

Principio di eguaglianza formale e sostanziale

IL PRINCIPIO D'EGUAGLIANZA SOSTANZIALE

Articolo 3.2 Cost.

È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese

- **Diritti sociali** come diritti degli ineguali dal «bisogno» il cui soddisfacimento è pre-condizione indispensabile per l'effettivo esercizio dei diritti civili e politici
- **Dallo Stato liberale** in cui tali diritti erano affidati a iniziative private filantropiche o solidaristiche **allo Stato sociale** in cui la Repubblica si fa carico dei diritti sociali garantendone i «livelli essenziali» su tutto il territorio nazionale (art. 117.2.m) Cost.)

Principio di eguaglianza formale e sostanziale

- **I diritti sociali «costano»** per cui variano in base al confine tra pubblico e privato e alla risorse loro destinate nelle politiche di bilancio
 - dalla sentenze c.d. sfonda-bilancio della Corte costituzionale alla successiva attenzione alla sostenibilità economica delle garanzie costituzionali
 - salvo prestazioni indispensabili perché *«è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione»* (C. cost. 275/2016 sul diritto allo studio degli studenti disabili)

29

Principio di eguaglianza formale e sostanziale

- Il trattamento costituzionale a favore di taluni gruppi o categorie sociali ed economiche
 - **lavoratori**: subordinati (art. 36), minori e donne (art. 37)
 - **disabili** al lavoro e **minorati** che «hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale» (art. 38.3 Cost.)
 - **non abbienti**: diritto d'azione e difesa (art. 24.3); progressività sistema tributario (art. 53.2); se capaci e meritevoli diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi (art. 34.2)
 - **famiglie** numerose (art. 31.1) e **figli** nati fuori dal matrimonio (art. 30.3.)
 - piccola e media **proprietà coltivatrice** (art. 44.1) e **artigiani** (art. 45.2)

30

Principio di eguaglianza formale e sostanziale

I DIRITTI SOCIALI

- Diritto al **lavoro** (art. 4 e 35 ss. Cost.)
- Diritto alla **salute** (art. 32 Cost.)
- Diritto all'**assistenza e previdenza sociale** (art. 38 Cost.)
- Diritto a **istruzione e assistenza scolastica** (artt. 33 e 34 Cost.)

31

Principio di eguaglianza formale e sostanziale

IL DIRITTO SOCIALE ALLA SALUTE

Articolo 32.1 Cost.

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

- **A livello legislativo** potestà concorrente (art. 117.3 Cost.), ma lo Stato: detta «principi di coordinamento della finanza pubblica» (art. 119.2 Cost.); garantisce livelli essenziali di prestazioni (LEA) anche tramite potere sostitutivo (art. 120.2 Cost.); interviene in caso di emergenze sanitarie
- **A livello amministrativo** dal sistema mutualistico basato sugli enti di categoria al Servizio sanitario nazionale (l. 833/1978) a livello statale, regionale, locale (ASL, AUSL), di base (d.lgs. 229/1999)

32

Principio di eguaglianza formale e sostanziale

Caratteristiche del Servizio Sanitario Nazionale

- **Principio di globalità**: eroga ogni trattamento sanitario
 - scientificamente testato: casi Di Bella e Stamina
 - rimborso cure all'estero perché altamente specialistiche o non ottenibili in modo adeguato o tempestivo
- **Principio di universalità**: a tutti, e non solo a indigenti o lavoratori coperti dalla previdenza sociale
- **Principio d'eguaglianza**: senza distinzioni di censo o reddito
- In modo **gratuito** (indigenti) o **semigratuito** (ticket in base al reddito) e allo stesso costo (standard)
 - indigenti: non poveri, ma quanti non si possono permettere il costo della cura (farmaci salva vita, protesi)
 - specie cure **necessarie** perché c'è un "nucleo irriducibile del diritto alla salute» che prevale sulle risorse finanziarie

Principio di eguaglianza formale e sostanziale

I DIRITTI ALLA SICUREZZA SOCIALE (artt. 38 Cost. e 34 CDFUE)

- Il **sistema di sicurezza sociale** non più e non solo come un tempo affidato ai **privati**: «L'assistenza privata è libera» (art. 38.5 Cost.)
 - Opere pie e di beneficenza, enti mutualistici, fratellanze, Terzo Settore...
- ...ma di competenza **pubblica**: «Ai compiti previsti in questo articolo provvedono organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato» (art. 38.4 Cost.)
 - INPS (lavoratori privati ed autonomi); INPDAP (dipendenti P.A.); INAIL (assicurazione contro infortuni sul lavoro e malattie professionali) ENASARCO (Agenti di commercio)
 - competenza statale, regionale e, soprattutto, locale (art. 128 d.lgs. 112/1998)

Principio di eguaglianza formale e sostanziale

- **Diritti soggettivi perfetto dei cittadini** – e dei lavoratori immigrati in nome della loro pari dignità sociale (artt. 2 e 3 Cost.) – alla **assistenza** (art. 38.1 Cost.) **e previdenza sociale** (art. 38.2 Cost.)

