IANUS
Diritto e Finanza

UNIVERSITÀ DI SIENA 1240

Rivista di studi giuridici
https://www.rivistaianus.it

ISSN: 1974-9805

Anteprima n. 31 - giugno 2025

IL PRINCIPIO DI SOLIDARIETÀ NELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE: EFFETTIVITÀ E LIMITI DI UN PRINCIPIO FONDATORE DEL COSTITUZIONALISMO ITALIANO

Anna Maria Lecis Cocco Ortu

IL PRINCIPIO DI SOLIDARIETÀ NELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE: EFFETTIVITÀ E LIMITI DI UN PRINCIPIO FONDATORE DEL COSTITUZIONALISMO ITALIANO [°] [*]

Anna Maria Lecis Cocco Ortu

Professoressa Associata di Diritto pubblico
Sciences Po Bordeaux

L'articolo intende presentare, in una prospettiva di sistematizzazione fondata su alcune decisione emblematiche, la giurisprudenza costituzionale in materia di solidarietà, illustrandone le diverse applicazioni e i limiti che tale principio incontra. In un primo tempo, dopo aver ricordato le origini dell'enucleazione di tale principio nella nostra Costituzione, il contributo mostra come, lungi dal costituire un mero proclama politico, tale principio ha potuto essere concretamente applicato a fondamento di importanti pronunce costitutive del costituzionalismo italiano. Una seconda parte si attarda tuttavia su una certa impotenza del giudice costituzionale dinanzi all'erosione di tale principio da parte del legislatore, in particolare davanti a situazione di cosiddetta crisi. Su una nota ottimista, l'analisi si chiude con esempi di "resistenza" del giudice costituzionale, a difesa di un nucleo essenziale del principio, che potrebbero tuttavia essere insufficienti a fronte delle enormi sfide poste da una società marcata da profonde disuguaglianze non solo di natura economica.

This article aims to present, from a systematic perspective based on emblematic decisions, the Italian constitutional case law on solidarity, illustrating its various applications and the limits that this principle encounters. First, after recalling the origins of this principle in our Constitution, the article shows how, far from being a mere political proclamation, this principle has been applied in practice as the basis for important rulings that have shaped Italian constitutionalism. However, the second part dwells on the constitutional court's relative powerlessness in the face of the erosion of this principle by the legislature, particularly in situations of so-called crisis. On an optimistic note, the analysis concludes with examples of 'resistance' by the constitutional court in defense of the core of the principle, which may nevertheless be insufficient in the face of the enormous challenges posed by a society marked by profound inequalities, not only of an economic nature.

Sommario:

I. Un principio concretamente utilizzato quale elemento fondamentale del costituzionalismo italiano
   A. I doveri di solidarietà come fondamento di una forma di "cittadinanza"
   B. L'accesso ai "diritti inderogabili" come corollario del principio di solidarietà
II. L'impotenza della giurisprudenza dinanzi all'erosione della solidarietà in alcuni ambiti delicati delle politiche pubbliche
   A. La solidarietà sacrificata sull'altare dei vincoli di bilancio
   B. Il *self-restraint* della Corte di fronte alle scelte politiche in materia di flussi migratori

---

[°] Saggio sottoposto a *double-blind peer review*.

[*] L'articolo costituisce la versione italiana rielaborata di una relazione tenuta in occasione del convegno internazionale *La Constitution italienne vue de France à l'occasion de son 75° anniversaire*, organizzato à Caen, l'1 et il 2 dicembre 2023, da E. Bottini, F. Laffaille, N. Perlo. La versione francese della relazione sarà pubblicata in BOTTINI - LAFFAILLE - PERLO, *La Constitution italienne vue de France*, Société de législation comparée, di prossima pubblicazione, 2025.

La Costituzione italiana, «la più bella del mondo»[1], come ci piace definirla con un pizzico di romanticismo più che di sciovinismo, non ha un motto. Il primo comma dell'articolo 1, «L'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro»[2], potrebbe assolvere questa funzione, ma bisogna riconoscere che è molto meno accattivante e, a prima vista, meno carico di significato rispetto al trittico «*Liberté, égalité, fraternité*»[3]. Eppure, superata questa prima impressione e interessandosi più da vicino all'origine e al concepimento di questa disposizione, ci si rende conto che il suo significato non è molto diverso da quello del motto francese, in quanto si basa sulla consacrazione della libertà, dell'uguaglianza e della solidarietà, di cui la fraternità è in qualche modo la proiezione giuridica[4].

Questo articolo è infatti il risultato del compromesso democratico tra le tre principali forze politiche che componevano l'Assemblea costituente nel 1947 – la Democrazia Cristiana, il Partito Socialista e il Partito Comunista – che hanno voluto combinare, come ha brillantemente spiegato il costituzionalista e padre costituente Costantino Mortati[5], il principio solidarista, che concepisce la persona all'interno della comunità, e il principio personalista, che promuove la realizzazione della persona e delle sue libertà, tra cui la libertà di lavorare e di non lavorare, nonché di svolgere il lavoro di propria scelta. In questa formulazione piuttosto unica dell'articolo 1, che si distingue da quella di «repubblica dei lavoratori» che si ritrova in molte costituzioni socialiste, il «lavoro» non è né un obbligo né un elemento caratterizzante del cittadino-lavoratore. È invece la manifestazione di un diritto funzionale alla realizzazione personale di ciascuno e al suo contributo alla comunità[6]. È attraverso il lavoro – salariato o imprenditoriale, retribuito o volontario – che ogni persona può soddisfare i propri bisogni e partecipare alla soddisfazione dei bisogni

