

## Introduzione

---

Qualche anno fa Domenico Pulitanò sollevava un quesito che appare, oggi, ancora più attuale<sup>1</sup>: il *welfare* o sue porzioni d'intervento possono essere oggetto di tutela penale?

Con questa domanda, introduciamo la questione di fondo di questo libro.

Secondo l'autorevole studioso la risposta «richiede un discorso più articolato di un semplice sì o no»<sup>2</sup>.

Per comprendere appieno il senso e la portata della questione bisogna considerare la centralità dei sistemi di *welfare* nell'organizzazione degli Stati contemporanei.

In una forma o nell'altra, essi sono presenti in ogni società avanzata, costituendo uno strumento fondamentale per rendere più sostenibile, da un punto di vista sociale e politico, il libero mercato. Il *Welfare State*, pur nelle sue diverse possibili espressioni, è chiamato a gestire le incertezze, le insicurezze, le iniquità, le disfunzioni tipiche delle economie capitaliste, attraverso dei contrappesi volti a contenere le loro dinamiche antisociali<sup>3</sup>.

Aderendo ad una impostazione teorica diffusa nelle scienze sociali, può sostenersi che il *Welfare State* sia uno Stato che interviene deliberatamente nella materia economica per modificare le forze del mercato e le sue dinamiche endogene, al fine di perseguire alcuni scopi sociali fondamentali, quali: 1) la lotta alla povertà, attraverso programmi che costituiscano una sorta di rete di sicurezza per gli individui e le famiglie che versino in stato di indigenza; 2) la protezione contro i rischi sociali (ad esempio disoccupazione, vecchiaia, malattia) e le loro conseguenze avverse; 3) la promozione dell'uguaglianza e delle pari opportunità e del benessere individuale e sociale, garantendo che a tutti i cittadini siano offerti servizi, secondo i migliori *standard* disponibili,

---

<sup>1</sup> *Welfare e diritto penale. Variazioni su un tema di Garland*, in *Criminalia*, 2016, 77 ss., 87 ss.

<sup>2</sup> D. PULITANÒ, *Welfare e diritto penale*, cit., 87.

<sup>3</sup> D. GARLAND, *Welfare State sotto assedio*, in *Criminalia*, 2016, 63 ss. Sulle origini e l'evoluzione dello Stato sociale, v. l'ampia indagine di G.A. RITTER, *Storia dello Stato sociale*, trad. it., 2ª ed., Bari, 1999, *passim*; v. pure J. ALBER, *Dalla carità allo Stato sociale*, trad. it., Bologna, 1986, *passim*; utili riferimenti anche in P. FLORA, A.J. HEIDENHEIMER, a cura di, *Lo sviluppo del welfare state in Europa e in America*, trad. it., Bologna, 1983, 25 ss., 55 ss.; più di recente, F. CONTI, G. SILEI, *Breve storia dello Stato sociale*, 5ª ed., Roma, 2018, *passim*.

in ambiti consensualmente definiti<sup>4</sup>. Si tratta di finalità complementari, che si integrano tra di loro e che in parte vengono a sovrapporsi<sup>5</sup>; si tratta, inoltre, di obiettivi le cui modalità di perseguimento possono notevolmente variare nel tempo e nello spazio, essendo influenzati dalle condizioni socio-economiche di un Paese, dalle sue tradizioni politiche e culturali<sup>6</sup>.

Se, da un lato, i sistemi di *welfare* sono dei dispositivi istituzionalizzati volti a rendere sostenibili i moderni processi economici, da un altro lato, essi stessi generano dei problemi di sostenibilità a causa dei loro costi elevati.

Come noto, la fragilità e la crisi dei sistemi di protezione sociale sono emerse soprattutto sul fronte della sfida di adattamento a scenari economici nuovi, che hanno determinato un vero e proprio cambio di paradigma sia a livello sociale che politico: si allude ai processi di globalizzazione, alla crisi delle sovranità nazionali, alla smaterializzazione e finanziarizzazione dell'economia, alla flessibilizzazione del mercato del lavoro, all'invecchiamento della popolazione, alle migrazioni di massa, all'instabilità familiare e alla riduzione delle capacità di protezione sociale delle famiglie, etc.<sup>7</sup>.

Si tratta di forze concentriche che hanno travolto i sistemi di *welfare*, i quali non riescono a garantire una risposta adeguata alle nuove esigenze socio-economiche<sup>8</sup>. Dimodoché, nuove fasce della popolazione sono sempre

<sup>4</sup> Si tratta della definizione di *Welfare State* proposta da A. BRIGGS, *The Welfare State in Historical Perspective*, in *Archives of European Sociology*, 2/1961, 228. Cfr. anche C. SARACENO, *Il welfare. Modelli e dilemmi della cittadinanza sociale*, Bologna, 2013, 13 ss.; C. RANCI, E. PAVOLINI, *Le politiche del welfare*, Bologna, 2015, 19 ss.

<sup>5</sup> È evidente, ad esempio, come gli interventi predisposti per il perseguimento del primo obiettivo (assistenza agli indigenti) si riflettano positivamente sul terzo (promozione dell'uguaglianza); sotto altro versante, l'obiettivo «esplicito» della promozione dell'uguaglianza può essere perseguito – così come in effetti avviene in molti Paesi europei – anche mediante forme di protezione contro i rischi sociali (secondo obiettivo) accessibili su base universalistica (si pensi al nostro Servizio sanitario nazionale). Sul punto, v. C. RANCI, E. PAVOLINI, *Le politiche del welfare*, cit., 20.