Assistenza sociale	Diversità	Previdenza sociale
tutti	soggettivo	lavoratori
inabili al lavoro e sprovvisti dei mezzi necessari per vivere	presupposti	infortunio, malattia, invalidità, vecchiaia e disoccupazione involontaria
mezzi necessari per vivere	Prestazioni	mezzi adeguati alle sue esigenze di vita
a carico dello Stato	Finanziamento	In parte contributi versati dai lavoratori e dai datori di lavoro, in parte a carico dello Stato

IL DIRITTO ALL'ASSISTENZA SOCIALE

Articolo 38.1 Cost.

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

Art. 34.3 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea

Al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto comunitario e le legislazioni e prassi nazionali

- **Diritto soggettivo perfetto** verso lo Stato da parte di chi è
 - a) **inabile al lavoro** per condizioni psico-fisiche
 - b) **sprovvisto dei mezzi per vivere** perché con redditi inferiori ad un limite previsto

Principio di eguaglianza formale e sostanziale

- Diritto al **mantenimento e all'assistenza sociale dello Stato** quale espressione del principio di solidarietà sociale (art. 2 Cost.)
 - potestà legislativa regionale esclusiva, salvo livelli essenziali minimi garantiti dallo Stato sull'intero territorio (art. 117.2 lett. m) Cost.)
- **Forme di intervento** per garantire “il bisogno minimo vitale”
 - Attività formative e di avviamento professionale
 - INPS: assegno sociali (503€ a chi ha almeno 67 anni privo di reddito adeguato); integrazioni delle pensioni di vecchiaia al trattamento minimo; pensioni d'inabilità; assegno d'inclusione (ADI) (prima reddito di cittadinanza) e Supporto per la Formazione e Lavoro (SFL)
 - Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB)
 - Comuni: servizi sociali

Principio di eguaglianza formale e sostanziale

L'assistenza sociale privata

Articolo 38.5 Cost.

L'assistenza privata è libera

- Compresenza di pubblico e privato nell'assistenza sociale
- Deficit finanziario statale ed intervento integrativo dei privati a fini di lucro o di solidarietà sociale
- Le convenzioni con le associazioni *no profit*: il sistema integrato di interventi e servizi sociali (art. 1.5 l. 328/2000)
 - associazioni di volontariato (l. 266/1991), cooperative di solidarietà sociale (l. 381/1991), organizzazioni non lucrative di solidarietà sociale (d.lgs. 460/1997), associazioni di promozione sociale (l. 383/2000; imprese sociali (d.lgs. 155/2006)

Principio di eguaglianza formale e sostanziale

L'assistenza sociale a disabili e minorati

Art. 38.3 Cost.

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

Art. 26 CDFUE

L'Unione riconosce e rispetta il diritto dei disabili di beneficiare di misure intese a garantirne l'autonomia, l'inserimento sociale e professionale e la partecipazione alla vita della comunità.

- La Repubblica deve garantire «il pieno rispetto della dignità umana e i diritti di libertà e di autonomia della persona handicappata» e promuoverne «la piena integrazione nella famiglia, nella scuola, nel lavoro e nella società» (art. 1 l. 104/1992)
- provvidenze (l. 118/1971); voto (l. 15/1991); lavoro (l. 68/1999); diritti, assistenza (familiare) ed integrazione sociale (l. 104/1992); sostegno scolastico (l. 104/1992; inderogabile: C. cost. 80/2010);

Principio di eguaglianza formale e sostanziale

IL DIRITTO ALLA PREVIDENZA SOCIALE

Articolo 38.2 Cost.

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

Art. 34.3 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea

1. L'Unione riconosce e rispetta il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sociali che assicurano protezione in casi quali la maternità, la malattia, gli infortuni sul lavoro, la dipendenza o la vecchiaia, oltre che in caso di perdita del posto di lavoro, secondo le modalità stabilite dal diritto comunitario e le legislazioni e prassi nazionali.
2. Ogni individuo che risieda o si sposti legalmente all'interno dell'Unione ha diritto alle prestazioni di sicurezza sociale e ai benefici sociali conformemente al diritto comunitario e alle legislazioni e prassi nazionali.

