



Università degli Studi di Catania  
Facoltà di Giurisprudenza

*Stefano Giubboni*

## **L'incerta europeizzazione. Diritto della sicurezza sociale e lotta all'esclusione in Italia**

**WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" .INT – 13/2003**



© Stefano Giubboni 2003  
Facoltà di Giurisprudenza – Università di Firenze  
Stefano.Giubboni@cline.it

ISSN – 1594-817X  
Centro Studi di Diritto del Lavoro Europeo “Massimo D’Antona”  
Via Crociferi, 81 – 95124 Catania (Italy)  
Tel: + + 39 095 230464 – Fax: + +39 095 313145  
centrostudidantona@lex.unict.it  
[www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/presentazione](http://www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/presentazione)

## **L'incerta europeizzazione. Diritto della sicurezza sociale e lotta all'esclusione in Italia\***

**Stefano Giubboni  
Università di Firenze**

1. Introduzione .....	2
2. Esclusione sociale: una questione europea .....	5
3. La lotta alla povertà e all'esclusione sociale in Italia: i <i>deficit</i> storici del sistema previdenziale e assistenziale nazionale .....	14
4. Verso una politica "esplicita" contro la povertà e l'esclusione sociale: dalle proposte della Commissione Onofri alla legge quadro n. 328 del 2000. ....	19
6. Lotta all'esclusione e sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali dopo la legge quadro n. 328 del 2000. ....	28
7. Ascesa e declino del reddito minimo di inserimento: l'europeizzazione delle politiche di inclusione sociale secondo il " <i>Libro bianco sul Welfare</i> " del Governo Berlusconi. ....	31
8. Inclusione sociale, "attivazione" e "redistribuzione": l'ambivalente economia politica del metodo europeo di coordinamento aperto.....	36
9. Conclusioni.....	39
10. Riferimenti bibliografici .....	43

## 1. Introduzione

Da quando la povertà "è diventata una questione economica" – come ha scritto Foucault in una delle più affascinose pagine della sua *Storia della follia*<sup>1</sup> – le società liberali non hanno mai smesso di interrogarsi sui modi, le forme e gli strumenti più appropriati per sradicarla, assicurandone, al contempo, il "governo"<sup>2</sup>.

Le politiche – comunitarie e nazionali – contro quella che oggi, e da circa un ventennio, chiamiamo "esclusione sociale", costituiscono le tappe più recenti di un processo che affonda le sue radici storiche nella nascita stessa della società liberale e, più tardi, delle moderne forme di intervento assistenziale dello stato nazionale.

Lo stesso Foucault individua il momento d'abbrivio della nuova concezione della politica contro la povertà, in Francia come in Inghilterra, nella seconda metà del XVIII secolo, a partire dalla scomparsa progressiva della terre comunali e dal drastico mutamento delle strutture agricole che ne consegue<sup>3</sup>. Nella seconda metà del Settecento, trasformazioni strutturali delle campagne, crisi economiche ed espansione della pauperizzazione "cominciano ad erodere l'efficacia dell'assistenza tradizionale basata sulla carità e la reclusione dei poveri"<sup>4</sup>, "la pietà e la forza", per riprendere un'altra famosa immagine<sup>5</sup>. Tali trasformazioni esigono risposte e strumenti propri, una nuova politica che punti alla integrazione economica dei poveri nel nascente libero mercato del lavoro, attraverso "una riabilitazione del povero legata alla scoperta del valore economico della popolazione"<sup>6</sup>.

Il nesso tra nascita della moderna economia industriale, creazione di un mercato del lavoro basato sul libero incontro di offerta e domanda e trasformazioni del governo della povertà, era già stato colto da Karl Polanyi, che in pagine altrettanto celebri aveva individuato nell'abolizione del sistema di *Speenhamland* un punto di svolta della "grande trasformazione"<sup>7</sup> e, insieme, "la vera data di nascita della classe operaia

---

\* Questo saggio rielabora e approfondisce la relazione svolta al Convegno internazionale di studi su "Discriminazione ed esclusione sociale: "vecchie" e "nuove" frontiere del diritto comunitario", tenutosi a Cassino il 6 e 7 giugno 2003. Il saggio è di prossima pubblicazione sul *Giornale di Diritto del lavoro e di relazioni industriali*

<sup>1</sup> Foucault 1998 (ed. originaria 1972), 343.

<sup>2</sup> Procacci 1998.

<sup>3</sup> Foucault 1998, 339.

<sup>4</sup> Procacci 1998, 15.

<sup>5</sup> Geremek 1986.

<sup>6</sup> Procacci 1998, 15.

<sup>7</sup> Polanyi 1974 (ed. originaria 1944), 110 ss.

moderna"<sup>8</sup>. La riforma della *Poor Law* del 1834 – con la definitiva abolizione del “diritto di vivere”<sup>9</sup> attribuito ai poveri da *Speenhamland*<sup>10</sup> – avrebbe segnato in profondità l'intera storia dell'assistenza sociale in Inghilterra, imprimendole tratti che continuano a riaffiorare ancora oggi in talune linee del disegno del *welfare state* britannico<sup>11</sup>.

L'incipiente europeizzazione delle politiche contro l'esclusione sociale viene perciò a incidere su uno degli spazi simbolicamente più densi e importanti delle costellazioni nazionali del *welfare state*, nel quale si sono in certo senso forgiate le strutture originarie dei sistemi di protezione sociale degli stati membri dell'Unione europea (UE). Le sue difficoltà, e le sue ambiguità, traggono origine, probabilmente, proprio da questo denso dato storico, nel quale le forme di governo della povertà, via via succedutesi, riflettono immediatamente un'idea generale della società e – come altri cruciali elementi della complessa morfologia dell'*État-providence* – sono profondamente “incastrate dentro lo Stato-nazione”<sup>12</sup>.

È alla luce di tale preliminare dato analitico, che questo contributo si propone di ricostruire l'insieme delle misure, volte a contrastare l'esclusione sociale, apprestate o semplicemente progettate in Italia, a partire dagli anni Novanta, sotto l'influsso più o meno diretto ed esplicito dell'azione e degli orientamenti maturati in seno alla Comunità europea (CE), nell'ambito, in particolare, dell'ordinamento (e delle politiche) di sicurezza sociale<sup>13</sup>.

---

<sup>8</sup> Ivi, 128.

<sup>9</sup> Ivi, 104.

<sup>10</sup> L'insieme delle misure prese dai magistrati del Berkshire riuniti il 6 maggio 1795 per liberalizzare la legge elisabettiana sui poveri – che è passato appunto alla storia come sistema di *Speenhamland* – prevedeva una sostanziale estensione dell'assistenza, svincolandola dal lavoro nelle *workhouses* e conferendo uno statuto legale alla povertà. Di fatto, il sistema introduceva una sorta di salario minimo calcolato sul prezzo del pane, contraddicendo, così, frontalmente, con l'istituzionalizzazione di una situazione di dipendenza dei poveri dall'assistenza, il movimento verso la completa liberalizzazione del mercato del lavoro ormai irresistibilmente in atto in Inghilterra. Per un'efficace e sintetica ricostruzione delle critiche degli economisti classici – da Smith a Ricardo – alle *poor laws* e in specie della strenua opposizione a *Speenhamland* come pernicioso fonte di “demoralizzazione” delle popolazioni povere, v. Procacci 1998, 95 ss.

<sup>11</sup> Per qualche spunto in tal senso, alla luce della ristrutturazione conservatrice degli anni Ottanta, v. Giubboni 1994, 109 ss.

<sup>12</sup> Rosanvallon 1996, 7.

<sup>13</sup> Convegno con Sandulli 1990, 3, nel riferire all'area della sicurezza sociale “quegli interventi volti a fronteggiare situazioni determinate dal verificarsi di eventi negativi per l'esistenza e il benessere dell'individuo”. La prospettiva d'analisi prescelta è, quindi, inevitabilmente settoriale e – per quanto i confini tra le aree di intervento restino fluidi e porosi, e siano anzi continuamente attraversati proprio in risposta all'esigenza di un approccio integrato, globale e multidimensionale in tema di esclusione sociale – qui verranno considerati solo gli strumenti regolativi e le politiche messi in atto all'interno del sistema previdenziale e assistenziale.

Esso darà sinteticamente conto dell'emersione e dell'evoluzione del discorso sull'esclusione sociale in ambito comunitario, dagli esordi, nella metà degli anni Ottanta, sino alla più recente e rilevante fase della estensione del metodo del coordinamento aperto alla sfera delle politiche di inclusione (par. 2). Verranno quindi delineati i tratti fondamentali del sistema assistenziale e previdenziale italiano e le ragioni storiche della assenza, nel suo ambito, fino a tempi assai recenti, di un'organica ed esplicita politica contro la povertà economica e l'esclusione sociale (par. 3).

La europeizzazione delle "politiche antipovertà"<sup>14</sup>, e segnatamente delle risposte apprestate dall'ordinamento assistenziale nell'ambito della lotta contro l'esclusione sociale, verrà, perciò, innanzitutto positivamente apprezzata in termini di progressiva emersione di una politica *esplicita*, elaborata e progettata (ma solo in parte attuata), in Italia, essenzialmente a partire dalla metà degli anni Novanta, anche grazie all'impulso comunitario (par. 4). Tappe centrali di tale processo, largamente incompiute, sono, da un lato e soprattutto, la approvazione – a superamento d'una storica lacuna – della legge quadro sull'assistenza sociale del 2000 e, dall'altro, la creazione di una prima embrionale struttura di prestazioni universalistiche esplicitamente dirette a contrastare la povertà e l'esclusione sociale, *in primis* attraverso l'introduzione (sperimentale) del reddito minimo di inserimento (par. 5-6).

L'analisi critica del *Libro bianco sul Welfare*, recentemente elaborato e pubblicato dal governo di centro-destra, offrirà tuttavia lo spunto per una valutazione dei forti limiti e delle intrinseche ambiguità del processo "aperto" di europeizzazione delle politiche nazionali contro la povertà e l'esclusione sociale.

Un segno emblematico di tali limiti verrà colto nel preannunciato, precoce declino del reddito minimo di inserimento (par. 7), uno degli strumenti nei quali è stato a ragione individuato uno dei momenti di maggiore innovatività, in chiave europea, delle politiche nazionali contro l'esclusione sociale<sup>15</sup>. L'annunciato abbandono di questo istituto – già apparso il segno forse più significativo di una progressiva convergenza italiana verso indirizzi "europei" di riforma del *welfare*<sup>16</sup> – nel *Libro bianco* del governo è, infatti, espressamente giustificato in un'ottica di adeguamento del sistema italiano alle indicazioni di *policy* complessivamente emergenti all'interno del processo comunitario di coordinamento aperto.

---

<sup>14</sup> Altì 2003.

<sup>15</sup> Cfr. Altì e Maino 2001 e Altì 2003, spec. 211.

<sup>16</sup> Cfr. lo stesso *Piano nazionale per l'inclusione* del giugno 2001, 43-44.

La parte conclusiva di questo studio tornerà, quindi, a soffermarsi sulla "ambivalente" economia politica del discorso comunitario sull'esclusione sociale e sulla indeterminatezza normativa dei primi orientamenti di *policy* che cominciano a emergere nell'ambito del processo di coordinamento aperto delle politiche nazionali di inclusione sociale, che, prevalentemente costruiti attorno alla tecnica degli indicatori sociali, finiscono per lasciare aperte strategie di (pretesa) europeizzazione di segno potenzialmente opposto (par. 8).

Nelle conclusioni (par. 9) verrà invece suggerito che se, entro certi limiti, l'apertura a diverse soluzioni di *policy* è, per definizione, consustanziale al metodo – orizzontale e policentrico – del coordinamento *aperto* delle politiche nazionali contro l'esclusione sociale, ciò non deve, tuttavia, comportare la rinuncia a una qualche forma di convergenza su uno *standard* minimo di garanzie e di diritti sociali fondamentali di inclusione, definiti a livello europeo. Il rafforzamento – già nell'ambito del processo di coordinamento aperto, ma, in ipotesi, anche attraverso strumenti di diversa natura e pur all'interno di un approccio più ampio – degli obiettivi di convergenza delineati dalle due raccomandazioni del 1992, potrebbe costituire una prima risposta a tale esigenza<sup>17</sup>.

## 2. Esclusione sociale: una questione europea

Il primo programma comunitario contro la povertà risale al 1975 ed è non casualmente legato al primo allargamento della Comunità europea e al nuovo ruolo assegnato alla politica di riequilibrio regionale e, in parte, allo stesso Fondo sociale<sup>18</sup>. Debolmente finanziato, esso accoglieva tuttavia una nozione ristretta e unidimensionale della povertà, tutta schiacciata sull'idea del possesso di risorse – pubbliche o private – così scarse da escludere individui o famiglie dall'accesso a uno stile di vita minimamente accettabile dentro lo stato membro di residenza<sup>19</sup>.

Per un significativo allargamento della nozione di povertà occorrerà attendere il secondo programma, approvato alla fine del 1984. Si fa strada già con questo un'idea multidimensionale della povertà, alla cui stregua essa non è più definita in termini, strettamente economici, di mera assenza di reddito, ma è concepita con più ampio riferimento all'esclusione da primarie risorse sociali, culturali, relazionali. Compare già allora sullo sfondo – con immediate implicazioni in termini di definizione di una nozione più ampia e complessa di povertà – il concetto

---

<sup>17</sup> V. sin d'ora, sulla stessa linea, Ferrera, Matsaganis e Sacchi 2002, 237-238.

<sup>18</sup> Vousden 2002, 60 ss., dimostra il ruolo determinante svolto dall'Irlanda nell'elaborazione e approvazione del piano.

<sup>19</sup> V. l'art. 1.2 della Decisione del Consiglio 75/458/CEE del 22 luglio 1975, in *GUCE*, 1975, L 199, 34.

di esclusione sociale: questo sarà tuttavia posto esplicitamente al centro della scena, e dello stesso vocabolario comunitario, solo col terzo programma (1990-1994), alla fine degli anni Ottanta<sup>20</sup>.

La apparizione e la progressiva affermazione del concetto di esclusione sociale nel dibattito europeo sono usualmente ricondotte alla penetrante influenza francese<sup>21</sup>.

In Francia, l'espressione "*exclusion social*" aveva iniziato a imporsi nel vocabolario politico dei primi anni Ottanta come naturale "prolungamento del concetto di nuova povertà"<sup>22</sup>, concetto forgiato nello stesso torno d'anni nel tentativo di situare all'interno d'un quadro analitico più appropriato le conseguenze della crisi iniziata nella seconda metà degli anni Settanta in termini di montante disoccupazione e di crescente precarizzazione delle condizioni di vita di fasce significativamente ampie, ancorché minoritarie, della popolazione<sup>23</sup>.

La novità del concetto risiede nella scoperta, o meglio nella definitiva acquisizione, del carattere pluricausale, multidimensionale, dinamico del fenomeno della povertà, e nel collegamento con l'idea che questa si definisca non solo e non tanto come assenza di risorse economiche, ma essenzialmente in termini di negazione dell'accesso alla pienezza della condizione di cittadinanza, a sua volta rappresentabile come una recisione del legame sociale, dovuta ad una "carenza di solidarietà sociale"<sup>24</sup>.

È evidente, quindi, nell'uso politico del concetto di esclusione sociale a livello comunitario – come ha sottolineato Ermanno Gorrieri – un tendenziale "*passaggio dalla chiave distributiva a quella relazionale*"<sup>25</sup>. Si tratta di un passaggio che – come è ovvio – non si svolge sul mero piano definitorio e concettuale, per superare la ristretta nozione economicistica di povertà come assenza (e, quindi, anche, come carente e iniqua

---

<sup>20</sup> V. Room 1995, 3; Berghman 1995, 16 ss.; Begg *et al.* 2001, 5; Begg e Berghman 2001, 314 ss.

<sup>21</sup> Ridimensiona, peraltro, la tesi di una lineare "francesizzazione" del dibattito comunitario sulla povertà, mettendo in evidenza anche la presenza di altre ascendenze politiche e culturali, Vousden 2002, 71 ss.

<sup>22</sup> Lamarque 1996, 3.

<sup>23</sup> Per una sintesi efficace delle origini del concetto, v. pure Vleminckx e Berghman 2001, 28, che ricordano come, benché già in uso dalla metà degli anni Sessanta dello scorso secolo per indicare essenzialmente quanti erano stati lasciati fuori dai benefici sociali della crescita e dello sviluppo economico, l'espressione "esclusione sociale" abbia stentato ad affermarsi in Francia ancora durante tutti gli anni Settanta. È ad ogni modo indubbio che il successo e la diffusione del concetto abbiano una chiara matrice comunitaria, per il ruolo decisivo giocato dalle istituzioni sopranazionali nella progressiva affermazione dello stesso nel corso degli anni Novanta.

<sup>24</sup> Vousden 2002, 71.

<sup>25</sup> Gorrieri 2002, 23 (il corsivo è nell'originale).



distribuzione) di reddito e di risorse economiche. Il passaggio contiene, in sé, anche indubbe implicazioni politiche<sup>26</sup>.

Occorre tuttavia evidenziare subito come la "chiave distributiva" – per quanto in certo modo superata, o meglio trascesa, da un concetto che richiede un approccio politico più ampio e integrato, adeguato alla natura dinamica, processuale e multidimensionale del fenomeno cui intende reagire<sup>27</sup> – non perda una sua precisa rilevanza all'interno del discorso politico comunitario.

Sono anzi gli sviluppi della politica comunitaria dei primi anni Novanta a confermare una perdurante – e, in questa fase, ancora prevalente – attenzione alla dimensione distributiva della lotta contro la povertà e l'esclusione sociale.

La Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori – solenne proclamazione politica del Consiglio europeo di Strasburgo del 1989 –, pur sensibilmente annacquata e drasticamente ridimensionata nella sua vana ambizione a porsi come catalogo generale dei diritti dei cittadini europei, non rinuncia del tutto ad un riferimento all'esclusione sociale.

Premesso – nel nono "considerando" – che, "in uno spirito di solidarietà, si deve combattere l'emarginazione sociale", la Carta dedica alle persone escluse dal mercato del lavoro una delle rare previsioni non strettamente articolate in relazione alla condizione professionale del soggetto destinatario delle sue deboli garanzie. E l'art. 10 si riferisce alle persone escluse dal mercato del lavoro, o perché non hanno potuto accedervi o perché non hanno potuto reinserirvisi, e che sono prive di mezzi di sostentamento, per conferire loro, significativamente, il diritto di "beneficiare di prestazioni e risorse sufficienti adeguate alla loro situazione personale".