<sup>6</sup> Le finalità del *welfare*, come noto, possono essere perseguite in via diretta mediante l'erogazione di prestazioni sociali (ad es., erogazione di pensioni o di sussidi di natura monetaria; offerta di servizi sociali, sanitari, educativi; produzione e distribuzione di beni fondamentali) o in via indiretta tramite interventi di regolazione dell'economia e del mercato del lavoro, agevolazioni fiscali, la promozione di servizi di *welfare* offerti da soggetti privati. Rileva, dunque, una serie variegata di azioni pubbliche. Quanto alle modalità di finanziamento, gli interventi possono basarsi sul principio contributivo-assicurativo (c.d. modello bismarckiano) o sull'azione finanziaria diretta dello Stato (c.d. modello Beveridgiano). Una forma di finanziamento non esclude l'altra, anzi è abbastanza frequente il ricorso a sistemi "misti" che prevedono entrambe le forme di finanziamento. Sulla distinzione fra i due modelli, v. ad es. C. SARACENO, *Il welfare*, cit., 27 ss., che, tra l'altro, ricorda come il modello bismarckiano sia quello più diffuso in Europa, specie in relazione agli istituti lavorativi classici, come pensioni, indennità di disoccupazione, di infortunio, etc.

<sup>7</sup> D. GARLAND, *Welfare State sotto assedio*, cit., 72 ss.

<sup>8</sup> Sul tema, v. ad es. i contributi raccolti in P. TAYLOR-GOOPY, ed., *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*, Oxford, 2004; ID., *The Double Crisis of the Welfare State and What We Can Do About It*, Basingstoke, 2013, *passim*; N.

più vulnerabili: gli interventi consolidati del *welfare* perdono efficacia e richiederebbero una ricalibratura sulla base delle nuove istanze. Riconfigurazione che appare davvero complicata in una fase storica, come quella degli ultimi anni, connotata da forti restrizioni nella spesa pubblica e da una perdurante crisi fiscale<sup>9</sup>. Senza considerare gli effetti sul piano socio-economico – purtroppo già in atto, ma con conseguenze del tutto comprensibili solo a medio-lungo termine – derivanti dalla tuttora in corso emergenza sanitaria da coronavirus, che sta dimostrando, laddove non si fosse già compreso, l'indispensabilità per ogni Stato moderno di un *Welfare State* efficiente<sup>10</sup>.

Dinanzi alla complessità dello scenario evocato, chiedersi se il *welfare* «sia esso stesso un problema di tutela penale»<sup>11</sup> è, allora, una questione cui non si può sfuggire.

È chiaro che gli interessi coinvolti sono interessi delle persone (salute, sicurezza, etc.) che per essere soddisfatti richiedono risorse. Pulitanò, a tal proposito, osserva come il «bisogno dell'attivarsi di risorse» implichi l'attivarsi di quei soggetti a cui sono attribuiti i poteri e la responsabilità per l'avvio e/o la gestione di programmi di predisposizione e impiego delle stesse. Alla definizione dello «*statuto penale*» di tali soggetti concorrono norme penali di diversa natura; «norme che configurano delitti comuni come l'associazione per delinquere, la corruzione attiva, la truffa, o reati propri di pubblici ufficiali come concussione, corruzione passiva, abuso d'ufficio»<sup>12</sup>. Fin qui – come osserva lo stesso Pulitanò – si tratterebbe di una «tutela indiretta», che emergerebbe «sul piano della legalità generale»<sup>13</sup>. Quanto a contenuti o profili specifici di *welfare* – prosegue l'A. – la possibile declinazione penalistica s'incentra sulla responsabilità di garanti, «per inadempimenti di doveri tipici di attivarsi e per conseguenze penalmente rilevanti della mancata o scorretta attivazione»: si tratta, in sintesi, di questioni di gestione del rischio e prima ancora di individuazione e valutazione dei rischi, a cui sono chiamati sia soggetti pubblici che privati (ad esempio, protezione civile, sanità, produzione di beni e servizi da parte delle imprese); aspetti sui quali il diritto penale interviene attraverso lo schema della responsabilità omissiva e colposa<sup>14</sup>.

L'ipotesi di questo libro è che questo ragionamento possa spingersi anco-

---

ELLISON, *The Transformation of Welfare State?*, London, New York, 2006, 1 ss., 48 ss. e *passim*. V. pure C. SARACENO, *Il welfare*, cit., 13 ss.; un quadro d'insieme assai denso anche in C. RANCI, E. PAVOLINI, *Le politiche del welfare*, cit., 75 ss. Ulteriori riferimenti *infra*, cap. I, par. 4.2.

<sup>9</sup> C. RANCI, E. PAVOLINI, *Le politiche del welfare*, cit., 81.

<sup>10</sup> Per una prima lettura “a caldo” dell'impatto dell'emergenza sanitaria da coronavirus sul nostro sistema di protezione sociale, v. M. CINELLI, *Il welfare al tempo della pandemia. Note a margine, pensando al dopo*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2020, 301 ss.; S. RENGHA, *La sicurezza sociale alla prova di stress*, *ivi*, 319 ss.

<sup>11</sup> D. PULITANÒ, *Welfare e diritto penale*, cit., 87.

<sup>12</sup> D. PULITANÒ, *Welfare e diritto penale*, cit., 87-88.

<sup>13</sup> D. PULITANÒ, *Welfare e diritto penale*, cit., 88.

<sup>14</sup> D. PULITANÒ, *Welfare e diritto penale*, cit., 88.

ra oltre: che, in particolare, nel nostro sistema penale sia possibile individuare ambiti di disciplina che tutelano profili del *welfare* in maniera persino più diretta anche rispetto al paradigma del *risk management* sopra evocato.

