



# *Costituzionalismo.it*

Fascicolo 3 | 2023

*Come un gioco di specchi.*  
Sulle tracce dell'«esistenza libera  
e dignitosa»  
nella giurisprudenza costituzionale

di Chiara Bergonzini

EDITORIALE SCIENTIFICA

# COME UN GIOCO DI SPECCHI. SULLE TRACCE DELL'«ESISTENZA LIBERA E DIGNITOSA» NELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

di Chiara Bergonzini

Ricercatrice Senior in Diritto costituzionale

Università degli Studi di Macerata

SOMMARIO: 1. INTRODUZIONE. IL CONTESTO E IL METODO; 2. ALLA (VANA) RICERCA DELLA «ESISTENZA LIBERA E DIGNITOSA» NELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE; 3. DIGNITÀ E «BISOGNI PRIMARI»; 4. GARANZIA DELLA DIGNITÀ E VINCOLI DI BILANCIO. I «DIRITTI INCOMPRIMIBILI»; 5. CONCLUSIONI.

## 1. Introduzione. Il contesto e il metodo

Nell'estate del 2023, presso la Camera dei Deputati è iniziata (12 luglio) la discussione del progetto di legge intitolato *Istituzione della retribuzione oraria minima*<sup>1</sup>, che propone di fissare una retribuzione oraria minima a 9 euro, «[a]l fine di assicurare al lavoratore un'esistenza libera e dignitosa come sancito dall'articolo 36, primo comma, della Costituzione, e in attuazione della direttiva (UE) 2022/2041 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 ottobre 2022, relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea»<sup>2</sup>. La sollecitazione europea si inquadra peraltro all'interno di un contesto in cui – per menzionare solo i fenomeni macroscopici – da diverso tempo si susseguono le sentenze dei tribunali di merito che condannano datori di lavoro ad integrare trattamenti retributivi (di recente addirittura quelli stabiliti dai contratti collettivi nazionali) ritenuti insufficienti perché in contrasto con i principi costituzionali<sup>3</sup>; i media sono stati letteralmente invasi dalle

---

<sup>1</sup> Il testo è l'A.C. 1053, presentato il 28 marzo 2023 e assegnato in sede referente alla Commissione XI Lavoro della Camera dei Deputati.

<sup>2</sup> A.C. 1053, art. 1.

<sup>3</sup> Oltre alla famosa sentenza del Tribunale di Milano dell'aprile 2023 – cui fa riferimento R. BIN, *Salario minimo e ipocrisia*, in *lacostituzione.info*, 26 agosto 2023 – v. ad es. Tribunale di Milano, Sez. Lavoro, sent. 21 febbraio 2023, sent. 20 aprile 2022, sent. 22 marzo 2022; da ultimo, Tribunale di Catania, sent. 11 luglio 2023 (segnalata in *ilsole24ore.it* del 9 agosto 2023).

denunce di chi, avendo percepito il Reddito di cittadinanza, tra luglio e agosto ha ricevuto l'ormai famoso sms dell'INPS che ne annunciava la disattivazione<sup>4</sup>; e l'espressione "lavoratori poveri" (o *working poors*, com'è in voga chiamarli)<sup>5</sup> è divenuta ormai consueta anche al di fuori dei settori specializzati. Il dibattito parlamentare, dopo un rapido passaggio in Commissione XI (Lavoro), si è com'è noto concluso circa tre settimane dopo, a seguito dell'approvazione della questione sospensiva proposta dalla maggioranza<sup>6</sup>, che ha motivato la proposta, in sintesi, con la necessità di ulteriori approfondimenti<sup>7</sup>.

Che la discussione in sede politica prosegua o meno – e chi scrive nutre ben più di qualche dubbio – è innegabile che il problema del lavoro, latente da oltre due decenni, sia tornato oggi di prepotenza all'attenzione collettiva<sup>8</sup>; e pare che specialmente il fenomeno del cd. lavoro povero debba sollecitare in profondità la riflessione costituzionalistica, chiamando in causa, in sostanza, *tutti* i fondamenti della Repubblica. Le domande a cui è urgente fornire risposta si radicano direttamente nel dato testuale: a fronte di una situazione sociale in cui un crescente numero di persone, pur lavorando, resta in condizioni di povertà<sup>9</sup>, è

<sup>4</sup> La vicenda è stata al centro di tale attenzione mediatica da rendere sufficiente un rinvio ai principali quotidiani; a mero titolo di richiamo, quindi, v. ad es. *Reddito di cittadinanza, in arrivo nuovi sms di sospensione: cosa devono fare i percettori*, in *isole24ore.it*, 24 agosto 2023.

<sup>5</sup> Cfr. il numero straordinario 2/2022 di *Variazioni su temi di Diritto del lavoro*, dedicato a *Il lavoro povero in Italia: problemi e prospettive*; M. TUFO, *I working poor in Italia*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 1/2020, pp. 185 ss.

<sup>6</sup> Camera, Assemblea, res. sten. sed. del 3 agosto 2023, pp. 2-11.

<sup>7</sup> Il testo della mozione è pubblicato in calce al resoconto della seduta: v. quindi Camera, Assemblea, res. sten. sed. del 3 agosto 2023, Allegato A, p. 8.

<sup>8</sup> Di *Costituzione e lavoro, totem e tabù* – esordendo con «[i]l lavoro è tornato a coinvolgere i costituzionalisti. Dopo lunghi anni di silenzio durante i quali la materia era stata abbandonata quasi esclusivamente ai giuslavoristi, le recenti, per certi aspetti inquietanti, vicende relative alle relazioni industriali e agli interventi legislativi di riforma nel nostro paese in materia di lavoro hanno contribuito alla "chiamata in causa" dei costituzionalisti, e della Costituzione» – ragionava esattamente 10 anni fa I. MASSA PINTO, in M. CAVINO, I. MASSA PINTO (a cura di), *Costituzione e lavoro oggi*, il Mulino, 2013, p. 41 ss.

<sup>9</sup> Sottolinea M. TUFO, *I working poor in Italia*, cit., p. 186, che «[n]on esistono definizioni giuridiche di «lavoro povero» ma anche in campo extra-giuridico non vi sono risposte univoche, e ciò a causa della varietà di significati che i due concetti componenti la stessa espressione *working poor*, ossia «lavoro» e «povertà», possono assumere». La dottrina tende pertanto ad adottare la definizione europea (*Eurostat*), secondo cui «per lavoratore povero (*in-work poor*) si intende il soggetto occupato almeno 7 mesi

possibile abbozzare una definizione, o almeno individuare le principali caratteristiche, di quello che l'art. 36, co. 1, Cost. individua come obiettivo della retribuzione, cioè la garanzia di una «esistenza libera e dignitosa» per i lavoratori e per le loro famiglie?

L'assenza di una definizione legislativa – che ha motivato la recente iniziativa parlamentare – è pacificamente spiegata in dottrina<sup>10</sup> osservando che i Costituenti avevano costruito il sistema in modo che l'individuazione della “soglia” ex art. 36, co. 1, Cost. fosse affidata alla contrattazione collettiva, in attuazione dell'art. 39 Cost. Altrettanto note sono le vicende successive, caratterizzate da un lato dall'inattuazione, appunto, dell'art. 39 Cost., e dall'altro lato – di conseguenza – dal ruolo svolto negli anni dai giudici del lavoro, tanto fondamentale proprio perché doppiamente suppletivo (dei sindacati e del legislatore).

In questa prospettiva si colloca il profilo costituzionalistico che si proverà a sviluppare: anche un “giudice” particolare qual è la Corte ha svolto un ruolo? E se sì, quale? Per tornare alla domanda di partenza: è possibile ricavare dalla giurisprudenza costituzionale elementi utili a riempire di significato l'espressione tanto evocativa quanto inafferrabile contenuta nell'art. 36, co. 1, Cost. e che permea, nella versione ancora più ampia di “dignità umana”, tutta la Costituzione italiana?

Il campo di indagine è, evidentemente, sterminato; per tentare di rispondere a queste domande è stato quindi necessario adottare alcune coordinate di metodo. Il primo passaggio è stata una ricerca tramite il database online delle decisioni della Corte costituzionale, usando come chiave di ricerca l'espressione integrale (*esistenza libera e dignitosa*). Dati i risultati insoddisfacenti del tentativo (v. *infra*, par. 2), l'analisi si è necessariamente allargata alla parola *dignità*, che tuttavia non è utile nell'interazione con l'algoritmo impiegato nella costruzione del database della Corte – né, in effetti, in altri motori di ricerca privati

---

nell'anno di riferimento che vive in un nucleo familiare con un reddito equivalente disponibile inferiore al 60% del reddito mediano nazionale»: A. LASSANDARI, E. VIL-  
LIA, C. ZOLI, *Presentazione del Volume*, in *Variazioni su temi di Diritto del lavoro*, n.  
straord. 2/2022, p. 4.

<sup>10</sup> Da ultima, con ampi riferimenti bibliografici, v. C. BUZZACCHI, *Reddito e Costi-  
tuzione. La cifra smarrita*, FrancoAngeli, 2022, p. 35 ss.; con un'interessante prospet-  
tiva sulle nuove tecnologie, A. MICHIELI, *Il lavoro come strumento di partecipazione  
democratica. Fondamenti costituzionali e nuove prospettive a partire dalla rivoluzione  
digitale*, in C. BUZZACCHI, F. PIZZOLATO (a cura di), *Una Repubblica fondata sul lavo-  
ro? – Diritto costituzionale. Rivista quadrimestrale*, n. 2/2023, p. 55 ss.

