

Rivista N°: 2/2015  
DATA PUBBLICAZIONE: 26/06/2015

AUTORE: Quirino Camerlengo\*

## LA DIMENSIONE COSTITUZIONALE DELLA COESIONE SOCIALE

*1. Introduzione al tema e impostazione della ricerca. – 2. Frammenti di sociologia. – 3. La rilevanza giuridica della coesione sociale. – 3.1 In Europa. – 3.2. Uno sguardo alla legislazione statale. – 3.3. Il contributo del diritto regionale. – 4. Il “luogo” della coesione sociale. – 5. Coesione sociale, unità nazionale, eguaglianza sostanziale. – 6. Un tentativo di ricostruzione della nozione di “coesione sociale”. – 7. Alla ricerca delle coordinate costituzionali. – 7.1. Il principio di solidarietà. – 7.2. Democrazia, pluralismo, partecipazione. – 7.3. Coesione, eguaglianza delle opportunità, mobilità sociale. – 8. La proiezione costituzionale della coesione sociale.*

### 1. Introduzione al tema e impostazione della ricerca

La coesione sociale è una formula entrata nel linguaggio istituzionale e normativo in tempi relativamente recenti<sup>1</sup>.

Nel corso della cerimonia per la Festa della Donna (8 marzo 2015), il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella ha sottolineato con vigore che «senza le donne l'Italia sarebbe più povera e più ingiusta. Siete il volto prevalente della solidarietà. Il volto della coesione sociale». In occasione della IV Conferenza sulle politiche della disabilità (12 luglio 2013), l'allora Presidente Giorgio Napolitano rimarcò la rilevanza per la coesione sociale delle attività di volontariato, di protezione e di integrazione delle persone diversamente abili. Lo stesso Capo dello Stato, nel giorno della Festa della Repubblica (2 giugno 2009), ha ammonito circa la necessità «di più coesione nel paese, dinanzi alla crisi e alle tensioni che scuotono il mondo». In particolare, «per prendere finalmente la strada delle riforme necessarie al paese e al suo sviluppo c'è bisogno di più coesione sociale e nazionale»<sup>2</sup>.

---

\* Associato di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Pavia — [qcamer@eco.unipv.it](mailto:qcamer@eco.unipv.it)

<sup>1</sup> Invita a riconoscere la portata giuridica di tale concetto G. GRISI, *Diritti e coesione sociale*, in *Riv. dir. priv.*, 2012, 479 ss.

<sup>2</sup> Appare utile ricordare che proprio presso la Presidenza della Repubblica è stato istituito il Servizio rapporti con la società civile e per la coesione sociale.

Nel testo costituzionale, la locuzione in parola è stata inserita dal Parlamento in occasione della riforma del 2001. Più precisamente, il quinto comma del novellato art. 119 reca la previsione di risorse aggiuntive e interventi speciali in favore degli enti territoriali per promuovere, tra gli altri, «la coesione e la solidarietà sociale»<sup>3</sup>.

Ora, come si avrà modo di constatare in prosieguo di trattazione, sarebbe riduttivo interrogarsi esclusivamente sul senso di tale previsione. In realtà, la coesione sociale è sempre più un elemento trasversale che pervade una ricca molteplicità di discipline normative. Dunque, essa si proietta ben oltre l'orizzonte tracciato dalla disposizione costituzionale sull'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali.

Ebbene, scopo del presente saggio è la ricostruzione della dimensione costituzionale della “coesione sociale”. Si tenterà, quindi, di cogliere il senso e la portata di un concetto per molti versi inafferrabile o, quanto meno, destinato a influenzare la comunicazione politica o a stimolare l'interesse degli studiosi di altri ambiti disciplinari. Una volta riconosciute la rilevanza giuridica attraverso l'interrogazione del dettato normativo comunitario, statale e regionale, si tenterà quindi di individuare le coordinate costituzionali entro le quali collocare la coesione sociale. Non prima, però, di averne sia pure brevemente tratteggiato la fisionomia scientifica, con particolare riferimento agli studi sociologici<sup>4</sup>.

L'impresa non è agevole e l'esito della ricerca non è scontato. In fondo, la stessa giurisprudenza del giudice delle leggi non è di grande aiuto. La Corte si è limitata, infatti, a fornire due elementi per la decifrazione di questo concetto in ambiente costituzionale. Innanzitutto, la coesione sociale di cui all'art. 119, quinto comma, racchiude «finalità di perequazione e di garanzia», esprimendo una vocazione sostanzialmente solidaristica<sup>5</sup>. In secondo luogo, queste «finalità di interesse generale» sono indicate nel citato enunciato «in termini peraltro molto ampi ed essenzialmente “politici”»<sup>6</sup>. Come a voler dire che non esiste una nozione generale di coesione sociale e che, a fronte della previsione dei contemplati interventi finanziari speciali, l'individuazione del significato concreto di tale locuzione è rimessa alla discrezionalità del legislatore.

## 2. Frammenti di sociologia

Il primo e più autorevole tentativo di costruire una teoria scientifica della coesione sociale è ascrivibile a Émile Durkheim<sup>7</sup>.

---

<sup>3</sup> Le altre finalità sono la promozione dello sviluppo economico, la rimozione degli squilibri economici e sociali, l'effettivo esercizio dei diritti della persona, la realizzazione di scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni assegnate ai predetti enti.

<sup>4</sup> Di recente è stato pubblicato il volume curato da G. DI FRANCO, *Il poliedro coesione sociale. Analisi teorica ed empirica di un concetto sociologico*, Milano, 2015.

<sup>5</sup> V., rispettivamente, le sentenze n. 16 del 2004 e n. 46 del 2013.

<sup>6</sup> Sentenza n. 222 del 2005.

<sup>7</sup> É. DURKHEIM, *De la division du travail social*, Paris, 1893, trad. it., *La divisione del lavoro sociale*, Milano, 1962, il quale definisce la divisione del lavoro quale «fattore essenziale della coesione sociale».

Dissociandosi tanto dall'individualismo tanto dal contrattualismo, Durkheim eleva a valore morale la divisione del lavoro quale fondamento della solidarietà in seno alle società differenziate<sup>8</sup>. La specializzazione che ne consegue non è volta ad assecondare le istanze egoistiche che sorreggono le azioni individuali: essa è piuttosto protesa a definire legami di solidarietà tra i consociati.

Il sociologo lorenese individua due tipologie di solidarietà: una, che scaturisce dalla somiglianza, si fonda sull'esistenza di sentimenti comuni tra le persone; l'altra, che nasce dalla differenza, postula la complementarietà delle attività individuali. L'elemento di discriminazione tra queste due tipologie di solidarietà è definito dal *symbole visible* rappresentato dal diritto. Il diritto penale, recante norme a sanzione repressiva, è tipico della solidarietà basata sulla «coscienza collettiva», vale a dire su sentimenti condivisi da tutti i membri del gruppo. Le altre forme del diritto (privato e amministrativo in particolare), che si manifestano attraverso regole a sanzione restitutiva, sono invece proprie della solidarietà fondata sulla divisione del lavoro.

Le ipotizzate forme di solidarietà caratterizzano due distinti modelli di struttura sociale. La *solidarité mécanique* pervade le organizzazioni sociali elementari ove la coscienza collettiva trascende gli individui i quali vivono ed operano senza alcuna connessione funzionale. In questi agglomerati la divisione del lavoro non esiste, e il fattore di coesione sociale è rappresentato appunto da una coscienza collettiva forte, come tale capace di imporre ai consociati di assumere comportamenti ad essa conformi. Con la progressiva specializzazione, che rende la società più complessa, si afferma una *solidarité organique* che induce i singoli a completarsi vicendevolmente in un assetto di compiti differenziati. Le società contemporanee riposano su entrambe queste forme di solidarietà, anche se quella organica è destinata a prevalere grazie alla sempre più capillare divisione del lavoro quale conseguenza della moltiplicazione delle relazioni comunitarie.

L'interazione tra fattori eterogenei (processi culturali, pratiche religiose, regole giuridiche, sistemi economici) alimenta un ordine morale che ha una configurazione collettiva, e non meramente individuale. Il singolo consociato si impegna nella propria attività, assecondando il proprio talento e le proprie aspirazioni, non perché mosso da interiori istanze etiche, quanto perché la divisione del lavoro assume i connotati di un fenomeno moralmente normativo<sup>9</sup>.

La coesione sociale è per Durkheim la condizione di equilibrio di un sistema in cui la crescente divisione del lavoro determina sia l'incremento del benessere collettivo sia la competizione tra gli individui, specie nelle sfere apicali della società. L'aumento della ricchezza, conseguenza degli effetti benefici associati alla specializzazione dei ruoli, alimenta i bisogni inducendo i consociati a sforzi sempre maggiori per accaparrarsi le risorse scarse. La comu-

---

<sup>8</sup> V. già A. COMTE, *Cours de philosophie positive*, Paris, 1830-42, IV, 425.

<sup>9</sup> V. anche É. DURKHEIM, *Les règles de la méthode sociologique*, Paris, 1895, trad. it., *Le regole del metodo sociologico*, Milano, 1963.

nità sopravvive se la compatibilità tra gli individui – che è l’assetto ricercato dalla coesione sociale – è promossa attraverso il ridimensionamento del divario tra classi sociali.

È interessante notare come lo studio della coesione sia stato accompagnato dall’attenzione dello stesso Durkheim per il tema della mobilità sociale. I cultori del pensiero durkheimiano hanno, però, colto una evoluzione del sociologo francese. Secondo il primo Durkheim, nelle società più sviluppate l’intensificazione della divisione del lavoro incentiva i processi di mobilità sociale valorizzando i talenti individuali, indipendentemente dalle condizioni di partenza: «l’ereditarietà perde terreno nel corso dell’evoluzione perché simultaneamente si sono costituite nuove forme di attività che non dipendono dalla sua influenza (...). Quanto più le facoltà sono specifiche, tanto più sono difficilmente trasmissibili»<sup>10</sup>. La divisione del lavoro produce solidarietà organica solo se spontanea. La spontaneità è l’assenza di tutto ciò che può pregiudicare «il libero spiegamento delle forze sociali che ognuno reca in sé. Essa presuppone non soltanto che gli individui non siano relegati dalla forza in funzioni determinate, ma anche che nessun ostacolo, di qualsiasi natura, impedisca loro di occupare nei quadri sociali il posto rispondente alle loro facoltà»<sup>11</sup>.

A questa visione è stato obiettato che le «tentazioni utopistiche» in essa latenti non sono che il riflesso di una fraintesa percezione della realtà, dal momento che la specializzazione può giovare solo se accettata liberamente e solo se coerente con le attitudini individuali. Ma non è così, dal momento che «i più, cioè i “poveri” sono costretti a vendere la loro forza-lavoro sul mercato in condizione di grande debolezza contrattuale rispetto ai pochi ossia i “ricchi”»<sup>12</sup>.

Nel secondo Durkheim, invece, «l’ottimismo cede al pessimismo»<sup>13</sup>. L’originario egualitarismo cede il passo ad un approccio teorico orientato verso la ricerca dell’equilibrio sociale in un’ottica conservatrice. Il relativismo antropologico finisce col propugnare la disuguaglianza, che una eccessiva mobilità sociale metterebbe a rischio<sup>14</sup>. In un altro scritto, lo stesso Durkheim arriva a sostenere che la povertà è «la migliore delle scuole per insegnare all’uomo di sapersi contentare». La povertà, «obbligandoci ad esercitare su noi stessi una disciplina costante, (...) ci prepara ad accettare docilmente la disciplina collettiva, mentre la ricchezza, esaltando l’individuo, rischia sempre di risvegliare quello spirito di ribellione che è la fonte stessa dell’immoralità». Pertanto, «quel che si richiede perché regni l’ordine sociale, è che la maggioranza degli uomini si accontenti della propria sorte»<sup>15</sup>.

Competizione, mobilità, benessere, sono tutti elementi che presto o tardi rischiano di deflagrare provocando disordine sociale se privi di una appropriata opera di equilibrio. È

---

<sup>10</sup> É. DURKHEIM, *La divisione sociale del lavoro*, cit., 307.

<sup>11</sup> É. DURKHEIM, *op. ult. cit.*, 315.

<sup>12</sup> L. CAVALLI, *Il mutamento sociale: sette ricerche sulla civiltà occidentale*, Roma-Bari, 1963, 166.

<sup>13</sup> M. PACI, *La struttura sociale italiana. Costanti storiche e trasformazioni recenti*, Bologna, 1982, 155.

<sup>14</sup> V., infatti, É. DURKHEIM, *Le suicide. Étude de sociologie*, Paris, 1897, trad. it., *Il suicidio*, in ID., *Il suicidio. L’educazione morale*, Torino, 1969.

<sup>15</sup> É. DURKHEIM, *Le socialisme (1895-1896)*, trad. it., *Il socialismo*, citato da R. ARON, *Les étapes de la pensée sociologique*, Paris, 1967, trad. it., *Le tappe del pensiero sociologico*, Milano, 1972, 353.

questo è ben chiaro agli occhi di Durkheim al quale non sfugge il problema della anomia che, insieme agli eccessi di coattività nella regolamentazione e nelle carenze di coordinamento delle azioni individuali, rappresenta la dimensione patologica della divisione sociale del lavoro. L'anomia discende, innanzitutto, dallo squilibrio tra bisogni e mezzi per appagarli. Essa, poi, trae alimento dalle disequaglianze: un sistema retto dalla divisione del lavoro funziona quanto più le attitudini individuali si avvicinano ai compiti sociali attribuiti ai singoli. La disequaglianza nei punti di partenza è una situazione anomica. Ecco perché l'eguaglianza delle opportunità, quale premessa irrinunciabile per la mobilità sociale, è un fattore di *cohésion sociale* in seno alla comunità<sup>16</sup>.

In sintesi. Per Durkheim la vita comunitaria retta dalla divisione sociale del lavoro rende gli individui interdipendenti. La società «non si risolve perciò in una miriade di atomi giustapposti, tra i quali non possono stabilirsi che contatti esterni e passeggeri; ma i suoi membri sono uniti da vincoli che si estendono ben al di là dei brevi momenti in cui avviene lo scambio. Ognuna delle funzioni che esercitano è sempre dipendente dalle altre, e forma con esse un sistema solidale: dalla natura del compito scelto derivano quindi doveri permanenti»<sup>17</sup>. La coesione sociale ingiunge così a tutti di adempiere alle obbligazioni derivanti da questa rete di relazioni comunitarie, informate al sentimento della solidarietà comune. La regola morale che comanda agli individui di realizzare i tratti del tipo collettivo ha la funzione di garantire la coesione sociale: «la coscienza umana che dobbiamo realizzare integralmente in noi non è altro che la coscienza collettiva del gruppo del quale facciamo parte»<sup>18</sup>. Con l'affermazione della regola che impone la specializzazione il quadro non cambia, dal momento che «anch'essa è necessaria alla coesione della società»<sup>19</sup>. Le società più complesse restano in equilibrio solo grazie alla divisione del lavoro. Diventando sempre più la condizione essenziale della solidarietà sociale, la divisione del lavoro fa sì che l'individuo recuperi la consapevolezza del suo essere dipendente nei confronti della società: «in una parola, diventando la fonte eminente della solidarietà sociale, la divisione del lavoro diventa anche la base dell'ordine morale»<sup>20</sup>. Invero, «la divisione del lavoro dà origine a regole che assicurano la cooperazione pacifica e regolare delle funzioni che sono state divise»<sup>21</sup>. L'impatto morale di tali enunciazioni è, dunque, espresso bene là dove Durkheim afferma che la regola della divisione del lavoro «ci chiede soltanto di essere amorevoli verso i nostri simili e di essere giu-

---

<sup>16</sup> V., più di recente, la sociologa e membro del *Conseil constitutionnel* D. SCHNAPPER, *L'esprit démocratique des lois*, Paris, 2014, per la quale la solidarietà organica è essenziale per combattere l'anomia, per ridefinire legami di interdipendenza adeguati a società via via più complesse, per «ressourcer la cohésion sociale».