Proprio sullo schema della responsabilità omissiva è stato costruito un settore del diritto penale, poco praticato dagli studiosi della nostra disciplina, *volto, per l'appunto, alla tutela di uno specifico ambito o segmento del welfare*. Alludiamo al diritto penale previdenziale<sup>15</sup>, che nonostante la massiccia depenalizzazione operata dalla legge 24 novembre 1981, n. 689, conserva due ipotesi delittuose che, come si vedrà, assumono un certo rilievo nell'orizzonte di questo lavoro, sia pure all'interno di un quadro di riferimento più ampio. Si tratta dell'omissione o falsità di registrazione o denuncia obbligatorie (c.d. frode previdenziale)<sup>16</sup> e dell'omesso versamento delle ritenute previdenziali e assistenziali<sup>17</sup>.

Sino alla depenalizzazione del 1981, la materia s'incentrava su inadempimenti del datore di lavoro prodromici all'accertamento dell'*an* e del *quantum* del debito contributivo: rilevavano, oltre alle condotte di omesso versamento dei contributi previdenziali ed assistenziali, una svariata gamma di omissioni inerenti al rapporto contributivo<sup>18</sup>. Si trattava, in particolare, di una lunga serie di contravvenzioni punite essenzialmente con la sola ammenda e in casi sporadici con l'arresto, costruite su una moltitudine di obblighi rilevanti in materia di costituzione, gestione ed esecuzione dei rapporti giuridici caratteriz-

---

<sup>15</sup> T. PADOVANI, voce *Reati in materia di assicurazioni sociali*, in *Noviss. Dig. it.*, App., VI, Torino, 1986, 330 ss.; R. PALMIERI, *I reati previdenziali*, in *Quad. dir. lav. relaz. ind.*, 11/1992, 105 ss.; F. MUCCIARELLI, voce *Sicurezza sociale (Reati in materia di)*, in *Dig. disc. pen.*, XIII, Torino, 1997, 297 ss.; E. SCORZA, *I reati in materia di previdenza e assistenza sociale*, in B. DEIDDA, A. GARGANI, a cura di, *Reati contro la salute e la dignità del lavoratore*, in F.C. PALAZZO, C.E. PALIERO, dir., *Trattato teorico-pratico di diritto penale*, X, Torino, 2012, 579 ss.

<sup>16</sup> La fattispecie è disciplinata all'art. 37 della legge n. 689/1981. Nell'intento di riequilibrare il sistema, il legislatore del 1981, contestualmente alla depenalizzazione, introduceva un delitto, punito con la reclusione fino a due anni, volto a colpire le evasioni contributive, superiori ad un ammontare prefissato, derivanti dall'omissione di registrazioni o denunce obbligatorie o dall'esecuzione di denunce obbligatorie in tutto o in parte non conformi al vero. La tutela si attesta, dunque, sul fronte degli interessi finanziari dell'ente previdenziale ed assistenziale a cui devono essere versati i contributi. Sulla depenalizzazione della materia e sulla contestuale introduzione del delitto in questione, ci soffermeremo *infra*, cap. III, par. 3.

<sup>17</sup> La fattispecie è prevista all'art. 2 del d.l. 12 settembre 1983, n. 463, e punisce, con la reclusione fino a tre anni e con una multa, l'omesso versamento delle ritenute previdenziali ed assistenziali operate dal datore di lavoro sulle retribuzioni dei lavoratori. Da ultimo la fattispecie è stata modificata dal d.lgs. 15 gennaio 2016, n. 8 (*Disposizioni in materia di depenalizzazione, a norma dell'articolo 2, comma 2, della legge 28 aprile 2014, n. 67*), che ha ridotto il suo campo applicativo mediante la previsione di una soglia di punibilità monetaria. Sull'introduzione del delitto e sulle sue varie modifiche intervenute nel tempo, v. *infra*, cap. III, par. 4.

<sup>18</sup> Sull'evoluzione storica della disciplina, v. *infra*, cap. III, parr. 2 e ss.

zanti il sistema delle assicurazioni sociali (obblighi di registrazione, di denuncia, di fornire informazioni, etc.).

Si è sempre trattato di un sistema ineffettivo, ipertrofico, frammentario e disorganico, basato, peraltro, su reati bagatellari. La proteiforme stratificazione della materia e l'inconsistenza dell'apparato sanzionatorio sono certamente alcuni dei motivi che hanno determinato il *deficit* di elaborazione dogmatica che ha sempre contraddistinto questo settore del diritto penale complementare, tradizionalmente considerato come una branca, sia pure autonoma, del «diritto penale del lavoro»<sup>19</sup>.

Dopo l'ampia depenalizzazione del 1981, nonostante la contestuale introduzione del delitto di omissione o falsità di registrazione o denuncia obbligatorie e la successiva previsione, a distanza di un biennio, del delitto di omesso versamento delle ritenute previdenziali e assistenziali, non è mancato in dottrina chi abbia, nondimeno, negato un'autonomia scientifica al diritto penale previdenziale<sup>20</sup>.

Questo lavoro si basa su un'idea diversa. I delitti previdenziali, che già di per sé meriterebbero un approfondimento sul piano dogmatico, sono riconducibili, insieme ad altre fattispecie di reato, ad un ambito di tutela penale più ampio, che ruota attorno ad un valore, che si staglia come categoria di riferimento, ossia la «sicurezza sociale», e che *costituisce uno specifico settore del welfare*.

Sebbene nella nostra Carta costituzionale non si ritrovi l'espressione «sicurezza sociale», come vedremo, è possibile rinvenirne i fondamenti nel legame tra l'art. 38 Cost. e i principi fondamentali di cui agli artt. 2 e 3, comma 2, Cost., sulla scia di una ormai consolidata dottrina giuslavoristica e giuspubblicistica<sup>21</sup>. Inoltre, si tratta di un referente che, come preciseremo, trova ampio ed espresso riconoscimento anche nel diritto internazionale e nel diritto interno di molti Stati.

