dipendenti delle esattorie e ricevitorie delle imposte dirette, rinvia esplicitamente, per quanto concerne l'integrazione al minimo, alla normativa generale sull'assicurazione obbligatoria e quindi all'art. 2, secondo comma, della legge n. 1338 del 1962.

4 -. Nel predetti giudizi (ad eccezione di quello introdotto dal Tribunale di Potenza) è intervenuto l'INPS, limitandosi a dedurre - in sostanza - di non poter derogare al «principio di specificità» del dispositivo delle citate pronunce di questa Corte e di non poter quindi applicare estensivamente o analogicamente le ricordate declaratorie di incostituzionalità a norme di legge diverse o a trattamenti di previdenza non tassativamente indicati.

Per altro, la difesa dell'Istituto ricorda che il Comitato speciale del Fondo pensioni dei lavoratori dipendenti, nella seduta del 16 gennaio 1985, ha sottoposto all'esame ed all'approvazione del Consiglio di

amministrazione dell'Istituto stesso la possibile estensione delle declaratorie di incostituzionalità intervenute sul diritto alla integrazione al trattamento minimo delle pensioni, quanto ai casi non ancora decisi dalla Corte; e ciò in relazione alla sentenza 24 ottobre 1984, n. 5401, con cui la Corte suprema ha fatto leva sulla motivazione e non sul solo dispositivo d'una decisione di accoglimento emessa da questa Corte, sia pure nel ben diverso settore degli espropri delle aree edificabili.

Considerato in diritto

1 –. Le ordinanze in esame propongono alla Corte questioni identiche o strettamente connesse, tutte concernenti l'asserito contrasto fra il principio costituzionale d'eguaglianza e l'art. 2, secondo comma, lett. a, della legge 12 agosto 1962, n. 1338 (riguardante il divieto di integrazione al minimo a beneficio di «coloro che percepiscono più pensioni a carico dell'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti o di altre forme di previdenza sostitutive di detta assicurazione o che hanno dato titolo a esclusione o esonero dall'assicurazione stessa, qualora per effetto del cumulo il pensionato fruisca di un trattamento complessivo di pensione superiore al minimo garantito»). La sostanza del problema non muta per il fatto che la più parte delle ordinanze medesime attenga alla sola integrazione delle pensioni di reversibilità erogate dall'INPS, per quanti siano già titolari di pensioni di reversibilità dello Stato; mentre altre ordinanze coinvolgono le pensioni di reversibilità poste a carico del Fondo di previdenza costituito presso le ferrovie dello Stato (R.O. n. 262/1984) o del Fondo di previdenza per i dipendenti da esattorie o ricevitorie delle imposte dirette (R.O. n. 294/1984) od anche le pensioni dirette a carico dell'A.G.O. o della CPDEL (R.O. n. 437 e n. 1158/1984). Né i termini della questione debbono considerarsi alterati, in vista di quell'unica ordinanza (R.O. n. 516/1984) che fa riferimento all'art. 38 oltre che all'art. 3 della Costituzione; come pure, in vista delle ordinanze che rispettivamente estendono l'impugnativa agli artt. 22 della legge 21 luglio 1965, n. 903, 23 della legge 30 aprile 1969, n. 153, 9 della legge 29 luglio 1971, n. 587 (R.O. nn. 294, 516 e 1158/1984).

Pertanto, i nove giudizi vanno riuniti e congiuntamente decisi.

2 –. Come ricorda la Corte di cassazione, nell'ordinanza emessa il 1° luglio 1983 (R.O. n. 516/1984), per intendere esattamente le censure dei giudici *a quibus* occorre anzitutto tener conto di quella «sequela di pronunce di illegittimità costituzionale», con cui questa Corte ha già parzialmente annullato l'art. 2, secondo comma, lett. a, della legge n. 1338 del 1962.

In primo luogo, la sentenza n. 230 del 1974, considerato che il legi-

slatore aveva già derogato al predetto divieto di integrazione al minimo, quanto al caso del cumulo di due pensioni che fossero entrambe erogate dall'INPS (cfr. l'art. 23, primo comma, della legge n. 153 del 1969), ha dichiarato illegittimo il citato art. 2, nella parte escludente che fosse «dovuto il trattamento minimo della pensione diretta per l'assicurazione obbligatoria INPS ai titolari di pensione di reversibilità a carico di altri fondi o gestioni speciali di previdenza oppure a carico di amministrazioni dello Stato». Successivamente, la sentenza n. 263 del 1976 – dopo aver messo in luce «l'anormalità di una tutela dei titolari della pensione di reversibilità più completa di quella dei titolari della pensione diretta, nell'ipotesi di cumulo con una pensione dell'INPS» ha nuovamente inciso sull'art. 2, nella parte che precludeva «il trattamento minimo della pensione diretta per l'invalidità, a carico dell'INPS, ai titolari di pensione diretta a carico di amministrazioni dello Stato». Ancora, la sentenza n. 34 del 1981 ha coerentemente reso inapplicabile l'art. 2, là dove si escludeva «il diritto all'integrazione al minimo della pensione diretta a carico dell'INPS, sia... di vecchiaia che di invalidità», per chi fosse «già titolare di pensione diretta dello Stato, dell'Istituto Post-telegrafonici e della Cassa di previdenza dipendenti enti locali», nel caso di superamento del minimo «per effetto del cumulo». E, finalmente, la sentenza n. 102 del 1982 ha esteso, ma non completato, il sindacato dell'articolo stesso (unicamente ad altri analoghi disposti, dettati da altre leggi dello Stato), annullando nella parte in cui escludeva «per i titolari di pensione diretta dello Stato l'integrazione al minimo della pensione di reversibilità INPS», ove essi avessero superato «per effetto del cumulo» il trattamento così garantito.

Tuttavia, nella motivazione di quest'ultima pronuncia la Corte ha espressamente denunciato gli squilibri determinatisi nella normativa previdenziale «a seguito delle deroghe al principio originario... introdotte dal legislatore e dalle consequenziali decisioni» della Corte stessa, estensive di «tali deroghe a situazioni analoghe, a tutela del principio costituzionale d'eguaglianza»; ed ha sollecitato un intervento legislativo che ridisciplinasse «sul piano generale, ispirandosi ai principi contenuti negli artt. 3 e 38 Cost., la materia relativa al diritto alla integrazione al minimo delle pensioni INPS». Con questo fondamento è sopravvenuto, da ultimo, l'art. 6 del decreto-legge 12 settembre 1983, n. 463, come convertito nella legge 11 novembre 1983, n. 638: in base al quale «l'integrazione al trattamento minimo delle pensioni a carico dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti dei lavoratori dipendenti, delle gestioni sostitutive, esonerative ed esclusive della medesima, nonché delle gestioni speciali per i commercianti, gli artigiani, i coltivatori diretti, mezzadri e coloni, della Gestione speciale minatori e dell'Ente nazionale di assistenza per gli

agenti e rappresentanti di commercio non spetta» – di regola – «ai soggetti che posseggano redditi propri assoggettabili alla imposta sul reddito delle persone fisiche per un importo superiore due volte l'ammontare annuo del trattamento minimo del Fondo pensioni lavoratori dipendenti, calcolato in misura pari a 13 volte l'importo mensile in vigore al 1° gennaio di ciascun anno» (e viene comunque riconosciuta «in misura tale che non comporti il superamento del limite stesso»).

3 –. Per espresso disposto dell'art. 6, primo comma, la nuova disciplina delle integrazioni al minimo non si applica, però, se non «a decorrere dal 1° ottobre 1983»: il che basta ad escludere – come viene rilevato dai Pretori di Siena e di Genova (R.O. nn. 437 e 954/1984) – che sia venuta meno l'originaria rilevanza della questione in esame, quanto alla misura della pensione pretesa dai ricorrenti. Residuano, dunque, le disparità di trattamento denunciate dalle ordinanze di rimessione; ed anzi le violazioni del principio generale d'eguaglianza risultavano aggravate, progressivamente, a causa delle stesse decisioni emesse in tal campo dalla Corte.

S'impone, pertanto, un'ulteriore dichiarazione d'illegittimità costituzionale dell'art. 2, secondo comma, lett. a, della legge n. 1338 del 1962, relativamente al cumulo delle pensioni di reversibilità erogate dall'INPS con le pensioni di reversibilità gravanti sullo Stato, sul Fondo di previdenza costituito presso le ferrovie dello Stato, sul Fondo di previdenza per i dipendenti da esattorie o ricevitorie delle imposte dirette, nonché con le pensioni dirette della Cassa di previdenza dipendenti enti locali. Per contro, non si presta a venire risolto dalla Corte, nei medesimi termini, il caso del concorso fra le pensioni di reversibilità e le pensioni dirette, entrambe erogate dall'INPS, dal momento che la relativa ordinanza del Pretore di Siena (R.O. n. 437/1984) non ha affatto impugnato la norma applicabile in materia, vale a dire l'art. 23 della legge n. 153 del 1969.

Malgrado le impugnative promosse da alcuni fra i giudici *a quibus*, le questioni rispettivamente sollevate e la conseguente decisione della Corte non possono invece coinvolgere né l'art. 22 della legge n. 903 del 1965, né l'art. 23 della predetta legge n. 153 del 1969, né l'art. 9 della legge n. 587 del 1971: non il primo, trattandosi di una disciplina che presuppone, ma non altera e nemmeno richiama, il previgente divieto di integrazione al minimo; non il secondo, perché nei giudizi pendenti dinanzi alla Corte di cassazione ed al Pretore di Genova (R.O. nn. 516 e 1158/1984) «emerge chiaramente» – come ha già osservato questa Corte, nella sentenza n. 34 del 1981 – «che la norma effettivamente impugnata è soltanto l'art. 2, secondo comma, lett. a della legge 1338 del 1962... e non anche l'art. 23 della legge n. 153 del 1969, che appare come semplice elemento di raffronto»; e non il terzo, visto che esso ri-

manda genericamente alle norme dell'assicurazione generale obbligatoria, ivi compreso l'art. 2, secondo comma, lett. a, della legge n. 1338.

4 –. Senonché, ad evitare ulteriori pronunce di accoglimento, il citato art. 2, secondo comma, lett. a, deve a questo punto venir dichiarato illegittimo – in base all'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 – per quanto concerne tutte le sue residue applicazioni, ormai divenute manifestamente incompatibili con il principio generale d'eguaglianza.