---

[1] «La più bella del mondo» è stato il titolo di una serie televisiva in più puntate trasmessa dal servizio pubblico che l'attore e regista Roberto Benigni ha dedicato alla Costituzione italiana per divulgarne il contenuto a un vasto pubblico. È anche il titolo di un libro di Walter Veltroni, ex segretario del Partito Democratico ed ex sindaco di Roma, dedicato al commento della Costituzione rivolto ai più giovani. Al di là di questi esempi, si tratta in generale di un'espressione usata frequentemente per designare il testo fondamentale nei discorsi di giuristi, politici e intellettuali, a testimonianza dell'attaccamento degli Italiani alla loro Costituzione.

[2] Il testo completo dell'articolo 1 recita: «L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro. / La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione».

[3] Art. 2 c. 4 della Costituzione francese: «La devise de la République est 'Liberté, Égalité, Fraternité'».

[4] Questo legame, per quanto riguarda in particolare la genesi del principio, è sistematicamente evidenziato nell'ampia dottrina in materia: cfr. in particolare PIZZOLATO, *Il principio costituzionale di fraternità. Itinerario di ricerca a partire dalla Costituzione italiana*, Roma 2012, 8; cfr. anche MATTIONI, *Solidarietà giuridicizzazione della fraternità*, in MARZANATI - MATTIONI (a cura di), *La fraternità come principio del diritto pubblico*, Roma, 2007, 7; cfr. anche, nella dottrina francese, sulla genesi del principio di solidarietà fondato sulla fraternità, in particolare BORGETTO, *Fraternité et Solidarité: un couple indissociable?*, in M. HECQUARD-THÉRON (a cura di), *Solidarité(s) : Perspectives juridiques,* Toulouse, 2009, 1-33, spec. 11 s. Il riferimento imprescindibile è anche L. BOURGEOIS, *Solidarité*, Parigi, 1896, in particolare 6 s., 76 e 155 s.

[5] MORTATI, *Commento all'articolo 1, in* BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione,* Bologna-Roma, 1975, vol. I, 1.

[6] Cfr. anche le considerazioni di GROPPI, *Fondata sul lavoro. Origini, significato, attualità della scelta dei costituenti,* in *Rivista trimestrale di diritto pubblico, n. 3/2012, 665.*

della comunità, compresi quelli di coloro che non possono lavorare, in nome del principio di solidarietà, che è quindi implicitamente al centro di questo articolo, oltre che dell'intero impianto della Costituzione italiana.

In modo esplicito, la solidarietà appare all'articolo successivo, l'articolo 2, il quale dispone che «La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo [...] ed esige l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale». In modo meno esplicito, questo principio permea poi un gran numero di articoli: trova così applicazione nei rapporti familiari (articoli 30 e 31), alla base dei diritti sociali all'istruzione (articoli 33 e 34) e alla tutela della salute (articolo 32) o del lavoro (articoli 35-38), nelle relazioni economiche (ad esempio con la funzione sociale del credito cooperativo riconosciuta dall'articolo 45) o ancora in materia di contributi fiscali (art. 53).

In queste disposizioni, e nell'interpretazione successivamente data loro nella giurisprudenza costituzionale, si ritrovano le diverse declinazioni di questo principio proteiforme, destinato a realizzarsi sia in una relazione verticale, attraverso l'istituzione di servizi e prestazioni dello Stato nei confronti dei cittadini (e degli enti locali[7]), sia in forma orizzontale, attraverso il contributo dei cittadini allo Stato, affinché tale contributo possa essere messo al servizio degli altri cittadini, o direttamente tra cittadini[8].

Dalla sua origine congiunturale legata al compromesso tra il pensiero comunista, liberale e democristiano, il principio di solidarietà è così diventato il fondamento di una nuova identità della Repubblica italiana come democrazia costituzionale pluralista, di cui costituisce il collante tra i suoi pilastri: uguaglianza, dignità e libertà[9]. È infatti attraverso la solidarietà che si promuove l'uguaglianza sostanziale ed è in nome e per mezzo dell'uguaglianza sostanziale che si garantisce la dignità, condizione necessaria alla libertà, che è innanzitutto libertà dal bisogno, come ha recentemente ricordato il Presidente Mattarella[10].

Tuttavia, ripercorrere il ruolo della Corte costituzionale nell'attuazione di questo principio, compito che mi è stato affidato, è un'impresa estremamente ardua. Una ricerca per parole chiave nella giurisprudenza della Corte restituisce più di 110 decisioni con le parole «principio di solidarietà»; cifra che sale a 700 se si cerca la sola parola «solidarietà». È quindi impossibile tracciare qui un quadro completo.

È altrettanto difficile fornire un'analisi diacronica che riveli le tendenze della Corte nell'attuazione di questo principio. Se è possibile fornire una lettura diacronica

---

[7] PRISCO, *La solidarietà verticale: autonomie territoriali e coesione sociale*, in PEZZINI - SACCHETTO (a cura di), *Il dovere di solidarietà*, Milano, 2005, 15 ss.; MORRONE, *Solidarietà e autonomie territoriali nello Stato regionale*, *ibidem,* 27 ss.