– perché troppo frequentemente utilizzata<sup>11</sup>. L'attenzione si è quindi spostata sulla dottrina che si è occupata del tema<sup>12</sup>, ed è immediatamente emersa la necessità di operare una distinzione fondamentale, avendo riguardo alla declinazione di “dignità” oggetto di attenzione. Rispetto al campo di indagine risultano infatti estranee da un lato le riflessioni relative alla dignità come autodeterminazione del singolo, con particolare riferimento al cd. fine vita, e dall'altro lato quelle relative alla dignità umana come limite alla ricerca scientifica, che nel dibattito italiano si sono sviluppate principalmente intorno alla fecondazione medicalmente assistita e alla ricerca sugli embrioni. Lo stesso vale per quanto riguarda il contesto delle cd. nuove tecnologie e in particolare i rischi legati all'uso di sistemi di Intelligenza Artificiale, ad esempio, nel riconoscimento biometrico o negli algoritmi di cd. *social scoring*<sup>13</sup>. Le riflessioni che seguono si concentrano pertanto su quello che grossolanamente si potrebbe definire il “substrato materiale” della dignità,

<sup>11</sup> Inserendo “dignità” come parola chiave, il database della Corte elenca infatti 798 decisioni. La ricerca è da considerarsi aggiornata alla data di chiusura di questo lavoro, quindi al 15 settembre 2023.

<sup>12</sup> È addirittura scontato rilevare che, nella copiosissima produzione dottrinale, la lettura del problema risulta inevitabilmente condizionata dalla nozione di dignità che ciascun Autore accoglie, ma v. almeno A. RUGGERI, *Appunti per uno studio sulla dignità dell'uomo, secondo diritto costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 1/2011; M. RUOTOLO, *Sicurezza, dignità e lotta alla povertà*, Editoriale Scientifica, 2012; C. TRIPODINA, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa*, Giappichelli, 2013; G. M. FLICK, *Elogio della dignità (se non ora, quando?)*, in *Rivista AIC*, n. 4/2014; P. VERONESI, *La dignità umana tra teoria dell'interpretazione e topica costituzionale*, in *Quaderni costituzionali* n., 2/2014, p. 315 ss.; F. POLITI, *Diritti sociali e dignità umana nella Costituzione repubblicana*, Giappichelli, 2018; L. FERRAJOLI, da ultimo *Dignità e libertà*, in *Rivista di filosofia del diritto* n. 1/2019, p. 23 ss.; G. ZILIO GRANDI (a cura di), *La dignità “del” e “nel” lavoro*, Giappichelli, 2023. Sul piano metodologico, chi scrive rinvia all'impostazione di M. LUCIANI, illustrata in modo particolarmente efficace in *Positività, metapositività e parapositività dei diritti fondamentali*, in G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il Diritto costituzionale come regola e limite al potere*, Vol. III, Jovene, 2009, p. 1055 ss. e spec. pp. 1060-1066 (*La dignità umana*).

<sup>13</sup> Il riferimento è alla proposta di regolamentazione europea sull'IA, basata su una classificazione dei rischi proprio con riferimento alla tutela dei diritti inviolabili, sul fondamento della dignità umana, su cui v. tra gli ultimi E. M. LA FEVRE CERVINI, *AI Act: la sfida europea*, in *ispionline.it – pubblicazioni*, 21 luglio 2023. Interessanti, sul tema, le conclusioni della ricerca della EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS (FRA), *Preparare un giusto futuro l'intelligenza artificiale e i diritti fondamentali. Sintesi*, 29 gennaio 2021, in *europa.eu – pubblicazioni* (ove anche la versione integrale dello studio, in inglese, del dicembre 2020).

intesa come libertà dal bisogno<sup>14</sup>, con particolare riferimento quindi ai diritti sociali<sup>15</sup>. In queste coordinate, il quadro costituzionale di riferimento<sup>16</sup> è formato dai principi fondamentali espressi dagli artt. 2 e 3, comma 2, sulla base del ruolo assegnato al lavoro dal primo e dal quarto articolo della Carta, alla luce dei quali devono essere interpretati, secondo la dottrina pressoché unanime, i diritti contenuti nel già citato articolo 36 e di conseguenza, anche per giurisprudenza costituzionale costante (v. *infra*, par. 2), nell'art. 38 Cost.

## 2. Alla (vana) ricerca della «esistenza libera e dignitosa» nella giurisprudenza costituzionale

Come si accennava poco sopra, l'esperimento di utilizzare l'espressione di cui al primo comma dell'art. 36 Cost. come setaccio della giurisprudenza costituzionale restituisce una serie di decisioni – 133, per la precisione<sup>17</sup> – distribuite tra il 1960 e il 2023<sup>18</sup>, il cui *thema deciden-*

---

<sup>14</sup> Sulla «evidente [...] connessione tra dignità e bisogni» e più in generale per un'affascinante ricostruzione anche delle origini del concetto (a partire dalla filosofia greca), v. M. RUOTOLO, *Sicurezza, Dignità e lotta alla povertà*, cit., p. 121 ss. (la citazione è a p. 137).

<sup>15</sup> A livello metodologico corre nuovamente l'obbligo di anticipare che quello dei diritti sociali come categoria giuridico-costituzionale è un tema che non sarà possibile approfondire: sarà quindi tenuto, per così dire, sullo sfondo delle riflessioni che seguono, con le coordinate interpretative suggerite da R. BIN, *Critica della teoria dei diritti*, Milano, 2018, spec. pp. 11-19, ma *passim*.

<sup>16</sup> Per motivi di spazio, e dato il focus di queste riflessioni sull'ordinamento interno, è impossibile in questa sede approfondire anche il quadro sovranazionale di tutela della dignità umana, e in particolare della Carta europea dei Diritti Fondamentali (art. 1, art. 31, art. 34) e della CEDU (art. 3). Oltre ai contributi citati *infra*, v. quindi la panoramica ben tratteggiata in F. POLITI, *Diritti sociali e dignità umana*, cit., p. 85 ss. e, con specifico riferimento al tema di questo lavoro, S. GAMBINO, *Costituzione, integrazione europea e crisi economica: presente e futuro dei diritti sociali*, in *Rivista di Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 1/2019, p. 57 ss.; T. TREU, *Diritti e politiche sociali nel contesto europeo*, in *Lavoro e Diritto*, n. 1/2023, p. 79 ss.

<sup>17</sup> La ricerca è stata effettuata diverse volte; il risultato è da considerarsi aggiornato al 20 agosto 2023.

<sup>18</sup> Merita precisare che in una nutrita serie di casi (circa 50) l'espressione è compare esclusivamente a seguito del richiamo, quando non della vera e propria citazione letterale, di sentenze precedenti: cfr. ad es. Corte cost., sent. n. 18/2023, p.to 4.2 *Diritto* (che richiama la sent. n. 94/2015). Le decisioni di questo tipo, pur indubbiamente necessarie per la ricostruzione dei singoli istituti, non aggiungono elementi all'oggetto di

*dum* varia dalla configurabilità come retribuzione del compenso per il custode di beni mobili registrati<sup>19</sup> alla riduzione della pensione di reversibilità nel caso dei cd. matrimoni di comodo<sup>20</sup>; dalla disciplina della pignorabilità del quinto dello stipendio<sup>21</sup> al ruolo della perequazione automatica delle pensioni<sup>22</sup>.

A prima vista, proprio la varietà dei casi in cui la Corte è stata sollecitata a “tenere in qualche modo conto” dei principi costituzionali sul tema<sup>23</sup> indurrebbe a ipotizzare un progressivo affinamento dei medesimi. Invece, una lettura attenta depone per la conclusione contraria: in sei decenni di attività, non solo il Giudice delle leggi non ha abbozzato una definizione, nemmeno per richiami successivi, ma in numerosissimi casi il primo comma dell’art. 36 Cost. viene utilizzato, se non proprio come ornamento stilistico, come una sorta di rinforzo retorico; in generale, è comune la mera citazione del testo, senza ulteriori precisazioni.

Ciò premesso, è comunque possibile ricavare dal lavoro della Corte alcuni elementi, in particolare riguardo tre filoni di decisioni<sup>24</sup>, il primo dei quali comprende le sentenze che si sono a vario titolo occupate della nozione – o del “perimetro” – della retribuzione<sup>25</sup>. Dal comples-

---

queste riflessioni, e non sono state pertanto prese in esame se non nella parte iniziale della ricerca.

<sup>19</sup> Negata dalla sent. n. 67/1965.

<sup>20</sup> Dichiarata illegittima con la sent. n. 174/2016.

<sup>21</sup> Oggetto di una copiosa sequenza di decisioni: v. *infra*.

<sup>22</sup> Anche in questo caso le decisioni della Corte sono state numerose: v. *infra*.

<sup>23</sup> A mero titolo di promemoria e in estrema sintesi, consentita dal fatto che si richiamano concetti ben noti, il primo comma dell’art. 36 Cost. contiene il principio di proporzionalità della retribuzione («alla quantità e qualità del lavoro prestato») e quello di sufficienza («ad assicurare a sé e alla sua famiglia un’esistenza libera e dignitosa»); l’attenzione si è concentrata, per ovvi motivi, su questo secondo pilastro.

<sup>24</sup> È appena il caso di rilevare come la classificazione delle decisioni in filoni omogenei sia, in questo settore, particolarmente complessa, specialmente quando il criterio della “sufficienza” della retribuzione viene traslato in quello della “adeguatezza” della prestazione pensionistica. Gli elenchi che seguono rispondono perciò a un criterio pratico, utilizzato nel corso dell’analisi per orientarsi nell’insieme delle decisioni raccolte, senza necessariamente corrispondere alle catalogazioni utilizzate nei massimari.

