

Il documento che segue è messo a disposizione da
ASit Servizio Sociale su Internet.

titolo/tema:	Sistemi di welfare e politiche sociali di contrasto della povertà. Un'analisi delle linee d'azione in Italia, Francia e Spagna	tipologia
autori:	Alexandra MARENGHI	tesi
relatore:	Maria Luisa MIRABILE	data/anno: a.a. 2006/07
correlatore:		pagine/durata: 85
università:	Libera Università Maria Santissima Assunta di Roma - Facoltà di Scienze della Formazione - Laurea Specialistica in Programmazione e Gestione delle Politiche e dei Servizi Sociali (57/S)	
altro/note:		

Ti invitiamo a visitare il nostro sito e a iscriverti gratuitamente ai nostri spazi comunicativi professionali: la mailing list, il forum ed il gruppo di ASit su Facebook. [Regstrandoti al sito](#) riceverai periodici aggiornamenti.

Se hai del materiale che ritieni utile inviare o fare altre segnalazioni, puoi contribuire all'arricchimento dei nostri spazi!

Considera inoltre la possibilità di sostenere le attività e iniziative di ASit [iscrivendoti alla nostra associazione culturale e/o contribuendo attraverso una donazione volontaria.](#)

La presente pagina non è da considerarsi come parte integrante del documento che segue, che viene pubblicato nel nostro sito con il consenso dell'autore, dell'editore e/o in quanto materiale di pubblico dominio reperibile nel web. Si raccomanda di citare sempre le fonti nel caso in cui si riutilizzino i materiali, nonché di rispettarne le licenze d'uso. E' inoltre gradita una comunicazione ai gestori del sito.

Buona lettura :-)

Ai materiali presenti in ASit – salvo differente licenza – si applica la licenza [Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Condividi allo stesso modo](#)

[2.5 Italia License](#) che viene implicitamente accettata con il download dei materiali dal nostro sito. Per maggiori informazioni contatta direttamente l'associazione culturale ASit Servizio Sociale su Internet alla mail serviziosociale@serviziosociale.com o visita questo link: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.5/it/>





Libera Università Maria Santissima Assunta

Facoltà di Scienze della Formazione

**LAUREA SPECIALISTICA IN PROGRAMMAZIONE E GESTIONE DELLE
POLITICHE E DEI SERVIZI SOCIALI (57/S)**

“Sistemi di welfare e politiche sociali di contrasto della povertà.

Un’analisi delle linee d’azione in Italia, Francia e Spagna”

Tesi di Laurea di Alexandra Marenghi

Relatore: Prof.ssa Maria Luisa Mirabile

Matr.10098/100

Roma, 8 Novembre 2006

Tesi: “Sistemi di welfare e politiche sociali di contrasto della povertà. Un’analisi delle linee d’azione in Italia, Francia e Spagna”

Indice

Introduzione

1. Uno sguardo alla povertà: tra cause economiche e sociali	p. 4
<i>1.1. Dalla dimensione teorica a quella umana. Ciò che ci dicono le storie di vita</i>	8
<i>1.2. Povertà e diritti di cittadinanza: prime considerazioni</i>	14
2. Europe sociali e sistemi locali di welfare	17
<i>2.1. Modelli europei di welfare: alcuni cenni</i>	17
<i>2.1.1. Il ruolo della componente socio-assistenziale nella declinazione per modelli del welfare europeo</i>	20
<i>2.2. Crescita, caratteristiche quantitative e andamenti della spesa socio – assistenziale in Europa e in Italia, Francia, Spagna</i>	23
<i>2.3. Italia, Francia, Spagna. Un tentativo di lettura di alcuni lineamenti delle diverse rappresentazioni della povertà</i>	28
3. Il ruolo dell’Europa nelle politiche di inclusione sociale	33
<i>3.1. Il Metodo Aperto di Coordinamento. Una definizione e le sue ‘ragioni’</i>	34
<i>3.2. Una ricostruzione del lungo percorso delle strategie di armonizzazione sociale europea</i>	35
<i>3.3. Il MAC. Obiettivi e procedure di attuazione</i>	39
<i>3.3.1. “Nap/inclusione”: un potenziale creativo di capacità istituzionali</i>	41
<i>3.3.2. Definizione, elementi costitutivi e obiettivi.</i>	42
<i>3.3.3 Importanza degli obiettivi nei Nap</i>	45
<i>3.3.4. Linee, orientamenti e contenuti dei NAP</i>	48
<i>3.4. Un tentativo di analisi congiunta sul tema della povertà e del suo contrasto alla luce dei Piani di Azione Nazionali di Italia Francia e Spagna</i>	49
4. Conclusioni. Il percorso e i risultati della tesi	55
Allegato 1 - Obiettivi di lotta contro la povertà e l’esclusione sociale	58
Appendice 1 – Glossario	62
Appendice 2 – RMI a confronto	68
Bibliografia	73
Siti internet consultati	80

“Il diritto umano contro la povertà è un’affermazione sociale ed etica di grande portata, che richiede l’ intervento di politiche nazionali e internazionali che pongano termine a quella violazione etica che l’enorme diffusione della povertà estrema ci addita ogni giorno.” Amartya K. Sen, 2006 “Identità, povertà e diritti umani” in Giustizia Globale, Milano, Il Saggiatore, pag. 27.

Introduzione

Il diritto per tutti a risorse economiche sufficienti è basato sul valore riconosciuto alla persona umana e sul conseguente rispetto alla sua dignità. La protezione dei diritti dell'uomo fa parte della tradizione costituzionale di tutti gli stati membri della Comunità Europea.

E in effetti, negli ultimi decenni anche la riflessione europea sui temi sociali è andata intensificandosi tanto dal punto di vista dell'analisi, quanto da quello dello sviluppo di nuovi indirizzi di *policy* europea (Colombo, 2004). In effetti, seppur con una certa lentezza la componente socio-assistenziale dei sistemi di welfare europei è generalmente cresciuta, accogliendo da un lato un maggior numero di persone in condizioni di bisogno e varando dall'altro programmi di riforma e maggiori finanziamenti rispetto al passato. La protezione sociale ha oggi un ruolo significativo, soprattutto se considerata in senso complessivo, unitamente a settori quali principalmente: la sanità, le politiche occupazionali, quelle abitative, la formazione scolastica e quella continua, l'informazione.

Anche se il processo e la storia di questa crescita vanno ben oltre il fenomeno della povertà e delle politiche ad esso connesse, questo sviluppo è probabilmente dipeso *anche* dal fatto che la povertà e l'esclusione sociale hanno iniziato ad assumere (e ad essere considerate) fenomeni odiosi e insopportabili per società ricche ed evolute quali sono quelle europee, ma non di meno anche dal fatto che – in relazione ai cambiamenti impetuosi delle strutture demografiche, economiche e sociali – la povertà ha iniziato ad essere un rischio e una realtà sempre più diffusa. I sistemi di welfare, detta in altri termini, hanno dovuto cominciare a “ripensarsi”, accrescendo la loro componente rivolta alla semplice cittadinanza, piuttosto che ai soggetti tutelabili in relazione a forme di ‘inclusione’ o di appartenenza sociale, quale, ad esempio, il lavoro a tempo pieno e indeterminato. Ed è in questi anni (gli ultimi

venti) che si è iniziato a descrivere e ad analizzare il fenomeno dandogli una diversa definizione: quella di esclusione sociale. Il passaggio è stato importante perché in relazione a questa trasformazione concettuale (dovuta all'assunzione della presenza di cause e forme nuove e multidimensionali del fenomeno) si è affermata l'esigenza della mobilitazione di una vasta gamma di *policy* di contrasto.

E veniamo dunque al senso e al percorso di questa tesi. A partire da una breve rassegna degli studi sulla povertà di alcuni flash basati su storie di vita di utenti poveri dei servizi sociali, e passando per paragrafi che ripercorrono alcuni tratti della modellistica dei sistemi di welfare europei (prestando una certa, maggiore attenzione a tre paesi: Italia, Francia e Spagna scelti a causa delle loro analogie e diversità) per l'inadeguatezza di queste classificazioni a comprendere e ricomprendere la dimensione (storicamente negletta) socio-assistenziale dei sistemi di welfare, ed – in ogni caso – per un'analisi panoramica statistica sull'Europa sociale, l'esposizione si conclude con l'illustrazione delle ragioni retrostanti e le modalità di applicazione dei più recenti orientamenti e misure d'azione adottati dall'Unione Europea per la lotta all'esclusione sociale. Come alcune parti di questa tesi illustrano, il Consiglio europeo di Lisbona ha infatti dato mandato nel 2000 agli Stati Membri, in considerazione dei nuovi rischi e ai fini della ricerca di nuove opportunità di sviluppo della 'dimensione europea', di fare in modo che l'esclusione dalla società dell'informazione fosse evitata. Anche alla luce di ciò nella primavera del 2005 è stata varata la sfida del cosiddetto Metodo Aperto di Coordinamento all'inclusione sociale, di uno strumento – vale a dire – considerato da alcuni studiosi come uno strumento della *governance* europea di fornire più di altri “di riempire di contenuto la dimensione sociale del processo di integrazione” (Sacchi, 2006). Alla luce di ciò, assumendo i Rapporti nazionali realizzati dagli stati membri dell'Unione come fase essenziale di partecipazione e di applicazione del Metodo aperto di

coordinamento, ne è stata tentata un'analisi diretta, che si è rivelata particolarmente complessa e di difficile realizzazione, oltrechè per limiti soggettivi, anche per la difformità tuttora esistente fra i diversi rapporti. Questo, ad avviso di chi scrive, pur con tutta l'approssimazione di un'analisi svolta con mezzi e tempi limitati per una lavoro di tesi, rappresenta comunque un risultato indiretto che parla di un ancora lungo percorso da compiere da parte di un'Europa sociale costruita su obiettivi comuni, e non solo derivata da analogie storiche.

1. Uno sguardo al fenomeno: tra cause economiche e sociali

Come già accennato nell'introduzione, in questa breve rassegna di studi sulla povertà non si è inteso fornire un'analisi dettagliata del fenomeno o degli studi stessi, bensì, sottolineare alcuni tratti fondamentali che hanno partecipato a determinare le scelte politiche degli Stati afferenti all'Unione Europea.

Nelle fasi a noi più vicine, sono soprattutto le trasformazioni economiche e quelle sociali riconducibili innanzitutto al mercato del lavoro, allo squilibrio demografico e alle instabilità familiari ad aver modificato, come afferma Negri (1990) la "fisionomia della povertà". Ed è in relazione a questi fattori che i sistemi di welfare stanno ormai da tempo cercando ridefinizioni appropriate delle loro concezioni e modalità operative.

Se certamente uno dei punti d'arrivo di questi studi è rappresentato dalle note posizioni teoriche di A. Sen, che ha nel tempo sostenuto il carattere *multidimensionale*, della povertà, inteso in senso cumulativo e dinamico ¹, ricordiamo qui che il dibattito sulla natura e sulle cause della povertà, che ha assunto nel tempo forme sempre più articolate, è passato da una visione della povertà misurata in termini di reddito e di consumo ad un'analisi della stessa considerata come parte di concetti più ampi quali benessere e privazione. Dalla ricostruzione storica degli studi fatta Antonella Meo (2005), e su cui ci basiamo, il concetto di povertà diventa oggetto di trattazione sistematica verso la fine dell'Ottocento, quando cominciano ad emergere le conseguenze negative della Rivoluzione Industriale sulle condizioni di vita delle famiglie

¹ Ricordiamo qui che Sen (1993,2000), rifacendosi all'analisi smithiana, introduce il concetto di soggetto multidimensionale in un contesto sociale, dato nel tempo storico e nello spazio geografico, imputando le cause a una sorta di "incapacitazione" del soggetto stesso.

operaie. Per questo motivo è soprattutto a studiosi inglesi che si devono le prime formulazioni del concetto e indagini empiriche più rigorose.

Rowentree agli inizi del secolo scorso (1901), osservando acutamente il concetto socio-economico di povertà, ne elaborò una definizione in *termini assoluti* partendo dall'idea che sia possibile individuare un livello minimo di sussistenza o uno standard minimo di vita accettabile, al di sotto del quale sarebbero compromesse le possibilità di sopravvivenza. E' evidente come per il sociologo inglese il concetto di povertà, viene fatto coincidere con quello di pura sussistenza rappresentando quel livello di reddito al di sotto del quale, non è possibile procurarsi "il paniere di beni e servizi" ritenuti essenziali per il soddisfacimento dei bisogni primari. Asimmetricamente Titmuss, oltre mezzo secolo più tardi (1962), sottolineando la relatività storica, sociale e culturale della povertà, affermava che la povertà non può essere definita in modo assoluto come una carenza di risorse in sé, in quanto come egli stesso afferma *"essere poveri in un paese povero è infatti cosa diversa dall'essere poveri in un paese ricco"*. In altre parole ciò che è accettabile in una società con un livello di vita mediamente basso, può non esserlo in un'altra dove le condizioni di vita sono mediamente superiori. In quest'ottica la povertà va valutata in relazione alle condizioni di vita medie che caratterizzano uno specifico contesto.

Ma proseguendo nella riflessione diventa ancor più chiaro come tentare di individuare le ragioni scatenanti gli stati di povertà non è semplice. Si va da chi sostiene che sia l'effetto di una diseguale distribuzione delle risorse, quindi come un fenomeno sociale,² a chi come Lewis (1972), tra l'altro ampiamente

² Concezione individualistica, per lungo tempo dominante, che riconduceva la condizione di povertà a sfortune, deficienze o incapacità personali dei poveri, da tamponare o riparare con interventi assistenziali diretti ai singoli, o alle loro famiglie.

criticato dai suoi contemporanei, trascurando gli aspetti strutturali del problema, riconduce nella cultura principale la causa di origine. Lewis imputa infatti ai comportamenti e persino ai tratti di personalità come ad esempio una “scarsa progettualità, (la) rassegnazione, (la) ribellione, (il) debole senso di identità, ma anche (il) deficit di competenze linguistiche e conoscitive” le cause che sbarrerebbero il passo agli individui “anche in presenza di mobilità sociale” e li condurrebbero in stati povertà.

Ed è nel corso degli anni '80 che vengono elaborati gli schemi analitici cui noi oggi maggiormente ci riferiamo e che tentano di superare i limiti delle impostazioni illustrate. I più interessanti contributi si propongono di affrontare la questione della specificità della povertà all'interno di un approccio più ampio, attento a coglierne la molteplicità delle cause e delle forme. In una società complessa e altamente differenziata la povertà si presenta come un fenomeno sfaccettato, variegato nelle sue cause e nei suoi effetti. Gli anni Ottanta hanno segnato la riscoperta empirica e analitica della nozione di povertà; una nozione che è stata talvolta impiegata per sottoporre a critica le pretese conquiste universalistiche del Welfare State, e dunque finalmente effettivamente stenderle.

In un quadro informativo e concettuale decisamente complessificato sotto il profilo metodologico (Meo, 2005), tutto ciò ha riflessi sull'Europa. La prima Commissione istituita negli anni '80 dalla Comunità Europea per la lotta alla povertà adotta come parametro di misurazione della diffusione e intensità del fenomeno, in linea con la concezione di *povertà relativa*, “L'international Standard of Poverty line”. Secondo questo metro, è povera una famiglia di due persone il cui reddito (o, secondo altri approcci, la cui spesa per i consumi) è pari o inferiore al reddito medio (o spesa media) pro capite del paese in cui vive. Attraverso determinate ‘scale di equivalenza’ vengono poi individuate linee di povertà per le famiglie di dimensioni superiori. In questo modo si

stabilisce una soglia discriminante, unica e uguale per tutti, che ripartisce la popolazione fra poveri e non poveri. Secondo alcuni studiosi questa definizione, pur se ufficiale, risulta debole in quanto da questi si sostiene che la dimensione monetaria sia insufficiente a dar conto della fenomenologia della povertà e delle differenti caratteristiche personali degli individui dei loro nuclei familiari e dei gruppi sociali di cui sono parte, dei contesti in cui vivono e, non per ultimo, dei diritti di cui possono avvalersi.

Ed è anche in relazione a quest'ordine di considerazioni che la stessa Commissione Europea alla fine degli anni '80 stabilisce di utilizzare per le sue indagini e orientamenti sopranazionali il concetto di "esclusione sociale" in alternativa a quello di povertà.

Una scelta che anche secondo Atkinson (1998), deriva dall'intento di una rimessa a fuoco concettuale in direzione di un approccio dinamico, multidimensionale e più attento agli aspetti relazionali, quest'ultimo, ritiene che il concetto di povertà sia troppo riduttivo in quanto coglierebbe più uno stato che non un processo e considera che il termine privilegia l'analisi della dimensione economica piuttosto che le connessioni e le interdipendenze fra le diverse dimensioni.

Di fatto, ciò che possiamo sostenere in conclusione di questa breve digressione è che la povertà e l'esclusione sociale rappresentano due fenomeni estremamente complessi, largamente interconnessi, che richiedono politiche adeguate a contrastarle, soprattutto in un momento storico come l'attuale, in cui una serie di importanti mutamenti socio-economici³ ne hanno sicuramente accentuato la portata e la visibilità, anche in contrasto con le condizioni di benessere vissute da molti nei nostri contesti sociali.

³ Si pensi, tra gli altri, alla *globalizzazione* o, anche, alla deregolamentazione continua del mercato del lavoro con livelli crescenti di precarietà.

Comincia anche per questo a farsi strada l'idea lanciata dall'Europa che un elevato livello di protezione sociale può avere delle ripercussioni positive sulla coesione sociale, sulla stabilità politica e sul progresso economico. E pure se la definizione delle politiche rientra nella competenza esclusiva dei singoli Stati, negli anni più recenti gli interventi legislativi e le opzioni di politica sociale adottati all'interno dei singoli stati sembrano essere sempre più condizionati dagli orientamenti e dalle iniziative maturate in seno all'Unione Europea. A tal riguardo, nelle recenti Conclusioni della Presidenza⁴, si sostiene che “le persone sono la principale risorsa dell'Europa e su di esse bisogna imperniare le politiche dell'Unione”.

Sempre più investire sulle persone e sviluppare uno stato sociale attivo e dinamico è ritenuto essenziale per rilanciare la posizione dell'Europa nell'economia della conoscenza e per evitare che l'affermarsi di questa nuova economia non aggravi problemi sociali quali la disoccupazione, la povertà e l'esclusione sociale”.

