



Corte Costituzionale

Intervento della Presidente Silvana Sciarra
alla cerimonia di apertura delle celebrazioni per i 125 anni
dalla fondazione dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale
“L'EVOLUZIONE DEL WELFARE E DEL LAVORO PER INNOVARE IL PAESE”

Roma, Palazzo Wedekind (Sala Angiolillo) – 3 marzo 2023

SOLIDARIETÀ ALLA PROVA. CORTE COSTITUZIONALE, SICUREZZA SOCIALE E DIRITTI

Signor Presidente della Repubblica, Signor Vice Presidente del Senato, Signor Rappresentante della Camera dei deputati, Signora Ministro del lavoro e delle politiche sociali, Signor Presidente dell'INPS

Ho accolto con molta soddisfazione l'invito rivolto a me – e alla Corte costituzionale che qui rappresento – a porgere un intervento in questa occasione solenne. La solennità è legata alla celebrazione di un anniversario che segna i traguardi raggiunti dallo stato sociale e dall'INPS, così efficacemente tratteggiati dal Presidente Tridico.

La libertà dal bisogno è predicata dalle principali carte costituzionali ed è garantita dalle più importanti fonti internazionali. Non è mai superfluo ricordare che l'espandersi dei sistemi di sicurezza sociale coincide con il consolidarsi dei diritti di cittadinanza e dunque concorre nel rafforzare in modo esponenziale la democrazia e lo stato di diritto.

Nelle parole che dirò si scorgerà – e non intendo celarla – la mia provenienza disciplinare, ma spero si colga ancora di più la mia gratitudine per il Collegio dei giudici costituzionali, dalla cui saggezza trarrò spunto per proporvi una riflessione incentrata su alcune sentenze recenti.

Il filo conduttore è la solidarietà, intesa nelle sue molte accezioni. Il linguaggio tecnico che il giudice delle leggi non può non adottare, lascia comunque trasparire la concretezza di questa nozione, che è frutto di una interpretazione evolutiva della Costituzione e, nel contempo, riflette i cambiamenti dei rapporti sociali.

I molteplici risvolti semantici della solidarietà ne fanno un principio guida e al tempo stesso una chiave di volta, che serve a fare emergere le contraddizioni di una società solcata da divari e da crescenti diseguaglianze.

La solidarietà, in modo forse più incisivo di altri principi, innerva le decisioni della Corte costituzionale e lascia trapelare vuoti di tutela da colmare, richiamando, in modo spesso speculare, il principio di ragionevolezza.

Ho scelto di inserire nel titolo del mio intervento l'espressione "solidarietà alla prova", quasi a voler segnare il cammino di una giurisprudenza che si fa strada fra costanti sfide.

Quali sono queste sfide?

Alcune hanno caratterizzato gli anni delle misure di austerità, quando molte Corti costituzionali in Europa hanno dovuto valutare gli effetti di politiche di bilancio non espansive sui diritti sociali e sulle prestazioni di sicurezza sociale.

La Corte costituzionale italiana si è espressa su più fronti, sottolineando la natura necessariamente temporanea delle misure che imponevano restrizioni.

Lo ha fatto, per esempio, rimuovendo il blocco della contrattazione collettiva nel settore pubblico che violava, se ulteriormente protratto, il principio di libertà sindacale (sentenza n. 178 del 2015). In questo percorso il ripristino della solidarietà è avvenuto ridando spazio all'intervento di corpi intermedi rappresentativi, quali sono i sindacati, e riaffermando la centralità delle linee di indirizzo che l'amministrazione pubblica imprime alla contrattazione. Ecco dunque una solidarietà che si ricompone attraverso canali sicuri di confronto, con la creazione del consenso fra gli interessati.

I riflessi delle politiche di austerità in altri Paesi sono stati assai più incisivi – si pensi alla Grecia e al Portogallo – tanto da indurre alcuni studiosi ad auspicare un "costituzionalismo allargato ai beni fondamentali" che possa favorire lo sviluppo di "carte internazionali dei beni fondamentali", con un accostamento inventivo alla categoria dei diritti fondamentali (L. Ferrajoli, *Manifesto per l'uguaglianza*, Bari 2018).

Dalle grandi crisi dovremmo ricavare riflessioni di lungo respiro. Si può dire che le politiche di austerità hanno stimolato interventi dei legislatori nazionali o delle parti sociali sulle politiche salariali. La direttiva europea sul salario minimo, nonostante alcuni aspetti problematici, rappresenta un *unicum* nell'ampio spettro delle direttive sociali.

Sfide diverse sono emerse dalla pandemia: l'ho chiamata in altre occasioni "solidarietà dell'emergenza" per porre un accento sui vincoli solidali che la diffusione del contagio ha imposto ai singoli e alla collettività (S. Sciarra, *Remoto, essenziale, flessibile: il lavoro al tempo della pandemia*, in "Gli anni della Pandemia", Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma 2022). Altri hanno scritto che, durante la pandemia, per la prima volta l'umano ha potuto "agire come umano, non come attrezzo o come riserva di energia" (M. Ferraris, *Post-Coronal Studies*, Torino 2021, 77).