<sup>25</sup> Corte cost., sentt. n. 30/1960, n. 41/1962, n. 75/1964, n. 3/1966, n. 74/1976, n. 75/1968, n. 82/1973, n. 18/1974, n. 141/1979, n. 105/1980, n. 83/1983, n. 34/1985, n. 559/1987, n. 204/1989, n. 201/1992, n. 118/1993, n. 243/1993, n. 470/2002, n. 82/2003, n. 259/2006, n. 94/2015, n. 248/2015, n. 124/2017, n. 159/2019. Nell’impossibilità di richiamare compiutamente la dottrina sul tema, per una panoramica v., oltre ai contributi più recenti citati *infra*, M.L. DE CRISTOFARO, *La giusta retribuzione*, Bologna,

so emergono nettamente, innanzitutto, sia il rinvio alla contrattazione collettiva per l'integrale determinazione del trattamento economico<sup>26</sup> sia il criterio della sua *unitarietà*, di talché l'esclusione di singole voci non è stata generalmente considerata lesiva di alcuna prescrizione costituzionale<sup>27</sup>.

Concentrandosi sul principio qui di maggiore interesse, cioè quello di sufficienza, merita sottolineare come all'inizio della propria attività la Corte abbia avuto modo di precisare che esso doveva essere riferito non solo al lavoratore, ma anche alla sua famiglia, proprio in ragione delle diverse esigenze di vita<sup>28</sup>; il riferimento tende a dissolversi nel corso tempo<sup>29</sup>, salvo riapparire alla fine degli Anni '90 come *limite* al

---

1971; M. PERSIANI, *I nuovi problemi della retribuzione*, Padova, 1982; P. ICHINO, *La nozione di "giusta retribuzione" nell'articolo 36 della costituzione*, *Relazione al Convegno promosso dall'Accademia dei Lincei Roma*, 22 aprile 2010, in *pietroichino.it – Archivio degli scritti* e in *Rivista italiana di Diritto del Lavoro*, n. 1/2010, pp. 719 ss.; G. PROIA, *Manuale di Diritto del Lavoro*, Padova, 4° ed. 2022, pp. 278 ss.

<sup>26</sup> Particolarmente ampia, sul tema, la sent. n. 470/2002, che ricostruendo il quadro dei precedenti richiama diversi passaggi della sent. n. 164/1994, secondo cui «il silenzio dell'art. 36 Cost. sulla struttura della retribuzione e sull'articolazione delle voci che la compongono significa che è rimessa insindacabilmente alla contrattazione collettiva la determinazione degli elementi che concorrono a formare, condizionandosi a vicenda, il trattamento economico complessivo dei lavoratori, del quale il giudice potrà poi essere chiamato a verificare la corrispondenza ai minimi garantiti dalla norma costituzionale» (sent. n. 470/2002, p.to 7 *Diritto*). Il punto è pacifico in dottrina: v. tra i più recenti C. ZOLI, *Giusta retribuzione e lavoro povero*, in *Variazioni su temi di Diritto del Lavoro*, n. straordinario, 2/2022, pp. 7 ss., spec. pp. 13 ss., ove ampie indicazioni bibliografiche.

<sup>27</sup> V. ad es. Corte cost., sent. n. 330/1999.

<sup>28</sup> Corte cost., sent. n. 30/1960: «Senonché il criterio di proporzionalità all'entità dell'opera prestata, che condiziona la misura del salario base, non può essere richiamato per determinare anche quella parte della retribuzione che deve assicurare al lavoratore un dignitoso tenore di vita, poiché, sotto tal aspetto, si deve tener conto del fatto che il lavoratore abbia o no famiglia. [...] Ora, in base a siffatta distinzione, si giustifica che il corrispettivo, dovuto al prestatore d'opera, possa essere diverso nell'ammontare complessivo, in relazione alla situazione personale del medesimo. Poiché la retribuzione, di una certa misura, può essere sufficiente per le esigenze della vita di un lavoratore non avente familiari a carico, ma non esserlo nell'ipotesi contraria».

<sup>29</sup> V. però la sent. n. 105/1980 (famosa per aver rimosso la discriminazione di genere nell'accesso agli assegni familiari), in cui si legge (p.to 3 *Fatto*) che «...gli assegni familiari costituiscono l'unico istituto attuativo del principio del salario familiare, insito nella norma costituzionale (art. 36, primo comma), la quale attribuisce al lavoratore il diritto ad una retribuzione che altresì assicuri alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa».



godimento di un diritto, quello dello straniero al ricongiungimento familiare<sup>30</sup>. Qualche altra traccia di cosa dovrebbe essere un'esistenza libera e dignitosa emerge poi da singole pronunce: ad esempio il legame, da un lato, con la tutela della salute – costante anche nelle decisioni più recenti, come si vedrà – che non poteva essere “scambiata” con il godimento delle ferie<sup>31</sup>; dall'altro lato, con la definizione dell'orario di lavoro nel part-time, la cui fissazione (o variazione) non può spettare unilateralmente e arbitrariamente al datore di lavoro, in modo da lasciare spazio al lavoratore per svolgere altre attività la cui «programmabilità [...] deve essere salvaguardata, anche all'ovvio fine di consentirgli di percepire, con più rapporti a tempo parziale, una retribuzione complessiva che sia sufficiente (art. 36, primo comma, della Costituzione) a realizzare un'esistenza libera e dignitosa»<sup>32</sup>. Menzione separata merita infine un'altra vicenda, relativa alla tutela privilegiata dei crediti da lavoro – successivamente estesa a quelli previdenziali e assistenziali – che il legislatore dei primi Anni '90 aveva tentato di limitare. Affrontando le relative questioni, la Corte ha specificato che anche la puntualità nella corresponsione delle somme dovute al lavoratore va considerata tanto essenziale quanto il loro ammontare rispetto «al soddisfacimento delle quotidiane esigenze di vita del lavoratore»<sup>33</sup>;

<sup>30</sup> Sent. n. 203/1997, p.to 5 *Diritto*: «...la legge può legittimamente sottoporre l'esercizio del diritto al ricongiungimento a condizioni volte ad assicurare “un corretto bilanciamento con altri valori dotati di pari tutela costituzionale (sentenza n. 28 del 1995), e così alla condizione che sussista la possibilità di assicurare al familiare, con cui si opera il riconoscimento, condizioni di vita che consentano un'esistenza libera e dignitosa». Condizioni che non vengono ovviamente indicate dalla Corte, ma per le quali la sentenza rinvia alla legge (la n. 943/1986), che richiedeva “normali condizioni di vita”.

<sup>31</sup> Corte cost., sent. n. 559/1987, p.to 2 *Fatto* (ripreso nel p.to 8 del *Diritto*): «è evidente che il diritto alla salute non risulta sufficientemente tutelato se il lavoratore si trova nell'obbligata alternativa di far fronte alle proprie esigenze curative senza percepire alcun emolumento o indennità, facendo venir meno in parte dell'assicurazione per sé e per la sua famiglia di una esistenza libera e dignitosa»

<sup>32</sup> Che non può essere fissato o variato unilateralmente e arbitrariamente dal datore di lavoro, dato che il tipo di contratto deve lasciare spazio al lavoratore per programmare altre attività la cui «programmabilità [...] deve essere salvaguardata, anche all'ovvio fine di consentirgli di percepire, con più rapporti a tempo parziale, una retribuzione complessiva che sia sufficiente (art. 36, primo comma, della Costituzione) a realizzare un'esistenza libera e dignitosa» (sent. n. 201/1992).

<sup>33</sup> Corte cost., sent. n. 459/2000, p.to 7 *Diritto*, testualmente ripresa in sent. n. 82/2003. Entrambe le decisioni usano l'espressione «giusta retribuzione», a sua volta ripresa da Corte cost., sent. n. 361/1996.

esigenze che concretizzerebbero quindi – benché sempre con un notevole grado di approssimazione – la libertà e dignità dell'esistenza cui il lavoratore ha diritto, richiedendo almeno un *quid pluris* rispetto alla mera sussistenza.

Tale conclusione pare confermata – seppur indirettamente – dal secondo filone individuabile nella giurisprudenza in commento: quello che ruota intorno al cd. «minimo vitale»<sup>34</sup>, e che si snoda principalmente tra le decisioni relative alla pignorabilità del quinto dello stipendio e quelle che, valorizzando la pensione come retribuzione differita, ragionano intorno al concetto di adeguatezza di cui al secondo comma dell'art. 38 Cost.<sup>35</sup>.

Il primo problema è piuttosto intuitivo: a partire dalla fine degli Anni '60 e ancora negli Anni 10 del 2000<sup>36</sup>, la Corte è stata ripetutamente sollecitata a valutare se la possibilità che lo stipendio sia parzialmente (nei limiti del quinto, appunto: art. 545 c.p.c.) aggredibile dai creditori integri una violazione dell'art. 36 Cost. Sin dall'inizio la giurisprudenza è stata costante nel ritenere non irragionevole il bilanciamento tra le esigenze dei creditori e le garanzie legate alla retribuzione, ampliando anzi la pignorabilità allo stipendio dei dipendenti pubblici<sup>37</sup>. È tuttavia interessante notare come nella decisione che pare

---

<sup>34</sup> Si tiene a sottolineare che l'espressione viene utilizzata, in queste pagine, così come compare in numerose decisioni della Corte, quindi senza prendere posizione sulle numerose questioni interpretative ad essa sottostanti: sul punto, oltre ai contributi citati *infra*, v. F. PIZZOLATO, *Il minimo vitale*, Milano, 2004.