1.1. Dalla dimensione teorica a quella umana. Ciò che ci dicono le storie di vita

In assonanza con gli sviluppi accennati delle analisi sulla povertà e l'esclusione sociale, spesso nel lavoro sociale il concetto di povertà è associato a persone che non riescono ad esercitare i loro diritti perché non hanno la capacità o la possibilità di avere a disposizione degli strumenti che consentano loro di superarne lo status.

Sovente a chi lavora presso gli uffici dei servizi sociali, come chi scrive, sarà capitato di ricevere persone che arrivano alla prima settimana di inserimento all'asilo nido del figlio e si ritrovino a dover chiedere un

⁴ Inevitabilmente la tesi si basa sul riesame di materiale di utilizzo talvolta riutilizzo diretto al fine di fornire un costrutto di base.

contributo economico per il pagamento della retta, o allo stesso modo a una settimana dallo sfratto esecutivo, “quando non c’è più neanche un margine per dare loro almeno una consulenza giuridica, l’unica alternativa è sperare in una proroga”⁵.

O come Antonio:

“Antonio ha 47 anni, è milanese e vive in una casa Aler con la madre, separata e con la pensione minima. Ha un diploma di scuola superiore e lavora come grafico pubblicitario. Attualmente è disoccupato. “ non ho mai lavorato più del necessario per sopravvivere, così sono andato avanti con lavori saltuari, spesso in nero. Finora ho maturato solo due anni e mezzo di contributi. In questi anni senza occupazione mi sono adattato a mangiare alla mensa dei poveri. Una lombosciatalgia non mi consente di fare lavori pesanti, ma non mi è mai stata riconosciuta un’invalidità”. Antonio ha così iniziato a frequentare i corsi del fondo sociale europeo per cercare di reinserirsi nell’ambito lavorativo, ma senza successo. “negli ultimi anni ho frequentato sette corsi che si concludevano con un tirocinio in azienda. Finito il periodo di prova, però, nessuno mi ha proposto di continuare a lavorare. Su venti partecipanti a un corso, solo a uno o due viene offerto un posto di lavoro. Probabilmente preferiscono persone più avanti di me”.

Ora Antonio si ritrova con diversi diplomi professionali ma senza sbocchi lavorativi.

“ più volte ho sperato di essere assunto, in particolare dopo aver fatto un corso di montaggio e tre mesi di lavoro in una tivù privata. Ho poi seguito un corso per fare il bracconiere nei supermercati, ma anche lì non ho avuto

⁵ Per una soddisfacente panoramica sulle testimonianze relative al lavoro sociale in questo tema vedi Mario Cadagno, Antonella Meo, Manuela Olangero, Gruppo di ricerca Acli Torino, *Discorsi sulla povertà operatori sociali e volontari a Torino* Milano, Franco Angeli, 2003.

successo. L'unica cosa che per ora ho guadagnato dai corsi è stata la diaria di 4.500 lire all'ora, che mi ha consentito di far fronte alle spese correnti da sei anni a questa parte.”⁶

Paola, ferrarese di 52 anni.

“Si è trasferita a Milano tre decenni fa con il marito. Ora è vedova e non lavora. Ha ottenuto una casa Aler in cui vive con i due figli, un ragazzo che ha avuto problemi di tossicodipendenza e una ragazza sordomuta. Nella casa in cui vive il marito della ragazza, pure lui sordomuto, e da quattro mesi il bambino della coppia.

“da quando è nato Andrea -rivela Maria- le spese sono aumentata moltissimo, e il solo stipendio di mia figlia non basta più.

Mia figlia aveva trovato un appartamento per conto proprio, ma alla fine abbiamo deciso di vivere tutti assieme per risparmiare sulle spese di affitto”.

La casa è grande, ben arredata, un televisore acceso fa da sottofondo ai vagiti del piccolo Andrea, in cucina il vetro della finestra è rotto ed è stato rattoppato con pezzi di scotch per imballi. “ la situazione è difficile – continua Maria- poiché io sono casalinga e ancora lontana dalla pensione, mia figlia lavora in una impresa di pulizie mentre mio figlio è disoccupato.

Per ora riusciamo ad arrangiarci, ma se le cose non migliorano, non so fino a quando riusciremo ad andare avanti”.

L'abilità dell'operatore sociale si esaurisce in un concetto noto a chi è del mestiere che consiste “nell'aiutare l'utente ad aiutarsi da sé” (Ponticelli) . Gli utenti o se si preferisce i clienti ⁷

⁶ Sullo stesso tema vedi pure Oltre Scarl , “Scarp de tennis”, Num. 75 ottobre 2003

Oggi non si parla di una povertà squisitamente economica, talvolta come nelle biografie riportate, i “poveri” assumono dei comportamenti che finiscono per aggravare ulteriormente la loro condizione di disagio, per le loro incapacità di decifrare le situazioni, elaborare strategie di azione, individuare obiettivi. Oggi se non riesco ad avere gli strumenti che mi consentono di superare la povertà il rischio è di entrare in una posizione permanente.

Oggi le cause sono più profonde.

Si può perdere il lavoro, ad esempio ma si può anche trovarne uno nuovo, ma se non si riesce a organizzare la vita in modo che non si sia più “poveri”, non si esce mai da quella “povertà”⁸.

Lewis in un suo lavoro già edito nel 1966 *“La vida: una famiglia portoricana nella cultura della povertà”* afferma che i poveri per superare le difficoltà che incontrano si adattano e questo “consolidarsi” e “sedimentarsi” diventa un iter, nelle sue stesse parole “trasmettendosi con poche variazioni da una cultura all’altra”.

Ponticelli (2005) sottolinea “tale cultura sarebbe quindi all’origine di comportamenti e persino di tratti della personalità (scarsa progettualità, rassegnazione e fatalismo, debole senso di identità, ma anche deficit di competenze linguistiche e conoscitive) che impedirebbero agli individui di uscire dalla povertà anche in presenza di opportunità di mobilità sociale”.

Risulta evidente come la caduta nella povertà può essere provocata da molteplici fattori.

Per meglio evidenziare la multifattorialità del fenomeno si riporta la Rappresentazione del “serpentone” tratto da “Discorsi sulla povertà”

⁷ Sarebbe più semplice utilizzare il termine di persona , ma si intende qui circoscrivere l’ottica di intervento ad un gap di fruitori degli interventi delle assistenti sociali.

⁸ Tra virgolette perché si sottintende quella povertà multidimensionale.

Nella parte in alto a sinistra sono riportate le cause, non soltanto economiche, che possono condurre ad una situazione di disagio l'immagine a forma di ragnatela vuole sottolineare due aspetti:

1. la povertà come fenomeno multidimensionale e non strettamente economico,
2. la povertà come problema complesso.

Quest'ultima si coglie graficamente come l'area dell'esclusione sociale e non si esaurisce con l'area della povertà per mancanza di reddito.

Il disagio coinvolge molti aspetti: la vita relazionale, la salute, la cultura e altro ancora. Inoltre la situazione di disagio non deriva da un'unica causa scatenante, ma sembra piuttosto un percorso, come sottolinea Negri, di causazione multipla, in cui nessuno dei fattori di disagio considerato singolarmente determina una situazione di insostenibilità.

Dalla ragnatela si diramano due frecce.

La prima ci introduce alla dimensione emotivamente immediata e vicina: la condizione umana di chi è povero. Come vive il povero? Solo, triste, senza stimoli ma anche arrabbiato e precario.

I poveri sono spesso invisibili, si può far finta di non scorgerli negli angoli delle grandi città, altre volte sono cronici nell'essere assistiti.

Alcuni vivono in una condizione di grande dignità altri utilizzano le loro risorse individuali lecite o illegali per fronteggiare situazioni di emergenza.

Risulta quindi un'immagine frammentata e disorganica. La freccia ritorna su se stessa per sottolineare come in alcuni casi i percorsi di povertà siano anche percorsi di apprendimento verso una soluzione positiva, mentre in altri casi si aliena l'esclusione sociale come in un circolo vizioso anche attraverso comportamenti e i vissuti dei soggetti.

La seconda freccia porta idealmente ad una conclusione positiva del percorso. Prima dell'uscita si trovano gli intoppi e le incomprensioni che rendono critici i rapporti tra pubblico e privato e privato sociale.

Infine il quarto quadrante in alto a destra riporta quali azioni risultano maggiormente efficaci per contrastare il fenomeno. Fra uno stato che interviene con logiche assistenziali e le esperienze anche più efficaci.

Alcuni report e approfondimenti effettuati dagli stessi operatori sociali sul fenomeno, colgono l'andamento processuale della povertà: non una condizione statica, bensì una sindrome che si aggrava nel tempo, un processo che si configura come un circolo vizioso- in cui si susseguono diverse crisi, in cui alle cause originarie di deprivazione seguono comportamenti che rafforzano le cause e cumulano nuove condizioni di disagio.

1.2. Povertà e diritti di cittadinanza: prime considerazioni

I processi di cambiamento sociale e la crescente varietà ed instabilità delle biografie lavorative tendono, come abbiamo visto nei paragrafi precedenti sulla base delle testimonianze e come molti autori sostengono, a moltiplicare la sindrome del rischio e a frammentare il panorama dei sostegni sociali.

Le strategie di protezione sociale, la loro debolezza o le difficoltà a poterne beneficiare generano al loro interno veri e propri circoli viziosi, antefatto dell'esclusione sociale. Ed è per questo che il moltiplicarsi di iniziative di politica sociale fondate su reti e coordinate è oggi al centro – come abbiamo visto - del processo di riforma dei sistemi di welfare nei paesi industrializzati ⁹.

⁹ In effetti la povertà ha molte facce, in Italia cresce il “fenomeno dei bimbi di strada”, alimentato dall'arrivo di minori stranieri non accompagnati, che secondo il ministero del welfare, sono più di 7.000, di cui 5.883 irregolari. La percentuale maggiore di essi si concentra nella fascia compresa tra i 14 e i 17 anni (l'84,6% del totale delle segnalazioni); i minori di 16

Come abbiamo accennato, è inoltre parere comune che il basso reddito sia spesso una delle principali cause di povertà, ma che quest'ultima vada compiutamente intesa come una condizione caratterizzata da continuata o cronica deprivazione di risorse, in termini di capacità, scelte, sicurezza e potere necessari al godimento di adeguati standard di vita, e mancanza di diritti civili, culturali economici politici e sociali indispensabili alla dignità umana.

In quanto analizzata dagli studi e assunta dalle politiche sociali la povertà dunque chiama in causa il modello di giustizia sociale e la lotta alla povertà in tal senso rappresenta la scelta decisiva per promuovere la libertà di vivere coerentemente secondo i propri valori. Le tante e complesse forme di disagio che si radicano anche nelle società ricche, dimostrano che il problema della povertà è strettamente connesso al nostro tipo di sviluppo e poiché non è adeguatamente affrontato dalle istituzioni crea una drammatica emergenza e ingiustizia.

Tutto ciò comporta (o comporterebbe) che la lotta all'esclusione sociale vada messa al centro degli obiettivi delle misure economiche e delle strategie delle politiche sociali ai vari livelli: locale, nazionale e internazionale.

Ma se il mondo e le nostre società sono popolate da poveri, la prima forma di assistenza da mettere in campo sarà una politica "di diritti", realizzata da istituzioni che non allontanano da sé i volti dei più deboli, ma ne tengono conto quando delineano strategie o discutono bilanci economici. L'impegno di cui si parla si presenta come un grande "invito a cui prendere parte" a livello culturale, politico, di privato sociale di organizzazioni sindacali di realtà

anni costituiscono la componente più rilevante di questo gruppo (37,4%). Tra gli 0 e i 4 anni risultano segnalati ben 73 minori (1,6%).

In Italia secondo quanto emerge dal Rapporto Istat del 2002, il 12% delle famiglie, quasi 8 milioni di persone, vive in una situazione di povertà relativa, ovvero possiede reddito e consumi inferiori a € 814,55 equivalenti alla spesa media mensile pro-capite per una famiglia di due componenti.

economiche ed imprenditoriali, di istituzioni e se riconosciuto anche etico a cui questi attori e questi interventi non dovrebbe sottrarsi ma anzi dovrebbero (sopra)vivere insieme. Non ci si può accontentare del buonismo o del pietismo che spesso sono solo il volto accattivante del disinteresse. Oggi più che mai, le politiche sociali dovrebbero considerare le questioni della povertà e dell'esclusione sociale come una priorità e come un'occasione per ridefinire il modello di cittadinanza. C'è da considerare allora che rispetto a questi intenti gli interventi delle nostre istituzioni sono troppo spesso inadeguate e assenti, talvolta iperburocratiche e lente mentre la lotta alla povertà richiede una responsabilizzazione immediata e forte di tutti.

2. Europe sociali e sistemi locali di welfare

Questo capitolo è dedicato a fornire alcuni elementi a premessa di quanto si cercherà di verificare nelle parti più originali di questa tesi, vale a dire lo scarso grado di comparabilità fra le politiche e le misure di contrasto della povertà adottate da singoli paesi.

Il filo conduttore del ragionamento e dell'esposizione chiama in causa diversi fattori e passaggi (Mirabile, 2005):

- il dato di una costruzione comparativa dei sistemi di welfare incentrata sulle politiche nazionali 'forti' e comunque centrali delle misure di protezione sociale;
- la scarsità di studi sui sistemi locali di welfare;
- il riconoscimento di una complessità dei sistemi locali di welfare basata, oltrechè sulle diverse storie e tradizioni nazionali, su diverse configurazioni dei sistemi istituzionali nazionali.

Di qui, si giungerà al capitolo dedicato alle scelte dell'Unione europea finalizzate a promuovere in maniera 'morbida', dunque accettabile dai diversi stati e direttamente dialogante con i livelli di governo sub-nazionali (regioni, province e comuni nel caso italiano e loro equivalenti nei diversi paesi).

Partiamo dunque dal primo di questi aspetti, l'unico di quelli enunciati su cui in effetti ci soffermeremo

2.1. Modelli europei di welfare: alcuni cenni

Prescindendo qui dalle pur fondamentali classificazioni dei modelli di welfare, istituite sulla base delle logiche di funzionamento dei sistemi (Titmuss, 1974; Esping Andersen, 1990 in Ferrera 1993 , il paragrafo si

limiterà ad accennare al fatto che in generale i sistemi di protezione sociale presentano caratteristiche diverse generalmente derivanti dal background storico, politico ed economico dei diversi paesi (o raggruppamenti di paesi nel passaggio alla modellistica), nel cui solco si vanno naturalmente sommando le scelte di governo economiche e sociali contemporanee.

In generale possiamo dire che la letteratura di riferimento in tema di politiche sociali, sono concordi nel distinguere i quattro modelli di welfare come di seguito riportato (cfr. Zoli, 2004):

I- *modello socialdemocratico (o scandinavo)*, al quale appartengono Finlandia, Danimarca e Svezia. Questo modello secondo gli autori è caratterizzato dall'estensione universale del diritto alla protezione sociale come diritto di cittadinanza, che garantisce benefici erogati automaticamente in presenza della situazione di rischio, comportando di circa un terzo del PIL la spesa per la protezione sociale. Il finanziamento della sicurezza sociale è rapportato al gettito fiscale anche se dalla metà degli anni novanta sono stati compiuti sforzi per estendere il ruolo dei contributi sociali obbligatori;

II- *modello liberale (o anglosassone)*, costituito da Irlanda e Regno Unito. E' legato alla tradizione beveridgiana e la sua ispirazione iniziale primaria rappresentata dalla riduzione delle povertà e dell'emarginazione. E' pertanto caratterizzato da importanti programmi (non-contributivi) di assistenza sociale e da sussidi, la cui erogazione è però subordinata al means testing (verifica dei mezzi), Il finanziamento complessivo dei benefici di welfare è regolato su base mista (fiscale e contributiva), ed al suo interno la componente del sistema sanitario risulta interamente fiscalizzata.

III- *modello corporativo (o continentale)*. Appartengono a questo modello, che risulta caratterizzato da una frammentazione dei programmi di spesa che hanno spesso una natura categoriale, Austria, Belgio Francia Germania e Lussemburgo. In questo modello il sistema sanitario copre tutti gli individui e generalmente tutti i lavoratori dipendenti sono assicurati contro il rischio di disoccupazione. Lo stretto legame che intercorre tra la posizione lavorativa degli individui e il diritto ad accedere alle prestazioni sociali fa sì che questo modello di welfare non sia in grado di offrire una protezione del tutto adeguata a quanti hanno una relazione debole con il mercato del lavoro (disoccupati senza occupazione stabile precedente, disoccupati di lunga durata)..In questi paesi sono generalmente previsti redditi di ultima istanza per combattere il rischio di povertà. In particolare in Francia è stato introdotto dal 1988 il Revenu Minimum d'Insertion condizionato dall'adesione ad un progetto volto all'attività lavorativa e di formazione, sul cui modello è stata successivamente varata in Italia una sperimentazione analoga;

IV- *modello mediterraneo*. È costituito dai paesi dell'Europa meridionale: Grecia Spagna Portogallo e Italia. La frammentazione è una caratteristica peculiare di questa famiglia di welfare, in parte bilanciata dall'istituzione comune, tra il 1978 e il 1985, di sistemi sanitari universali in cui spesso la fornitura dei servizi è realizzata attraverso la combinazione di un' offerta pubblica e privata. In generale però nei paesi di origine mediterranea il comparto assistenziale appare poco sviluppato soprattutto per le politiche a sostegno dei carichi familiari sia in natura che monetari, ed entrambi presentano punti di debolezza. Ma più di tutte, la caratteristica fondamentale di questo modello di welfare è rappresentata dall'assenza di una rete di protezione minima di base che possa fungere, nei casi di povertà, da strumento di sostegno di ultima istanza. Ed è anche in ragione di ciò che gli studi classificatori hanno

19

a lungo trascurato l'identificazione *in quanto tale* di questo modello, assimilandolo al modello continentale in qualità di variante debole. Solo successivamente questo raggruppamento viene identificato per le sue specifiche caratteristiche, e dunque in quanto caratterizzato da un funzionamento incentrato su peculiari deficit di 'statualità' e "da un elevato ruolo delle prestazioni monetarie soprattutto quelle di carattere pensionistico, un dualismo nei gradi di protezione rivolti ai lavoratori attivi nei settori centrali dell'economia (alti) e ai lavoratori attivi nei settori periferici, caratterizzati da mercati occupazionali irregolari e scarsamente istituzionalizzati (bassi), assenza di schemi nazionali di reddito minimo garantito" (Ferrera, 1996).

