

*Renato Cagno*

**Le politiche sociali  
nelle Regioni:  
una possibile  
classificazione**

168/2003

*Renato Cagno*

**Le politiche sociali  
nelle Regioni:  
una possibile  
classificazione**

168/2003

*L'IREs PIEMONTE è un istituto di ricerca che svolge la sua attività d'indagine in campo socioeconomico e territoriale, fornendo un supporto all'azione di programmazione della Regione Piemonte e delle altre istituzioni ed enti locali piemontesi.*

*Costituito nel 1958 su iniziativa della Provincia e del Comune di Torino con la partecipazione di altri enti pubblici e privati, l'IREs ha visto successivamente l'adesione di tutte le Province piemontesi; dal 1991 l'Istituto è un ente strumentale della Regione Piemonte.*

*L'IREs è un ente pubblico regionale dotato di autonomia funzionale disciplinato dalla legge regionale n. 43 del 3 settembre 1991.*

*Costituiscono oggetto dell'attività dell'Istituto:*

- la relazione annuale sull'andamento socioeconomico e territoriale della regione;*
- l'osservazione, la documentazione e l'analisi delle principali grandezze socioeconomiche e territoriali del Piemonte;*
- rassegne congiunturali sull'economia regionale;*
- ricerche e analisi per il piano regionale di sviluppo;*
- ricerche di settore per conto della Regione Piemonte e di altri enti e inoltre la collaborazione con la Giunta Regionale alla stesura del Documento di programmazione economico finanziaria (art. 5 l.r. n. 7/2001).*

#### **CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE**

Mario Santoro, *Presidente*

Maurizio Tosi, *Vicepresidente*

Paolo Ferrero, Antonio Monticelli, Enrico Nerviani, Michelangelo Penna,  
Raffaele Radicioni, Maurizio Ravidà, Furio Camillo Secinaro

#### **COMITATO SCIENTIFICO**

Mario Montinaro, *Presidente*

Valter Boero, Sergio Conti, Angelo Pichierri,

Walter Santagata, Silvano Scannerini, Gianpaolo Zanetta

#### **COLLEGIO DEI REVISORI**

Giorgio Cavalitto, *Presidente*

Giancarlo Cordaro e Paola Gobetti, *Membri effettivi*

Mario Marino e Ugo Mosca, *Membri supplenti*

#### **DIRETTORE**

Marcello La Rosa

#### **STAFF**

Luciano Abburrà, Stefano Aimone, Enrico Allasino, Loredana Annaloro, Maria Teresa Avato, Marco Bagliani, Giorgio Bertolla, Antonino Bova, Dario Paolo Buran, Laura Carovigno, Renato Cagno, Luciana Conforti, Alberto Crescimanno, Alessandro Cunsolo, Elena Donati, Carlo Alberto Dondona, Fiorenzo Ferlaino, Vittorio Ferrero, Filomena Gallo, Tommaso Garosci, Maria Inglese, Simone Landini, Renato Lanzetti, Antonio Larotonda, Eugenia Madonia, Maurizio Maggi, Maria Cristina Migliore, Giuseppe Mosso, Carla Nanni, Daniela Nepote, Sylvie Occelli, Santino Piazza, Stefano Piperno, Sonia Pizzuto, Elena Poggio, Lucrezia Scalzotto, Filomena Tallarico, Luigi Varbella, Giuseppe Virelli

©2003 IRES - Istituto di Ricerche Economico Sociali del Piemonte  
via Nizza 18 - 10125 Torino - Tel. +39 011 6666411 - Fax +39 011 6696012  
[www.ires.piemonte.it](http://www.ires.piemonte.it)



## Indice

□ PRESENTAZIONE	3
□ INTRODUZIONE	5
Allegato: <i>Principi e diritti fondamentali nella Costituzione</i>	
□ POLITICHE PER L'AUTONOMIA	13
□ POLITICHE PER LA SALUTE	21
□ L'EQUITÀ E LE POLITICHE SOCIALI	25
□ POLITICHE VOLTE ALLA COESIONE SOCIALE	31
□ CONCLUSIONI	33
□ APPENDICE 1	37
<i>Gli articoli del Titolo V della Costituzione connessi alle politiche sociali</i>	
□ APPENDICE 2	41
<i>Estratti dalle Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Nizza del 7, 8 e 9 dicembre 2000</i>	
□ BIBLIOGRAFIA	51





## PRESENTAZIONE

Con questo lavoro l'Istituto offre una ricognizione *sintetica ma complessiva* delle politiche sociali. E' un insieme molto vasto di politiche: dai sistemi dell'istruzione, alle politiche di protezione sociale; dalla fornitura di alcuni servizi collettivi, tra cui quelli sanitari, alle politiche del lavoro e le politiche tributarie. Un insieme molto corposo dell'intervento pubblico, con politiche consolidate e politiche nuove; con molti interventi tradizionali, ma ricco di sperimentazioni. Le specifiche finalità non sempre risultano esplicitate o univoche: molte politiche attuali sono la combinazione cumulata di vari interventi che si sono succeduti e sovrapposti nel tempo, talvolta con distinte motivazioni. Le tante e diverse politiche sociali presentano molte interdipendenze: sia nelle funzioni svolte, che nelle modalità organizzative e di finanziamento.

