

DIRITTI E COESIONE SOCIALE.

Di Giuseppe Grisi

SOMMARIO: 1. Il rilievo giuridico del concetto di coesione sociale. – 2. La valenza del concetto nell'evoluzione del dato normativo. – 2.1. Le importanti novità legate al Trattato di Lisbona. L'economia sociale di mercato. – 3. Coesione sociale e giustizia distributiva.

1. Il rilievo giuridico del concetto di coesione sociale

Mutuo il titolo del presente contributo dal tema di un recente seminario fiorentino, al quale ho avuto l'onore di partecipare¹; e confesso di aver resistito alla tentazione di sostituire o aggiungere al termine “diritti” la parola “mercato”, che pure sarebbe stata conferente, per evitare che l'approccio potesse apparire eccessivamente sbilanciato sul versante economico. Tengo subito, altresì, a precisare – per dimensionare i problemi indagati e le soluzioni da ricercare – che la riflessione cui mi accingo, al pari di quella svolta a Firenze, varca lo stretto orizzonte domestico per investire il diritto dell'UE allo stato attuale della sua evoluzione². Quanto alle “embrionali” considerazioni qui consegnate, nella loro elaborazione ho tratto spunti da uno scritto – assai stimolante – diffuso proprio in previsione dello svolgimento dell'incontro seminariale³.

¹ Il convegno si è tenuto l'8 e il 9 giugno 2012 nella prestigiosa sede di Palazzo Strozzi dell'Istituto Italiano di Scienze Umane. Giuseppe Vettori ha coordinato, da par suo, i lavori.

² Il che non deve, tuttavia, far pensare che non esista, in Italia, un problema di “diritti” e “coesione sociale”. E' vero, invece, il contrario, soprattutto nella crisi che attualmente il Paese vive; e trattasi – va anche notato – di un problema che, da noi, si manifesta anche in forme peculiari e specifiche, estranee o non paragonabili a quelle registrabili in altri Paesi.

³ Lo scritto di cui trattasi, intitolato “Diritti e coesione sociale. Appunti per il seminario fiorentino del giorno 8 giugno 2012”,

Non per piaggeria sottolineo la felice scelta del tema, opportuna anche perché consente di mettere a fuoco un concetto che, pur presente da tempo nello scenario normativo europeo, il giurista ha sinora un po' trascurato, forse convinto della sua scarsa pregnanza giuridica o della sua attinenza ad altri ambiti scientifici. Parliamo del concetto di coesione sociale, del quale, invece, per diverse ragioni⁴, è bene che anche il cultore e l'operatore del diritto prendano seriamente ad interessarsi.

Sarebbe miope considerare la coesione sociale una nozione giuridicamente irrilevante e a testimoniare che le cose stanno ben diversamente è la sua presenza – e con un peso, come vedremo, tutt'altro che marginale – nell'impianto normativo dei Trattati, a partire da quello istitutivo dell'Unione Europea firmato il 7 febbraio 1992. Il fatto che nel Trattato CE, prima di Maastricht, la coesione sociale non avesse evidenza normativa rende la sua introduzione ancor più significativa e stimola ad indagare sulle ragioni che ad essa presiedono.

è redatto da Giuseppe Vettori e pubblicato nel n. 1 dell'anno 2012 della rivista periodica on-line www.personaemercato.it, dallo stesso A. fondata e diretta.

⁴ E, fondamentalmente, per il bene dell'Europa, alle prese con le grandi difficoltà che attualmente vive il processo di integrazione.

2. La valenza del concetto nell'evoluzione del dato normativo.

| 132

La coesione sociale fa, quindi, la sua comparsa nell'art. B del Trattato di Maastricht⁵, nel quadro del primo – e, perciò, principale – obiettivo della nascente Unione Europea, cioè la promozione di “un progresso economico e sociale equilibrato e sostenibile”; promozione, che – recita l'articolo – deve attuarsi “mediante la creazione di uno spazio senza frontiere interne, il rafforzamento della coesione economica e sociale e l'instaurazione di un'unione economica e monetaria che comporti a termine una moneta unica, in conformità delle disposizioni del presente trattato”.