2.1.1. Il ruolo della componente socio-assistenziale nella declinazione per modelli del welfare europeo

A seguire rispetto alla classificazione richiamata, occorre qui soffermarsi sul ruolo assunto dal settore socio assistenziale nel senso della capacità complessiva di un paese di produrre cittadinanza sociale.

Mentre infatti l'attenzione generale e prioritaria degli studi sui sistemi di welfare si è largamente rivolta alle politiche centrali (come la sanità e la previdenza) in quanto settori di policy consolidati e centralizzati ¹⁰, la configurazione frammentaria e differenziata delle politiche socio assistenziali dovuta sia al loro impianto su base mista, locale e centrale, sia alla "diversificazione dei target d'utenza e dei loro criteri di eleggibilità" ha reso particolarmente difficoltoso il cammino verso la comparabilità di questo segmento di welfare, "il cui ritardato avvio ha anche risentito della marginalità economica e culturale della funzione sociale del sostegno della povertà e del disagio sociale diffuso" a cui questo settore del welfare si è storicamente e

¹⁰ Su questo tema vedi Ferrera 1993, Fargion 1997; Saraceno 2004 e Mirabile 2005.

funzionalmente rivolto. Gli studiosi dei sistemi di welfare, in altri termini, per lungo tempo non hanno investito grandi energie nell'osservazione di questi fenomeni, sostanzialmente fino al varo delle analisi dell'Unione Europea sulla povertà e le misure di contrasto a tale fenomeno (Mirabile 2005) ¹¹.

Negli ambiti cosiddetti socio-assistenziali delle politiche di welfare si concentrano, com'è ormai noto, sia programmi nazionali che tendono a coprire solo alcune categorie (principalmente anziani e disabili), sia programmi locali in cui, come evidenziato da Gough (1997, riportato in Mirabile, 2005 op. cit.), l'aspetto della differenziazione territoriale nell'allocazione istituzionale della responsabilità del governo determina una situazione molto eterogenea e scarsamente confrontabile fra i diversi paesi, anche fra quelli con caratteristiche grossomodo simili se considerati in base alla modellistica generale del welfare europeo ¹².

In ogni caso nei paesi di origine napoleonica (Italia Francia e Spagna)¹³, anche se nel corso degli anni si è cercato di mantenere una struttura “salda al centro” con una relazione diretta tra Stato e periferia in un ottica di

¹¹ E' nel 1995, come riporta Mirabile (op. cit., 2005), che Alber suggerisce agli studi di prestare attenzione a questo settore di welfare ed in particolare alla crescita delle sue nuove articolazioni interne. Infatti egli stesso stimola lo sviluppo su prospettive di indagine che si ponessero intorno alla capacità di risposta dei vari livelli di governo e dall'associazionismo alla nuova domanda sociale.

In estrema sintesi, la sua osservazione sottolineava di comparare le diverse soluzioni adottate dai sistemi nazionali in termini di “riorientamento organizzativo (finalità, livelli di governo e partnership pubblico-private) come preconditione di una rinnovata capacità di risposta a bisogni sociali diversi e diffusi”.

¹² Un quadro di sintesi basato sulle misure socio-assistenziali in alcune grandi città è fornito dalla ricerca di Saraceno (2004)

¹³ Anche in casi di apparente omogeneità istituzionale e territoriale, come nel caso delle regioni in Spagna e in Italia è da rilevare che, per esempio, le regioni spagnole definiscono autonomamente i loro livelli di assistenza, mentre quelle italiane possono definire degli orientamenti generali dei loro sistemi socio-assistenziali.

accentramento del potere statale, i processi di regionalizzazione ¹⁴ hanno comunque permesso la definizione di un welfare di tipo locale. In capo alle istituzioni dunque se da un lato è conferito il ruolo di attuazione delle decisioni, dall'altro è data, potremmo dire geneticamente, la capacità di creazione idee.

Una diversificazione storica la cui complessità si è andata ulteriormente accentuando in ragione dei processi di riforma avvenuti con intensità diverse nei vari paesi europei con particolare intensità nei due cicli degli anni '70 e '90 (cfr. Fargion, 1997).

Una complessità, inoltre, su cui ha inciso anche il ruolo giocato dall'Unione europea ed esemplificabile attraverso l'azione della governance multilivello ¹⁵, che basandosi su forme di relazione diretta livello europeo sovranaZIONALE-livelli sub nazionali di governo del sociale, tende ad incidere negativamente sul potere degli Stati centrali, impattando – nelle fasi di attuazione come l'attuale – su condizioni di non uniformità delle modalità di *policy* e operative dei diversi stati nei campi delle politiche sociali.

Nella definizione e nell'analisi delle politiche di contrasto alla povertà occorre inoltre, come sostiene Saraceno (2004) tener presente, oltre alla dimensione del sistema di protezione sociale in atto, considerare il contesto socio-demografico in cui una data misura viene applicata, analizzando al contempo l'insieme dei significati che informano la nozione di povertà in un dato contesto. Ad avviso di questa autrice infatti esso dipenderà certo dalle condizioni economiche prevalenti, ma anche dalle rappresentazioni sociali e politiche dominanti” (ibidem). E, continuando con le sue stesse parole: “Nei paesi privi di una politica sociale unitaria (...) il livello locale non è semplicemente l'ambito idiosincratico e autoreferenziale di norme e pratiche,

¹⁴ Presenti già da tempo in Spagna e Italia

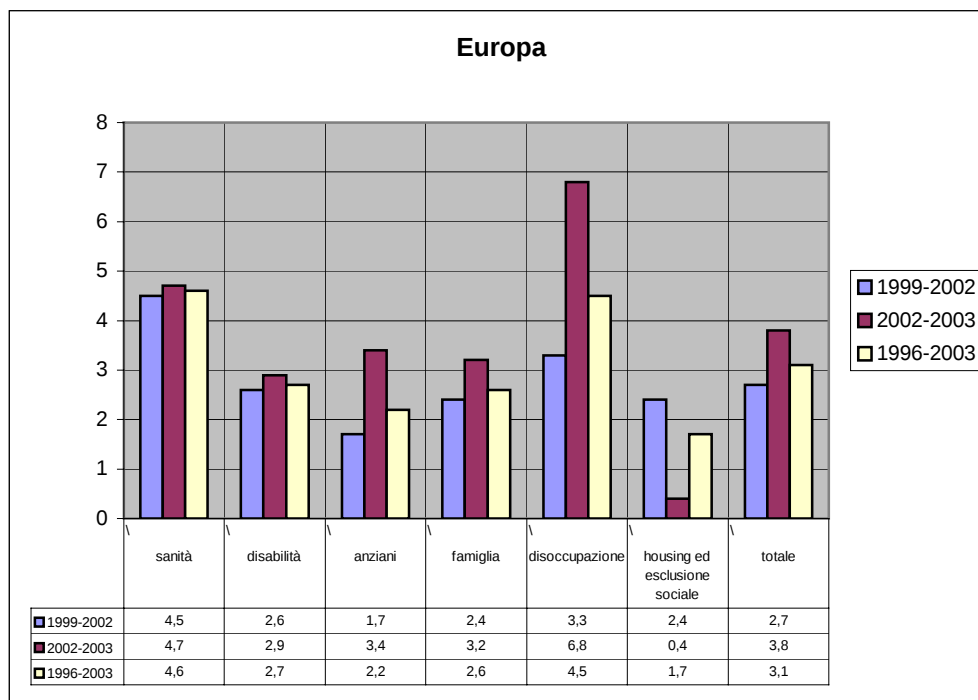
¹⁵ Il concetto di governance designa le norme, i processi e i comportamenti che influiscono sul modo in cui le competenze sono esercitate a livello europeo, soprattutto con riferimento ai principi di apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza.

in quanto i sistemi locali fanno parte di e interagiscono con sistemi di policies e culturali oltre che di vincoli economici e normativi, più ampi. (...) “il livello locale (nei sistemi più standardizzati e anche centralizzati) il livello locale non è semplicemente l’ambito di applicazione di norme e procedure. E’ anche un ambito di interpretazione, traduzione, integrazione.”

2.2. Crescita, caratteristiche quantitative e andamenti della spesa socio – assistenziale in Europa e in Italia, Francia, Spagna

E vediamo, in questo paragrafo e prima di addentrarci in questioni maggiormente di dettaglio destinate all’analisi delle nuove modalità di armonizzazione europea delle politiche di contrasto dell’esclusione sociale, quali sono alcune caratteristiche della protezione sociale in Europa e nei tre paesi maggiormente al centro del nostro interesse.

Figura 2 - Europa: sviluppo della spesa per prestazioni sociali in termini reali



Nostra elaborazione su informazioni “Eurostat - ESSPROSS database”, 2006

La figura 2 illustra i cambiamenti osservabili nella spesa per protezione sociale a livello europeo nel quinquennio 1999-2003, ed è chiaro, fin dall'impatto visivo, che gli andamenti relativi alle diverse aree delle prestazioni sociali si sviluppano a velocità differenti rispetto alle differenti funzioni. Il più alto tasso di crescita della spesa sociale nell'UE nel periodo considerato si è presenta nelle sfere della sanità e della disoccupazione, e in entrambi i casi il tasso di accrescimento annuale in termini reali era fra 4 e 5%, ben sopra la media per la spesa totale pari rispettivamente al 3,8% per quei anni. Singolare è il caso della Francia che rispecchia un aumento storico, del 4,7% nel periodo 1999-2002 in corrispondenza.

Per ciò che riguarda le indennità di disoccupazione, come argomenta il Rapporto, l'immagine è diversificata, infatti, ci sono alcuni paesi che registrano

tassi di accrescimento annuale superiore al 10% (come la Repubblica Ceca e la Grecia fra il 1996 e il 2003 e l'Estonia fra il 2000 e il 2003) ed altri che registrano una diminuzione del 5% in più all'anno (come la Svezia e il Regno Unito, tra il 1996 e il 2003).

La spesa per l'alloggio e l'esclusione sociale ha invece registrato il tasso di crescita più basso pari allo 0,4% nell'Unione Europea fra 2000 e 2003.

Come si rileva dalla fig. 3, l'Italia ha invece riportato una spesa per questo gruppo pari al 13,3%, leggermente più bassa rispetto agli anni precedenti, questo sviluppo reale riflette il supporto locale-amministrato delle politiche relative alla casa e gli esperimenti pilota con il Reddito minimo di inserimento, interrotto nel 2004.

Sullo stesso contenuto la fig. 4 riproduce una spesa francese per l'esclusione sociale e l'alloggio nel periodo 2002-2003 pari a -1%.

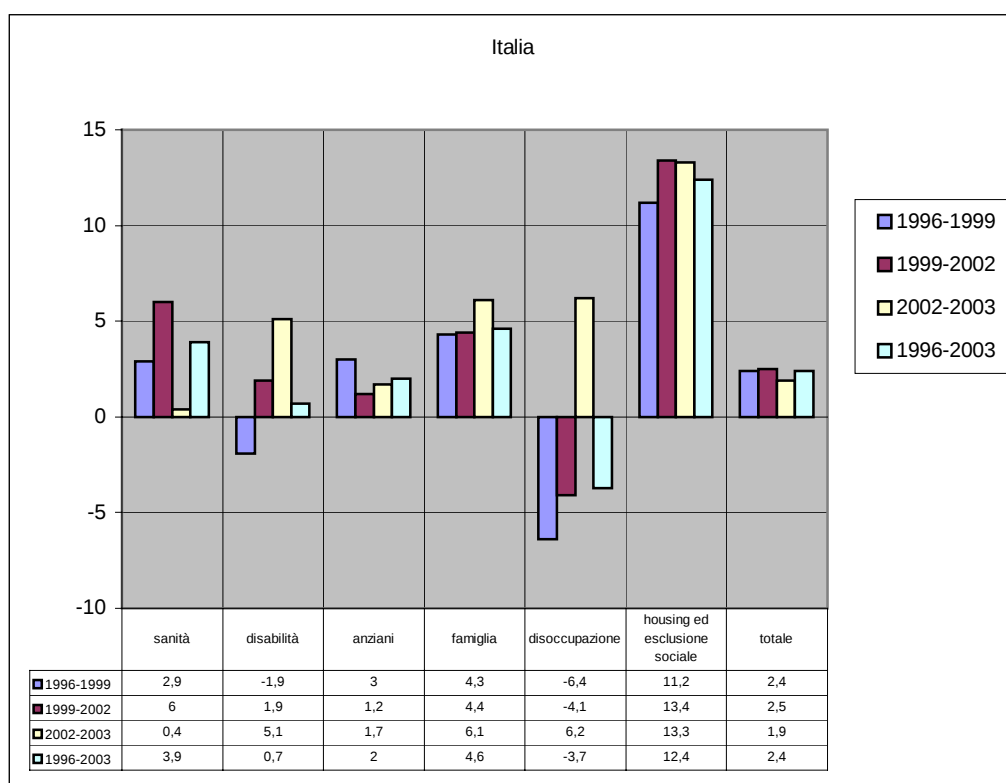
La Spagna allo stesso modo vedasi la fig. 5, ha destinato quote, per un incremento pari al 9% per l'esclusione sociale sempre nello stesso periodo.

Per quanto riguarda gli anziani e superstiti, il tasso di accrescimento medio dal 1999 al 2003 è stato relativamente moderato sia nell'Unione Europea che in diversi paesi. Alla luce delle considerazioni di cui sopra, sembra che lo sviluppo recente della spesa sociale non possa essere attribuito esclusivamente a fattori anticiclici: come l'aumento della disoccupazione il processo di invecchiamento e le circostanze economiche. In particolare, l'aumento della spesa in sanità sembra essere guidata da fattori strutturali. Le diverse tendenze nella spesa sociale rispecchiano il cambiamento della struttura delle stesse prestazioni sociali come conseguenza dei fenomeni sociali emergenti. L'importanza relativa della funzione di cura di sanità e malattia è aumentato in tutti gli Stati presi in considerazione.

La parte per gli anziani è rimasto virtualmente stabile o è diminuito in molti paesi.

Di seguito si riporta una elaborazione dei dati presi in prestito dal Rapporto del 2006 per fornire dei grafici che almeno a colpo d'occhio forniscono un'immagine quantitativa delle differenze, relative all'Italia alla Francia e alla Spagna.

Figura 3 Italia: sviluppo della spesa per prestazione sociale in termini reali



Nostra elaborazione su informazioni “Eurostat - ESSPROSS database”, 2006

In Italia a seguito dello studio Ires è stato possibile confermare la presenza di sistemi squilibrati che vanno a sfavore del welfare di prossimità oltre allo sbilanciamento della componente monetaria delle prestazioni verso la

componente sanitaria chiaramente a svantaggio come argomenta Mirabile dei sistemi di prestazioni socioassistenziali nel seguente modo:

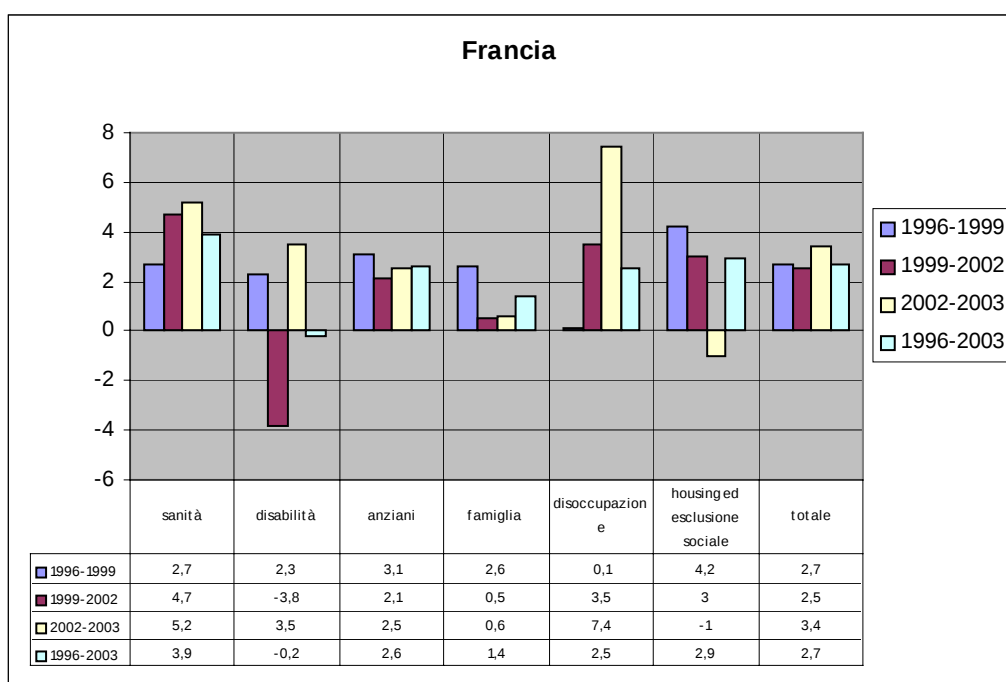
I Molteplice lacunosità delle fonti informative relative alle spese per servizi alla persona,

II limitatezza della spesa destinata alle prestazioni di natura di tipo socioassistenziale

III riconferma della predominanza rispetto alla spesa per vecchiaia rispetto alle altre destinazioni

III profilo del sistema di servizi ancorato a criteri di istituzionalizzazione di scarsa integrazione fra gli ambiti sociale e lavorativo, non ancora capace di rilevare le attività destinate alla lotta all'esclusione .¹⁶

Figura 4 Francia: sviluppo della spesa per prestazione sociale in termini reali

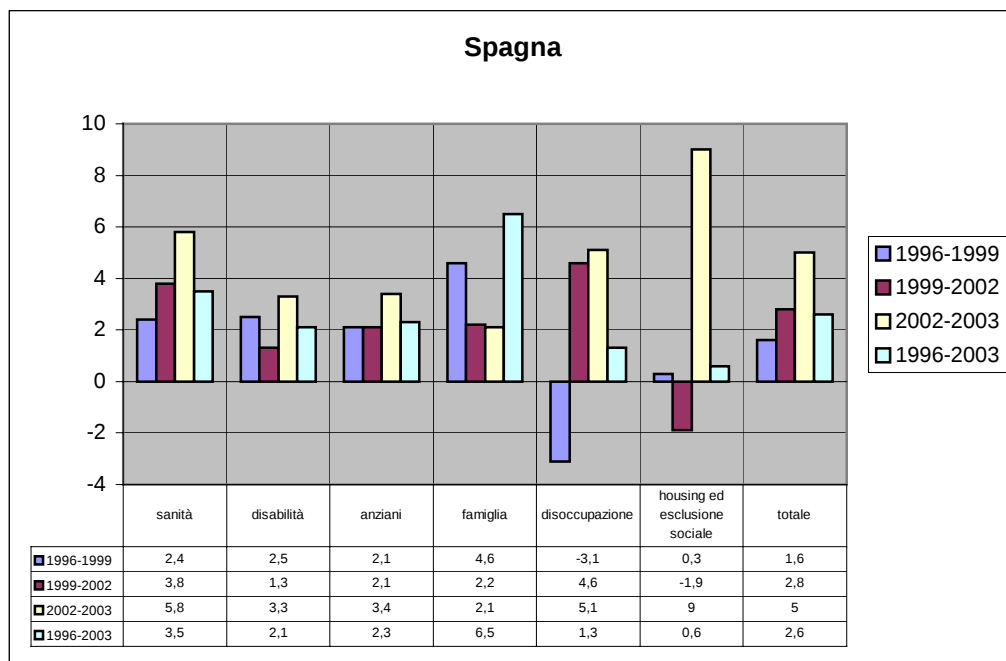


Nostra elaborazione su informazioni “Eurostat - ESSPROSS database”, 2006

¹⁶ Per una analisi più dettagliata dello studio si veda Mirabile, 2005

In modo particolare, è interessante notare come nella famiglia mediterranea, la scelta generale è quella di investimento prevalente nella sanità.