Del pari, va dichiarata l'illegittimità consequenziale dell'art. 23 della legge n. 153 del 1969. Se anche, in origine, si trattava di una disciplina di favore per i pensionati INPS, oggi non si può giustificare il divieto di integrare al minimo le pensioni di reversibilità concorrenti con le pensioni dirette, qualora entrambe siano poste a carico dell'assicurazione generale obbligatoria: in questa stessa parte, quindi, va ristabilita la piena eguaglianza fra i pensionati, limitatamente al periodo non considerato dal decreto-legge n. 463 del 1983, come convertito dalla legge n. 638 del medesimo anno.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, secondo comma, lett. a, della legge 12 agosto 1962, n. 1338, nella parte in cui esclude l'integrazione al minimo della pensione di reversibilità INPS per i titolari della pensione di reversibilità a carico dello Stato, del Fondo di previdenza costituito presso le ferrovie dello Stato, del Fondo di previdenza per i dipendenti da esattorie o ricevitorie delle imposte dirette, nonché, per il titolare della pensione diretta a carico della Cassa di previdenza dipendenti enti locali, qualora per effetto del cumulo sia superato il trattamento minimo garantito;

2) dichiara – in applicazione dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 – l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, secondo comma, lett. a, della legge 1338 del 1962, nelle parti non dichiarate costituzionalmente illegittime dal precedente punto del dispositivo, nonché dalle sentenze n. 230 del 1974, n. 263 del 1976, n. 34 del 1981, n. 102 del 1982;

3) dichiara – in applicazione dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 – l'illegittimità costituzionale dell'art. 23 della legge 30 aprile 1969, n. 153, nelle parti non dichiarate costituzionalmente illegittime dalle sentenze n. 230 del 1974 e n. 263 del 1976.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 dicembre 1985.

Livio PALADIN

Depositata in cancelleria il 6 dicembre 1985.

Allegato 6.
Pensioni: neutralizzazione dei periodi
di disoccupazione
Sentenza della Corte Costituzionale n. 82
3 aprile 2017

Sentenza 82/2017

Giudizio

Presidente *GROSSI* - Redattore *SCIARRA*

Udienza Pubblica del 22/11/2016 Decisione del 03/04/2017

Deposito del 13/04/2017 Pubblicazione in G. U. 19/04/2017

Norme impugnate: Art. 3, c. 8°, della legge 29/05/1982, n. 297.

Massime:

Atti decisi: ord. 117/2015

REPUBBLICA ITALIANA
In nome del Popolo Italiano
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Paolo GROSSI; Giudici: Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3, ottavo comma, della legge 29 maggio 1982, n. 297 (Disciplina del trattamento di fine rapporto e norme in materia pensionistica), promosso dal Tribunale ordinario di Ravenna, in funzione di giudice del lavoro, nel procedimento che verte tra R. B. e l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), con ordinanza del 2 marzo 2015, iscritta al n. 117 del registro

ordinanze 2015 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 25, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Visti l'atto di costituzione dell'INPS nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 22 novembre 2016 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi l'avvocato Sergio Preden per l'INPS e l'avvocato dello Stato Vincenzo Rago per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1 –. Con ordinanza del 2 marzo 2015, iscritta al n. 117 del registro ordinanze 2015, il Tribunale ordinario di Ravenna, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, ottavo comma, della legge 29 maggio 1982, n. 297 (Disciplina del trattamento di fine rapporto e norme in materia pensionistica), in riferimento agli artt. 3, 36 e 38 della Costituzione.

Il giudice rimettente censura la norma citata, che determina la retribuzione pensionabile per l'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti, «nella parte in cui non prevede il diritto alla neutralizzazione dei periodi di contribuzione per disoccupazione nei limiti del quinquennio e dei contributi obbligatori, dei contributi per disoccupazione e dei contributi per integrazione salariale anche oltre il limite del quinquennio sempre che, nell'uno e nell'altro caso, gli stessi periodi contributivi non siano necessari per l'integrazione del diritto a pensione».

1.1 –. In punto di fatto, il giudice *a quo* espone di dover decidere sul ricorso proposto da R. B., al fine di escludere dalla determinazione della retribuzione pensionabile i periodi di contribuzione ridotta dal 3 dicembre 1996 al 19 giugno 2010, relativi alla contribuzione figurativa per disoccupazione e per integrazione salariale e alla contribuzione «effettiva da lavoro dipendente».

La parte ricorrente nel giudizio principale ha dedotto di aver percepito, dal 3 dicembre 1996 al 19 giugno 2010, una retribuzione inferiore rispetto a quella precedente e, inoltre, di essere rimasta disoccupata e sospesa in cassa integrazione.

In base a tali deduzioni, la parte ricorrente ha richiesto di escludere dal computo della retribuzione pensionabile – e così di «neutralizzare» – i periodi di contribuzione obbligatoria e figurativa per integrazione salariale, anche oltre il limite del quinquennio, e i periodi contributivi per disoccupazione, che si collocano entro tale limite temporale.

Il giudice *a quo*, poste tali premesse, ha argomentato che i periodi

indicati non sono necessari «per il perfezionamento dei requisiti di assicurazione e contribuzione richiesti per la maturazione del diritto a pensione alla data di compimento dell'età pensionabile» e che la «neutralizzazione» di tali periodi è necessaria, in quanto nessun meccanismo di computo della pensione «può mai danneggiare il lavoratore che continui a lavorare ovvero venga figurativamente considerato come al lavoro, dopo aver maturato un certo importo di pensione».

1.2 –. Il giudice rimettente, dopo avere ricostruito gli antecedenti della vicenda, ha preso le mosse dalla giurisprudenza costituzionale in tema di determinazione della retribuzione pensionabile nell'ipotesi di prosecuzione volontaria dei contributi nell'assicurazione obbligatoria (sentenze n. 428 del 1992 e n. 307 del 1989) e di periodi di minore retribuzione (sentenza n. 264 del 1994) e di integrazione salariale (sentenza n. 388 del 1995).

Nella prospettiva del giudice *a quo*, il principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.), i precetti costituzionali di proporzionalità tra il trattamento pensionistico e la quantità e la qualità di lavoro prestato (art. 36, primo comma, Cost.) e di adeguatezza della tutela previdenziale (art. 38, secondo comma, Cost.), imporrebbero di negare ogni rilievo ai periodi contributivi meno favorevoli ai fini del calcolo della pensione, quando l'interessato abbia già conseguito la pensione, anche senza tali periodi.

Ad avviso del giudice rimettente, tali principi dovrebbero essere estesi anche ai periodi di contribuzione per disoccupazione e alla contribuzione «anche oltre il quinquennio, per tutti i periodi contributivi che non siano utili al fine del conseguimento del diritto a pensione».

2 –. Nel giudizio si è costituito l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), con memoria del 10 luglio 2015, e ha chiesto di dichiarare manifestamente inammissibile o comunque infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale ordinario di Ravenna.

La difesa dell'INPS imputa al giudice rimettente di non avere offerto una motivazione esaustiva in ordine alla rilevanza della questione proposta.

Il giudice *a quo*, in particolare, non avrebbe fornito alcun ragguaglio sui periodi contributivi necessari per conseguire la pensione e si sarebbe limitato a indicare come pacifico il fatto che la parte ricorrente maturi il diritto alla pensione, anche senza i periodi che ha chiesto di neutralizzare.

Il giudice rimettente, inoltre, menzionerebbe indistintamente i periodi di disoccupazione entro il quinquennio e i periodi di contribuzione anche oltre il quinquennio, senza individuare alcun limite per la pronuncia di accoglimento della Corte.

3 -. Con memoria del 14 luglio 2015, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto di dichiarare irrilevanti, inammissibili e manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tribunale ordinario di Ravenna.

In punto di ammissibilità, la difesa dello Stato lamenta, in primo luogo, una carente motivazione sulla rilevanza: il giudice rimettente non avrebbe dato conto delle ragioni che renderebbero ininfluenti, ai fini del sorgere del diritto a pensione, i periodi di contribuzione per integrazione salariale e per disoccupazione.

L'Avvocatura generale dello Stato, inoltre, addebita al giudice rimettente di non avere esplorato la praticabilità di un'interpretazione rispettosa dei precetti costituzionali: i precedenti della Corte avrebbero potuto condurre all'accoglimento del ricorso, con riguardo ai periodi di contribuzione «non necessari per il conseguimento della pensione già maturata, nei limiti del quinquennio».

Nel merito, la questione non sarebbe fondata.

Secondo la difesa dello Stato, può ritenersi plausibile l'equiparazione dei periodi di disoccupazione dell'ultimo quinquennio, «connotati da contribuzione figurativa», agli altri periodi di contribuzione ammessi al beneficio della neutralizzazione e, nondimeno, non appare costituzionalmente obbligata la scelta di «neutralizzare» i periodi di contribuzione oltre il quinquennio: tale limite risponderebbe ad esigenze di certezza, che sarebbero inevitabilmente frustrate con l'estendere a ritroso, per un tempo indeterminato, i periodi di contribuzione suscettibili di essere neutralizzati.

Considerato in diritto

1 -. Il Tribunale ordinario di Ravenna, in funzione di giudice del lavoro, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 3, ottavo comma, della legge 29 maggio 1982, n. 297 (Disciplina del trattamento di fine rapporto e norme in materia pensionistica), «nella parte in cui non prevede il diritto alla neutralizzazione dei periodi di contribuzione per disoccupazione nei limiti del quinquennio e dei contributi obbligatori, dei contributi per disoccupazione e dei contributi per integrazione salariale anche oltre il limite del quinquennio sempre che, nell'uno e nell'altro caso, gli stessi periodi contributivi non siano necessari per l'integrazione del diritto a pensione».

La norma censurata dispone che, per le pensioni liquidate dopo il 30 giugno 1982, «la retribuzione annua pensionabile per l'assicurazio-

ne generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti dei lavoratori dipendenti» sia costituita «dalla quinta parte della somma delle retribuzioni percepite in costanza di rapporto di lavoro, o corrispondenti a periodi riconosciuti figurativamente, ovvero ad eventuale contribuzione volontaria, risultante dalle ultime 260 settimane di contribuzione antecedenti la decorrenza della pensione».