Sarebbero state poco più tardi le raccomandazioni nn. 441 e 442 del 1992 – punto focale della politica della Commissione in tema di esclusione sociale nella prima metà degli anni Novanta – a sviluppare tali indicazioni della Carta del 1989, sulla scorta del relativo programma d'attuazione.

---

<sup>26</sup> Secondo Procacci 1996, 12-13, l'attenuazione dell'enfasi sulla dimensione distributiva – con il progressivo spostamento del *focus* su concetti come coinvolgimento e attivazione – avrebbe contribuito non poco al successo della nozione di esclusione sociale, per "la sua capacità di rimpiazzare quello di disuguaglianza". Per l'autrice, l'idea di "esclusione sociale lascia margini molto ristretti per politiche di stampo egualitario e suggerisce, piuttosto, che – salvo che per casi estremi – la disuguaglianza non costituisce più un problema". Cfr., sulla stessa linea di pensiero, le icastiche riflessioni critiche di Castel 1996, nonché – per un compendioso quadro del dibattito sociologico (soprattutto francese) sull'esclusione sociale – Paugam 1996.

<sup>27</sup> Cfr. Negri e Saraceno 1996, 11-12.

Le raccomandazioni del 1992 si segnalano anzitutto per il fatto di marcare il primo significativo momento di transito della politica sociale comunitaria verso l'uso di forme e metodi di regolazione sostanzialmente alternativi al modello tradizionale dell'armonizzazione, da tempo in crisi<sup>28</sup>.

Esse inaugurano una pur debole e ancora incerta strategia di convergenza *via soft law* verso obiettivi di massima, concordati dagli stati membri in termini ampi con insistito richiamo al principio di sussidiarietà. L'innovativa attenzione alla dimensione procedurale – con l'enfasi sullo scambio di informazioni e di *know how* sociale nazionale in vista della promozione di forme di apprendimento reciproco tra gli stati membri – porta a scorgervi deboli segnali premonitori di sviluppi che troveranno nel metodo del coordinamento aperto la loro espressione più matura<sup>29</sup>.

L'intento è quello di innescare processi di convergenza di carattere volontario verso obiettivi condivisi – quali, appunto, la lotta all'esclusione sociale e l'enucleazione di comuni principi generali in materia di risorse sufficienti –, senza incidere sulla piena libertà degli stati membri in ordine all'organizzazione, alle modalità operative e, soprattutto, alle forme di finanziamento utilizzabili.

E tuttavia, pur all'interno di un quadro così attento a non urtare sensibilità tanto diverse come quelle esibite nella delicatissima materia dai membri delle "quattro Europe sociali"<sup>30</sup>, le raccomandazioni dosano il *mix* di ricette "beveridgiane" e "bismarckiane"<sup>31</sup> suggerito ai legislatori europei in termini ancora capaci di esprimere principi sostantivi dotati di una qualche carica innovativa<sup>32</sup>.

In particolare, negli obiettivi consistenti nel garantire ad ogni individuo un livello di risorse conforme alla dignità umana e nell'assicurare a tutte le persone che risiedono legalmente nel territorio nazionale la possibilità di beneficiare dei sistemi di tutela della salute nonché dei meccanismi di promozione dell'inserimento sociale e, per quanti siano "idonei", di quelli di integrazione nel mercato del lavoro, le raccomandazioni (in specie, la n. 441) riescono a enunciare principi potenzialmente dotati di suggestioni innovatrici, in particolare per l'esperienza italiana.

La raccomandazione n. 441 – nel porre al centro il diritto fondamentale a un minimo di risorse conformi alla dignità umana – mette a nudo immediatamente una delle più significative divergenze del *welfare state*

---

<sup>28</sup> Per il necessario sviluppo, o meglio per la "contestualizzazione", di questa argomentazione, mi permetto di rinviare a Giubboni 2003a, 275.

<sup>29</sup> De la Porte, Pochet, Room 2001, 296, parlano di "*premature version of OMC*"; e v. in senso analogo Ferrera, Matsaganis, Sacchi 2002, 229, i quali vi intravedono un "*open method of coordination in embryonic form*".

<sup>30</sup> Ferrera 1998, 79 ss.

<sup>31</sup> Giubboni 1997, 118.

<sup>32</sup> Cfr. Chassard 2001, 282 ss.

italiano rispetto alla pur disomogenea "media" europea: l'assenza, appunto, di un sistema di reddito minimo garantito su base nazionale per i soggetti in disagiate condizione economiche e a rischio di esclusione sociale<sup>33</sup>.

Seppure con un linguaggio volutamente aperto e "permissivo", rispettoso della estrema diversificazione delle esperienze nazionali, le raccomandazioni del 1992 si iscrivono, dunque, ancora in una logica di *politica sociale* ed utilizzano, anzi, in maniera esplicita, la grammatica dei *diritti sociali fondamentali*, sia pure nelle forme, "miti" e "leggere", della *soft law*. Sebbene circondato dall'invito a farne un "*trampoline safety net*"<sup>34</sup>, lontano da derive di mera redistribuzione passiva e assistenzialistica del reddito, il riconoscimento del diritto sociale fondamentale a risorse minime conformi alla dignità umana si affaccia comunque nella raccomandazione n. 441 come "elemento cardine del modello sociale europeo"<sup>35</sup>, sottolineando, con ciò, la centralità della *dimensione distributiva* nella lotta contro l'esclusione sociale<sup>36</sup>.

Si tratta di un linguaggio, e di una dimensione, che – come meglio vedremo – riaffiorano continuamente<sup>37</sup>, o meglio conservano un preciso spazio all'interno del discorso comunitario in tema di esclusione sociale anche dopo che, ad Amsterdam, esso riceve finalmente la sua consacrazione formale nel testo del Trattato<sup>38</sup>, ma che a partire dalla metà degli anni Novanta devono misurarsi con un progressivo, deciso riorientamento delle politiche della Comunità in materia.

Stephen Vousden fissa convenzionalmente nel Consiglio europeo di Essen del 1994 l'avvio ufficiale di questo processo di riorientamento<sup>39</sup>, che porterà rapidamente al centro della scena – anche (e soprattutto) nella lotta contro l'esclusione sociale (e la disoccupazione) – il ruolo

---

<sup>33</sup> Lo sottolinea Vousden 2002, 93, estendendo l'osservazione anche ad altri stati "meridionali" della UE; nello stesso senso, Chassard 2001, 283, specie in riferimento al Portogallo.

<sup>34</sup> Commission of the European Communities 1994, 47.

<sup>35</sup> Altì 2003, 198.

<sup>36</sup> Cfr. pure Ferrera, Matsaganis, Sacchi 2002, 229.

<sup>37</sup> V. ad esempio le proposte formulate dal Comitato di esperti incaricati dalla Commissione nel 1996, nel bel mezzo della conferenza intergovernativa sfociata nella stipula del Trattato di Amsterdam. Commission of the European Communities 1996, 18, si pronunciava per l'immediato inserimento nei trattati – accanto ad altri diritti sociali direttamente azionabili – del "principio secondo cui ciascuno stato membro deve istituire un reddito minimo per coloro che non riescono ad accedere ad un lavoro retribuito o non hanno altre fonti di reddito" (v. più diffusamente Giubboni 1997, 81-82). L'art. 34 della Carta di Nizza – come si dirà meglio nel prosieguo – non è lontano dallo spirito di quella proposta.

<sup>38</sup> Il Trattato di Amsterdam ha per la prima volta posto la lotta all'esclusione sociale tra gli obiettivi primari dell'azione della UE. Sull'importanza di tale "passo istituzionale", v. ad es. Vleminckx, Berghman 2001, 29.

<sup>39</sup> Vousden 2002, 103 ss.

determinante delle *politiche (attive) del lavoro*<sup>40</sup>, in luogo (o prima) dei tradizionali strumenti (redistributivi) di intervento sociale.

Riducendo non poco la complessità del discorso strategico enunciato nel *Libro bianco* di Delors, le "priorità di Essen" tracciano un percorso di intervento degli stati membri centrato sulla incentivazione all'ingresso, o al reingresso, nel mercato del lavoro di quanti ne restano esclusi, con l'obiettivo di aumentare l'intensità occupazionale della (debole) crescita economica europea, incidendo, in primo luogo, sulle sacche – intollerabilmente alte<sup>41</sup> – di disoccupazione di lunga durata. Gli indirizzi elaborati a Essen puntano su una maggiore dose di flessibilità nella regolazione del mercato del lavoro<sup>42</sup> e su un *mix* di interventi che privilegia nettamente le politiche dal lato dell'offerta<sup>43</sup>, in sintonia con il comune sforzo di convergenza intorno ai parametri di Maastricht compiuto dagli stati membri.

Si afferma già lì l'idea che il primo e fondamentale terreno di lotta contro l'esclusione sociale è la *politica del lavoro* e che il miglior antidoto all'emarginazione e alla povertà è costituito dall'*integrazione del soggetto nel mercato del lavoro*.

È un'idea che costituirà d'ora innanzi un (o forse il) *Leitmotiv* degli orientamenti elaborati a livello comunitario in materia di esclusione sociale. Tali orientamenti cominciano anzi non a caso a trovare il loro principale e più naturale luogo di elaborazione all'interno del processo di coordinamento delle politiche nazionali dell'occupazione, processo con il quale – anche dopo che sarà stato avviato – quello specificamente e autonomamente dedicato all'inclusione sociale manterrà strettissimi collegamenti funzionali, tanto nei suoi svolgimenti comunitari quanto nelle sue articolazioni nazionali.

Al riorientamento degli obiettivi e degli indirizzi di *policy* segue quindi presto una forte innovazione negli strumenti e nei metodi di integrazione impiegati dalla Comunità e dagli stati membri per perseguirli. La strategia europea per l'occupazione – delineata *in nuce* a Essen ma ufficialmente

---

<sup>40</sup> Cfr. Freedland 1996; Ashiagbor 2001.

<sup>41</sup> Specie se raffrontate con quelle del modello "concorrente", offerto, immancabilmente, dagli Stati Uniti d'America. Per una suggestiva analisi critica della "imposizione" degli USA come termine privilegiato di confronto e come esempio (positivo) di *performance* economica e occupazionale nel dibattito politico-economico europeo degli anni Novanta, cfr. Ashiagbor 2002, 63 ss.

<sup>42</sup> Uno dei punti più significativi in tal senso è l'invito – che sarebbe diventato una costante degli orientamenti comunitari (non solo) sull'occupazione – a spostare gli interventi sul mercato del lavoro dalle misure passive a quelle attive.

<sup>43</sup> Il *mix* di politiche immaginato dal *Libro bianco* su *Crescita, competitività, occupazione* è, invece, decisamente più ampio, e contiene anche un programma di forti investimenti pubblici sulle infrastrutture e sulle reti europee.

inaugurata col vertice straordinario di Lussemburgo del 1997, con un'inedita applicazione "anticipata" del nuovo Titolo VIII del TCE<sup>44</sup> – segna, infatti, una rilevante discontinuità anche sul piano dei metodi e delle tecniche di integrazione in materia sociale, discontinuità destinata a ripercuotersi – qualche tempo dopo – sullo stesso specifico versante della lotta contro l'esclusione<sup>45</sup>.

Variante (debole) della tecnica del coordinamento già in atto per le politiche economiche, la strategia per l'occupazione trasla l'azione del livello di governo comunitario dal piano regolativo, sia pure "soft", a quello dello stimolo all'innovazione politica. La complessa procedura multilivello, che si rinnova ricorsivamente di anno in anno ai sensi dell'art. 125 e seguenti del TCE, è essenzialmente pensata come veicolo di apprendimento reciproco e di diffusione delle migliori prassi, come strumento di *policy learning* e di *policy transfer*<sup>46</sup>, nel quale gli stati membri considerano l'occupazione una questione di interesse comune pur senza cedere competenze regolative alle istituzioni sovranazionali.

La *governance* comunitaria mediante linee guida, anche quando si fa più esigente e si perfeziona con l'uso del *benchmarking* e di sempre più puntuali indicatori qualitativi e quantitativi, si colloca in una dimensione post-regolativa<sup>47</sup> e lascia spazi comunque vasti al libero esercizio della "sovranità sociale" degli stati membri<sup>48</sup>, incoraggiando, anzi, costantemente la differenziazione delle soluzioni nazionali in aderenza alla specificità delle rispettive situazioni di partenza.

Quando, nel marzo del 2000, si celebra il Consiglio europeo di Lisbona – da molti considerato un punto di svolta nella storia recente dell'integrazione sociale europea<sup>49</sup> – il discorso comunitario sull'esclusione conosce oramai un significativo processo di stratificazione, nel quale si intrecciano, ed entrano talvolta in tensione, (almeno)<sup>50</sup> le due componenti principali sin qui sommariamente tratteggiate<sup>51</sup>: da un lato, quella che si rifà alla strategia delle convergenze, e che resta essenzialmente interna

<sup>44</sup> V. Sciarra 2000, 166.

<sup>45</sup> Rinvio, anche per più ampi riferimenti all'abbondante letteratura in argomento, a Giubboni 2003a, 153 ss.

<sup>46</sup> Barbera 2000, 153 ss.

<sup>47</sup> V., tra gli altri, de la Porte, Pochet, Room 2001, 302.

<sup>48</sup> Ferrera 2000.

<sup>49</sup> Per valutazioni di segno diverso, v. Barbera 2000, 144 ss., e Ashiagbor 2002, 183 ss.

<sup>50</sup> Il panorama apparirebbe in realtà molto più complesso di quanto non emerga da queste schematiche considerazioni, ove si tenesse conto – come qui non è possibile fare – di altri versanti meno esplorati, anche perché più "nascosti", dell'intervento comunitario in materia di esclusione sociale. Vousden 2002, 255 ss., offre ad esempio un'analisi non convenzionale dei rapporti tra lotta all'esclusione sociale e diritto comunitario della concorrenza.

<sup>51</sup> Cfr. anche Commission EC 1999 (l'importanza di tale comunicazione della Commissione è sottolineata da Ferrera, Matsaganis, Sacchi 2002, 229-230).

alla sfera della politica e dei diritti sociali; dall'altro, quella che transita attraverso la strategia dell'occupazione o che è ne comunque attratta, sia perché tende a risolversi nella politica del lavoro, sia perché mira ad acquisire i relativi metodi di integrazione.

Nelle conclusioni del Consiglio di Lisbona queste due dimensioni del discorso comunitario convivono e cercano in qualche modo una sintesi dialettica nell'estensione del metodo del coordinamento aperto ad un nuovo "processo di inclusione sociale", che affianchi e completi quello avviato a Lussemburgo in materia d'occupazione.

Questa duplice e compromissoria ispirazione del Consiglio di Lisbona – in cui "per la prima volta dopo l'introduzione del Capitolo sull'occupazione si consuma un tentativo esplicito di integrare pienamente fra loro politiche del lavoro, riforma economica e coesione sociale"<sup>52</sup> – è già chiaramente avvertibile nella comunicazione con cui la Commissione anticipa le linee di fondo dell'agenda sull'esclusione sociale, poi recepita nelle conclusioni della Presidenza<sup>53</sup>.

Nella comunicazione pubblicata in vista del Consiglio di Lisbona, la Commissione<sup>54</sup> fonda l'ambizioso impegno dell'Unione di promuovere un'economia e una società al contempo dinamiche, competitive e solidali, tanto sulla modernizzazione dei sistemi di protezione sociale, rafforzando l'approccio attivo e promuovendo la partecipazione al mercato del lavoro<sup>55</sup>, quanto sul miglioramento dell'assistenza alle persone emarginate o a rischio<sup>56</sup>. La raccomandazione 92/441/CEE viene in particolare considerata un essenziale "punto di partenza per ulteriori sviluppi"<sup>57</sup> che, inserendosi all'interno di un approccio politico globale e coordinato, orientino i processi di redistribuzione della ricchezza verso l'obiettivo di "massimizzare le possibilità di piena partecipazione e qualità della vita di tutti"<sup>58</sup>. La Commissione si spinge al riguardo sino a prefigurare l'opportunità di rafforzare i principi contenuti nella raccomandazione n. 441, adottando ai sensi dell'art. 137 del TCE – come riformulato dal Trattato di Amsterdam – prescrizioni minime dirette a

---

<sup>52</sup> Ashiagbor 2002, 183.

<sup>53</sup> Di cui v., in particolare, i punti 32 e 37. La strategia delineata a Lisbona sarà concretamente implementata a partire dal successivo Consiglio europeo di S. Maria de Feira (per un efficace riepilogo delle principali tappe sino a Nizza, v. Ales 2003, 13 ss. del dattiloscritto).

<sup>54</sup> Commissione delle Comunità europee 2000.

<sup>55</sup> Ivi, 13.

<sup>56</sup> Ivi, 4.

<sup>57</sup> Ivi, 11.

<sup>58</sup> Ivi, 8.

incentivare "il reinserimento nel mondo del lavoro delle persone che beneficiano di un regime di reddito minimo"<sup>59</sup>.

Il piano della "attivazione" – della promozione di uno "stato sociale attivo e dinamico"<sup>60</sup> e di una corrispondente cittadinanza "attiva" – e quello della "redistribuzione" – pur ripensata all'interno di una strategia di modernizzazione della protezione sociale – si mantengono comunque in costante equilibrio dialettico nell'ambito del processo di coordinamento aperto in materia di esclusione sociale, così come avviato sulla base delle conclusioni di Lisbona e ormai giunto al compimento del suo primo ciclo biennale.

Se ne trova conferma precisa nel primo *Rapporto congiunto* sull'inclusione sociale<sup>61</sup>. Il *Rapporto* si ispira a una visione globale, "olistica"<sup>62</sup>, della lotta contro l'esclusione sociale, che intende abbracciare, coordinare e integrare tra loro l'insieme degli strumenti politici e delle leve di politica pubblica disponibili a livello sovranazionale, nazionale e locale.