Sulla tutela della salute, a fronte dell'imposizione di obblighi vaccinali, e sul contemperamento con l'autodeterminazione dei singoli, la Corte si è espressa di recente, ritenendo non irragionevoli scelte legislative fondate su dati scientifici e sulla valutazione

degli stessi da parte di organismi nazionali e internazionali a ciò preposti (sentenze n. 14 e n. 15 del 2023).

La tutela della salute evoca la stretta correlazione fra solidarietà e reciprocità: reciproci gli obblighi e reciproche le risposte in termini di adesione a un progetto di recupero della fiducia collettiva. Anche in questo caso non è marginale l'intervento di formazioni sociali capaci di veicolare la solidarietà, soprattutto a favore dei più deboli.

La Corte ha specificato – con parole che trascendono il caso degli obblighi vaccinali – che «la compresenza di diritti e doveri – alla base del fondamento solidaristico della nostra Costituzione [...] si muove tra le due dimensioni del “fondamentale diritto dell'individuo” e dell'“interesse della collettività”». L'interesse della collettività di cui all'art. 32 Cost. costituisce la declinazione, nel campo della tutela della salute, dei doveri di solidarietà di cui all'art. 2 Cost. (sentenza n. 14 del 2023, punto 7 del *Considerato in diritto*).

Sono molte altre le “prove” cui è sottoposto il principio di solidarietà.

Un primo percorso di riflessione che propongo riguarda la solidarietà declinata all'interno del sistema previdenziale, seguendo i canoni della eguaglianza e della proporzionalità. Nel noto caso delle così dette «pensioni svizzere» la Corte ha tenuto conto del fatto che i contributi versati in Svizzera da lavoratori italiani risultavano essere quattro volte inferiori rispetto a quelli versati in Italia. La decisione ruota intorno alla sostenibilità del sistema previdenziale, il cui equilibrio deve essere preservato a garanzia di coloro che usufruiscono delle sue prestazioni (sentenza n. 264 del 2012).

La nozione di «solidarietà endocategoriale» è evocata dalla Corte quando, a proposito della Cassa previdenziale dei dottori commercialisti, fa riferimento alla «comunanza di interessi degli iscritti», cosicché appare del tutto ragionevole vincolare la contribuzione degli stessi per prevenire crisi finanziarie e garantire l'erogazione delle prestazioni (sentenza n. 7 del 2017).

Per i lavoratori autonomi che esercitano una professione abituale anche se non esclusiva, iscritti alla Gestione separata INPS – nella specie avvocati, ingegneri e architetti – la Corte afferma la «universalizzazione» della tutela previdenziale, al fine di estendere la copertura assicurativa a soggetti non coperti da assicurazione obbligatoria. L'istituto della Gestione separata rappresenta dunque il punto di arrivo di una evoluzione verso l'estensione della tutela assicurativa, sotto il profilo soggettivo e oggettivo (sentenze n. 104 e n. 238 del 2022).

Quando l'occhio vigile della Corte si sposta sulle “spese costituzionalmente necessarie, inerenti all'erogazione di prestazioni sociali incompressibili”, il suo sguardo deve cogliere la peculiarità di situazioni di particolare bisogno, quali sono quelle degli invalidi civili totali. La Corte ritiene che in quel caso il temperamento – ecco la prova della solidarietà – deve essere tale da incrementare la provvidenza anche per gli invalidi di età superiore ai 18 anni, non più a partire dall'età di 60 anni. Per graduare l'impatto della sua decisione, in considerazione del vincolo di bilancio, che, tuttavia, non può in assoluto prevalere su altri

principi costituzionali, la Corte sceglie di far decorrere gli effetti della pronuncia dal giorno successivo a quello della pubblicazione della sentenza nella *Gazzetta Ufficiale*.

Nello scegliere di modulare gli effetti temporali della sentenza, la Corte adotta una tecnica non consueta. Se, da un lato, questa scelta serve a rivelare che la Corte stessa può governare il processo con margini di flessibilità, dall'altro essa deve rispondere a situazioni eccezionali, in cui «sono proprio le esigenze dettate dal ragionevole bilanciamento tra i diritti e i principi coinvolti» a determinare il ricorso a un tale metodo, che richiede un vaglio di stretta proporzionalità e di effettività dei diritti in questione (sentenza n. 152 del 2020).

Nell'esempio citato, la Corte non solo ha retto la “prova” della solidarietà, ha anche affinato la definizione di spesa costituzionalmente necessaria, garantendo il rispetto dei principi di eguaglianza e solidarietà nel bilanciamento con gli altri valori costituzionali.

Il percorso argomentativo seguito dalla Corte nelle decisioni citate è simile, anche se le tecniche adottate e gli esiti sono difformi: esiti restrittivi quanto alle aspettative dei pensionati nel caso delle pensioni svizzere, espansivi per gli invalidi civili.