Figura 5 Spagna: sviluppo della spesa per prestazione sociale in termini reali



Nostra elaborazione su informazioni “Eurostat - ESSPROSS database”, 2006

2.3. Italia, Francia, Spagna. Un tentativo di lettura di alcuni lineamenti delle diverse rappresentazioni delle povertà

Un recente rapporto della Commissione Europea sulla protezione sociale e l’inclusione sociale (aprile 2006) illustra in maniera evidente quanto finora cercato di sostenere: vale a dire la grande diversità che caratterizza paesi geograficamente prossimi e considerati analoghi per le modalità operative delle loro politiche sociali.

La spesa pubblica per la protezione sociale, cresciuta sulla base dei dati Sespros¹⁷ nella media europea nel periodo 1990/2000 di quasi due punti percentuali, si riconferma nel suo complesso per una tendenza verso la copertura monetaria dei bisogni sociali, la maggior spesa per la spesa di natura previdenziale e sanitaria (Zoli, 2004).

Entrando più nel dettaglio dei paesi di nostro interesse, e sulla base di dati più aggiornati, si può rilevare, dall'osservazione della tab 1, una prima diversità in termini di spesa sociale destinata all'inclusione da parte dei tre stati presi oggetto del nostro esame.

Tabella 1- Percentuale di spesa sociale sul PIL per gruppi di beneficiari - Media Europea e vari paesi

	<i>Old age and survivor</i>	<i>Sickness and health care</i>	<i>Disability</i>	<i>family</i>	<i>Unemployment</i>	<i>Housing and social exclusion</i>
Eu	45,7	28,3	8,0	8,0	6,6	3,5
France	43,3	30,5	4,8	9,0	7,9	4,5
Italy	61,8	25,7	6,4	4,1	1,8	0,2
Spain	43,8	30,7	7,4	3,0	13,3	1,7

Nostra elaborazione su informazioni "Eurostat - ESSPROSS database", 2006

Dalla lettura della tabella si possono constatare le diverse vocazioni di welfare presenti nei tre paesi considerati, su cui spicca il noto sbilanciamento dell'Italia in favore della spesa per anziani e la limitatezza della spesa per esclusione sociale. Entrando in una descrizione più dettagliata della tabella abbiamo infatti che, vediamo come mentre la spesa sociale in punti percentuali per gruppi di beneficiari è in media nell'Unione Europea pari al 3,5% del PIL;

¹⁷ Sistema informativo europeo che fornisce dati in termini di spesa e di fonti di finanziamento contenente statistiche integrate sulla protezione sociale

come l'Italia destina a questa finalità solo 0,2%, la Spagna con l'1,7% e la Francia supera la media con una spesa pari al 4,5%. Al contrario, analizzando la spesa percentuale per in favore delle fasce deboli con particolare riguardo alla disabilità, è la Francia ad essere "tirata" destinando solo il 4,8 %, quasi la metà rispetto alla media europea che conta l'8,0%, segue l'Italia con il 6,4% e la Spagna con il 7,4%. Considerando la spesa per gli anziani la media europea è del 45,7%, segue la Spagna con il 43,8% la Francia con il 43,3% e l'Italia con il 61,8%; a proposito di questo incremento è noto come in Italia politiche locali in materia di care-giver, buoni socio-sanitari e accreditamento hanno dato vita a lunghi dibattiti. La spesa sociale per il gruppo "famiglia" risulta dell'8,0% nella media europea, del 7,9% in Francia, del 4% in Italia e del 3,0% in Spagna.

Una distribuzione della spesa osservata alla luce della tab 1 che, tornando alla sola questione delle politiche di contrasto della povertà oggetto del nostro principale interesse, non sembra, se considerata alla luce dei dati della tab 2, essere dettata dalle esigenze reali, in termini di povertà, dei paesi.

Tabella 2 “Conto delle persone a rischio di povertà e disuguaglianza di reddito”¹⁸

		<i>At risk of poverty headcount</i>		
		Low	Medium	High
<i>At risk of poverty intensity</i>	Low	CZ,SI,DK,LU,FI,SE, HU, NL,AT, FR	CY,LT	UK,IE
	Medium		BE,LV,P L	EE
	High		DE	IT, ES

Nostra elaborazione su informazioni “Eurostat - ESSPROSS database”,2006

Nella tab.2 ogni stato membro risulta classificato secondo indicatori stabiliti di povertà di reddito ¹⁹, dove la distinzione fra “alto”, “medio” e “basso” è fatta per quanto riguarda la media dell’ UE. L’Italia e la Spagna si trovano insieme nel terzo quadrante, contrassegnate da un alto rischio di povertà e una corrispondente alta intensità di povertà; la Francia, che si trova nel primo quadrante, esprime un basso rischio di povertà ed una corrispondente bassa intensità.

Sempre dalla stessa tabella si possono osservare alcune eccezioni rappresentate dall’Irlanda e il Regno Unito che rappresentano paesi con un alto numero di persone a rischio di povertà e un’alta disuguaglianza, ma con una intensità

¹⁸ Nostra traduzione del titolo originale: “At-risk-of-poverty headcount, median poverty gap and income inequality”

¹⁹ Gli indicatori comuni per misurare la povertà guardando il rischio di esclusione sono stati riferiti alla dimensione di reddito da tre punti di vista differenti:

1. popolazione a rischio di povertà,
2. l'intensità di povertà ("come il povero è povero");
3. disuguaglianza generale di reddito.

relativamente bassa di povertà, allo stesso modo la Germania ha un medio rischio di povertà. l'Estonia ha un alta numero di poveri e diseguaglianza, ma l'intensità di rischio di povertà è media.

3. Il ruolo dell'Europa nelle politiche di inclusione sociale

Notoriamente il contesto europeo è oggi attraversato da profondi cambiamenti e fattori di criticità che comportano per le politiche europee di welfare “sfide” difficili da superare. L'invecchiamento della popolazione, l'alta disoccupazione e la crescita debole rappresentano nuovi (o relativamente nuovi) fattori di criticità accanto ad essi nel contesto sociopolitico, si affiancano la concorrenza globale, le nuove tecnologie. In un mondo sempre più globalizzato, all'Europa si è imposta la necessità di affrontare i cambiamenti economici e sociali in una maniera sempre più integrata. Un percorso difficile, soprattutto nel campo delle politiche sociali, e di quelle ‘minori’ destinate al contrasto della povertà, scarsamente finanziate e per loro storia e natura disegnate ed erogate a livello locale e pertanto, come cercato di illustrare, fortemente diversificare da un paese all'altro.

Arrivando per un momento e con un salto ai giorni nostri, L'Unione europea nel riflettere sulle possibili strategie a sostegno delle sfide da affrontare, ha finalmente sostenuto l'opportunità nelle conclusioni della Presidenza di ottobre del 2005²⁰, di “potenziare strumenti come gli *orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione* e migliorare la loro interazione coordinando nel modo più efficace a livello europeo il settore della protezione sociale”. Alla luce di questo risultato (tutt'altro che raggiunto nei fatti), questo capitolo è pertanto dedicato in parte alla ricostruzione e all'analisi del percorso di elaborazione seguito dall'Unione europea fino all'adozione del Metodo Aperto di Coordinamento per l'armonizzazione delle politiche sociali, ed in parte alle diversità, anche di carattere strutturale che questo Metodo sembra ancora dover fronteggiare .

²⁰ Commissione Europea, COM(2005) 706

3.1. Il Metodo Aperto di Coordinamento. Una definizione e le sue ‘ragioni’

Il Metodo Aperto di Coordinamento (d’ora in poi MAC) è uno strumento della *governance europea*²¹ che permette agli Stati Membri “di riempire di contenuto la dimensione sociale del processo di integrazione”. La dimensione sociale all’interno della costituzione delle politiche relative è andata crescendo, come argomenta Sacchi(2006) dalla “istituzionalizzazione della costituzione economica europea fino alla nascita avvenuta lungo i binari di integrazione relativa dalla nascita alla seconda metà degli anni novanta quando “si è fatta strada, nel settore delle politiche sociali nell’Unione Europea, una nuova strategia d’intervento politico.

Il MAC, pensato in origine (stando al campo delle politiche sociali) per l’ambito delle politiche dell’occupazione, fu successivamente esteso ad altri settori di *policy* ed in particolare all’inclusione sociale. Gli ingredienti costitutivi e istituzionali principali del MAC consistono in linee guida comuni, piani di azione nazionale (PAN) con cadenza periodica, loro revisione *inter pares* (peer review), rapporti di valutazione congiunta redatti dalle istituzioni comunitarie e talora raccomandazioni da parte della Commissione agli Stati Membri. Si tratta di strumenti privi di carattere vincolante in una logica “morbida”, tali da avere importanti effetti di rafforzamento - o costruzione tout court - delle capacità istituzionali negli Stati Membri dell’Unione Europea.

²¹ Per la definizione di governance, si rimanda al glossario riportato in appendice.

3.2. Una ricostruzione del lungo percorso delle strategie di armonizzazione sociale europea

Fino alla prima metà degli anni '90 si è creduto che una strategia basata su norme coercitive vincolanti costituisse un buon approccio “all’Europa Sociale”.

Lo scopo delle norme sovranazionali consisteva nel rafforzare e sostenere i sistemi di protezione. L’idea comune espressa nei trattati CEE fu di credere che le condizioni di vita dei cittadini dipendessero dalla possibilità di una crescita economica sostenuta. Infatti come sostenuto dalla Risoluzione del Consiglio dei Ministri del 1989 che afferma come “ la necessità delle politiche di sviluppo economico siano accompagnate da politiche di integrazione sociale di natura specifica, sistematica e coerente”. Alla risoluzione del Consiglio del 1989 fecero seguito delle importanti raccomandazioni²² .

La prima in ordine temporale fu la n°92/441/CEE che detta la “Garanzia minima di risorse”, della quale è il merito del riconoscimento del processo di esclusione sociale: in termini di multidimensionalità del fenomeno, in termini di partecipazione e integrazione delle persone alla vita “economica e sociale della società in cui vivono” e di riconoscimento della necessità di politiche specifiche di integrazione che vadino oltre la concezione che sia la crescita economica a produrle. La raccomandazione invita gli Stati Membri a mantenere laddove presenti schemi di Reddito Minimo di Inserimento e di introdurli in caso contrario (per maggiori approfondimenti su questo argomento, cfr. appendice 2, infra)

Successivamente la Raccomandazione 92/442/CEE relativa alla convergenza degli obiettivi e delle politiche della protezione sociale, fissa la

²² In base all’articolo 249 del Trattato, le raccomandazioni non hanno carattere vincolante.(Ranci,2000)

sua attenzione su obiettivi e politiche introducendo la cosiddetta “strategia della convergenza”. In primo luogo la strategia ha lo scopo di fissarsi obiettivi comuni che permettano la coesistenza di sistemi nazionali diversi, senza ridurre o eliminare il potere in capo ad ogni Stato di stabilire norme e “forme organizzative nei settori interessati”. Il Consiglio ha inoltre chiesto alla Commissione di organizzare “forme regolari di consultazione con gli Stati Membri” sullo sviluppo delle politiche di protezione sociale.

Preso atto di tali riferimenti, la Commissione ha poi successivamente emanato tre comunicazioni nel 1995,1996,1999. La prima comunicazione nel 1995, intitolata: “Il futuro della protezione sociale, una cornice per il dibattito europeo” proporre “una cornice per il dibattito europeo” sul tema del futuro della protezione sociale, volto a “ riflettere insieme sui problemi che essi devono affrontare se vogliono adottare un sistema di protezione sociale che porti a una situazione occupazionale più favorevole, (...) e li metta in grado di sfruttare a pieno i vantaggi del mercato interno e dell’unione economica e monetaria”. La seconda comunicazione del 1996 “Modernizzare e migliorare la protezione sociale nell’Unione Europea” della quale il contributo più importante secondo gli autori è stato quello di concepire la protezione sociale un fattore produttivo. Considerando come “fattori endogeni” i problemi che i sistemi di protezione sociale devono affrontare la Commissione suggerisce di porsi come obiettivo non quello di ridurre, ma di migliorare i sistemi di protezione sociale considerando “gli effetti positivi che un livello elevato di protezione sociale può avere sulla coesione sociale, sulla stabilità politica e sul progresso economico.”²³

Nel 1997, infine, è stato approvato il Trattato di Amsterdam e il relativo Accordo sulla politica sociale. Il Trattato di Amsterdam, ai sensi degli articoli

²³ Per una riproduzione dettagliata dell’argomento vedi Ferrera, Hemerijck e Rhoders(2000)

136 e 137, definendo la lotta contro l'emarginazione sociale imputa alla Comunità il ruolo attivo nel sostenere e integrare le attività degli Stati Membri. Successivamente il Consiglio Europeo di Lisbona del marzo 2000 ha convenuto sulla necessità di avviare le iniziative necessarie ad imprimere una svolta decisiva nella lotta contro la povertà entro il 2010. Esso ha anche stabilito di comune accordo che gli Stati Membri debbano coordinare le relative politiche finalizzate alla lotta contro la povertà e l'emarginazione sociale sulla base di un metodo aperto costituito dalla compresenza di obiettivi comuni, di piani di azione nazionali e di un programma di azione comunitario. Dal 1997, data dell'avvio del procedimento di Lussemburgo, l'Unione Europea ha stabilito il dispiegamento della strategia stessa attraverso un procedimento ciclico di redazione dei NAP da parte di ciascun paese e un successivo processo di revisione da parte della Commissione Europea. Nel 2000, il Consiglio europeo di Nizza ha deciso di lanciare il nuovo metodo nel campo della lotta contro la povertà e l'esclusione sociale e ha definito un insieme comune di quattro obiettivi:

1. promuovere la partecipazione all'occupazione e l'accesso di tutti a risorse, diritti, beni e servizi;
2. prevenire i rischi di esclusione;
3. intervenire a favore delle persone più vulnerabili;
4. mobilitare tutte le parti interessate.

Tutti gli Stati Membri hanno presentato il primo NAP per l'integrazione nel 2001.

La fase preparatoria ha fornito l'opportunità di un'ampia informazione e consultazione dei soggetti più direttamente interessati e l'occasione per rivedere le basi delle strategie nazionali di lotta contro la povertà e l'emarginazione sociale. Essa inoltre ha consentito di sviluppare

un'impostazione maggiormente strategica e integrata della lotta contro la povertà.

Oltre a ciò, le informazioni contenute nei NAP per l'integrazione hanno fornito un'ottima base per lo scambio di esperienze e di buone prassi tra tutti i paesi dell'Unione.

I NAP/incl, svolgono un ruolo fondamentale nel processo a livello dell'Unione Europea, nella misura in cui consentono di tradurre gli obiettivi comuni in politiche nazionali, nel rispetto della situazione particolare di ciascun paese e della natura specifica dei singoli sistemi di protezione sociale e delle politiche sociali.

Il libro bianco sulla Governance Europea sottolinea che l'applicazione dei principi sopra riportati “va a sostegno dei principi di *proporzionalità e di sussidiarietà*:

Dalla prima elaborazione di una politica fino alla sua esecuzione, la scelta del livello al quale intervenire (dal livello comunitario a quello locale) e degli strumenti da utilizzare deve essere proporzionata agli obiettivi perseguiti.

Ciò significa che quando si avvia un'iniziativa di questa portata è fondamentale una verifica sistematica fondata su:

- (A) valutare la necessità dell'azione pubblica,
- (B) considerare quale livello è più opportuno
- (C) valutare se le misure proposte sono proporzionate agli obiettivi

Tutto questo significa che le politiche devono essere basate su feedback sulla partecipazione attiva della cittadinanza a tutti i livelli.

Il libro bianco sulla governance non vuole fornire una sorta di “panacea per tutti i mali” bensì cerca di implementare l'interesse nel processo di elaborazione delle politiche ai concetti di apertura e partecipazione. I sistemi di protezione sociale istituiti negli Stati Membri si prefiggono l'obiettivo di garantire a tutti l'accesso ad un'assistenza di qualità.