[8] Su queste due categorie, cfr. in particolare S. GALEOTTI, *Il valore della solidarietà*, in *Dir. soc.*, 1996, 1 ss.

[9] FLICK, *Elogio della Costituzione*, Milano, 2008, 27. Sull'ambizione trasformatrice di questa Costituzione, che trova nella uguaglianza sostanziale e nella solidarietà i suoi pilastri fondamentali, cfr. recentemente GROPPI, *Il posto del diritto nel 'costituzionalismo trasformatore'. Una riflessione 'oltre l'eguaglianza formale'*, in *Scritti per Beniamino Caravita,* 2024.

[10] MATTARELLA, *Discorso pronunciato a Cosenza in occasione delle celebrazioni della Festa del Lavoro,* 30/4/2024.

piuttosto lineare degli approcci e delle evoluzioni giurisprudenziali della Corte in altri settori, in funzione delle sue fasi - le "stagioni della Corte", come la dottrina ha potuto identificarle, che evidenziano periodi di *self-restraint* o di maggiore attivismo -, la lettura della giurisprudenza sul principio di solidarietà non si presta a un simile esercizio, tanto l'approccio cambia a seconda delle materie. Il principio di solidarietà è infatti utilizzato in ambiti molto diversi tra loro, quali in particolare i diritti sociali, la legislazione fiscale, i rapporti tra lo Stato e gli enti locali, le politiche sanitarie, il diritto dei migranti e la tutela dell'ambiente.

Rinunciando ad ogni pretesa di esaustività, il presente contributo si propone quindi di presentare alcune sentenze fondamentali nella consacrazione delle diverse declinazioni della solidarietà, per dimostrare che questo principio, lungi dall'avere una funzione puramente retorica, trova concreta applicazione nella giurisprudenza quale vero principio fondatore del costituzionalismo italiano (I). Tuttavia, in alcuni ambiti, quando l'attuazione del principio cede il passo ad altri obiettivi di interesse generale, in particolare di fronte al moltiplicarsi delle situazioni qualificate come "crisi", si può osservare una certa impotenza del principio dovuto ad un *self-restraint* della Corte, che si inchina al potere discrezionale del legislatore (II).

I. Un principio concretamente utilizzato quale elemento fondamentale del costituzionalismo italiano

Nella giurisprudenza della Corte costituzionale, la solidarietà è invocata sia come fondamento dei doveri alla base della coesione sociale (A) sia come fonte di diritti sociali inderogabili (B).

A. I doveri di solidarietà come fondamento di una forma di "cittadinanza"

Nel testo della Costituzione il principio di solidarietà appare innanzitutto come fondamento di doveri inderogabili. A partire da questi doveri di solidarietà, la Corte ha concepito una forma di "cittadinanza" fatta di diritti e doveri.

Ha così collegato ai doveri di solidarietà economica e sociale il carattere progressivo dell'imposta[11] e l'obbligo di contribuzione fiscale, arrivando ad affermare che «l'evasione fiscale costituisce […] la rottura del vincolo di lealtà minimale che lega fra loro i cittadini e comporta, quindi, la violazione di uno dei "doveri inderogabili di solidarietà", sui quali, ai sensi dell'art. 2 della Costituzione, si fonda una convivenza civile ordinata ai valori di libertà individuale e di giustizia sociale»[12].

La codificazione concreta di questi doveri di solidarietà è lasciata alla discrezionalità del legislatore, mentre la Corte si limita essenzialmente a controllarne

[11] Corte cost. n. 341/2000 e n. 223/2012. Si può tuttavia deplorare il fatto che il controllo della Corte sul carattere progressivo dell'imposta sia quasi annullato dalla considerazione secondo cui tale principio deve applicarsi «all'insieme del sistema contributivo e non a ciascuna imposta considerata singolarmente».

[12] Corte cost. n. 51/1992, par. 4, considerazioni di diritto.

la proporzionalità e la ragionevolezza. Tuttavia, in alcune occasioni, la Corte ha potuto persino decidere l'estensione di un dovere di solidarietà (nel caso specifico, si trattava di doveri non imposti ma assunti volontariamente da una persona). È il caso, ad esempio, delle decisioni che hanno permesso l'apertura del servizio civile nazionale agli stranieri. In queste giurisprudenze, la Corte ha riconosciuto che esistono doveri che servono a dare un contributo alla comunità e allo stesso tempo a consentire a chi li adempie di integrarsi in questa comunità «come in una seconda cittadinanza, più ampia di quella fondata sulla nazionalità [...] che unisce tutti coloro che ricevono diritti e restituiscono doveri»[13].

In queste decisioni, la Corte ha evidenziato che il riconoscimento costituzionale dei doveri di solidarietà è una condizione non solo per la realizzazione di alcuni diritti, ma anche per il rafforzamento della coesione sociale. Consentire ai non cittadini di assumersi questi doveri significa, infatti, concedere loro la possibilità di integrarsi in questa comunità di diritti e doveri. Anche se la dottrina ha parlato di "solidarietà fraterna"[14] per definire le manifestazioni orizzontali della solidarietà tra i membri della società, è stato giustamente osservato che in una società pluralista «la coesione sociale e la solidarietà mirano a compensare la forza centrifuga derivante dal carattere pluralista (multiclasse, multiculturale, ecc.) di questa società»[15]. Pertanto, l'adempimento di determinati doveri non si giustifica con il fatto "che siamo fratelli", ma con un fine ideale, "affinché diveniamo come fratelli"[16].