Vi propongo ora di seguirmi in un'altra “prova” di solidarietà che si colloca all'interno della famiglia. La Corte ha ritenuto fondata la questione di legittimità costituzionale posta in relazione al cumulo tra trattamento pensionistico ai superstiti e redditi aggiuntivi dei beneficiari (sentenza n. 162 del 2022).

Questo caso svela nella motivazione un'apertura importante alla solidarietà familiare. Al centro la pensione di reversibilità, da intendersi quale strumento che, anche dopo la morte del titolare, comporta il godimento almeno parziale, da parte dei soggetti a lui legati da vincoli familiari. La Corte ha usato l'espressione «ultrattività della solidarietà familiare» (sentenza n. 180 del 1999).

Questa misura si tempera se vi è un reddito aggiuntivo, tuttavia la scelta del legislatore deve essere non irragionevole: in concreto se questo temperamento si sostanzia in un sacrificio economico viene meno la *ratio* solidaristica che ispira l'istituto della reversibilità.

Ancora più incisiva è la decisione della Corte, sempre in tema di pensione di reversibilità, che estende il godimento di questa prestazione ai nipoti maggiori di età, orfani e inabili al lavoro, poiché il legame familiare è del tutto assimilabile a quello tra nonno e nipote minorenni, per essere comuni ai due tipi di rapporto, da un lato la condizione di minorata capacità e dall'altro la vivenza a carico al momento del decesso (sentenza n. 88 del 2022).

Un'altra “prova” di solidarietà riguarda la garanzia della parità di trattamento per i cittadini di Stati terzi regolarmente soggiornanti nell'accesso a provvidenze di sicurezza sociale, quali l'assegno di natalità e di maternità, riservati a famiglie bisognose.

Questa decisione della Corte (sentenza n. 54 del 2022) si carica di un particolare significato poiché chiude il cerchio virtuoso di un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea e pone la Corte costituzionale in una posizione sintonica con Lussemburgo, quanto a una ragionevole applicazione del principio di eguaglianza. La Corte

legge in modo sistemico le tutele garantite dalla Costituzione e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (CDFUE) e lancia, in tal modo, un messaggio collaborativo alla Corte di Lussemburgo.

Nel rimarcare una tale consonanza di diritti, la Corte costituzionale sostiene che il principio di parità di trattamento nel settore della sicurezza sociale, nei termini delineati dall'art. 34 della CDFUE e dal diritto derivato e poi ribaditi dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, «si raccorda ai principi consacrati dagli artt. 3 e 31 Cost. e ne avvalora e illumina il contenuto assiologico, allo scopo di promuovere una più ampia ed efficace integrazione dei cittadini dei Paesi terzi».

La sicurezza sociale, grande piattaforma di consenso e terreno di confronto degli Stati fondatori, prima ancora che si addivenisse alla firma del Trattato di Roma, è oggi un laboratorio in cui si sperimentano tecniche di solidarietà, al fine di includere i più fragili nella rete delle prestazioni.

Il quadro che fino ad ora emerge dagli esempi che ho voluto selezionare, per farne oggetto di comune riflessione, è un quadro di ricerca della coerenza, di tessitura graduale di una trama sempre più serrata di tutele.

Sullo sfondo di una solidarietà ancora incompiuta si erge il tema controverso della solidarietà intergenerazionale. A questa solidarietà “titolata” si fanno risalire i doveri delle generazioni presenti – si potrebbe dire con terminologia non giuridica i sensi di colpa dei padri nei confronti dei figli – che si traducono in indeterminatezza dei diritti (G. Zagrebelsky, *Diritti per forza*, Torino 2017).

Ma con riferimento al sistema previdenziale si impongono riflessioni non impressionistiche, legate a un'accurata ricostruzione dei dati. Nel tentativo di farsi carico delle nuove generazioni si fa riferimento a una categoria astratta, ovvero si evocano soggetti che ancora non agiscono nella sfera pubblica.

Servirebbero, dunque, politiche di lungo periodo, che dovrebbero riguardare una accurata programmazione nell'andamento del mercato del lavoro, nazionale e transnazionale, per rendere concrete le scelte di crescita dell'occupazione. Non è dunque il settore della previdenza quello da cui prendere le mosse (M. Cinelli, *Solidarietà intergenerazionale. Uso e abuso di un sintagma polisemico*, Riv. It. Dir Lav. 2022, 157 ss.), e certamente non è il solo.

Il sistema della sicurezza sociale, nel suo insieme, è quello cui i cittadini guardano con fiducia per sentire assecondate le loro aspettative di giustizia e per ricevere assicurazioni nell'accesso ai diritti. La Corte costituzionale segue con rigore questi percorsi, nel rispetto della discrezionalità del legislatore, e pur sempre nella piena consapevolezza del suo ruolo, quale giudice delle leggi.

Ringrazio tutti per l'attenzione.