Ciò significa che il Consiglio dei ministri, utilizzando la procedura di co-decisione e quindi decidendo a maggioranza qualificata, può adottare, attraverso specifiche direttive, i “requisiti minimi per l’attuazione graduale di misure in questo ambito (secondo comma)”. Nel secondo comma dell’art.137 si stabilisce che grazie alla co-decisione il Consiglio dei Ministri “può adottare misure volte a incoraggiare la cooperazione fra gli Stati Membri attraverso iniziative mirate a migliorare la conoscenza, sviluppare scambi di informazione e di *best practice*, promuovere approcci innovativi e valutare esperienze allo scopo di combattere l’esclusione sociale”. Sempre all’art. 140 del Trattato si richiede di facilitare la coordinazione delle azioni nel campo delle politiche sociali. Nella terza comunicazione del 1999 “una strategia concertata per modernizzare la protezione sociale” si avverte l’influenza gli anni dell’introduzione della moneta unica e della cooperazione in campo dell’occupazione la Commissione suggeriva che era giunto il momento di intensificare la cooperazione modernizzare la protezione sociale dell’Unione Europea. Ma è nell’invito a sostenere lo scambio delle informazioni e delle esperienze nazionali e alla analisi comparata che trova spazio il seme del MAC.

3.3 Il MAC. Obiettivi e procedure di attuazione

Nel marzo del 2000 gli Stati afferenti l’unione al vertice di Lisbona si sono dati l’ambizioso obiettivo di eliminare la povertà entro il 2010. L’Unione Europea ha inteso realizzare “un’economia sostenibile” favorendo una crescita più competitiva e dinamica fondata sulla conoscenza, realizzando maggiore coesione sociale e “nuovi e migliori posti di lavoro” cercando di “modernizzare il modello sociale europeo, investendo nelle persone e combattendo l’esclusione sociale”il tutto supportato da un “contesto economico sano” con

39

“(le) prospettive di crescita favorevoli applicando un’adeguata combinazione di politiche macroeconomiche”.

In questo quadro, salutato come lo strumento in grado di colmare la distanza che separa sia in termini di deficit che di performances ottimali le distanze nazionali nelle politiche sociali europee (Ferrera, Hemerijck e Rhodes 2000, Scharpf, 2001), il MAC, varato in seguito al Consiglio europeo di Lisbona del 2000, ha assunto, fra l’altro, a riferimento l’ipotesi della traducibilità delle “best practice” nei diversi contesti, ha inteso porre le basi di un impianto fondato sull’apprendimento reciproco in campo di politiche sociali. Da questo punto di vista, come sostiene Radaelli (2000), il MAC è un meccanismo “strutturale sottile ma potente”, per il fatto che si basa sull’ipotesi dello sviluppo di canali di convergenza cognitiva fra i *policy makers* nazionali. Uno strumento capace forse di aggirare quella “resistenza al cambiamento” concettualizzata da Pierson (1993,1996) e su cui in effetti da tempo si stanno misurando i tentativi di armonizzazione delle politiche sociali europee. La logica del MAC si incentra sulla creazione di nuove competenze e capacità; implica la necessità di sviluppare misure originali e di apprendere rapidamente. Ne consegue che, la “diversità” può essere un punto a favore, a condizione che gli Stati Membri si impegnino a mantenere una stretta comunicazione e ad agire tenendo conto delle reciproche esperienze: un confronto costruttivo delle “best practice”. Il MAC si prefigge infatti l’idea che gli attori politici rispettino le differenze fra i diversi Stati e che, contemporaneamente, accettino le linee-guida provenienti dal confronto e dall’individuazione di *best practices* dei differenti paesi. Uno strumento che, come accennato, in quanto basato sul principio e la pratica della *governance* multilivello fra Europa, Stati nazionali e livello sub-nazionali di governo del sociale, concorre a creare linee guida e obbiettivi comuni che scaturiscono dal dialogo-confronto tra Unione europea e Stati Membri. In sintesi: con l’introduzione del MAC le scelte strategiche sono

comunque definite a livello nazionale, ciò che cambia è che gli obiettivi sono concordati e condivisi a livello Europeo.

Operativamente, il MAC prevede l'attivazione di un nucleo interattivo di "ingredienti istituzionali" a ciclo periodico ovvero orientamenti obiettivi comuni e indicatori, fissati a livello della Commissione, basandosi effettivamente su:

- piani di azione nazionali (National Action Plans, NAP) prodotti dagli Stati Membri;
- *peer review* (valutazioni congiunte, fra pari) nei NAP tra gli Stati Membri;
- relazioni periodiche di valutazione congiunta dei NAP da parte della Commissione e del Consiglio dei Ministri.

3.3.1. "Nap/inclusione": un potenziale creativo di capacità istituzionali

Come appena accennato, l'attuazione del Metodo Aperto di Coordinamento su una serie di prodotti e di procedure-chiave, fra cui un ruolo fondamentale è giocato dai 'Piani d'Azione Nazionale' (National Action Plan, e d'ora in poi NAP). I Piani d'azione Nazionale consistono in Rapporti elaborati dagli stati membri dell'Unione europea finalizzati alla descrizione e all'analisi delle principali caratteristiche della povertà e dell'esclusione sociale in ciascun paese, nonché delle politiche e delle misure razionalmente varate per contrastarle, fino alla definizione degli obiettivi, temporalmente definiti, di superamento o di riduzione di questi fenomeni negativi. Per la redazione dei primi PAN/incl. la Commissione ha comunicato agli Stati Membri la struttura su cui basare il profilo comune. Di seguito se ne riportano quelli che a nostro parere ne rappresentano i tratti fondamentali, tentando successivamente di evidenziare, a partire da qui, come le le caratteristiche proprie dei diversi stati

influenzino la stessa griglia di partenza, modificandola, e per alcuni tratti talvolta abrogandola.

3.3.2 I NAP/Incl.. Definizione, elementi costitutivi e obiettivi

Ogni NAP/incl rappresenta una componente fondamentale del MAC. Infatti, a partire dal principio che i Piani devono tenere in considerazione la “diversità delle situazioni e le priorità di politiche a livello nazionale”, risulta necessario “garantire un certo grado di coerenza riguardo alla loro struttura e contenuto” al fine di “facilitarne l'uso in un processo di apprendimento reciproco”.

Ed è perciò che la Commissione ha raccomandato di definire obiettivi chiari e mete specifiche per la riduzione della povertà e dell'esclusione sociale, oltre ad accordi pratici²⁴. In sintesi ogni PAN risulta costituito dalle seguenti sezioni:

- Principali tendenze e sfide

In questo paragrafo vengono passati in rassegna il contesto economico-sociale ed i cambiamenti ritenuti necessari in relazione a questo; le tendenze e i principali fattori di rischio immediati e a lungo termine per i gruppi principalmente ‘sfidati’ dai maggiori rischi di povertà ed esclusione sociale;

- Analisi dei progressi conseguiti nell'ambito dei PAN/incl. 2002/2003

Questa sezione intende valutare in che misura sono stati raggiunti gli obiettivi generali stabiliti nei primi PAN/incl. oltre a descrivere i progressi registrati

²⁴Per quanto attiene gli obiettivi pratici, la Commissione raccomanda:

- I PAN/incl. devono essere comunicati entro e non oltre il 31 luglio 2003;
- Il contenuto sarà di 30 - 40 pagine, più eventuali allegati;
- Per facilitare il processo di elaborazione della relazione congiunta e la diffusione nei vari Stati Membri, i PAN/incl. dovrebbero essere presentati in una delle lingue comunitarie, oltre alla versione nella lingua nazionale.

nell'applicazione delle azioni proposte dai PAN per gli obiettivi politici approvati nel Consiglio europeo di Nizza;

- Approccio strategico, obiettivi principali e mete fondamentali

Si tratta della descrizione di una strategia coerente con il contesto globale per prevenire e lottare contro la povertà e l'esclusione sociale²⁵, si basa su indicatori comuni, tenendo conto di temi specifici come le situazioni di carenza, alloggi e senzatetto, il livello di alfabetizzazione e lo sviluppo delle capacità di apprendimento del calcolo;

- Misure politiche²⁶

In questa sezione ciascuno stato specifica le misure politiche che intende attuare nel periodo prefissato di applicazione. La sezione è strutturata per campi d'azione specifici, descrive le modalità di interazione e coordinamento delle varie misure politiche, inoltre viene prevista la somma delle risorse proprie e supplementari destinate per ciascuna azione. Per ogni obiettivo comune ogni stato avrà il compito di riassumere le priorità stabilite in relazione all'obiettivo comune; ricapitolarne brevemente gli strumenti politici utilizzati ed eventualmente indicare le modifiche che intende applicare. Lo stato deve in particolar modo identificare i gruppi, territori e o problemi specifici previsti e relativi indicatori, a cui devono mirare le misure politiche. Al fine di evitare sovrapposizioni e per rafforzare l'integrazione tra gli obiettivi comuni, gli Stati Membri possono considerare utile adottare una struttura basata su settori di azioni specifici e in questo quadro affrontare il terzo obiettivo (appoggio ai gruppi vulnerabili) nel contesto dei settori d'azione identificati nell'obiettivo 1

²⁵ “Dovrebbe contenere obiettivi a lungo termine per l'eradicazione della povertà e dell'esclusione sociale”.

²⁶ Questo capitolo dovrebbe essere strutturato attorno ai tre primi obiettivi comuni approvati a Copenhagen.

(facilitare la partecipazione all'occupazione e l'accesso alle risorse, diritti, beni e servizi per tutti) e nell'obiettivo 2 (prevenire i rischi di esclusione sociale).

Nel quadro dell'obiettivo 1 “Facilitare la partecipazione all’occupazione e l’accesso alle risorse,diritti beni e servizi per tutti” la Commissione lascia aperto la volontà di prestare particolare attenzione alle azioni volte a favorire l’inserimento dei gruppi vulnerabili identificati precedentemente, nonché considerare la possibilità di migliorare in generale la partecipazione all'occupazione e all'accesso di tutti alle risorse, diritti, beni e servizi (ad esempio rispetto alla protezione sociale, alloggio, sanità, istruzione e altri servizi fondamentali);

- Accordi istituzionali

In questa sezione vengono specificati degli obiettivi comuni, specificando gli accordi che gli Stati Membri intendono mettere in pratica nel periodo di applicazione del NAP. Riguardo a ciascuna parte dell'obiettivo comune, riportato nella sezione 4 come ad esempio “ (la) partecipazione delle persone che soffrono di esclusione, (la) integrazione della lotta contro l'esclusione dell'insieme delle politiche e (la) promozione del dialogo tra tutte le persone interessate” e al fine di creare una maggiore consapevolezza del piano nazionale e del processo di inclusione sociale nel pubblico e nelle persone che prendono decisioni politiche, la Commissione detta agli Stati Membri di:

- * identificare le misure già in vigore per raggiungere questo obiettivo;
- * specificare gli accordi nuovi o supplementari che saranno messi in atto durante il

periodo di riferimento del piano. Inoltre, in allegato al lavoro, deve essere incluso un breve capitolo che indichi come “le responsabilità e le competenze specifiche delle autorità locali e regionali sono prese in considerazione nella preparazione, applicazione e monitoraggio dei piani di azione nazionali”. Al termine della sezione viene specificato come gli accordi verranno messi in

pratica al fine di “controllare e valutare l'applicazione del piano e come i protagonisti saranno implicati in questo processo”.

- Buone pratiche best practice

La sezione delle best practice risulta la più innovativa nel contesto europeo. Ciascuno stato, a questo punto della trattazione dovrà individuare degli esempi positivi, rispetto ai quali siano disponibili risultati di monitoraggio o valutazione “in quanto ciò contribuirà a diffondere le buone pratiche tra gli altri Stati Membri”.

3.3.3 Importanza degli obiettivi dei Nap

Nella Raccomandazione della Commissione circa la redazione dei Nap 2003-2005, viene affidato l’incarico prioritario di stabilire obiettivi, ai quali viene dedicata un’apposita sezione in allegato. La Commissione inoltre ricorda come “l’esperienza suggerisce che gli obiettivi per essere utili devono disporre di un certo numero di caratteristiche”, in relazione a quanto stabilito nelle Conclusioni del Consiglio Europeo di Barcellona nel senso di “fissare obiettivi nei (loro) Piani d’azione nazionali per ridurre in maniera significativa entro il 2010 il numero di persone a rischio di povertà e di esclusione sociale”²⁷ .

Alla luce di ciò, gli obiettivi posti in conclusione alla stesura dei NAP/incl devono rispettare le seguenti caratteristiche:

- essere ambiziosi ma raggiungibili: gli obiettivi dovrebbero comportare progressi significativi ma anche essere realistici;
- pertinenza: raggiungere l’obiettivo dovrebbe contribuire in modo significativo a raggiungere un obiettivo fondamentale;

²⁷ Barcellona, 15/16 marzo 2002

- intelligibilità: gli obiettivi dovrebbero essere comprensibili e avere un senso per ogni individuo;
- quantificati e misurabili: un obiettivo dovrebbe essere specifico e i dati disponibili per stabilire se è stato raggiunto;
- limitati nel tempo: si deve specificare il periodo di tempo nel quale l'obiettivo dovrebbe essere raggiunto.

Soprattutto riguardo l'obiettivo finale occorrerà che gli Stati Membri tengano presente alcune caratteristiche:

- *Pluridimensionalità*: Data la natura complessa e pluridimensionale della povertà e dell'esclusione sociale, può essere utile disporre di obiettivi che coprono un certo numero di dimensioni fondamentali. I principali settori d'azione identificati negli obiettivi comuni come l'occupazione, l'adeguatezza del reddito, l'alloggio, l'assistenza sanitaria e l'istruzione costituiscono in tal senso una guida utile. Tuttavia, la decisione di stabilire o meno un obiettivo in qualsiasi settore specifico dipenderà ovviamente dalla serietà del problema per lo Stato membro interessato;
- *Numero*: Affinché gli obiettivi abbiano un impatto politico e contribuiscano all'aumento della consapevolezza e alla mobilitazione di attori, è opportuno scegliere solo un numero esiguo di obiettivi iniziali o globali per la riduzione della povertà entro il 2010, data stabilita nel Consiglio di Lisbona e ribadita a Barcellona. Tuttavia, si potrebbe inserire una serie di obiettivi più particolareggiati che potrebbero essere importanti per controllare il progresso compiuto sul piano della realizzazione di obiettivi più generali. Questi potrebbero coprire aspetti molto specifici di politica (ad esempio analfabetismo, indebitamento, giovani senz'atetto, assenteismo scolastico) o gruppi mirati ben determinati (ad esempio bambini, genitori unici ancora adolescenti, immigranti e minoranze etniche, persone anziane che vivono da

sole o persone disabili). Se gli obiettivi a lungo termine sono importanti, può risultare utile fissare un numero di obiettivi intermedi o a breve termine che possono essere utilizzati per valutare i progressi realizzati al fine di raggiungere obiettivi a lungo termine da un piano a quello successivo;

- *Comparabilità sulla base di indicatori comunemente convenuti*: Una dimensione importante del processo d'inserimento sociale dell'Unione consiste nel consentire confronti e nel procedere allo scambio di esperienze tra Stati Membri. Sarebbe perciò estremamente utile se gli Stati Membri, quando fissano i loro obiettivi nazionali, ricorressero a indicatori comunemente riconosciuti come adeguati. Inoltre taluni Stati Membri potrebbero far uso di indicatori comuni per aiutarli a verificare il loro rendimento nei confronti di altri Stati Membri. Di conseguenza uno Stato membro potrebbe decidere di prendere come punto di riferimento il rendimento medio dei tre migliori Stati Membri in un particolare indicatore, al fine di stabilire un livello di valutazione di quello che intende raggiungere. Tuttavia è anche importante riconoscere che per taluni temi importanti agli occhi degli Stati Membri non esistono dati comparabili e recenti. D'altro canto possono essere disponibili dati a livello nazionale che risulterebbero più appropriati per fissare un obiettivo.

- *Parità fra i generi*: Nello stabilire i propri obiettivi gli Stati dovrebbero tener conto dell'importanza di promuovere una parità tra uomini e donne in tutti gli aspetti della lotta contro la povertà e l'esclusione sociale. Ciò potrebbe coinvolgere, eventualmente, la ripartizione degli obiettivi globali per sesso e la definizione di obiettivi specifici per uomini e donne o la scelta di disparità tra i sessi qualora esista una differenza significativa sui risultati in materia di povertà in generale o su taluni aspetti specifici della povertà e dell'esclusione sociale;

- *Livelli regionale e locale*: nella definizione degli obiettivi i livelli regionali e locali risultano importanti proprio in quanto in alcuni Stati Membri la

responsabilità politica per gli aspetti fondamentali della lotta contro la povertà e l'esclusione sociale avviene innanzitutto a livello regionale. Di conseguenza gli obiettivi regionali possono costituire un complemento utile all'obiettivo nazionale e possono costituire una strategia per affrontare variazioni regionali significative del livello e dell'intensità della povertà e dell'esclusione sociale e nell'attrarre l'attenzione su zone con molteplici svantaggi;

- *Infrastruttura Statistica*: La definizione di obiettivi e l'uso di indicatori per controllare i progressi raggiunti dipende in larga misura dalla disponibilità dei dati pertinenti e attuali. Di conseguenza, contemporaneamente alla fissazione di obiettivi nei loro NAP/incl., gli Stati Membri possono volere identificare le lacune dei dati esistenti e insistere sulla necessità di sviluppare ulteriormente la loro infrastruttura Statistica.

3.3.4 Linee, orientamenti e contenuti dei NAP.

Gli orientamenti politici formulati dai Membri dell'Unione Europea nel 2005 sono confluiti nell'ultima "Relazione congiunta sulla protezione sociale e sull'inclusione", relativa al 2006". Tali orientamenti, a loro volta si fondano sulla Comunicazione n°261 del 2003 che, fra l'altro, suggeriva di: "Potenziare la dimensione sociale della strategia di Lisbona: razionalizzare il Coordinamento aperto nel settore della protezione sociale". Ed è interessante rilevare che in quel documento veniva sottolineata "l'esistenza di un divario tra gli obiettivi comuni che gli Stati Membri si impegnano a raggiungere e lo sforzo politico per coglierli". I NAP dei diversi Paesi Membri dell'Unione riconfermano le sette priorità politiche da un lato, evidenziando allo stesso tempo come in "certe comunità urbane e rurali" si concentrino degli svantaggi multipli. Viene inoltre analizzato come le tre grandi problematiche legate alla crescente immigrazione, all'aumento dei costi sanitari ed alla necessità di fornire cure accessibili ai bambini, ai disabili e agli anziani non autonomi

aumentino soprattutto in relazione al mutamento demografico e all'aumento della manodopera femminile. In questa recente relazione della Commissione Europea, tra i problemi futuri vengono inoltre segnalate alcune "necessità di sistema" fra cui quella di una maggiore integrazione, di una migliore struttura di governo europeo dei processi ed infine quella di col legare il NAP per l'inclusione ai Fondi strutturali (Fondo Sociale Europeo e Fondo Europeo di Sviluppo Regionale).