Dunque, coesione economica e sociale al servizio del progresso economico e sociale, in uno scenario proiettato verso l'unificazione, oltre che economica e monetaria, anche territoriale. Non bisogna, poi, dimenticare il Titolo XIV del Trattato istitutivo della Comunità Europea, aggiunto ad opera del trattato di Maastricht, che riguarda proprio la “Coesione economica e sociale”, connessa alla riduzione del divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e al finanziamento di politiche e azioni comunitarie utili a questo fine.

Il Trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997 non apporta, sul punto, nessuna sostanziale novità. Confermato è l'insieme degli obiettivi dell'UE – ivi compreso il richiamo, nella stessa posizione preminente già rivestita, alla “coesione economica e sociale” – con un'aggiunta, invero, degna di nota, che è quella che identifica, quale obiettivo, la conservazione e lo sviluppo dell'Unione “quale spazio di libertà, sicurezza e giustizia”; un inserimento, questo, importante, non solo in sé e per sé e in quel momento storico, ma anche alla luce degli sviluppi successivi, compresi quelli ultimi legati all'entrata in vigore, il 1° dicembre 2009, del Trattato di Lisbona.

Anche la Carta dei diritti fondamentali dell'UE proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000, non nel Preambolo⁶ ma nell'art. 36, fa cenno alla coesione, questa volta qualificata “sociale e territoriale”: l'assenza dell'aggettivo “economica” non è frutto di

⁵ Neanche nella Carta Sociale Europea – importante convenzione del Consiglio d'Europa avente riguardo ai diritti economici e sociali adottata nel 1961 – non era presente alcun riferimento alla coesione. Lo stesso dicasi, peraltro, con riguardo alla versione riveduta della stessa Carta, che è stata aperta alla firma degli Stati membri del Consiglio d'Europa, a Strasburgo, il 3 maggio 1996.

⁶ Dove, tuttavia, nel dar senso all'Unione, si sottolineano – proprio in esordio – la volontà dei “popoli d'Europa” di “creare un'unione sempre più stretta” e la decisione “di condividere un futuro di pace fondato su valori comuni”. Si noti anche, il richiamo all'impegno dell'Unione volto alla creazione di “uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia”.

dimenticanza, ma si giustifica alla luce dell'oggetto della disposizione⁷ e del contesto ove essa è collocata⁸.

Il recente Trattato di Lisbona firmato il 13 dicembre 2007 segna una chiara discontinuità. I suoi effetti sono arcinoti e non devono, qui, essere ricordati; solo interessa far notare la ridefinizione del piano degli obiettivi dell'Unione Europea, ora consegnati all'art. 3 del Trattato UE. Non siamo in presenza di una mera riscrittura del precedente art. 2, ma di un mutamento qualitativo e sostanziale che emerge da diversi dati. Cerchiamo di mettere a fuoco i più rilevanti.

2.1. Le importanti novità legate al Trattato di Lisbona. L'economia sociale di mercato.

Il primo dato nuovo si lega all'identificazione dell'obiettivo che, nel citato art. 3, primeggia tra gli altri e che non è più correlato al “progresso economico e sociale equilibrato e sostenibile”, ma è così rappresentato: “L'Unione si prefigge di promuovere la pace, i suoi valori e il benessere dei suoi popoli”. Ci si muove in un orizzonte che, per il richiamo alla “pace” (senza aggettivi), ai “valori” (nella loro pluralità) e al “benessere” (che è concetto lato e, comunque, non equipollente a quello di “progresso economico e sociale”), sembra assai più vasto rispetto al precedente⁹: se la prospettiva dominante era, prima, quella “dinamica”, legata al “progresso”, alla crescita economica ancorché “equilibrata e sostenibile”, quella ora privilegiata si correla a valori non aventi valenza strettamente economica, segnala cioè il definitivo distacco dall'idea dell'Unione quale Comunità economica. Trova anche in ciò traduzione il dettato del § 1 dell'art. 1 Tratt. UE, ov'è sancito che la “Unione sostituisce e succede alla Comunità europea”.

In coerenza con quanto ora rilevato, il § 2 dell'art. 3 Tratt. UE assegna una collocazione ben più evidente di quella prima attribuita alla dimensione dell'Unione quale “spazio di libertà, sicurezza e giustizia” e, collegato a questa (e non più alla promozione del “progresso economico e sociale”), compare il riferimento all'assenza di frontiere interne.