Il principio fondativo della sicurezza sociale è la c.d. «libertà dal bisogno», ossia quella «libertà che deve essere realizzata dallo Stato garantendo a tutti i cittadini, attraverso un'adeguata organizzazione di mezzi, un minimo di benessere individuale», quale condizione necessaria per l'effettivo godimento dei diritti civili e politici<sup>22</sup>. Attraverso la liberazione dal bisogno si

---

<sup>19</sup> Cfr. T. PADOVANI, *Diritto penale del lavoro. Profili generali*, Milano, 1976, 11 (così anche nelle edizioni successive), contrapponendo una nozione di diritto penale del lavoro in senso stretto, comprensiva esclusivamente delle «norme sul rapporto individuale di lavoro», ad una nozione ampia di diritto penale del lavoro, a cui riconduce il settore del diritto penale sindacale, del diritto penale del lavoro in senso stretto e, appunto, del diritto penale previdenziale.

<sup>20</sup> L. GRILLI, *Diritto penale del lavoro*, Milano, 1985, 118, pur non considerando, sorprendentemente, il delitto di omesso versamento delle ritenute previdenziali ed assistenziali, introdotto nel 1983.

<sup>21</sup> Sul fondamento costituzionale della sicurezza sociale, v. *infra*, cap. I, par. 4.

<sup>22</sup> Per il momento ci limitiamo ad indicare M. PERSIANI, *Il sistema giuridico della previdenza sociale*, Padova, 1960, 11-12, che rappresenta una delle pietre miliari nell'elaborazione dogmatica del diritto della sicurezza sociale in Italia.

compie, dunque, una forma di solidarietà collettiva (art. 2 Cost.), delineata quale espressa funzione dello Stato, dallo stesso predisposta e gestita (art. 38, comma 4, Cost.)<sup>23</sup>. Si tratta, a ben vedere, di un principio ispiratore che accomuna le politiche sociali del nostro *Welfare State*.

Un passaggio preliminare della ricerca, oltre all'individuazione dei fondamenti teorico-giuridici della sicurezza sociale, riguarda anche la delimitazione dei suoi settori di intervento tipici, nonché l'individuazione degli strumenti impiegati nel nostro sistema per il raggiungimento dei suoi obiettivi. Si tratta di un percorso non facile, specie per alcune ambiguità insite nella stessa nozione di sicurezza sociale, la quale sovente è stata intesa in modo non univoco sia dalla dottrina specialistica che dagli atti internazionali e di diritto interno che l'hanno contemplata. Spesso è stata accomunata alla "classica" nozione di previdenza sociale, e dunque utilizzata per individuare le tutele assicurative tipiche degli istituti lavoristici.

Si può già adesso osservare come, sulla base del nostro impianto costituzionale, sia ormai superata la tradizionale e rigida contrapposizione tra il prototipo dell'assistenza sociale, riferita a tutti i cittadini, con oneri a totale carico della collettività, e dunque della fiscalità generale, e il prototipo della previdenza sociale, riservata ai lavoratori, con la cooperazione finanziaria dei soggetti protetti attraverso il ricorso alla contribuzione. In una tale prospettiva, la previdenza e l'assistenza sociale, riconosciute dall'art. 38 Cost. quali diritti, rispettivamente, del lavoratore e del cittadino, devono ritenersi reciprocamente integrate e disposte al perseguimento di un unico obiettivo, ovvero la realizzazione della sicurezza sociale, *la quale in sostanza si compone di entrambe le forme di intervento*. Queste ultime finiscono per differenziarsi solo per la «diversità dell'ambito» e l'«intensità della tutela»<sup>24</sup>.

In questa indagine, assumeremo, dunque, la sicurezza sociale *come un'ulteriore evoluzione della previdenza sociale*, essendo venuta ad integrarne ed allargarne i contenuti, ad ampliarne la platea dei destinatari e a trasformarne, dunque, i fondamenti.

Non è forse superfluo precisare, a scanso di possibili equivoci, che così inteso il concetto di sicurezza sociale possiede un significato specifico, *di tipo tecnico, distinto dal concetto onnivoro di 'sicurezza'*. Quest'ultimo è certamente un concetto ambiguo e «promiscuo», la cui semantica "espansiva" è capace di abbracciare, come un «termine-ombrello», le più svariate pratiche di governo delle politiche pubbliche, inclusa – come noto – quella criminale<sup>25</sup>. Per evitare ogni possibile equivoco, avremmo potuto utilizzare, nell'ambito

---

<sup>23</sup> Fondamentale sul tema M. PERSIANI, voce *Sicurezza sociale*, in *Noviss. Dig. it.*, XVII, Torino, 1970, 300 ss., 304; ID., *Sicurezza sociale (diritto interno)*, in *Noviss. Dig. it.*, App., VII, Torino, 1987, 212 ss.; più di recente M. PERSIANI, M. D'ONGHIA, *Fondamenti di diritto della previdenza sociale*, 2ª ed., 2018, 8 ss., 48 ss.

<sup>24</sup> M. PERSIANI, voce *Sicurezza sociale*, cit., 304.

<sup>25</sup> Sulla complessità e molteplicità delle semantiche della sicurezza, v. per tutti L. ZEDNER, *Security*, Abingdon, New York, 2009, 9 ss.

di questa ricerca, il concetto di *previdenza sociale* piuttosto che quello di sicurezza sociale. Tuttavia, una tale nozione sarebbe stata riduttiva, lasciando fuori il piano dell'assistenza, e dunque non riuscendo ad abbracciare chiaramente tutte le istanze di protezione ricavabili dall'art. 38 Cost., sia pure rivitalizzato dai principi di cui agli artt. 2 e 3, comma 2, Cost. Inoltre, come vedremo, sia nel diritto internazionale che in quello straniero, il termine «sicurezza sociale» è d'uso comune, ritrovandosi espressamente in diversi atti e documenti<sup>26</sup>. Per tali ragioni abbiamo deciso di adottarlo comunque, pur consapevoli delle ambiguità che si nascondono nell'uso del termine “sicurezza”.