Va tuttavia sottolineato che l'adempimento dei doveri di solidarietà non è una condizione per l'accesso ai diritti secondo una qualche relazione sinallagmatica. D'altra parte, in alcune occasioni la Corte ha affermato che l'adempimento di alcuni doveri di solidarietà impone il riconoscimento di un diritto: ad esempio in materia di vaccinazioni, la Corte ha affermato che sottoporsi a un obbligo o anche solo a una raccomandazione vaccinale in nome di un dovere di solidarietà impone al legislatore e all'intera comunità di assumere in cambio i costi necessari al riconoscimento di un diritto al risarcimento in nome dello stesso principio di solidarietà[17].

Inoltre, la Corte ha anche riconosciuto il valore costituzionale dei doveri di solidarietà che non sono giuridicamente obbligatori, ma il cui esercizio merita comunque di essere tutelato dalla Costituzione, impedendo così al legislatore di vietarne l'esercizio. Nel 1995 ha così dichiarato incostituzionale il reato di

---

[13] Corte cost. n. 172/1999, par. 2.3 cons. in diritto. Cfr. anche n. 309/2013 e n. 119/2015. A questo proposito si è parlato del «diritto di avere doveri»: RAUTI, *Il diritto di avere doveri. Riflessioni sul servizio civile degli stranieri a partire dalla sent. cost. n. 119/2015*, in *Rivista AIC,* n. 4/2015.

[14] GALEOTTI, *Il valore della solidarietà*, *cit.*

[15] APOSTOLI, *Il consolidamento della democrazia attraverso la promozione della solidarietà sociale*, *Costituzionalismo.it,* n. 1/2016, 14. CAMERLENGO «La dimensione costituzionale della coesione sociale», in *Rivista AIC,* n. 2/2015.

[16] Cfr. anche, sulla «conflittualità della solidarietà», MASSA PINTO, *Costituzione e fraternità. Una teoria della fraternità conflittuale: «come se» fossimo fratelli,* Napoli, 2011.

[17] La Corte ha così ampliato in diverse occasioni il campo di applicazione delle indennità: cfr. Corte cost. n. 307/1990; n. 118/1996 o ancora n. 27/1998.

accattonaggio[18], con un ribaltamento della sua giurisprudenza del 1959. La finalità solidale è stata determinante in questo ribaltamento, avvenuto in nome della presa di coscienza dell'insufficiente azione dello Stato, che giustifica come conseguenza l'adempimento della missione di solidarietà da parte della società civile[19].

Al di là di questi esempi di doveri assunti dai cittadini, il dovere di solidarietà è soprattutto un dovere che incombe allo Stato, e *in primis* al legislatore, per la garanzia dei diritti essenziali nella costruzione della società pluralista immaginata dai costituenti, tra i quali un posto centrale è occupato dai diritti sociali. È quindi opportuno esaminare il contributo della Corte in questo campo, che si potrebbe immaginare come il terreno naturale di applicazione del principio di solidarietà.

B. L'accesso ai "diritti inderogabili" come corollario del principio di solidarietà

Contrariamente a quanto ci si sarebbe potuti aspettare, tuttavia, nella giurisprudenza in materia di diritti sociali non si trovano sistematicamente riferimenti al principio di solidarietà. Il più delle volte è la parte sostanziale del principio di uguaglianza dell'articolo 3 che viene invocata[20]. La solidarietà appare tuttavia in modo esplicito in alcune decisioni. La Corte vi ha fatto ricorso in particolare per imporre l'ampliamento del campo di applicazione o l'adeguamento dell'importo di un diritto-prestazione, ritenuto necessario per garantire condizioni minime di vita. Questo argomento si ritrova, ad esempio, nelle decisioni relative all'indennità di accompagnamento a favore delle persone parzialmente cieche[21] o alle pensioni di invalidità[22].

In secondo luogo, è soprattutto in materia di accesso degli stranieri a determinati diritti sociali che la Corte ha esplicitamente invocato il principio di solidarietà per sanzionare il legislatore, nazionale o regionale, che aveva deciso di escluderli dal campo di applicazione della norma, spesso mediante una discriminazione indiretta basata su criteri quali la durata del soggiorno. In una decisione del 2011 relativa all'indennità per i minori disabili, la Corte ha osservato che si trattava di «una erogazione destinata […] a fornire alla persona un minimo di sostentamento: in linea, evidentemente, con i princìpi di inderogabile solidarietà sociale, assunti quale valore fondante degli stessi diritti inalienabili dell'individuo, che non ammettono distinzioni di sorta […] anche in ragione del diverso status di cittadino o di straniero»[23]. Due anni dopo, la Corte si è basata sulla «tutela della salute e sulle esigenze di solidarietà di fronte a condizioni di grande precarietà sociale», che non possono tollerare alcuna giustificazione dell'esclusione degli stranieri, derivante dalla subordinazione dell'indennità di

---

[18] Corte cost. n. 519/1995.

[19] *Ibidem,* par. 3 considerato in diritto.

[20] Anche se, come abbiamo visto, ciò implica un riferimento implicito alla solidarietà che ne costituisce il fondamento.

[21] Corte cost. n. 346/1989.

[22] Corte cost. n. 152/2020.