Il giudice *a quo* assume che tale disciplina, destinata, alla stregua delle convergenti allegazioni delle parti, a regolare la fattispecie controversa, contrasti con il principio di ragionevolezza, consacrato dall'art. 3 Cost. In un sistema che considera per la determinazione della retribuzione pensionabile solo l'ultimo periodo, in linea di massima più favorevole al lavoratore, sarebbe palesemente irragionevole la valutazione di un periodo di minore retribuzione nella base di calcolo della pensione.

Un meccanismo così congegnato pregiudicherebbe il lavoratore che ha già maturato il diritto a pensione, anche senza tale periodo di minore retribuzione: «a maggior lavoro e a maggior apporto contributivo» corrisponderebbe «una riduzione della pensione che il lavoratore avrebbe maturato al momento della liquidazione della pensione per effetto della precedente contribuzione» (sentenza n. 264 del 1994).

Tale riduzione della pensione si porrebbe in contrasto anche con l'art. 36, primo comma, Cost., in quanto sacrificerebbe la proporzionalità tra il trattamento pensionistico e la quantità e la qualità del lavoro prestato durante il servizio attivo.

Sarebbe pregiudicata, per altro verso, l'adeguatezza della prestazione previdenziale, con conseguente violazione dell'art. 38, secondo comma, Cost.

I criteri di determinazione della retribuzione pensionabile non potrebbero in alcun caso «danneggiare il lavoratore che continui a lavorare ovvero venga figurativamente considerato come al lavoro, dopo aver maturato un certo importo di pensione» e imporrebbero di escludere dal computo i periodi che non sono necessari per conseguire il diritto alla pensione.

2 -. Devono essere esaminate le eccezioni di inammissibilità formulate in via preliminare dalle parti.

2.1 -. L'INPS e l'Avvocatura generale dello Stato hanno denunciato, sotto un primo profilo, la carenza della motivazione in ordine alla rilevanza della questione sollevata.

In particolare, sarebbero meramente assertivi gli argomenti addotti dal giudice rimettente in merito a un aspetto saliente del contendere: il giudice *a quo* annovera tra le circostanze non contestate il fatto che la parte ricorrente «maturi il diritto alla prestazione senza il periodo oggetto di neutralizzazione che gli arreca danno».

L'INPS, a tale riguardo, evidenzia che il giudice rimettente ha trascurato di accertare se effettivamente il ricorrente conservi «il diritto al trattamento nonostante il taglio dei periodi contributivi indicati nell'atto introduttivo del giudizio».

A tale rilievo si associa anche la difesa dello Stato, che reputa sornito di ogni prova l'assunto che la parte ricorrente, «per maturare il diritto alla pensione», non debba fruire anche «del periodo di contribuzione per integrazione salariale e per disoccupazione».

L'eccezione deve essere disattesa.

La motivazione in ordine alla rilevanza del dubbio di costituzionalità, pur concisa, non incorre nei profili di inammissibilità segnalati dalle parti.

Nell'indicare come «non contestato» un fatto, che incide sulla rilevanza della questione proposta, il giudice *a quo* si è conformato alla regola di diritto, oggi enunciata dall'art. 115 del codice di procedura civile, che conferisce una precisa valenza probatoria ai fatti non specificamente contestati dalle parti costituite.

L'INPS e l'Avvocatura generale dello Stato non deducono di avere svolto contestazioni specifiche sui fatti che il giudice rimettente assume come pacifici e si limitano a obiettare che i fatti in esame devono essere suffragati da elementi di prova persuasivi.

Tali rilievi critici non si cimentano con le implicazioni del «principio di non contestazione», che esclude dall'ambito delle circostanze controverse, e perciò bisognose di prova, quei fatti costitutivi della pretesa che le parti non abbiano fatto segno di critiche mirate.

2.2 -. L'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito, in secondo luogo, l'omessa sperimentazione di un'interpretazione adeguatrice.

Alla luce delle reiterate affermazioni del principio di «neutralizzazione della contribuzione», il giudice rimettente avrebbe potuto interpretare la norma censurata in armonia con i principi sanciti dalla Carta fondamentale, senza investire questa Corte della soluzione del dubbio di costituzionalità.

Neppure tale eccezione è fondata.

L'univoco tenore letterale della norma impugnata preclude un'interpretazione adeguatrice, che deve, pertanto, cedere il passo al sindacato di legittimità costituzionale (sentenze n. 36 del 2016 e n. 78 del 2012).

Inoltre, le pronunce di questa Corte, nel vagliare l'art. 3, ottavo comma, della legge n. 297 del 1982, hanno sempre ponderato la peculiarità delle fattispecie di volta in volta scrutinate (la contribuzione volontaria, con riferimento alle diversificate discipline di settore, i periodi di minore retribuzione, l'integrazione salariale), nei rapporti con la determinazione della retribuzione pensionabile (sentenze n. 433, n.

432 e n. 201 del 1999, sentenze n. 427 del 1997, n. 388 del 1995, n. 264 del 1994, n. 428 del 1992 e n. 307 del 1989).

Le pronunce menzionate, pur presupponendo una *ratio decidendi* unitaria, intervengono in maniera puntuale sulla normativa applicabile, con valutazioni calibrate sulla specificità delle molteplici situazioni coinvolte.

2.3 –. Coglie nel segno l'eccezione di inammissibilità svolta dall'Avvocatura generale dello Stato, con riguardo alla richiesta di estendere la «neutralizzazione» dei contributi per disoccupazione e integrazione salariale anche oltre i limiti dell'ultimo quinquennio che prelude alla decorrenza della pensione.

Il giudice rimettente equipara la contribuzione per disoccupazione che si colloca nell'ultimo quinquennio alla contribuzione per disoccupazione e per integrazione salariale che copre un periodo più risalente, senza porre in risalto le ragioni idonee a rendere a rime costituzionalmente obbligate l'addizione richiesta a questa Corte.

L'intervento auspicato si riverbera sulla determinazione del periodo di riferimento della retribuzione pensionabile, che esprime una scelta eminentemente discrezionale del legislatore (sentenza n. 388 del 1995, punto 4. del Considerato in diritto, e sentenza n. 264 del 1994, punto 3. del Considerato in diritto), volta a contemperare le esigenze di certezza con le ragioni di tutela dei diritti previdenziali dei lavoratori.

A fronte di una previsione, incentrata sulla valutazione delle retribuzioni dell'ultimo quinquennio, e del richiamo alla giurisprudenza di questa Corte, che ha inteso porre rimedio alle incongruenze del meccanismo di calcolo della retribuzione pensionabile nell'arco temporale indicato, il giudice rimettente non illustra le ragioni che allineano alle rime costituzionalmente obbligate l'estensione della «neutralizzazione» anche oltre il quinquennio.

3 –. La questione è fondata con riguardo ai periodi di contribuzione per disoccupazione che si situano nelle ultime duecentosessanta settimane lavorative, in riferimento a tutti i parametri costituzionali evocati.

3.1 –. Anche nel caso oggetto dell'odierno giudizio di legittimità costituzionale, si applicano i principi a più riprese enunciati da questa Corte.

Quando il lavoratore possiede i requisiti assicurativi e contributivi per beneficiare della pensione, la contribuzione acquisita nella fase successiva non può determinare una riduzione della prestazione virtualmente già maturata.

Tale principio è stato enunciato con riguardo alla contribuzione volontaria, sulla scorta della finalità caratteristica di tale forma di contribuzione, che si prefigge di «ovviare agli effetti negativi, ai fini previdenziali, della mancata prestazione di attività lavorativa» e non può risolversi, con «paradossale risultato», in un pregiudizio per il lavoratore (sentenza n. 307 del 1989, punto 2. del Considerato in diritto).

In termini più generali, questa Corte ha in séguito censurato l'irragionevolezza di un meccanismo di determinazione della retribuzione pensionabile, che, pur preordinato a «garantire al lavoratore una più favorevole base di calcolo per la liquidazione della pensione», correlata all'ultimo scorcio della vita lavorativa, sia foriero di risultati antitetici e incida in senso riduttivo sulla pensione potenzialmente già maturata.

Un meccanismo così strutturato entra in conflitto con i principi di proporzionalità fra trattamento pensionistico e quantità e qualità del lavoro prestato durante il servizio attivo (art. 36, primo comma, Cost.) e di adeguatezza delle prestazioni previdenziali (art. 38, secondo comma, Cost.).

In particolare, chiamata a esaminare l'ipotesi di periodi di contribuzione obbligatoria di importo notevolmente inferiore e non necessari ai fini del perfezionamento della minima anzianità contributiva, questa Corte ha ritenuto «irragionevole e ingiusto che a maggior lavoro e a maggior apporto contributivo corrisponda una riduzione della pensione che il lavoratore avrebbe maturato al momento della liquidazione della pensione per effetto della precedente contribuzione» (sentenza n. 264 del 1994, punto 3. del Considerato in diritto).

Questa Corte ha ripreso tali argomentazioni anche nell'ipotesi di contribuzione figurativa del lavoratore collocato in regime di integrazione salariale, che subisce «la falcidia salariale imposta da eventi esterni alla sua volontà» e, in ragione della norma censurata, accusa tale pregiudizio «anche nel successivo trattamento pensionistico» (sentenza n. 388 del 1995, punto 3. del Considerato in diritto).

La natura della contribuzione versata, sia essa volontaria, obbligatoria o figurativa, non riveste alcun rilievo distintivo e non giustifica deroghe a un principio provvisto di valenza generale (sentenze n. 433 e n. 201 del 1999, n. 427 del 1997).

3.2 -. Nel solco tracciato dalle pronunce di questa Corte si è mossa anche la giurisprudenza di legittimità, oramai consolidata nel ribadire che ogni forma di contribuzione, sopravvenuta rispetto al maturare dell'anzianità assicurativa e contributiva minima, deve essere esclusa dal computo della base pensionabile, ove tale apporto produca un risultato meno favorevole per l'assicurato (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenze 25 marzo 2014, n. 6966, e 24 novembre 2008, n. 27879). Si è precisato che la «neutralizzazione» non opera per quei periodi contributivi che concorrano ad integrare il requisito necessario per l'accesso al trattamento pensionistico (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenze 28 febbraio 2014, n. 4868, e 26 ottobre 2004, n. 20732).

3.3 -. Anche dagli sviluppi normativi più recenti, e in particolare dall'art. 12 del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 22 (Disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e di ricollocazione dei lavoratori

disoccupati, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183), traspare il ruolo cruciale del meccanismo di «neutralizzazione», inteso come criterio volto a evitare sperequazioni e disarmonie nella determinazione della retribuzione pensionabile.