Questa prima trattazione unificata – di natura introduttiva, che potrà successivamente integrarsi o perfezionarsi – vuole proprio *evidenziare i punti in comune* che hanno queste politiche. Si mira anche a *quantificare le politiche a livello regionale*. In effetti le politiche sociali sono attuate sia dal governo centrale che dai governi locali, Regioni ed enti locali: molti interventi vedono la compresenza di più livelli istituzionali, centrale e locali, anche se con specifici ruoli e funzioni. Le tabelle presentate costituiscono quindi *una sperimentazione* delle tante possibili descrizioni delle politiche sociali.

Il Presidente  
Avv. Mario Santoro





## INTRODUZIONE

Il lavoro condotto costituisce un contributo alla letteratura su stato e prospettive del welfare in Italia, letteratura che sta avendo un intenso sviluppo anche in altri Paesi. In particolare si è proposta una *classificazione delle politiche sociali* italiane, secondo una recente metodologia proposta dall'OCSE. Una metodologia peraltro molto aperta, di cui verificare la applicabilità. Il lavoro intrapreso si concentra solo su una parte della stessa – la classificazione delle politiche sociali – e non anche sulla lettura delle stesse in relazioni ai bisogni sottostanti<sup>1</sup>.

a) Nel lavoro si propongono alcune specificazioni ed adattamenti di quella metodologia. Inoltre si opera una prima lettura delle politiche a livello regionale: i) considerando il complesso delle varie politiche sociali, statali, regionali e sviluppate dagli enti locali; ii) quantificando le principali politiche in termini di spesa erogata. La quantificazione è condotta con riferimento al 1999 e 2000, ultimi anni per i quali è possibile disporre di dati di spesa effettivi (impegni ed erogazioni) per tutti gli enti e le politiche considerate.

Il lavoro ha natura sperimentale, ed è pertanto suscettibile di integrazioni e modifiche. Peraltro la classificazione proposta – e connessa quantificazione – delle politiche pare sufficientemente ampia da reggere il confronto intertemporale e spaziale. In effetti le comparazioni delle politiche sociali richiedono cautele, per la particolare sensibilità delle stesse all'evoluzione socio-culturale (v. oltre) e delle modalità organizzative. Pertanto il lavoro costituisce una possibile base per operare una lettura delle politiche, in termini di *evoluzione temporale e sul territorio*.

b) Il quadro fornito, seppur sintetico e incompleto, evidenzia una nota caratteristica delle politiche sociali. Per alcuni bisogni sociali – l'istruzione, la sanità, la previdenza- le politiche risultano ben strutturate, e fanno parte di riconosciuti diritti sociali o di cittadinanza. Tuttavia altri aspetti e rischi sociali – disoccupazione e ammortizzatori sociali, povertà, disabilità- le politiche in Italia risultano più frammentarie, sia nell'ampiezza dei rischi coperti, che nella diffusione territoriale.

Tale considerazione mette in evidenza un altro possibile approccio di analisi: quello della *struttura ed evoluzione dei diritti sociali*<sup>2</sup>. Si può dire che politiche sociali e diritti sociali sono interdipendenti: l'affermazione storica di questi ultimi ha modellato l'evoluzione delle politiche sociali; peraltro le modalità attuative delle stesse plasmano l'effettività dei diritti, e contribuiscono alla loro rimodulazione nel tempo. Si può ricordare che diversi interventi legislativi italiani degli anni '90 hanno mirato a costruire diritti sociali anche per bisogni e rischi sociali emergenti, o finora non coperti<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Un tentativo di applicazione integrale della metodologia viene proposto da S.Terracina (2002 e 2003).

<sup>2</sup> Un lavoro in questo senso – ancora in chiave analitico-descrittiva – è quello curato da Barca e Franzini (2001); si segnala anche il manuale Council of Europe (2002), che assume anche una valenza prescrittiva: studiare l'accesso ai diritti sociali in Europa per individuare strategie per garantirlo. Peraltro molte delle rassegne sul welfare citate usano anche l'approccio dei diritti.

<sup>3</sup> Tra le rassegne in merito citiamo – per la loro completezza e diversità di approcci analitici usati – quelle di Gorrieri (2002), di Boeri e Perotti (2002), di Ferrera (2001), di Sestito (2002).





c) La definizione delle reti integrate di politiche sociali nei territori, sembra costituire un importante prospettiva di *sviluppo del ruolo dei governi locali*. Ciò viene esplicitamente delineato nel Piano Nazionale degli interventi e servizi sociali 2001-2003 (attuativo della L. 328 del 2000). Più in generale il ruolo di regioni ed enti locali nelle politiche sociali è crescente: dalla regionalizzazione della sanità al dibattito sull'attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione (il cui testo è riportato in Appendice).

Il processo viene accompagnato da una maggior responsabilità degli stessi nel loro finanziamento: ciò può comportare differenziazione sul territorio nei livelli di intervento pubblico. Infatti livelli e dinamica delle spese per le politiche sociali dei governi locali sono connesse al reddito procapite locale<sup>4</sup>, e l'evoluzione dei loro sistemi di finanziamento può accentuare questa differenziazione.