<sup>17</sup> É. DURKHEIM, *La divisione sociale del lavoro*, cit., 232.

<sup>18</sup> Id., 387, il quale precisa che «la caratteristica delle regole morali è la loro capacità di enunciare le condizioni fondamentali della solidarietà sociale. Il diritto e la morale costituiscono l'insieme dei vincoli che ci legano tra di noi e alla società, che fanno della massa degli individui un aggregato unitario e coerente».

<sup>19</sup> *Ibidem*.

<sup>20</sup> Id., 391.

<sup>21</sup> Id., 396.

sti, di assolvere bene il nostro compito, di adoperarci affinché ognuno sia destinato alla funzione che può adempiere meglio e riceva la giusta remunerazione per le sue prestazioni»<sup>22</sup>.

In epoca più recente, il sociologo statunitense Talcott Parsons ha fornito un contributo significativo allo studio della coesione sociale<sup>23</sup>.

La riflessione parsonsiana ruota intorno al concetto di *social action*. Benché le azioni individuali siano senza dubbio mosse da processi volitivi interni al soggetto agente, nondimeno Parsons focalizza l'attenzione su quei fattori oggettivi che, nella loro complessa interconnessione, supportano, sul piano motivazionale, i comportamenti individuali. Così, l'azione sociale riposa su quattro elementi fondativi: il soggetto agente, il contesto oggettivo di riferimento, l'insieme di simboli che orientano la percezione della realtà da parte del soggetto agente, e infine il complesso delle regole in rapporto alle quali l'azione è posta in essere. Così definita, l'azione sociale assume i tratti di un sistema, ossia della composizione di elementi sufficientemente stabili connessi tra di loro secondo schemi logici.

Questo sistema assolve ad una funzione, intesa come modalità dell'agire preordinato al soddisfacimento di determinati bisogni secondo leggi accertabili con precisione. Le principali funzioni sono l'adattamento, il conseguimento di scopi, l'integrazione e la latenza. Attraverso l'adattamento l'individuo si relazione all'ambiente sociale di riferimento al fine di acquisire quanto è necessario per il soddisfacimento delle proprie esigenze. L'elaborazione di strategie finalizzate al conseguimento di determinati obiettivi è il cuore della funzione del conseguimento di scopi, laddove l'integrazione mira a presidiare il sistema con atti di controllo e di coordinamento. Infine, la latenza allude ad una "riserva di energia" che il sistema deve necessariamente possedere per alimentare e supportare gli elementi del sistema stesso.

Un simile approccio funzionalistico permea il ragionamento sviluppato da Parsons intorno al concetto di società, la cui caratteristica di fondo è l'attitudine a realizzare e proteggere nel tempo l'equilibrio attraverso azioni di solidarietà. Entra in scena, così, la nozione di "coesione sociale". Le descritte funzioni sono da Parsons utilizzate per definire le relazioni che si intrecciano all'interno della compagine sociale. La funzione dell'adattamento abbraccia la produzione e la circolazione dei beni; la funzione del conseguimento si esprime attraverso la determinazione di obiettivi collettivi; la funzione della latenza include l'insieme delle attività e delle strutture (si pensi, ad esempio, alla famiglia) volte ad innescare processi di interiorizzazione dei valori della socialità; la funzione dell'integrazione si manifesta mediante atti e istituzioni tese a stabilire la coesione sociale<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> Id., 397.

<sup>23</sup> V. soprattutto T. PARSONS, *The Structure of Social Action*, New York, 1961, trad. it., *La struttura dell'azione sociale*, Bologna, 1962.

<sup>24</sup> Cfr. N.E. FRIEDKIN, *Social Cohesion*, in *Annual Review of Sociology*, 30, 2004, 409 ss.

### 3. La rilevanza giuridica della coesione sociale

Nello svolgimento della presente ricerca, il passo successivo è come preannunciato, la disamina del dato normativo. Più precisamente si attingerà al diritto dell'Unione europea, alla legislazione statale e, infine, alla normativa regionale.

#### 3.1. In Europa

Il Titolo XVII della Parte terza del Trattato istitutivo della Comunità europea fu destinato a contenere apposite norme in tema di coesione economica e sociale.

Ai sensi dell'art. 158 (ex art. 130 A), «per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme della Comunità, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica e sociale. In particolare la Comunità mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite o insulari, comprese le zone rurali». Spetta agli Stati membri, a norma del successivo art. 159 (ex art. 130 B) governare le rispettive politiche economiche in vista della realizzazione del suindicato obiettivo. Dal canto suo, la Comunità supporta tale azione attraverso fondi a finalità strutturale (Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione «orientamento», Fondo sociale europeo, Fondo europeo di sviluppo regionale), la Banca europea per gli investimenti e gli altri strumenti finanziari esistenti. Il Fondo europeo di sviluppo regionale, di cui all'art. 160 (ex art. 130 C), è destinato a contribuire alla correzione dei principali squilibri regionali, «partecipando allo sviluppo e all'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo nonché alla riconversione delle regioni industriali in declino»<sup>25</sup>.

Gli interpreti dei Trattati hanno tentato di afferrare il senso sfuggente della locuzione «coesione economica e sociale»<sup>26</sup>. Non tanto per ragioni meramente formali, quanto per ricostruire il rapporto tra questo obiettivo e i pilastri dell'integrazione europea, a cominciare dalla libertà di concorrenza<sup>27</sup>. Taluni hanno colto nelle previsioni dapprima evocate la consacrazione di una politica già assecondata nei precedenti anni<sup>28</sup>. Altri hanno enfatizzato l'elemento di novità racchiuso in questi enunciati, ai quali andrebbe riconosciuto il merito di aver fatto dello

---

<sup>25</sup> La Corte costituzionale fa cenno a questi enunciati nella sentenza n. 314 del 2001.

<sup>26</sup> Quanto ai primi scritti sull'argomento v., tra gli altri, J. KENNER, *Economic and Social Cohesion. The Rocky Road Ahead*, in *Legal Issues of European Integration*, 1991, 1, 1 ss.; G. GIRO, *Le coesione economica e sociale nella Comunità europea*, in *Affari sociali internazionali*, 1993, 4, 55 ss. J.A. VALLE GALVEZ, *La cohesión económica y social como objetivo de la Unión Europea. Análisis y perspectivas*, in *Revista de Instituciones Europeas*, 1994, 2, 341 ss.; C. MESTRE, Y. PETIT, *La cohésion économique et sociale après le Traité sur l'Union européenne*, in *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 1995, 207 ss. V. pure E. BALBONI, *Il principio della coesione economica e sociale nell'ordinamento comunitario e nella recente esperienza dell'Unione*, e C. BUZZACCHI, *Le politiche comunitarie e il principio della coesione economica e sociale*, entrambi in U. DE SIERVO (a cura di), *La difficile Costituzione europea*, Bologna, 2001, rispettivamente 19 ss. e 59 ss.

<sup>27</sup> Sulle deroghe agli aiuti di Stato, quali misure «guardate con favore ed anzi propiziate dalla stessa Comunità quando appaiono orientate ad assecondatare lo sviluppo economico e a promuovere la coesione sociale», v. la sentenza n. 14 del 2004.

<sup>28</sup> V., soprattutto, R. SAPIENZA, *L'azione comunitaria per lo sviluppo regionale*, in ID. (a cura di), *I problemi regionali nel mercato unico europeo*, Bologna, 1991, 11 ss.

sviluppo armonioso della Comunità «una politica comunitaria in senso pieno con le sue caratteristiche ben definite», con pari dignità degli altri valori supremi qui vi consacrati<sup>29</sup>. Chi propugna la prima opzione interpretativa dubita che gli obiettivi della libera concorrenza possano essere sacrificati in nome della coesione economica e sociale: «tutt'al più, potrà dedursi dal testo che occorre operare perché gli effetti collaterali negativi della politica del libero mercato non siano per certe regioni del tutto rovinosi»<sup>30</sup>.

Il Trattato di Lisbona, dal canto suo, ha ritoccato le previsioni in precedenza richiamate<sup>31</sup>. L'art. 174 (ex art. 158 del TCE) ha arricchito la locuzione in esame integrandola con l'esplicito riferimento alla coesione territoriale. Inoltre, tra le regioni interessate, «un'attenzione particolare è rivolta alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna». L'art. 177 (ex art. 161 TCE) prevede che un «Fondo di coesione» sia istituito secondo la stessa procedura per l'erogazione di contributi finanziari a progetti in materia di ambiente e di reti transeuropee nel settore delle infrastrutture dei trasporti.

La disciplina pattizia sinteticamente riportata comprova l'attenzione peculiare che le istituzioni europee dedicano al ridimensionamento del divario tra le diverse aree territoriali, non tutte in grado di conseguire autonomamente adeguate performance di crescita e sviluppo economico. La coesione (sociale, economica, territoriale) è perseguita coordinando le politiche economiche, attuando le politiche dell'Unione, ricorrendo ai fondi strutturali e alle istituzioni a ciò deputate. Il Fondo sociale europeo è lo strumento privilegiato di stimolo dell'occupazione, in vista della pari opportunità di genere, dello sviluppo sostenibile e, giustappunto, della coesione economica, sociale e territoriale. La correzione degli squilibri regionali è devoluta al Fondo europeo di sviluppo regionale. L'uso efficiente di tali interventi finanziari è presidiato dal rispetto di principi inderogabili quali l'organizzazione dei fondi per obiettivi e per regioni, il partenariato tra gli attori istituzionali coinvolti, la programmazione<sup>32</sup>.

Il «Rapporto Barca» del 2009 è un fondamentale punto di riferimento delle politiche di coesione. Tutte le regioni devono essere potenzialmente destinatarie delle politiche di coesione, specie in presenza di sottoutilizzazione delle risorse territoriali e di persistenti dise-

---

<sup>29</sup> F. CARUSO, *Riflessioni sulla coesione economica e sociale*, in *Europa e Mezzogiorno*, 1990, 19, 19. V. pure R. LEONARDI, *Convergence, Cohesion and Integration in the European Union*, New York, 1995. Cfr. anche i contributi raccolti in A. PREDIERI (a cura di), *Fondi strutturali e coesione economica e sociale nell'Unione europea* (Atti del convegno di Firenze, 12-13 maggio 1995), Milano, 1996.

<sup>30</sup> R. SAPIENZA, *La politica comunitaria di coesione economica e sociale*, Bologna, 2000, 20. Cfr. anche C. URSINO, *Coesione economica e sociale come politica europea*, in *Dem. dir.*, 2000, 151 ss., nonché E. ALES, *Dalla politica sociale europea alla politica europea di coesione economica e sociale*, in *Riv. dir. sic. sociale*, 2007, 251 ss.

<sup>31</sup> J.-C. PIRIS, *Il Trattato di Lisbona*, Milano, 2013, 389.

<sup>32</sup> V. la «Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato delle regioni e al Comitato economico e sociale europeo – Libro verde sulla coesione territoriale – Fare della diversità territoriale un punto di forza» (COM-2008 616 definitivo). Un richiamo esplicito a questo atto è rinvenibile nella sentenza n. 274 del 2012 della Corte costituzionale.



guaglianze sociali. Nel processo decisionale deve essere anteposta la negoziazione sugli obiettivi e sui mezzi rispetto alla contrattazione relativa alla distribuzione delle risorse. La concentrazione di consumatori, lavoratori e imprese è un importante fattore di sviluppo: i fallimenti del mercato riscontrati in questo ambito giustificano l'intervento pubblico<sup>33</sup>.

La politica di coesione nel periodo 2014-2020, dunque, è stata subordinata innanzitutto alla cd. «condizionalità macro-economica», che impone di correlare l'erogazione dei fondi al rispetto, da parte degli Stati membri, dei parametri contenuti nel «six-pack» (recante misure correttive per la riduzione del deficit e del debito; previsione di sanzioni; e via discorrendo). La stessa politica è, poi, subordinata al finanziamento di progetti coerenti con gli obiettivi fissati nel documento «Europa 2020»: un sistema economico fondato sulla conoscenza e sull'innovazione, sulla crescita sostenibile in termini di un uso più efficiente delle risorse, sulla crescita inclusiva in termini di alti livelli di occupazione volti a favorire la coesione sociale e territoriale<sup>34</sup>.

Dalla lettura dei tanti atti comunitari relativi alla coesione sociale è possibile evincere alcuni preziosi elementi di riflessione, in vista della decifrazione di tale formula.

Nella Risoluzione del Consiglio sul capitale sociale e umano<sup>35</sup> si sottolinea «il ruolo di reciproco rafforzamento del capitale sociale e umano, ai fini della crescita economica e della coesione sociale»<sup>36</sup>.

Nel preambolo della Decisione del Consiglio sugli orientamenti strategici comunitari in materia di coesione<sup>37</sup> si riconosce espressamente che detti indirizzi «dovrebbero anche riconoscere che il successo nell'attuazione della politica di coesione dipende dalla stabilità macroeconomica e da riforme strutturali a livello nazionale, nonché da una serie di altre condizioni che favoriscono gli investimenti, compresa un'efficace attuazione del mercato interno, riforme amministrative, una buona governance, un contesto favorevole alle aziende e la disponibilità di una manodopera altamente qualificata». La dimensione territoriale della politica di coesione è importante. e tutte le aree della Comunità dovrebbero poter contribuire alla crescita e all'occupazione. Occorre, quindi, tener conto «delle necessità in termini di investimenti sia nelle aree urbane sia in quelle rurali, in ragione dei ruoli rispettivi nello sviluppo regionale e al fine di promuovere uno sviluppo equilibrato, comunità sostenibili e l'inclusione

---

<sup>33</sup> Cfr. F. SPAGNUOLO, *Attualità, tendenze e prospettive della politica di coesione europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2010, 845 ss.

<sup>34</sup> V. C. NOTARMUZI, *Le politiche di coesione e la gestione dei fondi strutturali europei nella programmazione 2014-2020*, in *Giorn. dir. amm.*, 2014, 563 ss.

<sup>35</sup> Ris. CE 15 luglio 2003 (Costituire il capitale sociale e umano nella società dei saperi: apprendimento, lavoro, coesione sociale e genere).

<sup>36</sup> Stando alle definizioni ESDIS (il Gruppo ad alto livello sull'occupazione e la dimensione sociale della società dell'informazione), il «capitale umano» include le «conoscenze, capacità, competenze ed attributi di cui dispone l'individuo, che facilitano il benessere personale, sociale ed economico». Il «capitale sociale» si riferisce alle «reti e partecipazione alla vita pubblica insieme alla condivisione di norme, valori, cultura, abitudini e pratiche, fiducia e comprensione che facilitano la cooperazione all'interno di gruppi o tra di essi, al fine di perseguire obiettivi comuni».

<sup>37</sup> Dec. 6 ottobre 2006 n. 2006/702/CE.

sociale». In vista di questo sviluppo sostenibile, una specifica attenzione è rivolta alla protezione dell'ambiente, alla parità di genere e alla prevenzione della discriminazione basata su razza o origine etnica, religione e convinzioni personali, disabilità, età e orientamento sessuale<sup>38</sup>.

La coesione sociale (congiuntamente a quella economica e territoriale) è, dunque, un obiettivo a tutto tondo nel quadro dei principi dell'Unione europea. Come tale essa è destinata ad attraversare orizzontalmente gran parte degli ambiti di intervento delle politiche comunitarie, condizionando le relative determinazioni. Un esempio significativo è dato dalla direttiva n. 2001/77/CE dove si statuisce che «la promozione dell'elettricità prodotta da fonti energetiche rinnovabili è un obiettivo altamente prioritario a livello della Comunità [...] per motivi di sicurezza e diversificazione dell'approvvigionamento energetico, protezione dell'ambiente e coesione economica e sociale»<sup>39</sup>.