Al metodo del coordinamento aperto è affidato il compito di favorire l'interazione positiva e dinamica tra politiche economiche, sociali e del lavoro, assicurando la mobilitazione di tutti gli attori – pubblici e privati – in vista dell'obiettivo strategico di una società inclusiva e solidale. Se la via maestra della lotta contro l'esclusione resta l'integrazione nel mercato del lavoro, il *Rapporto* sottolinea il ruolo essenziale giocato dai sistemi di protezione sociale nel sollievo dal bisogno (specie estremo), attraverso la erogazione di servizi e la redistribuzione delle risorse monetarie.

In realtà, tra i due momenti non c'è, o non dovrebbe esserci, contraddizione; nell'ambizioso disegno del *Rapporto*, essi, infatti, si completano l'uno con l'altro in vista del perseguimento dell'essenziale obiettivo di garantire che i principali meccanismi di redistribuzione delle *chances* di vita e delle risorse (il mercato del lavoro, il sistema fiscale, il sistema di protezione sociale, quello sanitario e dell'istruzione, la politica della casa, ecc.) diventino sufficientemente aperti e "universali" onde rispondere ai bisogni degli individui più vulnerabili di fronte al rischio della povertà e dell'esclusione sociale, consentendo a tutti il godimento dei diritti fondamentali di cittadinanza<sup>63</sup>.

---

<sup>59</sup> Ivi, 15.

<sup>60</sup> Così, espressamente, il punto 24 delle conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Lisbona del 23 e 24 marzo 2000.

<sup>61</sup> V. Commission européenne 2001.

<sup>62</sup> Ivi, 74, ove un "decalogo" di principi chiave delle politiche pubbliche dirette a favorire l'inclusione (tra questi, oltre appunto all'approccio globale, la sussidiarietà, la partecipazione, la solidarietà e il partenariato, la trasparenza, l'efficacia).

<sup>63</sup> Ivi, 11 e 27.

Questo primo, sommario quadro dell'evoluzione del discorso comunitario sulla esclusione sociale – destinato comunque a essere ripreso e approfondito più avanti – offre elementi di analisi sufficienti per rivolgere ora l'attenzione ai modi in cui esso è stato recepito e rielaborato nell'ordinamento nazionale, in particolare nell'ambito della sofferta opera di riforma del sistema assistenziale, quale elemento cardine di una politica *esplicita* contro povertà ed esclusione in Italia.

### **3. La lotta alla povertà e all'esclusione sociale in Italia: i *deficit* storici del sistema previdenziale e assistenziale nazionale**

“In Italia – potevano scrivere solo pochi anni fa Nicola Negri e Chiara Saraceno – non esiste una vera e propria politica contro queste forme di esclusione e la connessa povertà, se per politica si intende un insieme di strumenti integrato e esplicitamente rivolto a questo obiettivo”<sup>64</sup>. Esisteva ovviamente – frammentata e dispersa in una congerie di misure scoordinate – una “*politica implicita*”<sup>65</sup>, di cui risultava difficile individuare un filo conduttore anche solo restando dentro i confini del farraginoso sistema previdenziale e assistenziale, ovvero limitando il raggio d'osservazione al sistema costituzionalmente deputato al sollievo del bisogno sociale *in primis* attraverso “l'erogazione di prestazioni economiche a tutela e garanzia del reddito”<sup>66</sup>.

I due autori individuavano in primo luogo, e giustamente, nell'assenza di uno schema universale di “minimo vitale”<sup>67</sup>, garantito su base nazionale e analogo a misure esistenti nella maggior parte dei paesi membri della UE, il principale sintomo, e la più importante conseguenza, della carenza di una politica esplicita e organica contro la povertà economica e l'esclusione sociale in Italia.

L'assenza di un tale schema – ovvero il fatto che “il bisogno economico puro di per sé non dà titolo a una adeguata protezione, e ancora meno a una protezione individuale”<sup>68</sup> – costituisce in effetti la chiave di lettura probabilmente più appropriata per una ricostruzione dei tratti storicamente caratterizzanti del sistema italiano di sicurezza sociale e, quindi, per un'analisi dell'impatto delle politiche comunitarie contro l'esclusione. Si è invero già anticipato, e si avrà modo di sottolinearlo ancora, come l'introduzione – sia pure in via parziale e sperimentale – del

---

<sup>64</sup> Negri e Saraceno 1996, 12.

<sup>65</sup> *Ibid.* (corsivo degli autori).

<sup>66</sup> Lagala 2002, 366.

<sup>67</sup> Negri e Saraceno 1996, 12.

<sup>68</sup> *Ivi*, 57.



reddito minimo di inserimento, e cioè di un embrione di rete universalistica di garanzia (attiva) del reddito, debba essere considerata come una delle più significative innovazioni istituzionali e di *policy* avvenute in Italia con *esplicito* e *diretto* riferimento agli indirizzi *europei* in materia di lotta all'esclusione sociale.

Il sistema italiano di sicurezza sociale condivide, in effetti, con altri regimi europei di *welfare* "occupazionale"<sup>69</sup>, il fondamentale orientamento a privilegiare – nell'organizzazione dei meccanismi e delle forme di tutela – lo stato di bisogno che sia ancorato, in positivo o in negativo, alla partecipazione del soggetto al mercato del lavoro. L'ingresso e la permanenza nel mercato del lavoro – prima di tutto nel lavoro subordinato a tempo pieno e "stabile"<sup>70</sup> – costituiscono, storicamente, la fondamentale chiave di accesso al sistema italiano di sicurezza sociale, che tendenzialmente non offre tutela – o garantisce comunque una tutela minore o residuale – al bisogno che non risulti qualificato in relazione allo *status* occupazionale del soggetto.

Una "pervasiva concezione "economicistica" dell'intervento sociale" tende tuttavia a ridurre "i problemi di sopravvivenza a quello di garantire una disponibilità di reddito da lavoro a tempo indeterminato"<sup>71</sup>. I principali interventi di sostegno al reddito, più direttamente rilevanti nella riduzione della povertà, sono costituiti da misure di tipo previdenziale, che presuppongono uno *status* professionale e, di norma, una carriera lavorativa e assicurativa del beneficiario<sup>72</sup>. Mentre la copertura assistenziale nazionale è debole e parcellizzata, ed essa stessa essenzialmente centrata su prestazioni di tipo pensionistico (per la vecchiaia o l'invalidità grave dei cittadini privi di mezzi economici)<sup>73</sup>, con uno scarsissimo peso dei servizi alla persona.

<sup>69</sup> Cfr. Ferrera 1993, 86 ss., che colloca l'Italia tra i sistemi occupazionali "misti" in considerazione della organizzazione su base universalistica del servizio sanitario nazionale, dopo la riforma del 1978.

<sup>70</sup> Per un approfondimento di questa osservazione – che qui posso poco più che enunciare – rinvio a Giubboni 2002, 430 ss.

<sup>71</sup> Negri e Saraceno 1996, 17.

<sup>72</sup> Le integrazioni al minimo delle pensioni, i trattamenti di invalidità erogati nell'ambito dell'assicurazione generale (o di regimi speciali), gli assegni al nucleo familiare (e familiari, quanto alle categorie di lavoratori autonomi che ne beneficiano tuttora in via residuale), sono – dal punto di vista delle condizioni di accesso alla tutela – tutte prestazioni di natura previdenziale, anche se finiscono spesso per caricarsi di inevitabili (quanto improprie) funzioni assistenziali (cfr., di recente e per tutti, Lagala 2001, spec. 99 ss., nonché Id. 2002, 368 ss.). Lo stesso sistema di tutela per la disoccupazione ha, in Italia, un'impronta fondamentalmente assicurativo-previdenziale (cfr. Cinelli 1982; Liso 1995; Giubboni 1998), e difetta, comunque, di uno schema assistenziale per i disoccupati di lungo periodo (v., ultimamente, l'analisi critica di Balletti 2002, 385 ss.).

<sup>73</sup> La pensione sociale (e ora l'assegno, dopo la l. n. 335 del 1995) è – se si esclude il reddito minimo di inserimento, sperimentalmente introdotto nel 1998 – l'unica prestazione

In Italia, l'orientamento "economicistico" di fondo, in qualche modo connaturato all'impostazione occupazionale dello stato sociale, risulta, perciò, particolarmente assorbente e condizionante, in quanto si associa ad una storica situazione di fragilità e debolezza della rete assistenziale pubblica<sup>74</sup>.

Si tratta di una debolezza e di una marginalità che si lasciano innanzitutto misurare in termini semplicemente "quantitativi", per la storica esiguità delle risorse finanziarie complessivamente destinate all'assistenza sociale in Italia. È la semplice osservazione della struttura della spesa sociale italiana a dare infatti la più immediata e convincente rappresentazione del carattere storicamente "residuale [di] tutti i problemi redistributivi di tipo assistenziale"<sup>75</sup>, rispetto al peso assolutamente preponderante della previdenza (pensionistica)<sup>76</sup>.

È ben noto come, in prospettiva comparata, la struttura interna della spesa sociale italiana – quale progressivamente consolidatasi a partire dal secondo dopoguerra – risulti "caratterizzata da alcune vistose anomalie"<sup>77</sup> rispetto alla "media" europea.

Da un lato, essa si concentra, in maniera appunto marcatamente sproporzionata rispetto al dato medio comunitario, sulla tutela del rischio "vecchiaia", dedicando alla protezione dei rischi relativi a "disoccupazione/formazione", "famiglia/maternità", "abitazione", e in genere ai rischi emergenti connessi alle nuove situazioni di povertà ed esclusione, una quota di risorse "di gran lunga più bassa che altrove in Europa"<sup>78</sup>. Spicca, in questo quadro, oltre alla rilevata assenza di uno schema di reddito minimo per i soggetti totalmente sprovvisti di mezzi, la esiguità della tutela sociale della famiglia, in termini tanto di trasferimenti monetari, quanto di servizi.

D'altro lato, il comparto previdenziale – sul quale finiscono per essere scaricate anche funzioni di natura prettamente assistenziale, con commistioni che tolgono trasparenza, efficacia e soprattutto equità ai processi distributivi<sup>79</sup> – assorbe la quasi totalità delle risorse, con fortissime differenziazioni interne tra le categorie di beneficiari, secondo

---

universalistica di cittadinanza. Essa è rivolta, però, ai soli cittadini ultrasessantacinquenni sprovvisti di reddito, configurandosi come pensione assistenziale di vecchiaia: v. Cinelli 2001, 475 ss.

<sup>74</sup> V., per tutti, Fargion 1997, spec. al cap. II.

<sup>75</sup> Negri e Saraceno 1996, 17.

<sup>76</sup> Dati aggiornati ed elaborati in chiave comparata sono reperibili – da ultimo – in Boeri e Perotti 2002, di cui v. soprattutto il cap. I.

<sup>77</sup> Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale 1997 (di seguito indicata come Commissione Onofri), 5.

<sup>78</sup> Ivi, 6, per più puntuali indicazioni.

<sup>79</sup> Per tutti, Paci 1996, spec. 57-58.

una logica di mercato "categorialismo" e "particolarismo". Ciò che spiega bene le modeste capacità redistributive del sistema di protezione sociale italiano, che "è tra quelli che meno contribuiscono a ridurre le disuguaglianze in Europa non solo perché è largamente incentrato sulle pensioni, ma anche perché le risorse "lasciate libere" dalle prestazioni pensionistiche vengono male utilizzate"<sup>80</sup>.

La fragilità della rete assistenziale italiana – e in particolare l'endemica debolezza della risposta ai rischi di povertà ed esclusione offerta dal sistema pubblico – si lasciano quindi facilmente cogliere anche sotto un profilo "qualitativo", attinente alla conformazione istituzionale del sistema stesso.

È già emerso il dato della forte frammentazione e segmentazione interna del sistema, pressoché carente – a dispetto delle indicazioni costituzionali (o almeno di una certa lettura delle stesse)<sup>81</sup> – di una adeguata struttura di garanzie di base di carattere universalistico. Si tratta di una frammentazione che, molto forte nell'ambito della previdenza, attraversa lo stesso sistema delle prestazioni assistenziali, in cui pure – come dimostra paradigmaticamente l'esempio della tutela per l'invalidità civile<sup>82</sup> – si tende a ripartire i beneficiari in categorie più o meno differenziate e nettamente definite.

Nella misura in cui l'onere principale dell'assistenza finisce per essere sostenuto in via informale dalla famiglia, essenziale *welfare provider* assieme al mondo del privato-sociale, il sistema presenta, inoltre, in termini comparati, un basso grado di istituzionalizzazione. Nel suo complesso, si può dire che l'intervento assistenziale italiano sia "stato sviluppato come rigorosamente sussidiario rispetto all'organizzazione familiare e comunitaria"<sup>83</sup>. L'"accentuato "familismo"<sup>84</sup> del modello assistenziale italiano, unitamente ai tratti fortemente categoriali di cui s'è detto, concorre dunque a determinarne (e spiegarne) lo scarso sviluppo finanziario, la frammentazione, l'informalità e, appunto, la bassa istituzionalizzazione.

L'attesa per una legge quadro sull'assistenza – ritenuta indispensabile almeno a far tempo dal primo decentramento amministrativo del 1972<sup>85</sup> – si è rivestita di un'ansia "di tipo quasi millenaristico"<sup>86</sup>, e già solo per questo la l. n. 328 del 2000 ha potuto essere generalmente salutata

<sup>80</sup> Boeri e Perotti 2002, 23-24.

<sup>81</sup> Doveroso il richiamo a Persiani 1979.

<sup>82</sup> Cfr. Nicolini 2002.

<sup>83</sup> Mingione 1999, 17.

<sup>84</sup> Ivi, 10. In tema, cfr. soprattutto Saraceno 1998.

<sup>85</sup> Finocchi Ghersi 2001, 9.

<sup>86</sup> Brienza 2002, 22.

come un fatto storico. Prima di questo evento – che segna per il fatto stesso di essersi finalmente compiuto un indubitabile punto di svolta – l'unico riferimento normativo generale del sistema assistenziale italiano è stato costituito – assieme ai provvedimenti di decentramento regionale succedutisi nel tempo – dalla “legge Crispi” del 1890<sup>87</sup>.

L'assenza di una cornice regolativa nazionale ha acuito, d'altra parte, le tendenze alla differenziazione (e all'aumento degli squilibri di carattere) territoriale, al punto che la Commissione Onofri poteva criticamente rilevare – all'esito di una disincantata ricostruzione della disorganica “geografia della cittadinanza sociale” italiana<sup>88</sup> – come fosse “già in atto, nel campo dell'assistenza, un federalismo senza principi”<sup>89</sup>.

Dall'analisi della legislazione regionale e degli assetti amministrativi locali emerge infatti una estrema frammentazione degli schemi di intervento contro la povertà e l'esclusione sociale<sup>90</sup>, nella quale l'attribuzione di situazioni giuridiche differenziate<sup>91</sup> a parità di condizioni di bisogno dipende essenzialmente dal notevole dislivello delle risorse finanziarie disponibili. E spesso la differenziazione non corre solo lungo il confine tra le regioni (quelle del Centro-Nord e quelle del Sud, ove è concentrata la maggior parte della povertà italiana), ma attraversa lo stesso ambito regionale e – dove mancano strumenti regolativi di carattere generale e “permanente” – quello dei grandi comuni e delle città metropolitane<sup>92</sup>.

Il quadro del sistema di sicurezza sociale, così rapidamente abbozzato, dà allora conto dei principali limiti di quella politica *implicita* contro povertà e esclusione che connota, storicamente, il *welfare* italiano.

Il sistema da un lato è pletorico, perché frammentato e proteso a concentrare (e sovrapporre) le tutele a favore di determinate categorie (soprattutto gli anziani). Dall'altro, e simmetricamente, è lacunoso, perché lascia prive di protezione ampie fasce di popolazione particolarmente esposte al rischio di esclusione (esemplare il caso delle

---

<sup>87</sup> V., per tutti, De Siervo 1987 e, da ultimo, Croci 2001, 3 ss.

<sup>88</sup> Per riprendere il titolo del libro della Fargion 1997.

<sup>89</sup> Commissione Onofri 1997, 36 dell'allegato al documento di base n. 3, *L'istituto del minimo vitale: esperienze e proposte di riforma*, a cura di P. Bosi, M. Ferrera e C. Saraceno.

<sup>90</sup> Cfr. Kazepov 1995.

<sup>91</sup> Situazioni giuridiche che assai raramente – e invero pressoché mai – riescono a dar luogo a ipotesi di diritto soggettivo in senso tecnico, essendo di norma le prestazioni (e in specie il minimo vitale) subordinate vuoi a valutazioni di carattere discrezionale dell'amministrazione locale, vuoi, comunque, alle effettive disponibilità di bilancio dell'ente.

<sup>92</sup> V. Kazepov 1995, 129, per l'esempio di Roma. La categorizzazione dei beneficiari dell'intervento assistenziale a livello locale non è del resto meno accentuata di quella stabilita dal legislatore nazionale. Anche in tal caso tende a essere privilegiato lo stato di bisogno qualificato dalla condizione soggettiva del beneficiario.

famiglie numerose, con un solo adulto occupato)<sup>93</sup> e non copre il bisogno derivante dalla mancanza di reddito in quanto tale.

Ed è esattamente da questa amara diagnosi<sup>94</sup>, che la Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale – nominata dal governo Prodi a breve distanza dal suo insediamento – muoverà per formulare, nel febbraio 1997, le sue proposte di profonda riforma istituzionale del *welfare state* italiano.

#### **4. Verso una politica “esplicita” contro la povertà e l’esclusione sociale: dalle proposte della Commissione Onofri alla legge quadro n. 328 del 2000.**

Quello realizzato dalla Commissione Onofri può essere retrospettivamente considerato come uno dei più maturi e compiuti sforzi progettuali rivolti ad un’organica riforma del *welfare* italiano e alla costruzione, al suo interno, d’una coerente e razionale politica *esplicita* contro la povertà e l’esclusione sociale<sup>95</sup>.

Il progetto di riforma ha una chiara e dichiarata matrice europea, visibile soprattutto nelle proposte relative alla politica contro la povertà e l’esclusione, che occupano la parte centrale del lavoro della Commissione<sup>96</sup>. Qui l’influenza comunitaria assume un rilievo diretto ed esplicito soprattutto nella proposta di istituzione di uno schema di reddito minimo dal forte profilo attivo, secondo linee che si ispirano immediatamente alla raccomandazione del 1992 e al confronto con le principali esperienze europee<sup>97</sup>; ma è più in generale l’intero impianto concettuale della *Relazione finale* a risentire delle suggestioni del discorso comunitario, in tutta la loro crescente complessità<sup>98</sup>.