<sup>35</sup> Anche questa espressione apre una nutrita serie di questioni interpretative, su cui si esercitano da sempre i giuslavoristi: v. ad es. G. CANAVESI, *I mezzi adeguati alle esigenze di vita tra idealità e utopia*, in *Variazioni su temi di Diritto del Lavoro*, n. 4/2019, pp. 765 ss.; E. ALES, *Il diritto dei lavoratori ai mezzi adeguati nella doppia discrezionalità del legislatore e della Corte costituzionale: due terzi di razionalità e un terzo di ragionevolezza?*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 3/2019, pp. 521 ss. Sul ruolo della Corte, v. l'esautiva ricostruzione di G. LUDOVICO, *Il principio di adeguatezza delle prestazioni previdenziali nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *Variazioni su temi di Diritto del Lavoro*, n. 4/2019, pp. 815 ss.

<sup>36</sup> La giurisprudenza sul tema è copiosa, e ci si limita a citare solo le decisioni che contengono l'espressione oggetto di analisi: cfr. Corte cost., sent. n. 38/19070, n. 878/1988, n. 259/2006, n. 248/2015. Quest'ultima, oltre ad offrire un quadro completo dei precedenti, è stata poi confermata in ord. n. 202/2018, che dichiara le relative questioni manifestamente inammissibili.

<sup>37</sup> Corte cost., sent. n. 878/1988, sulla base della considerazione per cui l'affermazione risalente al 1963 (sent. n. 88), secondo cui la misura degli stipendi dei dipendenti pubblici era «fissata in funzione dei bisogni essenziali di questi», era da considerarsi

aver messo – almeno per ora – un punto alla vicenda, cioè la sentenza n. 248/2015<sup>38</sup>, il dubbio di legittimità fosse stato ulteriormente rafforzato da un riferimento ai cd. “lavoratori poveri” – «la privazione di una parte del salario è un sacrificio che può essere molto gravoso per il lavoratore scarsamente retribuito» (p.to 5.1 *Diritto*) – e che il *revirement* richiesto alla Corte era motivato dai mutamenti indotti dalla crisi economica, attualizzando il problema al contesto sociale odierno. Ebbene, la prima censura – che secondo il giudice *a quo* dimostrava l’irragionevolezza della disciplina – è stata rigettata valorizzando la proporzionalità della decurtazione (per cui gli stipendi più bassi sono colpiti in misura inferiore). Ma ciò che pare più rilevante ai nostri fini è che l’eventuale effetto di “insufficienza sopravvenuta” della retribuzione a seguito del pignoramento è stato ricondotto – citando testualmente una sentenza del 1974, la n. 102 – a «un inconveniente che, per quanto socialmente doloroso, non dà luogo all’illegittimità della normativa de qua». Qui non è valso nemmeno il riferimento alla tutela della salute operato dal remittente<sup>39</sup>, dato che – conclude la motivazione – il diritto alle cure per i non abbienti e le altre esigenze di chi sia sprovvisto dei mezzi necessari per sopravvivere sono comunque tutelati da altre, apposite previsioni costituzionali.

La sentenza da ultimo citata costituisce solo uno dei numerosi esempi di casi in cui l’«esistenza libera e dignitosa» finisce per essere in qualche modo “sovrapposta” al secondo concetto poco sopra individuato, cioè il «minimo vitale»<sup>40</sup>. Il fenomeno si verifica in particolare

---

«non più attuale» e che comunque «la misura della decurtazione non sembra tale da compromettere l’esigenza di assicurare un’esistenza libera e dignitosa».

<sup>38</sup> Su cui R. PESSI, *Le nozioni “relative” di sufficienza, adeguatezza, mantenimento, impignorabilità: osservazioni alla sentenza n. 248/2015*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/2015, p. 2231 ss., il quale conclude osservando che «l’ordinanza di rimessione, seppur poco articolata e generata da un caso inadeguato, ha il merito di riproporre il problema del minimo vitale come problema di cittadinanza, o, quantomeno, come problema comune per lavoratori e pensionati».

<sup>39</sup> Questione peraltro già proposta e respinta con l’ord. n. 225/2002.

<sup>40</sup> I precedenti in tal senso abbondano. Per fare un solo esempio, risalente nel tempo, v. la sent. n. 277/1984, relativa al calcolo della base imponibile IRPEF, in cui si legge (p.to 28.3 *Diritto*): «...la verifica della sussistenza, in concreto, dell’idoneità dell’assoggettamento dell’indennità [integrativa speciale] a prelievo fiscale ad attentare a *quei canoni di esistenza libera e dignitosa* del lavoratore [...], implica indagini economiche finanziarie e sociali che rientrano nella competenza del legislatore. Né, in ogni caso, alcuno dei giudici a quibus argomenta e dimostra che l’imposizione in esame

nel settore previdenziale, e, come già accennato, sul piano tecnico la sovrapposizione deriva dalla valorizzazione del «carattere retributivo» delle pensioni, e dalla conseguente traslazione dei requisiti del trattamento economico dal periodo dell'attività lavorativa a quello successivo<sup>41</sup>. Operazione agevolata, va sottolineato, anche dal dato testuale, stante la contiguità semantica tra l'espressione usata nel primo comma dell'art 36 e quelle dell'art. 38, comma 2, Cost.<sup>42</sup>. Il risultato è che una lettura complessiva delle relative sentenze – alla ricerca di contenuti con cui riempire entrambe le espressioni – produce esiti disorientanti, come in un gioco di specchi in cui la prima nozione viene leggermente deformata, e così via passando da specchio a specchio (da definizione a definizione), in una sorta di rinvio circolare in cui si finisce per perdere di vista l'immagine originaria<sup>43</sup>.

Un esempio paradigmatico è la sentenza n. 31/1986, relativa alla perequazione dei minimi pensionistici (nella disciplina impugnata diversa per lavoratori autonomi e dipendenti), avendo come riferimento – secondo la prospettazione del giudice *a quo* – il cd. minimo alimentare. Qui le distinzioni appaiono chiare: il «minimo vitale, il minimo alimentare» è volto alla «soddisfazione di elementari bisogni, quasi si

---

verrebbe ad intaccare *il minimo vitale di cui tutti i lavoratori dipendenti debbono poter disporre*» (corsivi aggiunti).

<sup>41</sup> «Dal carattere retributivo delle pensioni deriva che il trattamento di quiescenza deve essere proporzionale alla qualità e alla durata del lavoro prestato [...]. L'applicazione al trattamento pensionistico dell'art. 36 della Costituzione, che si connette al carattere retributivo della pensione, richiede che sia assicurata al pensionato e alla sua famiglia, come all'impiegato in servizio attivo, "un'esistenza libera e dignitosa". Appartiene alle valutazioni del legislatore ordinario disporre i mezzi per attuare questo principio» (Corte cost., sent. n. 124/1968). La citazione è testualmente ripresa nella sent. n. 501/1988 (p.to 3 *Diritto*), e sistematicamente confermata nei decenni successivi (cfr. ad es. sent. n. 30/2004 e sent. n. 259/2017).

<sup>42</sup> Di «inconsistente relazione» tra i due articoli ragiona, con un'interessante ricostruzione del relativo dibattito, G. CANAVESI, *I mezzi adeguati*, cit., pp. 777 ss.

<sup>43</sup> P. SANDULLI, *L'adeguatezza delle prestazioni fra parametro retributivo e compatibilità economica*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 4/2015, pp. 687 ss., p. 689, definisce quella dell'art. 38, co. 2 una «formula connotata da una dose elevata di flessibilità se addirittura non indeterminatezza, tanto da avere avuto bisogno di integrarsi (secondo il costante insegnamento della stessa Corte, ed ancora nella sentenza n. 70/2015, par. 8, in diritto) con il precetto costituzionale della retribuzione, finendo però per implementare i momenti di oscillazione ed indeterminatezza, attraverso l'ondivago riferimento a volte al principio di proporzionalità, altre volte al principio di sufficienza».

direbbe “di pura sopravvivenza”<sup>44</sup> ed è garantito non dal secondo, ma dal primo comma dell’art. 38 Cost. (i «mezzi necessari per vivere»), peraltro con individuazione precisa della categoria dei destinatari (gli inabili al lavoro sprovvisti dei mezzi necessari). Il minimo pensionistico, invece, «garantisce non soltanto la soddisfazione dei bisogni alimentari, di pura “sussistenza” materiale bensì anche il soddisfacimento di ulteriori esigenze relative al tenore di vita del lavoratore».

Risalendo la catena costituzionale dal secondo comma dell’art. 38 al primo dell’art. 36, si dovrebbe quindi concludere che per quest’ultimo valgono le stesse considerazioni, come in effetti parrebbe da una decisione di poco successiva, la sentenza n. 173/1986. Ribadendo di aver già stabilito che l’art. 38 «assorbe, per alcuni profili, sia l’art. 35 Cost. che l’art. 36 Cost., che esprimono un criterio generale di adeguatezza e di sufficienza della retribuzione in genere»<sup>45</sup>, la Corte sottolinea infatti due aspetti. Il primo è che «le esigenze di vita che il costituente ha inteso assicurare non devono essere identificate con riferimento a singoli casi concreti, cioè secondo criteri soggettivi e contingenti, ma secondo valutazioni generali e astratte». Il secondo – ecco la conferma, anche testuale, della conclusione poco sopra illustrata – è che

*mezzi adeguati alle esigenze di vita* da assicurare non sono solo quelli che soddisfano i bisogni elementari e vitali ma *anche quelli che siano idonei a realizzare le esigenze relative al tenore di vita* conseguito dallo stesso lavoratore in rapporto al reddito e alla posizione sociale raggiunta in seno alla categoria di appartenenza per effetto dell’attività lavorativa svolta.