Ciò che ad ogni modo deve essere chiaro fin da subito è che il termine, nel senso tecnico in cui è qui assunto, non si colloca per nulla nella sfera totalizzante della «sicurezza *passé-partout*», quale «contenitore onnicomprensivo» di ogni bene che l'ordinamento intende tutelare da aggressioni illecite<sup>27</sup>. E siamo pure fuori dal *topos* delle logiche securitarie<sup>28</sup>, dal paradigma del *law and order* e delle politiche di “tolleranza zero”<sup>29</sup>, dal predicato della ‘sicurezza pubblica’ intesa quale ordinato e pacifico svolgimento della vita sociale, e quindi come assenza di turbamento oggettivo della vita pubblica, ovvero, secondo un'accezione soggettiva, come tranquillità collettiva, e quindi come assenza di sensazioni di minaccia o di pericolo<sup>30</sup>. Insomma, l'ottica della sicurezza sociale non è quella della prevenzione di pericoli rispetto ad aggressioni illecite da parte di terzi.

---

<sup>26</sup> Per il momento, cfr. i saggi raccolti in I. DAUGAREILH, M. BADEL, dir., *La sécurité sociale. Universalité et modernité. Approche de droit comparé*, Paris, 2019.

<sup>27</sup> Ad es. A. CAVALIERE, *Può la 'sicurezza' costituire un bene giuridico o una funzione del diritto penale?*, in W. HASSEMER, E. KEMPF, S. MOCCIA, Hrsg., *In dubio pro libertate. Festschrift für Klaus Volk zum 65. Geburtstag*, München, 2009, 111 ss., 113; M. DONINI, *Sicurezza e diritto penale. La sicurezza come orizzonte totalizzante del discorso penale*, in M. DONINI, M. PAVARINI, *Sicurezza e diritto penale*, Bologna, 2011, 11 ss.

<sup>28</sup> Cfr. ad es. i contributi raccolti in L. ARROYO ZAPATERO, M. DELMAS-MARTY, J. DANET, M. ACALE SÁNCHEZ, a cura di, *Securitarismo y Derecho Penal: Por un Derecho penal humanista*, Cuenca, 2014. In generale, sui processi di “securitarizzazione” delle società contemporanee, v. fra i tanti M. SCHUILENBURG, *The Securitization of Society: Crime, Risk, and Social Order*, New York, 2015, *passim*.

<sup>29</sup> Su tali politiche v. per tutti L. WACQUANT, *Parola d'ordine: tolleranza zero. La trasformazione dello Stato penale nella società neoliberale*, trad. it., Milano, 2000, 11 ss. e *passim*.

<sup>30</sup> Sul significato «polivalente» della categoria della sicurezza nell'ambito del diritto penale e sulle sue tendenze ad espandere il penalmente rilevante, limitandoci a dei riferimenti essenziali nella nostra letteratura, v. A. BERNARDI, *Il proteiforme concetto di sicurezza: riflessi in ambito penale*, in AA.VV., *Per il 70° compleanno di Pierpaolo Zamorani. Scritti offerti dagli amici e dai colleghi di Facoltà*, Milano, 2009, 1 ss.; i contributi raccolti in M. DONINI, M. PAVARINI, *Sicurezza e diritto penale*, cit.; più di recente L. RISCATO, *Diritto alla sicurezza e sicurezza dei diritti: un ossimoro invincibile?*, Torino, 2019, 1 ss. e *passim*, con ampi richiami; da ultimo F. FORZATI, *La sicurezza fra diritto penale e potere punitivo*, Napoli, 2020, 22 ss., 92 ss. e *passim*, e ivi ulteriori riferimenti.

Il concetto qui adoperato si distingue pure da più specifiche accezioni di sicurezza. Ci riferiamo a quei settori in cui complessi di norme delimitano aree e livelli di rischio consentito o tollerato tramite l'individuazione di regole indirizzate al disinnescamento di fattori di pericolo, o meglio alla loro riduzione a livelli socialmente e giuridicamente accettabili<sup>31</sup>. Si pensi, ad esempio, alla sicurezza alimentare quale presidio anticipato, *sia in chiave preventiva che precauzionale*, rispetto alla tutela di interessi ulteriori di rango primario come la salute collettiva e individuale<sup>32</sup>. Oppure, si pensi alla sicurezza sui luoghi di lavoro, in cui le norme che definiscono *standard* di rischio consentito sono orientate alla tutela di beni finali quali l'incolumità fisica e la salute dei lavoratori<sup>33</sup>. O ancora, alla sicurezza generale dei prodotti di consumo<sup>34</sup>. In tutti questi settori, si anticipa la soglia dell'incriminazione nell'ottica della prevenzione di pericoli o rischi per interessi finali, quali appunto l'incolumità fisica e la salute delle persone<sup>35</sup>.

La sicurezza sociale, invece, non delimita aree di rischio consentito, non fissa soglie di tollerabilità o limiti e *standard* di esposizione a sostanze o ad

<sup>31</sup> Sulla categoria del rischio consentito (o adeguato) nel diritto penale, ci limitiamo a indicare V. MILITELLO, *Rischio e responsabilità penale*, Milano, 1988, 55 ss.; C. PERINI, *Il concetto di rischio nel diritto penale moderno*, Milano, 2010, 6 ss. Sul rischio come criterio di politica legislativa attinente alla costruzione di illeciti penali che perseguono obiettivi prevenzionistici, *Ibidem*, 595 ss., con gli opportuni riferimenti e con una ricognizione normativa.