Pertanto comparazioni e analisi di monitoraggio a scala regionale, dei livelli delle prestazioni sociali, appaiono indispensabili. Il lavoro condotto costituisce una prima sperimentazione in merito.

d) Di interesse paiono le prospettive di sviluppo dell'integrazione europea<sup>5</sup>. La costruzione dei diritti e delle politiche sociali è largamente debitrice della formazione ed evoluzione storica degli stati e società europee. In proposito è riconosciuta l'esistenza di un modello sociale europeo, che ne caratterizza le peculiarità rispetto alle politiche di altri paesi. Tuttavia l'azione comunitaria finora non ha inteso intervenire esplicitamente sulle differenze tra stati nelle normative: la Comunità ha preferito usare la procedura delle Raccomandazioni, che non sono vincolanti né oggetto di sanzioni in caso di non osservanza. Le debolezze di questa procedura, e la possibilità di dumping sociale tra paesi membri, oltre all'avvio del processo di definizione di una Costituzione europea, hanno favorito l'avvio di un approccio più incisivo<sup>6</sup>. Si sta affermando la procedura del coordinamento aperto: definizione comune di obiettivi e linee guida, ma attuate dalle azioni concrete dei singoli stati e sottoposte periodicamente ad analisi comparative, monitoraggi, benchmarking e best practices. In tal senso il Piano d'azione nazionale per l'occupazione, che ogni stato è oggi tenuto a presentare annualmente, secondo quattro grandi assi delineati; uno strumento analogo è il Piano nazionale per l'inclusione sociale, predisposto nel giugno 2001. Ricordiamo inoltre le prime comparazioni tra regioni europee che stanno comparando su queste tematiche.

In Appendice sono riportati estratti del Consiglio europeo di Nizza del dicembre 2000 connessi alle politiche sociali.

---

<sup>4</sup> Si veda in merito Cagno e Tancioni (2002).

<sup>5</sup> Una breve ricostruzione dell'evoluzione delle Ps europee si trova in Chapon – Euzéby (2002).

<sup>6</sup> Ferrera (2002), Open coordination against poverty: the new EU Social inclusion process, in corso di stampa su Journal of European Social Policy. Per una valutazione critica si veda Sestito (2001).



**Schema 1 Volumi di spesa connessi ad alcune politiche sociali  
(milioni di euro - dati 2000)**

	<i>Piemonte</i>	<i>Veneto</i>	<i>Emilia Romagna</i>	<i>Toscana</i>	<i>Campania</i>	<i>Sicilia</i>	<i>ITALIA</i>
<b>Residenti a metà anno (000)</b>	4.289	4.526	3.995	3.542	5.782	5.082	57.762
<b>Prodotto interno lordo</b>	101.224	106.234	102.417	79.683	75.624	67.073	1.164.768
<b>Consumi finali delle famiglie</b>	57.503	62.605	60.050	48.425	52.083	48.031	710.854
<b>Istruzione</b>							
Spesa totale amm.ni pubbliche	3.249	3.403	2.727	3.220	6.211	5.386	52.904
Spesa privata delle famiglie	493	677	673	488	523	419	6.835
<b>Lavoro</b>							
Spesa per politiche passive*	144	187	299	107	1.054	1.240	7.775
Spesa per politiche attive*	510	555	567	382	256	731	11.256
<b>Previdenza</b>							
Indennità di malattia e maternità	343	374	332	202	339	111	3.653
Pensioni vecchiaia e invalidità (da lavoro)	12.175	9.858	11.497	9.156	7.747	7.341	126.674
Pensioni IV superstiti (compr. integrazioni al minimo)	2.346	2.098	2.146	1.932	2.081	1.987	27.525
Pensioni di invalidità civile	486	470	513	461	751	793	7.325
Servizi amm.vi amm.ni pubbliche	552	514	630	496	477	688	8.273
<b>Salute</b>							
Spesa totale amm.ni pubbliche	5.143	5.480	4.904	4.153	6.309	4.955	66.231
Spesa privata delle famiglie	1.959	1.919	1.988	1.405	1.701	1.340	22.385
<b>Contrasto alla povertà / carichi familiari</b>							
Pensioni e assegni sociali	106	128	103	147	313	351	2.315
Assegni al nucleo familiare	228	260	195	178	597	629	4.368
Spesa comunale servizi sociali	633	641	714	548	479	738	7836
<i>di cui spesa per asili nido</i>	<i>100</i>	<i>81</i>	<i>111</i>	<i>153</i>	<i>58</i>	<i>126</i>	<i>1.337</i>

\* Stima

#### *Come classificare le politiche sociali?*

Le politiche sociali, secondo una possibile definizione<sup>7</sup>, consentono *a tutti* i cittadini il consumo di alcuni servizi quali sanità, istruzione, e garantiscono *a tutti* i cittadini un livello

<sup>7</sup> Tratta dal manuale di economia pubblica di Roberto Artoni.



adeguato di risorse, attraverso l'assunzione collettiva dei grandi rischi dell'esistenza. Il benessere dei singoli individui, non è però un fatto solo individuale, ma risulta condizionato dalla azione degli stessi singoli individui e da altri, comprese le azioni di organizzazioni e istituzioni sociali di vario tipo (la famiglia, la comunità ed i suoi soggetti (chiese, sindacati, ecc.); inoltre le società e le comunità sviluppano meccanismi di autoregolazione sociale. La sottolineatura di "tutti" nella citazione mette in evidenza l'aspetto collettivo delle politiche sociali: cure sanitarie, scolarizzazione, sicurezza sociale costituiscono beni sociali, non dei singoli ma piuttosto della collettività<sup>8</sup>. Politiche e servizi di welfare incidono su modi e forme con cui le società si riproducono. In altri termini, più generali, si può dire che le politiche sociali condizionano i livelli di benessere degli individui, delle famiglie e delle comunità locali, e hanno una grande influenza sullo sviluppo sociale ed economico.