4 –. Le considerazioni svolte da questa Corte, nell'evolvere di un coerente orientamento, si impongono anche per i periodi di contribuzione per disoccupazione, relativi all'ultimo quinquennio della vita lavorativa.

4.1 –. Non è senza significato, a tale riguardo, che la stessa difesa dello Stato ritenga «plausibile» un intervento della Corte, volto ad assimilare i periodi di disoccupazione dell'ultimo quinquennio agli altri periodi di contribuzione ammessi al beneficio della «neutralizzazione».

Non si ravvisano elementi che inducano questa Corte a disattendere, per i periodi di contribuzione per disoccupazione, la *ratio decidendi* che l'ha orientata nella valutazione dei periodi di minore retribuzione e di integrazione salariale.

4.2 –. Si deve rilevare, anche nella vicenda sottoposta all'odierno vaglio di legittimità costituzionale, che il legislatore, nel delimitare l'arco temporale di riferimento per il computo della retribuzione pensionabile, è vincolato al rispetto del canone di ragionevolezza.

Quando il diritto alla pensione sia già sorto in conseguenza dei contributi in precedenza versati, la contribuzione successiva non può compromettere la misura della prestazione potenzialmente maturata, soprattutto quando sia più esigua per fattori indipendenti dalle scelte del lavoratore.

Sarebbe intrinsecamente irragionevole un meccanismo che, per la fase successiva al perfezionamento del requisito minimo contributivo, si tramutasse in un decremento della prestazione previdenziale, in antitesi con la finalità di favore che la norma persegue, nel considerare il livello retributivo, tendenzialmente più elevato, degli ultimi anni di lavoro.

L'irragionevolezza riscontrata è lesiva, in pari tempo, dei diritti previdenziali del lavoratore, che, con riguardo alla norma censurata, questa Corte riconduce agli artt. 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost.

5 –. Si deve pertanto dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, ottavo comma, della legge n. 297 del 1982, nella parte in cui non prevede che, nell'ipotesi di lavoratore che abbia già maturato i requisiti assicurativi e contributivi per conseguire la pensione e percepisca contributi per disoccupazione nelle ultime duecentosessanta settimane antecedenti la decorrenza della pensione, la pensione liquidata non possa essere comunque inferiore a quella che sarebbe spettata, al raggiungimento dell'età pensionabile, escludendo dal computo, ad ogni effetto, i periodi di contribuzione per disoccupazione relativi alle ultime duecentosessanta settimane, in quanto non necessari ai fini del requisito dell'anzianità contributiva minima.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, ottavo comma, della legge 29 maggio 1982, n. 297 (Disciplina del trattamento di fine rapporto e norme in materia pensionistica), nella parte in cui non prevede che, nell'ipotesi di lavoratore che abbia già maturato i requisiti assicurativi e contributivi per conseguire la pensione e percepisca contributi per disoccupazione nelle ultime duecentosessanta settimane antecedenti la decorrenza della pensione, la pensione liquidata non possa essere comunque inferiore a quella che sarebbe spettata, al raggiungimento dell'età pensionabile, escludendo dal computo, ad ogni effetto, i periodi di contribuzione per disoccupazione relativi alle ultime duecentosessanta settimane, in quanto non necessari ai fini del requisito dell'anzianità contributiva minima;

2) dichiara l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, ottavo comma, della legge n. 297 del 1982, nella parte in cui non prevede il diritto alla «neutralizzazione» dei periodi di contribuzione per disoccupazione e per integrazione salariale anche oltre i limiti del quinquennio, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 36 e 38 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Ravenna, in funzione di giudice del lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 aprile 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, Presidente Silvana SCIARRA, Redattore
Carmelinda MORANO, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 13 aprile 2017.

Il Cancelliere

F.to: Carmelinda MORANO

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.

Allegato 7.
Malattie professionali: il sistema tabellare misto
Sentenza della Corte Costituzionale n. 179
10 febbraio 1988

REPUBBLICA ITALIANA
In nome del Popolo Italiano
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori Giudici:
Prof. Francesco SAJA Presidente
Prof. Giovanni CONSO
Prof. Ettore GALLO
Dott. Aldo CORASANITI
Prof. Giuseppe BORZELLINO
Dott. Francesco GRECO
Prof. Renato DELL'ANDRO
Prof. Gabriele PESCATORE
Avv. Ugo SPAGNOLI
Prof. Francesco Paolo CASAVOLA
Prof. Antonio BALDASSARRE
Prof. Vincenzo CAIANIELLO
Avv. Mauro FERRI
Prof. Luigi MENGONI
Prof. Enzo CHELI

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 3 del d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124 (T.U. delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali), correlato alla tabella all. n. 4, voce n. 44, come modificata dal d.P.R. 9 giugno 1975, n. 482, ed alla tabella all. n. 5, voce n. 21; dell'art. 134, commi

primo e secondo, del d.P.R. n. 1124 del 1965, correlato alla tabella all. n. 4, modificata con d.P.R. n. 482 del 1975; dell'art. 144 del d.P.R. n. 1124 del 1965, modificato dall'art. 2 della legge 27 dicembre 1975, n. 780 (Norme concernenti la silicosi e l'asbestosi), correlato alla tabella all. n. 8, promossi con ordinanze emesse il 3 febbraio e l'8 maggio 1981 dal Pretore di Torino, il 29 ottobre 1981 dal Pretore di Ancona, il 27 gennaio 1982 dal Pretore di Vercelli, il 10 marzo 1982 dal Pretore di Padova (n. 2 ordinanze), il 17 maggio 1982 dal Pretore di Bologna, il 27 luglio 1982 dal Pretore di Genova, il 29 gennaio 1983 dal Tribunale di Alessandria, il 17 ottobre 1983 dal Pretore di Aosta, il 21 maggio, il 30 maggio e l'8 luglio 1986 dal Pretore di Lecco e il 20 gennaio 1987 dal Tribunale di Reggio Emilia, rispettivamente iscritte ai nn. 202, 600 e 793 del registro ordinanze 1981, nn. 216, 317, 318, 470 e 670 del registro ordinanze 1982, n. 158 del registro ordinanze 1983, n. 6 del registro ordinanze 1984, nn. 528, 570 e 639 del registro ordinanze 1986 e n. 105 del registro ordinanze 1987 e pubblicate nelle Gazzette Ufficiali della Repubblica nn. 19, 89, 255, 297 e 276 dell'anno 1982, nn. 60 e 198 dell'anno 1983, n. 155 dell'anno 1984, nn. 49, 50 e 54/1a serie speciale dell'anno 1986 e n. 15/1a serie speciale dell'anno 1987.

Visti gli atti di costituzione di Gallina Adda, di Verdenelli Nardino, di Cammellotto Elio, di Calosso Sebastiano, della s.p.a. SNIA VISCO-SA e dell'INAIL, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 10 novembre 1987 il Giudice relatore Aldo Corasaniti;

uditi gli avvocati Franco Agostini per Verdenelli Nardino, Giulio Cardelli Santucci per la s.p.a. SNIA VISCOSA, Saverio Muccia e Enrico Ruffini per l'INAIL e gli Avvocati dello Stato Luigi Sinicolfi e Paolo D'Amico per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Considerato in diritto

1 - Le questioni sollevate con le ordinanze di rimessione sono in parte identiche, in parte connesse, in quanto riguardano la normativa, desumibile da alcune disposizioni del d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124 (Testo unico delle leggi sull'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni e le malattie professionali) riflettente principi e concernente aspetti essenziali dell'assicurazione contro le malattie professionali. Pertanto i relativi giudizi possono essere riuniti e definiti con un'unica sentenza.

2 - Le disposizioni in parola sono:

a) l'art. 3, comma primo, del d.P.R. n. 1124 con il quale è stabilito che l'assicurazione contro le malattie professionali nell'industria riguarda le (sole) malattie indicate nella tabella allegata n. 4, che siano

contratte nell'esercizio e a causa delle lavorazioni specificate nella tabella stessa: la norma racchiusa in tale disposizione è particolarmente espressiva del carattere saliente del sistema tabellare – la tassatività, di cui si dirà appresso – ed è impugnata da un considerevole numero delle ordinanze in epigrafe;

b) l'art. 144 dello stesso d.P.R. n. 1124 (Capo VIII del titolo I, concernente disposizioni speciali per la silicosi e l'asbestosi in materia di assicurazione contro le malattie professionali nell'industria) prevede che fra le malattie contemplate dall'art. 3 è compresa l'asbestosi, contratta nell'esercizio delle lavorazioni specificate nella tabella allegata n. 8: la norma è espressiva, per un settore delle malattie professionali nell'industria, dello stesso principio suindicato ed è impugnata dall'ordinanza R.O. n. 670 del 1982;

c) l'art. 211 dello stesso d.P.R. n. 1124, con il quale è stabilito che l'assicurazione contro le malattie professionali nell'agricoltura riguarda le (sole) malattie indicate nella tabella allegata n. 5, che siano contratte nell'esercizio e a causa delle lavorazioni specificate nella tabella stessa: la norma racchiusa in tale disposizione è espressiva per l'assicurazione contro le malattie professionali nell'agricoltura del suindicato principio della tassatività ed è impugnata implicitamente, ma univocamente, dall'ordinanza R.O. n. 793 del 1981 con il riferirsi alla tabella allegata n. 5, destinata a specificare le lavorazioni nell'esercizio e a causa delle quali sono contratte le dette malattie;

d) l'art. 134, comma primo, dello stesso d.P.R. n. 1124, con il quale, per le malattie professionali nell'industria, è stabilito che le prestazioni previdenziali sono dovute anche nel caso che l'assicurato abbia cessato di prendere parte alle suindicate lavorazioni morbigene (solo) se l'invalidità o la morte si verifichi entro il periodo di tempo indicato per ciascuna malattia nella tabella allegata n. 4: la norma racchiusa nell'art. 134, comma primo, è espressiva per le malattie professionali nell'industria del principio della tassatività sotto l'aspetto temporale ed è impugnata dal maggior numero delle ordinanze di rimessione.