La Corte di Giustizia, dal canto suo, ha in alcuni giudizi evidenziato la dimensione più spiccatamente sociale della coesione in relazione alle aspirazioni di inserimento degli individui in ambiti diversi da quelli di origine. È il caso, infatti, del diritto di soggiorno permanente dei cittadini di paesi terzi familiari di un cittadino dell'Unione che, secondo tale giudice, costituisce un essenziale elemento di promozione della coesione sociale e, come tale, è stato infatti previsto dalla direttiva 2004/38 per rafforzare il sentimento di appartenenza alla cittadinanza dell'Unione europea<sup>40</sup>. Analogamente, lo stesso collegio ha riconosciuto che «trattandosi di uno strumento indispensabile per permettere la vita in famiglia, il ricongiungimento familiare di cui beneficiano i lavoratori turchi inseriti nel mercato del lavoro degli Stati membri contribuisce sia a migliorare la qualità del loro soggiorno sia alla loro integrazione in tali Stati e favorisce pertanto la coesione sociale della società interessata»<sup>41</sup>.

---

<sup>38</sup> In questi termini già il Reg. (CE) 11 luglio 2006 n. 1083/2006, regolamento del Consiglio recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1260/1999, nonché il Reg. (CE) 17 dicembre 2013 n. 1303/2013, regolamento del Parlamento e del Consiglio recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio.

<sup>39</sup> In tema di coesione sociale e politiche energetiche v. Corte di Giustizia C.E., 26 settembre 2013, in causa C 195/12, *Industrie du bois de Vielsalm & Cie (IBV) SA c. Région wallonne*. Cfr. anche Corte costituzionale, sentenza n. 224 del 2012.

<sup>40</sup> Corte di Giustizia C.E., 16 gennaio 2014, in causa C-378/12, rinvio pregiudiziale dell'Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber), London, nel giudizio *Nnamdi Onuekwere c. Secretary of State for the Home Department*. In Id., 7 ottobre 2010, in causa C-162/09, rinvio pregiudiziale promosso dalla Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) nel procedimento *Secretary of State for Work and Pensions c. Taous Lassal*, è rimarcato il nesso tra il "diritto primario" a circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri e la coesione sociale.

<sup>41</sup> Corte di Giustizia C.E., 19 luglio 2012, rinvio pregiudiziale proposto dal Verwaltungsgericht Gießen (Germania), nel procedimento *Natthaya Dülger c. Wetteraukreis*.

### **3.2. Uno sguardo alla legislazione statale**

Nella variegata congerie di disposizioni finalizzate alla attuazione delle finalità sociali indicate dalla Costituzione, non è così frequente l'esplicito riferimento alla coesione sociale.

Com'era prevedibile, un richiamo puntuale a questa clausola è contenuto nella normativa sul federalismo fiscale. La legge n. 42 del 2009 reca disposizioni volte a disciplinare «l'utilizzazione delle risorse aggiuntive e l'effettuazione degli interventi speciali di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione perseguendo lo sviluppo delle aree sottoutilizzate nella prospettiva del superamento del dualismo economico del Paese». In attuazione della delega quivi posta, il d.lgs. n. 88 del 2011 «definisce le modalità per la destinazione e l'utilizzazione di risorse aggiuntive, nonché per l'individuazione e l'effettuazione di interventi speciali, al fine di promuovere lo sviluppo economico e la coesione sociale e territoriale, di rimuovere gli squilibri economici, sociali, istituzionali e amministrativi del Paese e di favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona». Queste finalità sono perseguite prioritariamente con le risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione e con i finanziamenti a finalità strutturale dell'Unione europea e i relativi cofinanziamenti nazionali. Il predetto fondo, erede del Fondo per le aree sottoutilizzate di cui alla n. 289 del 2002, «è finalizzato a dare unità programmatica e finanziaria all'insieme degli interventi aggiuntivi a finanziamento nazionale, che sono rivolti al riequilibrio economico e sociale tra le diverse aree del Paese»<sup>42</sup>. La gestione di tale fondo è demandata ad un contratto istituzionale di sviluppo stipulato tra Governo, Regioni e amministrazioni competenti.

Il lavoro, con particolare attenzione per l'occupazione giovanile e gli ammortizzatori sociali, è un contesto privilegiato di attecchimento e di sperimentazione della coesione sociale. Due recenti decreti legge si sono mossi, infatti, in questa direzione. Il primo reca misure per incentivare nuove assunzioni a tempo indeterminato di lavoratori giovani, nonché misure di accelerazione burocratica dei programmi cofinanziati con fondi strutturali<sup>43</sup>. Il secondo, nel preambolo, riconosce la straordinaria necessità e urgenza di emanare disposizioni, tra l'altro, «per il rifinanziamento e la concessione degli ammortizzatori sociali in deroga alla normativa vigente al fine di assicurare un'adequata tutela del reddito dei lavoratori e sostenere la coesione sociale»<sup>44</sup>.

Il patrimonio immobiliare dello Stato e degli altri enti pubblici può costituire una risorsa preziosa ai fini del perseguimento di finalità di coesione sociale. Invero, il decreto legge n. 201 del 2011, convertito con modificazioni nella legge n. 214 del 2011, integrando una disci-

---

<sup>42</sup> In particolare, il suddetto Fondo «è finalizzato al finanziamento di progetti strategici, sia di carattere infrastrutturale sia di carattere immateriale, di rilievo nazionale, interregionale e regionale, aventi natura di grandi progetti o di investimenti articolati in singoli interventi di consistenza progettuale ovvero realizzativa tra loro funzionalmente connessi, in relazione a obiettivi e risultati quantificabili e misurabili, anche per quanto attiene al profilo temporale».

<sup>43</sup> Decreto legge n. 76 del 2013, convertito, con modificazioni, in legge n. 99 del 2013.

<sup>44</sup> Decreto legge n. 133 del 2014, convertito, con modificazioni, in legge n. 99 del 2013. Per completezza v. anche il decreto legge n. 63 del 2013 (conv., con modificazioni, in legge n. 90 del 2013), contenente previsioni in materia di energia e di fonti rinnovabili.

plina di dieci anni prima ha attribuito ai Presidenti delle Regioni il potere di promuovere, d'intesa con gli enti locali interessati, la formazione di "programmi unitari di valorizzazione territoriale" per il riutilizzo funzionale e la rigenerazione degli immobili di proprietà della Regione stessa, della Provincia e dei comuni e di ogni soggetto pubblico, anche statale, proprietario, detentore o gestore di immobili pubblici: tutto ciò «al fine di contribuire alla stabilizzazione finanziaria, nonché per promuovere iniziative volte allo sviluppo economico e alla coesione sociale e per garantire la stabilità del Paese».

Sempre nell'ottica del contenimento della spesa pubblica, il Governo ha fatto ricorso alla decretazione d'urgenza per imporre alle amministrazioni il divieto di acquistare immobili o di stipulare, salvo alcune eccezioni, contratti di locazione<sup>45</sup>. Lo stesso decreto, però, autorizza «le operazioni di acquisto previste in attuazione di programmi e piani concernenti interventi speciali realizzati al fine di promuovere lo sviluppo economico e la coesione sociale e territoriale, di rimuovere gli squilibri economici, sociali, istituzionali e amministrativi del Paese e di favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona in conformità al quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione».

Infine, espliciti riferimenti alla coesione sociale sono rintracciabili in alcune recenti previsioni in tema di comunicazioni elettroniche. Il legislatore è consapevole che gli obiettivi di perequazione insiti nella coesione sociale possono essere perseguiti anche grazie ad una rete efficiente di trasmissione di dati tra utenti della rete. Così, il codice delle comunicazioni elettroniche, adottato con decreto legislativo n. 259 del 2003, stabilisce, all'art. 4, che la disciplina delle reti e dei servizi è volta altresì a «promuovere lo sviluppo in regime di concorrenza delle reti e servizi di comunicazione elettronica, ivi compresi quelli a larga banda e la loro diffusione sul territorio nazionale, dando impulso alla coesione sociale ed economica anche a livello locale»<sup>46</sup>. Lo stesso codice, poi, è stato modificato da un successivo decreto delegato il quale ha statuito che le misure, che impongono la fornitura di queste prestazioni in una banda specifica disponibile per i servizi di comunicazione elettronica, sono giustificate per garantire il conseguimento di un obiettivo di interesse generale conformemente al diritto europeo, come, ad esempio e a titolo non esaustivo «promuovere la coesione sociale, regionale o territoriale»<sup>47</sup>.

### **3.3. Il contributo del diritto regionale**

Il riferimento esplicito alla coesione sociale è ricorrente nei nuovi statuti ordinari. Nei preamboli degli statuti della Regione Emilia-Romagna e della Regione Piemonte si legge, rispettivamente, che la Regione «opera per la rappresentanza trasparente degli interessi e per la coesione sociale» e che consacra, tra i valori fondanti, «la cultura dell'accoglienza, della coesione sociale e della pari dignità di genere».

---

<sup>45</sup> Decreto legge n. 98 del 2011, convertito, con modificazioni, in legge n. 11 del 2011.

<sup>46</sup> Cfr. la sentenza n. 336 del 2005.

<sup>47</sup> Decreto legislativo n. 70 del 2012.

Non mancano, poi, norme programmatiche, vale a dire le norme dotate di «carattere non prescrittivo e non vincolante» quanto piuttosto preposte ad assolvere ad «una funzione, per così dire, di natura culturale o anche politica, ma certo non normativa»<sup>48</sup>, che abbinano la coesione sociale a specifici ambiti di intervento o a principi o metodi dell'azione complessiva di governo. Così, vi sono enunciati statutari che qualificano la partecipazione quale condizione indefettibile per la coesione sociale<sup>49</sup>. La cooperazione a carattere di mutualità e senza fini speculativi, dal canto suo, assurge, nello Statuto pugliese e in quello calabrese, a modalità privilegiata di gestione «nel quadro del sostegno allo sviluppo economico, alla coesione e alla solidarietà sociale»<sup>50</sup>. Più frequente è la considerazione della coesione sociale quale fattore di equilibrio correlato intimamente alla crescita economica e allo sviluppo delle attività produttive<sup>51</sup>. La coesione sociale è anche il fine da raggiungere attraverso l'attivazione di forme di cooperazione e coordinamento tra le Regioni «per favorire comuni orientamenti nei confronti dello Stato e dell'Unione europea, per ridurre gli squilibri nei livelli di sviluppo, per affermare indirizzi volti alla coesione e alla solidarietà sociale»<sup>52</sup>.

Infine, altre disposizioni statutarie, disciplinando l'autonomia finanziaria, ricalcano la già evocata previsione di cui all'art. 119, quinto comma, Cost., in tema di risorse aggiuntive e di interventi speciali<sup>53</sup>.

Ulteriori spunti di riflessione possono essere ricavati dalla ricognizione della legislazione «ordinaria» regionale e delle due Province autonome.

Un primo gruppo di previsioni converge su rapporti e ambiti materiali che più di altri esprimono la dimensione sociale della coesione, interpretabile, in via approssimativa, come

---

<sup>48</sup> Sentenza n. 372 del 2004.

<sup>49</sup> L'art. 4 del citato Statuto della Regione Emilia-Romagna affida a tale ente il compito di «promuovere la coesione sociale mediante forme di confronto preventivo di concertazione, di programmazione negoziata e di partecipazione che consentano un elevato livello di democrazia economica e sociale». Dal canto suo, lo Statuto umbro, dopo aver dichiarato, in termini generali, che la Regione assume come valore fondamentale, tra gli altri, «la cultura dell'accoglienza, della coesione sociale, delle differenze» (art. 2), qualifica «la programmazione e la valutazione degli obiettivi conseguiti come metodo della propria azione e come processo democratico, per assicurare il concorso dei soggetti sociali ed istituzionali all'equilibrato sviluppo ed alla coesione della società regionale».

<sup>50</sup> Art. 11 Statuto Puglia e art. 55 Stat. Calabria.

<sup>51</sup> In effetti, ai sensi dell'art. 7 dello Statuto campano, la Regione «opera per regolare lo sviluppo economico, l'economia di mercato e la libera concorrenza al fine di favorire la piena occupazione, la promozione del benessere, i fini sociali, la coesione economico-sociale e la difesa dello stato sociale». L'art. 4 dello Statuto della Regione Toscana (che ha superato indenne il sindacato di costituzionalità: cfr. la citata sentenza n. 372 del 2004), include, tra i principi fondamentali, «la promozione dello sviluppo economico e di un contesto favorevole alla competitività delle imprese, basato sull'innovazione, la ricerca e la formazione, nel rispetto dei principi di coesione sociale e di sostenibilità dell'ambiente». La Regione Veneto, ai sensi dell'art. 15 del suo Statuto, «per incentivare uno sviluppo armonioso, impronta la propria azione a realizzare il rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale, rivolgendo un'attenzione particolare alle zone rurali, alle isole lagunari, alle aree deltizie, alle zone interessate da transizione industriale e a quelle che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici».

<sup>52</sup> Art. 68 Stat. Toscana.

<sup>53</sup> V. gli artt. 51 Stat. Calabria, 73 Stat. Umbria, 15 e 30 Stat. Veneto.

ricerca della condivisione di finalità e orientamenti comuni, da parte dei consociati, in vista della edificazione di una struttura comunitaria più equilibrata. Grosso modo si tratta di fattispecie regolate dal diritto positivo in un campo come quello ove tradizionalmente operano il principio di eguaglianza sostanziale e i diritti sociali. La coesione sociale è così evocata nelle previsioni relative ai servizi sociali, quale obiettivo da conseguire attraverso la predisposizione di forme di intervento mirate ad assistere i soggetti deboli<sup>54</sup>. In questo gruppo possono essere ricondotte le discipline regionali in materia di lotta all'esclusione e all'emarginazione sociale<sup>55</sup>, e altresì le misure volte a sostenere la famiglia, i minori e i giovani<sup>56</sup>. Una Regione, poi, si è preoccupata di perseguire il fine della coesione sociale anche in relazione all'integrazione degli stranieri<sup>57</sup>. Tra i diritti sociali il cui esercizio è reputato indispensabile ai fini della coesione il diritto all'abitazione ha ispirato le normative dettate nel settore dell'edilizia residenziale pubblica<sup>58</sup>.

Strettamente connesso all'azione dispiegata dalle istituzioni in funzione di perequazione sociale è il profilo relativo alla cooperazione e al volontariato (incluso il servizio civile), dal momento che queste due forme di intervento mirano a privilegiare il ruolo dei privati e dell'associazionismo come alternativa dell'attivismo dei pubblici poteri: dunque, la coesione sociale declinata in termini congeniali all'inveramento della sussidiarietà orizzontale o sociale<sup>59</sup>.

È intuibile, poi, come la vitalità della coesione sociale sia continuamente esposta a rischi in presenza di tassi di disoccupazione particolarmente elevati. Il lavoro è, dunque, percepito come strumento di realizzazione di tale coesione e non poche sono le previsioni regionali concepite secondo questa ispirazione di fondo<sup>60</sup>. Una Regione, in particolare, ha avviato la sperimentazione del reddito di cittadinanza quale palliativo alla mancanza di una occupazione stabile<sup>61</sup>.

Il principio democratico invoca, tra le tante condizioni necessarie per il suo coerente avveramento, la rimozione di ostacoli dettati da differenze di genere e dalla difficoltà di partecipare all'organizzazione politica, economica e sociale. Non a caso, quindi, la coesione so-

---

<sup>54</sup> Cfr. I.r. Emilia-Romagna n. 2 del 2003; I.r. Toscana n. 41 del 2005; I.r. Friuli-Venezia Giulia n. 6 del 2006; I.r. Liguria n. 12 del 2006; I.r. Lombardia n. 3 del 2008; I.r. Molise n. 13 del 2014.