La filosofia dell’“universalismo selettivo” – che è alla base delle proposte della Commissione<sup>99</sup> – lega la radicale riforma degli

<sup>93</sup> V. Boeri e Perotti 2002, 44 e 51.

<sup>94</sup> Cfr. il già citato *Allegato al documento di base n. 3 della Relazione* della Commissione Onofri, spec. 3.

<sup>95</sup> Come giustamente osservato da Ferrera e Gualmini 1999, 111, era dai progetti di riforma elaborati dal CNEL nei primi anni Sessanta che non veniva disegnato “un organico progetto di cambiamento” dalle ambizioni e dal respiro (europeo) di quello ideato dalla Commissione Onofri.

<sup>96</sup> Con esse, la *Relazione finale* fa proprie e sviluppa analisi e proposte formulate dalla Commissione di indagine sulla povertà (più tardi sulla emarginazione e, quindi, sull’esclusione sociale), operante in Italia dal 1984 ed essa stessa molto attiva nella europeizzazione della politica italiana nel settore; v. Gorrieri 2002, 21-23.

<sup>97</sup> V. Altì 2003, 211.

<sup>98</sup> Cfr. Ferrera e Gualmini 1999, 111 ss.

<sup>99</sup> “La riforma deve ispirarsi a una scelta equilibrata tra universalismo, quanto ai beneficiari, e selettività, nell’erogazione delle prestazioni: ridefinire i bisogni e i destinatari degli interventi rivolti alla cittadinanza in genere (non solo anziani, ma anche altre figure sociali);

ammortizzatori sociali, da integrare con un sistema efficiente di servizi *reali* per l'impiego, fondato sulla cooperazione tra pubblico e privato, alla introduzione di uno schema di reddito minimo garantito, a sua volta disegnato in termini "attivi" e "inclusivi"<sup>100</sup>. Sono questi i passaggi indispensabili di una riforma che punta alla costruzione di una rete universale ed efficiente di sicurezza attiva, nell'ottica di una complessiva opera di riequilibrio della struttura interna della spesa sociale italiana e di un graduale ma deciso travaso di risorse dalla previdenza pensionistica (pubblica) al settore della assistenza e dei servizi alle persone e alle famiglie.

La riforma degli ammortizzatori sociali prevede la loro complessiva riarticolazione su un sistema a tre livelli, con una sfera di applicazione generalizzata all'intero universo del lavoro subordinato (ma che non pare escludere, in prospettiva, anche più ampie tipologie di lavoro "coordinato" economicamente dipendente) e con una parificazione delle forme di tutela (a parità di condizioni di bisogno), che ne superi le insostenibili iniquità.

Il terzo livello degli ammortizzatori sociali<sup>101</sup> si collega in particolare direttamente alla ridefinizione dell'area della prestazioni assistenziali, nella misura in cui deve fornire sicurezza (attiva) nei casi di disoccupazione di lunga durata quando la copertura assicurativa non sia (più) disponibile<sup>102</sup>.

La sottolineatura della necessità di "una adeguata combinazione di diritti e responsabilità individuali"<sup>103</sup> – ben presente in tutti i principali passaggi propositivi del documento – si mantiene lontana da una logica di *workfare*<sup>104</sup> e risponde, piuttosto, a esigenze di equità distributiva e di rafforzamento dei connotati solidaristici dello stato sociale italiano.

Ciò appare evidente anche nella proposta della istituzione di quello schema di reddito minimo in cui la Commissione individua uno dei momenti centrali per favorire una maggiore convergenza del *welfare*

non solo sussidi monetari, ma sostegni mirati ai bisogni e alle funzioni di cura che emergono nel ciclo di vita); sostenere radicalmente un approccio che destini sempre più i trasferimenti dello stato ai servizi erogati a livello locale; valorizzare le funzioni di orientamento e programmazione e scelte gestionali svolte a livello locale nell'ambito di un quadro legislativo di indirizzo nazionale" (Commissione Onofri, 20-21).

<sup>100</sup> Sul collegamento "sistemico" tra riforma degli ammortizzatori sociali e introduzione di strumenti generali di contrasto della povertà, v. Finocchi Ghersi 2001, 17 e 42.

<sup>101</sup> I primi due livelli riguardano, rispettivamente, l'integrazione al reddito nel caso di sospensione temporanea con conservazione del rapporto di lavoro (sull'attuale modello della cassa integrazione guadagni ordinaria), ed il trattamento di disoccupazione – rafforzato, esteso e generalizzato – rivolto ai lavoratori che perdono una precedente occupazione.

<sup>102</sup> Commissione Onofri, 17 (e, più in dettaglio, il *Documento di base n. 2*, dedicato alle *Politiche del lavoro* e curato da G. Geroldi e M. Paci, spec. 7 ss.).

<sup>103</sup> Ivi, 11.

<sup>104</sup> Barbier 1998.

italiano rispetto agli indirizzi europei<sup>105</sup>, dotando l'ordinamento di sicurezza sociale di uno strumento indispensabile per contrastare l'esclusione e in particolare per raggiungere i poveri senza lavoro.

L'introduzione di un "minimo vitale" definito e finanziato a livello nazionale, ma gestito localmente in stretta integrazione col sistema, pure decentrato, delle politiche attive del lavoro, avrebbe dovuto rappresentare il basilare strumento di redistribuzione monetaria per le fasce più deboli della società, superando uno dei maggiori *deficit* di protezione del *welfare* italiano. L'istituto avrebbe dovuto reintegrare solo in parte la distanza tra le risorse del soggetto, valutate tenendo conto di quelle del nucleo familiare, e la soglia di povertà; nello stesso tempo, avrebbe dovuto mirare esplicitamente all'inserimento nel modo del lavoro dei beneficiari o alla attivazione di percorsi di inclusione sociale e di recupero dell'autonomia. La soppressione della pletorica congerie di prestazioni categoriali, previdenziali e/o assistenziali, previste dal vigente ordinamento<sup>106</sup>, avrebbe fornito la maggior parte delle risorse necessarie al finanziamento dell'istituto come anche a un deciso riorientamento della spesa per l'assistenza verso i servizi a persone e famiglie in difficoltà<sup>107</sup>.

La linea dell'universalismo selettivo improntava pure la proposta – per vero elaborata con un eccesso di zelo organizzativo<sup>108</sup> – di introdurre un indicatore omogeneo e trasparente ai fini della valutazione della situazione economica (e di bisogno) dei beneficiari delle prestazioni (trasferimenti monetari e servizi), ovviando anche qui alla patologica diversificazione dei criteri in uso (nazionalmente e localmente) e alle iniquità distributive dagli stessi amplificate. E analoga considerazione va ripetuta per la proposta d'un assegno per i figli, rivolto – oltre che a lavoratori dipendenti e pensionati – anche a lavoratori autonomi e inoccupati al di sotto di una determinata soglia di reddito<sup>109</sup>.

È sì troppo noto come l'ampiezza dello sforzo riformatore immaginato dalla Commissione Onofri abbia potuto tradursi solo in piccola parte in atti concreti. Appare però indubitabile come alcune riforme pur timidamente introdotte in tutto o in parte sulla sua scorta, abbiano rappresentato un significativo elemento di innovazione e di autentica modernizzazione – in chiave europea – del *welfare* italiano.

<sup>105</sup> Commissione Onofri, 16.

<sup>106</sup> Ivi, 23, per l'elenco completo delle prestazioni che avrebbero dovuto essere abolite (tra queste, e *in primis*, le integrazioni al minimo).

<sup>107</sup> Ivi, 13.

<sup>108</sup> La Commissione ipotizzava addirittura l'istituzione di un'agenzia nazionale onde pervenire a quello che – col d. lgs. n. 109 del 1998 (poi più volte rimaneggiato) – sarebbe diventato l'"Indicatore della situazione economica" (ISE), popolarmente noto come "riccometro". Cfr. Gorrieri 2002, 81 ss.; Finocchi Ghersi 2001, 19-20.

<sup>109</sup> V. il citato *Documento di base n. 3, Allegato*, 31-32.

Tale è stata senza dubbio la creazione di una prima, embrionale rete di prestazioni di cittadinanza – rivolte a individui e famiglie in condizione di grave bisogno e disagio sociale – in sintonia con la filosofia dell'universalismo selettivo<sup>110</sup>.

Tra queste, come più volte ricordato, quella di maggior significato innovativo – anche al di là della sua cautiissima introduzione come misura sperimentale, transitoriamente applicabile solo in un ridotto numero di comuni "campione" – è sicuramente la previsione del reddito minimo di inserimento (RMI), ex art. 59, 47° e 48° co., l. n. 449 del 1997 e d. lgs. n. 237 del 1998.

Il RMI è una prestazione di cittadinanza a struttura complessa, che a una (esigua) misura di integrazione del reddito del soggetto che versi al di sotto della soglia di povertà unisce, o dovrebbe unire, interventi di integrazione sociale orientati non soltanto e necessariamente al mercato del lavoro ed attivati, in ciascun comune rientrante nella sperimentazione, sulla base di programmi personalizzati, volti al recupero, alla promozione e allo sviluppo delle capacità personali e relazionali e, quindi, della autonomia del soggetto.

Mentre la componente reddituale della prestazione – equiparata all'assegno sociale e pressoché interamente a carico del Fondo per le politiche sociali<sup>111</sup> – è oggetto di un diritto soggettivo perfetto del beneficiario, l'elemento propriamente integrativo della stessa – che connota il RMI come forma di "assistenza attiva" – è concretamente indefinibile *a priori*, in quanto richiede la specificazione in via "contrattuale" del programma personalizzato di inserimento, onde ne rimane incerta e sfuggente la stessa configurazione giuridica<sup>112</sup>.

L'attivazione del beneficiario – sul quale gravano precisi obblighi di "disponibilità" nei confronti dei soggetti erogatori del servizio – dipende, quindi, dalla effettiva capacità di progettazione e implementazione del programma personalizzato, tanto in termini di concreto impegno

---

<sup>110</sup> Per tale valutazione, v. anche Gorrieri 2002, 74 ss.

<sup>111</sup> Cinelli 2001, 387-388.

<sup>112</sup> Per interessanti notazioni sul punto – con riferimento (anche) ad altre prestazioni assistenziali (in favore dei portatori di *handicap*) nelle quali è presente, e talvolta prevalente, la componente personale e relazionale – v. Nicolini 2002, spec. 1625. Si tratta di una questione che tocca uno dei punti nevralgici di una tendenza alla "individualizzazione" dei diritti sociali della quale il RMI, al pari del precedente e modello francese (v. Paugam 1998), rappresenta uno dei fronti più avanzati. Quanti ne colgono l'indubbio aspetto positivo, consistente nel favorire una cittadinanza sociale attiva e partecipativa, e ne evidenziano con enfasi forse eccessiva il carattere "rivoluzionario" (Rosanvallon 1998), sono anche portati a sottovalutare le controindicazioni che ne conseguono sul piano della esigibilità dei diritti sociali e della loro stessa configurabilità come veri e propri diritti soggettivi (v., per qualche spunto critico in tal senso con riguardo all'impianto della l. n. 328 del 2000, Brienza 2002, 58 ss.).



finanziario, quanto in termini di risorse organizzative e professionali. E sullo scarso successo delle esperienze di reintegrazione (specie, ma non solo, nel mercato del lavoro) e di attivazione dei beneficiari del RMI<sup>113</sup>, ha non casualmente pesato la circostanza che tale essenziale componente della misura, a differenza di quella monetaria, grava principalmente sul comune rientrante nella sperimentazione. Tale "asimmetria nel finanziamento in denaro e in natura ha fatto sì che molti comuni scegliessero di garantire esclusivamente la prestazione monetaria, trascurando l'erogazione dei servizi"<sup>114</sup>, o, più semplicemente, che non fossero nelle condizioni effettive per rispondere alle esigenze delle persone coinvolte.

I (parzialmente) deludenti risultati ottenuti su questo piano dovrebbero, tuttavia, continuare a consigliare una opportuna correzione<sup>115</sup> di un istituto che – a ragione – occupa un posto centrale ancora nel *Piano nazionale per l'inclusione* del 2001 e che ha meriti indubbi nel sollievo delle situazioni di bisogno economico più acuto<sup>116</sup>. Mentre vedremo che il *Libro bianco sul Welfare* del governo Berlusconi punta a un sostanziale abbandono del RMI<sup>117</sup>.

In sintonia con l'ispirazione universalistico-selettiva del RMI, si pongono, poi, altre due prestazioni sociali non contributive e, appunto, non categoriali, introdotte dal legislatore italiano nel 1998.

Entrambe<sup>118</sup> intendono offrire un primo e parziale rimedio ai rigidi e penalizzanti limiti categoriali della tutela sociale per il carico di famiglia, latamente inteso<sup>119</sup>.

La prima – l'assegno alle famiglie bisognose con almeno tre figli minori previsto dall'art. 65 della l. n. 448 del 1998<sup>120</sup> – è una misura di contrasto della esclusione specificamente indirizzata verso una delle fasce ove si

<sup>113</sup> Anche in Francia il bilancio del *revenu minimum d'insertion*, a dieci anni dalla sua entrata in vigore, è risultato deludente sotto il profilo dell'effettivo reinserimento lavorativo e sociale degli esclusi (v. ancora Paugam 1998).

<sup>114</sup> Boeri e Perotti 2002, 74.

<sup>115</sup> Ivi, 112 ss., per articolate proposte in tal senso.

<sup>116</sup> Gorrieri 2002, 140, giudica sostanzialmente positivi – nel loro complesso – i risultati della sperimentazione e auspica, giustamente, un potenziamento delle capacità e delle risorse organizzative dei comuni impegnati nella realizzazione dei programmi di reinserimento. Sulla stessa, condivisibile, linea di pensiero, cfr. pure Altì e Maino 2001.

<sup>117</sup> V. *infra*, al par. 7.

<sup>118</sup> Ma è opportuno ricordare anche l'estensione dell'assegno per il nucleo familiare ai lavoratori iscritti alla gestione separata dell'INPS, di cui all'art. 2, co. 26, della l. n. 335 del 1995, e privi di altre forme di tutela previdenziale (art. 59, co. 16, l. n. 449 del 1997).

<sup>119</sup> Cfr. Rudan Bricola 1987 e Calafà 2000.

<sup>120</sup> Anche in tal caso la selezione delle famiglie beneficiarie è effettuata mediante l'ISE.

registra la maggior concentrazione e persistenza della povertà in Italia<sup>121</sup>. È un assegno per un ammontare (originario) di 200.000 lire mensili e per tredici mensilità, erogato dai comuni a domanda degli interessati, con onere finanziario interamente sostenuto dallo stato.

La seconda – l'assegno di maternità a favore di donne prive di copertura previdenziale, ex 66 della medesima l. n. 448 – unisce una (prevalente) finalità di sostegno alla scelta della filiazione a una (concorrente) finalità di tutela di soggetti in condizioni di (relativo) bisogno ed esclusi dalla sfera di protezione assicurativa e categoriale<sup>122</sup>. L'assegno è erogato per cinque mensilità e anche in questo caso la sua attribuzione è condizionata ad una soglia massima di reddito annuo calcolato mediante l'ISE e modulato secondo le relative scale di equivalenza.

Il *Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione* del dicembre 1998, per la verità, provava a spingersi ancora oltre nella riforma degli istituti di tutela sociale del carico di famiglia. Si impegnava infatti a una trasformazione dell'assegno per il nucleo familiare in una prestazione universalistica di cittadinanza<sup>123</sup>, interamente fiscalizzata, ovvero accollata, in coerenza, al bilancio dello stato<sup>124</sup>. Ma l'operazione – dai costi inevitabilmente elevati – è "rimasta nel limbo delle buone intenzioni"<sup>125</sup>.

La spinta riformatrice riusciva tuttavia a ritrovare slancio verso la fine della XIII legislatura. Amalgamando al suo interno con malcelata difficoltà "anime" alquanto diverse<sup>126</sup>, la l. n. 328 del 2000 – "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali" – riusciva pur tuttavia a consolidare la costruzione di una coerente politica esplicita contro l'esclusione di forte impronta europea, portando a compimento una riforma dell'assistenza sociale italiana di portata storica per il fatto stesso di essersi – finalmente – realizzata.

---

<sup>121</sup> Gorrieri 2002, 134-135, mette in evidenza che l'80 per cento delle famiglie e della spesa per l'assegno in questione sono concentrate in sei regioni meridionali, a riprova della notevole efficacia distributiva dell'istituto dal punto di vista territoriale.

<sup>122</sup> L'art. 49 della l. n. 488 del 1999 ha peraltro introdotto anche un assegno di maternità riservato alle lavoratrici, italiane o straniere, che abbiano un requisito previdenziale ridotto (cosiddette "lavoratrici discontinue"). Anche questo costituisce un sintomo significativo di una tendenza, evidente in quel torno d'anni, a forzare gli angusti limiti categoriali della tutela della maternità e del connesso carico economico. V. Cinelli 2001, 488-489.

<sup>123</sup> Pur precipuamente rivolta alle famiglie in condizioni di maggior bisogno, sempre secondo la logica dell'universalismo selettivo.

<sup>124</sup> V. Calafà 2000, 184-185.

<sup>125</sup> Gorrieri 2002, 129.

<sup>126</sup> V. Brienza 2002, 54 ss.; Breda, Micucci, Santanera 2001, VII ss.

## 5. Stato, regioni e autonomie locali nella lotta all'esclusione sociale.

Ermanno Gorrieri ha scritto che la l. n. 328 "si può, prevalentemente, definire la *magna charta* del *welfare locale*: un *welfare* articolato in funzione della molteplicità e della varietà delle condizioni di bisogno, rilevabili e affrontabili solo da chi opera nel territorio"<sup>127</sup>.

Il localismo un po' anarcoide e senza principi dell'assistenza sociale italiana ha in effetti trovato nella legge del 2000 la definizione di un inquadramento e di un'istanza di *governance* nazionale che non mortifica l'essenziale proiezione regionale e comunale della programmazione e gestione dei servizi sociali, ma semmai la rafforza inserendola all'interno di un'architettura istituzionale pluralistica che ha finalmente pretese di coerenza e organicità<sup>128</sup>.