Una maggior definizione sui valori e sugli obiettivi sottostanti alle diverse politiche sociali è lavoro più complicato<sup>9</sup>: rilevano le *diverse opinioni* in merito ai concetti di eguaglianza, di efficienza, di equità, le diverse *visioni dell'intervento pubblico* e delle relazioni con altre istituzioni sociali quali la famiglia o la comunità; rileva l'*evoluzione socioeconomica*, che interviene su tali valori e visioni; rileva anche l'*assetto istituzionale* vigente e la *sedimentazione istituzionale e organizzativa* delle politiche sociali, che incide profondamente sulla loro attuazione concreta, e sui loro esiti ed impatti<sup>10</sup>. Inoltre si sottolinea ancora come si tratta di un insieme vasto, definito ed attuato da varie componenti dell'intervento pubblico.

Lasciando ad altre e ben più adeguate sedi, l'analisi dei modelli di politiche sociali<sup>11</sup>, può essere utile ricordare almeno *due grandi accezioni* "polari" dell'intervento in campo sociale. Una focalizza le politiche a correggere alcune disfunzioni della società, quali povertà e *disuguaglianze sociali*. Si concentra sulle valenze redistributive delle politiche sociali<sup>12</sup>, e enfatizza la differenziazione degli interventi tra gli individui.

L'altra accezione sottolinea piuttosto la nozione di eguaglianza tra i cittadini<sup>13</sup>, e ricorre a concetti di interesse generale, di benessere per tutti i cittadini, di cittadinanza (diritti di cittadinanza). Tale accezione sottolinea la *posizione di partenza* degli individui nella società, e attribuisce minor valore alla possibilità di differenziare le politiche, ed accentua i possibili difetti delle politiche selettive: discrezionalità, paternalismo, arbitrio, stigma sociale.

Sono accezioni diverse ma nelle loro applicazioni concrete non risultano necessariamente antitetiche o alternative. Ad esempio la Commissione Onofri, che ha supportato e preparato la

<sup>8</sup> La citazione è tratta da un recente commento di Ota de Leonardis, pubbl. su Animazione sociale.

<sup>9</sup> Ne dà conto ad esempio il ricco volume di Elena Granaglia (2001), che definisce diversi modelli con riferimento ai valori di eguaglianza ed equità, grazie ad ampia rassegna e ricostruzione critica della letteratura economica, filosofico-politica. Altre individuazioni di modelli di politiche sociali sono quelle sociologiche, ad es. in Esping Andersen (2000). Tali riflessioni consentono di comprendere meglio, o superare, alcune dicotomie sul tema, talvolta semplicistiche: welfare delle *garanzie* o welfare delle *opportunità*; politica sociale che *risarcisce* oppure politica sociale che *previene, selettività* o *universalità*.

<sup>10</sup> Sul ruolo storico delle politiche e istituzioni sociali si può vedere Hill (2001). Riportiamo che la "storia del welfare è storia di conflitti e di cambiamenti sociali e istituzionali che hanno messo a tema questioni di giustizia e che hanno creato spazi per discutere e deliberare pubblicamente su queste questioni. ... Questioni di giustizia applicate ai processi di riproduzione della società, e alla destinazione di ricchezza per questa riproduzione" (deLeonardis, cit.).

<sup>11</sup> Ad es. Granaglia (cit.).

<sup>12</sup> Un recente contributo, molto aggiornato sulle politiche italiane, che riflette questa accezione è quello di Ermanno Gorrieri (Gorrieri, 2002), che cita Don Milani: nulla è più ingiusto che far parti uguali tra disuguali.

<sup>13</sup> Ad esempio in Granaglia (2001) si parla di "eguaglianza di risorse per rendere possibile a ciascuno il perseguimento dei propri piani di vita".



redazione della legge nazionale quadro dei servizi sociali, prescriveva servizi a carattere universalistico, ma erogati con meccanismi selettivi, prevalentemente in base al reddito<sup>14</sup>.

In effetti l'OCSE – il principale centro studi dei paesi occidentali, con sede a Parigi – recentemente ha proposto quattro finalità generali per descrivere e comparare le politiche sociali tra i paesi membri. Tali finalità comprendono – come si vedrà meglio nei capitoli che seguono – entrambe le accezioni viste.

La prima finalità considerata da molte politiche è la *self sufficiency*. Viene riferita in primo luogo all'autonomia degli individui in età lavorativa nel sostenersi e nel prendere parte alla società. L'OCSE usa però il termine anche con riferimento alla capacità delle collettività di sostenersi e riprodursi<sup>15</sup>. L'autonomia delle persone – e delle famiglie – viene così collegata alla “partecipazione attiva al mondo del lavoro e nella società”, attraverso l'istruzione, e il lavoro. Quindi ai sistemi di sicurezza sociale, che tutelano l'autonomia rispetto ad alcune aleatorietà della vita: la malattia, gli infortuni, i carichi familiari, la vecchiaia, l'inabilità.

La seconda finalità generale delle politiche sociali è l'*equità*: è questo un concetto che da secoli appassiona filosofi, economisti, giuristi<sup>16</sup>. L'OCSE indica, quali dimensioni principali dell'equità, il reddito e l'accesso ai beni vitali fondamentali.

Quindi la *salute*, che viene considerata una dimensione ed una finalità delle politiche sociali è a sé stante, per il forte condizionamento che ha sullo stato di autonomia, individuale e collettiva.