<sup>55</sup> V. I.r. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2004; I.r. Lazio n. 26 del 2007; I.r. Toscana n. 77 del 2013; I.r. Basilicata n. 26 del 2014.

<sup>56</sup> Così la I.p. Trento n. 1 del 2011 e la I.r. Toscana n. 45 del 2013, e, rispettivamente, la I.r. Liguria n. 6 del 2009.

<sup>57</sup> È il caso della I.r. Toscana n. 29 del 2009.

<sup>58</sup> Cfr. I.r. Piemonte n. 3 del 2010 e I.r. Calabria n. 21 del 2010.

<sup>59</sup> V., quindi, in tema di cooperazione I.r. Piemonte n. 23 del 2004; I.r. Umbria n. 9 del 2005; I.r. Veneto n. 23 del 2006; I.r. Calabria n. 28 del 2009; I.r. Campania n. 37 del 2012; I.r. Basilicata n. 12 del 2015. Quanto al volontariato e al servizio civile, v., tra le altre, I.r. Emilia-Romagna n. 20 del 2003; I.r. Lombardia n. 2 del 2006; I.r. Liguria n. 11 del 2006; I.r. Friuli-Venezia Giulia n. 23 del 2012; I.r. Calabria n. 33 del 2012; I.r. Liguria n. 42 del 2012.

<sup>60</sup> V. I.r. Emilia-Romagna n. 17 del 2005; I.r. Sardegna n. 20 del 2005; I.r. Liguria n. 30 del 2008; I.r. Piemonte n. 34 del 2008; I.r. Puglia n. 8 del 2014.

<sup>61</sup> Così la I.r. Campania n. 2 del 2004.

ziale trova una puntuale collocazione nelle discipline regionali in materia di pari opportunità di genere e in tema di partecipazione democratica ai processi decisionali attivati presso i diversi livelli di governo<sup>62</sup>. A tal fine, la conoscenza, nelle sue molteplici forme di espressione, assume a condizione indefettibile per innescare i diversi momenti di coinvolgimento consapevole dei consociati nella vita comunitaria, sia in ambito istituzionale che nella società civile<sup>63</sup>.

Nella legislazione regionale espliciti richiami alla coesione sociale sono rinvenibili in discipline destinate a regolare ambiti o rapporti che potrebbero considerarsi alla stregua di elementi costitutivi del contesto generale in cui le problematiche associate alla coesione evocano una puntuale soluzione normativa. La coesione allude al ridimensionamento delle distanze che separano i consociati. Spesso, tale divario ha una connotazione economica, in quanto dipende dalle sperequazioni relative alla distribuzione delle risorse tra individui e gruppi sociali. Dunque, il conseguimento del fine della coesione sociale può richiedere l'attenuazione di tali differenze in vista di una più equa allocazione dei beni economicamente rilevanti. L'incremento della ricchezza nazionale e l'adozione di misure idonee a distribuire equamente i benefici di tale processo sono, così, condizioni congeniali alla coesione sociale, seppur non sufficienti da soli. Non sorprende, quindi, la mole di previsioni legislative regionali che abbinano lo sviluppo del sistema produttivo e la crescita economica alla coesione sociale<sup>64</sup>.

Sempre in termini di definizione della cornice ideale entro cui collocare le politiche di coesione sociale, i legislatori regionali hanno dimostrato una particolare attenzione nei confronti della tutela dell'ambiente, del governo del territorio e della rete delle infrastrutture e dei trasporti. Un ecosistema protetto è una condizione irrinunciabile per preservare i legami comunitari, specie se i problemi di inquinamento e di cattiva gestione dell'ambiente tendono a concentrarsi in determinate aree geografiche<sup>65</sup>. Una corretta gestione degli assetti territoriali, con specifico riferimento alle attività di insediamento residenziale, assolve alla medesima funzione: un territorio mal amministrato rischia di accentuare le differenze tra consociati in termini quanto meno di vivibilità complessiva<sup>66</sup>. Le distanze non sono solo raffigurabili in termini di posizione sociale e di disponibilità di beni materiali, ma anche come lontananza fisica di alcuni contesti rispetto agli ambienti più vivaci e produttivi: perciò, un sistema di infrastrut-

---

<sup>62</sup> Cfr. I.r. Liguria n. 26 del 2008 e, rispettivamente, I.r. Emilia-Romagna n. 3 del 2010; I.r. Umbria n. 14 del 2010; I.r. Toscana n. 46 del 2013.

<sup>63</sup> La coesione sociale è, quindi, evocata testualmente nelle previsioni in tema di beni culturali (I.p. Trento n. 15 del 2007 e I.r. Puglia n. 17 del 2013), di editoria e informazione (I.r. Campania n. 13 del 2013), di ecomusei (I.r. Sicilia n. 16 del 2014), di cinema (I.r. Emilia-Romagna n. 20 del 2014).

<sup>64</sup> V., ad esempio, I.r. Lazio n. 36 del 2001; I.r. Marche n. 20 del 2003; I.r. Lombardia n. 1 del 2007; I.r. Umbria n. 25 del 2008; I.r. Abruzzo n. 40 del 2012; I.r. Veneto n. 14 del 2013; I.r. Campania n. 14 del 2015. Sull'economia solidale v. I.p. Trento n. 13 del 2010 e I.r. Emilia-Romagna n. 19 del 2014.

<sup>65</sup> V., tra le altre, I.r. Toscana n. 54 del 2013.

<sup>66</sup> Cfr. I.r. Emilia-Romagna n. 20 del 2000; I.r. Friuli-Venezia Giulia n. 5 del 2007; I.p. Trento n. 5 del 2008; I.r. Umbria n. 1 del 2015.

ture e di servizi di trasporto efficiente e accessibile concorre anch'esso a supportare i programmi di coesione sociale<sup>67</sup>.

Infine, la coesione sociale è messa a rischio dalle attività criminali, specie se esse sono il risultato del degrado e della emarginazione sociale. L'art. 117 Cost. riduce alquanto lo spazio di intervento delle istituzioni regionali, dal momento che l'ordine e la sicurezza pubblica, unitamente alla definizione delle norme penali e processuali, sono riservate alla potestà esclusiva del legislatore statale. Nondimeno, un contributo al successo delle politiche di coesione sociale può essere anche garantito dalle disposizioni dettate in materia di polizia amministrativa locale, il cui nesso con la sicurezza è stato più volte rimarcato dalla stessa Corte costituzionale<sup>68</sup>. Del resto, un decreto ministeriale, definisce la «incolumità pubblica» come «l'integrità fisica della popolazione», laddove la «sicurezza urbana» è descritta come «un bene pubblico da tutelare attraverso attività poste a difesa, nell'ambito delle comunità locali, del rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale»<sup>69</sup>.

#### 4. Il “luogo” della coesione sociale

La ricerca della dimensione costituzionale della coesione sociale impone di interrogarsi, innanzitutto, sulle caratteristiche del contesto più congeniale al suo attecchimento. In effetti, la coesione sociale è una condizione relazionale tra più elementi. L'individuazione dell'assetto delle interazioni reciproche tra questi elementi è decisiva al fine di accedere ad una definizione di coesione sociale immessa in uno specifico “luogo”.

In via di prima approssimazione il termine “coesione” discende dal latino *cohaesus*, a sua volta participio passato del verbo *cohaerere*. Detto verbo aveva diversi significati: esso esprimeva, infatti, il contatto, la connessione, la coerenza, l'adesione. In fisica, la coesione è la proprietà dei corpi di resistere alle azioni dirette a separare le molecole che formano nel loro complesso una data sostanza. Tale resistenza è rimessa a forze di coesione scaturenti da interazioni elettriche fra elettroni e nuclei di atomi o molecole contigui. La coesione è massima in un solido, dove le molecole restano bloccate, è minima allo stato liquido, dove le molecole non possono allontanarsi ma sono comunque libere di scorrere reciprocamente. Le forze di coesione tra le particelle di un corpo diminuiscono all'aumentare della distanza reciproca. Lo stato di aggregazione derivante dall'attivazione delle forze di coesione è la misura di ordine e di compattezza di una data struttura<sup>70</sup>.

---

<sup>67</sup> V. I.r. Emilia-Romagna n. 30 del 1998 e I.r. Liguria n. 39 del 2007.

<sup>68</sup> Cfr., quindi, I.r. Piemonte n. 23 del 2007; I.r. Valle d'Aosta n. 11 del 2010; I.r. Puglia n. 37 del 2011; I.r. Lombardia n. 6 del 2015.

<sup>69</sup> Cfr. il decreto del Ministro dell'interno 5 agosto 2008 (Incolumità pubblica e sicurezza urbana: definizione e ambiti di applicazione). V., sul punto, le sentenze n. 196 del 2009 e n. 226 del 2010, nonché la nota sentenza n. 115 del 2011 sulle ordinanze dei sindaci.

<sup>70</sup> Cfr. J.S. WALKER, *Fondamenti di fisica*, IV ed., Milano-Torino, 2010, 213.



Nella linguistica, poi, la coesione definisce la connessione, effettuata tramite mezzi grammaticali o semantici, tra le diverse proposizioni che compongono un determinato testo.

In termini figurati, infine, la coesione è intesa come legame, condivisione di intenti, solidarietà.

La coesione rende compatto un complesso di elementi eterogenei. Essa, dunque, tende a definire e ad alimentare costantemente una interazione sistematica tra le diverse componenti di un insieme la cui struttura sarebbe altrimenti disorganica, intimamente contraddittoria, incapace di raggiungere un equilibrio funzionale: insomma, una struttura amorfa e instabile.

Questo abbozzo multidisciplinare del concetto di coesione può essere calato all'interno di una comunità organizzata e retta da regole.

Non ha senso parlare di coesione sociale all'interno di una comunità compatta, monolitica, che disconosce le differenze tra gli individui e le differenze tra i gruppi. L'omogeneità racchiude in sé la negazione della varietà. Una società omogenea, indifferenziata, è per definizione coesa. Il legame tra i suoi elementi è così forte da racchiudere in sé una compiuta integrazione, tale da precludere la possibilità di identificare significativi elementi di identità e, dunque, di discriminare.

Nelle società dove, invece, il pluralismo non solo è riconosciuto, ma è ascritto tra i valori fondamentali, la coesione è anzi destinata ad operare quale ragionevole compensazione alla forza centrifuga esercitata da tale assetto. Il pluralismo può degenerare nel momento in cui le differenze rinunciano ad operare quali risorse del sistema per divenire invece fattori di disgregazione e di collasso del sistema stesso. Ciò accade quando le distanze assumono dimensioni tali da sbriciolare le comuni fondamenta sulle quali è eretta la struttura sociale.

In una società egualitaria, dove è garantita, spontaneamente o tramite l'azione dei pubblici poteri, l'eguaglianza di risultato, non v'è spazio per la coesione. O, meglio, essa è assorbita dal perfetto livellamento, sotto tutti i profili, dei consociati. In un contesto sociale dove, invece, è almeno garantita l'eguaglianza delle opportunità, il livello sostenibile di diseguaglianza che ciò consente di conseguire è condizionato dalla coesione sociale.

In sintesi, la coesione sociale è una soluzione praticabile nelle società pluraliste e capaci di ammettere diseguaglianze che non siano la conseguenza di arbitri, privilegi, rendite di posizione, odiose discriminazioni. La coesione, infatti, è una forza che attrae elementi proclivi ad allontanarsi per seguire proprie traiettorie. I soggetti del pluralismo aspirano a serbare le rispettive specificità come patrimoni identitari unici e irripetibili. I destinatari dell'eguaglianza sono consapevoli che, una volta garantito il pari trattamento davanti alla legge, ognuno è libero di assecondare la propria personalità conseguendo risultati e accaparrandosi risorse in misura superiore ad altri. Se spinti alle estreme conseguenze, questi comportamenti rischiano di minare la sopravvivenza della comunità, determinandone lo sgretolamento. La coesione sociale opera in direzione opposta: preserva le differenze, ma ne corregge l'azione disgregatrice presidiando la condivisione di comuni principi fondamentali.

Giunti a questo punto, la coesione sociale esige di essere comparata con due principi che perseguono finalità non dissimili: il principio unitario e il principio di eguaglianza sostanziale.

## 5. Coesione sociale, unità nazionale, eguaglianza sostanziale

In effetti, la società italiana, retta dai principi consacrati nella Costituzione repubblicana del 1948, è identificabile come “luogo” di attecchimento della coesione sociale, presentando le due caratteristiche dapprima descritte. Una società eterogenea, le cui differenze sono recepite dalla Costituzione e tradotte nel principio pluralistico. Una società che, pur riposando sull'eguaglianza, non accede all'ideale dell'egualitarismo assoluto, lasciando quindi spazio alle differenze, di vario tipo, tra i consociati.

I rischi di degenerazione insiti nel pluralismo e nelle diseguaglianze non determinate da fattori discriminatori sono mitigati dalla consacrazione, nella stessa legge fondamentale, del principio di unità nazionale e del principio di eguaglianza sostanziale.

Il principio di unità nazionale opera innanzitutto quale elemento di bilanciamento del pluralismo verticale<sup>71</sup>. È questa, infatti, la fisionomia delineata dall'art. 5 della Costituzione, ove è abbozzato il rapporto tra la Repubblica, «una e indivisibile», e il sistema delle autonomie. Il riconoscimento agli enti territoriali della capacità di soddisfare gli interessi delle rispettive comunità secondo propri indirizzi politici non può mai condurre ad una dissoluzione dell'ordinamento repubblicano (indivisibilità) e deve comunque fare i conti con la presenza di interessi nazionali che richiedono l'azione diretta da parte dello Stato (unità). Su questo versante è chiaro il rapporto tra unità e coesione sociale, anche grazie alla lettura del citato quinto comma dell'art. 119. Questa previsione riconosce che, nella varietà pluralistica dei livelli di governo, vi sono aree e contesti sociali ed economici abbisognosi di interventi mirati, per riequilibrare il sistema complessivo al fine di rafforzarne l'efficienza e la competitività. Di riflesso sono destinate a trarne giovamento anche le comunità stanziati nei territori svantaggiati. Il principio unitario preserva l'integrità territoriale e personale della Repubblica, come aveva felicemente intuito Vittorio Emanuele Orlando nel discorso inaugurale tenuto, in Assemblea costituente, il 25 giugno 1946. La coesione sociale puntella questa azione contenitiva immettendo nell'ordinamento delle autonomie rimedi, soluzioni, accorgimenti idonei a ridurre le distanze tra le diverse Regioni e i diversi enti locali.

Il principio di unità nazionale, riferito invece al pluralismo orizzontale o sociale, assume una conformazione finalistica particolare, e per certi versi più problematica e sfuggente<sup>72</sup>.

La Costituzione è stata concepita in un contesto sociale attraversato da drammatiche fratture<sup>73</sup>. La liberazione dal nazifascismo ha richiesto un formidabile sforzo di unità alle diverse fazioni politiche in lotta con la dittatura<sup>74</sup>. Una unità di rifondare, come ha puntualmente osservato Luciani, «in coerenza con i miti costitutivi della nostra identità nazionale, che han-

---

<sup>71</sup> Cfr. R. BIFULCO, *Commento all'art. 5*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, 2006, 136 ss.

<sup>72</sup> V. soprattutto M. LUCIANI, *Costituzione, istituzioni e processi di costruzione dell'unità nazionale*, in questa *Rivista*, 2, 2011.

<sup>73</sup> Per tutti E. CHELI, *Il problema storico della Costituente*, in *Pol. dir.*, 1973, 520 ss.