<sup>32</sup> Per tutti M. DONINI, *Reati di pericolo e salute pubblica. Gli illeciti di prevenzione alimentare al crocevia della riforma penale*, in L. FOFFANI, A. DOVAL PAIS, D. CASTRONUOVO, a cura di, *La sicurezza agroalimentare nella prospettiva europea. Precauzione, prevenzione, repressione*, Milano, 2014, 615 ss., 638 ss., con ampi richiami; ID., *Il Progetto 2015 della Commissione Caselli. Sicurezza alimentare e salute pubblica nelle linee di politica criminale della riforma dei reati agroalimentari*, in *Diritto agroalimentare*, 2/2016, 207 ss.; volendo anche L. TUMMINELLO, *Sicurezza alimentare e diritto penale: vecchi e nuovi paradigmi tra prevenzione e precauzione*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 4/2013, 272 ss., 285 ss., 290 ss.; ID., *Verso un diritto penale geneticamente modificato? A proposito di un recente progetto di riforma dei reati agroalimentari*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 2016, 239 ss.

<sup>33</sup> Ad es. D. CASTRONUOVO, *Sicurezza del lavoro*, in M. DONINI, D. CASTRONUOVO, a cura di, *La riforma dei reati contro la salute pubblica. Sicurezza del lavoro, sicurezza alimentare, sicurezza dei prodotti*, Padova, 2007, 9 ss., 19-20; in termini ancora più puntuali D. CASTRONUOVO, *Le fonti della disciplina penale della sicurezza del lavoro: un sistema a più livelli*, in AA.VV., *Sicurezza sul lavoro: profili penali*, Torino, 2019, 3 ss., 8 s.

<sup>34</sup> C. PIERGALLINI, *Danno da prodotto e responsabilità penale. Profili dommatici e politico-criminali*, Milano, 2004, 469 ss., 524 ss., 605 ss.; G. PIGHI, *Sicurezza generale dei prodotti di consumo e dei prodotti farmaceutici*, in M. DONINI, D. CASTRONUOVO, a cura di, *La riforma dei reati contro la salute pubblica*, cit., 41 ss.

<sup>35</sup> Come osserva, più in generale, D. PULITANÒ, *Sicurezza e diritto penale*, in M. DONINI, M. PAVARINI, *Sicurezza e diritto penale*, cit., 125 s., l'idea di sicurezza, calata nella dimensione penalistica dei beni giuridici, si presta a individuare o meglio a definire un interesse strumentale, un'istanza o spesso una «pretesa» di un presidio anticipato di interessi finali, nell'ottica, appunto, di prevenire pericoli.



agenti pericolosi, non si sostanzia in *discipline preventivo-cautelari*, teleologicamente orientate all'eliminazione o quantomeno alla riduzione di rischi nomologicamente noti, o in *discipline cautelativo-precauzionali*, rivolte alla gestione di rischi ignoti, che tuttavia allo stato delle conoscenze scientifiche non si possono ragionevolmente escludere<sup>36</sup>.

La sicurezza sociale riguarda piuttosto un nucleo specifico di interventi positivi dello Stato volti a *soddisfare bisogni* dell'individuo tipicizzati.

In termini generali, la si può definire come quell'insieme di regole che governano l'intervento dei poteri pubblici, finalizzato alla tutela di tutti i cittadini, secondo le prerogative del principio dell'uguaglianza sostanziale, nei confronti di quelle situazioni di bisogno che possono limitare l'effettiva e libera partecipazione di ciascuno alla vita economica, sociale e politica della comunità di appartenenza, e dunque il pieno sviluppo della persona umana<sup>37</sup>. Più specificatamente, l'intervento dei poteri pubblici e l'individuazione delle situazioni di bisogno da soddisfare si attestano nell'orbita della realizzazione dei *diritti previdenziali ed assistenziali*.

La sicurezza sociale, così intesa, può essere ricondotta, da un punto di vista formale, alla categoria dei diritti sociali. Anzi, seguendo l'impostazione della *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*, proclamata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 1948, può considerarsi il primo fra i diritti sociali<sup>38</sup>. In quanto tale, si tratta di un diritto pretensivo, non immediatamente applicabile, la cui garanzia ed attuazione dipendono, inevitabilmente, dalle strategie politiche, dalle risorse disponibili, e quindi dal contesto socio-economico di riferimento<sup>39</sup>. Il carattere «prestazionale» della sicurezza sociale presuppone un apparato istituzionale, dotato di adeguate risorse finanziarie, volto alla realizzazione degli obiettivi di cui all'art. 38 Cost.: la realizzazione della liberazione dal bisogno non può, infatti, che passare attraverso l'azione dei poteri statuali. Del resto, è lo stesso art. 38, comma 4, Cost., a richiedere espressamente allo Stato la predisposizione e l'integrazione di orga-

---

<sup>36</sup> Per l'individuazione di tali discipline nell'ambito del diritto penale degli alimenti, sia consentito rinviare a L. TUMMINELLO, *Sicurezza alimentare e diritto penale: vecchi e nuovi paradigmi tra prevenzione e precauzione*, cit., 272 ss., e ivi ulteriori richiami. In generale, sulla contrapposizione, nel diritto penale, tra la logica della *prevenzione* e quella della *precauzione*, v. per tutti D. CASTRONUOVO, *Principio di precauzione e diritto penale. Paradigmi dell'incertezza nella struttura del reato*, Roma, 2012, 25 ss.

<sup>37</sup> Cfr. ad es. G.G. BALANDI, *Per una definizione del diritto della sicurezza sociale*, in *Pol. dir.*, 1984, 555 ss., 576, riferendosi al diritto della sicurezza sociale.