Infine la *coesione sociale*. I fenomeni di esclusione sociale e le sue nuove forme emergenti, la presenza di gruppi sociali diversi nella società, le ristrutturazioni economiche sono alla base di politiche esplicitamente rivolte a promuovere la coesione sociale. Anche in questo caso sono presenti molte e diverse accezioni del termine.

Per presentare in modo ordinato le politiche sociali italiane, verranno classificate usando proprio queste quattro grandi finalità. Si tratta naturalmente di *una delle possibili descrizioni* delle politiche sociali. Per quanto questo tipo di analisi sia sensibile ai personali giudizi di valore, l'obiettivo del lavoro fatto intende essere puramente descrittivo, per mettere in luce possibili significati, valenze e interdipendenze delle politiche sociali.

Un altro possibile approccio, presente in letteratura e nel dibattito corrente, è quello dei diritti sociali<sup>17</sup>, con finalità più marcatamente normative. Talvolta, a proposito di diritti umani, si distingue tra diritti civili e politici, rispetto ai diritti economici e sociali. Si può dire che vi è una relazione molto stretta tra politiche sociali e diritti sociali: l'evoluzione delle società porta alla affermazione di questi ultimi, che richiedono specifiche politiche; al contempo il disegno e l'attuazione delle stesse politiche contribuiscono alla concreta precisazione, esigibilità e ridefinizione dei diritti.

In proposito, pare utile ricordare le fonti di definizione ed affermazione di tali diritti. Essendo moltissime le leggi che definiscono i diritti sociali, verranno citati solo alcuni articoli della Costituzione repubblicana del 1948, riportati appresso.

<sup>14</sup> Inoltre nelle politiche conta l'attuazione pratica dei principi: le finalità dichiarate di due leggi regionali in campo di servizi sociali (Piemonte e Toscana, riportate a pag. 29), sono diverse, per quanto poi nell'organizzazione e attuazione dei rispettivi servizi e interventi socio-assistenziali, tali diversità vengano stemperate.

<sup>15</sup> “self-sufficiency for the majority of the population in working age is necessary for the very survival of social security”, OCSE, *Society at a glance*, 2001.

<sup>16</sup> Per i vari concetti di equità si rimanda alla rassegna critica di Granaglia, oppure all'elaborazione di LeGrand, Dvorkin, o di Amartya Sen.

<sup>17</sup> Una recente rassegna italiana in merito è quella curata da Barca e Franzini (2001).



Gli articoli della **Costituzione della Repubblica italiana** del 1948 specificamente connessi all'oggetto di questo lavoro.

(PRINCIPI FONDAMENTALI)

- 2 La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.
- 3 Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.  
È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.
- 4 La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto.  
Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società.

(PARTE I - DIRITTI E DOVERI DEI CITTADINI)

TIT. II - RAPPORTI ETICO-SOCIALI

- 29 La Repubblica riconosce i diritti della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio.  
Il matrimonio è ordinato sull'eguaglianza morale e giuridica dei coniugi, con i limiti stabiliti dalla legge a garanzia dell'unità familiare.
- 30 È dovere e diritto dei genitori mantenere, istruire ed educare i figli, anche se nati fuori del matrimonio.  
Nei casi di incapacità dei genitori, la legge provvede a che siano assolti i loro compiti.  
La legge assicura ai figli nati fuori del matrimonio ogni tutela giuridica e sociale, compatibile con i diritti dei membri della famiglia legittima. (*omissis*).
- 31 La Repubblica agevola con misure economiche e altre provvidenze la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi, con particolare riguardo alle famiglie numerose.  
Protegge la maternità, l'infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo.
- 32 La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti.  
Nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge. La legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana.
- 33 (*omissis*) La Repubblica detta le norme generali sull'istruzione ed istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi. (*omissis*).
- 34 La scuola è aperta a tutti.  
L'istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, è obbligatoria e gratuita.  
I capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi.  
La Repubblica rende effettivo questo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso.



## TIT. III - RAPPORTI ECONOMICI

- 35 La Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni.  
Cura la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori.  
Promuove e favorisce gli accordi e le organizzazioni internazionali intesi ad affermare e regolare i diritti del lavoro.
- 36 Il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa.  
La durata massima della giornata lavorativa è stabilita dalla legge.  
Il lavoratore ha diritto al riposo settimanale e a ferie annuali retribuite, e non può rinunziarvi.
- 37 La donna lavoratrice ha gli stessi diritti e, a parità di lavoro, le stesse retribuzioni che spettano al lavoratore.  
Le condizioni di lavoro devono consentire l'adempimento della sua essenziale funzione familiare e assicurare alla madre e al bambino una speciale adeguata protezione.  
La legge stabilisce il limite minimo di età per il lavoro salariato.  
La Repubblica tutela il lavoro dei minori con speciali norme e garantisce ad essi, a parità di lavoro, il diritto alla parità di retribuzione.
- 38 Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale.  
I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità, e vecchiaia, disoccupazione involontaria.  
Gli inabili ed i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale.  
Ai compiti previsti in questo articolo provvedono organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato.  
L'assistenza privata è libera.
- 39 L'iniziativa economica privata è libera.  
Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana.  
La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali.