Le due espressioni «esistenza libera e dignitosa» e «mezzi adeguati alle esigenze di vita», appunto, si specchiano: le decisioni sull’adeguatezza del trattamento pensionistico (rispetto alla quale la perequazione è strumento tecnico, ha ribadito di recente la Corte<sup>46</sup>) fanno leva sul *quid pluris* che differenzia il minimo vitale dai minimi previdenziali, ri-

<sup>44</sup> Corte cost., sent. n. 31/1986, p.to 3 *Diritto*, da cui anche le citazioni che seguono immediatamente nel testo.

<sup>45</sup> Corte cost., sent. n. 173/1986, p.to 10 *Diritto*, da cui anche le citazioni immediatamente successive (corsivi non testuali). La linea interpretativa illustrata nel testo è stata successivamente confermata: cfr. ad es. sentt. n. 30/2004 e 259/2017.

<sup>46</sup> Il riferimento è alla – tanto famosa quanto criticata in dottrina, sia dal versante costituzionalistico sia, e forse soprattutto, da quella giuslavoristica – sent. n. 70/2015, sul blocco della perequazione automatica dei trattamenti pensionistici superiori a tre volte il minimo INPS.

chiamando a tal fine il principio di sufficienza della retribuzione ex art. 36 Cost.; in questo modo dando però per scontato che la retribuzione *di per sé* – essendo la base di calcolo del trattamento successivo – abbia rispettato il principio costituzionale, senza che sia stato previamente stabilito in cosa quest'ultimo si concretizzi.

Del resto, non era questo l'obiettivo della giurisprudenza appena esaminata, chiamata nei singoli casi a calibrare bilanciamenti tra l'erogazione di prestazioni pubbliche (quelle di cui all'art. 38, co. 2, Cost.) e i sempre più stringenti limiti di bilancio, e preoccupata quindi di trovare un punto di equilibrio in un momento storico (l'inizio degli Anni '90) in cui si manifestavano gli effetti dei primi interventi di compressione dei livelli di tutela pensionistica<sup>47</sup>. Non stupisce quindi che l'aggancio all'art. 36 Cost. sia stato enfatizzato, rappresentando sostanzialmente uno dei principali limiti alla – sempre confermata – discrezionalità del legislatore.

Con questi chiarimenti, e volendo tirare le fila del discorso sinora svolto, da questo primo, nutrito gruppo di sentenze l'unico dato ad emergere con una certa chiarezza è che un'esistenza libera e dignitosa non dovrebbe essere limitata alla possibilità di «pura sopravvivenza».

### 3. Dignità e «bisogni primari»

Il condizionale è tuttavia d'obbligo perché, ampliando la ricerca alla parola *dignità*<sup>48</sup>, si nota che essa ricorre principalmente nella giurisprudenza costituzionale degli anni Duemila relativa ai non cittadini, e in particolare nei casi in cui alla Corte è stato chiesto di verificare la legittimità di limitazioni all'accesso ai diritti sociali legate al titolo di permanenza sul territorio nazionale, che hanno finito per creare discriminazioni a danno degli stranieri<sup>49</sup>. Se il principale settore di intervento (delle legislazioni regionali e quindi della Corte) è stato il diritto

---

<sup>47</sup> Cfr. G. CANAVESI, *I mezzi adeguati*, cit., pp. 766-767.

<sup>48</sup> Con i *caveat* interpretativi già sintetizzati *supra*, par. 1.

<sup>49</sup> Come anticipato in apertura, data la vastità del tema le riflessioni che seguono saranno limitate alle principali sentenze riferite alla titolarità dei diritti sociali in cui compare la parola “dignità”, richiamando quando necessario i contributi ad esse dedicati, senza alcuna ambizione di affrontare le numerose problematiche che si collocano sul piano sistematico, peraltro ampiamente esplorate in dottrina.

all'abitazione<sup>50</sup>, meritano segnalazione anche alcune decisioni relative al diritto allo studio dei minori stranieri e, da ultimo, all'accesso dei non cittadini ad alcune prestazioni sociali (come l'assegno sociale o la cd. *Social Card*). In questa giurisprudenza è evidente il progressivo affermarsi dell'espressione «bisogni primari»<sup>51</sup>, quasi una sorta di aggiornamento linguistico della «pura sopravvivenza» degli Anni '80.

Ecco allora che il sostegno pubblico per chi non è in condizioni di soddisfare un «bisogno sociale ineludibile»<sup>52</sup>, qual è quello all'abitazione, deve essere garantito a tutti coloro i quali si trovano in condizioni di «vera e propria indigenza»<sup>53</sup>; e che la distinzione tra i possibili destinatari delle misure – motivata dalla scarsità delle risorse – è senza dubbio ammissibile, purché ragionevole e soprattutto purché «non si traduca mai nell'esclusione del non cittadino dal godimento di diritti fondamentali che attengono ai “bisogni primari” della persona, indifferenziabili e indilazionabili, riconosciuti invece ai cittadini»<sup>54</sup>.

Oltre alla indigenza “qualificata”, un'altra condizione che vede tutela costante da parte della giurisprudenza costituzionale è quella di invalidità. In generale, partendo dal presupposto che, una volta accertato il titolo di soggiorno, non sono ammesse discriminazioni a danno dei non cittadini nel godimento dei diritti fondamentali, e dovendosi

---

<sup>50</sup> Il diritto all'abitazione, com'è ampiamente noto, è stato inserito dalla Corte «fra i requisiti caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione» alla fine degli Anni '80, con la conseguenza che «creare le condizioni minime di uno Stato sociale, concorrere a garantire al maggior numero di cittadini possibile un fondamentale diritto sociale, quale quello all'abitazione, contribuire a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'*immagine universale della dignità umana*, sono compiti cui lo Stato non può abdicare in *nessun caso*» (Corte cost., sent. n. 217/1988, rispettivamente p.ti 4.2 e 5.2 del *Diritto* (corsi-vi non testuali). Nell'impossibilità di ripercorrere in questa sede la vicenda si rinvia all'ottima ricostruzione critica, con ampi riferimenti bibliografici, di E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare: spunti teorico-dogmatici e itinerari giurisprudenziali*, in *Politica del diritto*, n. 3/2016, pp. 337 ss. (e *amplius*, della stessa Autrice, *Il diritto costituzionale all'abitare. Spinte proprietarie, strumenti della rendita e trasformazioni sociali*, Napoli, 2017).

<sup>51</sup> Espressamente elencati nella sent. n. 50/2019, ma già presenti nella sent. n. 187/2010.

<sup>52</sup> Corte cost., sent. n. 168/2014, p.to 2 *Diritto*.

<sup>53</sup> Corte cost., sent. n. 166/2018, p.to 7 *Diritto*.

<sup>54</sup> Ivi, p.to 6 *Diritto*, con espresso richiamo «in progresso di tempo» a Corte cost., sentt. n. 206/2008, n. 187/2010, n. 40 e n. 172 del 2013, n. 22 e n. 230 del 2015, n. 107/2018.

sempre confrontare con discipline normative volte a limitare la spesa pubblica, anche nel caso di provvidenze in denaro la Corte ragiona in termini di gradazione della necessità. Paradigmatica, in questo senso, è la sentenza n. 187/2010, relativa all'assegno di invalidità. Pur confermando che è sempre possibile per il legislatore subordinare l'erogazione di determinate prestazioni «non inerenti a situazioni d'urgenza» ad una permanenza non episodica e di breve durata dello straniero sul territorio italiano<sup>55</sup>, la motivazione definisce infatti «dirimente» ai fini dello scrutinio di legittimità non tanto «la configurazione “nominalistica” dello specifico strumento previdenziale», quanto piuttosto la «relativa “essenzialità” agli effetti della tutela dei valori coinvolti»<sup>56</sup>. È necessario, cioè, accertare se «lo specifico assegno che viene qui in discorso integri o meno un rimedio destinato a consentire il *concreto soddisfacimento dei “bisogni primari” inerenti alla stessa sfera di tutela della persona umana*, che è compito della Repubblica promuovere e salvaguardare; rimedio costituente, dunque, un diritto fondamentale perché *garanzia per la stessa sopravvivenza del soggetto*»<sup>57</sup>. Il che, si noti, se da un lato ha comportato l'inclusione degli stranieri stabilmente residenti nell'accesso all'assegno di invalidità, ha invece indotto la Corte, tre anni dopo, a ritenere non irragionevoli le restrizioni legate alla durata del soggiorno in Regione (Friuli-Venezia Giulia) per l'erogazione dell'assegno familiare, considerato una provvidenza che «non viene incontro a un bisogno primario dell'individuo»<sup>58</sup>, così come nel 2019, per lo stesso motivo, all'assegno sociale<sup>59</sup>.

Le situazioni di bisogno e/o di disagio restano quindi i «canoni selettivi» che individuano il confine della dignità umana, soprattutto quando si tratti delle provvidenze cd. «polifunzionali», ovvero quelle prestazioni che mirano a soddisfare bisogni che «non si concentrano soltanto sul versante della salute e della connessa perdita o diminuzione della capacità di guadagno, ma, anche, su quello delle esigenze formative e di assistenza di minori colpiti da patologie invalidanti e appartenenti a nuclei familiari che versino in disagiate condizioni eco-

---

<sup>55</sup> Il riferimento è, ovviamente, alla tutela della salute, che in caso di emergenza spetta a chiunque, a prescindere dall'esistenza o meno di un titolo di soggiorno.

<sup>56</sup> Corte cost., sent. n. 187/2010, p.to 2 *Diritto*.

<sup>57</sup> *Ibidem*, corsivi non testuali.

<sup>58</sup> Corte cost., sent. n. 222/2013, p.to 7 *Diritto*.