Principio di eguaglianza formale e sostanziale

- Diritto dei **solli lavoratori** quando non possono più lavorare, collegato al diritto ad una retribuzione sufficiente (art. 36.1 Cost.)
- La **previdenza sociale** come onere assicurativo per far fronte alle necessità future posto a carico
 - del datore di lavoro e del lavoratore, subordinato o autonomo: differenza tra lordo e netto (c.d. cuneo fiscale)
 - talora anche dello Stato: fiscalizzazione oneri sociali per integrare gli insufficienti contributi privati o stimolare le aziende ad assumere

41

Principio di eguaglianza formale e sostanziale

- Prestazioni erogate o secondo quanto versato (mutualità; metodo contributivo) o no (corrispettività: metodo retributivo dal 1995)
 - **vecchiaia** (INPS: 67 anni + almeno 20 di contributi versati); pensioni di reversibilità ai superstiti; trattamento fine rapporto
 - **anzianità (c.d. pensione anticipata)**: dopo «riforma Fornero» 42 anni e 10 mesi, tranne anticipo (APE sociale) per chi svolge lavori usuranti (63 anni e 5 mesi + 36 di contributi versati)
 - ✓ **pensione anticipata flessibile**: quota 103 (62 anni + 41 contributi)
 - **Invalidità permanente**: INPS-INAIL pensioni e assegni di invalidità ai cittadini mutilati e invalidi civili (anche a stranieri regolari: C. cost. 187/2010); assegni di accompagnamento;

Principio di eguaglianza formale e sostanziale

- **malattia**: indennità di malattia
- **infortuni sul lavoro e malattie professionali**
- **disoccupazione involontaria**: Nuova assicurazione sociale per l'impiego (NASpI) fino a 24 mesi; assegno di disoccupazione); indennità di maternità; cassa integrazione (ordinaria, straordinaria, in deroga)

Principio di eguaglianza formale e sostanziale

- **La crisi del sistema assistenziale e previdenziale**

- innalzamento età pensioni di anzianità (C. cost. 416/1999)
- forme previdenziali complementari sotto la vigilanza della COVIP (C. cost. 427/1990; 393/2000)
 - fondi pensione negoziali; fondi pensione aperti; piani individuali pensionistici di tipo assicurativo

Principio di eguaglianza formale e sostanziale

IL DIRITTO SOCIALE ALL'ISTRUZIONE

(artt. 34 Cost.; 2 I Protocollo CEDU; 14 CDFUE)

- **Diritto sociale all'istruzione**

- perché «la Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica» (art. 9 Cost.)
- ai fini del pieno sviluppo della personalità (art. 2 Cost.) e del pluralismo di una società democratica (art. 1 Cost.)

- La **libertà di accesso** al sistema scolastico: “la scuola è aperta a tutti” (art. 34.1 Cost.)

- in senso sostanziale: libertà effettiva di scegliere la scuola
 - lavoratori studenti
 - detrazioni fiscali o buono scuola
 - la legittimità del numero chiuso dei corsi di laurea universitari (C. cost. 383/1998; C.EDU 2.4.2013 Tarantino c. Italia)

Principio di eguaglianza formale e sostanziale

- “L’istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, è **obbligatoria** [oggi 12 anni] **e gratuita**” (art. 34.2 Cost.)
 - sanzioni contro abbandono scolastico
 - gratuità totale o parziale dei libri di testo; assenza tasse scolastiche

L'assistenza scolastica

Articolo 34 Cost.

3. I **capaci e meritevoli**, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi

4. La Repubblica **rende effettivo questo diritto** con borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze che devono essere attribuite per concorso.

- Forme di intervento: insegnanti di sostegno; borse di studio; presalari, eventualmente spese di trasporto; esonero tasse universitarie
- Competenza
 - legislativa concorrente assistenza scolastica (art. 117.3 Cost.)
 - amministrativa a partire dai Comuni, secondo il principio di sussidiarietà (ERSU)

Principio di eguaglianza formale e sostanziale

Il sistema nazionale d'istruzione

- Carattere pluralista e misto del **sistema nazionale d'istruzione** basato sulle «**norme generale sull'istruzione**» stabilite per legge statale (artt. 33.2 e 117.2.n) Cost.) e costituito da
 - **SCUOLA STATALE** che la Repubblica “istituisce (...) per tutti gli ordini e gradi (art. 33.2 Cost.)
 - autonomia amministrativa e organizzativa (art. 117.3 Cost.), in particolare degli ordinamenti di «istituzioni di alta cultura, università e accademie» (art. 33.6 Cost.)
 - **SCUOLE PARITARIE PRIVATE (di tendenza o commerciali) E DEGLI ENTI LOCALI (ad es. asili nido) (libertà della scuola):**