3.4. Un tentativo di analisi congiunta sul tema della povertà e del suo contrasto alla luce dei Piani di Azione Nazionali di Italia Francia e Spagna

In questo paragrafo si tenterà di sviluppare un approccio di analisi congiunta del fenomeno povertà e delle politiche di contrasto attuate nei tre stati di nostro interesse alla luce delle informazioni e dei dati forniti dai NAP/incl.

Come detto in precedenza (cfr. cap. 2, infra) i sistemi di protezione sociale differiscono nei diversi stati membri dell'Unione europea sia in termini di finanziamento e quantitativi, sia sotto il profilo istituzionale e organizzativo. La scarsa comparabilità rimane un elemento tutt'ora critico, che probabilmente contribuisce, sia pure in modo relativo, al perdurare delle forti differenziazioni in termini di politiche sociali presenti fra modelli e paesi. Come anche già detto uin quel capitolo, le lacune principali in termini di capacità di copertura del bisogno sociale si riscontrano nei paesi mediterranei, a cui fanno capo la Spagna, l'Italia dove, a differenza degli altri Stati dell'Unione, non esiste alcuna garanzia di un reddito minimo. Caso diverso è da questo punto di vista quello della Francia, un paese che ha fatto registrare negli anni passati un'esperienza di punta in tal senso, e rispetto al quale è

49

probabilmente interessante considerare come nell'organizzazione statale francese lo Stato è il principale responsabile delle misure sociali, pur poggiandosi sulle autorità locali: il decentramento di responsabilità su base territoriale avviene infatti senza vincolo di risorse. Per quanto siano stati compiuti sforzi per fornire sostegno agli anziani e ai disabili, coloro che non hanno diritto ad alcune prestazioni di carattere contributivo derivanti dal lavoro (pensione di vecchiaia, indennità di disoccupazione, ecc) devono ricorrere all'assistenza offerta delle istituzioni locali o regionali; un'assistenza che tuttora stenta ad affermarsi come diritto sociale e che sovente viene ancora erogata in maniera discrezionale e non obbligatoria rispetto allo stato di bisogno.

A fronte di queste realtà e delle disomogeneità riscontrate nei principi e nelle modalità di prestazione delle tutele socio-assistenziali, va però rilevato, nell'ottica del nostro studio, che dall'analisi dei NAP /incl emergono sia eterogeneità che similitudini in termini di trattazione dei fattori di rischio riconducibili a:

1. Dipendenza da redditi inadeguati.
2. Disoccupazione di lungo periodo.

In ciascuno infatti dei tre documenti nazionali le situazioni di disagio vengono considerate in quanto situazioni che generano perdita di competenze e dell'autostima necessaria per riprendere un lavoro.

In Francia il Pan/incl. contiene un'analisi approfondita delle importanti tendenze strutturali e delle rispettive cause in cui si possono individuare le principali sfide in rapporto alla povertà e all'esclusione sociale, ma si rivela carente di obiettivi specifici e dell'indicazione dei corrispondenti mezzi finanziari. Dal canto loro anche i NAP/incl di Italia e Spagna individuano le loro rispettive sfide, ma non forniscono in modo dettagliato i compiti per

l'espletamento delle varie attività, limitandosi a chiarire la responsabilità politica fondamentale (come sanità, istruzione a assistenza sociale) riferita ad autorità regionali e locali.

Premesso ciò, data la vastissima quantità di materiale offerta da questi strumenti, e nell'intenzione di procedere in maniera per quanto possibile sistematica, per l'analisi dei NAP si è deciso di assumere a riferimento uno schema prodotto dall'Unione Europea in altro contesto e da noi appositamente rielaborato²⁸.

²⁸ Vedasi elenco siti internet riportato in allegato.

Tabella 3: Situazione e linee di tendenza: aspetti positivi e negativi

	Italia	Francia	Spagna
aspetti positivi	- diminuzione sensibile del rischio e del tasso di povertà; - la maggior parte delle regioni hanno adottato un piano sociale regionale che permette una migliore integrazione delle strategie di lotta contro l'esclusione sociale.	- progressi sensibili per quanto riguarda l'accesso ai diritti, in particolare alla salute e alla giustizia.	- crescita del PIL superiore alla media dell'Unione; - diminuzione del tasso di disoccupazione di lunga e lunghissima durata; - estensione della lotta contro l'esclusione sociale a livello regionale e locale; - progressi nella cooperazione tra i servizi sociali e dell'impiego; - mobilitazione di risorse a favore dei gruppi vulnerabili, in particolare mediante un aiuto finanziario alle vittime di violenze domestiche.
aspetti negativi	- grande differenza tra il nord e il sud, dove il tasso di povertà è quattro volte più elevato.	- una crescita molto modesta, che determina un rallentamento della creazione di posti di lavoro e un aumento della disoccupazione (9,6% nel 2003); - aumento del numero di persone che percepiscono il reddito minimo d'inserimento (RMI); - insufficienza delle politiche in materia d'alloggio rispetto alle necessità.	- rispetto a quello maschile, il tasso di disoccupazione femminile è sempre molto elevato, come lo è la proporzione di impieghi temporanei;
Approcci ostrategico fondato su	- il Libro bianco 2003 sulla politica sociale in Italia; - un'agenda sociale triennale; - il decentramento verso le regioni e gli enti locali.	- l'accesso ai diritti e all'occupazione; - un decentramento verso gli enti territoriali e il settore privato; - obiettivi quantificati relativi ai grandi temi del PAN/Incl.	- l'occupazione; - l'accesso dei gruppi a rischio o in situazione di povertà alla sanità, all'istruzione e all'alloggio; - un obiettivo di riduzione del 2% del numero di persone al di sotto della soglia di povertà; - una maggiore partecipazione al mercato del lavoro delle donne con scarse qualifiche professionali.

Gli elementi forniti dai NAP dei tre paesi, sembrano, per come riportati dal documento di sintesi europeo utilizzato, abbastanza eterogenei. Premesso ciò, esistono comunque nei tre documenti assunti, tratti di relativa convergenza. Uno di questi è relativo al fenomeno della disabilità rispetto a cui nei tre paesi vengono forniti (in misura più consistente che da parte di altri NAP) indicatori che permettono la creazione di un elenco particolareggiato e realistico della situazione. Un altro aspetto di interesse dei PAN dei tre stati in esame, ma soprattutto di quello spagnolo, è rappresentato dal fenomeno dei Rom e i dei nomadi, che in genere si accompagna a situazioni di precarie condizioni di salute, costituendo anche per questa ragione un gruppo soggetto a rischio di esclusione sociale. Al contrario il NAP-Italia sottolinea il fenomeno dei senzatetto come una delle principali sfide da raccogliere, riconoscendo nella mancanza di alloggio o di sistemazioni adeguate una forte premessa di isolamento e di emarginazione; al contrario, nello stesso documento si afferma una riduzione del fenomeno complessivo della povertà. La situazione di tendenza in Italia è rappresentata al termine del secondo ciclo dei PAN dai seguenti punti positivi: diminuzione sensibile del rischio e del tasso di povertà; l'adozione da parte di molte regioni di un piano sociale regionale per permettere una migliore integrazione delle strategie di lotta contro l'esclusione sociale. Laddove “persistenti”, le coppie spagnole sembrano aver optato più per la «qualità» che per la «quantità» della famiglia.

Le lavoratrici spagnole stanno costruendo una nuova biografia sociale. Viene rilevato anche come un gran numero di donne con elevati livelli di istruzione formale che può accedere a posti di lavoro migliori, più competitivi,

ma anche più impegnativi, sceglie semplicemente di non avere il secondo figlio²⁹.

Il decentramento dei servizi sociali negli ultimi tempi ha avuto un impatto molto più forte della privatizzazione.

Negli ultimi settanta anni la Spagna è stata attraversata da un avvicinarsi di:

1. una lunga dittatura ipercentralista (1939-75),
2. una transizione pacifica alla democrazia (1975-79),
3. una partecipazione al processo di europeizzazione dopo il suo ingresso nella Cee (1986)

La conseguenza è stata una grande e profonda trasformazione sociale. I rapidi cambiamenti sociali hanno incoraggiato gli orientamenti di politica sociale in modo tale da erogare nuove prestazioni e servizi pubblici a sostegno delle famiglie³⁰.

Come in Italia, il tratto più caratteristico in Spagna è la famiglia che produce welfare e distribuisce reddito e servizi.

²⁹ Le giovani generazioni femminili continuano ad esprimere un grande desiderio di maternità (9 su 10, nel gruppo di età compreso tra 15 e 24 anni, e 8 su 10 nel gruppo di età tra 25 e 29 anni).

Il 50% di tutte le donne in età fertile interpellate (ad esclusione di quelle con impedimenti fisici) ha dichiarato che desidera avere figli (Ine, 1999). Tuttavia il '*child gap*' (rapporto tra il numero di figli effettivi rispetto al numero di quelli desiderati) è di 0,5, ovvero la metà del numero «ideale» di figli in Grecia, Italia e Spagna (Esping-Andersen, 2002).

³⁰ In termini economici, lo sviluppo spagnolo ha raggiunto i livelli di crescita delle economie dell'Ue. Nel 1959 in Spagna il Pil pro-capite era pari al 58,3% della media europea, al 70,6% nel 1985 e all'86,6% nel 2000. Mantenendo costante questo tasso di crescita dello 0,7% annuale, la Spagna si allineerebbe alla media dell'Europa dei 15 nel 2020.

4. Conclusioni. Il percorso e i risultati della tesi

Il lavoro svolto sulla base di fonti dirette o indirette ha voluto fornire in prima battuta due diverse fotografie: la prima relativa alle attuali configurazioni della povertà e dell'esclusione sociale come fenomeni multicausali e complessi, che richiedono – in quanto non identificabili totalmente, soprattutto in termini processuali, con la condizione di insufficienza economica – l'intervento di una pluralità di politiche integrate, capaci di sviluppare strategie di contrasto delle diverse configurazioni possibili del disagio sociale e soprattutto capaci di integrarsi al loro interno affrontando la multicausalità del fenomeno. Su questi aspetti sono state anche riportati brani di storie di vita utili, a parere di chi scrive, a chiarire con immediatezza le nuove caratteristiche e problematiche del fenomeno. La seconda fotografia ha riguardato invece i sistemi di welfare, le loro principali configurazioni e le capacità di risposta ai fenomeni di esclusione. Per fare questo abbiamo in prima battuta ricostruito un quadro, per quanto sommario, delle principali caratteristiche dei modelli di welfare operanti in Europa, cercando di evidenziare come le varie costruzioni per modelli sociali abbiano finora molto incorporato le dimensioni 'minori' dei sistemi di protezione sociale: quell'insieme, vale a dire, di servizi e interventi rivolti direttamente alle persone per fronteggiare le condizioni di disagio e per portare migliori condizioni di esistenza. Questo, abbiamo riferito sulla base dei pochi studi esistenti in proposito, è dipeso da vari fattori, fra cui la scarsa comparabilità delle componenti socio-assistenziali dei sistemi europei, dovuta alle diverse storie e vicende nazionali, e dunque dovuta anche alla diversa 'sistemazione' istituzionale che queste politiche hanno nei diversi stati. Nonostante ciò, allo scopo di illustrare a grandi linee le diverse configurazioni di Europa sociale

presenti nei diversi paesi, abbiamo anche ‘fotografato’ la situazione della spesa per la protezione sociale in Europa, cominciando però qui a soffermarci in misura maggiore su tre paesi dell’Unione Europea; Francia, Italia e Spagna scelti in quanto paesi simili, di matrice napoleonica, ma diversi in quanto i secondi due appartenenti all’area del welfare mediterraneo a differenza della Francia, paese membro della cosiddetta Europa continentale e a matrice centralista, a differenza di Italia e Spagna, caratterizzati da processi di regionalizzazione.

La diversità, che non emergerà tanto dal confronto tentato sui documenti di Piano realizzati da ciascuno di essi per la lotta all’esclusione, è piuttosto emersa dalle diverse configurazioni presenti per l’attuazione del Reddito minimo di inserimento. Questo specifico focus è però presentato nell’appendice 2.

La fotografia riportata nelle tabelle circa la situazione della spesa per gruppi di beneficiari e i relativi grafici, nonché i dati relativi al rischio di povertà, confermano come le misure di povertà nei paesi dell’Europa meridionale individuino livelli di spesa sostenuti per misure di contrasto dell’esclusione estremamente basse rispetto a quelle degli altri paesi dell’Unione. Ma se l’obiettivo dell’Europa sociale è quello di tendere ad un’armonizzazione dei sistemi di protezione sociale in essa operanti, nostro obiettivo – alla luce dell’analisi svolta – è stato quello innanzitutto di comprendere quali siano state le scelte e i processi alla base delle più recenti strategie adottate per il coordinamento delle politiche sociali fra stati, e dall’altro di tentare una verifica diretta dei gradi di confrontabilità, se non delle politiche, almeno dei documenti alla base del processo di armonizzazione desiderato e in essere. Il lavoro si è pertanto soffermato sugli antefatti, l’adozione e le procedure del Metodo aperto di Coordinamento, per giungere in conclusione alla verifica diretta della confrontabilità fra documenti.

A proposito del MAC si è osservato come, all'interno di un processo di integrazione europea, la logica del MAC si presentasse come un appropriato strumento di dialettica morbida e di "governance multilivello" fra i dischi concentrici dei livelli locale, nazionale ed europeo, probabilmente non ancora posizionati con chiarezza ed abbiano punti di reciproca intersezione. Nella fase viceversa dell'analisi dei Rapporti nazionali scaturiti dall'applicazione del MAC e loro strumento fondamentale, i NAP/inclusione, abbiamo incontrato viceversa le maggiori difficoltà. In questa fase alcune problematiche specifiche sono emerse in relazione alla vastità delle fonti e riguardo alla non sempre facile comprensione dei documenti nelle diverse lingue (inglese, francese, spagnolo). Abbiamo da questo punto di vista tentato un'impresa ardua, la cui difficoltà è riconducibile alla distanza che ancora caratterizza la stessa trama di questi Rapporti. Ai paesi del Sud Europa va comunque dato, in conclusione, atto dello sforzo di volontà praticato per la realizzazione di due obiettivi importanti: aumentare il coordinamento e l'integrazione delle politiche sociali e sviluppare una "strategia" di riduzione della povertà; consolidare le reti di sicurezza sociale.

In conclusione, un pensiero personale. Chi scrive è consapevole, anche per professione, che cambiamenti portino con sé dei risultati ma soprattutto, la variabile "tempo", talvolta viene vissuta con ansia, molto più dagli operatori, che non dai beneficiari degli interventi. Per questo motivo ci si chiede se non sia stato troppo azzardato delineare un termine di tempo che rischia di intraprendere un *traguardo* economico piuttosto che un *obiettivo* di miglioramento per un fenomeno mai superato nel tempo.

Allegato 1

OBIETTIVI DI LOTTA CONTRO LA POVERTA' E L'ESCLUSIONE SOCIALE *(Approvati dal Consiglio dei Ministri dell'Occupazione e Affari sociali dell'Unione Europea nel Novembre 2000 ed adottati dal consiglio Europeo del dicembre del 2000.)*

1. Promuovere la partecipazione all'occupazione e l'accesso di tutti alle risorse, ai diritti, ai beni e ai servizi.

1.1. promuovere la partecipazione all'occupazione

nel contesto della strategia europea per l'occupazione e in particolare dell'attuazione delle linee direttrici

- a) favorire l'accesso ad un'occupazione stabile di qualità per tutte le donne e tutti gli uomini in gradi di lavorare, segnatamente:
 - realizzando per le persone appartenenti alle fasce di popolazione più vulnerabili, percorsi guidati verso l'occupazione e mobilitando a tale scopo le politiche di formazione;
 - definendo politiche che promuovano l'armonizzazione delle esigenze della vita professionale e della vita familiare, compresa la custodia dei figli e delle persone carico;
 - utilizzando le opportunità di inserimento e di occupazione dell'economia sociale.
- b) prevenire le rotture professionali sviluppando le capacità di inserimento professionale, grazie alla gestione delle risorse umane, l'organizzazione del lavoro e la formazione lungo tutto l'arco della vita.

1.2. promuovere l'accesso di tutti alle risorse, ai diritti, ai beni e ai servizi

- a) organizzare i sistemi di protezione sociale in maniera che segnatamente

- questi contribuiscono a garantire a ogni persona le risorse necessarie per vivere conformemente alla dignità umana;
 - aiutino a superare gli ostacoli connessi alla ricerca di un posti di lavoro, garantendo che l'accesso all'occupazione si traduca in un reddito più elevato e favorendo la capacità di inserimento professionale.
- b) attuare politiche il cui obbiettivo sia l'accesso di ciascuno a un alloggio decente e salubre, nonché ai servizi essenziali necessari, considerato il contesto locale, a un'esistenza normale in tale alloggio (elettricità, acqua, riscaldamento...).
 - c) Attuare politiche il cui scopo sia 'accesso di ciascuno alle cure necessarie al proprio stato di salute, anche in caso di dipendenza.
 - d) Portare all'attenzione delle persone interessate prestazioni servizi azioni guidate che consentano un accesso effettivo all'istruzione, alla giustizia agli altri servizi pubblici e privati, quali la cultura, lo sport, il tempo libero.

2. Prevenire i rischi di esclusione

- a) sfruttare pienamente il potenziale della società del sapere e delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, facendo in modo che nessuno ne sia escluso, prestando fra l'altro una attenzione particolare alle esigenze dei disabili.
- b) Attuare politiche intese a evitare le rotture in presenza di condizioni essenziali che possano portare condizioni di esclusione, segnatamente per quanto concerne i casi di indebitamento eccessivo, l'esclusione scolastica o la perdita dell'alloggio.
- c) Attuare azioni intese a salvaguardare la solidarietà familiare in tutte le sue forme.