⁷ Essa riguarda l'accesso ai servizi d'interesse economico generale.

⁸ L'art. 36 è ricompreso nel Capo IV, dedicato alla “Solidarietà”.

⁹ Si noti anche il riferimento a temi – la pace, i valori – costituenti l'asse portante della Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

L'obiettivo economico non è più in posizione apicale, ma resta, ovviamente, centrale. Ad esso fa richiamo il § 3, impiegando formule letterali che non costituiscono certo fedele riproduzione di quelle in precedenza adottate. Del termine "progresso" rimane traccia, ma lo troviamo associato unicamente alla qualificazione "sociale" e posto in relazione con "un'economia sociale di mercato fortemente competitiva". Quest'ultima espressione è degna di nota, giacché compare menzionata per la prima volta e in un contesto delimitato da concetti – quali quelli di "sviluppo sostenibile", di "crescita economica equilibrata", di "stabilità dei prezzi", di "piena occupazione" e, novità significativa, di "tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente" e promozione del "progresso scientifico e tecnologico" – che valgono, in qualche modo, a precisarne il significato¹⁰. Fondata è, dunque, l'impressione di essere al cospetto di una formula letterale che, lungi dall'essere vuota di significato o solo genericamente programmatica, sembra coniatata per rappresentare un modello economico da seguire.

Aiuta a definirne ancor meglio l'essenza il § 3 dell'art. 3 Tratt. UE, il quale enuncia, contaminati con il dato "economico", altri obiettivi che economici (o strettamente tali) non sono: ciò pare, infatti, emblematicamente assecondare la vocazione più autentica dell'economia sociale di mercato, che trova espressione in una strategia inclusiva di valori sociali e personalistici nella trama del tessuto economico, nell'idea – potremmo dire – di una "concorrenza umanizzata", nel riconoscimento della "protezione sociale" quale fattore integrante il sistema del diritto primario dell'UE¹¹. Sono da interpretare in questa chiave i richiami all'esclusione sociale e alle discriminazioni, che l'Unione è chiamata a combat-

tere per veder affermate "la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore"; e nella stessa luce va letto l'imperativo a promuovere la coesione – non più solo economica e sociale, ma altresì "territoriale" – e la solidarietà tra gli Stati membri. I valori sin qui considerati contribuiscono a definire in positivo le coordinate di "un'economia sociale di mercato", sono interni al modello configurato di un'economia, libera di svilupparsi¹², ma nel rispetto della diversità culturale e linguistica e del patrimonio culturale europeo.

La serie di dati, anche tra loro eterogenei, confluenti nel grande progetto dell'economia sociale di mercato trova ulteriore arricchimento nel catalogo di valori enunciati nel § 5 dell'art. 3 Tratt. UE, i quali – è vero – sono affermati e promossi dall'Unione nelle relazioni con il resto del mondo, ma nondimeno costituiscono patrimonio dell'UE, sono "suoi valori ed interessi": alcuni compaiono ribaditi (la pace, la sicurezza, ecc.), altri sono menzionati per la prima volta nel *cahier* degli obiettivi (si vedano l'eliminazione della povertà e la tutela dei diritti umani) ma non per questo sono da ritenere estranei al contesto dianzi tratteggiato.

Non sarebbe, probabilmente, corretto far coincidere col Trattato di Lisbona l'epifania dell'economia sociale di mercato e nemmeno può dirsi che quest'ultima sia univocamente correlata al passaggio dalla CE all'UE. Invero, si parla non da ora di economia sociale di mercato e in relazione a schemi che non rispondono ad un unico modello di riferimento¹³; anche l'art. 3 del Tratt. UE, peraltro, con questa realtà fa i conti, là dove parla di "un'economia sociale di mercato fortemente competitiva". Ciò posto, non deve pensarsi che il novero dei paradigmi ad essa associabili ricomprenda solo quelli sin qui conosciuti o sperimentati. L'eredità del passato non va dispersa, ma far tesoro del patrimonio acquisito non significa prestare ad esso ossequio incondizionato: è, invece, doveroso andare ol-