<sup>38</sup> M. PANEBIANCO, voce *Sicurezza sociale (diritto internazionale e comunitario)*, in *Noviss. Dig. it.*, App., VII, Torino, 1987, 216. La disposizione di riferimento è l'art. 22 che sancisce espressamente: «[o]gni individuo, in quanto membro della società, ha diritto alla sicurezza sociale, nonché alla realizzazione attraverso lo sforzo nazionale e la cooperazione internazionale ed in rapporto con l'organizzazione e le risorse di ogni Stato, dei diritti economici, sociali e culturali indispensabili alla sua dignità ed al libero sviluppo della sua personalità». Nel Preambolo, la libertà dal bisogno è considerata finalità primaria della Dichiarazione.

<sup>39</sup> Sul punto, v. *infra*, cap. I, par. 4.1.

ni ed istituti volti alla piena attuazione del diritto alla sicurezza sociale. L'intervento dei poteri pubblici in questa materia è imprescindibile; ciò non toglie che l'assistenza privata sia libera (art. 38, comma 5, Cost.).

Insomma, i diritti previdenziali e assistenziali, vista la loro natura prestazionale, non possono essere garantiti senza una previa regolamentazione che ne disciplini oggetto e struttura. In altri termini, la realizzazione dell'obiettivo di liberazione dal bisogno dell'individuo implica una mediazione di uno specifico apparato amministrativo.

In ragione di ciò si spiega perché, nel diritto penale vigente, la tutela della sicurezza sociale si avvalga della ben nota tecnica della «seriazione dei beni»<sup>40</sup>; ciò consente infatti di ottenere una necessaria – sebbene, come vedremo, alquanto frammentaria – concretizzazione del bene, grazie alla mediazione di beni giuridici più definiti, valutabili in senso tecnico, che si pongano in chiave funzionale, effettiva e verificabile, rispetto alla tutela della sicurezza sociale quale bene 'ultimo'. Tale mediazione, in particolare, prende innanzitutto la forma della tutela del *patrimonio dell'ente pubblico* deputato all'effettiva soddisfazione dei diritti previdenziali ed assistenziali (INPS): in questo modo, attraverso la protezione degli interessi finanziari dell'ente, sia sul piano delle "entrate", ossia dei flussi finanziari derivanti dai contributi, che delle "uscite", ovvero delle spese per l'erogazione delle prestazioni tipiche, si garantiscono le risorse necessarie per l'espletamento dei servizi di sicurezza sociale. Inoltre, non manca la valorizzazione di un profilo di tutela *funzionale*, attinente al corretto adempimento del rapporto di sostituzione imposto al datore di lavoro per il versamento delle quote contributive a carico dei suoi lavoratori<sup>41</sup>.

In particolare, *sul piano degli inadempimenti degli obblighi contributivi*, sono incriminate condotte di frode previdenziale, che incidono sul piano delle "entrate" e quindi sul patrimonio in ingresso dell'INPS, e di omesso versamento delle ritenute previdenziali, che incidono immediatamente sul corretto adempimento della funzione di sostituto; *sul piano della tutela del patrimonio dell'ente "in uscita"*, vengono invece in rilievo le illecite captazioni delle prestazioni previdenziali ed assistenziali. Sotto quest'ultimo versante, la tutela – come vedremo – è affidata essenzialmente alle fattispecie comuni di indebita percezione delle erogazioni a danno dello Stato e di truffa aggravata

<sup>40</sup> Sullo schema della «seriazione dei beni giuridici», per tutti v. A. FIORELLA, voce *Reato in generale: a) diritto penale*, in *Enc. dir.*, XXXVIII, Milano, 1987, 797 s.

<sup>41</sup> Come preciseremo nel corso della trattazione, l'onere contributivo, seppur ripartito economicamente fra datore di lavoro e lavoratore, grava materialmente sul primo, il quale è sottoposto ad un *obbligo contributivo diretto*, per la quota contributiva a suo carico (cc.dd. quote datoriali), e ad un *obbligo contributivo indiretto*, per la quota a carico del lavoratore (cc.dd. quote a carico), in relazione alla quale agisce come una sorta di sostituto. Quindi, la responsabilità per l'adempimento dell'obbligazione contributiva è a carico esclusivo del datore di lavoro. La parte di contribuzione a carico del lavoratore è trattenuta dal datore di lavoro sulla retribuzione corrisposta allo stesso, in modo che sia poi versata all'INPS entro i termini prefissati.

per il conseguimento di erogazioni pubbliche. Nel «sistema» di tutela penale della sicurezza sociale, è poi possibile ricondurre delle figure *ad hoc*: *a*) l'art. 7 del d.l. 28 gennaio 2019, n. 4, in materia di reddito di cittadinanza, che introduce due delitti che si pongono come avamposto della tutela del patrimonio in uscita dell'INPS; *b*) nonché alcune fattispecie previste in materia di previdenza complementare, la quale, come preciseremo, costituisce il “secondo pilastro” del nostro sistema pensionistico.

Si tratta di modalità di offesa che, realizzate *in forma seriale e standardizzata*, possiedono un significato lesivo di rilevantissimo impatto, anche da un punto di vista macrosociale e macroeconomico. I dati macroeconomici che verranno analizzati in questo lavoro evidenziano una fortissima incidenza delle spese per le prestazioni previdenziali ed assistenziali sul bilancio generale dello Stato. Si consideri, ad esempio, che la spesa per previdenza ed assistenza nel 2018 si è attestata a poco meno di 336 miliardi di euro. Rapportando tale dato alle effettive entrate contributive e fiscali, ammontanti nel 2018 a circa 816 miliardi, si ricava che il peso della prima voce sul valore delle entrate complessive vale poco più del 41%<sup>42</sup>.

A ben vedere, il quadro macroeconomico che emergerà dall'analisi sarà tale da indicare uno stretto legame tra sistema della sicurezza sociale e sistema della finanza pubblica, dimodoché garantire l'equilibrio finanziario del primo sistema significa, in definitiva, assicurare l'equilibrio stesso del secondo. Tale affermazione assume, certamente, una maggiore valenza considerando l'entità e la diffusività delle evasioni contributive e delle illecite captazioni delle prestazioni previdenziali e assistenziali. Anche sotto questo versante, l'analisi empirica fornirà dei dati davvero significativi.