È anche questo un essenziale aspetto "europeo" della riforma del 2000<sup>129</sup>: un unitario quadro di principi generali rappresenta una indispensabile preconditione istituzionale per quell'approccio globale, multidimensionale e integrato delle politiche contro l'esclusione, che viene sempre più insistentemente sollecitato a livello comunitario.

La l. 328 anticipa nel suo impianto anche le linee fondamentali emergenti, in materia, dal testo dell'art. 117 Cost.<sup>130</sup>, così come novellato dalla l. cost. n. 3 del 2001. Si può parlare di una sostanziale "preconformazione" della legge quadro rispetto alla riforma del Titolo V della Costituzione<sup>131</sup>.

Lo stato ha funzioni essenziali e ad un tempo rigorosamente limitate ai compiti di programmazione, indirizzo, coordinamento, definizione degli obiettivi e dei principi generali e fondamentali dell'azione dei soggetti (pubblici e privati) coinvolti nel complesso e stratificato sistema integrato degli interventi e servizi sociali (art. 9 della l. n. 328). Strumento chiave di tale funzione è la predisposizione del piano nazionale degli interventi e servizi sociali<sup>132</sup>, architrave di un processo di programmazione negoziata

<sup>127</sup> Gorrieri 2002, 105.

<sup>128</sup> In ciò la l. n. 328 porta a compimento e generalizza tendenze che erano naturalmente già emerse nella legislazione degli anni Novanta: un passo deciso nella stessa direzione era stato in particolare compiuto dal d. lgs. n. 112 del 1998, attuativo della delega contenuta nella l. n. 59 del 1997 (cfr. Falcon 1998).

<sup>129</sup> Cfr. Ales 2003, 22-23 (del dattiloscritto).

<sup>130</sup> Per l'analisi della collocazione delle materie della previdenza e dell'assistenza sociale nell'ambito del riparto di competenze legislative tra stato e regioni, così come divisato dal nuovo testo dell'art. 117 Cost., cfr. Poggi 2002; Lagala 2002; Dondi e Zampini 2002.

<sup>131</sup> Cfr., in tal senso, tra gli altri, soprattutto Ales 2002; e v. già Id. 2001.

<sup>132</sup> Il primo *Piano nazionale degli interventi e servizi sociali (2001-2003)* è stato approvato con d. P. R. del 3 maggio 2001 (in *GU* n. 181, del 6 agosto 2001, *Supplemento ordinario*).

che si irradia all'interno di tutto il sistema pluralistico e multilivello contemplato dalla legge, ramificandosi in piani regionali e di zona.

Appartiene allo stato il prioritario compito di determinare – comunque in una logica di programmazione partecipata e di concertazione – la ripartizione delle risorse afferenti al Fondo nazionale per le politiche sociali e quello di individuare i livelli essenziali e uniformi delle prestazioni<sup>133</sup>.

Le regioni sono titolari di compiti di programmazione, coordinamento, indirizzo e valutazione della complessiva attuazione del sistema integrato nel proprio ambito territoriale. L'art. 8, co. 3, lett. o), della l. n. 328 del 2000 conferisce loro anche l'"esercizio di poteri sostitutivi, secondo le modalità indicate dalla legge regionale [...], nei confronti degli enti locali inadempienti" alle loro primarie funzioni di attuazione del sistema integrato dei servizi sociali. È ai comuni<sup>134</sup>, infatti, che l'art. 6 della legge assegna la titolarità delle funzioni amministrative concernenti gli interventi svolti a livello locale e, in primo luogo, la "programmazione, progettazione, realizzazione del sistema locale dei servizi sociali a rete" (co. 2, lett. a), nonché la erogazione dei servizi stessi e delle prestazioni non riservate ad altri soggetti (lett. b).

I principi fissati dalla legge n. 328 – ed in specie la riscrittura delle funzioni statali ivi contenuta – appaiono, come già accennato, in sostanziale armonia col mutato quadro costituzionale<sup>135</sup>, nel cui ambito le regioni vedono sensibilmente accresciuto il loro ruolo, con l'attribuzione di una competenza legislativa esclusiva in materia di assistenza sociale<sup>136</sup>. Essi paiono in particolare del tutto sintonici con la riserva in favore della legislazione esclusiva dello stato contenuta nell'art. 117, co. 1, lett. m), Cost., in ordine alla "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale"<sup>137</sup>.

La l. n. 328 del 2000 assolve, in effetti, in primo luogo e direi soprattutto, ad una fondamentale funzione di assicurazione di condizioni

---

<sup>133</sup> I due momenti – qualificanti il ruolo dello stato – sono strettamente integrati, ed infatti l'art. 20, co. 4, della l. n. 328 del 2000 prevede che la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni sia effettuata contestualmente a quella delle risorse da destinare al Fondo per le politiche sociali.

<sup>134</sup> Il ruolo delle province (v. l'art. 7 della l. n. 328) è decisamente marginale all'interno del complessivo assetto istituzionale decentrato del sistema degli interventi e servizi sociali.

<sup>135</sup> È anche la valutazione di Sorace 2003, 9.

<sup>136</sup> V. Caravita 2002, 80 ss. e in particolare 87; Lagala 2002, 374.

<sup>137</sup> Ma v. altresì l'art. 120, co. 2, Cost., che prevede un potere-dovere di sostituzione del governo rispetto alle regioni, tra l'altro "quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali".

unitarie di soddisfazione di prioritari diritti di cittadinanza sociale, "in coerenza", come recita la sua disposizione di apertura, "con gli articoli 2, 3 e 38 della Costituzione". La legge, anzi, a fronte di un quadro di esasperata differenziazione delle situazioni locali, intende dare piena *attuazione* a tali previsioni costituzionali, in quanto pone le premesse per portare a un livello (essenziale), comune all'intero territorio della Repubblica, basilari prestazioni di cittadinanza sociale.

La centralità del ruolo dello stato nella garanzia dei diritti (civili e sociali) fondamentali della persona non contraddice l'assetto "federalistico" dell'assistenza sociale<sup>138</sup>. Essa è diretta ad assicurare quella unitarietà sostanziale dei fondamenti della cittadinanza<sup>139</sup> che – seppure in misure e modi molto diversi – è tipica delle esperienze federali.

In tal senso, i livelli essenziali – in quanto direttamente collegati ai principi di solidarietà e di eguaglianza sostanziale (artt. 2 e 3, co. 2, Cost.) – non coincidono con un'idea di "minimo comun denominatore". La unitarietà "qualitativa"<sup>140</sup> delle condizioni di cittadinanza sociale, cui essi sono funzionali, non ne fa, quindi, livelli "minimi", se non nel senso che fissano un limite di garanzia al di sotto del quale le regioni non devono scendere, né "ridotti *standard* comuni"<sup>141</sup>. La determinazione dei livelli essenziali deve per contro avvenire in una prospettiva di progressivo riallineamento delle situazioni regionali più arretrate rispetto a quelle più avanzate, e quindi puntare verso *standard* elevati che inneschino processi di "competizione in positivo"<sup>142</sup>, forme di *race to the top* tra le regioni.

Pur senza pregiudicarne eventuali, diverse scelte future<sup>143</sup>, i livelli di tutela attualmente garantiti dal legislatore nazionale – e dalla l. n. 328 in particolare – dovranno essere quindi considerati come "*standard* minimi inderogabili"<sup>144</sup> *in pejus* dalle regioni, che ovviamente saranno libere, disponendo delle relative risorse, di fornire prestazioni o servizi sociali migliorativi, aggiuntivi o integrativi.

Sulla scorta della l. n. 328, il *Piano sociale nazionale* del 2001 offre una metodologia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni che pare in linea con tali indicazioni e che viene, ora, espressamente

<sup>138</sup> Rossi e Benedetti 2002, 24.

<sup>139</sup> Poggi 2002, 328-329.

<sup>140</sup> Ales 2002, 350 e 359.

<sup>141</sup> Pallini 2002, 42; in senso analogo, tra gli altri, Ferraro 2003, 8; Poggi 2002, 341-342.

<sup>142</sup> Così ancora Pallini 2002, 42.

<sup>143</sup> Scelte che, comunque, resterebbero come sempre sindacabili sotto il diverso ed autonomo profilo della ragionevolezza e della congruità con i principi ricavabili – per quanto qui più interessa – dai precetti contenuti nell'art. 38 Cost. (cfr., di recente, Giorgis 1999, 57 ss.).

<sup>144</sup> Lagala 2002, 375; analogamente Ales 2002, 360.

confermata dallo stesso *Libro bianco sul Welfare*<sup>145</sup>, anche se è importante sottolineare come il legislatore nazionale non possa prescindere dalla articolazione di un nucleo comune di diritti sociali fondamentali e di vincolanti *standard* (anche quantitativi) di tutela, quale “nocciolo duro” dei livelli richiesti dall’art. 117, co. 1, lett. m), Cost.

Nel *Piano*<sup>146</sup> il livelli essenziali delle prestazioni sono disegnati – tenuto conto delle risorse disponibili – con riferimento all’insieme dei principi generali ispiratori della legge quadro e a una griglia articolata su tre dimensioni, costituite da: “aree di intervento”, “tipologia dei servizi e delle prestazioni”, e “direttrici per l’innovazione nella costruzione della rete degli interventi”. Tra le aree di intervento, la priorità viene assegnata alle responsabilità familiari, ai diritti dei minori, alle persone anziane, al contrasto alla povertà, ai disabili (soprattutto gravi) e alle droghe.

## **6. Lotta all’esclusione e sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali dopo la legge quadro n. 328 del 2000.**

La legge quadro si propone obiettivi ambiziosi, la cui formulazione non riesce a rimanere del tutto immune da accenti enfatici, che rischiano di approfondire lo scarto con la realtà: “La Repubblica – recita l’art. 1 – assicura alle persone e alle famiglie un sistema integrato di interventi e servizi sociali, promuove interventi per garantire la qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione e diritti di cittadinanza, previene, elimina o riduce le condizioni di disabilità, di bisogno, e di disagio individuale e familiare, derivanti da inadeguatezza del reddito, difficoltà sociali e condizioni di non autonomia, in coerenza con gli articoli 2, 3 e 38 della Costituzione”.

Pur dando atto della lontananza tra l’enfasi delle ambizioni e la più modesta portata delle traduzioni pratiche, costrette in primo luogo dalla scarsità dei fondi disponibili, peraltro aumentati dal legislatore del 2000<sup>147</sup>, sarebbe tuttavia ingeneroso considerare la l. n. 328 come “un’eccellente dichiarazione di buone intenzioni, con scarso contenuto operativo”<sup>148</sup>.

La lotta contro la povertà e l’esclusione è per la prima volta collocata all’interno – al centro – di un insieme organico di interventi e politiche, che poggiano su alcuni principi normativi, la cui affermazione ha di per sé

---

<sup>145</sup> V. Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 2003, 29-30.

<sup>146</sup> Parte III.1.

<sup>147</sup> V. i dati riportati dal *Piano nazionale per l’inclusione 2001*, 34 ss.

<sup>148</sup> Boeri e Perotti 2002, 97.

un significato – operativo e concreto – di forte innovazione *istituzionale* nel *welfare* italiano.

Innanzitutto, la l. n. 328 consolida quella linea di “universalismo selettivo” già posta al centro delle proposte della Commissione Onofri e dei primi conati di riforma degli anni precedenti.

Il sistema integrato degli interventi e servizi sociali “ha carattere di universalità” (art. 2, co. 2, l. n. 328); nello stesso tempo, hanno accesso prioritario alle prestazioni di cittadinanza sociale contemplate dalla legge “i soggetti in condizioni di povertà o con limitato reddito o con incapacità totale o parziale di provvedere alle proprie esigenze per inabilità di ordine fisico e psichico, con difficoltà di inserimento nella vita sociale attiva e nel mercato del lavoro, nonché i soggetti sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria che rendono necessari interventi assistenziali” (co. 3° della medesima disposizione).

Di fronte alla limitatezza delle risorse disponibili, la logica universalistica della cittadinanza è temperata dalla ragionevole selezione dei destinatari “preferenziali” degli interventi sociali sulla base della relativa condizione di bisogno e disagio.

La legge avvia in questa prospettiva un'opera di ristrutturazione della logica operativa delle prestazioni e degli interventi del “sistema integrato”, che resta, però, largamente incompleta.

Si realizza un primo passo per spostare il baricentro del sistema da trasferimenti monetari, rigidamente standardizzati e di carattere prevalentemente risarcitorio, a prestazioni e servizi integrati a persone e famiglie, capaci di adattarsi in modo flessibile e personalizzato alla condizione di bisogno dei destinatari, favorendo il loro coinvolgimento “attivo” e “responsabile”<sup>149</sup>.

E tuttavia, la struttura portante delle prestazioni assistenziali resta pressoché immutata. La delega per il riordino degli emolumenti derivanti da invalidità civile, cecità e sordomutismo (art. 24 della l. n. 328), rivolta, in primo luogo, alla istituzione di un reddito minimo per le situazioni di disabilità totale e parziale, è rimasta inattuata. Lo stesso RMI non riesce nella legge ad affrancarsi definitivamente da una dimensione sperimentale, anche se nell'art. 23 si prelude a una sua imminente stabilizzazione nell'ordinamento e a una sua estensione su tutto il territorio nazionale come misura generale di contrasto della povertà, alla quale ricondurre anche gli altri interventi di sostegno del reddito, come gli assegni e le pensioni sociali (di cui, rispettivamente, agli artt. 3, co. 6, l. n. 335 del 1995 e 26, l. n. 153 del 1969).

<sup>149</sup> Il *Piano sociale* del 2001 parla di un “*Welfare delle responsabilità*”, che “promuove la solidarietà sociale attraverso la valorizzazione delle iniziative delle persone, delle famiglie, delle forme di auto-aiuto e di reciprocità, nonché della solidarietà organizzata”.

In secondo luogo, oltre che nella già vista dimensione verticale, la legge quadro dà concreta rilevanza al principio di sussidiarietà nella sua dimensione orizzontale, "quale strumento di promozione, coordinamento e sostegno che permette alle formazioni sociali (famiglie, associazioni, volontariato, organizzazioni *non profit* in genere, aziende, ecc.) di esprimere al meglio, con la piena garanzia di libertà di iniziativa, le diverse e specifiche potenzialità", come si esprime il *Piano sociale nazionale* del 2001.

Il coinvolgimento della società civile e del mondo del "privato-sociale", nella sue molteplici e multiformi espressioni, viene perseguito dalla legge e, sulla sua scorta, dal *Piano sociale nazionale*, lungo tutto il percorso della progettazione, programmazione, e realizzazione degli interventi sociali. Il sistema di erogazione dei servizi sociali viene in particolare fortemente incentrato sulla relazione tra ente locale e terzo settore, anche attraverso l'utilizzo di strumenti scarsamente diffusi in tale campo o senz'altro innovativi (si pensi all'adozione delle "carte dei servizi" e all'introduzione, ex art. 17 della l. n. 328, dei cosiddetti "buoni-servizio"). Nell'impianto della legge resta comunque ben fermo in capo alle istituzioni pubbliche il ruolo fondamentale di garanzia della risposta ai bisogni sociali, in termini di "esistenza, qualità, accessibilità"<sup>150</sup> del servizio.

È anche questo un profilo di indubbia innovazione istituzionale della l. n. 328, che risponde tanto a indirizzi comunitari, quanto dalle previsioni del Titolo V riformato, anche in tal caso con una sostanziale pre-conformazione della legge quadro ai nuovi principi costituzionali<sup>151</sup>.

Si può dunque affermare che la legge quadro del 2000 recepisce, consolida ed espande, nel suo complesso, le principali innovazioni degli anni Novanta in tema di politiche assistenziali. Col *Piano sociale* del 2001 gli interenti di contrasto della povertà vengono per la prima volta inseriti all'interno di un disegno organico e pensati come prioritario obiettivo di azione di un *welfare* pluralistico, decentrato, che diventi capace di integrare "in rete" gli attori istituzionali e del privato-sociale, utilizzando al meglio le risorse disponibili.

La lotta all'esclusione sociale tiene conto del carattere multidimensionale del fenomeno con esplicito richiamo al nuovo obiettivo

---

<sup>150</sup> Come si esprime ancora il *Piano sociale nazionale*.

<sup>151</sup> V., in particolare, l'ultimo comma dell'art. 118 Cost., alla cui stregua "Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà". Per una discussione del significato generale della costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale nella sfera della garanzia dei diritti sociali, cfr. Rescigno 2002; Albanese 2002.



strategico di Lisbona. Essa è condotta sul piano delle politiche attive del lavoro, della formazione e dello sviluppo locale, e in particolare delle politiche di conciliazione tra partecipazione al mercato del lavoro e responsabilità di cura familiare, "nella misura in cui molta povertà è dovuta all'esclusivo impegno domestico delle madri, specie nel caso di famiglie con un solo genitore e delle famiglie numerose"<sup>152</sup>.

Un *ruolo centrale* è tuttavia assegnato alle *politiche sociali e assistenziali* in specie, al cui ridisegno è appunto rivolta la l. n. 328 del 2000.

La redistribuzione di un quota adeguata di risorse economiche ai soggetti in condizione di povertà è considerata un ingrediente indispensabile della lotta all'esclusione, nella misura in cui partecipa direttamente all'obiettivo di restituire alle persone la capacità di condurre una vita dignitosa. L'estensione su tutto il territorio nazionale del RMI viene programmata in questa prospettiva, oltre che per "ottemperare alla raccomandazione europea del 1992 relativa all'impegno di ogni paese a fornire a tutti i cittadini la garanzia di un livello minimo di risorse e prestazioni sufficiente a vivere conformemente alla dignità umana"<sup>153</sup>.

Sotto questo profilo, il limite principale della legge quadro sta, semmai, nel fatto di non aver inciso se non marginalmente sulle strutture fondamentali del *welfare* categoriale italiano.

## **7. Ascesa e declino del reddito minimo di inserimento: l'uropeizzazione delle politiche di inclusione sociale secondo il "Libro bianco sul Welfare" del Governo Berlusconi.**

Il primo *Piano nazionale per l'inclusione* (PAN) – redatto nel giugno 2001 – riflette ancora fedelmente la linea di politica del diritto che trova nella l. n. 328 il suo punto di approdo. Non è un caso che il *Piano* – il primo a essere elaborato nell'ambito del neo-inaugurato processo comunitario di inclusione – indichi proprio nella legge quadro e nella prevista estensione del RMI i due momenti di forza dell'impegno italiano nella lotta all'esclusione, sottolineando l'ispirazione europea degli stessi<sup>154</sup>.