<sup>59</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 50/2019, su cui anche infra per l'elencazione dei “bisogni primari”.



nomiche»<sup>60</sup>. Nel caso appena citato, l'istituto in questione era la cd. indennità di frequenza per i minori stranieri invalidi (che la legislazione regionale dichiarata illegittima *in parte qua* subordinava al possesso della carta di soggiorno da parte dei genitori); ma la stessa logica emerge in riferimento all'indennità di accompagnamento, una provvidenza che «alla luce della scarsità di risorse destinabili alle politiche sociali nell'attuale contesto storico, non potrà che venire riservata a casi di indigenza», pur senza produrre effetti discriminatori<sup>61</sup>; e sono ancora le «situazioni di bisogno o disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale» a rappresentare canoni selettivi ragionevoli per la costruzione delle graduatorie regionali di accesso agli asili nido<sup>62</sup>.

“Vera e propria indigenza”, “estremo bisogno”, “pura sopravvivenza” sono quindi tutte espressioni che compaiono nella giurisprudenza costituzionale degli Anni Duemila riguardante prestazioni che incidono sulla «tutela del nucleo irrinunciabile della persona umana»<sup>63</sup>. Nel 2019, nella già citata sent. n. 50 relativa al diritto degli stranieri ad accedere agli assegni sociali, la Corte ha per così dire sintetizzato questa tendenza, fornendo al contempo una sorta di catalogo. Sulla base di una (invero opinabile<sup>64</sup>) distinzione tra assistenza sociale e tutela dei diritti fondamentali<sup>65</sup>, nella parte finale della motivazione si legge infatti che il discrimine basato sulla cittadinanza è stato ritenuto contrastante sia con l'art. 3 Cost., sia con l'art. 14 CEDU «solo con riguardo a prestazioni destinate al soddisfacimento di bisogni primari e volte alla “garanzia per la stessa sopravvivenza del soggetto”» (il riferimento

<sup>60</sup> Corte cost., sent. n. 329/2011, p.to 5 *Diritto*.

<sup>61</sup> Corte cost., sent. n. 40/2013 (la citazione è al p.to 7 del *Diritto*).

<sup>62</sup> Corte cost., sent. n. 107/2018 (citazione al p.to 3.1. del *Diritto*).

<sup>63</sup> Corte cost., sent. n. 10/2010 (sulla cd. *Social Card*), p.to 6.3. *Diritto*.

<sup>64</sup> Cfr. F. CORVAJA, *Straniero e prestazioni di assistenza sociale: la Corte costituzionale fa un passo indietro e uno di lato*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 3/2019, pp. 244 ss., p. 262.

<sup>65</sup> Richiamandosi alla “capostipite” sent. n. 222/2013, la Corte ribadisce che «la Costituzione impone di preservare l'uguaglianza nell'accesso all'assistenza sociale tra cittadini italiani e comunitari, da un lato, e cittadini extra-comunitari, dall'altro, soltanto con riguardo a servizi e prestazioni che, nella soddisfazione di “un bisogno primario dell'individuo che non tollera un distinguo correlato al radicamento territoriale” (sentenza n. 222 del 2013), riflettano il godimento dei diritti inviolabili della persona. Per questa parte, infatti, la prestazione non è tanto una componente dell'assistenza sociale (che l'art. 38, primo comma, Cost. riserva ai cittadini), quanto un necessario strumento di garanzia di un diritto inviolabile»: Corte cost., sent. n. 50/2019, p.to 7 *Diritto*.

è la sent. n. 187/2010), «o comunque destinate alla tutela della salute e al sostentamento connesso all'invalidità» (v. sent. n. 230/2015). Gli istituti preposti a tali scopi – e che quindi soddisfano bisogni primari – sono individuati dalla Corte nella pensione di inabilità, nell'assegno di invalidità, nell'indennità per ciechi e sordi e nell'indennità di accompagnamento. È in queste – e, parrebbe di poter affermare con una certa sicurezza, *solo* in queste – situazioni personali, unite allo stato di estremo bisogno, che la dignità viene richiamata, alla base di decisioni che tendenzialmente ampliano la sfera dei beneficiari.

Siamo sempre, insomma, nell'ambito della mera sussistenza (v. *supra*, par. 2), per di più con ulteriore delimitazione dei soggetti cui il diritto viene riconosciuto; le evidenti differenze rispetto alla giurisprudenza della precedente decade sono, da un lato, il sistematico riferimento ai vincoli di bilancio, portati a giustificazione delle misure restrittive regionali; e dall'altro lato, in conseguenza della tipologia delle impugnazioni, la conferma della competenza statale nella garanzia dei diritti inviolabili ex art. 2 Cost., su cui la Corte ha poggiato – per richiamare solo l'esempio più noto – il rigetto dei ricorsi regionali contro la normativa sulla cd. *Social Card*<sup>66</sup>.

#### 4. Garanzia della dignità e vincoli di bilancio. I «diritti incompressibili»

L'ultima tappa del percorso giurisprudenziale in esame è infine

---

<sup>66</sup> «Le norme impugnate sono preordinate ad alleviare una situazione di *estremo bisogno e di difficoltà* nella quale versano talune persone, mediante l'erogazione di una prestazione che non è compresa tra quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, ma costituisce intervento di politica sociale attinente all'ambito materiale dell'assistenza e dei servizi sociali, oggetto di una competenza residuale regionale (per tutte, sentenze n. 168 e n. 124 del 2009, sentenze n. 168 e n. 50 del 2018)»; ciononostante, prosegue la motivazione, un tale intervento dello Stato deve «ritenersi ammissibile, nel caso in cui esso risulti necessario allo scopo di assicurare effettivamente la tutela di soggetti i quali, versando in condizioni di estremo bisogno, vantino *un diritto fondamentale* che, in quanto *strettamente inerente alla tutela del nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana* [...] deve poter essere garantito su tutto il territorio nazionale in modo uniforme, appropriato e tempestivo»: Corte cost, sent. n. 10/2010 (p.to 6.3 *Diritto*, corsivi non testuali, integralmente richiamata nella successiva sent. n. 62/2013).

rappresentata dalla notissima sentenza n. 275 del 2016<sup>67</sup>, relativa alla garanzia dell'effettività del diritto al trasporto pubblico per gli studenti disabili nella Regione Abruzzo, minacciata da una formulazione della legge regionale che sostanzialmente non quantificava né individuava interamente le risorse necessarie, facendole invece dipendere dagli stanziamenti delle successive leggi di bilancio. La risonanza della decisione è stata tale da consentire a chi scrive di non soffermarsi sui dettagli, e di passare direttamente al motivo della sua "fama": ci si riferisce, ovviamente, al passaggio in cui si legge che «è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione»<sup>68</sup>.

L'affermazione, nella sua laconicità, è apparsa dirompente, in un periodo storico in cui i diritti sociali sembravano destinati a capitolare sotto la scure dei tagli lineari e delle ripetute limitazioni, in alcune fasi vero e proprio blocco, dei flussi finanziari dallo Stato agli enti territoriali<sup>69</sup>. Soprattutto – almeno nella prospettiva di queste riflessioni – la categoria dei «diritti incompressibili» sembra finalmente abbastanza ampia da approssimare con precisione molto superiore al passato quella della «esistenza libera e dignitosa», riportando la dimensione di quest'ultima a un livello armonico con le intenzioni dei Costituenti.

---

<sup>67</sup> Contestualizza la decisione in commento in un «nuovo filone della giurisprudenza costituzionale» la cui «chiave di volta» pare risiedere «nello stretto legame esistente tra equilibri di bilancio, autonomia finanziaria degli enti territoriali e garanzia dei diritti fondamentali» G. BOGGERO, *La garanzia costituzionale della connessione adeguata tra funzioni e risorse. Un "mite" tentativo di quadratura del cerchio tra bilancio, diritti e autonomie*, in *Rivista AIC*, n. 4/2019, pp. 339 ss., p. 358.

<sup>68</sup> Corte cost., sent. n. 275/2016, p.to 11 del *Diritto* (corsivo aggiunto). Per completezza, l'affermazione citata nel testo si colloca in conclusione del punto relativo alla contestazione dell'argomento regionale «secondo cui, ove la disposizione impugnata non contenesse il limite delle somme iscritte in bilancio, la norma violerebbe l'art. 81 Cost. per carenza di copertura finanziaria». La Corte rileva infatti che «A parte il fatto che, una volta normativamente identificato, il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo il diritto allo studio e all'educazione degli alunni disabili non può essere finanziariamente considerato in termini assoluti e generali, è di tutta evidenza che la pretesa violazione dell'art. 81 Cost. è frutto di una visione non corretta del concetto di equilibrio del bilancio, sia con riguardo alla Regione che alla Provincia confinanziatrice».

<sup>69</sup> Nell'impossibilità anche solo di menzionare tutti gli Autori che dal picco della cd. Grande Crisi hanno denunciato tale rischio, chi scrive si limita a richiamare le cristalline e accorate riflessioni di L. CARLASSARE, *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2013.

Si tratta a questo punto di verificare se e in quale misura essa sia stata valorizzata nella giurisprudenza successiva; a tal fine, ne sono stati utilizzati gli estremi per svolgere un'ulteriore ricerca nella giurisprudenza costituzionale, appunto tra il 2016 e il 2023, prestando particolare attenzione alla formula «diritti incompressibili».