48

Principio di eguaglianza formale e sostanziale

Il diritto d'istruzione: le scuole non statali

- Il **diritto di “enti e privati (...) di istituire scuole e istituti di educazione, senza oneri per lo Stato”** (art. 33.3 Cost.) (libertà della scuola)
 - libertà di ricerca scientifica (art. 33.1 Cost.)
 - diritto-dovere dei genitori d'istruire i figli (art. 30.1 Cost.)
 - libertà d'iniziativa economica (art. 41 Cost.)
 - principio di sussidiarietà orizzontale (art. 118.4 Cost.)
- Scuole non statali **paritarie** o **non paritarie**
 - “la legge, nel fissare i diritti e gli obblighi delle scuole non statali che chiedono la parità, deve assicurare ad esse piena libertà e ai loro alunni un trattamento scolastico equipollente a quello degli alunni delle scuole statali” (art. 33.4 Cost.)
 - il finanziamento diretto e indiretto delle scuole paritarie (l. 62/2000), benché debbano essere «senza oneri per lo Stato»

49

Principio di eguaglianza formale e sostanziale

IL DIRITTO ALL'AMBIENTE

Articolo 9.2 Cost. (ante l. cost. 1/2022)

[La Repubblica] tutela il paesaggio
e il patrimonio storico e artistico della Nazione

- In origine la Costituzione non si riferiva all'ambiente a causa di un'economia prevalentemente agricola in cui il problema della sua tutela ovviamente non si poneva
- Piuttosto menzione del «paesaggio» secondo una concezione estetica tesa a salvaguardare l'equilibrio tra natura e opera dell'uomo

50

Principio di eguaglianza formale e sostanziale

- La tutela dell'ambiente si afferma con il processo d'industrializzazione degli anni '60 come protezione dell'ecosistema dall'inquinamento da cui dipende la nostra salute grazie alla **giurisprudenza** di
 - **Corte UE** come fattore di unificazione dei mercati
 - **Corte costituzionale** per cui l'ambiente è «un bene primario e valore assoluto costituzionalmente garantito alla collettività»
 - ✓ Paesaggio è il luogo in cui si vive (art. 9.2)
 - ✓ Diritto alla salute quale diritto ad un ambiente salubre (art. 32)
 - diritto inviolabile all'ambiente (art. 2)
 - tutela dell'ambiente come limite all'iniziativa economica privata (art. 41) e alla proprietà privata (art. 42) in forza rispettivamente dei suoi fini sociali e della sua funzione sociale

Principio di eguaglianza formale e sostanziale

- Leggi contro inquinamento: **atmosferico** (l. 615/1966; art. 101 ss. d.p.r. 616/1977; d.p.r. 203/1988); **acustico** (l. 447/1995); **idrico** (l. 125/1971; v. ora d.lgs. 152/2006)
- Leggi settoriali su **uso fertilizzanti** (l. 748/1984; v. ora d.lgs. 75/2010), **eutrofizzazione** (l. 7/1986) e **tutela del suolo** (l. 183/1989; v. ora d.lgs. 152/2006)
- Istituzione del Ministero dell’Ambiente (art. 1.2 l. 349/1986)

Principio di eguaglianza formale e sostanziale

- Primo formale riconoscimento con la **riforma del Titolo V**
 - lo Stato ha potestà legislativa esclusiva su «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» (art. 117.2.s) Cost.)
 - Stato e Regioni hanno potestà legislativa concorrente su «governo del territorio» e «valorizzazione dei beni culturali e ambientali» (art. 117.3 Cost.)
- Per la Corte costituzionale l'ambiente, per le sue molteplici implicazioni, “non [poteva] ritenersi propriamente una «materia» ma [era] da considerarsi un «valore» costituzionalmente protetto”, di natura trasversale che consentiva allo Stato, in nome della sua tutela unitaria, di “dettare *standards* di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale anche incidenti sulle competenze legislative regionali ex art. 117 della Costituzione” esclusive e concorrenti (536/2002)

Principio di eguaglianza formale e sostanziale

LA RIFORMA COSTITUZIONALE DEL 2022 (l. cost. 1/2022)

Art. 9.3

[La Repubblica] tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali.

Art. 41.2

[L'iniziativa economica privata] non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, *all'ambiente*, alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana.

- Le molteplici dimensioni del diritto all'ambiente
 - Diritto all'ambiente salubre
 - Diritto di accesso alle informazioni in materia ambientale
 - Diritto al risarcimento del danno ambientale
 - Diritti delle associazioni ambientaliste
 - Diritto all'educazione ambientale

54

Principio di eguaglianza formale e sostanziale

I NUOVI DIRITTI SOCIALI EX ART. 2 COST.

- **Diritto all'abitazione** tratto dalla libertà di domicilio
- **Diritto ai trasporti pubblici** tratto dalla libertà di circolazione
- **Diritto all'acqua** come bene pubblico entro certi limiti gestito da privati
- **Diritto di accesso ad Internet** in nome della cittadinanza digitale (*digito ergo sum*)
 - diritto individuale ex artt. 15 e 21 Cost.
 - diritto sociale ad infrastrutture che realizzino il servizio universale della banda larga per superare l'attuale *digital e cultural divide*