[23] Corte cost. n. 329/2011, par. 4 considerato in diritto.

accompagnamento all'ottenimento di un permesso di soggiorno di lunga durata[24]. Più recentemente, la Corte costituzionale ha dichiarato incostituzionali le disposizioni in materia di indennità di maternità che attuavano una discriminazione indiretta nei confronti degli stranieri cittadini di paesi extra UE, sulla base del possesso di un permesso di soggiorno di lunga durata[25].

Si vede quindi che nella giurisprudenza della Corte il principio di solidarietà è stato invocato non solo nella retorica della motivazione, ma anche come fondamento di decisioni che impongono l'ampliamento dell'ambito di applicazione dei diritti sociali, spesso in combinazione con il principio di uguaglianza sostanziale o come corollario di esso.

Vi sono tuttavia decisioni in cui il principio viene affermato, ma senza tuttavia che la Corte giunga a pronunciare una dichiarazione di incostituzionalità che metterebbe in discussione le scelte del legislatore.

II. L'impotenza della giurisprudenza dinanzi all'erosione della solidarietà in alcuni ambiti delicati delle politiche pubbliche

Due ambiti possono illustrare particolarmente l'approccio prudente della Corte, che si astiene dall'interferire con il potere discrezionale del legislatore quando la scelta delle modalità di attuazione del principio di solidarietà si basa su considerazioni di natura finanziaria o puramente politica. Questi ambiti sono le politiche generali in materia di previdenza sociale e pensioni (A) e la repressione penale dell'immigrazione (B).

A. La solidarietà sacrificata sull'altare dei vincoli di bilancio

Di fronte al delicato compromesso tra la garanzia di diritti "che costano" e il mantenimento dell'equilibrio di bilancio dello Stato, la Corte ha sviluppato da tempo tecniche di *weak judicial review*, preferendo privilegiare una logica di collaborazione con il legislatore piuttosto che una logica di sanzione? in particolare attraverso le cosiddette "decisioni monitorie"[26]. Pertanto, quando una dichiarazione di incostituzionalità porterebbe ad ampliare in modo significativo il campo di applicazione di una disposizione costosa – e avrebbe quindi un impatto significativo sul bilancio dello Stato – si ritrovano in motivazione prevalentemente affermazioni di principio sull'importanza di rispettare i requisiti costituzionali di solidarietà e uguaglianza sostanziale. Tuttavia, tali affermazioni si traducono in meri moniti, privi di qualsiasi vincolo sull'azione del legislatore, al fine di non interferire con il suo potere discrezionale nel delicato ambito della gestione di bilancio.

Nelle questioni di costituzionalità relative ai diritti-prestazione, inoltre,

---

[24] Corte cost. n. 40/2013, par. 5 considerato in diritto.

[25] Corte cost. n. 54/2022.

[26] Su questo tema piuttosto classico, cfr. l'analisi di RUGGERI, *Eguaglianza, solidarietà e tecniche decisorie nelle più salienti esperienze della giustizia costituzionale*, in *Rivista AIC,* n. 2/2017, in particolare 29.

l'argomento della solidarietà non solo ha talvolta ceduto il passo all'interesse accordato all'equilibrio di bilancio perseguito dal legislatore, ma è stato anche invocato in contrasto con l'ampliamento di tali diritti, in nome di una solidarietà che fonda l'interesse alla tenuta economica dello Stato per preservare il sistema di sicurezza sociale[27], tanto più in periodo di crisi economica e a seguito della revisione costituzionale del 2012 che ha inserito la famosa regola d'oro del pareggio di bilancio all'articolo 81.

La giurisprudenza in materia di pensioni, e in particolare quella relativa alle cosiddette pensioni d'oro, mette specialmente in luce questa tensione. In una nota sentenza del 2010, la Corte aveva infatti convalidato le disposizioni che bloccavano l'adeguamento automatico delle pensioni superiori a otto volte il minimo, poiché tale sacrificio di un requisito costituzionale (l'adeguamento delle pensioni al costo della vita) era giustificato da un obiettivo solidale di rafforzamento delle pensioni più modeste[28]. Tuttavia, la Corte aveva poi suscitato forti critiche quando aveva dichiarato incostituzionali disposizioni analoghe, ma relative stavolta alle pensioni superiori a tre volte il minimo, provocando un grave deficit per il bilancio dello Stato[29]. Ancora nel 2013 la Corte ha dichiarato incostituzionale un contributo straordinario "di solidarietà" imposto alle pensioni più elevate[30], mentre lo ha poi convalidato nel 2016 proprio in nome della sua finalità solidale[31]. Successivamente, con un'altra decisione molto discussa, un contributo simile è stato dichiarato parzialmente incostituzionale, relativamente alla parte in cui era destinato ad applicarsi oltre un periodo di tre anni[32].

La giurisprudenza in materia di pensioni d'oro è quindi emblematica del carattere ambivalente del principio di solidarietà, nonché del delicato rapporto tra la Corte e il legislatore di fronte a "decisioni che costano" e che richiedono pertanto una difficile conciliazione tra diritti-prestazioni ed equilibrio finanziario[33].

---

[27] LUCIANI, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in BIFULCO - D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008, in particolare 425; G. ARCONZO, *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale. Al crocevia tra gli art. 38, 81 e 97 Cost.*, in *Rivista AIC,* n. 3/2018, 627 s., spec. 630.

[28] Corte cost. n. 246/2010, invocando «le esigenze di bilancio» e il «dovere di solidarietà» come «giustificazione ragionevole per la soppressione della rivalutazione automatica annuale».