Ebbene, dalle 14 pronunce che ne costituiscono il risultato emerge innanzitutto un tanto frequente quanto prevedibile richiamo nel contenzioso Stato-Regioni, in particolare sul finanziamento dei LEA, dirimendo il quale la Corte ha confermato la regola contabile contenuta nella sentenza in discorso<sup>70</sup> e ha fornito alcune ulteriori specificazioni. Innanzitutto, una corretta dialettica istituzionale sul tema deve tenere conto di tutti i fattori coinvolti, «al fine di garantire l'effettiva programmabilità e la reale copertura finanziaria dei servizi, la quale – data la natura delle situazioni da tutelare – deve riguardare non solo la quantità ma anche la qualità e la tempistica delle *prestazioni costituzionalmente necessarie*»<sup>71</sup>; in secondo luogo, ferma restando la discrezionalità legislativa nella determinazione dei livelli essenziali, «una volta che questi siano stati correttamente individuati, non è possibile limitarne concretamente l'erogazione attraverso indifferenziate riduzioni della spesa pubblica»<sup>72</sup>; infine, l'ambito di applicazione del principio contenuto nella sentenza n. 275 deve essere circoscritto ai *sol*i livelli essenziali, oltre i quali possono spingersi esclusivamente le Regioni i cui bilanci non presentino criticità<sup>73</sup>.

Si discostano invece dal macro-settore dei rapporti finanziari in senso stretto, parendo perciò almeno a prima vista più utili ai fini di queste riflessioni, tre decisioni recenti nelle quali l'applicazione del

---

<sup>70</sup> V. ad es. Corte cost., sent. n. 192/2017, p.to 9.4.2 *Diritto*: «occorre confermare che la garanzia di servizi effettivi, che corrispondono a diritti costituzionali, richiede certezza delle disponibilità finanziarie, nel quadro dei compositi rapporti tra gli enti coinvolti (sentenza n. 275 del 2016)». Un richiamo simile compare anche nella sent. n. 83/2019, p.to 4 *Diritto*.

<sup>71</sup> Corte cost., sent. n. 169/2017, p.to 9.3.2 *Diritto* (corsivo aggiunto).

<sup>72</sup> Ivi. Da segnalare che la sentenza si chiude con un monito: «Deve essere infine sottolineato che – in attesa di una piena definizione dei fabbisogni LEA – misure più calibrate e più stabili di quelle fino ad oggi assunte sono utili per la riqualificazione di un servizio fondamentale per la collettività come quello sanitario».

<sup>73</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 142/2021, p.to 2 *Diritto*. In questa prospettiva, merita un richiamo anche la sent. n. 110/2017, in cui la Corte nega che in nome della tutela dei diritti incompressibili dei disabili sia derogabile il principio del concorso pubblico per l'assunzione del relativo personale (p.to 3.2 *Diritto*).

principio stabilito dalla sentenza del 2016 ha consentito alla Corte di ampliare l'area di effettività di alcuni diritti e che meritano, quindi, di essere richiamate, almeno per sommi capi.

La prima è la sentenza n. 152/2020, riguardante l'importo della pensione sociale di inabilità (fissata dalla legge impugnata in 286,81 euro), che la Corte definisce «innegabilmente, e manifestamente, insufficiente ad assicurare agli interessati il “minimo vitale”»<sup>74</sup>. Il Giudice delle leggi non si spinge ad individuare un importo adeguato<sup>75</sup>, ma respinge seccamente l'obiezione per cui la maggior spesa a carico dello Stato derivante dalla pronuncia integrerebbe una violazione dell'art. 81 Cost., «poiché, nella specie, vengono in gioco diritti incompressibili della persona»<sup>76</sup>; ribadendo al contempo – come fatto appunto nella sentenza n. 275/2016, espressamente richiamata – che il perimetro della discrezionalità legislativa è «naturalmente ridotto [...] dalla garanzia delle spese costituzionalmente necessarie, inerenti all'erogazione di prestazioni sociali incompressibili». Identica argomentazione si ritrova nella sentenza n. 10/2022<sup>77</sup>, con cui è stato ampliato il diritto al gratuito patrocinio anche alla mediazione obbligatoria, e nella sentenza n. 35/2023, in cui gli aggravati per le finanze pubbliche derivanti dall'estensione dei termini per le domande di risarcimento dei danni da vaccino sono stati considerati non rilevanti<sup>78</sup>.

La fortunata espressione «diritti incompressibili», oltre a rappre-

<sup>74</sup> Corte cost., sent. n. 152/2020, p.to 3.3 *Diritto*. Va precisato che, nonostante la perentorietà dell'affermazione, la decisione è di inammissibilità; sul punto, v. le considerazioni critiche di V. CIACCIO, *Vecchie e nuove tecniche decisorie della Corte costituzionale alla prova del “minimo vitale”*. *Riflessioni a partire dalla sentenza n. 152*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4/2020, pp. 2265 ss.

<sup>75</sup> «Ciò dunque rilevato – quanto alla manifesta inadeguatezza dell'emolumento pensionistico in questione rispetto all'esigenza di garantire i mezzi necessari per vivere alle persone totalmente inabili al lavoro – non può però chiedersi a questa Corte anche una diretta e autonoma rideterminazione del correlativo importo, poiché un tale intervento manipolativo invaderebbe l'ambito della discrezionalità che [...] resta, comunque, riservata al legislatore»: Corte cost., sent. n. 152/2020, p.to 3.5 *Diritto*.

<sup>76</sup> Ivi, p.to 6 *Diritto*, da cui anche la citazione che segue immediatamente nel testo.

<sup>77</sup> Si veda in particolare il p.to 9.2 del *Diritto*.

<sup>78</sup> Corte cost., sent. n. 35/2023, p.to 7 *Diritto*: «non rilevano qui i maggiori oneri organizzativi e di finanza pubblica paventati dall'Avvocatura nell'atto di intervento. [...] il sistema di vaccinazione di massa si fonda – nel quadro costituzionale e nella percezione sociale – sull'effettività dell'indennizzo, quale compensazione del sacrificio individuale per un interesse collettivo. E la giurisprudenza di questa Corte è costante nell'affermare che “[è] la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio,

sentare uno dei principali criteri che dovrebbe governare i rapporti istituzionali nelle decisioni di spesa<sup>79</sup>, se da un lato sembra aver aperto un nuovo capitolo della giurisprudenza costituzionale (quello delle «spese costituzionalmente necessarie», nel cui catalogo rientrano, almeno finora, il diritto alla salute, all'assistenza sociale e alla difesa)<sup>80</sup>, dall'altro lato tuttavia non fornisce nuovi elementi utili alla ricostruzione della nozione di «esistenza libera e dignitosa». Al contrario, il richiamo al «minimo vitale» su cui fa perno la sentenza n. 152/2020 e l'ampliamento del gratuito patrocinio alla mediazione obbligatoria, di cui alla sent. n. 10/2022, confermano che all'attenzione della Corte costituzionale continuano ad arrivare le situazioni-limite, in cui a venire in gioco è la soglia della dignità umana nella sua accezione minima.

## 5. Conclusioni

In definitiva, la ricerca sulla giurisprudenza costituzionale secondo le coordinate tracciate in apertura restituisce due elementi. In primo luogo, conferma la bontà dell'interpretazione secondo cui la condizione di un'esistenza libera e dignitosa, nell'impianto costituzionale

---

e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione (così, sentenza n. 275 del 2016)».

<sup>79</sup> Sul tema v. G. RIVOSECCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in *La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale. Atti del XXXIII Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, Firenze, 16-17 novembre 2018, Editoriale Scientifica, 2019, 371; più in generale, sulle implicazioni di Diritto del bilancio di questa giurisprudenza v. E. CAVASINO, *Scelte di bilancio e principi costituzionali*, Editoriale Scientifica, 2020, p. 214 ss.

<sup>80</sup> Cfr. le osservazioni sulla sent. n. 275/2016 di Adriana Apostoli, la quale nota che «il tema dell'incomprimibilità di taluni diritti costituzionali a fronte del principio del “pareggio di bilancio” non assume, nella decisione in oggetto, il valore di uno snodo decisivo, bensì quello di un mero argomento concorrente, *ad adjuvandum* di un distinto profilo di illegittimità»: nella lettura dell'Autrice, «il percorso argomentativo della Corte trova il suo vero *thema decidendi* nell'art. 38 Cost. e, in particolare, nel suo terzo comma. È con riferimento ai soli diritti e ai soli soggetti individuati nell'art. 38 che il giudice indica al legislatore – in questo caso regionale – di superare il canone della sostenibilità economica nella disciplina relativa alle attribuzioni di risorse a favore di quelle posizioni giuridiche soggettive»: A. APOSTOLI, *I diritti fondamentali “visti” da vicino dal giudice amministrativo. Una annotazione a “caldo” della sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 11 gennaio 2017, rispettivamente p. 5 e p. 3.

italiano, si colloca al di fuori del campo giuridico, traducendosi nella pre-condizione (economica) di piena occupazione<sup>81</sup>, che tuttavia la storia ha dimostrato non essere realizzabile<sup>82</sup>. In secondo luogo, e di conseguenza, per quanto la Corte soprattutto negli ultimi anni abbia dimostrato particolare sensibilità alle «spese costituzionalmente necessarie» (sent. n. 62/2020), la giurisprudenza costituzionale rimane «schiacciata» su situazioni di estremo disagio, dove la dignità viene sostanzialmente a mancare. Del resto, è addirittura banale rilevare che la Corte può spingersi fino a dove, e nei limiti in cui, arrivano le leggi: in assenza di una realizzazione compiuta dei principi costituzionali, a fronte di un diritto modellato dai giudici del lavoro sulla base dei contratti collettivi, e data la natura del controllo di legittimità prevista nel nostro ordinamento, basta guardare all'evoluzione linguistica per notare che «minimo vitale», «bisogni primari», diritti o prestazioni «incomprimibili» sono espressioni che richiamano la dignità da un lato come limite alla discrezionalità legislativa e, dall'altro lato, come criterio di bilanciamento<sup>83</sup>, in funzione di tutela del *nucleo essenziale* dei diritti (sociali, nel nostro caso).