## POLITICHE PER L'AUTONOMIA

L'OCSE sottolinea due ingredienti principali: i) l'*istruzione*, che favorisce una integrazione nella società, sempre più necessaria; ii) il lavoro, che garantisce agli individui e ai sistemi sociali la produzione di un *reddito*. Altri ingredienti dell'autonomia sono i sistemi di sicurezza sociale, l'accesso all'*abitazione* e la *mobilità* sul territorio.

### □ *La politica dell'istruzione*

Essa amplia le opportunità dei soggetti di porsi in relazione con il contesto che li circonda, e amplia le loro capacità di lavorare. Ricordiamo comunque anche le altre funzioni dell'istruzione pubblica: diffusione del linguaggio e della cultura, integrazione, costruzione dello Stato.

**Tabella 1** *Aspetti dell'istruzione (dati 2000)*

	<i>Piemonte</i>	<i>Lombardia</i>	<i>Veneto</i>	<i>Emilia Romagna</i>	<i>Toscana</i>	<i>Italia</i>
Pop. > 15 anni con solo scuola elem.	221	430	243	247	210	3.017
<i>Quota su pop. totale</i>	<i>12%</i>	<i>11%</i>	<i>12%</i>	<i>13%</i>	<i>14%</i>	<i>13%</i>
Pop. > 15 anni con solo scuola dell'obbligo	716	1.435	762	619	554	8.507
<i>Quota su pop. totale</i>	<i>38%</i>	<i>35%</i>	<i>38%</i>	<i>34%</i>	<i>37%</i>	<i>36%</i>

v.a. in migliaia

Il principale strumento è stato sinora *l'obbligo scolastico*, fino a 14 anni a partire dal 1962 – aumentato a 15 anni dal 1999 – con la scuola media unificata. L'obbligo è volto a garantire un curriculum scolastico essenziale e omogeneo a tutti i giovani. Solo trent'anni orsono la popolazione italiana tra i 25 ed i 64 anni aveva mediamente 5 anni di scolarizzazione; nel 1999 il numero di anni raddoppia (9,5 anni); tale cambiamento è ancora più marcato se si considera l'universo femminile. I dati della tab. 1 evidenziano una quota relativamente elevata di forza lavoro che possiede un livello di istruzione basso.

Quindi vi è l'offerta di opportunità ulteriori di istruzione: quella superiore, quelle post-diploma e universitaria, la *formazione professionale* per adulti. La velocità del progresso tecnologico e il bisogno di aggiornamento costante in moltissime area di attività, abbinate all'invecchiamento della forza lavoro, sottolinea il bisogno di politiche per la formazione permanente.

Nel confronto con i valori medi dei paesi UE il livello medio di istruzione italiano mostra ancora alcuni carenze: in Italia una più alta quota di giovani tra 18 e 24 anni ha abbandonato i percorsi formativi con qualifiche basse. Inoltre permangono elevati i fenomeni della dispersione e dell'abbandono scolastico: nel primo caso riguarda il 7% dei diplomati dell'obbligo, che non proseguono gli studi; il secondo riguarda gli alunni dell'obbligo che non conseguono il diploma e abbandonano gli studi, nella percentuale non banale del 5-7%. Inoltre la spesa per l'istruzione italiana arriva al 5 del PIL, un valore più basso rispetto alla media degli altri paesi OCSE, tra il 6 e 7% del PIL.





Limitandoci alle sole politiche dell'istruzione dell'obbligo, esse richiedono un'organizzazione complessa, e capillare: dalla definizione degli specifici contenuti didattici ed il loro aggiornamento, alla programmazione delle modalità di offerta dell'istruzione e della sua accessibilità sul territorio; dal reclutamento dei docenti e l'organizzazione del servizio, alla certificazione omogenea dei livelli di studio conseguiti, presso le scuole pubbliche e parificate.

**Tabella 2** *Aspetti delle politiche dell'istruzione (anno 1998/99)*

	<i>Piemonte</i>	<i>Lombardia</i>	<i>Veneto</i>	<i>Emilia Romagna</i>	<i>Toscana</i>	<i>Italia</i>
Alunni per classe nelle scuole medie inf.	20,5	20,8	20,3	20,3	21	20,6
scuole medie super.	21,6	22,7	21,9	21,9	21,8	22,2
Docenti per alunno portatore di handicap	0,39	0,36	0,34	0,36	0,42	
% istituti dotati di:						
-impianti sportivi	73,3	78,3	75,2	81,4	77,1	74,8
-postazioni internet	93,5	90,7	89,7	95,6	91,9	87,4
-laboratori linguistici	28,9	36,8	24,7	26,4	47,6	31,9
Spesa comunale per l'istruzione(a)	261,4	269,2	194,7	274,5	254,5	230,7
(b)	3.274	3.134	2.231	3.793	3.263	2.316
% scuole elementari con trasporto alunni con handicap	12,6	16,6	6,5	16,5	13,8	1,4

Valori di spesa in migliaia di lire procapite (a) e per alunno dell'obbligo (b).

Anche le responsabilità locali sono rilevanti: gestione e manutenzione delle sedi, attività didattiche integrative, attività complementari all'istruzione (servizi alle famiglie di pre e post scuola, mense, trasporti, vigilanza). La spesa media per alunno, sostenuta dallo Stato, varia dai 3.000 mila euro annui per la scuola elementare agli 8.000 euro per le medie superiori. La spesa locale viene sostenuta soprattutto dai Comuni, con una spesa media per alunno di circa 1.500 euro: i valori piemontesi e nelle 5 grandi regioni del centro-nord, risultano più elevati, soprattutto se rapportati agli alunni.