[29] Corte cost. n. 70/2015. Questa decisione è stata molto criticata, tanto più che è stata pronunciata a poche settimane di distanza dalla dec. n. 10/2015 (su cui cfr. nota n. 32), in cui la Corte aveva avuto cura di limitare gli effetti della sua dichiarazione di incostituzionalità al futuro, per evitare di gravare pesantemente sul bilancio. Per una vivace critica, cfr. MORRONE, *Ragionevolezza a rovescio: l'ingiustizia della sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it,* n. 10/2015.

[30] Corte cost. n. 116/2013.

[31] Corte cost. n. 173/2016. Per un'analisi incrociata delle due decisioni, che difende la coerenza della giurisprudenza della Corte in nome della solidarietà, cfr. PEDULLÀ, *Le 'pensioni d'oro' quale paradigma del difficile bilanciamento tra diritti di prestazione sociale ed equilibrio economico-finanziario*, in *Forum di Quaderni costituzionali,* 23/9/2016.

[32] Corte cost. n. 234/2020.

[33] Al di fuori dell'ambito delle pensioni, si può citare anche la sentenza n. 10/2015, con la quale

Il *self-restraint* della Corte in questo campo non è solo la conseguenza del riconoscimento del ruolo del legislatore nella gestione del bilancio, ma si basa anche su un argomento teleologico che postula la difesa della tenuta economica dello Stato, su cui si fonda il destino – e quindi la garanzia a lungo termine – dei diritti sociali e dello Stato sociale[34]. Tuttavia, si può obiettare che, se i vincoli di bilancio portano a sacrificare eccessivamente i diritti fondamentali, il problema risiede probabilmente nell'allocazione delle risorse. Si tratta certamente di un ambito di competenza del legislatore, ma su cui il giudice costituzionale non può rinunciare a difendere un nucleo minimo di garanzie, a meno di voler rinunciare al suo ruolo di garante dei diritti inderogabili, come sostiene con forza gran parte della dottrina[35]. Ciò è stato del resto riconosciuto dalla stessa Corte, quando ha affermato che «[è] la garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione»[36]. Si tratta quindi di riflettere su meccanismi efficaci e non puramente retorici per mettere il legislatore di fronte agli imperativi costituzionali anche quando questi ultimi siano in conflitto con gli imperativi di bilancio[37].

Un altro esempio di questa impotenza della Corte di fronte all'inerzia del legislatore a causa di imperativi di bilancio si ritrova nella giurisprudenza in materia di perequazione fiscale tra enti locali e di garanzia dei «livelli essenziali delle prestazioni» (LEP)[38].

I livelli essenziali di prestazione (LEP) costituiscono il nucleo centrale dei servizi pubblici che devono essere garantiti dalle Regioni e dagli enti locali su tutto il territorio nazionale al fine di assicurare la tutela dei diritti civili e sociali (sanità, istruzione, assistenza, trasporti, ecc.) a tutti i cittadini, indipendentemente dalla loro regione di residenza. La Costituzione attribuisce la loro definizione alla competenza esclusiva dello Stato (articolo 117, paragrafo 2, lettera *m*) e la Corte costituzionale ha indicato che da tale definizione dipende la soglia di spesa costituzionalmente necessaria per

---

la Corte ha dichiarato incostituzionale un'imposta straordinaria sui redditi delle imprese del settore energetico (la cosiddetta «Robin tax»), ma ha modulato gli effetti nel tempo della sua decisione escludendo qualsiasi effetto retroattivo (il che costituisce un'eccezione nel sistema italiano) per preservare l'equilibrio di bilancio e le esigenze di solidarietà del sistema tributario, tra le altre cose.

[34] Su questo tema cfr. M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte Costituzionale*, in *Rivista AIC,* n. 3/2016.

[35] Ricordiamo in particolare il ricco contributo in materia di Lorenza Carlassarre, prima ordinaria di diritto costituzionale in Italia, scomparsa nel 2022: cfr. tra l'altro CARLASSARRE, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in *Costituzionalismo.it,* n. 3/2015; ID., *Solidarietà: un progetto politico*, in *Costituzionalismo.it,* n. 1/2016.

[36] Corte cost. n. 275/2016 in materia di indennità per il diritto all'istruzione dei minori disabili.

[37] Le nuove tecniche decisionali sviluppate dalla Corte, che consistono nell'agire in due fasi, prima per orientare l'azione del legislatore, poi per sanzionarne l'inerzia, potrebbero costituire una pista da seguire. Tuttavia, questa soluzione potrebbe funzionare solo nell'ambito di una reale collaborazione virtuosa tra i poteri, poiché un sistematico aggravamento del bilancio da parte del giudice costituzionale costituirebbe una grave anomalia democratica che comprometterebbe la separazione dei poteri.

[38] Sulle LEP cfr. in particolare LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m della Costituzione), in Politica del diritto,* n. 3/2002, 345-360; BALDUZZI, *Note sul concetto di «essenziale» nella definizione dei LEP, Rivista delle politiche sociali,* n. 4/2004, 165.

fornire prestazioni sociali essenziali[39]. Tuttavia, l'omissione da parte del legislatore della loro definizione in un gran numero di settori impedisce di determinare, di conseguenza, la soglia minima di spesa e il finanziamento di perequazione che lo Stato deve garantire agli enti locali che non sarebbero in grado di garantire da soli tale soglia.