La domanda resta: è questo che intendevano i Costituenti? Posto che la salvaguardia della dignità di chi – già in partenza o per eventi successivi (art. 38 Cost.) – vive in condizioni di estremo disagio resta un compito ineliminabile della Repubblica (art. 2 e 3, co. 2, Cost.), è accettabile che questo sia, nei fatti, l'unico livello di tutela – relativamente – effettivo ed efficace<sup>84</sup>?

L'evoluzione della giurisprudenza esaminata, specie se si guarda alla *casistica* sottostante, conferma insomma che il problema sta nella «premessa sbagliata: che per qualche ragione “tecnica” sia compatibile con l'art. 36 Cost. che ad una persona che vive del suo lavoro venga corrisposto un salario inferiore alla soglia di povertà: che, cioè, pur avendo un lavoro a tempo pieno, non guadagni abbastanza per una vita

<sup>81</sup> La conclusione è pacifica in dottrina; per un'argomentazione estesa, preceduta dall'analitica ricostruzione dei lavori in Assemblea costituente, v. C. TRIPODINA, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa*, cit., pp. 132-139.

<sup>82</sup> Sul sistema che i Costituenti avevano immaginato, tenendo sullo sfondo la pre-condizione menzionata nel testo v. *supra*, par. 1.

<sup>83</sup> Cfr. M. RUOTOLO, *Sicurezza, dignità e lotta alla povertà*, cit., pp. 176 ss, spec. pp. 181-185.

<sup>84</sup> Cfr. G. TUZET, *Effettività, efficacia, efficienza*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, n. 1/2016, pp. 207 ss.

“libera e dignitosa”<sup>85</sup>. Questo dato di realtà mette a rischio, oggi, le fondamenta dell'intero impianto costituzionale, ripercuotendosi inevitabilmente anche sul sempre più fragile legame di solidarietà che dovrebbe sostenere l'adempimento dei doveri<sup>86</sup>. Ma da esso deriva, anche, che le risposte non possono arrivare dalla Corte, alla quale – almeno in questo settore<sup>87</sup> – non si può chiedere se non di procedere con adeguate istruttorie<sup>88</sup> e di tenere conto delle conseguenze concrete delle proprie decisioni: entrambe cautele da tempo adottate e sulle quali anche il dibattito scientifico è decisamente avanzato.

Sul piano teorico, la soluzione deve probabilmente partire dal superamento della «lettura in chiave puramente lavoristica degli artt. 36 e 38 Cost.»<sup>89</sup>, prendendo atto che nel mondo globalizzato «la condizione occupazionale non costituisce più garanzia di sufficienza reddituale»<sup>90</sup>. I percorsi ipotizzabili, che è possibile solo elencare, sono diversi e di varia difficoltà: da quello che molta parte della dottrina<sup>91</sup> indica come

---

<sup>85</sup> R. BIN, *Salario minimo e ipocrisia*, cit., p. 2.

<sup>86</sup> Il complesso rapporto tra lavoro e doveri costituzionali (nel senso del lavoro sia come dovere ex art. 4 Cost., sia come condizione per l'adempimento degli altri doveri ex art. 2 Cost., e quindi come ingrediente fondamentale del principio solidaristico, nonché, almeno secondo alcuni, anche per il godimento dei diritti) è un altro dei grandi temi su cui la dottrina si esercita, di recente soprattutto quando ragiona di misure come il Reddito di cittadinanza, e che apre prospettive sulle quali non è possibile soffermarsi in questa sede; limitandosi alle coordinate teoriche generali si rinvia quindi, per tutti, a G.M. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, 1967, spec. pp. 32 ss.

<sup>87</sup> In generale sul rapporto tra Corte e legislatore v. da ultimo M. LUCIANI, *Ogni cosa al suo posto*, Milano, 2023, p. 181 ss.

<sup>88</sup> Con specifico riferimento alle politiche pubbliche, E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Rappresentanza nazionale e valutazione delle politiche pubbliche*, Torino, 2021, p. 222 ss., sviluppa un'interessante analisi sulla *Democrazia come sete di conoscenza. Insegnamenti dalla giurisprudenza costituzionale sulla rilevanza dei procedimenti istruttori*.

<sup>89</sup> V. CASAMASSIMA, E. VIVALDI, *Ius existantiae e politiche di contrasto alla povertà*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2018, pp. 115 ss., p. 120.

<sup>90</sup> G. G. BALANDI, *Diritto del lavoro, garanzie previdenziali e assistenziali per la tutela dei lavoratori poveri*, in *Lavoro e Diritto*, n. 4/2018, pp. 575 ss, p. 584: «mentre il progetto di eguagliamento sostanziale, con la particolare attenzione ai lavoratori, resta il pilastro ineliminabile di qualsiasi assetto normativo si voglia dare a forme di protezione sociale, lo strumento del 38 risulta superato. I “lavoratori” del 3.2 e del 38 che nel 1947 coincidevano [...] oggi si sono divaricati: i primi possono appartenere a qualunque spezzone – o spezzatino – di mercato del lavoro, dal più stabile al più precario, dal più dipendente al più autonomo; i secondi sono solo quelli efficacemente assicurabili in quanto fruitori di una, seppure relativa, stabilità del mercato».

<sup>91</sup> Nonché le Istituzioni europee: v. *supra*, par. 1.



la strada maestra, cioè l'attuazione dell'art. 36 Cost. con la fissazione per via legislativa di un salario minimo, al completamento del disegno costituzionale originario – una legge sulla rappresentanza sindacale, ex art. 39 Cost. – fino a una revisione costituzionale che superi la dicotomia assistenza/previdenza contenuta nell'art. 38 Cost.<sup>92</sup>.

L'elemento comune a tutte queste soluzioni è la consapevolezza che trovare il modo di alzare il livello della garanzia di una «esistenza libera e dignitosa» è un compito che può spettare solo ai decisori politici, nello specifico al Parlamento. E ciò non solo perché, in assenza di fonti sub-costituzionali attuative, è difficile intravedere un punto d'attacco attraverso il quale attivare il controllo di legittimità<sup>93</sup>; ma perché l'altro elemento comune a tutte le possibili soluzioni è che dalla loro attivazione deriverebbe una serie di conseguenze (basti pensare da un lato alle relazioni industriali, in senso ampio, e dall'altro alle ricadute sul sistema fiscale) governabili solo se collocate nel quadro di una – auspicabilmente ben strutturata – politica pubblica. C'è infine un'altra ragione sistematica che depone per la soluzione legislativa, e che, sebbene formulata in riferimento al meccanismo della doppia pronuncia, pare confacente anche al contesto di queste riflessioni: «[a]bituandosi alla tutela giurisdizionale i parlamenti perdono lo stimolo alla coraggiosa assunzione del dovere di risposta politica e gli elettori vanno smarrendo la loro capacità di indignazione nei confronti della politica e di imputazione delle sue responsabilità»<sup>94</sup>; a maggior ragione davanti a un fenomeno che intacca direttamente le basi del sistema democratico, il fatto che i decisori politici italiani si siano da tempo dimostrati inadeguati davanti a sfide che richiederebbero coraggiose assunzioni

---

<sup>92</sup> G.G. BALANDI, *Diritto del lavoro*, cit., pp. 584-587.

<sup>93</sup> Ostacolo che invece non esiste, ovviamente, per i giudici di merito, che infatti – caso per caso, quando necessario e per motivi diversi – hanno applicato praticamente da subito l'art. 36 Cost., fino ad arrivare ai nostri giorni ai risultati già accennati *supra*, par. 1. Qualche apertura in termini di accesso al giudizio di costituzionalità potrebbe intravedersi nella sent. n. 89/2023, che, pur restituendo gli atti per *jus superveniens*, ha ulteriormente ampliato la legittimazione della Corte dei conti come giudice *a quo* anche in sede di certificazione di compatibilità dei costi dei contratti collettivi (p.to 4 *Diritto*); legittimazione che, per evidenziare solo il dato più macroscopico, è tuttavia limitata al pubblico impiego – l'unico su cui il giudice contabile ha formalmente competenza (d.lgs. n. 150/2009, art. 59) – e che quindi non pare risolutiva rispetto alle problematiche evidenziate nel testo.

<sup>94</sup> M. LUCIANI, *Ogni cosa al suo posto*, cit., p. 209, da cui anche la citazione che segue immediatamente nel testo.

di responsabilità non può obliterare la necessità teorico-costituzionale di un loro intervento, ripiegando – ancora – su un intervento della Corte; se non altro perché «quanto più costrittiva si fa la sollecitazione al legislatore, paradossalmente, tanto meno probabile sembra il suo successo».

\* \* \*

## ABSTRACT

ITA

Obiettivo del saggio è verificare se nella giurisprudenza costituzionale siano rintracciabili elementi utili a definire il concetto di «esistenza libera e dignitosa» contenuta nell'art. 36, co. 1, Cost. A questo fine, è stata condotta una ricerca sulle sentenze della Corte costituzionale tra il 1956 e il 2023, usando come parole chiave le espressioni “esistenza libera e dignitosa”, “dignità” e “diritti incompressibili”, quest’ultima nella specifica accezione di cui alla sentenza n. 275/2016.

EN

The essay aims to verify whether the Constitutional Court has ever outlined any defining elements of a ‘free and dignified existence’ (article 36.1 Constitution). To answer, the Author examined the Court’s judgments from 1956 to 2023, using the expressions ‘free and dignified existence’, ‘dignity’, and ‘inviolable rights’ (judgement no. 275/2016) as keywords.



# *Costituzionalismo.it*

*Email: [info@costituzionalismo.it](mailto:info@costituzionalismo.it)*

*Registrazione presso il Tribunale di Roma*

*ISSN: 2036-6744 | [Costituzionalismo.it](http://Costituzionalismo.it) (Roma)*