I caratteri propri del cosiddetto «sistema tabellare» come delineati dalla normativa in argomento consistono:

a) nella predeterminazione, mediante elenchi tassativi, di malattie «tipiche», cioè ritenute, allo stato delle conoscenze scientifiche e dei dati di esperienza statisticamente rilevati, eziologicamente derivanti da un dato agente patogeno o di malattie «causate da» un dato agente patogeno, agente patogeno costituente in entrambi i casi il fulcro della tassatività, con l'indicazione, del pari tassativa, delle lavorazioni morbigene, cioè ritenute pregiudizievolemente espositive del lavoratore al detto agente patogeno, indicazione specificativa dell'eziologia professionale delle malattie;

b) nella predeterminazione del periodo di tempo massimo entro il

quale la malattia deve manifestarsi per essere (eziologicamente riconducibile a causa professionale e quindi) indennizzabile.

3 – È ovvio che il sistema si fonda su presunzioni, che operano a vantaggio del lavoratore.

In particolare, qualora le tabelle contengano l'indicazione di malattie tipiche, e delle lavorazioni morbigene, sono presunti sia il carattere professionale della data malattia astrattamente considerata (l'eziologia fra un dato tipo di malattia e un certo agente patogeno tramite date lavorazioni), sia il carattere professionale della malattia concreta il cui portatore sia stato addetto a quelle lavorazioni; mentre, qualora le tabelle contengano l'elencazione di malattie indicate come «malattie causate da» un dato agente patogeno e delle lavorazioni morbigene, è comunque presunto il carattere professionale della malattia concreta, il cui portatore sia stato addetto a quelle lavorazioni.

La tassatività del sistema tabellare implica peraltro che solo le malattie tipiche, e quelle connesse a date lavorazioni e, tramite le medesime, a un dato agente patogeno, sono coperte dalla apposita tutela previdenziale.

Dimodoché da un lato gli assicurati fruiscono del beneficio che tale indennizzabilità è resa estremamente agevole attraverso le cennate presunzioni. Ma dall'altro essi scontano le conseguenze della tassatività, nel senso che non è loro consentito provare secondo le regole ordinarie il carattere professionale di malattie non tipiche, o non riconducibili a un certo agente patogeno tramite lavorazioni specificamente indicate, malattie che sono pertanto non tutelate anche se in ipotesi derivanti da causa professionale.

Analogamente accade per i limiti temporali di manifestazione delle malattie.

Per le malattie come sopra indennizzabili che si manifestino nei termini massimi di tempo indicati per ciascuna di esse, il carattere professionale è presunto, anche se esse non si manifestino immediatamente. Per converso non è consentito provare secondo le regole ordinarie l'eziologia professionale delle malattie che, anche se comprese negli elenchi, si manifestino oltre quel termine.

4 –. Contro le cennate esclusioni e limitazioni si appuntano le critiche dei giudici *a quibus*, i quali tutti sostanzialmente sostengono che per tali suoi effetti negativi, derivanti dalla «tassatività», il sistema tabellare, nelle norme rispettivamente censurate, presenta considerevoli vuoti di tutela e pertanto si pone in contrasto con l'art. 38, comma secondo, Cost. (per quanto concerne la mancata considerazione di lavorazioni morbigene diverse da quelle indicate nella tabella ai fini dell'indennizzabilità dell'ipoacusia, cfr. R.O. n. 470 del 1982; analogamente n. 528 del 1986, n. 570 del 1986, n. 639 del 1986, n. 600 del

1981; per quanto concerne la mancata considerazione di malattie diverse dalla asbestosi, la sola indicata nella tabella n. 8, fra quelle causate dall'agente patogeno pur indicato nella stessa tabella, cfr. R.O. n. 670 del 1982; per quanto concerne la mancata considerazione di broncopneumopatie causate da agenti patogeni connessi alla lavorazione agricola diversi da quelli indicati nella tabella, cfr. R.O. n. 793 del 1981; per quanto concerne la mancata considerazione di malattie manifestatesi oltre il decorso dei termini temporali indicati nelle tabelle, cfr. R.O. n. 216 del 1982, R.O. n. 317 del 1982, R.O. n. 318 del 1982, R.O. n. 158 del 1983, R.O. n. 202 del 1981, R.O. n. 600 del 1981, R.O. n. 6 del 1984, R.O. n. 105 del 1987).

Alcuni dei detti giudici *a quibus* sostengono che le cennate esclusioni e limitazioni feriscano anche gli artt. 3, 24 e 32 Cost.

5 -. È opportuno esaminare, prima di ogni altra, la questione, posta da tutte le ordinanze di rimessione, di legittimità delle norme di cui si tratta in riferimento all'art. 38, comma secondo, Cost.

Questa Corte, con sentenza n. 206 del 1974, ha osservato che il sistema tabellare presenta il «vantaggio della presunzione legale circa l'eziologia professionale delle malattie contratte nell'esercizio delle lavorazioni morbigene»: presunzione che, una volta accertata l'esistenza di una di tali malattie, esonera (l'assicurato) dall'«ardua prova» della sua diretta dipendenza dall'attività professionale.

Ciò posto, ha riconosciuto che il sistema lascia dei vuoti di tutela in relazione a malattie e lavorazioni non comprese negli elenchi. Ma ha ritenuto tali vuoti non suscettivi di menomare in misura rilevante l'idoneità del sistema all'attuazione del precetto di cui all'art. 38, comma secondo, Cost., costituendo il sistema stesso pur sempre – se raffrontato ad altro non fondato su elenchi tassativi, ma sguarnito della automaticità del riconoscimento della causa di lavoro – una effettiva garanzia per i lavoratori esposti alle malattie professionali.

La sentenza stessa ha tuttavia avvertito la necessità di adeguare il sistema alle esigenze della tutela in argomento. Al riguardo, dopo aver escluso che l'adeguamento sia attuabile in modo soddisfacente mediante sporadici interventi di modificazione o integrazione delle tabelle in via amministrativa *ex art. 3* del detto d.P.R. n. 1124 del 1965, ha segnalato al Governo e al Parlamento l'opportunità ed urgenza dell'adozione in via legislativa di un sistema misto, che preveda, cioè, sia la formazione delle tabelle sia la possibilità, per tutti i lavoratori, di provare l'eziologia professionale di una malattia non compresa nelle medesime. Ed ha sottolineato come tale soluzione sia stata sollecitata con una raccomandazione della Commissione della Comunità europea del 23 luglio 1962 (Gazz. Uff. CEE 31 agosto 1962, n. 80) e sia già stata attuata dalla Repubblica federale tedesca con legge 20 aprile 1963.

Con la successiva sentenza n. 140 del 1981, questa Corte ha nuovamente dichiarato non fondata la questione ora riproposta, argomentando da ciò, che era frattanto intervenuto il d.P.R. 9 giugno 1975, n. 482, di aggiornamento e di modificazione delle tabelle – secondo quanto previsto dall'art. 3 del d.P.R. n. 1124 del 1965 – con il quale era stato aumentato il numero delle malattie tabellate e delle lavorazioni morbigene, e che le voci e sottovoci di queste erano state formulate in modo particolarmente generico, cosicché il sistema aveva acquistato maggiore flessibilità.

6 –. Il risultato della comparazione, operata da questa Corte con la sentenza n. 206 del 1974, tra vantaggi e svantaggi per i lavoratori del sistema tabellare, vale a dire la ravvisata prevalenza dei vantaggi che ha indotto allora questa Corte a ritenere non fondata la questione ora riproposta, poggia sull'individuazione di un equilibrio realizzato dal sistema stesso fra interesse all'accertamento presuntivo dell'eziologia professionale, ma ad area (ontologica e temporale) limitata, e interesse ad allargare, sia pure con i mezzi di prova ordinari, l'area medesima.

E tuttavia tale equilibrio è considerato come prossimo al punto di rottura dalla sentenza stessa che segnala al Governo e al Parlamento «l'opportunità e l'urgenza» dell'adozione di un sistema misto.

Né diversamente può dirsi della sentenza n. 140 del 1981, la quale, argomentando – oltre che dall'aumento tabellare, nel frattempo intervenuto, del numero delle malattie e delle lavorazioni morbigene, dalla formulazione generica delle voci e sottovoci di queste ultime – trae conclusioni ispirate all'esigenza di una interpretazione o applicazione meno rigorosa della tassatività degli elenchi.

In ogni caso non può ignorarsi, perché fa parte della comune esperienza, l'intervenuto progresso delle tecnologie diagnostiche, anche e particolarmente nel settore della medicina del lavoro, progresso che implica da un lato l'allargamento delle ipotesi di massima probabilità di eziologia professionale di date malattie, definibili come tipiche, dall'altro l'aumento del tasso di agevolezza e di attendibilità dell'indagine su tale eziologia, quando l'indagine non è, come nelle ipotesi ora indicate, già scontata.

Né può ignorarsi l'intervenuto sviluppo, anche fortemente innovativo, delle tecnologie produttive, sviluppo che implica l'incremento dei fattori di rischio delle malattie professionali.

E dunque è alterato il rapporto di rilevanza fra i due interessi in gioco sopra indicati (l'interesse all'accertamento presuntivo si è attenuato, mentre ha acquistato spessore l'interesse all'allargamento dell'area della eziologia), sicché la presunzione nascente dalle tabelle è divenuta insufficiente a compensare il divieto dell'indagine aperta sulla causa di lavoro.

E ciò non solo per quel che concerne l'individuazione di nuove malattie, ma anche per quel che concerne gli ostacoli che all'accertamento dell'eziologia professionale delle malattie può opporre la distanza temporale fra la causa patologica e la manifestazione morbosa.

Alla luce di tale situazione – della cui emersione ha mostrato di darsi carico il Governo, aggiornando e modificando le tabelle con il d.P.R. n. 482 del 1975 – acquistano particolare rilievo le sollecitazioni dirette, in vari ordinamenti e a vari livelli, all'abbandono del sistema tabellare chiuso per un sistema misto con liste aperte, nonché l'effettiva adozione di un siffatto sistema da parte di più legislazioni europee.

La questione deve pertanto ritenersi fondata.

7 –. Ciò postula non soltanto l'aggiornamento con adeguata frequenza degli elenchi delle malattie tipiche, ma anche e soprattutto il riconoscimento che il sistema tabellare ora in vigore si pone in contrasto con il precetto costituzionale consacrato nell'art. 38, comma secondo, della Costituzione in quanto, in aggiunta alla previsione tabellare, non consente (nell'ambito delle attività protette industriali e agricole di cui rispettivamente agli artt. 1, 206, 207 e 208 del d.P.R. n. 1124 del 1965) l'indagine sull'eziologia professionale delle malattie indipendentemente dagli elenchi stabiliti e dai tempi della manifestazione morbosa richiesti dalla legge.