Di fronte a questa situazione che rende inefficace la garanzia dei LEP, la Corte si limita a formulare critiche e moniti. Un esempio particolarmente significativo si trova nelle decisioni relative al "fondo di solidarietà comunale", costituito dalle risorse assegnate dallo Stato ai comuni, in particolare a fini di perequazione. La Corte ha respinto le censure contro le disposizioni che impongono una riduzione del finanziamento di tale fondo con la motivazione che nulla dimostra che tali riduzioni abbiano reso impossibile ai comuni l'esercizio delle funzioni corrispondenti ai LEP… semplicemente perché questi ultimi non sono stati definiti[40]! I giudici costituzionali aggiungono tuttavia un timido monito, sottolineando che «il ritardo nella definizione dei livelli essenziali delle prestazioni rappresenta un ostacolo non solo alla piena realizzazione dell'autonomia finanziaria degli enti locali, ma anche al pieno superamento dei divari territoriali nel godimento dei diritti sociali fondamentali». La questione diventa oggi ancora più urgente nel quadro della riforma sull'"autonomia differenziata"[41].

B. Il *self-restraint* della Corte di fronte alle scelte politiche in materia di flussi migratori

Se la solidarietà ha potuto costituire lo strumento per abbattere le barriere che escludevano gli stranieri dal godimento di alcuni diritti sociali, la sua applicazione nel campo del diritto dell'immigrazione è invece più modesta. In questa epoca definita di "*crimigration*", per la crescente tendenza dei sistemi giuridici a reprimere penalmente l'immigrazione irregolare, la Corte costituzionale è stata chiamata più volte a pronunciarsi sulla conformità alle esigenze costituzionali delle disposizioni in materia di immigrazione, man mano che queste diventavano più severe[42]. Il principio di solidarietà è stato quindi invocato per opporsi sia alla previsione del reato di

---

[39] Corte cost. n. 220/2021.

[40] Corte cost. n. 123/2022 e n. 71/2023.

[41] Tale riforma, volta ad attuare la possibilità prevista dall'art. 116 Cost. di concedere una maggiore autonomia alle regioni che lo desiderano (e che hanno i mezzi per assumersene la responsabilità), prevede che qualsiasi autonomia sarà concessa solo dopo la completa determinazione dei LEP e la conseguente attuazione della perequazione fiscale. Il problema è che lo stesso disegno di legge, da un lato, non fornisce alcuna garanzia circa il rispetto di tale impegno, poiché il legislatore può benissimo derogare a quanto da lui stesso stabilito e, dall'altro, delega al governo la determinazione di gran parte dei LEP. Si veda a questo proposito il contributo di De Minico durante le audizioni della commissione parlamentare incaricata di esaminare il testo: https://www.astrid-online.it/static/upload/memo/0001/memoria-de-minico-ac-1665-12-3-24.pdf.

[42] Solo in alcuni casi ha pronunciato dichiarazioni di incostituzionalità: tra queste, si ricorda la sentenza n. 223/2004 che dichiara incostituzionale la disposizione che prevede la detenzione dello straniero rimasto senza giustificato motivo nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine del commissario di polizia di lasciare il territorio nazionale entro cinque giorni.

ingresso e soggiorno, introdotto nel 2009, sia ai cosiddetti "reati di solidarietà", ovvero le ipotesi di reato costituite da atti di aiuto all'ingresso e al soggiorno di stranieri in situazione irregolare ispirati da uno scopo solidale e non economico.

Per quanto riguarda i primi, la Corte ha dato prova di una certa moderazione, considerando che «le ragioni della solidarietà umana non sono di per sé in contrasto con le regole in materia di immigrazione previste in funzione di un ordinato flusso migratorio e di un'adeguata accoglienza ed integrazione degli stranieri»[43] e che «il legislatore fruisce, dunque, di ampia discrezionalità nel porre limiti all'accesso degli stranieri nel territorio dello Stato, all'esito di un bilanciamento dei valori che vengono in rilievo: discrezionalità il cui esercizio è sindacabile da questa Corte solo nel caso in cui le scelte operate si palesino manifestamente irragionevoli »[44]. Tuttavia, come giustamente sottolineato da una parte della dottrina, la Corte nasconde tra le righe delle sue motivazioni un «vorrei ma non posso»[45] e, talvolta, un vigoroso monito al Parlamento[46].

Per quanto riguarda i reati di solidarietà, la Corte ha più volte fatto salvo il reato di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina[47], ma non è mai stata chiamata a pronunciarsi sul reato di favoreggiamento dell'ingresso e del soggiorno in sé[48]. Recentemente, tuttavia, in una sentenza del 2022[49], la Corte ha tenuto conto delle «finalità solidali» per dichiarare incostituzionale la circostanza aggravante consistente nell'aiuto all'utilizzo di vettori internazionali o di documenti falsi per l'ingresso irregolare nel territorio, in quanto applicabile non solo ai trafficanti ma anche alle persone che forniscono aiuto a fini di solidarietà[50].

Questa presa in considerazione delle finalità di solidarietà per limitare – anche se in misura molto lieve – il margine di discrezionalità del legislatore nella repressione penale dell'immigrazione irregolare, costituisce un esempio di resistenza della Corte nella difesa di un nucleo duro del principio di solidarietà.