La *politica sociale* – accanto a quella del lavoro – resta, insomma, al centro del PAN 2001.

<sup>152</sup> Così il *Piano sociale nazionale*.

<sup>153</sup> *Ibid.*

<sup>154</sup> Nel *Rapport conjoint* tali aspetti vengono positivamente apprezzati, sottolineandosi la stretta correlazione tra RMI e raccomandazione del 1992 (Commission européenne 2001, 129-132).

Di segno sostanzialmente diverso appare, invece, l'indirizzo di fondo accolto dal *Libro bianco sul Welfare* del febbraio 2003<sup>155</sup>. I continui richiami agli obiettivi strategici e agli orientamenti europei servono, infatti, in questo caso, a coonestare un approccio "globale" in cui la lotta contro l'esclusione prescinde, in realtà, largamente dalle politiche sociali, soprattutto di segno distributivo, e si realizza essenzialmente con altri strumenti di intervento, soprattutto – o quasi solo – con le politiche attive del lavoro (*i. e.* di flessibilizzazione del mercato del lavoro) e la politica (di riduzione del carico) fiscale (gravante sulle famiglie).

Pur proponendosi come punto di partenza per la costruzione di quella che "potrà diventare la prima agenda sociale del Paese"<sup>156</sup>, il *Libro bianco sul Welfare* è in realtà particolarmente povero di proposte operative e si segnala essenzialmente per gli orientamenti analitici e per le professioni politico-ideologiche del governo di centro-destra.

La fondamentale premessa analitica è che il vecchio stato sociale redistributivo sia entrato in una "crisi irreversibile"<sup>157</sup>, che costringe a ripensare completamente il tema della coesione sociale nella società competitiva e nell'economia globalizzata. Di fronte alla "forza pervasiva" assunta dalla concorrenza tra i modelli socio-economici, occorre ripensare radicalmente l'intervento sociale dello stato. "Il vero cambiamento sta tutto qui: *la concorrenza rende obsoleta qualunque politica sociale e salariale di tipo egalaristico basata su vecchi modelli*. Proprio a causa dei vincoli originati dalla concorrenza, oggi non è possibile pensare di perseguire la giustizia sociale limitandosi a trasferire ricchezza dai settori o dalle aree a più alta produttività verso quelli meno produttivi"<sup>158</sup>.

La solidarietà deve sottostare allora a questo deciso riorientamento competitivo e produttivistico per non soccombere di fronte alle pressioni della concorrenza internazionale e continuare a produrre la necessaria coesione sociale. Lo stato deve perciò investire nel sociale limitando al minimo indispensabile l'intervento di tipo redistributivo, tendenzialmente paternalistico e distorsivo, e innescando invece processi di attivazione dei soggetti (individui e, soprattutto, famiglie) che incontrino nel loro ciclo di vita situazioni di fragilità e bisogno.

È in coerenza con tali premesse analitiche, che il *Libro bianco* delinea la strategia di fondo per affrontare le due priorità strategiche, i "due assi portanti sui quali fondare il quadro operativo delle politiche future"<sup>159</sup>: da un lato, la gestione della transizione demografica; dall'altro, il rilancio del

---

<sup>155</sup> Ministero del Lavoro 2003.

<sup>156</sup> *Ivi*, 33.

<sup>157</sup> *Ivi*, 5.

<sup>158</sup> *Ibid.* (corsivo nell'originale).

<sup>159</sup> *Ivi*, 7.

sostegno alla "integrità della famiglia"<sup>160</sup>, "relegata "dall'ideologia" in fondo alla scala delle priorità sociali moderne"<sup>161</sup>.

L'invecchiamento della popolazione e il declino demografico – pur costituendo un problema e una sfida largamente comuni ai *welfare* europei – rivestono tratti di particolare acutezza e gravità in Italia. Il *Libro bianco* non delinea una precisa strategia operativa e si limita sollecitare, da un lato, politiche favorevoli alla natalità, sostenendo soprattutto le giovani coppie e ampliando i servizi in favore della famiglia, e dall'altro a innalzare l'età di uscita dal mercato del lavoro dei lavoratori anziani, in linea con gli orientamenti comunitari sull'occupazione.

Il sostegno della famiglia – che si pensa rigorosamente (e ideologicamente) limitato a quella "fondata sul matrimonio"<sup>162</sup> – rappresenta il centro gravitazionale del *Libro bianco*. L'obiettivo di fondo è quello di riconoscere "il suo ruolo di soggetto protagonista del *welfare*", quale "potente ammortizzatore sociale" ed efficace sistema di protezione dei suoi componenti<sup>163</sup>.

Se i processi sociali e demografici in corso tendono a erodere i tradizionali ruoli assistenziali della famiglia italiana, l'obiettivo fondamentale dell'azione pubblica è quello di sostenerli, di ripristinarli nel mutato contesto. In una prospettiva che si potrebbe definire di "modernizzazione conservatrice" del familismo tipico del *welfare regime* nazionale, il superamento della "crisi del modello reale"<sup>164</sup> della famiglia tradizionale – di cui pure il *Libro bianco* mostra consapevolezza – è affidato allo slancio volontaristico di un insieme di politiche di sostegno, il cui pilastro è costituito da quella fiscale. Introdurre un modello di fiscalità capace di assorbire una parte consistente del mantenimento dei figli appare, in particolare per le classi di reddito basso e medio, la priorità del governo<sup>165</sup>.

Servizi per l'infanzia, misure di conciliazione tra lavoro e attività di cura (ad esempio, tramite l'incentivazione del *part-time*, nei termini previsti dalla l. n. 30 del 2003), politica degli alloggi (specie per le giovani coppie), sono gli altri strumenti complementari indicati allo stesso fine dal *Libro bianco*, che si mostra emblematicamente cauto sul tema dei trasferimenti monetari. Pur critico delle carenze e delle distorsioni determinate dall'attuale configurazione dell'assegno per il nucleo

---

<sup>160</sup> Ivi, 34.

<sup>161</sup> Ivi, 7.

<sup>162</sup> Le convivenze di fatto, di cui pure non si stenta a riconoscere il crescente rilievo sociale, specie nel Centro-Nord, restano fuori dell'orizzonte politico-ideologico del *Libro bianco*.

<sup>163</sup> Ministero del Lavoro 2003, 14.

<sup>164</sup> Ivi, 8.

<sup>165</sup> Ivi, 17.

familiare – la cui voce di spesa si riconosce “diventata nel tempo una catena di montaggio per avanzi di bilancio”<sup>166</sup> – il *Libro bianco* non dà alcuna indicazione in merito a una possibile riforma dell’istituto.

Lo spazio per il ruolo distributivo dei trasferimenti monetari pubblici, generalmente molto contenuto nel documento, si riduce ancor più significativamente nel contesto delle politiche di inclusione sociale. Nell’indicare le azioni in atto o a breve in materia, il *Libro bianco* esordisce affermando che “una efficace politica dei redditi è lo strumento principale per dare stabilità e forza alla crescita economica, assicurare il proseguimento dell’equilibrio della finanza pubblica compatibilmente con gli impegni del patto di stabilità e di crescita così come definiti nel Consiglio europeo di Siviglia, salvaguardare il potere d’acquisto delle retribuzioni, conseguire l’innalzamento del tasso di occupazione e ridurre le esclusioni sociali, secondo quanto deciso dal Consiglio europeo di Lisbona”<sup>167</sup>.

La *tranche* di riforma fiscale attuata dalla legge finanziaria per il 2003 e la legge delega per la riforma del mercato del lavoro sono i due elementi “propulsivi” della strategia europea di inclusione sociale del governo. Riduzione del carico fiscale, specie a favore delle fasce di reddito medio (e alto), e flessibilizzazione spinta del mercato del lavoro sono i due cardini delle politiche di inclusione, assieme alle menzionate (deboli) politiche di sostegno delle famiglie.

“Nell’ottica del *from welfare to work* lo sviluppo dell’occupazione costituisce un elemento fondamentale della lotta all’esclusione sociale”<sup>168</sup>, un elemento rispetto al quale il RMI viene, invece, giudicato distonico.

Riprendendo valutazioni già apoditticamente fissate nel *Patto per l’Italia* del luglio 2002<sup>169</sup>, il *Libro bianco* afferma che “il reddito minimo di inserimento ha consentito di verificare la impraticabilità di individuare attraverso la legge dello Stato i soggetti aventi diritto a entrare in questa rete di sicurezza sociale”<sup>170</sup>. Per questo motivo, scadutane la sperimentazione, esso sarà sostituito da un nuovo sistema parimenti sperimentale – il “reddito di ultima istanza” – “da realizzare e co-finanziare in modo coordinato con il sistema regionale e locale”<sup>171</sup>.

---

<sup>166</sup> Ivi, 19.

<sup>167</sup> Ivi, 37.

<sup>168</sup> Ivi, 24.

<sup>169</sup> V. in particolare il punto 2.7 *Patto per l’Italia – Contratto per il lavoro. Intesa per la competitività e l’inclusione sociale*, sottoscritto, come noto, da governo e parti sociali con l’eccezione (e l’opposizione) della Cgil.

<sup>170</sup> Ministero del Lavoro 2003, 37.

<sup>171</sup> *Ibid.*

Il precoce "*de profundis*"<sup>172</sup> del RMI chiude in realtà – come è stato ben osservato – "ogni spiraglio all'introduzione di uno schema di reddito minimo garantito nel nostro paese, allorché lo riduce a programma regionale cofinanziato in misura minore dal Fondo per le politiche sociali"<sup>173</sup>.

Affidare il finanziamento del reddito di ultima istanza in via principale alle regioni significa infatti porre le premesse per quella perpetuazione di "un universo di sistemi di *welfare* locali differenziati"<sup>174</sup>, alle cui distorsioni e ingiustizie distributive aveva cercato di porre un argine – con una forte carica di innovatività rispetto alla tradizione del *welfare regime* italiano – proprio l'introduzione di un istituto solidaristico di cittadinanza definito e finanziato a livello *nazionale*. Ed invero, programmi con finalità distributive, come il RMI, "non possono che essere finanziati in larga misura a livello centrale, prevedendo al più un co-finanziamento molto contenuto delle amministrazioni locali, e fissando condizioni d'accesso uguali su tutto il territorio nazionale"<sup>175</sup>. Diversamente, come è ovvio, essi finirebbero per essere attuati solo dalle regioni e dalle comunità locali che si trovino nelle condizioni (*in primis* finanziarie) per poterlo fare.

Il rischio insito nella linea tracciata dal *Patto per l'Italia* e poi dal *Libro bianco* è quindi quello di una completa disarticolazione del sistema che si stava faticosamente tentando di costruire<sup>176</sup>.

Anche in questo significativo frammento di ritorno allo *status quo ante* c'è l'eco di quella restaurazione pseudo-modernizzatrice che rimette al centro del *welfare* nazionale il ruolo assistenziale della famiglia in vista di una sostanziale contrazione delle responsabilità pubbliche nella lotta all'esclusione<sup>177</sup>. A fronte della decisa spinta alla "deregolamentazione" del mercato del lavoro operata dalla l. n. 30 del 2003 con la moltiplicazione di figure contrattuali "atipiche" poco o punto garantite, sembra essersi completamente eclissato anche qualunque conato verso la

<sup>172</sup> Boeri 2002, 30.

<sup>173</sup> Boeri e Perotti 2002, 178, nota 1.

<sup>174</sup> Mingione 1999, 18.

<sup>175</sup> Boeri 2002, 31.

<sup>176</sup> Treu 2002b, 553.

<sup>177</sup> Onofri 2002, 120, che giustamente individua in questo senso una forte discontinuità della linea di politica sociale che trova consacrazione – prima che nel *Libro bianco sul Welfare* – nel *Patto per l'Italia*. Un altro importante profilo di "rottura col passato" (ivi, 124) è a ragione ravvisato dall'A. nel fortissimo peso assegnato prospetticamente agli enti bilaterali nella gestione di importanti spezzoni del *welfare*, con l'attribuzione agli stessi di funzioni di organizzazione ed erogazione di prestazioni di protezione sociale *sostitutive* (e non semplicemente integrative) di quelle pubbliche. Sulla medesima scia si sono del resto – per altri profili – già incamminati la l. delega n. 30 del 2003 e lo schema di decreto legislativo che intende darvi attuazione.

costruzione di una rete universalistica di sicurezza sociale attiva, di cui pure – in astratto – non si smette di avvertire l'esigenza<sup>178</sup>.

## **8. Inclusione sociale, "attivazione" e "redistribuzione": l'ambivalente economia politica del metodo europeo di coordinamento aperto**

Il preannunciato abbandono dell'esperimento del RMI, con il sostanziale ritorno a forme "decentralizzate" di minimo vitale, richiama inevitabilmente in causa il ruolo dell'intervento comunitario nella lotta contro l'esclusione sociale.

Si è ricordato quanto il tentativo di introdurre in Italia uno schema nazionale di reddito minimo garantito sia debitore degli influssi comunitari e, in particolare, delle "sollecitazioni" provenienti dalla raccomandazione del 1992. Il fatto che le politiche di inclusione contemplate nel *Libro bianco sul Welfare* si richiamino lo stesso espressamente alla strategia di Lisbona, e reclamino anzi una (maggior) coerenza di fondo con gli orientamenti comunitari, non può allora non indurre a interrogarsi sul significato del ruolo svolto al riguardo dal livello di governo sovranazionale.

Non sembra, infatti, che la questione possa essere semplicisticamente risolta nel senso che si sia in presenza di un (altro caso di) uso strumentale e scorrettamente opportunistico del diritto e/o della politica

---

<sup>178</sup> Lo stesso rafforzamento della tutela ordinaria contro la disoccupazione, previsto dal *Patto per l'Italia*, costituisce in realtà una misura del tutto inadeguata in questa direzione. Il limite principale deriva dal fatto che – oltre a essere insufficientemente finanziato (v. Boeri e Perotti 2002, 162) – esso non si inserisce all'interno di una revisione organica del sistema degli ammortizzatori sociali e non prevede, in particolare, una estensione della platea tradizionale dei beneficiari della tutela. Nel ddl di delega governativo sul riordino degli ammortizzatori sociali – peraltro pericolosamente vago e indeterminato nei suoi principi direttivi (Balletti 2002) – non si intravede una risposta a tale esigenza. Di essa si fa invece carico il ddl di iniziativa parlamentare n. 1674 presentato al Senato nell'agosto 2002 (primo firmatario Treu), che, tra le altre cose (per una sintesi dei relativi contenuti v. lo stesso Treu 2002a, 207 ss., nonché Id. 2002b, 543 ss.), prevede che il trattamento di disoccupazione diventi universalistico, con estensione ai lavoratori economicamente dipendenti (art. 18), e che si rinnovi anche la tutela economica a requisiti ridotti per i lavoratori subordinati discontinui, con la dilatazione, anche in tal caso, della platea dei beneficiari e l'uniformazione del requisito di anzianità lavorativa, portato, per tutti, a 70 giorni (art. 17). Il ddl in questione contempla, altresì, innovative forme di sostegno del reddito di tutte le persone che svolgono prestazioni di lavoro subordinato in forma discontinua o parziale come anche attività caratterizzate da una situazione di dipendenza economica (art. 21), ipotizzando l'introduzione di forme di *in-work-benefits* intesi ad aiutare i soggetti in difficoltà economica senza scoraggiarne l'impegno nel lavoro regolare.

(sociale e/o del lavoro) comunitaria<sup>179</sup>. C'è probabilmente anche questo, ma non si tratta solo di questo.

Il punto critico che si intende mettere in evidenza qui è che anche se fosse ravvisabile – come credo – una certa dose di strumentalizzazione del discorso comunitario sulla modernizzazione dei sistemi di protezione sociale e la lotta contro l'esclusione, questo, in realtà, si lascia, per così dire, facilmente strumentalizzare, specie in tale fase iniziale del processo di coordinamento aperto in tema di inclusione.

L'apertura a diverse e finanche opposte possibilità di "lettura" e di "traduzione", e quindi la vocazione a legittimare scelte e percorsi di politica del diritto estremamente diversificati in relazione ai differenti contesti nazionali, rappresentano uno dei tratti caratterizzanti del "*multi-language legal discourse*"<sup>180</sup> che si svolge sotto il manto procedurale del metodo di coordinamento aperto.

Uno dei maggiori motivi di successo della strategia comunitaria in materia di occupazione, come già del diffuso consenso alla sua "costituzionalizzazione"<sup>181</sup> da parte del Trattato di Amsterdam, è proprio la sua vocazione a far convivere filosofie politiche e regolative molto diverse.

Gli orientamenti in materia di occupazione sono stati ad esempio efficacemente definiti come "una curiosa miscela di obiettivi politici neo-liberali, che mettono l'accento su deregolazione e responsabilità individuale quanto a formazione e mobilità nel mercato del lavoro, e strategie neo-corporatiste, che puntano a soluzioni collettive capaci di riconciliare flessibilità e sicurezza"<sup>182</sup>.

L'osservazione può essere *a fortiori* ripetuta per le prime indicazioni emergenti dal più immaturo – e più debole<sup>183</sup> – processo di inclusione sociale.

---

<sup>179</sup> Il *Libro bianco sul mercato del lavoro in Italia* dell'ottobre 2001 offre a mio avviso l'esempio più organico ed elaborato di questo atteggiamento politico di fronte alla Comunità. Un altro caso particolarmente illustrativo è costituito dalla vicenda della attuazione della direttiva comunitaria sul contratto di lavoro a termine (v. Zappalà 2001).

<sup>180</sup> Sciarra 2000.

<sup>181</sup> Barnard 1997, 281.

<sup>182</sup> Deakin e Reed 2000, 95 (trad. mia).

<sup>183</sup> De la Porte 2002, sottolinea come – a differenza della strategia in materia di occupazione, che esplica, sotto la decisa guida della Commissione, una forte pressione alla convergenza tra le politiche nazionali – il metodo aperto di coordinamento nel settore della protezione sociale e dell'inclusione sia sorretto da una più debole logica "intergovernativa", immediatamente visibile – oltre che nel ruolo meno attivo dell'esecutivo comunitario – nell'assenza della possibilità di rivolgere raccomandazioni agli stati membri. Il metodo aperto di inclusione è più fragile – anche a causa della mancanza di una precisa base costituzionale nel Trattato – e inevitabilmente più "rispettoso delle priorità politiche nazionali" (ivi, 1 del dattiloscritto).