Va dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale, in riferimento all'art. 38, comma secondo, Cost., dell'art. 3, comma primo, del d.P.R. 30 giugno 1965, nella parte in cui non prevede che «l'assicurazione contro le malattie professionali nell'industria è obbligatoria anche per malattie diverse da quelle comprese nelle tabelle allegate concernenti le dette malattie e da quelle causate da una lavorazione specificata o da un agente patogeno indicato nelle tabelle stesse, purché si tratti di malattie delle quali sia comunque provata la causa di lavoro».

Va altresì dichiarata l'illegittimità, in riferimento allo stesso parametro, dell'art. 211, comma primo, del detto decreto n. 1124, nella parte in cui non contiene analoga previsione per l'assicurazione contro le malattie professionali nell'agricoltura.

Va ancora dichiarata l'illegittimità costituzionale, in riferimento allo stesso parametro, dell'art. 134, comma primo, del detto d.P.R. n. 1124, nella parte in cui, per l'ipotesi di abbandono da parte dell'assicurato della lavorazione morbigena, stabilisce che le prestazioni previdenziali previste per le malattie professionali nell'industria sono dovute sempreché le manifestazioni morbose si verifichino entro un termine.

Dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 3 del d.P.R. n. 1124 del 1965 rimane assorbita, stante la correlazione fra tale articolo e l'art. 144 dello stesso d.P.R. n. 1124 del 1965, quella concernente la legittimità costituzionale di quest'ultima disposizione.

Dalla predetta dichiarazione di illegittimità e dalle altre qui pronunciate rimangono assorbite tutte le altre questioni.

In relazione alla pronuncia concernente l'art. 134, comma primo, del d.P.R. n. 1124 del 1965, va infine dichiarata *ex art. 27, legge 11 marzo 1953, n. 87*, l'illegittimità costituzionale, in riferimento allo stesso parametro, dell'art. 254 del detto decreto, nella parte in cui, per l'ipotesi di abbandono da parte dell'assicurato della lavorazione morbigena, stabilisce che le prestazioni previdenziali previste per le malattie professionali nell'agricoltura sono dovute sempreché le manifestazioni morbose si verifichino entro un termine.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale, in riferimento all'art. 38, comma secondo, Cost., dell'art. 3, comma primo, del d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124 (testo unico delle leggi sull'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni e le malattie professionali), nella parte in cui non prevede che «l'assicurazione contro le malattie professionali nell'industria è obbligatoria anche per malattie diverse da quelle comprese nelle tabelle allegate concernenti le dette malattie e da quelle causate da una lavorazione specificata o da un agente patogeno indicato nelle tabelle stesse, purché si tratti di malattie delle quali sia comunque provata la causa di lavoro»;

dichiara l'illegittimità costituzionale, in riferimento all'art. 38, comma secondo, Cost., dell'art. 211, comma primo, del detto d.P.R. n. 1124 del 1965, nella parte in cui non prevede che l'assicurazione è obbligatoria anche per malattie diverse da quelle comprese nelle tabelle concernenti malattie professionali nell'agricoltura e da quelle causate da una lavorazione specificata o da un agente patogeno indicato nelle tabelle stesse, purché si tratti di malattie delle quali sia comunque provata la causa di lavoro;

dichiara l'illegittimità costituzionale, in riferimento all'art. 38, comma secondo, Cost., dell'art. 134, comma primo, del detto d.P.R. n. 1124 del 1965 dalla parola «sempreché» alla fine.

dichiara, infine, *ex art. 27, legge 11 marzo 1953, n. 87*, l'illegittimità costituzionale, in riferimento allo stesso parametro, dell'art. 254 del detto d.P.R. n. 1124 del 1965, dalla parola «sempreché» alla fine.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 febbraio 1988.

Francesco SAJA, Presidente

Aldo CORASANITI, Redattore

Depositata in cancelleria il 18 febbraio 1988.

Allegato 8.
Rendita ai superstiti: obbligo di comunicazione
di INAIL agli eredi
Sentenza della Corte Costituzionale n. 14
24 gennaio 1994

REPUBBLICA ITALIANA
In nome del Popolo Italiano
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente
Prof. Francesco Paolo CASAVOLA
Giudici
Prof. Gabriele PESCATORE
Avv. Ugo SPAGNOLI
Prof. Antonio BALDASSARRE
Prof. Vincenzo CAIANIELLO
Avv. Mauro FERRI
Prof. Luigi MENGONI
Prof. Enzo CHELI
Dott. Renato GRANATA
Prof. Francesco GUIZZI
Prof. Cesare MIRABELLI
Prof. Fernando SANTOSUOSSO
Avv. Massimo VARI
Dott. Cesare RUPERTO

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 122 del d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124 (Testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professio-

nali), promosso con ordinanza emessa il 18 gennaio 1993 dal Pretore di Udine nel procedimento civile vertente tra Passone Dinea e l'INAIL, iscritta al n. 126 del registro ordinanze 1993 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 14, prima serie speciale, dell'anno 1993.

Visti gli atti di costituzione di Passone Dinea e dell'INAIL;

udito nell'udienza pubblica del 14 dicembre 1993 il Giudice relatore Fernando Santosuosso;

uditi l'avvocato Franco Agostini per Passone Dinea e l'avvocato Nicola D'Angelo per l'INAIL

Ritenuto in fatto

I. Nel corso di un giudizio ordinario, il Pretore di Udine, in qualità di giudice del lavoro, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 122 del d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124 (Testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali), in riferimento agli artt. 3, 24 e 38 della Costituzione.

In tale giudizio, la ricorrente Passone Dinea, premesso che il marito Gasparini Dante era stato in vita affetto da silicosi, malattia per la quale l'INAIL gli aveva riconosciuto la rendita, e che tale affezione si era aggravata al punto da causare la morte in data 21 febbraio 1988; e precisato di aver presentato infruttuosamente domanda all'INAIL di rendita superstiti in data 24 settembre 1988, chiedeva che il Pretore, accertato il nesso di causalità tra la pregressa patologia respiratoria del marito e l'avvenuto decesso, condannasse l'INAIL a riconoscerle la rendita spettante ai superstiti.

L'INAIL, costituitosi, si era opposto alla domanda, eccependo, tra l'altro, che la ricorrente era incorsa nella decadenza prevista dal citato art. 122 del d.P.R. n. 1124 del 1965, in base al quale gli eventuali aventi diritto alla rendita superstiti, in caso di morte sopraggiunta in conseguenza dell'infortunio (o della malattia professionale) dopo la liquidazione della rendita da inabilità permanente, avrebbero dovuto presentare domanda entro 90 giorni dalla data della morte.

Nel corso del procedimento, la ricorrente ha dedotto l'illegittimità costituzionale della norma di cui sopra ed il Pretore, con ordinanza 5 febbraio 1993, ha sollevato la questione di legittimità costituzionale nei termini sopra indicati.

In punto di rilevanza, il Pretore osserva che il termine di decadenza previsto dalla norma denunciata è ritenuto, per prevalente giurisprudenza della Corte di cassazione, di natura sostanziale, tale cioè che il suo mancato rispetto determina l'estinzione del diritto senza alcuna possibilità di sanatoria, e che pertanto, vigendo il termine di decadenza

za previsto da detto articolo, la vedova ricorrente avrebbe visto irrimediabilmente respinto il proprio ricorso.

Circa la non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* richiama la sentenza n. 85 del 1968, con la quale questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 28 del regio decreto 17 agosto 1935, n. 1765, nella parte in cui, in contrasto con gli artt. 24, primo comma, e 38 della Costituzione, stabiliva che la domanda diretta ad ottenere la rendita doveva essere proposta dai superstiti del lavoratore, deceduto a causa dell'infortunio dopo la liquidazione della rendita per inabilità permanente, entro un mese dalla data della morte.

A parere del giudice *a quo*, le ragioni addotte a sostegno di tale decisione appaiono valide anche in relazione al termine di cui all'art. 122 ora impugnato, in particolare per il richiamo contenuto in quella pronuncia al «turbamento di carattere psicologico ed affettivo che la morte di un congiunto suscita, di norma, nell'ambito della famiglia, con ripercussioni innegabili sull'attività che i superstiti devono svolgere sollecitamente, per salvaguardare i loro interessi patrimoniali, ricollegati all'evento luttuoso; attività che può trovare maggiore difficoltà di espletamento, anche nell'eventuale scarsa conoscenza delle disposizioni legislative e regolamentari da parte dei superstiti».

Come ulteriore motivo di illegittimità della disposizione, il giudice rimettente sottolinea come detto termine decorra dalla data della morte del lavoratore: da un elemento di fatto cioè che prescinde dal riscontro che del decesso sia pervenuta tempestiva notizia agli interessati.

In senso contrario a quanto rilevato, non sembra al giudice *a quo* decisiva la previsione contenuta nel successivo art. 123 dello stesso d.P.R., che impone all'INAIL, nel caso ad esso risulti che i superstiti dell'infortunato non ne fossero informati, di dare loro notizia del decesso, appena venutone a conoscenza, stabilendo che in tali casi il termine di 90 giorni, a pena di decadenza, decorre dal giorno nel quale i superstiti ricevono notizia del decesso.

Motiva infine il giudice rimettente, a confutazione della tesi dell'INAIL, che il termine di novanta giorni non è funzionalmente collegato all'accertamento tempestivo della relazione causale tra l'infortunio o la malattia professionale ed il decesso: oltre infatti alla necessaria valutazione del progresso della scienza medica (che consentirebbe indagini efficienti sul rapporto causale tra evento professionale e decesso anche dopo 90 giorni), occorre tener presente che una cosa è la difficoltà di prova dell'indicato nesso causale da parte del ricorrente superstita, tanto più difficile quanto maggiore sarà il tempo trascorso tra il decesso e l'azione svolta per accertare il nesso, altra cosa è violare, con la previsione di un termine troppo breve, il diritto del ricorrente ad agire giudizialmente e quindi a fornire la prova stessa.