¹⁰ Taluni di detti concetti – è interessante notarlo – sono anche presenti nel Preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell'UE e il dato, a tacer d'altro, testimonia l'esistenza di un nesso tra questi ultimi e la dimensione più strettamente economica; nesso, che l'economia sociale di mercato riconosce e valorizza, anche sul fronte dei diritti sociali. Sicché – in definitiva – la virtuosa esplicazione del libero gioco concorrenziale è fattore che agevola la realizzazione dei diritti fondamentali e dei diritti sociali. Ciò non significa escludere che tra l'una e l'altra possa insorgere conflitto, che nella realtà dei fatti capita anzi sovente di osservare; ma questo dimostra che un mercato socialmente giusto ed efficiente non può che inverarsi nel rispetto di regole giuridiche volte ad assicurare la corretta competizione e la rimozione delle distorsioni e imperfezioni che in esso abbiano a manifestarsi, di guisa che quel conflitto semmai rivela l'assenza o l'inadeguatezza di dette regole e, visto che un mercato libero da queste ultime non esiste né è mai esistito, non può certo dirsi sintomatico dell'incompatibilità tra mercato e benessere sociale.

¹¹ Si vedano, al riguardo, le conclusioni presentate il 5 maggio 2010 dall'Avvocato Generale Pedro Cruz Villalón nella causa C-515/08 (*Santos Palhota e altri*), decisa dalla Corte di Giustizia con sentenza del 7 ottobre 2010.

¹² E', a questo proposito, indicativo il riferimento alla natura "fortemente competitiva" del modello economico qui configurato, che non tradisce la sua impronta concorrenziale. Che si parli di competizione e non di concorrenza è, tuttavia, significativo, giacché il secondo termine è solo rappresentativo della libertà di iniziativa economica e di commercio, mentre il primo costituisce specificazione della dimensione concorrenziale, nella relazione "interna" tra gli esercenti l'iniziativa economica e in quella "esterna" tra questi e il pubblico dei "fruitori" o "consumatori", che dir si voglia: l'interesse di questi ultimi, dunque, connesso com'è all'esigenza di incrementare i beni offerti sul mercato e di calmarne i prezzi, si appunta più sulla competizione, che sulla concorrenza.

¹³ Bene G. VETTORI, *op. cit.*, 4, valutando la formula "economia sociale di mercato altamente competitiva", sottolinea come essa sia "debitrice di diversi modelli, dall'ordo-liberalismo tedesco, al liberalismo economico, alla Dottrina sociale della Chiesa".

tre gli stereotipi e le vecchie categorie e, “con lo spirito del viaggio e con la ragionevole speranza e fiducia nel futuro”¹⁴, sforzarsi di tradurre quella formula in principi e regole operative aggiornati e al passo con i tempi. Quelli sin qui in concreto elaborati – è vero – sono alquanto deludenti¹⁵, ma ciò non autorizza l’abbandono al pessimismo, né a catalogare l’opera da compiere come *mission impossible*. C’è la ricerca – non facile – di nuovi e più avanzati equilibri nella costruzione dell’economia sociale di mercato, come pure l’apertura verso risposte – ove necessario – nuove e originali agli inediti interrogativi che la realtà pone¹⁶. Il cammino da percorrere è ancora lungo e faticoso e in larga parte incognito, ma non partiamo da zero e privi di equipaggiamento se è vero che nell’attuale normativa dell’UE sono rintracciabili i lineamenti di un modello economico sicuramente meglio definito di quello emergente ante Lisbona. Occorre, allora, valorizzare ciò che di positivo è dato registrare e, al riguardo, significativo è anche il fatto che il Trattato di Lisbona abbia conferito a questo modello – per così dire – un nome, l’abbia cioè reso riconoscibile associandolo ad un insieme di parole che, al di là di ogni altra considerazione, rivela un’attenzione assai più desta che in passato verso le istanze sociali e i valori della persona, non accantonabili se l’intento è promuovere uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche. Conteranno, poi, i fatti e le scelte in concreto adottate, ma è illusorio pensare che questi possano essere soddisfacenti se non ci si predispone con spirito costruttivo a quella ricerca.