Anche qui convivono discorsi sensibilmente diversi, in nome dello stesso invito generale ad adottare un approccio "globale", "onnicomprendente", "multidimensionale" e, quindi, necessariamente "misto", nelle politiche contro l'esclusione<sup>184</sup>.

E così, la filosofia del "*to make the work pay*" e del "*from welfare to work*"<sup>185</sup> richiama alla mente politiche di "attivazione" dell'intervento sociale che potrebbero arrivare benissimo a iscriversi in una logica di vero e proprio *workfare*<sup>186</sup>, come tale molto lontana, ad esempio, dal concetto francese delle politiche di inclusione<sup>187</sup>. Accanto all'enfasi sul riorientamento "produttivo" delle risposte dello stato sociale, è però senz'altro compresente anche una più tradizionale strategia di convergenza in materia di risorse e prestazioni sufficienti, che punta esplicitamente al miglioramento e all'estensione dei meccanismi protettivi di redistribuzione del reddito<sup>188</sup>.

Negli obiettivi di lotta contro la povertà e l'esclusione sociale approvati a Nizza – promuovere la partecipazione all'occupazione nonché l'accesso di tutti alle risorse, ai diritti, ai beni e ai servizi; prevenire i rischi di esclusione; intervenire in favore delle persone più vulnerabili; mobilitare l'insieme degli attori<sup>189</sup> – possono così agevolmente riconoscersi politiche di segno molto diverso. Gli stessi indicatori sociali riflettono bene – nell'enfatizzare il confronto sulle misure di *performance* più che di *policy*<sup>190</sup> – tale apertura o se si vuole tale neutralità rispetto a filosofie dell'inclusione potenzialmente molto distanti l'una dall'altra.

Nel sincretismo politico-culturale della strategia comunitaria per l'occupazione, come ora del processo aperto di inclusione, sta pure la sua forte ambivalenza dal punto di vista normativo: in realtà, come è stato detto, "*convergent and divergent patterns of regulation are compatible with OMC*"<sup>191</sup>.

Lo stesso confronto tra ordinamenti giuridici e modelli regolativi nazionali risulta filtrato attraverso un processo che, privilegiando tecniche

<sup>184</sup> Cfr. Commission européenne 2001, 27 ss.

<sup>185</sup> V. Vleminckx e Berghman 2001, 44.

<sup>186</sup> Cfr. Jordan 1996, 33 ss. Ad esempio, la riforma del sistema di tutela britannico contro la disoccupazione – con la introduzione, nel 1996, della *Job Seeker's Allowance* – ha forti connotati workfaristici, "per nulla messi in discussione dal *Labour* dopo la sua ascesa al potere" (Barbier 1998, 18).

<sup>187</sup> Cfr. ancora Barbier 1998, 31 ss.

<sup>188</sup> Lo sottolinea giustamente Ales 2003, 20-21 (del dattiloscritto). V. ad es. Commission européenne 2001, 16.

<sup>189</sup> La promozione delle pari opportunità tra uomini e donne è un obiettivo trasversale, da attuare in tutte le politiche contro l'esclusione ("*gender mainstreaming*").

<sup>190</sup> V. Atkinson, Cantillon, Marlier, Nolan 2002, 19 ss.; Giannusso, Tangorra 2003, 14 ss. (del dattiloscritto).

<sup>191</sup> Sciarra 2003a, 9 (del dattiloscritto).



come il *benchmarking* e l'utilizzo di indicatori statistici, economici e sociali<sup>192</sup>, si mantiene distante dal metodo della comparazione giuridica e, forse, è ad esso del tutto "estraneo"<sup>193</sup>. Diventa perciò particolarmente problematico tradurre gli orientamenti politici nel linguaggio dei "diritti" (ad esempio di "inclusione"), ed anche difficile misurare con criteri giuridici il grado di "adeguamento" agli stessi da parte del sistema nazionale<sup>194</sup>.

Da questo punto di vista, lo stesso progressivo affinamento di comuni indicatori sociali, oggi ad uno stadio pressoché iniziale di elaborazione, come anche la definizione di *target* e obiettivi sempre più precisi (anche e soprattutto in termini quantitativi)<sup>195</sup>, difficilmente aggiungerebbero qualcosa a questa tendenziale "neutralità" o "ambivalenza" normativa del processo aperto di inclusione<sup>196</sup>.

C'è insomma il rischio che il metodo di coordinamento aperto diventi un contenitore universale dentro il quale finisca per smarrirsi pure la sua più pubblicizzata e promettente qualità istituzionale: la capacità di stimolare l'apprendimento reciproco tra gli stati membri e – per questa via – l'innovazione politica attraverso la diffusione delle "migliori prassi"<sup>197</sup>. Rischio associato a quello – in certo senso complementare – che esso serva da strumento di legittimazione anche di scelte politiche che di europeo hanno, nel migliore dei casi, un posticcio travestimento retorico, quando non si iscrivano addirittura in una logica di "rinazionalizzazione degli interventi contro povertà ed esclusione sociale"<sup>198</sup>.

## 9. Conclusioni.

L'esigenza di un più forte e vincolante ancoraggio normativo del metodo del coordinamento aperto viene avvertita anche da chi guarda senza pregiudizi e anzi con tendenziale favore a questo nuovo strumento

<sup>192</sup> Cfr. il già citato, importante lavoro di Atkinson, Cantillon, Marlier, Nolan 2002.

<sup>193</sup> Sciarra 2003a, 4 (del dattiloscritto). Per valutazioni di segno diverso v., peraltro, Ales 2003, 6-7 (del dattiloscritto), secondo cui col metodo del coordinamento aperto si formalizza "un meccanismo mimetico a livello interordinamentale già ampiamente noto ai cultori degli studi comparatistici che porta spesso il legislatore nazionale ad attingere a esperienze maturate in altri ordinamenti".

<sup>194</sup> Parlare di "adeguamento" è probabilmente improprio e comunque non cancella un "sotterraneo senso di ambiguità" (Sciarra 2003a, 13 del dattiloscritto).

<sup>195</sup> V. da ultimo il *Common outline* predisposto dal Comitato per la protezione sociale ai fini della redazione dei piani nazionali per il 2003-2005.

<sup>196</sup> Pare condividere queste perplessità Olivelli 2002, 323.

<sup>197</sup> Cfr. Begg *et al.* 2001, 29-30.

<sup>198</sup> Schoukens e Carmichael 2001, 89.

di *governance* sociale comunitaria<sup>199</sup>. Tale esigenza è comunemente associata all'idea di fare dei diritti sociali fondamentali – riconosciuti al più alto livello costituzionale comunitario – “lo scenario delle “regole del gioco”, o il contesto architettonico entro cui si sviluppa il modello sociale europeo, nelle sue molteplici forme”<sup>200</sup>, appunto secondo la logica dello stesso metodo di coordinamento aperto<sup>201</sup>.

La proposta di radicare a livello comunitario un diritto sociale fondamentale “ad essere inclusi”<sup>202</sup> offre interessanti suggestioni in questa prospettiva, nella misura in cui mira a rafforzare l'azione comunitaria in materia, poggiandola su una solida base di *standard* comuni legalmente vincolanti.

L'art. 34 della Carta di Nizza<sup>203</sup> – là dove, “al fine di lottare contro la povertà e l'esclusione sociale”, stabilisce che l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e abitativa volta a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti – costituisce un naturale punto di partenza a questo riguardo<sup>204</sup>.

La norma – che appartiene al novero delle disposizioni sociali di principio della Carta e richiede, quindi, un'attività legislativa di effettiva attuazione da parte dell'ordinamento comunitario e nazionale<sup>205</sup> – è ispirata all'idea che la attribuzione delle *capabilities*<sup>206</sup> necessarie a permettere l'inclusione sociale delle persone transiti anche attraverso la dotazione di risorse economiche e materiali sufficienti.

<sup>199</sup> Riprendo qui argomenti meglio sviluppati in Giubboni 2003a, 303 ss.; per valutazioni nella sostanza non dissimili, Ashiagbor 2002, spec. 327-328.

<sup>200</sup> Deakin e Wilkinson 2000, 340.

<sup>201</sup> Cfr., più di recente, Sciarra 2003b, spec. 13 (del dattiloscritto).

<sup>202</sup> V. Vousden 2002, spec. 138 e 247 ss.

<sup>203</sup> V. ora l'art. 34 della Parte seconda del progetto di Costituzione europea.

<sup>204</sup> In quanto indispensabile presupposto di effettiva autonomia dell'individuo, il diritto a risorse sufficienti *ex art. 34* della Carta può essere in effetti considerato un elemento centrale del diritto di essere inclusi. Questo, tuttavia, può trovare altri riferimenti sistematici all'interno della Carta di Nizza: come ben osserva Lotito 2001, 220, “il diritto alla protezione dall'esclusione sociale o – se si preferisce – il diritto all'inclusione sociale è da ritenersi senza dubbio una declinazione del principio di inviolabilità della dignità umana (art. 1 della Carta) e del principio di non discriminazione (art. 21 della Carta)”. Per un interessante collegamento teorico tra inclusione sociale e principi d'eguaglianza e non discriminazione, v., su di un piano più generale, Collins 2002.

<sup>205</sup> V. Giubboni 2003b, 13 ss.

<sup>206</sup> Rifacendosi a Sen (ad es. 1996), Deakin e Wilkinson 2000, 319, traducono giuridicamente il concetto di *capabilities* parlando di diritti sociali “che conferiscono agli individui il potere di ottenere i mezzi necessari a realizzare il loro potenziale in modo sostenibile”, conseguendo, in primo luogo, l'auto-sufficienza economica. Per un'elaborata applicazione dell'approccio basato sullo sviluppo delle *capabilities* al tema della lotta all'esclusione sociale, cfr. Raveaud e Salais 2001, 55 ss.

Il principio di eguaglianza nelle opportunità *concrete ed effettive* di vita per tutti, su cui poggia un'efficace politica "globale" di inclusione sociale, implica infatti la necessità di agire sulla distribuzione iniziale delle risorse degli individui<sup>207</sup>. E non solo su quella delle risorse "immateriali" (istruzione, formazione, accesso a servizi reali per l'orientamento professionale e l'impiego, ecc.), ma anche su quella delle risorse materiali ed economiche (abitazione, reddito). Una politica di inclusione sociale è indissociabile da un obiettivo di redistribuzione ("*ex post* e non solo *ex ante*")<sup>208</sup> delle risorse economiche e non può essere, per ciò stesso, del tutto "indifferente alla disuguaglianza"<sup>209</sup>.

Misure preventive di attivazione e interventi passivi di redistribuzione o, per usare una più articolata terminologia<sup>210</sup>, prevenzione e promozione da un lato, e protezione e propulsione dall'altro, sono componenti *congiuntamente* indispensabili di un'effettiva politica di inclusione sociale. Sarebbe pericoloso "sovrastimare l'impatto potenziale delle misure "attive" come soluzione esaustiva, ingenerando l'impressione che le misure protettive o la redistribuzione non servano più"<sup>211</sup>.

Nell'art. 34 della Carta di Nizza riecheggia in questa logica l'idea di un "minimo europeo"<sup>212</sup> la cui effettiva traduzione si apre a un ampio ventaglio di possibili opzioni teoriche, in certo modo condizionate dal modello di costituzione (economica) comunitaria che si abbia in mente.

In una variante più realistica, perché posta in una linea di sviluppo e approfondimento degli attuali assetti normativi, la sua attuazione può comportare ad esempio il recepimento, ed il contestuale rafforzamento, dei principi delle raccomandazioni del 1992, relativi a una base minima di diritti alla integrazione nel mercato del lavoro e a risorse sufficienti, in atti legislativi vincolanti, e in specie in una direttiva adottabile *ex art.* 137 del TCE<sup>213</sup>. Come è stato suggerito, lo scopo di tale iniziativa – che dovrebbe comunque ispirarsi a criteri di massima flessibilità nella riarticolazione dei principi contenuti nella raccomandazione n. 441 – dovrebbe essere duplice: da un lato, quello di sollecitare l'introduzione di un effettivo e compiuto schema universalistico di garanzia di un reddito minimo, anche nei paesi ormai prossimi all'ingresso nella UE; dall'altro, quello di estendere il raggio di copertura di tale garanzia oltre la mera dimensione

<sup>207</sup> Cfr. Atkinson 2000a, 178 ss.

<sup>208</sup> Id. 2000b, 47.

<sup>209</sup> Barry 2002, 29.

<sup>210</sup> Hills 2002, 232.

<sup>211</sup> Ivi, 233 (trad. mia).

<sup>212</sup> Atkinson 2000a, 192.

<sup>213</sup> L'ipotesi, come si è già avuto modo di ricordare (al par. 2), era stata adombrata dalla stessa Commissione CE 2000. Per qualche spunto in tal senso, v. anche Ales 2003, 12 e 14 (del dattiloscritto).

reddituale, per abbracciare, in un'ottica di sviluppo delle *capabilities* degli individui, anche aspetti come la salute, la formazione, il capitale umano delle persone<sup>214</sup>.

Anche questa più "modesta" proposta vedrebbe, tuttavia, davanti a sé ostacoli difficilmente sormontabili. In realtà, ad apparire incerta e precaria, anche a voler prescindere dall'alto tasso di impraticabilità politica di una soluzione del genere, è la stessa base normativa per l'adozione di atti legislativi vincolanti nel settore dell'esclusione sociale.

La possibile base è costituita dalla già ricordata previsione contenuta nell'art. 137 (nuovo testo), alla cui stregua il Consiglio può adottare, mediante direttive (approvabili a maggioranza qualificata), prescrizioni minime applicabili progressivamente, volte a promuovere e garantire l'integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro (v. la lettera *h* dell'attuale par. 1, in relazione alla lett. *b* del par. 2). La norma va, però, coordinata, da un lato, con la disposizione di cui al successivo par. 2, che impone la regola dell'unanimità, tra l'altro, per la materia della sicurezza e protezione sociale dei lavoratori (par. 1, lett. *c*); e dall'altro, con la previsione – pure riformulata dal Trattato di Nizza – che esclude espressamente qualunque forma di armonizzazione in materia di "lotta contro l'esclusione sociale" (lett. *j*) e di "modernizzazione dei regimi di protezione sociale" (lett. *k*), ammettendo, in quest'ambito, solo misure dirette a incoraggiare la cooperazione tra gli stati membri e – in buona sostanza – l'utilizzo del metodo aperto di coordinamento<sup>215</sup>. Con la conseguenza che risulta davvero arduo, già su un piano strettamente esegetico, ritagliare – nell'ambito della "materia" della lotta all'esclusione sociale – un'area nella quale poter fare uso di misure "dure", sicuramente inutilizzabili appena ci si allontani dalla sfera delle prescrizioni dirette alla integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro<sup>216</sup>.

Proposte di introduzione di un "minimo europeo" meno "modeste" di quella appena vista si espongono, naturalmente, a obiezioni proporzionalmente più forti.

La più radicale – che presuppone l'assegnazione alla Comunità di un ruolo di diretta redistribuzione a favore degli individui oggi pressoché assente e che già per questo appare improbabile anche solo a livello d'astratta delineazione – raccomanda di stabilire senz'altro un diritto sociale comunitario ad un minimo vitale, in particolare nella forma

---

<sup>214</sup> V. Ferrera, Matsaganis e Sacchi 2002, 237-238, secondo cui la direttiva dovrebbe tenere conto di un "*basket of minima moralia*".

<sup>215</sup> V. ad es. Sciarra 2003b, 9 (del dattiloscritto); Armstrong 2002, 8 e 10.

<sup>216</sup> V., criticamente, Schoukens e Carmichael 2001, 78-79 e 85-86.

dell'“euro-stipendio” recentemente discussa da Schmitter<sup>217</sup> in relazione all'immaginato superamento del sistema della politica agricola comune.

Non mancano, infine, indicazioni “mediane”, maggiormente consapevoli delle enormi difficoltà create in tal senso dall'allargamento della UE<sup>218</sup> e più attente alla complessità istituzionale delle diverse “Europe sociali”. In un'ottica di questo tipo si muove, ad esempio, la proposta di fare ricorso, in materia sociale, al meccanismo delle cooperazioni rafforzate, così come previsto dal Trattato<sup>219</sup>.

Si tratta, in tutti i casi, specie mano a mano che ci si allontana dagli assetti politico-normativi vigenti, di proposte che al fascino discreto della suggestione teorica uniscono gradi crescenti di inagibilità (o senz'altro di infattibilità) politica.

Nascondersi le enormi difficoltà cui vanno incontro – specialmente dopo l'allargamento della UE – anche le proposte più moderate e modeste, sarebbe, ovviamente, un errore imperdonabile. Ma ancora più grave sarebbe interrompere la discussione teorica in nome di una *Realpolitik* che scambiasse il metodo del coordinamento aperto per l'ultimo e migliore dei traguardi possibili nella lotta all'esclusione sociale dentro l'Unione europea.

## 10. Riferimenti bibliografici

- ALBANESE A. (2002), *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *DP*, n. 1, p. 52 ss.
- ALES E. (2001), *Diritto del lavoro, diritto della previdenza sociale, diritti di cittadinanza sociale: per un “sistema integrato di microsistemi”*, in *ADL*, p. 981 ss.
- ALES E. (2002), *Diritto di cittadinanza sociale e “livello essenziale di prestazione” nel nuovo disegno costituzionale: brevi considerazioni sull’“uguaglianza solidale”*, in *RDSS*, n. 2, p. 349 ss.
- ALES E. (2003), *La modernizzazione del modello di protezione sociale europeo: la lotta all'esclusione sociale attraverso l'open method of co-ordination*, in *QDLRI*.
- ALTI T. (2003), *Le politiche antipoverità: una questione europea*, in S. FABBRINI (a cura di), *L'europeizzazione dell'Italia*, Laterza, Roma-Bari, p. 190 ss.

<sup>217</sup> V. Schmitter 2000, 74 ss., e, più in dettaglio, Schmitter e Bauer 2001. Per una valutazione critica della proposta, v. Begg *et al.* 2001, 2 (ove si ritiene semmai più congrua e appropriata l'idea di un'assicurazione comunitaria contro la disoccupazione), nonché il dibattito a più voci ospitato da *JESP*, 2001, 342 ss.