3. Intervenire a favore delle persone più vulnerabili

- a) favorire l'integrazione sociale delle donne e degli uomini quali, segnatamente a causa del loro handicap o della loro appartenenza a un gruppo sociale con particolari difficoltà di inserimento rischiano di dover affrontare situazioni di povertà persistenti.
- b) Eliminare situazioni di esclusione sociale che colpiscono i minori e offrire loro tutte le possibilità di un buon inserimento sociale.
- c) Sviluppare azioni globali a favore delle regioni confrontate al problema di esclusione.

Tali obiettivi potranno essere attuati mediante la loro integrazione in tutti gli altri obiettivi e/o mediante politiche ad azione specifiche.

4. Mobilitare l'insieme degli attori.

- a) promuovere, secondo le prassi nazionali, la partecipazione attiva delle persone in situazione di esclusione, con particolare riguardo alla loro condizione, alle politiche e alle azioni avviate nei loro paesi.
- b) Garantire l'integrazione della lotta contro le esclusioni nell'insieme delle politiche, segnatamente:
 - mobilitando congiuntamente le autorità a livello nazionale regionale e locale, nel rispetto delle loro competenze;
 - definendo opportune procedure e strutture di coordinamento;
 - adeguando i servizi amministrativi e sociali alle esigenze delle persone in situazione di esclusione e sensibilizzando a tali esigenze gli operatori locali.
- d) promuovere il dialogo e il partenariato fra tutti gli attori pubblici e privati interessati in particolare:

- coinvolgendo le parti sociali, le ONG e le organizzazioni di servizio sociale, nel rispetto delle relative competenze in materia di lotta contro le esclusioni;
- incoraggiando la responsabilità e l'azione di tutti i cittadini nella lotta contro la povertà e l'esclusione sociale;
- favorendo la responsabilità sociale delle imprese

Appendice 1 – Glossario di alcuni termini utilizzati

La coesione sociale comprende a pieno titolo, a sua volta, concetti quali lo sviluppo economico e la crescita dell'occupazione che sino ad ora avevano sicuramente goduto di una maggiore considerazione nell'ambito delle politiche comunitarie. La dimensione sociale rappresenta un pilastro per ogni società che voglia competere sulla scena mondiale. Da qui l'ulteriore conseguenza che le politiche sociali non possono più essere confinate in ambito settoriale ma, come già avviene per le politiche macroeconomiche, vanno concepite secondo schemi coordinati in grado di produrre soluzioni per problematiche di tipo multidimensionale.

Emarginazione sociale: l'emarginazione o esclusione sociale è un processo in forza del quale taluni individui sono spinti ai margini della società ed esclusi da una piena partecipazione a causa della povertà, di una mancanza di competenze di base e di opportunità di formazione permanente o in conseguenza di una discriminazione. Il processo di emarginazione li allontana da opportunità di occupazione, di reddito e di istruzione, nonché dalle reti e dalle attività sociali e comunitarie. Avendo scarso accesso alle autorità e agli enti decisionali, essi si sentono spesso impotenti e incapaci di intervenire sulle decisioni che riguardano la loro vita quotidiana.

Governance: il termine deriva dal greco *Kubernan* (letteralmente: guidare, riferito ad una nave o carro) ed oggi viene generalmente utilizzato per indicare "l'arte o la maniera di governare". Il concetto fa riferimento ad un modello di government dei processi territoriali in cui il governo trovando difficoltà nel gestire con coerenza ed efficacia l'azione pubblica, promuove il coordinamento

orizzontale e verticale tra più attori istituzionali e sociali includendo la loro capacità di condividere, negoziare accordi e cooperare per raggiungerli. Il modello di governance viene spesso scambiato per ambiguità, questo dipende in grossa misura dal fatto che lo stile e il modello di governance risentono del contesto dinamico di applicazione, essendo la governance un processo di governo autoriflessivo e interattivo.

Ciononostante vanno tenuti in stretta considerazione gli elementi di discrezionalità che caratterizzano nel nostro paese l'esercizio del potere (Sabbatini) essi conservano un peso rilevante anche al livello locale (clientelismo-nepotismo) e i processi di governance risentono di queste dinamiche. "Una chiave del loro superamento risiede nella capacità di esplicitare i propri interessi nella negoziazione e di sottrarla all'opacità degli accordi paralleli che fioriscono all'ombra della burocrazia" (*ibidem*). Il concetto di governance pertanto va inteso come un processo dinamico di gestione e di cambiamento costituito da un set di attori, attraverso cui la costruzione di reti e partnership tra i livelli istituzionali (locali) e i settori più o meno organizzati rilevano una forte capacità adattiva alle nuove situazioni.

La governance multilivello (MLG) può invece essere definita un assetto istituzionale di tipo cooperativo, dove le scelte sono il risultato di processi negoziali che si concludono in accordi (come ad esempio gli accordi di programma in Italia o i *contrats de plan* in Francia le *convenios* in Spagna (Bobbio)

Govenance europea: "Il concetto di *governance* designa le norme, i processi e i comportamenti che influiscono sul modo in cui le competenze sono esercitate a livello europeo, con riferimento ai principi di apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza".

Integrazione sociale: è un processo che garantisce a quanti sono a rischio di povertà e di emarginazione sociale di fruire delle opportunità e delle risorse necessarie per partecipare pienamente alla vita economica, sociale e culturale e di godere di un tenore di vita e di un benessere considerati normali nella società in cui vivono. Tale processo garantisce a detti soggetti una maggiore partecipazione nei processi decisionali che riguardano le loro vite e un maggiore accesso ai diritti fondamentali².

Joint Report: relazione congiunta sulla protezione sociale e l'esclusione.

Povertà: si considera povero un soggetto il cui reddito e le cui risorse sono insufficienti in misura tale da impedirgli un livello di vita considerato accettabile nella società in cui vive. A causa della povertà, egli può essere esposto a svantaggi molteplici quali disoccupazione, basso reddito, pessime condizioni abitative, inadeguata assistenza sanitaria e barriere alla formazione permanente, alla cultura, allo sport e al tempo libero. Tali soggetti sono spesso emarginati ed esclusi dalla partecipazione ad attività (economiche, sociali e culturali) che si considerano ordinarie per il resto della popolazione e inoltre il loro accesso ai diritti fondamentali può subire delle limitazioni.

L'espressione **Welfare state** in senso letterale significa "stato del benessere" e viene utilizzata per indicare i processi decisionali le azioni ed i contesti istituzionali variamente organizzati attraverso cui si sviluppano politiche sociali orientate a creare situazioni di sicurezza per i cittadini e a ridurre le disuguaglianze sociali nell'accesso alle risorse.

Il webster dictionary ne fornisce la seguente definizione:

sistema sociale basato sull'assunzione da parte di uno stato politico di responsabilità primarie per il benessere individuale e sociale di ogni cittadino attraverso la legislazione, l'attivazione di specifiche politiche pubbliche e la loro attuazione tramite uffici e agenzie governative (webster's Third new international Dictionary, Konemann, Cologne 1993)

si tratta di organizzazioni che sono sorte e si sono sviluppate negli ultimi tre secoli, in connessione alle trasformazioni degli Stati moderni.

Quindi le politiche di welfare state vanno messe in relazione ai processi di *modernizzazione*, ossia:

*un mutamento sociale su larga scala, coinvolgente le principali strutture economiche, amministrative, familiari religiose di una società, che mostra di procedere in direzione di un progressivo avvicinamento ad un modello di società moderna fondato in complesso dalle società occidentali dopo la rivoluzione industriale (1780/1830) e la rivoluzione francese*³¹

politica sociale:

insieme di azioni pubbliche (o connesse al sistema pubblico) orientate ad intervenire sulle situazioni problematiche che si manifestano con lo sviluppo socio-economico. H.L. Wilensky, G. M. Luebbert, S. Reed Haahn, A. M. Jammieson *Le politiche sociali un'analisi comparata*, il mulino, Bologna, 1989.

Bisogno:

³¹ (cfr. I. Gallino, *dizionario di sociologia*, UTET, Torino 1978, p. 438.)

la tensione di ogni individuo o di un gruppo sociale orientata ad individuare una concreta soluzione (oggetti, modelli culturali, comunicazione, aiuti, diagnosi..) che ricostituisca un equilibrio compromesso da una carenza.³²

La domanda è quella parte di bisogno che si traduce in richiesta.

Povertà relativa: Limitata abilità ad acquistare beni o servizi, definita relativamente al reddito o al consumo medio o mediano della popolazione di riferimento

Povertà assoluta: Condizione economica di limitata abilità ad acquistare beni o servizi, definita indipendentemente dallo standard di vita medio della popolazione di riferimento. Viene determinata sulla base di un paniere di beni o servizi ritenuti essenziali, rivalutato negli anni per tener conto della variazione dei prezzi correnti.

Alle accezioni di “povertà assoluta” e “relativa” è doveroso aggiungerne una terza che è quella di “*povertà soggettiva*” ovvero della povertà soggettivamente percepita.

Piano d’azione nazionale per l’inclusione sociale (NAP/incl): fa riferimento, in linea generale, ad un principio di politica basata sull’offerta differenziata delle prestazioni e dei servizi capace di non contrapporre i criteri dell’universalità con quelli di selettività degli interventi. Il diritto ai servizi universali viene legato cioè da un lato, allo sviluppo ed al sostegno di reti di solidarietà formali ed informali in un’ottica d’integrazione con le politiche del

³² La definizione fa riferimento alla scuola di sociologia francese urbana ed in particolare a Paul >Henry Chombart de Lawwe.

lavoro e dall'altro, sulla razionalizzazione e continuità degli interventi rivolti a soggetti in comprovata situazione di svantaggio. Questa strategia punta ad aumentare il livello di efficienza del sistema nazionale di *welfare* e parallelamente a fronteggiare i rischi sociali strutturali ormai consolidati. Il Piano d'azione nazionale contro la povertà e l'esclusione sociale è un documento elaborato da ogni Stato per definire i punti di forza e di debolezza delle politiche relative all'inclusione sociale, illustrando i progressi compiuti e le difficoltà incontrate, e per identificare le linee di intervento e gli strumenti idonei alla loro realizzazione, alla luce degli obiettivi stabiliti a livello comunitario.

Metodo Aperto di Coordinamento: Il Metodo Aperto di Coordinamento (MAC) è uno strumento della *governance europea* che permette agli Stati Membri “di riempire di contenuto la dimensione sociale del processo di integrazione”. Il MAC, pensato in origine (stando al campo delle politiche sociali) per l'ambito delle politiche dell'occupazione, fu successivamente esteso ad altri settori di *policy* ed in particolare all'inclusione sociale. Gli ingredienti costitutivi e istituzionali principali del MAC consistono in linee guida comuni, piani di azione nazionale (PAN) con cadenza periodica, loro revisione *inter pares* (peer review), rapporti di valutazione congiunta redatti dalle istituzioni comunitarie e talora raccomandazioni da parte della Commissione agli Stati Membri. Si tratta di strumenti privi di carattere vincolante in una logica “morbida”, tali da avere importanti effetti di rafforzamento - o costruzione tout court - delle capacità istituzionali negli Stati Membri dell'Unione Europea.

Appendice 2 – RMI a confronto

La raccomandazione 92/441/CE (per maggiori approfondimenti su questo argomento, cfr. capitolo 3, *infra*), introduce a livello comunitario una misura di garanzia del reddito di ultima istanza. In linea con gli obiettivi di Lisbona e di Nizza, questa novità ha caratterizzato in modo importante il processo di costruzione dell'Europa sociale (Saraceno, 2004).

Da allora gli stati membri si sono impegnati per la ricerca di soluzioni adeguate di un giusto equilibrio tra misure contributive, misure universali e misure legate ad una prova dei mezzi. Occorre chiaramente considerare che i criteri che definiscono gli aventi diritto sono differenti rispetto alla nazionalità, e diverso è anche il modo per valutare le risorse dei richiedenti. Nella maggioranza dei casi il reddito minimo è gestito a livello locale all'interno di una cornice istituzionale nazionale che in valutazione dei requisiti generali cerca di integrare oltre a questa misura anche altre forme diverse di servizi.

Chiaramente le condizioni di vita, come requisito per avere accesso alla prestazione, in ogni Stato vengono valutate in modo differente a seconda della soglia minima di equivalenza, dalla famiglia collaborante dall'abitazione e "talvolta anche dall'automobile" e sembra utile per la ricerca di una definizione accennare circa l'intervento di contrasto alla povertà che in Italia ha rappresentato, in una fase di "enfasi" nazionale, la misura posta in via sperimentale a contrasto del fenomeno.

In Italia, il RMI è stato introdotto dalla legge finanziaria n°449 del 1997, successivamente disciplinato dal Decreto legislativo n° 237 del 18 giugno 1998.

Il decreto, definisce il Reddito Minimo d'inserimento *"una misura di contrasto della povertà e dell'esclusione sociale attraverso il sostegno delle condizioni economiche e sociali delle persone esposte al rischio della*

*marginalità sociale ed impossibilità a provvedere per cause psichiche, fisiche e sociali al mantenimento prossimo e dei figli"*³³.

Il dispositivo prevede che i soggetti destinatari siano privi di reddito ovvero con un reddito che non sia superiore alla soglia di povertà stabilita in 258,23 euro mensili per una persona che vive sola³⁴.

La sperimentazione condotta in riferimento agli anni 1999-2000-2001 ha riguardato ben 39 comuni in tutta Italia dei quali 5 nel nord, 10 nel centro e 24 nel sud e isole.

La sperimentazione protratta fino al 2002, a seguito della legge finanziaria del 2001³⁵ prevedeva, il coinvolgimento anche di altri comuni per un totale di 307 Comuni italiani. Si è voluto con questa modalità dare una fotografia della distribuzione territoriale della povertà nel nostro paese cercando di coinvolgere nell'esperienza comuni dove il fenomeno era presente ed esplicitato, per fornire un quadro proporzionale della povertà in Italia.

Primi feedback della sperimentazione, espressi dalla "Commissione d'indagine sull'esclusione sociale" nel rapporto del 2001, forniscono dati interessanti.

La sperimentazione ha evidenziato un target di nuclei familiari composti prevalentemente da donne sole o anziani soli al nord, e nuclei familiari numerosi al sud. E' emersa la fattibilità dell' R.M.I.³⁶ che è riuscito a proporsi come misura affidabile di contrasto delle povertà e dell'esclusione sociale. La legge 8 novembre 2000, n. 328 prevedendo all'art. 23 l'estensione dell'istituto del reddito minimo di inserimento come misura generale di contrasto della povertà. La "firma" del 5 luglio 2002, del Patto per l'Italia da parte di Governo

³³ art. 1, comma 1

³⁴ è prevista una scala di equivalenza per i nuclei famigliari

³⁵ legge n° 388 del 2000

³⁶ Indicata come "best practise" nel Piano Nazionale per l'inclusione sociale presentato a Bruxelles nel giugno 2001

e Parti sociali ha però annunciato la scomparsa del RMI su scala nazionale. I firmatari sostengono che la sperimentazione del RMI "ha consentito di verificare l'impraticabilità di individuare attraverso la legge dello Stato soggetti aventi diritto ad entrare in questa rete di sicurezza sociale" e ritengono preferibile realizzare il co-finanziamento di programmi regionali "finalizzati a garantire un reddito essenziale ai cittadini non assistiti da altre misure di integrazione del reddito". L'accordo prevede che "l'eventuale prosecuzione dell'esperimento relativo al RMI dovrà essere coerente con le finalità sopra descritte e con gli obiettivi di contrasto all'economia sommersa". Si ipotizzano quindi nuovi percorsi di sostegno al reddito attraverso un nuovo strumento "di ultima istanza".

La Finanziaria 2003 blocca la sperimentazione del Reddito minimo d'Inserimento. I 307 Comuni interessati alla sperimentazione vengono privati di importanti risorse e di uno strumento efficace nell'azione di contrasto alla povertà. Con loro restano senza risposta i circa 200 mila cittadini, in particolare nelle regioni meridionali, che hanno usufruito di interventi di integrazione sociale ed economica.

Gli interventi riparatori messi in campo successivamente non consentono comunque al RMI di ripartire.

Le proposte contenute nel Libro Bianco sul welfare rafforzano il blocco della sperimentazione.

Allo stesso modo in paesi come la Spagna e la Francia la mancanza di reddito viene comunemente considerata come conseguenza non solo della perdita di lavoro, infatti in essi si manifesta la disponibilità di sistemi integrati da altre obbligazioni" che possono riguardare la cura dell'igiene, l'istruzione, il recupero delle capacità di base" (Saraceno,2004).

Nel 2001, in Francia il rischio di povertà è stato pari al 15% ³⁷ è equivalente alla media Europea, diversamente, le statistiche nazionali³⁸ indicavano, per il 2000, un tasso inferiore pari al 12,7%.

Tutto ciò è contrassegnato da una ripresa della povertà “amministrativa”, visto che dal secondo semestre 2002 il numero di quanti percepiscono il reddito minimo di inserimento (RMI) ha ricominciato a salire. Il sistema di protezione sociale francese si discosta da quello italiano e spagnolo, poiché rappresenta delle caratteristiche di complessità e frammentarietà specialmente per le il sistema di assistenza sociale (ibidem).

Guardando la tabella 6 si evince come il regime francese abbia, diversi minimi vitali:

Tabella 4 Francia: minimi vitali

<i>La location de parent Isolè</i>	<i>programmi di sostegno alla famiglia</i>
<i>La location de solidarité spécifique</i>	<i>è una indennità diretta ai disoccupati</i>
<i>Il Minimum viellesse</i>	<i>riguarda la popolazione sopra i 65 anni</i>
<i>L'Allocation Veuuvage</i>	<i>programmi di sostegno alla famiglia</i>
<i>Il Minimum invalidità</i>	<i>riguarda disabili per cause di lavoro</i>
<i>l'Allocation aux Adultes Handicapés MHA</i>	<i>riguarda i disabili civili</i>

La tendenza della Francia negli ultimi anni è stata quella di ridurre le distinzioni tra previdenza e assistenza che hanno permesso di introdurre il RMI nel 1988, come strumento legato alla prova dei mesi che colma i vuoti lasciati dalle misure riportate nella tabella 4 il RMI francese si basa sul principio del

³⁷ riportati da Eurostat

³⁸ INSEE

diritto individuale e della responsabilità nazionale, caratterizzandosi in una misura definita a livello nazionale con lievi variazioni da un luogo all'altro.

Questa misura nel contesto francese implica una sorta di accordo formalizzato da un contratto di integrazione che comporta l'obbligo legale da parte di chi ne è beneficiario, di realizzare determinati progetti.