#### □ *Le politiche connesse al lavoro*

Il lavoro è riconosciuto il principale strumento di integrazione sociale e di reddito. Le politiche del lavoro più note regolamentano i *contratti di lavoro*, soprattutto nel caso di lavoro dipendente. Il lavoratore viene riconosciuto come parte debole rispetto al datore, e pertanto destinatario del sistema della rappresentanza e difesa collettiva dei diritti, e di *politiche di tutela del rapporto di lavoro instaurato*. Le tutele, sancite dallo Statuto dei lavoratori<sup>18</sup> e dall'assetto della contrattazione, fatta di contratti collettivi nazionali (CCNL) settoriali con effetti giuridici di portata generale, riguardano i trattamenti retributivi, gli orari, condizioni di lavoro, divieto di discriminazioni, condizioni e modalità per la rescissione del rapporto. Si cita, in quest'ambito il divieto di licenziamenti individuali senza una giusta causa per le imprese con oltre 15 addetti; sono invece possibili licenziamenti collettivi, ma in casi particolari e con

<sup>18</sup> Legge 300 del 1970.



specifici procedimenti e tutele per i lavoratori; per le forme di lavoro parasubordinato tale tutela è invece assente<sup>19</sup>.

Altre tutele rilevanti in merito riguardano forme e durata dei contratti di lavoro. Negli anni '80 e '90 sono state progressivamente introdotte deroghe alle tutele attraverso forme di rapporto nuove rispetto ai contratti a tempo indeterminato<sup>20</sup>: ricordiamo i contratti di apprendistato e formazione, con possibilità di sottoinquadramento contrattuale e sgravi contributivi, gli stages e i tirocinii, il lavoro interinale.

Sono poi diverse le tipologie di politiche che influiscono *sulla partecipazione al mercato del lavoro*: dall'istruzione e formazione professionale; l'offerta di servizi di cura per l'infanzia e il tempo pieno scolastico incoraggia la partecipazione femminile; le forme dei rapporti di lavoro (orari, durate sedi); le politiche dei tempi e degli orari in alcune città. Si possono anche citare le politiche per stimolare l'imprenditorialità: giovanile, femminile, e l'enfasi recente a mantenere l'occupabilità dei lavoratori più anziani.

**Tabella 3** *Aspetti dell'occupazione (dati 2000)*

	Piemonte	Veneto	Emilia Romagna	Toscana	Campania	Sicilia	Italia
% occupati a tempo parziale o in modo temporaneo	13.2	15.7	17.6	17.7	17.0	24.3	17.4
Tasso di occupazione maschile (15-64 anni)	70.4	73.0	74.1	70.3	56.7	57.5	68.4
Tasso di occupazione femminile (15-64 anni)	49.3	48.6	56.7	48.5	23.5	22.4	39.6
Tasso disoccupazione 25-29 anni	13.8	7.3	8.9	13.5	32.6	34.8	23.6
Tasso disoccupazione totale	6.3	3.7	4.0	6.1	23.7	24.0	10.6

v.a. in migliaia

Le *politiche attive del lavoro* costituiscono forse la principale nuova area di responsabilità per gli enti territoriali, acquisita negli anni '90. A livello locale operano dal 2001 le Agenzie Regionali e i Servizi provinciali per l'impiego, che svolgono soprattutto attività di promozione e informazione ai cittadini sulle opportunità di lavoro, e anche attività di preselezione per le imprese. Sostituiscono – e innovano nel contenuto – gli Uffici del Collocamento (ministeriali). In materia possono operare da alcuni anni anche le agenzie private di collocamento.

Vanno ricordate anche le iniziative di programmazione negoziata. Sono fondate sull'idea che per promuovere il lavoro e lo sviluppo economico di un territorio, serve un approccio concertativo, multisettoriale, con la partecipazione delle forze economico e sociali e delle istituzioni locali.

Altre politiche intendono contrastare la *disoccupazione* o incentivare l'*offerta di lavoro*: gli sgravi contributivi ai datori che incrementano l'occupazione, che utilizzano lavoratori colpiti da licenziamenti o che trasformano contratti a termine in contratti a tempo indeterminato, i contratti di formazione e lavoro; infine la possibilità delle imprese di avvalersi della CIG ordinaria che mira a mantenere realtà occupazionali, anche in congiunture sfavorevoli.

<sup>19</sup> Sono in discussione proposte per modificare alcune tutele fondamentali a tutti i rapporti di lavoro.

<sup>20</sup> Tra le rassegne in merito Ferrera (2001); GE 1/2001, IRES-CGIL (2001); Sestito (2001).



Tali politiche vengono sostenute anche dall'Unione Europea: dal 1997 viene richiesto agli Stati di predisporre piani annuali per l'occupazione e connesse modalità di revisione e valutazione periodica dei risultati conseguiti.