<sup>74</sup> In argomento A. BALDASSARRE, *La costruzione del paradigma antifascista e la Costituzione repubblicana*, in *Problemi del socialismo*, 1986, 10 ss., nonché M. LUCIANI, *Antifascismo e nascita della Costituzione*, in *Pol. dir.*, 1991, 183 ss.

no sempre segnalato gli elementi di continuità nella discontinuità degli eventi storici»<sup>75</sup>. Le lacerazioni che avevano slabbrato il tessuto sociale italiano furono ricomposte nella faticosa, ma sicura ricostruzione di una trama costituzionale aperta a tutte le anime della società italiana che si riconoscevano negli ideali democratici e repubblicani. Una Costituzione, dunque, quale spazio comune destinato ad abbracciare una varietà non previamente definita di concezioni ideali, di valori, di orientamenti, di esperienze<sup>76</sup>. Di questa condivisione di intenti, nonostante le profonde distanze ideologiche, v'è traccia evidente nella Carta fondamentale. Anzi, si può senza remore affermare che l'unità permea l'intera architettura costituzionale dello Stato, operando quale supremo principio organizzativo oltre che come principio espressivo di una precisa opzione assiologica<sup>77</sup>. Si pensi, in particolare, alla devoluzione al Capo dello Stato della rappresentanza dell'unità nazionale. Essa simboleggia nitidamente la volontà dei Padri costituenti di affidare ad una istanza neutrale, imparziale, il gravoso onere di preservare l'integrità della Repubblica nonostante le inevitabili differenze politiche, sociali, culturali. Spetta, così, al Presidente svolgere un ruolo di controllo e di garanzia al fine di presidiare i principi di stabilità, unitarietà e integrità costituzionale<sup>78</sup>.

Nella riflessione smendiana l'evocazione dell'unità nazionale allude alla ricerca dell'integrazione politica della totalità statale<sup>79</sup>. Non era certo questo l'intendimento che ha animato i lavori dell'Assemblea costituente, sin da subito proiettata verso un itinerario pluralistico che non avrebbe mai abbandonato. Nondimeno, è chiaro che ogni qual volta si enunci il principio unitario si finisce coll'accantonare le differenze per lasciare spazio ad una unanime condivisione di valori e interessi. La coesione sociale, dal canto suo, non intende cancellare le differenze. Nell'assetto pluralistico essa mira a ravvicinare le diverse componenti sociali stimolando il senso di appartenenza ad una stessa comunità, aggregata intorno ad alcuni, essenziali principi generali. L'unità sfida le differenze e le inibisce. La coesione sociale asseconda le differenze e le guida verso obiettivi comuni. L'unità corregge il pluralismo quando si tratta di preservare l'integrità dello Stato. La coesione sociale si nutre del pluralismo per attenuare le distanze in una misura compatibile con il perseguimento di condivise finalità generali.

---

<sup>75</sup> M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, relazione al Convegno annuale AIC su Costituzionalismo e Costituzione nella vicenda unitaria italiana, tenutosi a Torino il 28 ottobre 2011, nel sito dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, 10.

<sup>76</sup> V., in particolare, E. BETTINELLI, *La Costituzione della Repubblica italiana. Un classico giuridico*, Milano, 2006, 13 ss.

<sup>77</sup> Cfr. sul punto P. VERONESI, *Sulle tracce dei concetti di "Nazione" e di "Unità nazionale"*, in *Quad. cost.*, 2011, spec. 333.

<sup>78</sup> Così S. GALEOTTI, B. PEZZINI, voce *Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, IN *Dig. IV ed., Disc. pubbl.*, XI, Torino, 1996, 451. Per V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Studi in onore di E. Crosa*, I, Milano, 1960, 649, trattasi di funzione di cura degli interessi fondamentali, unitari e permanenti della comunità statale. V. anche L. VENTURA, *Il rappresentante dell'unità nazionale*, in *Studi in onore di Paolo Biscaretti di Ruffia*, II, Milano, 1987, 1305 ss.

<sup>79</sup> R. SMEND, *Staatsrechtliche Abhandlungen*, Berlin, 1955, 83.

Il confine tracciato tra unità nazionale e coesione sociale è stato forse accentuato. Nondimeno, esso rispecchia diverse modalità di interazione con un interlocutore comune, qual è il pluralismo orizzontale. Ai fini della presente ricerca, ciò appare sufficiente. Peraltro, ha ancora una volta ragione Luciani quando afferma che l'unificazione del nostro Paese è avvenuta «soprattutto grazie alle istituzioni del pluralismo, più che a quelle dell'unità»<sup>80</sup>.

Il principio di eguaglianza sostanziale, dal canto suo, è stato coralmmente letto come eguaglianza delle opportunità o nei punti di partenza<sup>81</sup>. Emarginata la tesi proclive ad una implementazione, nel nostro Stato, di istituti congeniali alla eguaglianza di risultato o nei punti di arrivo<sup>82</sup>, gli interpreti si sono rivelati concordi nel ritenere che compito della Repubblica fosse quello di ridimensionare, se non addirittura di eliminare, le condizioni iniziali di svantaggio, per consentire a tutti di avere le medesime *chances* di successo nella «gara della vita»<sup>83</sup>. Sicché, l'eguaglianza sostanziale è stata intesa come progressiva attenuazione dello squilibrio nella distribuzione della ricchezza tra individui e tra gruppi sociali. L'eguaglianza in senso sostanziale è stata, quindi, letta come risposta ad una domanda di liberazione dal bisogno economico, così da permettere anche ai soggetti deboli di poter aspirare ad un miglioramento complessivo della propria esistenza<sup>84</sup>.

È chiara, quindi, la funzione di stabilità assoluta da tale principio. Divari troppo accentuati tra gli individui e tra i gruppi rischiano di compromettere la sopravvivenza della comunità, dal momento che gli squilibri nell'accesso ai beni fondamentali e nelle opportunità di auto-realizzazione rischiano di alimentare antagonismi e tensioni dagli effetti socialmente nefasti.

L'eguaglianza sostanziale e la coesione sociale condividono la comune aspirazione a correggere le imperfezioni della struttura sociali ascrivibili al divario tra i consociati in termini di disponibilità di risorse e di status sociale. Invocare una *communio* di utilità e di interessi ha senso solo se si limitano le diseguaglianze sociali. L'eguaglianza sostanziale, declinata nel senso dapprima chiarito, può creare le condizioni favorevoli alla coesione sociale. Anzi, potrebbe essere l'ingrediente principale della coesione. Quest'ultima, invece, può anche prescindere dall'eguaglianza sostanziale. La coesione sociale può anche essere perseguita in un ordinamento riconducibile al modello dello Stato liberale di diritto, che si accontenta della

---

<sup>80</sup> M. LUCIANI, *op. ult. cit.*, 74 s.

<sup>81</sup> Senza ambizione di completezza v. C. ESPOSITO, *Eguaglianza e giustizia nell'art. 3 della Costituzione*, in Id., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, 63 ss.; C. ROSSANO, *L'eguaglianza giuridica nell'ordinamento costituzionale*, Napoli, 1966; B. CARAVITA, *Oltre l'eguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3 comma 2 della Costituzione*, Padova, 1984; A. CERRI, *Eguaglianza giuridica ed egualitarismo*, L'Aquila-Roma, 1984; G.U. RESCIGNO, *Il principio di eguaglianza nella Costituzione italiana*, in *Principio di eguaglianza e principio di legalità nella pluralità degli ordinamenti giuridici. Annuario 1998* (Atti del XIII Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Trieste, 17-18 dicembre 1998), Padova, 1999, 79 ss.; A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Padova, 2002; C. ROSSANO, voce *Eguaglianza*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, III, Milano, 2006, 2157 ss.

<sup>82</sup> Cfr. C. LAVAGNA, *Costituzione e socialismo*, Bologna, 1977.

<sup>83</sup> Così si è espresso N. BOBBIO, *Eguaglianza e libertà*, Torino, Einaudi, 1995, 25 s.

<sup>84</sup> V., tra i tanti, L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, II ed., Padova, 1995, 656. Cfr. altresì M. AINIS, *I soggetti deboli nella giurisprudenza costituzionale*, in *Pol. dir.*, 1999, 25 ss.

dimensione formale dell'eguaglianza. Non solo. La coesione sociale può, in questa forma di Stato, smussare le rigidità insite in un assetto in cui l'azione dei pubblici poteri è circoscritta al controllo delle condizioni di fatto affinché i singoli possano esprimere compiutamente la loro individualità. Negli ordinamenti di matrice liberale, che ignorano la proiezione sostanziale dell'eguaglianza, la coesione sociale può essere evocata per rendere meno aspro il confronto tra chi riesce e sviluppare appieno la propria personalità, con un uso efficiente e responsabile delle proprie risorse, e chi versa in condizioni di svantaggio sociale ed economico. Negli ordinamenti di impronta socialdemocratica, la coesione sociale è immanente alle molteplici forme di interventismo pubblico volte a ravvicinare il più possibile il destino dei consociati.

Insomma, il rapporto tra eguaglianza sostanziale e coesione sociale genera un assetto a geometria variabile, in cui assume un ruolo decisivo il contesto ordinamentale all'interno del quale si articola tale relazione. Nello Stato sociale è un rapporto di complementarità. La coesione sociale non è che uno degli obiettivi sottesi all'azione dell'eguaglianza sostanziale. Quanto alla dimensione individuale, tale principio intende promuovere il pieno sviluppo della personalità umana e l'effettiva partecipazione del singolo all'organizzazione economia, politica e sociale. Quanto alla dimensione collettiva, all'eguaglianza sostanziale sono finalisticamente riconducibili gli obiettivi di giustizia sociale, di equità e, per l'appunto, di coesione sociale.

Il ragionamento appena sviluppato dimostra, dunque, l'autonomia della nozione di coesione sociale rispetto al principio di unità nazionale e al principio di eguaglianza sostanziale.

## **6. Un tentativo di ricostruzione della nozione di “coesione sociale”**

Una volta ristretto l'area di potenziale significato della coesione sociale, grazie al raffronto con due analoghi principi, si tratta di ricostruirne la nozione.

La ricognizione del dato normativo, attraverso l'esplorazione del diritto europeo, statale e regionale, suggerisce di procedere attraverso una astrazione generalizzante. Il metodo induttivo, azionato a partire dalla disciplina subcostituzionale, potrebbe destare perplessità, visto che il fine del presente studio è individuare la dimensione costituzionale di tale concetto. Simili dubbi potrebbero reputarsi fondati ove si cercasse di cogliere il senso di un istituto previsto espressamente dalla Costituzione interrogando le norme prodotte da fonti subordinate alla Carta fondamentale. Ma non è così. Della coesione sociale in generale non v'è traccia nel testo costituzionale, a parte lo specifico richiamo contenuto nell'art. 119, quinto comma, che – come si è visto – riguarda però una determinata fattispecie (erogazione di finanziamenti speciali) afferente ad una circoscritta area di relazioni, quale quella tra gli enti che costituiscono la Repubblica. Accedere ad un ragionevole e, dunque, accettabile significato di “coesione sociale” mediante la combinazione degli elementi attingibili dalla normativa prima citata serve a colmare una lacuna definitoria in vista di una successiva operazione interpretativa, consistente nella ricerca, all'interno del dettato costituzionale e altresì tra i prin-

cipi fondamentali “inespressi”, di puntuali coordinate capaci di orientare il flusso vitale della coesione sociale.

I consociati non sono eguali quanto a *status* o posizione all'interno della società. La condizione sociale di un individuo dipende da molteplici fattori: disponibilità di risorse, autorevolezza e prestigio, capacità di condizionare in maniera più o meno incisiva lo sviluppo della società. Questi fattori di differenziazione sono alla base della articolazione in classi o ceti. In effetti, quando si allude alla stratificazione sociale delle persone si fa riferimento alla condizione in cui ogni consociato versa in seno alla comunità. Tuttavia, questa articolazione assume rilievo solo dal punto di vista statistico o sociologico o anche nell'analisi politica ed economica. Mai, invece, dal punto di vista giuridico, essendo chiara la lettura del primo comma dell'art. 3 della Costituzione che, sancendo il principio di eguaglianza formale, riconosce la «pari dignità sociale» di tutti e vieta – tra l'altro – le discriminazioni basate sulle condizioni sociali degli individui.

Se è vero che simili distinzioni non hanno rilevanza alcuna per il diritto positivo, nondimeno il divario accertabile sul piano sociale condiziona l'azione degli attori istituzionali, chiamati a governare la cosa pubblica per la sopravvivenza e lo sviluppo della comunità statale. Non a caso, il secondo comma del citato art. 3 evoca gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando “di fatto” la libertà e l'eguaglianza, impediscono il pieno sviluppo della personalità e l'effettiva partecipazione alla vita comunitaria.

Questa interazione tra la dimensione formale dell'eguaglianza (che vieta le discriminazioni basate sulle condizioni sociali) e la proiezione sostanziale della stessa (che reinterpreta siffatte discriminazioni imponendo alle istituzioni repubblicane di correggerle) è la chiave di lettura per accedere ad una definizione, costituzionalmente orientata, della “coesione sociale”.

Le misure perequative di coesione sociale sono preordinate a ridimensionare il tasso di esclusione dei soggetti deboli dal progresso materiale e spirituale della società: minori, donne, disoccupati, stranieri, portatori di handicap, sono costantemente esposti al rischio di emarginazione, intesa come mancata partecipazione ai processi decisionali che determinano il destino di una comunità. Tali soggetti sono destinatari di interventi volti a garantire loro le condizioni necessarie per un coinvolgimento non meramente passivo nella vita sociale: lavoro, abitazione, istruzione, servizi sociali e assistenza sanitaria<sup>85</sup>.

Per evitare lo sfilacciamento del pluralistico ordito sociale, la coesione ha imposto interventi strutturali in campo economico, ambientale, infrastrutturale. Posto che il divario tra individui e tra gruppi può alimentare antagonismi e conflittualità, la coesione sociale è perse-

---

<sup>85</sup> Coglie nel segno C. PINELLI, *Introduzione*, in Id. (a cura di), *Esclusione sociale. Politiche pubbliche e garanzie dei diritti*, Bagno a Ripoli, 2012, 13 quando afferma che il tema dell'esclusione è oggetto di studio da parte di « quanti hanno a cuore gli obiettivi diversi, ma sempre più complementari, della coesione sociale, dell'eguaglianza delle persone, della crescita economica e civile ». Su alcuni profili specifici v., ad esempio, M. COCCONI, *L'istruzione nelle misure per la ripresa e la coesione sociale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2014, 236 ss. Peraltro, sull'istruzione e formazione professionale quale fattore di sviluppo e di coesione sociale v. la sentenza n. 34 del 2005.

guita anche attraverso azioni dirette a garantire l'ordine pubblico e la sicurezza. La microcriminalità, in particolare, imperversa in contesti sociali già svantaggiati, finendo coll'accentuare il senso di abbandono che accentua le distanze tra consociati.

La coesione sociale rielabora le inevitabili differenze esistenti di fatto all'interno di una comunità complessa e variegata, e le riconduce ad una ragionevole condizione di equilibrio in vista del conseguimento di obiettivi comuni. In quanto tale, essa stimola l'instaurazione di relazioni intersoggettive forti, basate sul senso di comune appartenenza alla stessa società e alimentate da una condivisa azione di solidarietà e di corresponsabilità contro l'esclusione e l'emarginazione<sup>86</sup>.

Gli studi condotti in materia hanno dimostrato, anche allegando dati empirici, che la *cohesiveness* di una comunità dipende dal rafforzamento delle relazioni sociali all'interno di un gruppo che, lungi dall'atteggiarsi a mera somma dei suoi componenti, finisce coll'avere una vita propria, una anima collettiva (la mente del gruppo), e dunque un modo comune di sentire<sup>87</sup>. Questo gruppo è un insieme dinamico, in cui il cambiamento di un elemento si propaga sull'intero sistema di relazioni<sup>88</sup>.