Il RMI francese che può essere rinnovabile da tre mesi ad un anno si avvale di operatori diversi rispetto a chi eroga il sussidio e chi determina il contratto con gli utenti, tutto questo garantisce un monitoraggio personalizzato della misura (ibidem).

Se da un lato come abbiamo visto nella tabella 2 riportata nel secondo capitolo, la Spagna si caratterizza per un'elevata precarietà e un rischio di esclusione abbastanza contenuto, il grado di esclusione nella società spagnola sembrerebbe essere abbastanza contenuto, tutto ciò anche grazie alla elevata integrazione e alla caratterizzazione forte del sistema familiare.

Le misure di sostegno spagnole si sono sviluppate all'interno delle singole autonomie in modo diverso. Le autonomie spagnole si sono sviluppate sulla base di autonomie nazionali, una diversità è caratterizzata dal fatto che in alcune autonomie questa misura può essere richiesta come un diritto giuridico.

In altre il sostegno al reddito si configura come un *workfare* ovvero una contropartita per accettare qualsiasi proposta di lavoro come ad esempio la firma per contratti per svolgere servizi di assistenza agli anziani o ai disabili.

Bibliografia

Alber, J.;1986 *Dalla carità allo stato sociale*,Il Mulino,Bologna..

Ascoli,U.;1996, *Il welfare mix in Europa*, in Assistenza sociale,n°1.

Atkinson,A.B. 1998a, *Social exclusion, poverty and unemployment*, in A. B. **Atkinson e J. Hills** (a cura di) *Exclusion, employment and opportunity*, Case paper n°4, London School of Economics, pp.1-20

Atkinson, A.B. 1998b , *Poverty in Europe*, Oxford, Basil Blackwell; trad. It *La povertà in Europa*, Bologna, Il Mulino, 2000

Atkinson A.B.1998 “*Social exclusion, poverty and unemployment*”, in Case Paper, n°4, pp1 e ss. (Paugam,1997).

Atkinson T., Cantillon B., Marlier E., and Nolan B., (2001) Indicators for Social Inclusion in The European Union. Report presented at Conference on "Indicators for Social Inclusion: Making Common EU Objectives Work-Antwerpen 14-15 september 2001.

Aubert, B. 1997-98 *Seuils de pauvreté et montants des minima sociaux*. Remarques sur les usages et les discours, in « Recherches et Previsions », n° 50/51, pp. 69-80.

Bagnasco, A.; 1977, *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Bologna, Il Mulino

Bagnasco, A. e Le Gales, P.2000 (a cura di) *Cities in Contemporary Europe*, Cambridge, Cambridge University Press; trad. it. *Le città nell'europa contemporanea*, Napoli, Liguori, 2001

Becker, S;1997, *Responding to poverty: The politics of Cash and Care*, London, Longman.

Bifulco,L.,(a cura di),2005, *Le politiche sociali. Temi e prospettive emergenti*,Carocci,Roma.

Bobbio,L.;2005 “*Governance multilivello e democrazia*”, in La Rivista delle Politiche Sociali, n°2

Cohen,J.,Sabel, C.F., 2004, *L'Europa sociale vista dagli Usa*, in “Quale Europa, Quante Europe sociali?”, La Rivista delle Politiche Sociali, Ediesse, Roma.

Commissione Europea (2001), *La governance europea. Un libro bianco*.

Commissione Europea, (2001) Progetto di relazione congiunta sull'integrazione sociale. Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e sociale al Comitato delle Regioni. Ottobre 2001.

Crespo Suárez, E., Serrano Pascual, A., 2005, I paradossi dell'attivazione delle politiche di welfare", La Rivista delle Politiche Sociali, Ediesse, Roma.

Colombo, A.; 2004 "Ue: la politica sociale e dell'occupazione", in La Rivista delle Politiche Sociali, n.1,.

Commissione di indagine sulla povertà, 1985 *La povertà in Italia*, Roma, Poligrafico dello Stato.

Commissione di indagine sulla povertà, 1995 *La povertà in Italia*, Roma, Poligrafico dello Stato.

Commissione di indagine sull'esclusione sociale, 2002, Rapporto sulle politiche di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale 1997-2001, a cura di C. Saraceno, Roma, Carocci.

Commission of the European communities, 1993a *Towards a Europe of Solidarity: Intensifying the Fight Against Social Exclusion, Fostering Integration*, Communication from the Commission of 23 december, Brussels, Dg V.

Comunicazione della Commissione Europea al consiglio al Parlamento europeo al Comitato economico e sociale europeo e al comitato delle Regioni *"Lavorare insieme lavorare meglio: un quadro per il coordinamento aperto delle politiche di protezione sociale e di integrazione nell'europa"* COM(2005)706.

Commissione Europea "Il futuro della protezione sociale, una cornice per il dibattito europeo", 1995

Commission of the European Communities, SEC(2006)523 *"Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2006"*. Brussels 19/04/2006

Council of Europe, (2001) Promoting the Policy debate on social cohesion/social exclusion from a comparative prospective. Trends in Social Cohesion, n. 1. Council of Europe Publishing.

Dal Pra Ponticelli, M.; 1987 *Lineamenti di servizio sociale*, Roma, Astrolabio.

Dal Pra Ponticelli, M.; "Dizionario di servizio sociale", Carocci Faber, Roma.

Dixon, J. E Macarov, D. 1999, *Poverty : A Persistent Global Reality*, London Routledge.

Duncan, G.J. 1984 *Years of Poverty, Years of Plenty: The changing Economic Fortunes of American Workers and Families*, Ann Arbor, Institute for social Research, University of Michigan.

Dipartimento per gli affari sociali, (2001) Piano Nazionale per l'inclusione (NAP incl) 2001 giugno.

- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions 1999
- Epstein Andersen**;1999 Esping-Andersen, Gøsta (1999): *Social foundations of postindustrial economies*. Oxford: Oxford University Press, cap. 1-3, 5.72 s.
- European Commission** (2001) Objectives Work-Antwerpen 14-15 september 2001. *The social protection Committee-indicator sub-group* Report.
- European Commission**, (2001) Secondo Rapporto sulla Coesione Economica e Sociale. 1/2001.
- Raccomandazione del Consiglio** del 27.07.1992, GU L. 245 del 26.08.1992, pag.49
- European Commission**, (2002) First progress Report on economic and social cohesion. Commission Communication Brussels 30/1/2002 COM (2002) 46 Final.
- European Commission**, (1996) First Report on Economic and Social Cohesion. Brussels.
- Ferrera, M.**;1984 *Il welfare state in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Ferrera, M.**;1993 *Modelli di solidarietà*, Bologna, Il Mulino
- Ferrera, M.**;1998 *le trappole del welfare*, Bologna, Il Mulino.
- Jordan, B;1996 *A Theory of Poverty and Social Exclusion*, Cambridge, Polity Press.
- Kohli,1986**;"Gesellschaftszeiten und Lebenszeit:Der Lebenslauf in Strukturwandel der Moderne, in J. Berger (a cura di), *die Moderne Kontinuitäten und Zäsuren* Gottingen, Schwartz, pp. 183-208.
- Gallie D. e Paugam S.** (eds) (2000), *Welfare regimes and the experience of unemployment in Europe*, Oxford University Press, Oxford.
- Gallino L.**, (2000) Globalizzazione e disuguaglianze. Editori Laterza, Bari.
- Giddens, A.** 1983 *the Constitution of society*, Cambridge, Polity Press; Trad. It. *La Costituzione della società*, Milano, Edizioni di Comunità, 1990.
- Gough, I.** et al. 1997 *Social assistance in OECD countries*, in « Journal of European Social Policy », vol.7 n° 1, pp.17-43.
- Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo**, (2003), *Working Conditions Surveys. Comparative analysis related to data sources, data availability and findings emanating from EU national surveys on working conditions*, Madrid.
- Isfol**,2004 Rapporto 2004,Roma
- Legge 23 dicembre 2000**, n. 388 " *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)*".

Leisering, L e Leibfried, S. 1999 *Time and Poverty in Western Welfare States*, Cambridge, Cambridge University press.

Lewis O. 1972, “*la vida: una famiglia portoricana nella cultura della povertà*”, Mondatori, Milano (ed. or. 1966)

Libro bianco sul welfare,

www.annoeuropeodisabili.it/documenti/allegatolibrobianco2e3.pdf

Meo,A.,Cadagno,M. , Olangero M., Gruppo di ricerca Acli Torino, 2003 in *Discorsi sulla povertà operatori sociali e volontari a Torino*, Franco Angeli, Milano.

Mayer, K.U. e Muller, W. 1986 *The state and the structure of the life course*, in A.B. Sorensen, F.E. Weinert e L.R. Sherrot (a cura di), *Human Development: Interdisciplinary Perspectives*, Hillsdale, NJ, Erbaum, pp.217-245

Mayer, K.U. e Schpflin, U 1989 *The state and life course*, in “Annual Review of Sociology” n°15, pp. 187-209

Mayer, K.U. e Blossfeld, H.P., 1990 *Die gesellschaftliche Konstruktion sozialer Ungleichheit im Lebenslauf*, in P.A. Berger e S. Hradil (a cura di), *Lebenslagen, Lebenslaufe, Lebensstile*, Gottingen, Schwartz, pp.297-318

Mirabile, M.L.-Teselli, A.,2002, *Le cento città del welfare*, in Rassegna Sindacale,n°2

Mirabile,M.L.; 2005 *Doppio movimento. Premesse per studi integrati su territorializzazione e welfare*, in La Rivista delle Politiche Sociali, n°2.

Mirabile, M.L.; 2005 “*Italie sociali il welfare locale fra Europa, riforme e federalismo*” Meridiana Libri e Donzelli editore,Roma.

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali;2005, Commissione d’indagine sull’esclusione sociale,2004.

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali;2005, Rapporto sulle politiche contro la povertà e l’esclusione sociale, Roma.,2005.

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali;2005, Rapporto di monitoraggio sulle politiche sociali,2005.

Missoc, [2002], “*Comparative Tables on Social Protection in the Member States. Table IV: Maternity*”, European Commission, Employment and Social Affairs

Missoc, [2002], “*Comparative Tables on Social Protection in the Member States. Table V: Invalidity*”, European Commission, Employment and Social Affairs

- Missoc**, [2002], “*Comparative Tables on Social Protection in the Member States. Table IX: Family Benefits*”, European Commission, Employment and Social Affairs
- Missoc**, [2002], “*Comparative Tables on Social Protection in the Member States. Table XI: Guaranteeing Minimum Resources*”, European Commission, Employment and Social Affairs
- Missoc**, [2002], “*Comparative Tables on Social Protection in the Member States. Table XII: Long term care*”, European Commission, Employment and Social Affairs
- Negri, N**;1990, “Povertà in Europa e trasformazione dello stato sociale”, Franco Angeli, Milano
- Negri N.**, Saraceno C.; 2000 “*Povertà disoccupazione ed esclusione sociale*”, in Stato e mercato, n° 2, pp 175 e ss.
- Negri N.**, (2002) (a cura di) *Percorsi e ostacoli. Lo spazio della vulnerabilità sociale*. Torino, Trauben Edizioni.
- Paugam,S** ; 1997a *Integration, precarité et risqué d'exclusion des salaries*, Fondation nationale des sciences Politiques, CNRS, Observatoire sociologique du changement, Decembre.
- Paugam S.**;1997, *La disqualification sociale*, PUF,Paris.
- Pierson, P.**;1993, «When effect becomes cause. Policy Feedback and Political Change», *World Politics*, vol.45, no. 46. John Hopkins University Press
- Pierson P.**; 1996, *The path to European integration. A historical institutionalist analysis*, in «Comparative political studies», n. 2, pp. 123-63.
- Ranci C.**, (2002), “Fenomenologia della vulnerabilità sociale”, in *Rassegna Italiana di Sociologia*, n. 4 ott-dic.
- Ranci C.**, (2002), *Le nuove disuguaglianze sociali in Italia*, Il Mulino,Bologna.
- Ranci Ortigosa, E.**; 2000, “La sfida delle riforme” in Prospettive sociali e sanitarie, annoxxx 15 gennaio 2000
- Sabbadini, A.**;2005 *Governance*,in La Rivista delle Politiche Sociali, n°2
- Sacchi Stefano**, “ Il metodo Aperto di coordinamento”, urge wp 8/2006
- Saraceno, C.** 1991 *Dalla Istituzionalizzazione alla de-istituzionalizzazione dei corsi di vita femminili e maschili*, in “ Stato e mercato” , n° 3, pp.431-450 **Saraceno,C.**; 1998 *Mutamenti della famiglia e politiche sociali*, Bologna, il Mulino (nuova edizione aggiornata)
- Saraceno,C**;1998 *Esopo: Evaluation of social policies at the local Urban level: Income support for the able bodied.*, Final report submitted to the Commission, directorate general XII, TSER Programme First Call, Contract Rb-SOE2-CT-95-3001
- Saraceno,C**;2001, *Età e corso della vita*, Bologna, il Mulino

Saraceno, C.;2002, *Social Exclusion: Cultural Roots and variations on a popular concept*, in A. Kahn e S. Kamerman, *Beyond Child Poverty: The Social Exclusion of Children*, The Institute for Child and Family Development, New York, Columbia University, pp. 37-74

Iard 1998 *Essere giovani nel 2000*, Bologna, Il Mulino

Saraceno, C.; (a cura di) 2004 “Le dinamiche assistenziali in Europa Sistemi nazionali e locali di contrasto alla povertà”, Il Mulino

Saraceno, C. [2002], “*Presenza di figli e povertà delle famiglie: i dati della Commissione di indagine sulla esclusione sociale*”, in Osservatorio nazionale sulle famiglie e le politiche locali di sostegno alle responsabilità familiari, *Famiglie: mutamenti e politiche sociali*, vol. II, Bologna, il Mulino

Saraceno, C. [2003], “*Mutamenti della famiglia e politiche sociali in Italia*”, Bologna, il Mulino, nuova edizione

Sacchi Stefano, “ Il metodo Aperto di coordinamento”, urge wp 8/2006

Sen A, Williams, B.(eds.); 1984, *Utilitarismo e oltre*, Il Saggiatore, Milano.

Sen, A.;1993, *Il tenore di vita. Tra benessere e libertà*, Marsilio, Venezia. 1992

Sen, A.;2000, *Lo sviluppo è libertà*, Mondadori, Milano.

Simmel, G 1908a *Der Arme*, in G. Simmel, *Soziologie : Untersuchungen uber die Formen der Vergesellschaftung*, Berlin, Dunker & Humblot, pp.345-374

Simmel, G 1993b *The Future of Social Policy: Options for the Union. A Green Paper*, Brussels Dg V.

Simmel, G 1993c *Social protection in Europe*, Brussels Dg V

1997 *European employment observatory. Trends 28, activation of labour market policy in Europe*, Summer, Brussels Dg V

Rowntree, S; 1901, “*Poverty: “a study of town life”*”, Macmillan, London.

Titmuss M. 1962, “Income distribution and social change”, Allen & Unwin, London.

Titmuss, 1974; **Esping Andersen**, 1990 in Ferrera 1993, *Modelli di solidarietà*, Bologna, Il Mulino

Toso S. (a cura di) [2000], “*Selettività e assistenza sociale. Vecchi e nuovi criteri di means-testing nella spesa di welfare in Italia*”, Milano, FrancoAngeli

“Scarp dè tennis” oltre scarp; Num. 75 ottobre 2003, Milano

Radaelli, C.M.; 2000 “*Wither Europeanization? Concept stretching and substantive change*”, European Integration online Papers (EioP), Consiglio Europeo di Lisbona 23 e 24 Marzo, 2000

Raccomandazione del Consiglio n°441/CEE del 24.06.1992 in cui si definiscono criteri comuni in materia di risorse e prestazioni sufficienti nei sistemi di protezione sociale, GU L.245 del 26.08.1992, pag. 46.

Raccomandazione del Consiglio del 27.07.1992, GU L. 245 del 26.08.1992, pag.49

Zoli,M.;2004 I sistemi di welfare state nei paesi dell' Unione Europea in LUISS Lab on European economics, LLEE working document no1

Siti internet consultati:

Non- governmental organisations

FEANTSA (European Federation of National Organisations Working with the Homeless)

Website: www.feantsa.org

e-mail: office@feantsa.org

Social Platform (Platform of European Social NGOs)

www.socialplatform.org

platform@socialplatform.org

EAPN (European Anti-Poverty Network)

www.eapn.org

team@eapn.skynet.be

European Housing Forum

www.europeanhousingforum.com

info@europeanhousingforum.com

CECODHAS (European Liasison Committee for social Housing)

www.cecodhas.org

cecodhas@vhm.be

European and international institutions

European Union

General information and links to the websites of all European Union Institutions:

www.europa.eu.it

www.eu.com

http://europa.eu.int/eur-lex/it/com/cnc/2001/com2001_0428it02.pdf

European Commission

Social Exclusion (National Action Plans and Community Action Programme):

www-europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/soc-incl/index_en.htm

[http:// www.ec.europa.eu/employment_social/news/2002/jan/laeken_it.pdf](http://www.ec.europa.eu/employment_social/news/2002/jan/laeken_it.pdf) –

<http://www.welfare.gov.it/EuropaLavoro/Utilities/Link/UnioneEuropea+.htm>

Council of Europe

General information about the Council of Europe (not an EU institution)

www.coe.int

Information about the European Social Charter (1961) and the Revised E.S.C. (1996)

www.humanrights.coe.int/cseweb/GB/index.htm

European Housing Ministers

Official websites for European Housing Statistics from the Member States:

www.euhousing.org

UNCHS (United Nations Centre for Human Settlements)

Information about the United Nations Habitat Agenda and related issues:

www.unchs.org

<http://www.vita.it/articolo/index.php3?NEWSID=69555>

www.bcn.es

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/it/com/2002/com2002_0275it01.pdf

www.annoeuropeodisabili.it/documenti/allegatolibrobianco2e3.pdf

<http://www.rassegna.it/2003/speciali/pensioni/bibliografia.htm>

<http://habitat.aq.upm.es/boletin/n29/aamag.html>

<http://eiop.or.at/eiop/texte/1998-010a.htm>

http://www.tecnostruttura.it/portal/alias_tecnostruttura/lang_it/tabID_4602/DesktopDefault.aspx