¹⁴ Sono queste le parole con cui termina lo scritto, menzionato in esordio, di G. VETTORI, *op. cit.*, 9.

¹⁵ Si è parlato, prima, di “strategia inclusiva di valori sociali e personalistici nella trama del tessuto economico” e, se andiamo a verificare gli approdi che essa ha sinora consentito di raggiungere, dire che la segnalata “contaminazione” abbia determinato un più elevato livello di tutela di quei valori sarebbe azzardato; sicché non certo infondate sono le preoccupazioni suscitate da pronunciamenti della Corte di Giustizia, quali quelli avutisi in ordine ai casi Viking (l’11 dicembre 2007, causa C-438/05) e Laval (il 18 dicembre 2007, causa C-341/05), accreditanti logiche di “bilanciamento” che hanno, alla fin fine, legittimato, in forza della prevalente considerazione accordata alle libertà economiche, il sacrificio di diritti a contenuto sociale. Ma sarebbe, del pari prematuro trarre bilanci definitivi: lo scenario col quale ci confrontiamo è in movimento e non sono certo azzerate le possibilità di un’evoluzione in positivo. Data la complessità del tema qui toccato e l’impossibilità di affrontarlo compiutamente in poche battute, valga – per approfondimenti – il rinvio a molti dei saggi raccolti in C. SALVI (a cura di), *Diritto civile e principi costituzionali europei e italiani*, Torino, 2012.

¹⁶ Risposte che, ovviamente, non solo il giurista è chiamato a fornire, imprescindibile rivelandosi – come nota, ancora, G. VETTORI, *op. loc. ult. cit.* – “il concorso di tutte le scienze sociali” e “decisivo il ruolo dei Parlamenti nazionali e delle Istituzioni europee”.

3. Coesione sociale e giustizia distributiva.

In quanto sinora esposto è implicato l’invito a non sminuire il rilievo del Trattato di Lisbona. Non ho mutato il giudizio, non certo entusiastico, in altra sede espresso su di esso: resto dell’idea che “i limiti, l’intrinseca debolezza e la natura compromissoria e interlocutoria (...) ne fanno una soluzione ‘di passaggio’ verso approdi – al momento solo auspicabili – di piena e matura coesione in seno all’Unione”¹⁷. Ma anche allora dissi che ciò “non autorizza (...) a revocarne in dubbio l’importanza, che è anzi notevole per molti versi”¹⁸; e credo che le considerazioni svolte ne offrano la riprova.

Nel passo appena riportato usai, spontaneamente e senza troppo riflettere sulla cosa, la parola “coesione”, associandola a quello che giudicavo essere, negli auspici, il risultato più rilevante da conseguire¹⁹. Ora, alla luce dell’analisi che ho avuto modo di condurre, posso dire che l’intuito mi guidò nella giusta direzione; ma trae alimento, altresì, la convinzione che sia dato pervenire ad una conclusione ancora più avanzata, poiché se c’è un termine che, più di altri, è capace di sintetizzare emblematicamente il nucleo essenziale, la dinamica e il fine dell’economia sociale di mercato, questo è – per l’appunto – “coesione”.

L’aggiunta alla parola “coesione” del solo aggettivo “sociale”, tuttavia, avrebbe forse meglio consentito di cogliere il senso del concetto rappresentato. Si è, invece, scelto di dare autonoma visibilità alla coesione “economica” e “territoriale”, nelle intenzioni per chiarire ulteriormente significato e portata del concetto, ma senza avvertire che il ricorso a troppe specificazioni approda, sovente, a risultati opposti a quelli che ci si proponeva di raggiungere, vale cioè a rendere più oscuro ed ambiguo l’oggetto specificato.

La verità è che la coesione territoriale è *d’emblée* correlabile a più d’un significato, mentre, se la si riferisce al rapporto tra gli Stati membri²⁰, poco aggiunge alla già nota dimensione dell’UE quale spazio senza frontiere interne. E, quanto alla “coesione economica”, non si vede come si possa isolarla dalla “coesione sociale”, soprattutto nell’ambito di “un’economia sociale di mercato”: può tornar utile rifarsi al pensiero di un *liberal* illu-

¹⁷ G. GRISI, *L’aporia della norma che impone il patronimico*, in *Europa dir. priv.*, 2010, 650.