La coesione sociale è un processo che si snoda lungo distinte e coordinate traiettorie<sup>89</sup>. Sul piano strutturale, essa giustifica interventi perequativi in termini di attenuazione delle disuguaglianze di fatto, di incentivo alla mobilità sociale, di accesso effettivo alle molteplici opportunità di crescita offerte dalla società. Sul versante culturale, essa stimola la condivisione di regole e di valori condivisi. Come modalità di azione identitaria, la coesione sociale promuove il senso di appartenenza alla comunità, sia pure favorendo la coesistenza dei diversi gruppi culturali. La comunicazione e il confronto dialettico diventano così elementi primari di una dinamica rete di interazioni reciproche – una *network cohesion*<sup>90</sup> – in cui la cooperazione è destinata a sortire reciproci effetti benefici.

Insomma, come ha riconosciuto l'OCSE, una «cohesive society» opera per il benessere dei suoi membri, combatte l'esclusione e l'emarginazione, crea un senso di appartenenza, promuove fiducia, offre ai consociati la possibilità di godere della mobilità sociale verso l'alto<sup>91</sup>.

Dal quadro testé abbozzato affiora la natura ancipite della coesione sociale.

---

<sup>86</sup> Cfr. P. FOGLIZZO, *Coesione sociale*, in *Agg. sociali*, 2012, 1, 75 ss., il quale, peraltro, sottolinea come la coesione sociale significhi «valorizzare le relazioni tra i membri della società e promuovere l'assunzione collettiva di responsabilità, percependo i problemi come comuni e non circoscritti a singole persone o gruppi».

<sup>87</sup> Cfr. J.H. BRUHN, *The Group Effect*, Springer, 2009, 31 ss. *A sense of togetherness* rimarcato da J. MOODY, D.R. WHITE, *Structural Cohesion and Embeddedness: A Hierarchical Concept of Social Groups*, in *American Sociological Review*, 2003, 68, 103 ss. V., quindi, W. MACDOUGALL, *The Group Mind*, Cambridge, 1921.

<sup>88</sup> Sul punto K. LEWIN, *Psychology and the Process of Group Living*, in *Journal of Social Psychology*, 1943, 17, 113 ss.

<sup>89</sup> V., al riguardo, A.M. CHIESI, *Social Cohesion and Related Concepts*, in N. GENOV (ed.), *Advances in Sociological Knowledge over Half a Century*, Wiesbaden, 2004, 209. V. anche L. SCIOLLA, *Coesione sociale, cultura civica, società complesse*, in *Il Mulino*, 2000, 5 ss., e P. LEGRENZI, *Coesione sociale e cultura civica*, *ivi*, 359 ss.

<sup>90</sup> N.E. FRIEDKIN, *Social Cohesion*, in *Annual Review of Sociology*, 2004, 30, 409 ss.

<sup>91</sup> OECD, *Perspectives on Global Development 2012: Social Cohesion in a Shifting World*, Paris, 2011.

Quale *fine*, la coesione sociale esprime la propria dimensione assiologia indicando l'assetto ottimale di una comunità complessa, organizzata su fondamenta pluralistiche, in quanto armonizza e rende compatibili gli inevitabili divari tra le condizioni sociali degli individui.

Quale *processo*, la coesione sociale esprime la propria attitudine dinamica sollecitando l'adozione di iniziative e misure volte a incentivare l'interazione collaborativa e aggregativa dei consociati, traducendo le differenze in risorse da orientare verso il perseguimento di vitali interessi comuni.

In definitiva, la coesione sociale è una formula di sintesi che racchiude le istanze solidaristiche, di aggregazione, di visione comune, senza le quali una comunità organizzata in Stato finirebbe coll'assecondare la forza centrifuga esercitata dalle diseguaglianze di fatto. La coesione sociale come antidoto alla disgregazione, dunque.

## 7. Alla ricerca delle coordinate costituzionali

A questo punto, la nozione complessa di "coesione sociale" deve essere calata nello spazio costituzionale al fine di intercettarne le coordinate.

### 7.1. Il principio di solidarietà

Il principio di solidarietà può considerarsi come un contrappeso all'individualismo insito nel principio personalista, pure consacrato nella stessa disposizione<sup>92</sup>. Il principio personalista impone alle istituzioni repubblicane di riconoscere e garantire la capacità di autodeterminazione di ogni consociato *uti singulus*. La realizzazione individuale comporta la messa in atto di comportamenti che possono alimentare situazioni di antagonismo tra le persone. Ebbene, proprio per scongiurare il rischio di un «individualismo esasperato»<sup>93</sup> il principio di solidarietà giustifica la previsione legislativa di doveri il cui adempimento è correlato alla considerazione della persona *uti socius*, e non semplicemente come soggetto che aspira al successo personale<sup>94</sup>. Invero, il progresso di una comunità non dipende solo dallo spirito di intraprendenza dei suoi membri, capaci di assecondare i rispettivi talenti, ma anche dalla combinazione ottimale delle risorse individuali in vista del raggiungimento di obiettivi condivisi. Non a caso la Corte costituzionale ha annoverato tale principio tra i valori supremi dell'ordinamento giuridico, «come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dalla Costituzione»<sup>95</sup>.

---

<sup>92</sup> Cfr. la sentenza n. 77 del 1983.

<sup>93</sup> G. ALPA, *Solidarietà*, in *Nuova giur. comm.*, 1994, 365. Cfr. pure F.D. BUSNELLI, *Il principio di solidarietà e "l'attesa della povera gente"*, oggi, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2013, 413 ss.

<sup>94</sup> V., in generale, F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Milano, 2002.

<sup>95</sup> Sentenza n. 75 del 1992, dove la Corte parla di «primigenia vocazione sociale dell'uomo, derivante dall'originaria identificazione del singolo con le formazioni sociali in cui si svolge la sua personalità e dal conseguente vincolo di appartenenza attiva che lega l'individuo alla comunità degli uomini». V. E. PALICI DI SUNI, *Il vo-*



Su questo aspetto si avrà modo di tornare più avanti, a proposito della mobilità sociale quale fattore di coesione sociale e di quest'ultima quale correttivo della prima. Si può però sin da subito anticipare questo ragionamento avvalendosi della seguente proporzione: il principio personalista sta alla mobilità sociale come il principio di solidarietà sta alla coesione sociale.

Spesso il principio di solidarietà è evocato quale matrice dei doveri contemplati in via generale dall'art. 2 Cost.<sup>96</sup>. Ed è difficile smentire questo abbinamento. Si pensi all'evasione fiscale, quale violazione del dovere tributario di cui all'art. 53 Cost. Secondo la Corte costituzionale l'evasione fiscale «rappresenta, in ciascuna delle sue manifestazioni, la rottura del vincolo di lealtà minimale che lega fra loro i cittadini e comporta, quindi, la violazione di uno dei “doveri inderogabili di solidarietà”, sui quali, ai sensi dell'art. 2 della Costituzione, si fonda una convivenza civile ordinata ai valori di libertà individuale e di giustizia sociale»<sup>97</sup>. Chi evade calpesta il patto che avvince tutti i consociati quali membri di una comunità organizzata che riconosce nel prelievo fiscale una delle manifestazioni di condivisione di un destino comune. Chi evade impoverisce il gettito fiscale dal quale lo Stato attinge per l'erogazione di prestazioni destinate alle fasce più deboli della popolazione. Non a caso «il sistema tributario è informato a criteri di progressività» e questa opzione si rivela intimamente connessa al principio di eguaglianza sostanziale<sup>98</sup>.

Anche grazie alle statuizioni rese dal nostro giudice costituzionale, è possibile però accedere ad una dimensione più ampia di tale principio, tale da abbracciare anche manifestazioni spontanee di impegno individuale verso gli altri consociati. La già rievocata pronuncia del 1992, infatti, sottolinea come in virtù del principio in parola la persona sia «chiamata ad agire non per calcolo utilitaristico o per imposizione di un'autorità, ma per libera e spontanea espressione della profonda socialità che caratterizza la persona stessa». In una di poco successiva decisione si legge che il principio di solidarietà impone «la collaborazione per conseguire essenziali beni comuni»<sup>99</sup>.

Si potrebbe, quindi, tracciare una linea di confine, sia pure non rigida, tra la solidarietà fraterna, che stimola iniziative individuali di sostegno e condivisione del fardello che grava sui soggetti deboli, e la solidarietà paterna, che impone alle istituzioni pubbliche di intervenire attivamente nel ridimensionare gli squilibri sociali e di vigilare sull'adempimento di taluni doveri giuridici rilevanti sul piano delle relazioni comunitarie a forte connotazione sociale<sup>100</sup>.

---

*lontariato tra valori costituzionali supremi ed autonomia regionale*, in *Giur. it.*, 1992, I, 1, 1205 ss., e E. ROSSI, *Principio di solidarietà e legge quadro sul volontariato*, in *Giur. cost.*, 1992, 2348 ss.

<sup>96</sup> Per tutti G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, 1967.

<sup>97</sup> Sentenza n. 51 del 1992.

<sup>98</sup> Cfr. R. LUPI, *Il fisco senza testa rischia di incrinare la coesione sociale*, in *Lo Stato civile italiano*, 2011, 1, 3 ss.

<sup>99</sup> Sentenza n. 500 del 1993.

<sup>100</sup> Esattamente ciò che suggerisce E. ROSSI, *Commento all'art. 2*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., 57 s. Cfr. G. LOMBARDI, *Il valore della solidarietà*, in *Dir. soc.*, 1996, 1 ss.

Sullo sfondo si staglia, come è intuibile, il confronto tra le due note proiezioni del principio di sussidiarietà: quella sociale (o orizzontale) che si snoda attraverso l'azione della società civile nello svolgimento di attività di interesse generale, e quella istituzionale (o verticale), che gradua le diverse forme di intervento dei diversi livelli di governo. Al tempo stesso, questa articolazione duale della solidarietà immette nuova linfa nel dibattito relativo alla asserita dimensione costituzionale del principio di fraternità<sup>101</sup>.

Ciò che, tuttavia, rileva in questa sede è la ricognizione dell'intima connessione che avvince la solidarietà fraterna alla coesione sociale, come tratteggiata in queste pagine. Il riavvicinamento dei consociati, e dunque delle diverse esperienze individuali, non può contare solo sulla imposizione di doveri. La coesione sociale necessita dell'interventismo privato, dello spirito di condivisione che anima le iniziative poste in essere in seno alla comunità a prescindere dall'assolvimento di puntuali obblighi giuridici. Come si è visto, la coesione sociale è cercata anche incentivando e garantendo il volontariato, la cooperazione senza fini di lucro, l'assistenza non pubblica. Il singolo consociato assume, quindi, una forma di responsabilità altruistica, quale condizione indefettibile di sopravvivenza e di sviluppo della comunità. Una responsabilità che interessa anche le generazioni future<sup>102</sup>.

Così intesa, dunque, la solidarietà, quale principio fondamentale dell'ordinamento costituzionale, è una delle coordinate indispensabili per un corretto inquadramento della coesione sociale. Invero, il principio di solidarietà svolge «una funzione di integrazione sociale e contribuisce perciò a garantire un minimo livello di omogeneità nella compagine sociale, ancorché pluralista e frammentata»<sup>103</sup>.

## **7.2. Democrazia, pluralismo, partecipazione**

Perché una democrazia possa funzionare in maniera ottimale è necessario il concorso dei seguenti fattori: eguale attribuzione dei diritti politici; eguale peso del voto; libero convincimento dei singoli elettori; libera competizione elettorale secondo scadenze temporali predefinite; pluralità di concorrenti; principio di maggioranza, sia pure corredato da adeguate garanzie per le minoranze<sup>104</sup>.

Intesa in senso formale la democrazia esige l'allestimento di procedure che consentano di soddisfare le predette condizioni minime. Nella sua proiezione sostanziale la democrazia sollecita «la costruzione di un assetto economico-sociale nel quale tutti abbiano l'effettiva possibilità di sviluppare la propria personalità e di partecipare alla vita collettiva»<sup>105</sup>.

---

<sup>101</sup> V., soprattutto, F. PIZZOLATO, *Il principio costituzionale di fraternità. Itinerario di ricerca a partire dalla Costituzione italiana*, Roma, 2012.

<sup>102</sup> Fondamentale R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008. V. anche A.M. PONZELLINI, Il rapporto tra generazioni nel lavoro. Disuguaglianza senza conflitto? in *Dir. rel. ind.*, 2009, 537 ss.

<sup>103</sup> E. ROSSI, *op. ult. cit.*, 55.

<sup>104</sup> N. BOBBIO, *Quali alternative alla democrazia rappresentativa ?* (1975), ora in *Il marxismo e lo Stato* (Quaderni di *Mondoperaio*, Nuovaserie, n. 4), Roma, 1976, 19 ss.

<sup>105</sup> Entrambe le citazioni sono tratte da V. ONIDA, *Le Costituzioni. I principi fondamentali della Costituzione italiana*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico. I) Diritto pubblico generale*, V ed.,

Quanto all'elettorato attivo, il suffragio universale ha allineato l'ordinamento al principio di eguaglianza formale. Quanto all'elettorato passivo, se è vero che dal punto di vista giuridico il rispetto del suddetto principio impone di assicurare a tutti parità di *chances* nelle sfide elettorali, nella realtà il divario sociale si fa sentire. L'accesso alle cariche elettive finisce di fatto col pretendere condizioni, personali e sociali, che non sono appannaggio di tutti. L'istruzione, l'esistenza di reti familiari e sociali consolidate, il possesso di importanti risorse finanziarie, sono alcuni tra i fattori che, in concreto, condizionano le opportunità di partecipazione attiva all'organizzazione politica del Paese. Non è un caso che di quest'ultima forma di coinvolgimento nella vita comunitaria il secondo comma dell'art. 3 Cost. faccia esplicita menzione. La compiuta affermazione sostanziale del principio democratico presuppone l'adozione di politiche volte a ridimensionare l'involuzione elitaria di questo assetto di governo, intesa come perpetuazione del potere all'interno del gruppo sociale dominante.

Peraltro, la democrazia si regge su di una «identità fittizia di elettori e di eletti»<sup>106</sup>. Questa finzione riposa sugli istituti della rappresentanza politica, «vero cuore delle democrazie moderne»<sup>107</sup>. Attraverso i propri rappresentanti il popolo sovrano esprime la propria volontà<sup>108</sup>. La rappresentanza si atteggia, dunque, a «ineludibile punto di partenza di qualunque accettabile e realistica teoria della forma di governo»<sup>109</sup>. In occasione delle elezioni, il popolo esercita la propria sovranità attraverso rappresentanti scelti con sistemi di selezione democratica. Per rendere meno artificiosa tale finzione, è necessario che vi siano le condizioni effettive per una circolazione degli eletti. La coesione sociale, dunque, agisce quale motore di tale struttura circolare, così da favorire il ricambio della classe politica.

Non solo. Come dimostra l'esperienza degli ultimi anni, anche la rappresentanza politica può entrare in crisi. Si parla spesso di crisi del rappresentato, dovuta a molteplici fattori: l'incapacità dei partiti di comunicare con la società, i ripetuti fallimenti di una classe politica attraversata da scandali e promesse eluse, il divario sempre più crescente tra l'agenda politica e le effettive richieste provenienti dalla comunità. La rappresentanza è essa stessa una forma di selezione. Così, però, essa genera un divario tra la massa degli elettori ed il circolo

---

Bologna, 1997, 110. V. pure G. FERRARA, *Dalla democrazia formale alla democrazia sostanziale*, in AA. VV., *Individuo, collettività, Stato*, II, Palermo, 1983, 363 ss.; A. TOURAINE, *Eguaglianza e diversità. I nuovi compiti della democrazia*, Roma-Bari, 1997, 77 s.; P. HIRST, *From Statism to Pluralism. Democracy, Civil Society and Global Politics*, London, 1997, trad. it., *Dallo statalismo al pluralismo. Saggi sulla democrazia associativa*, Torino, 1999, 27 ss.