Questi rari esempi, combinati con le decisioni con cui la Corte, pur astenendosi dal sanzionare il legislatore, lo invita a tenere maggiormente conto delle esigenze

---

[43] Corte cost. ordinanze n. 192 e n. 44 del 2006, n. 217 del 2001, n. 250 del 2010.

[44] Corte cost. n. 250/2010 che respinge la questione di costituzionalità relativa alle disposizioni del cosiddetto «decreto sicurezza» che trasformano l'ingresso e il soggiorno irregolare da infrazione amministrativa a reato punibile con la reclusione.

[45] D. BRUNELLI, *La Corte costituzionale "vorrebbe ma non può" sulla entità delle pene: qualche apertura verso un controllo più incisivo della discrezionalità legislativa*, in *Giur. cost.*, 2007, 181.

[46] Cfr. anche Corte cost. n. 22/2007 sul reato di permanenza dopo ordine di espulsione non ottemperato (come modificato dal decreto legislativo n. 241/2004 che aveva trasformato il reato in un delitto punibile con la reclusione da uno a quattro anni), che dichiara la questione irricevibile, pur formulando un timido monito che invita il legislatore a prendere in considerazione ipotesi di impossibilità materiale di ottemperare (da notare che questa sentenza non menziona espressamente il principio di solidarietà).

[47] Corte cost. n. 445/2004 e soprattutto n. 21/2009.

[48] Si noti che l'articolo 12 della legge sull'immigrazione riconosce un'ipotesi di eccezione molto limitata di aiuto al soggiorno che non costituisce un reato, riguardante «le attività di soccorso e assistenza umanitaria fornite in Italia agli stranieri bisognosi che si trovano nel territorio dello Stato».

[49] Corte cost. n. 63/2022.

[50] Cfr. le considerazioni in tal senso di CIERVO, *L'irragionevole sicurezza: la Corte costituzionale alle prese con il reato di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 3/2022.

di solidarietà, dimostrano che, anche quando la Corte dà prova di *self-restraint*, cerca di difendere un nucleo duro di questo principio, se non altro con un avvertimento, una raccomandazione, un cartellino giallo...

Questa valorizzazione del principio di solidarietà è presente sia nel suo "discorso giurisprudenziale", all'interno delle motivazioni, sia nel suo "discorso peri-decisionale", che comprende tutte quelle forme di comunicazione, giurisdizionale e extra giurisdizionale, che sono le relazioni annuali, le allocuzioni pubbliche, i comunicati stampa. In una relazione tenuta alcuni mesi fa dinanzi all'Istituto di previdenza sociale, l'allora presidente Sciarra ha definito la solidarietà come un «principio guida e chiave di volta» del nostro sistema, in una «società caratterizzata da crescenti disparità e disuguaglianze»[51]. Se si ammette che la funzione della garanzia costituzionale non si esaurisce nel solo dispositivo delle decisioni, si può allora osservare che è anche attraverso le sue motivazioni e la sua comunicazione peri-giurisdizionale che la Corte si rivolge al legislatore, invitandolo a una «collaborazione leale», che costituisce peraltro una forma di proiezione istituzionale del principio di solidarietà[52].

In conclusione, se, nonostante le difficoltà e le precauzioni inizialmente annunciate, si volesse cercare di sistematizzare la giurisprudenza in materia di solidarietà nell'ambito delle attuali tendenze della giustizia costituzionale italiana, si potrebbe sottolineare che essa è fortemente caratterizzata da quella ricerca di leale collaborazione con il legislatore che oggi contraddistingue l'approccio della Corte: dove può, impone; dove non può (nel rispetto dei limiti imposti dalla separazione dei poteri), persuade (o almeno cerca di persuadere...).

La grande questione è se le grandi disuguaglianze e ingiustizie della nostra società possano accontentarsi di questa giustizia costituzionale "mite". O se invece la Corte debba essere pronta a utilizzare, anche quando si tratta di esigenze costituzionali "che costano" e nonostante i vincoli di bilancio, tecniche decisionali più efficaci di fronte all'inerzia del legislatore, quando la gravità delle violazioni o i tempi di inerzia non sono più accettabili[53].

In questo delicato equilibrio tra garanzia dei principi fondatori e fondamentali del costituzionalismo italiano e rispetto del ruolo del legislatore per sfuggire alle critiche di «governo dei giudici»[54] si gioca la tenuta della società democratica pluralista voluta e fortemente difesa dalla Costituzione.

---

[51] SCIARRA, *conferenza INPS 2023*.

[52] M. Cartabia, *Relazione annuale sull'attività della Corte costituzionale nel 2019 - Sintesi,* disponibile online https://www.cortecostituzionale.it/documenti/relazione_cartabia/2_sintesi.pdf p. 19.

[53] Il riferimento è ovviamente alle nuove tecniche sviluppate dalla Corte per orientare in modo più efficace l'azione del Parlamento e intervenire in ultima istanza per colmare le sue omissioni in caso di inazione.

[54] In Italia, questa critica ha assunto la denominazione di «suprematismo giudiziario» (cfr. MORRONE, *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, in *Quaderni costituzionali,* n. 2/2019, 251), riferendosi in particolare a quella che è considerata una deriva del neocostituzionalismo attraverso l'ampliamento del potere giudiziario: cfr. BONGIOVANNI, Voce: *Neocostituzionalismo*, in *Enc. dir. Annali IV*, Milano, 2011, 749. Cfr. altresì più di recente l'articolata analisi di LUCIANI, *Ogni cosa al suo posto*, Milano, 2023.