A ciò si aggiunga, su un piano macrosociale, che i danni finanziari alle gestioni previdenziali ed assistenziali possono determinare, indirettamente: *a*) una corrosione dei presupposti della partecipazione democratica, atteso che il diritto alla sicurezza sociale è una preconditione per l'effettivo godimento dei diritti civili e politici, e, quindi, per il corretto funzionamento della democrazia; *b*) effetti disfunzionali sull'azione pubblica diretta alla promozione del pieno sviluppo della persona umana (art. 3, comma 2, Cost.), considerato che la sicurezza sociale è uno degli strumenti principali per la realizzazione di tale obiettivo; *c*) effetti disfunzionali sulla stessa tenuta della spesa pubblica, vista l'incidenza della spesa per le prestazioni previdenziali ed assistenziali sul bilancio generale dello Stato; *d*) gravi squilibri sul fronte della condizione di pari opportunità degli operatori che agiscono sul mercato, atteso che i datori di lavoro che si sottraggono all'imposizione contributiva si procurano degli illeciti “risparmi” che li rendono più competitivi; *e*) un'iniqua distribuzione degli oneri contributivi, con possibili danni indiretti sui contribuenti onesti, i quali potrebbero essere chiamati a sostenere una maggiore pressione contributiva, per far fronte agli squilibri finanziari delle gestioni di sicurezza sociale determinati anche dalle evasioni contributive.

---

<sup>42</sup> Per ulteriori ragguagli e per le fonti, rimandiamo al cap. II, par. 3.1.1.

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

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

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

Nondimeno, la comparsa nei vari sistemi penali di fattispecie incriminatrici volte a presidiare gli interessi finanziari della sicurezza sociale può essere osservata considerando l'evoluzione o meglio l'adeguamento del diritto penale alle istanze dello Stato sociale, che nei Paesi occidentali si è via via consolidato durante la seconda metà del XX secolo<sup>44</sup>. Si tratta di un passaggio fondamentale nella storia del diritto penale, avendo determinato, tra l'altro, per quel che qui più ci interessa, l'emersione di "nuovi" beni (o di "nuove" proiezioni di essi) di stampo socio-economico, che si sono andati ad accostare al "classico" repertorio di matrice liberale. I tratti peculiari di tale evoluzione, assai complessa, non possono certamente essere individuati in questa sede<sup>45</sup>. Basti qui ricordare la crescente importanza dei beni giuridici sovraindividuali e dei cc.dd. «beni-prestazione», rappresentati questi ultimi dalle di-

---

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

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

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

sponibilità economico-finanziarie necessarie per poter svolgere le funzioni tipiche dello Stato sociale di diritto<sup>46</sup>.

Come vedremo, un segno tangibile di questa trasformazione è rinvenibile, a livello comparatistico, proprio osservando i modelli di tutela della sicurezza sociale: una costante in questa materia è, appunto, il passaggio da schemi di tutela “individualistici” basati sui tradizionali reati contro il patrimonio (e, in specie, appropriazione indebita e truffa) a paradigmi di tutela sovraindividuali, tramite la tipizzazione di fattispecie incriminatrici *ad hoc* volte a recepire il significato lesivo macro-sociale delle “aggressioni” agli interessi finanziari degli enti gestori della sicurezza sociale<sup>47</sup>. Non mancano, tuttavia, come noteremo, tracce significative di ibridismi tra le due prospettive di tutela e alcune incongruenze sul piano della disciplina.

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

Bisogna, tuttavia, raccogliere la sfida, pur consapevoli delle difficoltà e delle possibili insidie che si celano in un tale percorso di ricerca, peraltro, non ancora tracciato nell’ambito della penalistica italiana<sup>48</sup>. Per tali ragioni, non potremo che procedere con prudenza, come il «viandante sul mare di nebbia»<sup>49</sup>.

### ***Piano del lavoro***

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

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

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

<sup>47</sup> La questione è sviluppata nei primi paragrafi del cap. IV.

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

<sup>49</sup> Riprendendo il titolo di un celebre dipinto di Caspar David Friedrich.

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

In questa fase iniziale della ricerca, considerata la complessità dell'oggetto dell'indagine, sarà necessario il contributo di discipline diverse dal diritto penale, come la politica sociale, il diritto del lavoro e della previdenza sociale, il diritto costituzionale e in parte la filosofia del diritto. Come vedremo, tale analisi preliminare può considerarsi la base, non solo concettuale, su cui si sviluppa l'intera costruzione del presente studio, costituendo il presupposto per una piena comprensione dell'incidenza del diritto penale nel sistema di sicurezza sociale<sup>50</sup>.

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

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

---

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

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

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

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

Nel quarto capitolo, di carattere comparatistico, volgeremo lo sguardo ad alcuni modelli stranieri di tutela penale della sicurezza sociale, soffermandoci, in particolare, sul sistema spagnolo, che presenta alcune significative peculiarità rispetto al nostro modello. Allo stesso tempo, effettueremo alcune incursioni in altri ordinamenti come quello tedesco, portoghese, francese, argentino e brasiliano, per avere un quadro di riferimento più completo. L’analisi comparatistica confermerà i «limiti» della nostra disciplina, evidenziati nel terzo capitolo; al contempo, fornirà alcuni elementi che mostreranno come sia preferibile, per la tipizzazione delle condotte in materia di inadempimento degli obblighi contributivi, distinguere – così come avviene, fra l’altro, nel nostro sistema – fra gli omessi versamenti delle quote a carico dei datori di lavoro e gli omessi versamenti delle quote a carico dei lavoratori<sup>51</sup>.

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

---

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