<sup>106</sup> H. Kelsen, *Demokratie*, in *Schriften der Deutschen Gesellschaft für Soziologie*, Tübingen, 1927, trad. it., *La democrazia*, in Id., *Il primato del parlamento*, Milano, 1982, 24. Cfr. anche P. BISCARETTI DI RUFFIA, voce *Democrazia*, in *Enc. dir.*, XII, Milano, 1964, 111, nonché M. LUCIANI, *La parte ignorata della democrazia*, in *Critica marxista*, 1994, f. 6, 12 ss.

<sup>107</sup> A. BALDASSARRE, *Globalizzazione contro democrazia*, Roma-Bari, 2002, 151. Cfr., inoltre, A. D'ATENA, *Il principio democratico nel sistema dei principi costituzionali*, in *Dir. soc.*, 1996, 28 ss.

<sup>108</sup> Cfr. E.-W. BÖCKENFÖRDE, *Demokratie und Repräsentation. Zur Kritik der Heutigen Demokratiediskussion*, ora in Id., *Staat, Verfassung, Demokratie. Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht*, Frankfurt a.M., 1991.

<sup>109</sup> M. LUCIANI, *La formazione delle leggi. T. 1, 2. Il referendum abrogativo: art. 75*, Bologna-Roma, 2005, 51.

ristretto dei rappresentanti. Se nasce come selezione, e pur tuttavia si perpetua con modalità tali da garantire la permanenza al potere degli stessi gruppi, allora la rappresentanza finisce col rafforzare l'esclusività delle *élites* dominanti. Sicché, la coesione sociale impone di agire affinché tale divario non si radicalizzi divenendo un elemento stabile della struttura politica e sociale.

La democrazia presuppone il pluralismo. Anche per la Corte costituzionale il pluralismo «costituisce uno dei requisiti essenziali della vita democratica»<sup>110</sup>.

Le società pluraliste sono «le società segnate dalla presenza di una varietà di gruppi sociali, portatori di interessi, ideologie e progetti differenziati ma in nessun caso così forti da porsi come esclusivi o dominanti e quindi da fornire la base materiale della sovranità statale»<sup>111</sup>. Quelle pluraliste sono società aperte, nemiche delle corporazioni<sup>112</sup>.

Il pluralismo alimenta l'integrazione democratica, e dunque egualitaria, delle molteplici realtà sociali<sup>113</sup>. Il modello pluralista allude ad «una società composta da più gruppi o centri di potere, anche in conflitto fra loro, ai quali è assegnata la funzione di limitare, controllare, contrastare, al limite di eliminare, il centro di potere dominante identificato storicamente con lo Stato»<sup>114</sup>.

Una democrazia pluralista si nutre del confronto libero, anche lo scontro se necessario. Sostiene Pinelli che «una democrazia pluralista non solo ammette in linea di principio i conflitti che fondano e alimentano una società aperta, ma dispone di una varietà di istituzioni e circuiti decisionali utili a canalizzarli, a contemperarli reciprocamente, a trasformarne la natura o ad assorbirli nel tempo, senza scaricarne l'impatto su un solo punto del sistema»<sup>115</sup>.

La partecipazione, in una democrazia pluralista, attesta l'avvenuto rovesciamento di prospettiva nelle relazioni tra lo Stato e l'individuo<sup>116</sup>. Quest'ultimo non versa più in una condizione di rigida e asettica soggezione al potere dal momento che, esprimendo la propria libertà e autonomia, concorre egli stesso ad alimentare la vitalità dello Stato. Partecipando, il

---

<sup>110</sup> Sentenza n. 187 del 1990.

<sup>111</sup> G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite. Legge, diritti, giustizia*, Torino, 1992, 9. Per R.A. DAHL, *Pluralist Democracy in the United States. Conflict and Consent*, Chicago, 1967, 24, invece di un singolo centro di potere sovrano, ci debbono essere molti centri, nessuno dei quali sia o possa essere interamente sovrano. Cfr. pure M. LUCIANI, *Corte costituzionale e unità nel nome dei valori*, in R. ROMBOLI (a cura di), *La giustizia costituzionale a una svolta* (atti del Seminario di Pisa, 5 maggio 1990), Torino, 1991, 175 ss.

<sup>112</sup> Di questo avviso N. MATTEUCCI, *Lo Stato moderno*, II ed., Bologna, 1997, 291.

<sup>113</sup> Cfr., in argomento, J. HABERMAS, *Volkssouveränität als Verfahren* (1988), trad. it., *Sovranità popolare come procedura*, in ID., *Morale, diritto, politica*, Torino, 1992, 83 ss., e O. HÖFFE, *Politische Gerechtigkeit*, Frankfurt am Main, 1988, trad. it., *Giustizia politica*, Bologna, 1995, 152 ss. Dal canto suo, R.A. DAHL, *Dilemmas of Pluralist Democracy*, New Haven, 1982, dimostra che il pluralismo sorregge democrazia, eguaglianza e libertà. V., anche, O. CHESSA, *Corte costituzionale e trasformazioni della democrazia pluralistica*, in *Dir. pubbl.*, 2004, 851 ss.

<sup>114</sup> N. BOBBIO, *Pluralismo*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO (a cura di), *Dizionario di politica*, cit., 815.

<sup>115</sup> C. PINELLI, *Forme di Stato e forme di governo*, Napoli, 2006, 309.

<sup>116</sup> Cfr. V. ATRIPALDI, *Contributo alla definizione del concetto di partecipazione nell'art. 3 Cost.*, in AA. VV., *Struttura di potere, democrazia e partecipazione*, Napoli, 1974, 23 ss.

consociato ribadisce l'intangibilità della propria sfera di autodeterminazione volitiva, nel senso che accetta le costrizioni poste dal diritto come forma di consapevole e voluta inclusione nel tessuto ordinamentale. La lezione kelseniana è chiara: «è politicamente libero chi si è sottomesso, sì, ma alla volontà propria, non alla volontà esterna»<sup>117</sup>.

Partecipare non significa solo esprimere la propria preferenza nel segreto dell'urna il giorno delle elezioni o lavorare tutti i giorni o assistere passivamente a trasmissioni televisive di informazione. Partecipare "effettivamente", sviluppando in modo "pieno" la propria personalità, in un sistema democratico, significa essere protagonisti della vita politica, economica, sociale e culturale del Paese. La piena partecipazione non allude solo all'isegoria, intesa come «eguale possibilità di accesso all'arena o all'agorà del discorso»<sup>118</sup>. Essa esige qualcosa di più, vale a dire la concreta capacità di concorrere a stabilire ancor prima l'oggetto su cui discutere in vista dell'adozione di future decisioni.

La partecipazione è, così intesa, una necessità, costituzionalmente riconosciuta, destinata ad abbracciare tutti i contesti in cui si assumono decisioni vitali per il Paese. La tutela della persona umana, anche e soprattutto *uti socius*, e l'eguaglianza in senso sostanziale sono, infatti, «principi fondamentali dell'ordinamento che indicano in modo inequivocabile che la partecipazione politica e sociale, quale contenuto essenziale della sovranità popolare, deve permeare non solo la società civile e l'economia ma anche le istituzioni partitiche, sindacali, il governo e la P.A.»<sup>119</sup>.

L'aggregazione attorno a obiettivi condivisi, nonostante il divario sociale tra gli individui, favorisce l'inveramento del principio democratico e, nel contempo, ne è l'implicazione comunitaria più rilevante. Attraverso la coesione sociale, le ineluttabili imperfezioni della democrazia assumono una conformazione ed un peso sostenibili. La selezione degli eletti, la contrapposizione tra forze dominanti e gruppi sconfitti, le decisioni assunte attraverso il principio di maggioranza, sono elementi in grado di dividere i consociati. Attraverso la coesione, questa forza disaggregante viene ricomposta e canalizzata verso un assetto dinamico che può assumere, nel tempo, una distinta configurazione nei rapporti tra le componenti sociali. Coesione, dunque, come condizione di un confronto leale tra i diversi sodalizi, e le quote di comunità da essi rappresentati, in vista del sano e ordinato avvicendamento al potere. Contemporaneamente, la democrazia innerva le relazioni comunitarie accrescendo quel senso di reciproco rispetto, di mutua considerazione e di vicendevole solidarietà che nutrono e rafforzano la coesione tra consociati. Il regime ideale di governo diviene il contesto migliore per l'affermazione ed il consolidamento di rapporti improntati all'ideale di una pacifica convivenza nonostante le differenze.

---

<sup>117</sup> H. KELSEN, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, Tübingen, 1920, trad. it., *Essenza e valore della democrazia*, in *La democrazia*, IV ed., Bologna, 1981, 8.

<sup>118</sup> N. MATTEUCCI, *op. ult. cit.*, 233.

<sup>119</sup> C. AMIRANTE, *Costituzionalismo e Costituzione nel nuovo contesto europeo*, Torino, 2003, 118. Cfr. anche A. PIZZORUSSO, *Democrazia partecipativa e attività parlamentare*, in *Scritti in onore di A. Amorth*, II, Milano, 1982, 517 ss.

Simili differenze sono il cuore e la ragion d'essere di un assetto pluralistico, in cui ogni componente sociale ha pari dignità di fronte al diritto e alle istituzioni. La coesione sociale è la indispensabile condizione di equilibrio di una struttura pluralistica, dal momento che previene il rischio di lacerazioni irreversibili dettate da una malintesa percezione della diversità. La coesione sociale esalta le virtù della differenza, ne promuove le potenzialità in termini di sviluppo della comunità. In questo senso, il pluralismo, quale ingrediente irrinunciabile della ricetta democratica, fonda la coesione sociale quale valore basilare di coerente espressione delle molteplici energie espresse in seno alla comunità.

La partecipazione diviene, quindi, il momento di realizzazione della coesione sociale ed insieme di garanzia contro l'emarginazione. Le distanze tra consociati, in termini di posizione sociale, si abbreviano se ogni individuo è posto davvero nelle condizioni di condividere da protagonista i processi decisionali che animano l'esistenza di una data organizzazione sociale, compatibilmente con le caratteristiche oggettive di tali processi. Attraverso la partecipazione la condivisione di azioni comuni e di interessi generali non è l'esito scontato di sterili e capziosi esercizi retorici, ma diviene il seme vitale della coesione sociale. La partecipazione, in una democrazia pluralista, è la indefettibile condizione per rendere accettabili, e socialmente costruttive, le differenze che attraverso la compagine sociale: essa indica alla coesione sociale l'itinerario da seguire perché si trasformi in un processo permanente di crescita e di progresso.

### **7.3. Coesione, eguaglianza delle opportunità, mobilità sociale**

«Alcuni considerano tutte le disuguaglianze incompatibili con una società civile dignitosa, ma io non la penso così. In un ambiente aperto, in cui le persone abbiano la possibilità di farsi valere e di migliorare con i propri sforzi le proprie prospettive di vita, le disuguaglianze possono essere fonte di speranza e spinta al progresso. Ma la nuova disuguaglianza è di un altro tipo. Sarebbe più corretto chiamarla sperequazione, ossia l'opposto esatto dell'appiattimento unificante: ad alcuni si spiana la strada verso le vette, ad altri si cerca di intralciare il cammino scavando buche o creando fenditure o crepacci». Così si esprimeva a metà degli anni Novanta Ralf Dahrendorf riflettendo sulle sfide della globalizzazione<sup>120</sup>.

Come si è visto, uno dei fattori di promozione della coesione sociale è la mobilità sociale.

Diversamente da quanto si creda, la mobilità sociale è (anche) un problema costituzionale.

Le ricerche condotte in tema di mobilità sociale assumono convenzionalmente una determinata stratificazione della comunità in classi sociali, identificate in base a criteri che considerano in particolare il reddito percepito e il prestigio percepito dai consociati. Dunque,

---

<sup>120</sup> R. DAHRENDORF, *Economic Opportunity, Civil Society, and Political Liberty* (saggio presentato alla conferenza dell'Unrisd - United Nations Research Institute for Social Development, sul tema "Rethinking Social Development", Copenhagen, 11-12 marzo 1995), trad. it., *Quadrare il cerchio. Benessere economico, coesione sociale e libertà politica*, Roma-Bari, 1995, 33 s.

la mobilità sociale definisce il passaggio di un individuo da una classe ad un'altra. La mobilità è ascendente ovvero discendente a seconda che il soggetto interessato abbia migliorato oppure peggiorato la propria condizione di partenza<sup>121</sup>.

La mobilità sociale è un consolidato indice di misurazione dello sviluppo di una data società, tant'è vero che su di essa sono periodicamente diffusi dati e analisi da parte di organismi istituzionali, quali l'Istat e l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico.

Il terreno scientifico ideale per l'attecchimento di ricerche e di indagini in questo ambito è stato senza dubbio quello solcato dalla sociologia. Nondimeno, altre discipline hanno contribuito allo studio della mobilità sociale: l'economia, la scienza politica, persino la psicologia.

La scienza giuridica, dal canto suo, ha ignorato il tema, risultando ai più un oggetto estraneo all'ambito dominato dal diritto<sup>122</sup>. In particolare la dottrina costituzionalistica ha trascurato la mobilità sociale forse per un motivo ancor più profondo. Lo studio della mobilità sociale presuppone una articolazione degli individui in classi sociali. Queste ultime sono ignote all'ordinamento giuridico, essendo tutti i consociati eguali davanti alla legge accomunati da «pari dignità sociale».

L'attenzione dei giuspubblicisti si è, però, polarizzata intorno ad un profilo che, come vedremo di qui a poco, è intimamente connesso alla mobilità sociale, vale a dire l'eguaglianza sostanziale. In effetti, il secondo comma dell'art. 3 della Costituzione è chiaro nell'imporre alle istituzioni repubblicane il compito di rimuovere gli ostacoli, di ordine economico e sociale, che impediscono il pieno svolgimento della personalità e l'effettiva partecipazione di tutti alla vita comunitaria in tutte le sue qualificanti espressioni. Il progetto sotteso a tale principio è altrettanto evidente. Spetta ai pubblici poteri agire per garantire una migliore giustizia sociale. In questo senso si è parlato di un progetto di trasformazione sociale perseguito attraverso l'eguaglianza sostanziale<sup>123</sup>.

Si è già avuto modo di soffermarsi sulla interpretazione pressoché unanime del principio di eguaglianza sostanziale. A ciò va aggiunto che tale principio ha ispirato l'evoluzione dello Stato di diritto in qualcosa di nuovo, capace di incidere profondamente nell'assetto comunitario. Dalla concezione liberale classica dello Stato minimo, impegnato come tale a presidiare il pacifico e ordinato svolgimento delle relazioni intersoggettive, si è passati ad una concezione socialdemocratica, proclive ad assegnare ai pubblici poteri un ruolo da protago-

---

<sup>121</sup> Fondamentale è lo studio di P.A. SOROKIN, *Social Mobility*, New York-London, 1927, trad. it., *La mobilità sociale*, Milano, 1965. Cfr., quindi, M. PACI, *La struttura sociale italiana. Costanti storiche e trasformazioni recenti*, Bologna, 1982; A. DE LILLO, voce *Mobilità sociale*, in *Enc. scienze sociali*, V, Roma, 1996, 727 ss.; M. PISATI, *Mobilità sociale*, Bologna, 2000. In altri paesi, v., ad esempio, R. BENDIX, S.M. LIPSET, *Social Mobility in Industrial Society*, Los Angeles, 1959; A.R. GIRARD, *La réussite sociale*, II ed., Paris, 1971; J.H. GOLDTHORPE, C. LLEWELLYN, C. PAYNE, *Social Mobility and Class Structure in Modern Britain*, II ed., Oxford, 1987. V., infine, A. HEATH, *Social Mobility*, London-Glasgow, 1981, trad. it., *La mobilità sociale*, Bologna, 1983.