Infine, il Pretore aggiunge che farebbe dubitare della legittimità dell'art. 122 del d.P.R. n. 1024 del 1965 anche la considerazione che tale norma aggiunge, contro ogni ragionevolezza, all'ordinario termine di prescrizione dell'azione diretta al conseguimento della prestazione assicurativa, previsto dall'art. 112 del d.P.R. n. 1124 del 1965 e valevole anche per l'azione di riconoscimento della rendita ai superstiti, un ulteriore termine di decadenza limitato alla sola rendita ai superstiti. Irrazionalità che sarebbe rafforzata ove si consideri che il termine di decadenza di 90 giorni opera soltanto quando già fosse avvenuta in vita la liquidazione della rendita da inabilità permanente, e non anche invece quando la morte sia istantanea e coincidente con l'evento (infortunio o malattia professionale). In quest'ultima ipotesi, infatti, la normativa in vigore prevede soltanto il termine prescrizione, nonostante sia identica, in entrambe le ipotesi, la necessità di un accertamento medico legale in ordine all'idoneità dell'evento professionale a produrre la morte.

2. Si è costituita Passone Dinea, chiedendo che la questione, a seconda dell'interpretazione del quadro normativo che farà propria la Corte, venga ritenuta inammissibile ovvero, in subordine, accolta.

Circa la richiesta pronuncia di inammissibilità, sostiene la parte che la disposizione oggetto del presente giudizio non sarebbe applicabile al caso di specie, giacché tale norma si riferirebbe soltanto agli infortuni sul lavoro, e non anche alle malattie professionali. Secondo tale prospettiva, per giustificare l'applicazione del termine di decadenza in questione anche alle malattie professionali, non sarebbe sufficiente il generico richiamo contenuto nell'art. 131 del medesimo d.P.R. n. 1124 del 1965, il quale prevede che per le malattie professionali si applicano in generale le disposizioni concernenti gli infortuni sul lavoro. A sostegno di questa tesi, la difesa della Passone richiama l'attenzione sull'inciso «salvo le disposizioni speciali contenute nel presente capo», che rivelerebbe l'intenzione del legislatore di dettare disposizioni speciali relativamente alle malattie professionali in agricoltura: non avendo invece nulla disposto quanto alla silicosi, se ne dovrebbe inferire, stante la specialità delle norme che disciplinano il riconoscimento e la attribuzione della rendita per quest'ultima, che non si possa applicare l'art. 122 ai casi di morte per silicosi.

Qualora non si accogliesse detta eccezione, la questione dovrebbe essere accolta, secondo la parte, per le motivazioni già contenute nell'ordinanza di rimessione: motivazioni che sarebbero rafforzate dalle sentenze di questa Corte n. 206 del 1988, n. 544 del 1990 e n. 246 del 1992.

A detti motivi la difesa della Passone aggiunge che, a suo avviso, si riscontrerebbe pure la violazione dell'art. 76 della Costituzione per eccesso di delega del d.P.R. n. 1124 del 1965: la fissazione del termine di

cui all'art. 122 non potrebbe farsi rientrare nel concetto di «modifiche, correzioni ed ampliamenti», né nel concetto di «maggiore speditezza e semplicità delle procedure amministrative», contenuti nell'art. 30 della legge 19 gennaio 1963, n. 15; tanto più che, secondo la delega, le norme delegate non potevano disporre «comunque la diminuzione o il peggioramento delle prestazioni».

3. Si è costituito l'INAIL, concludendo nel senso della inammissibilità o non fondatezza della questione.

A fondamento di tale richiesta, la difesa dell'Istituto sostiene che la norma denunciata, lungi dal contrastare con i parametri costituzionali presi in considerazione dal giudice rimettente, tutelerebbe adeguatamente due esigenze che immediatamente fanno capo rispettivamente all'INAIL ed ai superstiti: quella di mettere l'Istituto in condizione di dare tempestivamente corso al procedimento di accertamento del nesso tra il decesso e la malattia professionale o l'infortunio per i quali l'assicurato, in vita, godeva di rendita, e quella, propria dei superstiti, di conseguire il soddisfacimento di un proprio – e non *in re hereditatis* – diritto alla particolare prestazione previdenziale; e ciò in virtù di quanto disposto dal successivo art. 123, anche ove i superstiti stessi non fossero (o non siano) a conoscenza del decesso del proprio congiunto infortunato o tecnopatico.

A sostegno delle proprie argomentazioni, la difesa dell'INAIL richiama in primo luogo la giurisprudenza costituzionale formata sull'art. 38 della Costituzione, relativo, a suo dire, più all'adeguamento dei mezzi di carattere previdenziale alle esigenze della vita dell'infortunato che alle modalità necessarie a conseguirli (a meno che esse siano tali – e non sarebbe l'ipotesi in questione – da comprometterne il conseguimento): ricorda inoltre come questa Corte ha ritenuto pienamente legittime le regole con cui viene condizionata l'insorgenza di tali diritti, rilevando che la congruità di un termine posto per l'esercizio di un diritto va valutata non solo in rapporto all'interesse di chi ha l'onere di osservarlo, ma anche con riguardo alla funzione assegnata al termine stesso dall'ordinamento giuridico. Tale funzione, nel caso di specie, si identifica sia nel raggiungimento di un equilibrato contemperamento di interessi pubblici ed individuali, che nella realizzazione del principio dell'affidamento.

Infine la difesa dell'INAIL ricorda che sono molte le situazioni soggettive che l'ordinamento sottopone ad un regime di decadenza per il mancato compimento di un breve termine o di un determinato atto, precisando che sarebbe assurdo intendere che l'art. 113 della Costituzione assicuri sempre la tutela giurisdizionale, per affermarne la perpetuità; il che vorrebbe dire proclamare la perennità di ogni diritto soggettivo e l'impossibilità di assoggettarlo a decadenza o prescrizione.

In conclusione, la difesa dell'INAIL ribadisce che la ragionevolezza, idoneità e congruità del termine di novanta giorni di cui all'art. 122 del d.P.R. n. 1124 del 1965, acquista maggiore o migliore connotazione ove si consideri che il successivo art. 123 obbliga l'istituto, se risulta che i superstiti dell'infortunato non erano informati del decesso, di darne loro notizia; e così per essi il termine di novanta giorni decorre dal momento in cui questi sono venuti a conoscenza dell'evento luttuoso.

Considerato in diritto

1. Il Pretore di Udine dubita della legittimità costituzionale dell'art. 122 del d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124 (Testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali), in riferimento agli artt. 3, 24, e 38 della Costituzione, nella parte in cui prevede che debba essere proposta entro il termine decadenziale di novanta giorni dalla data della morte dell'infortunato sul lavoro la domanda dei superstiti per ottenere la rendita nella misura e nei modi stabiliti dall'art. 85 dello stesso d.P.R.

2. L'ordinanza di rimessione richiama la sentenza n. 85 del 1968 con la quale questa Corte dichiarò la illegittimità di analogo termine decadenziale, previsto dal precedente testo unico, in tema di infortuni sul lavoro e di malattie professionali (precisamente l'art. 28 del regio decreto 17 agosto 1935, n. 1765), nella parte in cui stabiliva che la domanda dei superstiti del lavoratore deceduto a causa dell'infortunio doveva essere proposta entro il termine di un mese dalla data della morte. Il Pretore rimettente ritiene anzitutto che le ragioni addotte a sostegno di quella decisione restano valide anche per il termine di novanta giorni, ancora troppo breve, introdotto dal nuovo testo unico (di cui al d.P.R. n. 1124 del 1965). Né varrebbe osservare in contrario, soggiunge il Pretore, che tale termine sarebbe necessario per consentire all'INAIL l'accertamento tempestivo del nesso causale tra infortunio o malattia e il decesso poiché, oltre a considerare che ciò può realizzarsi grazie ai progressi della scienza medica anche a distanza di molto tempo, una cosa è la difficoltà di prova, ed altra cosa è conculcare il diritto del ricorrente di agire giudizialmente; ed in ogni caso l'INAIL non potrà valersi della caducazione anche del termine di novanta giorni, in quanto ogni pregiudizio conseguente al ritardo di azione opererà a livello probatorio solo a carico del ricorrente.

A questo punto l'ordinanza di rimessione espone alcuni argomenti intesi a sostenere l'illegittimità della norma non solo per l'incongruità del termine di novanta giorni, ma anche per la previsione di un qualsiasi termine decadenziale: a) per la irragionevolezza della concorrenza di un tale termine con quello di prescrizione, previsto dall'art. 112 del

d.P.R. n. 1124 del 1965; b) perché la decadenza sarebbe limitata alla sola rendita ai superstiti; e limitata altresì, nell'ambito degli stessi superstiti, alla sola ipotesi che la morte dell'infortunato sopravvenga dopo la liquidazione della rendita permanente all'assicurato.

3. Nel costituirsi in questa sede, la parte del giudizio *a quo* sostiene che: 1) la norma denunziata, che prevede il termine decadenziale sia pure più lungo di quello contenuto nel precedente testo unico, sarebbe viziata per eccesso di delega, dal momento che la norma delegante autorizzava il legislatore a migliorare ed ampliare la precedente disciplina, non a diminuire i diritti delle parti attraverso la reintroduzione di una decadenza già espunta dall'ordinamento in forza della pronuncia costituzionale; 2) che comunque la norma stessa contenente il termine decadenziale sarebbe applicabile solo all'ipotesi di infortunio, e in ogni caso non alle malattie di silicosi ed asbestosi. Queste tesi sono state ampiamente illustrate nelle memorie e nella difesa orale.

Di contro l'INAIL, pure costituitosi, ha contestato tutte le doglianze dell'ordinanza e della parte privata, pregiudizialmente proponendo eccezione di inammissibilità per non avere l'ordinanza spiegato perché il termine di novanta giorni si rivela, in astratto ed in concreto, troppo breve.

4. Nell'esaminare preliminarmente le deduzioni esposte dai soggetti costituiti in questa sede, si appalesa anzitutto l'evidente inconsistenza dell'ultima eccezione di inammissibilità, dal momento che l'ordinanza contiene una più che ampia motivazione circa la rilevanza teorica e pratica dell'incongruità del termine decadenziale, ancorché si sia riportata parzialmente ai motivi addotti dalla sentenza n. 85 del 1968 di questa Corte circa il termine di un mese previsto dal vecchio testo unico.

Inconsistente è anche l'eccezione relativa al preteso eccesso di delega del nuovo testo unico per aver reintrodotta il termine decadenziale, ove si consideri che la citata sentenza n. 85 del 1968, abolitrice del precedente termine di cui all'art. 28 del r.d. 17 agosto 1935, n. 1765, è di data successiva alla delega conferita dal legislatore con l'art. 30 della legge 19 gennaio 1963, n. 15, prorogata con legge 11 marzo 1965, n. 158, la quale fu emanata quindi quando ancora vigeva nell'ordinamento il termine di decadenza precedente.