<sup>218</sup> V. ad es. Begg e Berghman 2002, 187.

<sup>219</sup> Cfr. Scharpf 2002 e – per una valutazione critica della sua proposta – Vandenbroucke 2002, spec. alla nota 13.

- ALTI T., MAINO F. (2001), *Percorsi di inserimento sociale: l'esperienza del reddito minimo in Italia*, in G. LUNGHINI *et al.* (a cura di), *Politiche pubbliche per il lavoro*, Il Mulino, Bologna, p. 179 ss.
- ARMSTRONG K. A. (2003), *Tackling Social Exclusion Through OMC: Reshaping the Boundaries of EU Governance*, in T. BÖRZEL, R. CICHOWSKI (a cura di), *State of the Union: Law, Politics and Society*, vol. 6, Oxford University Press, Oxford.
- ASHIAGBOR D. (2001), *EMU and the Shift in the European Labour Law Agenda: From "Social Policy" to "Employment Policy"*, in *ELJ*, p. 311 ss.
- ASHIAGBOR D. (2002), *Soft Harmonisation: Labour Law, Economic Theory and the European Employment Strategy*, PhD Thesis, EUI, Firenze.
- ATKINSON A. B. (2000a), *La povertà in Europa*, trad. it., Il Mulino, Bologna.
- ATKINSON A. B. (2000b), *Rischi della nuova economia e ruolo del welfare nell'inclusione sociale*, in *QRS*, n. 4, p. 37 ss.
- ATKINSON T., CANTILLON B., MARLIER E., NOLAN B. (2002), *Social Indicators. The EU and Social Inclusion*, Oxford University Press, Oxford.
- BALLETTI E. (2002), *Il riordino delle misure di sostegno al reddito e degli ammortizzatori sociali*, in *RDSS*, n. 2, p. 383 ss.
- BARBERA M. (2000), *Dopo Amsterdam. I nuovi confini del diritto sociale comunitario*, Promodis Italia Editrice, Brescia.
- BARBIER J.-C. (1998), *La logica del workfare in Europa e negli Stati Uniti: i limiti delle analisi globali*, in *AS*, n. 1, p. 15 ss.
- BARNARD C. (1997), *The United Kingdom, the "Social Chapter" and the Amsterdam Treaty*, in *ILJ*, p. 275 ss.
- BARRY B. (2002), *Social Exclusion, Social Isolation, and the Distribution of Income*, in J. HILLS, J. LE GRAND, D. PIACHAUD (a cura di), *Understanding Social Exclusion*, Oxford University Press, Oxford, p. 13 ss.
- BEGG I., BERGHMAN J. (2001), *The Future Role of the EU in Dealing with Social Exclusion: Policy Perspectives*, in G. MAYES *et al.* (a cura di), *Social Exclusion and European Policy*, Edward Elgar, Cheltenham, p. 306 ss.
- BEGG I., BERGHMAN J. (2002), *Introduction: EU Social (Exclusion) Policy Revisited?*, in *JESP*, p. 179 ss.
- BEGG I. *et al.* (2001), *Social Exclusion and Social Protection in the European Union: Policy Issues and Proposals for the Future Role of the EU*, Bruxelles.

- BERGHMAN J. (1995), *Social Exclusion in Europe: Policy Context and Analytical Framework*, in G. ROOM (a cura di), *Beyond the Threshold*, The Policy Press, Bristol, p. 10 ss.
- BOERI T. (2002), *Ricomponendo un progetto*, in F. DE BENEDETTI (a cura di), *Non basta dire no*, Mondadori, Milano, p. 24 ss.
- BOERI T., PEROTTI R. (2002), *Meno pensioni, più welfare*, Il Mulino, Bologna.
- BREDA M. G., MICUCCI D., SANTANERA F. (2001), *La riforma dell'assistenza e dei servizi sociali*, UTET, Torino.
- BRIENZA G. (2002), *Famiglia, sussidiarietà e riforma dei servizi sociali*, Città Nuova, Roma.
- CALAFÀ L. (2000), *Carichi di famiglia nel diritto della sicurezza sociale*, in *Digesto, Aggiornamento*, I, p. 176 ss.
- CARAVITA B. (2002), *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Giappichelli, Torino.
- CASTEL R. (1996), *Le insidie dell'esclusione*, in *AS*, n. 2, p. 37 ss.
- CHASSARD Y. (2000), *European Integration and Social Protection: From the Spaak Report to the Open Method of Co-ordination*, in D. G. MAYES *et al.* (a cura di), *Social Exclusion and European Policy*, Edward Elgar, Cheltenham, p. 277 ss.
- CINELLI M. (1982), *La tutela del lavoratore contro la disoccupazione*, Franco Angeli, Milano.
- CINELLI M. (2001), *Diritto della previdenza sociale*, Giappichelli, Torino.
- COLLINS H. (2002), *Discrimination, Equality and Social Exclusion*, in *MLR*, p. 16 ss.
- COMMISSION EUROPEËNNE (2001), *Rapport conjoint sur l'inclusion sociale*, Bruxelles.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1994), *European Social Policy. A Way Forward for the Union. A White Paper*, COM(94) 333.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1996), *For a Europe of Civic and Social Rights. Report by the Comité des Sages Chaired by Maria de Lourdes Pintasilgo*, Bruxelles.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1999), *A Concerted Strategy for Modernising Social Protection. Communication from the Commission*, COM(99) 347.
- COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE (2000), *Comunicazione della Commissione. Costruire un'Europa solidale*, COM(2000) 79.
- COMMISSIONE PER L'ANALISI DELLE COMPATIBILITÀ MACROECONOMICHE DELLA SPESA SOCIALE (1997), *Relazione finale*, Roma.

- CROCI A. (2001), *La legislazione sociale e l'organizzazione dei servizi*, Giappichelli, Torino.
- DEAKIN S., REED H. (2000), *The Contested Meaning of Labour Market Flexibility: Economic Theory and the Discourse of European Integration*, in J. SHAW (a cura di), *Social Law and Policy in an Evolving European Union*, Hart Publishing, Oxford, p. 71 ss.
- DEAKIN S., WILKINSON F. (2000), "Capabilities", *ordine spontaneo del mercato e diritti sociali*, in *DML*, p. 317 ss.
- DE LA PORTE C. (2002), *The Soft Open Method of Co-ordination in Social Protection*, in *European Trade Union Yearbook 2002*, European Trade Union Institute, Bruxelles.
- DE LA PORTE C., POCHET P., ROOM G. (2001), *Social Benchmarking, Policy Making and New Governance in the EU*, in *JESP*, p. 291 ss.
- DE SIERVO U. (1987), *Assistenza e beneficenza pubblica*, in *Digesto pubbl.*, I, p. 445 ss.
- DONDI G., ZAMPINI G. (2002), *Previdenza pubblica e complementare privata nella riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione*, in *LPA*, supplemento al fasc. 1, p. 178 ss.
- FALCON G. (1998), *Lo stato autonomista. Funzioni statali, regionali e locali nel decreto legislativo n. 112 del 1998 di attuazione della legge Bassanini n. 59 del 1997*, Il Mulino, Bologna.
- FARGION V. (1997), *Geografia della cittadinanza sociale in Italia. Regioni e politiche assistenziali dagli anni settanta agli anni novanta*, Il Mulino, Bologna.
- FERRARO G. (2003), *Nota introduttiva a ID. (a cura di), Sviluppo e occupazione nell'Europa federale. Itinerari giuridici e socioeconomici su Regioni e autonomie locali*, Giuffrè, Milano, p. 3 ss.
- FERRERA M. (1993), *Modelli di solidarietà. Politica e riforme sociali nelle democrazie*, Il Mulino, Bologna.
- FERRERA M. (1998), *Le trappole del welfare. Uno stato sociale sostenibile per l'Europa del XXI secolo*, Il Mulino, Bologna.
- FERRERA M. (2000), *Integrazione europea e sovranità sociale dello stato-nazione: dilemmi e prospettive*, in *RISP*, p. 393 ss.
- FERRERA M., GUALMINI E. (1999), *Salvati dall'Europa?*, Il Mulino, Bologna.
- FERRERA M., MATSAGANIS M., SACCHI S. (2002), *Open Coordination Against Poverty: the New EU "Social Inclusion Process"*, in *JESP*, p. 227 ss.
- FINOCCHI GHERSI R. (2001), *La nuova disciplina dei servizi sociali*, n. 4 dei *Quaderni del Giornale di diritto amministrativo*, IPSOA, Milano.
- FOUCAULT M. (1998, ed. originaria 1972), *Storia della follia nell'età classica*, trad. it., Rizzoli, Milano.



- FREEDLAND M. (1996), *Employment Policy*, in P. DAVIES *at al.* (a cura di), *European Community Labour Law: Principles and Perspectives*. Liber Amicorum Lord Wedderburn, Clarendon Press, Oxford, p. 275 ss.
- GEREMEK B. (1986), *La pietà e la forza. Storia della miseria e della carità in Europa*, trad. it., Laterza, Roma-Bari.
- GIAMMUSSO F., TANGORRA R. (2003), *Indicators on Poverty and Social Exclusion: Moving Toward a Social Europe*, dattiloscritto.
- GIORGIS A. (1999), *La costituzionalizzazione dei diritti all'uguaglianza sostanziale*, Giuffrè, Milano.
- GIUBBONI S. (1994), *Il finanziamento della sicurezza sociale in Gran Bretagna*, in *DLRI*, p. 101 ss.
- GIUBBONI S. (1997), *Cittadinanza comunitaria e sicurezza sociale: un profilo critico*, in *ADL*, p. 67 ss.
- GIUBBONI S. (1998), *La mobilità e la disoccupazione*, in *Diritto del lavoro. Commentario* diretto da F. CARINCI, vol. III, *Il rapporto di lavoro subordinato: garanzie del reddito, estinzione e tutela dei diritti*, a cura di M. MISCIONE, UTET, Torino, 521 ss.
- GIUBBONI S. (2002), *Flessibilità delle forme di lavoro e protezione sociale. Note introduttive*, in *RDSS*, n. 2, p. 419 ss.
- GIUBBONI S. (2003a), *Diritti sociali e mercato. La dimensione sociale dell'integrazione europea*, Il Mulino, Bologna.
- GIUBBONI S. (2003b), *Fundamental Social Rights in the European Union: Problems of Protection and Enforcement*, in *ILLe-J*, vol. V, n. 1, gennaio 2003, <http://www.dirittodellavoro.it/ejournal/home/index.asp>.
- GORRIERI E. (2002), *Parti uguali fra disuguali. Povertà, disuguaglianza e politiche redistributive nell'Italia di oggi*, Il Mulino, Bologna.
- HILLS J. (2002), *Does the Focus on "Social Exclusion" Change the Policy Response?*, in J. HILLS, J. LE GRAND, D. PIACHAUD (a cura di), *Understanding Social Exclusion*, Oxford University Press, Oxford, p. 226 ss.
- JORDAN B. (1996), *A Theory of Poverty and Social Exclusion*, Polity Press, Cambridge.
- KAZEPOV Y. (1996), *Italia. La legge non è uguale per tutti*, in *AS*, n. 2, p. 115 ss.
- LAGALA C. (2001), *La previdenza sociale tra mutualità e solidarietà. Percorsi del sistema pensionistico e degli ammortizzatori sociali*, Bari, Cacucci.
- LAGALA C. (2002), *Le regioni e il sistema di sicurezza sociale dopo la legge di riforma costituzionale n. 3 del 2001*, in *RDSS*, n. 2, p. 363 ss.

- LAMARQUE G. (1996), *L'exclusion*, Paris, PUF.
- LISO F. (1995), *I trattamenti di disoccupazione. Riflessioni critiche*, in *RIDL*, I, p. 339 ss.
- LOTITO P. F. (2001), *Sub art. 29*, in R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Il Mulino, Bologna, p. 218 ss.
- MINGIONE E. (1999), *La questione dell'esclusione e la riforma del welfare*, in ID. (a cura di), *Le sfide dell'esclusione: metodi, luoghi, soggetti*, Il Mulino, Bologna, p. 7 ss.
- MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI (2003), *Il Libro Bianco sul Welfare. Proposte per una società dinamica e solidale*, Roma.
- NEGRI N., SARACENO C. (1996), *Le politiche contro la povertà in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- NICOLINI C. A. (2002), *Dall'invalido di stato allo status di invalido. A proposito di tutele sostanziali e processuali degli invalidi civili (e delle persone handicappate), nell'epoca del decentramento di compiti e funzioni dallo Stato agli enti locali*, in *IP*, p. 1599 ss.
- OLIVELLI P. (2002), *Diritti sociali e "metodo di coordinamento aperto" in Europa*, in *ADL*, p. 313 ss.
- ONOFRI P. (2002), *Le opportunità perse dal nostro paese*, in F. DE BENEDETTI (a cura di), *Non basta dire no*, Mondadori, Milano, p. 114 ss.
- PACI M. (1996), *Disuguaglianza del reddito e intervento dello Stato*, in *AS*, n. 2, p. 53 ss.
- PALLINI M. (2002), *La modifica del Titolo V della Costituzione: quale federalismo per il diritto del lavoro?*, in *RGL*, I, p. 21 ss.
- PAUGAM S. (1996), *Poverty and Social Exclusion: A Sociological View*, *EUI Working Papers*, RSC, n. 37.
- PAUGAM S. (1998), *Francia: gli effetti del reddito minimo di inserimento*, in *AS*, n. 1, p. 41 ss.
- PERSIANI M. (1979), *Sub art. 38*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, *Rapporti economici*, tomo I, Zanichelli-II Foro Italiano, Bologna-Roma, p. 232 ss.
- POLANYI K. (1974, ed. originaria 1944), *La grande trasformazione. Le origini economiche e politiche della nostra epoca*, trad. it., Einaudi, Torino.
- PROCACCI G. (1996), *Against Exclusion: The Poor and the Social Sciences*, *EUI Working Papers*, RSC, n. 41.
- PROCACCI G. (1998), *Governare la povertà. La società liberale e la nascita della questione sociale*, Bologna, Il Mulino.

- RAVEAUD G., SALAIS R. (2001), *Fighting Against Exclusion in a European Knowledge-based Society: What Principles of Action?*, in D. G. MAYES *et al.* (a cura di), *Social Exclusion and European Policy*, Edward Elgar, Cheltenham, p. 47 ss.
- RESCIGNO G. U. (2002), *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *DP*, n. 1, p. 5 ss.
- ROOM G. (1995), *Poverty and Social Exclusion: the New European Agenda for Policy and Research*, in ID. (a cura di), *Beyond the Threshold*, Policy Press, Bristol, p. 1 ss.
- ROSANVALLON P. (1996), *État-providence et citoyenneté sociale*, *Jean Monnet Chair Papers*, EUI-RSC, n. 37.
- ROSANVALLON P. (1998), *La rivoluzione del diritto all'inserimento sociale*, in *AS*, n. 1, p. 9 ss.
- ROSSI G., BENEDETTI A. (2002), *La competenza legislativa statale esclusiva in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, in *LPA*, supplemento al fasc. 1, p. 22 ss.
- RUDAN BRICOLA M. (1987), *Carichi di famiglia nel diritto della sicurezza sociale*, in *Digesto*, II, p. 483 ss.
- SANDULLI P. (1990), *Disagiate condizioni economiche nel diritto della sicurezza sociale*, in *Digesto*, V, p. 1 ss.
- SARACENO C. (1998), *Mutamenti della famiglia e politiche sociali in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- SCHARPF F. W. (2002), *The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity*, in *JCMS*, p. 645 ss.
- SCHMITTER P. C. (2000), *Come democratizzare l'Unione europea e perché*, trad. it., Il Mulino, Bologna.
- SCHMITTER P. C., BAUER M. W. (2001), *A (Modest) Proposal for Expanding Social Citizenship in the European Union*, in *JESP*, p. 55 ss.
- SCHOUKENS P., CARMICHAEL L. (2001), *Social Exclusion in Europe: Testing the Limits of European Integration*, in D. G. MAYES *et al.* (a cura di), *Social Exclusion and European Policy*, Edward Elgar, Cheltenham, p. 72 ss.
- SCIARRA S. (2000), *The Employment Title in the Amsterdam Treaty. A Multi-Language Legal Discourse*, in D. O'KEEFFE, P. TWOMEY (a cura di), *Legal Issues of the Amsterdam Treaty*, Hart Publishing, Oxford, p. 157 ss.
- SCIARRA S. (2003a), *New Discourses in Labour Law. Part-time Work and the Paradigm of Flexibility*, in S. SCIARRA, P. DAVIES, M. FREEDLAND (a cura di), *Employment Policy and the Regulation of Part-Time Work in the European Union: A Comparative Analysis*, in

- corso di pubblicazione per i tipi della Cambridge University Press, Cambridge.
- SCIARRA S. (2003b), *Convergence of European Labour and Social Rights: Prospects for the New Member States*, in K. PISTOR, G. BERMAN (a cura di), *Law and Governance in an Enlarged Europe*, in corso di pubblicazione per i tipi di Hart Publishing, Oxford.
- SEN A. (1996), *L'economia politica del targeting*, in *AS*, n. 2, p. 7 ss.
- SORACE D. (2003), *Presentazione*, in A. ALBANESE, C. MARZUOLI (a cura di), *Servizi di assistenza e sussidiarietà*, Il Mulino, Bologna.
- TREU T. (2002a), *Un'agenda per il lavoro e per il welfare*, in F. DE BENEDETTI (a cura di), *Non basta dire no*, Mondadori, Milano, p. 201 ss.
- TREU T. (2002b), *Riforme o destrutturazione del Welfare*, in *DLRI*, p. 535 ss.
- VANDENBROUCKE F. (2002), *The EU and Social Protection: What Should the European Convention Propose?*, *MPIfG Working Paper 02/6*.
- VLEMINCKX K., BERGHMAN J. (2001), *Social Exclusion and the Welfare State: an Overview of Conceptual Issues and Policy Implications*, in D. G. MAYES *et al.* (a cura di), *Social Exclusion and European Policy*, Edward Elgar, Cheltenham, p. 27 ss.
- VOUSDEN S. (2002), *Market Dignity: EC Intervention in Social Exclusion*, PhD Thesis, EUI, Firenze.
- ZAPPALÀ L. (2001), *Riforma del contratto a termine e obblighi comunitari: come si attua una direttiva travisandola*, in *DML*, p. 633 ss.