<sup>122</sup> V. H. KAEUBLE, *Soziale Mobilität und Chancengleichheit im 19. und 20. Jahrhundert*, Göttingen, 1983.

<sup>123</sup> Soprattutto P. CALAMANDREI, *Introduzione storica sulla Costituente*, in P. CALAMANDREI, A. LEVI, *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, I, Firenze, 1950, CXXXV.

nista. Nello Stato sociale, le istituzioni intervengono direttamente nei rapporti sociali ed economici per porre rimedio ai fallimenti del mercato, ossia a quella mano invisibile che non è riuscita a garantire il raggiungimento del punto di equilibrio tra domanda e offerta<sup>124</sup>.

La trasposizione giuridica di questa inedita accezione dell'eguaglianza è nota. La proiezione sostanziale di tale principio mira a garantire l'effettivo esercizio dei diritti fondamentali. Non che il liberalismo non avesse percepito il rischio, spesso materializzatosi, di una dissociazione di fatto tra titolarità ed esercizio di tali diritti<sup>125</sup>. Tuttavia, il divario tra questa corrente di pensiero e la filosofia maturata a seguito della grande crisi del 1929 è percepibile sul versante della risposta data a questo problema. L'approccio liberale confida sulla spontanea attitudine delle dinamiche sociali ad evitare una simile dissociazione. L'idea socialdemocratica devolve ai pubblici poteri questo compito, vista la conclamata difficoltà del mercato ad assicurare il concreto esercizio dei diritti fondamentali.

Nonostante ciò, stando alla indagine svolta dall'Istat nel *Rapporto annuale 2012*, solo 7 su 100 tra coloro che provengono dalla "classe operaia agricola" accedono alla "borghe- sia", laddove chi nasce in quest'ultima ha il 38,1 % delle probabilità di mantenere invariata la propria condizione. Affiora, così, il dubbio che l'interpretazione del dettato costituzionale, nei termini dapprima descritti, è riuscita solo in parte a cogliere le potenzialità dei suoi principi ed enunciati.

L'eguaglianza sostanziale ha potuto contare sui diritti sociali, considerati non a torto gli strumenti privilegiati di inveroimento di tale principio<sup>126</sup>. Nondimeno, altri Stati, le cui costituzioni non enunciano questo principio e i cui ordinamenti non hanno riconosciuto (o lo hanno fatto solo in parte) posizioni giuridiche soggettive assimilabili ai diritti sociali, hanno fatto registrare più elevati tassi di mobilità sociale.

Non è agevole, dal punto di vista giuridico, identificare le cause dell'immobilità sociale. Un primo spunto di riflessione potrebbe essere tratto dalla teoria delle *élites*<sup>127</sup>. I fautori di questa teoria hanno in particolare messo in luce il meccanismo di autoreclutamento azionato in seno ai ceti più elevati per garantire la trasmissione del potere all'interno dei gruppi sociali dominanti. Tutto ciò chiaramente impedisce l'accesso ai ceti apicali da parte di soggetti estranei, così da mantenere immobile l'ascensore sociale<sup>128</sup>.

---

<sup>124</sup> V. E. BÖCKENFÖRDE, *Entstehung und Wandel des Rechtsstaatsbegriffs*, in *Festschrift für Adolf Arndt zum 65. Geburtstag*, Frankfurt a.M., 1969, 56, nonché, A. BALDASSARRE, *Lo Stato sociale: una formula in evoluzione*, in A. BALDASSARRE, A.A. CERVATI (a cura di), *Critica dello Stato sociale*, Roma-Bari, 1982, 25 ss.

<sup>125</sup> Cfr. A.K. SEN, *Inequality Reexamined*, Oxford-New York, 1992, trad. it., *La diseguaglianza. Un riesame critico*, Bologna, 1994, 53 ss.

<sup>126</sup> V., specialmente, A. GIORGIS, *La costituzionalizzazione dei diritti all'uguaglianza sostanziale*, Napoli, 1999; C. SALAZAR, *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali. Orientamenti e tecniche decisorie della Corte costituzionale a confronto*, Torino, 2000; B. PEZZINI, *La decisione sui diritti sociali. Indagine sulla struttura costituzionale dei diritti sociali*, Milano, 2001.

<sup>127</sup> Cfr. N. BOBBIO, *Élites (teoria delle)*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO (a cura di), *Dizionario di politica*, Torino, 1990, 373 ss.

<sup>128</sup> V. G. MOSCA, *Sulla teorica dei governi e sul governo parlamentare*, Palermo, 1884; V. PARETO, *Les systèmes socialistes*, Paris, 1902-1903, trad. it., *I sistemi socialisti*, Torino, 1951; R. MICHELS, *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie*, Leipzig, 1911, trad. it., *La sociologia del partito politico nella demo-*



Di fronte a questa diagnosi, gli studiosi del diritto hanno assunto un atteggiamento di rinuncia all'approfondimento, dal momento che non competerebbe alle istituzioni giuridiche incidere su relazioni sociali che, per le loro intrinseche caratteristiche, sfuggono al dominio del diritto. Così, la lettura della Costituzione si è arrestata in prossimità del confine tracciato dall'eguaglianza sostanziale declinata come eguaglianza delle opportunità. Ciò che accade nel concreto svolgimento della "gara della vita" sfugge dal controllo del diritto positivo, essendo rimesso a fattori di carattere sociale, culturale, economico, politico.

Ebbene, chi scrive ha di recente tentato di dimostrare che il sistema costituzionale, complessivamente considerato, esige uno sforzo ulteriore. Quale mobilità verso le posizioni apicali della società, la *promozione sociale* è la «concreta possibilità di approssimarsi alla classe dirigente, pur partendo da una posizione socialmente estranea alla stessa, attraverso l'attivazione di istituti e garanzie predisposti dal diritto positivo, a cominciare dai principi costituzionali»<sup>129</sup>. La promozione sociale è un valore costituzionale scaturente dalla combinazione di alcuni principi fondamentali: eguaglianza sostanziale, democrazia, pluralismo, principio personalista.

Le istituzioni repubblicane sono chiamate dalla Costituzione a stimolare la mobilità sociale perché con essa si migliora la democrazia, favorendo la circolazione e il ricambio di persone e, dunque, di esperienze di vita e di sensibilità anche politiche, in opposizione a quel meccanismo di autoreclutamento delle *élites* che rischia seriamente di sfociare in assetti oligarchici<sup>130</sup>. Con essa si stimola il pluralismo, quale costante confronto dialettico tra le diverse anime e aggregazioni che compongono la società, così da evitare che un gruppo prevalga a tempo indeterminato su altri. Con essa si persegue l'obiettivo scolpito nell'art. 2 della Costituzione: lo sviluppo pieno della personalità è il nucleo centrale di quella dignità umana intorno alla quale si aggregano i diritti fondamentali riconosciuti e garantiti dalla Repubblica<sup>131</sup>.

L'eguaglianza sostanziale è solo il punto di partenza per avviare una trasformazione radicale della società alimentata da effettivi meccanismi di mobilità sociale. La liberazione dal bisogno economico, tramite i diritti sociali, è la condizione necessaria, ma non sufficiente per conseguire questo obiettivo. Il secondo comma dell'art. 3 esige il "pieno" svolgimento della personalità, nonché la "effettiva" partecipazione alla organizzazione politica, economica e sociale del Paese. Non basta avere a disposizione scuole pubbliche, ma è necessario che lo Stato si attivi affinché il conseguimento di un titolo di studio sia seguito da una posizione di lavoro adeguata al rendimento e rispondente al merito di ognuno. Non basta distribuire al-

---

*crazia moderna*, Bologna, 1976. Sugli sviluppi più recenti v. G. SOLA, voce *Élites, teoria delle*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, vol. III, Roma, 1993, 526 ss.

<sup>129</sup> Q. CAMERLENGO, *Costituzione e promozione sociale*, Bologna, 2013, 321.

<sup>130</sup> Poiché disparità sociali troppo marcate avrebbero reso più arduo il funzionamento democratico dello Stato, P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, XIV ed., Napoli, 1986, 796, considerò «assai opportuno, per tale ultima finalità, un agevole e continuo ricambio nelle classi dirigenti, attraverso l'opportunità data ai cittadini più meritevoli di assurgere a funzioni di rilievo nella società».

<sup>131</sup> Cfr., in particolare, V. ONIDA, *op. cit.*, spec. 100.

loggi popolari, se poi ogni persona ha il destino segnato dalle condizioni di origine. E gli esempi si potrebbero moltiplicare.

In attuazione dei richiamati principi costituzionali, la Repubblica, ispirata dal valore costituzionale della promozione sociale, è sollecitata ad intraprendere un percorso evolutivo finalizzato alla incentivazione della mobilità sociale. Una mobilità sociale, dunque, “verso l’alto”, ossia protesa al raggiungimento dei gruppi sociali presso i quali sono esercitate le diverse forme di potere (istituzionale, economico, culturale, sociale in senso lato) dalle quali dipende l’evoluzione del nostro Paese.

In un contesto sociale caratterizzato dalla scarsità delle risorse disponibili – dove per “risorse” non s’intendono soltanto i beni economicamente valutabili – la mobilità sociale rischia di alimentare tensioni e conflitti. Se è vero che un sistema ad alto tasso di mobilità premia coloro che migliorano le proprie condizioni di partenza, è altrettanto vero che la caduta verso il basso può assumere dimensioni ragguardevoli, interessando un numero significativo di individui. La mobilità sociale è una virtù se ha luogo, oltre che nell’ovvio rispetto del diritto positivo, in conformità a regole che la comunità adotta quali espressioni dei valori di lealtà, correttezza e imparzialità. Tuttavia, anche quando la mobilità si sviluppa lungo queste traiettorie, essa può avere un costo notevole in termini di tenuta dell’equilibrio sociale. Senza “paracaduti sociali” la mobilità, per chi la subisce, può significare emarginazione, esclusione, povertà. Ebbene, è proprio la coesione sociale, come tratteggiata in queste pagine, ad agire quale correttivo e, nel contempo, quale garanzia di equilibrio dell’ascensore sociale. Senza la coesione sociale, questo ascensore si muoverebbe in modo scomposto, con brusche accelerazioni, finendo coll’accentuare oltre misura il divario tra chi ha successo e chi, per diverse ragioni (anche per demeriti personali) fallisce nella “gara della vita”.

La mobilità sociale è un ingrediente della coesione sociale. Nel contempo, la coesione sociale è l’antidoto a degenerazioni irrazionali della mobilità sociale. La coesione è destinata ad equilibrare le relazioni tra i passeggeri dell’ascensore sociale, per evitare conflittualità ascrivibili a mutamenti di posizione così repentini e intensi da far vacillare la stabilità dello stesso ascensore.

La mobilità sociale è un fattore di ricambio nell’assetto democratico di un Paese. Per evitare che una élite si sostituisca a quella precedente, mutuandone indirizzi e modalità operative, è necessario che il valore della coesione sociale continui a dispiegare la propria forza equilibratrice. Diversamente, la mobilità, anziché operare quale motore di progresso, si trasformerebbe nello strumento per il mero avvicendamento di circoscritti gruppi dominanti, innescando un circolo vizioso da quale la società ne uscirebbe profondamente lacerata.

## **8. La proiezione costituzionale della coesione sociale**

La coesione sociale è un elemento del sistema costituzionale, le cui coordinate sono state individuate nei principi di democrazia, pluralismo, partecipazione, solidarietà, eguaglianza sostanziale.

Nella coesione sociale sono rinvenibili i tratti caratteristici del *principio* (la coesione sociale come direttiva generale legittimata ad orientare materialmente le scelte del legistato-

re) e del *valore* (la coesione sociale come concezione ideale delle relazioni intersoggettive in una comunità aggregata intorno agli imperativi dell'equità, della giustizia sociale, della pari dignità di tutti i consociati).

La coesione sociale potrebbe essere utilmente richiamata dal legislatore ordinario a supporto di decisioni e politiche capaci di smussare ragionevolmente il rigore geometrico dell'eguaglianza formale. Tutto ciò a sostegno di misure idonee a generare coesione tra gli individui nonostante le disuguaglianze di fatto: azioni positive, regimi fiscali di favore, sovvenzioni e altre provvidenze economiche, tanto per citare alcuni esempi.

La coesione sociale potrebbe essere evocata nei giudizi di costituzionalità ben oltre l'angusto e circoscritto ambito di applicazione delineato dall'art. 119, quinto comma, della Costituzione.

Più precisamente, la coesione sociale potrebbe operare quale parametro per denunciare l'incostituzionalità di previsioni legislative palesemente inidonee (in quanto insufficienti ovvero ostative) a perseguire le finalità immanenti alla dimensione costituzionale della coesione stessa. Specularmente, la coesione potrebbe essere richiamata per destituire di fondamento eventuali eccezioni d'incostituzionalità sollevate avverso disposizioni legislative significativamente al di fuori dei binari tracciati dall'eguaglianza formale.

La coesione sociale non è un elemento "sociologico" che s'insinua subdolamente nelle maglie del diritto. È essa stessa una componente dell'ordinamento giuridico. La conoscenza extragiuridica ha permesso di cogliere alcuni profili qualificanti tale concetto. Nondimeno, la coesione sociale arricchisce il patrimonio dei principi giuridici destinati a definire l'identità dell'ordinamento.

D'altro canto, anche il diritto oggettivo conduce alla coesione. Ma lo fa con la forza cogente delle sue norme. "Essere coesi" di fronte al diritto significa condividere la comune soggezione agli imperativi giuridici. In altri termini, la coesione attraverso il diritto, quale insieme di norme dotate di forza coattiva, è uno stato di aggregazione obbligata vista l'eguale subordinazione dei comportamenti umani ai precetti normativi. Il diritto positivo è, dunque, esso stesso fattore di coesione. Di coesione "in generale", tuttavia, quale unità di eguali al cospetto della legge. Nel contempo, la coesione sociale agevola il compito unificante del diritto, ravvicinando le distanze e rendendo sostenibili le disuguaglianze di fatto. Anzi, costituzionalmente sostenibili tali divari. Diversamente dal diritto positivo, però, la coesione sociale è un moto che scaturisce dalla comunità, attivando i doveri di solidarietà enunciati solennemente dall'art. 2 della Costituzione. Insomma: il diritto positivo *impone* la coesione, quale eguale soggezione di tutti alla legge; la coesione sociale *promuove* il diritto quale fattore di ordine e stabilità, concorrendo alla sua legittimazione quale misura oggettiva di condotta nonostante le profonde differenze che percorrono il tessuto sociale.

Come ha giustamente osservato Luciani, la coesione sociale «non mai è un dato acquisito, ma una difficile e delicata conquista»<sup>132</sup>. L'ammonimento è chiaro. La coesione da sola non può prevenire gli antagonismi sociali. La sua capacità effettiva di sostenere il diritto

---

<sup>132</sup> M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica*, cit., 73.

nelle numerose sfide dell'epoca attuale dipende dal concorso di molteplici fattori: il rafforzamento dello Stato sociale (e non il suo acritico smantellamento), la ripresa del rapporto tra rappresentati e rappresentanti, la depurazione dalla nozione nobile di democrazia di ogni sussulto di populismo e di demagogia, il consolidamento di quella struttura pluralistica in cui le differenze sono elemento di sviluppo e non causa di disgregazione. È dunque importante che dietro ogni evocazione della coesione sociale vi sia una piena consapevolezza delle preziose potenzialità in essa racchiuse, quale motore di crescita e di progresso di una comunità che aspira ad acquisire una forma più equa, più inclusiva, più giusta.