5. Più complessa è la seconda eccezione sollevata dalla parte privata costituita per contestare il presupposto stesso da cui muove la questione di costituzionalità: e cioè l'applicabilità della norma denunziata (l'art. 122, contenente il termine decadenziale) all'ipotesi delle malattie professionali nell'industria, ed in particolare alla silicosi ed asbestosi.

Ma anche questa eccezione non ha un valido fondamento. Va premesso che, ai sensi dell'art. 131 del testo unico n. 1124 del 1965 «per le

malattie professionali si applicano le disposizioni concernenti gli infortuni sul lavoro, salvo le disposizioni speciali del presente capo»; nel quale capo VII, relativo alle malattie professionali, non si rinviene nessuna norma derogativa alla decadenza prevista dall'art. 122. Né il successivo capo VIII della legge, contenente «Disposizioni speciali per la silicosi e l'asbestosi» comprende norme derogatorie al precedente art. 122, appartenente allo stesso titolo I, relativo alla «Assicurazione infortuni e malattie professionali nell'industria».

Il fatto, poi, che nel titolo II, concernente gli infortuni e le malattie professionali nell'agricoltura, sia stato ripetuto (all'art. 253) che i superstiti «debbono proporre domanda, a pena di decadenza, entro novanta giorni dalla data della morte», conferma il principio previsto per l'industria, e certamente tale conferma non può essere intesa come disposizione derogatoria all'estensione di cui all'art. 131, anche per mancanza di qualsiasi *ratio* dell'eventuale discriminazione fra le malattie dei lavoratori dell'industria e quelle degli agricoltori.

6. Superata quindi l'eccezione di inammissibilità della questione di costituzionalità dell'art. 122 del testo unico n. 1124 del 1965, e ritenuta tale norma, non esorbitante rispetto alla relativa legge delega, applicabile anche in tema di silicosi dei lavoratori dell'industria, deve passarsi ora all'esame dei profili di incostituzionalità esposti dall'ordinanza di rimessione.

Come si è già accennato, il Pretore di Udine, nella prima parte della ordinanza, denuncia l'illegittimità della menzionata norma in quanto contenente un termine di decadenza ancora troppo breve, mentre, nella seconda parte, sostiene l'incostituzionalità di un qualsiasi termine di decadenza sulla materia in esame, in base a tre distinte censure.

Questa seconda prospettazione, per la sua radicalità, va ovviamente affrontata con precedenza sull'altra.

Si denuncia anzitutto l'irragionevolezza della norma dell'art. 122 nel prevedere un termine di decadenza concorrente col termine triennale di prescrizione, previsto dall'art. 112 dello stesso testo unico anche per l'azione di riconoscimento della rendita ai superstiti.

Questa prima censura è infondata.

Si ritiene nella prevalente dottrina e giurisprudenza che l'istituto della decadenza e quello della prescrizione, anche se simili per diversi aspetti, assolvono a funzioni diverse: il primo alla necessità obiettiva che particolari atti siano compiuti in un ristretto tempo, specie nell'interesse di altri soggetti, e quindi a prescindere dalle circostanze soggettive di chi deve compiere quegli atti; il secondo alla funzione più generale della certezza dei rapporti, nel presumere legalmente l'abbandono del diritto in base alla protratta inerzia del titolare, non dovuta a cause che giustifichino la sospensione o l'interruzione.

Del resto va constatato che il legislatore, non solo ha distintamente disciplinato entrambi gli istituti (rispettivamente negli artt. 2934-2963 e negli artt. 2964-2969 del codice civile), ma in concreto ha previsto più volte – per lo stesso diritto – la concorrenza di termini decadenziali e di prescrizione (es. artt. 1495, 1497, 1667 del codice civile), come effetto dell'evidente presupposto che diverse sono le funzioni cui assolvono i due istituti.

7. Anche nella materia che viene qui in esame, da un lato l'art. 122 prevede uno dei numerosi termini di decadenza che il testo unico contempla allo scopo di rendere spedito ed efficace il procedimento amministrativo necessario per accertare gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, nonché per liquidare le dovute prestazioni economiche; d'altro canto l'art. 112 prevede un termine di prescrizione, contenuto nello stesso capo della legge, per non lasciare aperta *sine die*, salvo cause di sospensione o interruzione, la possibilità di esercitare l'azione diretta a conseguire le prestazioni.

La previsione di detto termine di decadenza e la sua concorrenza con quello di prescrizione appaiono non irragionevoli, in quanto giustificati sia dalle diverse funzioni dagli stessi assolte, sia dalla considerazione che una materia come quella in esame conserva in parte la logica assicurativa risarcitoria, con conseguente bilanciamento dei rispettivi interessi (oltre che di quello generale alla certezza dei rapporti) dei due soggetti coinvolti; e cioè, sia dell'ente erogatore ad un ordinato e sollecito svolgersi del procedimento mediante la rapida conoscenza delle persone legittimate ad una verifica del nesso eziologico e delle altre condizioni della pretesa, sia l'interesse dei superstiti alla notizia del decesso ed al tempestivo avvio della pratica di accertamento e liquidazione. Anche in relazione all'onere della prova, il vigente testo unico lo ripartisce equilibratamente fra l'Istituto e le parti private (artt. 52, 54, 104 e 105), per cui l'eccessivo ritardo nuoce all'uno e all'altro dei soggetti del rapporto.

8. Nell'ordinanza di rimessione si lamenta poi una duplice disparità di trattamento, nel senso che il termine di decadenza di cui all'art. 122 per un verso sarebbe «limitato alla sola rendita ai superstiti», e per altro verso opererebbe «solo quando la morte sia conseguenza dell'infortunio o della malattia professionale dopo il riconoscimento da parte dell'INAIL».

Il primo rilievo è infondato poiché termini di decadenza sono previsti anche per il diretto assicurato (come quelli di cui agli artt. 52 e 53 del citato testo unico). Anche il secondo rilievo viene smentito dal successivo art. 123 che, negli altri casi (morte dell'assicurato nel corso del procedimento presso l'istituto), pone a carico di quest'ultimo l'obbligo di «dare notizie del decesso ai superstiti, agli effetti dell'eventuale ap-

plicazione dell'articolo precedente», e quindi per far proporre la domanda entro lo stesso termine di decadenza.

9. Se allora un termine di decadenza per la domanda dei superstiti ad ottenere la rendita, nella misura e nei modi previsti dall'art. 85 del testo unico citato, non appare irragionevole né determina un diverso trattamento di situazioni omogenee, resta da esaminare se la misura del termine stesso sia logicamente congrua rispetto al diritto da esercitare.

Si è già ricordato che l'art. 28 del testo unico del 1935 fissava tale termine in un mese dalla data della morte dell'assicurato, ma questa Corte (con la richiamata sentenza n. 85 del 1968) dichiarò incostituzionale detta norma, considerato il turbamento psicologico dei superstiti, gli impegni ricollegati all'evento luttuoso, l'eventuale scarsa conoscenza delle norme, nonché la decorrenza del termine dalla data della morte del lavoratore.

L'art. 122 del nuovo testo unico del 1965, ampliando il predetto termine a novanta giorni, ha svuotato di forza persuasiva le due prime considerazioni sulle quali la citata sentenza fondò la sua pronuncia, ma non può dirsi lo stesso per le altre due considerazioni.

È vero che nell'art. 123 si prescrive che per le ipotesi ivi previste l'istituto assicuratore deve dare notizie del decesso ai superstiti e che il termine di cui all'articolo precedente decorre dal giorno nel quale i superstiti sono venuti a conoscenza del decesso; ma per la diversa ipotesi disciplinata dall'art. 122 resta espressamente stabilito che il termine decadenziale decorre dalla data della morte, né si pone a carico dell'istituto l'onere di avvertire i superstiti dell'esistenza di detto termine.

Per rendere quindi anche la norma in questione coerente sia a quella del successivo art. 123, sia ai principi costituzionali che giustificano la pronuncia di illegittimità del precedente sistema normativo, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 122 nella parte in cui non prevede che l'Istituto assicuratore, nel caso di decesso del lavoratore, debba avvertire i superstiti della loro possibilità di proporre domanda per la rendita nel termine decadenziale di novanta giorni dalla data della comunicazione stessa.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 122 del d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124 (Testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali) nella parte in cui non prevede che l'Istituto assicuratore, nel caso di decesso dell'assicurato, debba avvertire i superstiti della loro facoltà di

proporre domanda per la rendita nella misura e nei modi previsti dall'art. 85 nel termine decadenziale di novanta giorni decorrenti dalla data dell'avvenuta comunicazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 gennaio 1994.

Francesco Paolo CASAVOLA, Presidente

Fernando SANTOSUOSSO, Redattore

Depositata in cancelleria il 3 febbraio 1994.

Finito di stampare
nel mese di maggio 2018
dalla Tipografia O.GRA.RO.
Vicolo dei Tabacchi, 1 - Roma

Ediesse

«**U**na tappa storica nella vita di un popolo, che si proietta nell'avvenire come un progresso». Così nel 1946 Giuseppe Di Vittorio si augurava dovesse diventare la Carta Costituzionale, «fondata sul lavoro», che due anni dopo, a conclusione dei lavori della Costituente, sarebbe entrata in vigore il 1° gennaio 1948. E di fronte al dramma della disoccupazione aggiungeva: «[...] La Confederazione generale del lavoro non chiede allo Stato sussidi, ma chiede che si creino condizioni tali da dare lavoro ai disoccupati». A distanza di settant'anni, di fronte a uno scenario cupo per l'occupazione, la cui precarietà si esprime in un'articolazione infinita di modelli contrattuali, incontrollati e incontrollabili, che minano il rispetto della dignità della persona umana, di ogni singolo lavoratore, è legittimo chiedersi quale forza abbiano ancora quelle disposizioni volute dai Costituenti, quanto siano state attuate e, all'estremo, se siano davvero attuabili. Insomma, se anche i giovani *millennials* possano davvero dire, come l'umile Mugnaio di Sans-Souci: c'è un giudice a Berlino.

Bianca Di Giovanni, laureata in Lingue e letterature straniere, giornalista de *l'Unità*, redattrice esperta di economia, ha già pubblicato per l'Inca Cgil il libro *Fermo immagine sul Patronato* (Edit Coop, 2015). Attualmente collabora con diverse testate, tra cui *Huffington Post*.