¹⁸ G. GRISI, *op. loc. cit.*

¹⁹ In sostanziale sintonia, G. VETTORI, *op. cit.*, 3 che della “coesione” parla come della “finalità primaria” dell’azione delle Istituzioni nazionali e comunitarie.

²⁰ La lettera dell’art. 3, § 3, Tratt. UE sembra militare in tal senso.

stre – Nobel per l'economia – qual è Paul Krugman, per evidenziare come, se il nemico mortale della coesione economica è l'eccessiva disuguaglianza economica, “una grande disuguaglianza economica inevitabilmente si trascina dietro una grande disuguaglianza sociale”²¹. Stando così le cose, coesione sociale ed economica sono facce della stessa medaglia e far solo riferimento alla prima può servire a scongiurare il rischio di apparire concentrati sul mero dato economico.

L'importante è comprendere che la coesione sociale è il nucleo essenziale di ogni sana economia sociale di mercato e ne costituisce, al contempo, premessa ed obiettivo. Operare scelte coerenti che vadano in questa direzione è compito, in primo luogo, della politica e ad essa i Trattati impongono di ridurre a livelli fisiologici la disuguaglianza economica, per via soprattutto di una redistribuzione del reddito che sia “strutturale” e non contingente, che non punti solo alla limitazione degli eccessi di ricchezza e povertà che drammaticamente oggi sono sotto gli occhi di tutti, che sia organicamente inserita in un disegno economico più ampio e lungimirante, magari articolato intorno a nuovi postulati. La coesione sociale, dunque, rimanda alla giustizia distributiva o – se si preferisce – alla giustizia sociale²²; il nesso tra i due termini innerva il modello di economia sociale di mercato che dai Trattati UE, così come oggi si presentano, emerge. Ma coesione sociale è anche solidarietà tra le generazioni, presenti e future²³; solidarietà, che l'UE è chiamata a promuovere a norma del più volte citato art. 3, nell'opera di concretizzazione del paradigma dell'economia sociale di mercato²⁴.

L'attuale gravissima crisi, che è europea e non solo, indebolendo la *middle class* ha determinato la crescita esponenziale della disuguaglianza economica, ciò che ha corrosato e corrotto le relazioni sociali e politiche con correlata degenerazione della “coesione sociale”. Il cittadino, oggi, ha sempre meno diritti e sempre maggiori difficoltà nel soddisfare i propri bisogni e tradirebbe la sua essenza un'economia sociale di mercato che non si proponesse di arginare questa pericolosa deriva dalla società dei diritti a quella dei bisogni: recuperare la “coesione sociale” significa dar corpo e sostanza a questo proposito.

²¹ P. KRUGMAN, *La coscienza di un liberal*, Bari, 2008, 243.

²² Altro è il piano della giustizia individuale o commutativa, quella che attiene al rapporto di scambio tra individui o alla ripartizione delle conseguenze dannose derivanti da comportamenti. Quello del rapporto tra giustizia individuale e sociale, in generale e con specifico riguardo al diritto europeo dei contratti, è stato tema ricorrente in molti degli interventi che hanno animato il seminario fiorentino, primo fra tutti quello di Adolfo di Majo, il quale, valorizzando, in contrapposizione alla c.d. giustizia procedurale, un indirizzo “materializzante” nell'approccio agli istituti giuridici, se non giunge ad attribuire all'obbligazione e al contratto compiti di redistribuzione delle risorse tra i consociati che compete alla politica assolvere, giudica nondimeno realistico pensare possa accreditarsi un'etica materiale della responsabilità che consenta, sia pure a livello micro-economico, di ridimensionare, se non di superare, l'antagonismo tra giustizia individuale e sociale.

²³ Già la Carta dei diritti fondamentali dell'UE, nel Preambolo, aveva focalizzato le “responsabilità e doveri nei confronti degli altri come pure della comunità umana e delle generazioni future”.

²⁴ “In passato la funzione distributiva aveva avuto come riferimento la stessa generazione. Adesso lo sviluppo del Welfare è condizionato da una logica molto diversa” (G. VETTORI, *op. cit.*, 4).