**Tabella 4** *Aspetti delle politiche del lavoro (dati 1999)*

	<i>Piemonte</i>	<i>Lombardia</i>	<i>Veneto</i>	<i>Emilia Romagna</i>	<i>Toscana</i>	<i>Italia</i>
Assunzioni agevolate disoccupati	16.276	12.924	7.672	8.339	10.715	264.184
Assunzioni dalle liste mobilità	8.710	14.529	8.853	9.865	7.434	74.784
Contratti di formazione e lavoro	27.943	72.272	31.562	35.801	19.571	356.271
Partecipanti corsi formazione post-obbligo	7.154	26.157	7.462	4.013	2.720	94.949
Spesa regionale FP per residente attivo (000 L.)	160,5	129,8	115,6	172,2	83,2	170,3
Provvedimenti civili in materia di lavoro (sopravvenuti – 1° gr.)	10.371	15.000	4624	6.969	5.761	157.730
Assegni di disoccupazione (md)	147	398	306	523	141	6.611
n° partecipanti corsi FP post-diploma	4.180	11.295	2.207	3.013	2.516	47.588

□ *I sistemi di sicurezza sociale*

Con l'evoluzione delle società e delle forme di lavoro industriale, in tutti i paesi si sono sviluppati sistemi di protezione dai rischi sociali. Essenzialmente mirano a mantenere un reddito nelle diverse fasi e circostanze della vita. Una importante politica in merito è la *previdenza obbligatoria*. Gli schemi pensionistici vigenti sono denominati di assicurazione generale obbligatoria: gli individui singolarmente potrebbero anche sottovalutare i rischi e pertanto chi lavora viene soggetto a diverse forme di prelievo contributivo. Tale prelievo assicura all'assicurato e alla sua famiglia la copertura per diversi tipi di evento che impediscono la capacità di lavoro e di derivarne un reddito.

La più diffusa è finalizzata a mantenere un livello di reddito anche in caso di vecchiaia del lavoratore (pensione). Come noto si tratta di una protezione oggetto di provvedimenti di riforma che si sta oggi ridimensionando, comportando una minor protezione delle generazioni più giovani, rispetto a quella concessa ai lavoratori dipendenti dei decenni trascorsi.

Un'altra previdenza garantisce la retribuzione anche in caso di diminuzione della capacità di lavoro dovuta a *malattie o infortuni* professionali, indennizzando i datori di lavoro. Recentemente è stata estesa anche ai lavoratori parasubordinati.

*Tabella 5 Aspetti della previdenza pubblica (dati 1999)*

	<i>Piemonte</i>	<i>Lombardia</i>	<i>Veneto</i>	<i>Emilia Romagna</i>	<i>Toscana</i>	<i>Italia</i>
Pop. >65 (000)	875	1.583	801	878	774	10.371
n. pensioni di vecchiaia (1)	902,3	1.765,1	779,0	850,0	611,6	8.538,3
Rapporto con pop.>65 a.a.	103%	112%	97%	97%	79%	82%
n. pensioni di invalidità e altro	386	590	349	466	459	6.177
Rapporto con Pop. >15 a.	10%	7%	9%	13%	15%	13%

(1) n. beneficiari con almeno 1 pensione di vecchiaia (000).

La *perdita temporanea del lavoro* è un altro rischio presente a molti lavoratori dipendenti o comunque subordinati. I meccanismi italiani di protezione a fronte di questa evenienza – gli ammortizzatori sociali riguardano i lavoratori dipendenti: per le grandi imprese esistono i trattamenti di cassa integrazione e di mobilità; negli altri casi viene corrisposta un'indennità per nove mesi, pari al 40% dell'ultima retribuzione. Un maggior sviluppo hanno le politiche attive del lavoro, v. sopra, tra cui i Servizi locali per l'impiego che sviluppano attività rivolte al reinserimento. Alcune amministrazioni locali forniscono servizi e prestazioni di tipo assistenziale – di cui si dirà oltre – a favore dei disoccupati e delle loro famiglie.

A differenza di altri paesi europei mancano ancora meccanismi per garantire un reddito minimo a chi, per varie ragioni, non riesce a svolgere un'attività lavorativa. Negli ultimi anni si avviata la sperimentazione del reddito minimo di inserimento: obiettivo era sperimentare una modalità di intervento non esclusivamente monetaria, ma integrata con altre prestazioni derivanti dall'accesso ad altri servizi sociali, e con interventi di politiche attive del lavoro.

Una sopravvenuta *disabilità*, che impedisce di mantenere l'attività ed il reddito precedenti, viene tutelata dalle pensioni di invalidità, erogate in presenza di una ridotta capacità di lavoro, e dalle rendite per infortuni sul lavoro e malattie professionali. Queste seconde indennizzano la persona per una menomazione, secondo il livello della stessa, conseguente ad un fatto accaduto nello svolgimento di una attività lavorativa. La tutela è maggiore per gli infortuni sul lavoro ed in caso di rapporto di lavoro dipendente. Infine per i nuclei familiari la *morte prematura di chi lavora* viene coperta da istituti previdenziali, quali assegni temporanei e pensioni di reversibilità.



Un bisogno emergente è la *perdita dell'autosufficienza*, in particolare degli anziani. Metà dei grandi anziani con oltre 80 anni è disabile, e per queste situazioni il ruolo della famiglia rimane diffuso: i carichi richiedono attività di cura prestate da familiari, generalmente donne, talvolta anche in età avanzata. Mediamente il 25% delle donne adulte aiuta gratuitamente persone non conviventi, fornendo circa 358 ore all'anno di aiuto (il 20% dei maschi eroga aiuti, ma con una media di 207 ore annue); per 100 ore di aiuto fornito, il 65% proviene da donne. Anche in questo caso l'offerta viene considerata insufficiente ai bisogni, che crescono invece velocemente. Si stima che le famiglie con disabili e a carico, spendano mediamente 5mila euro l'anno, per l'assistenza.

Per questo tipo di funzioni, in Italia operano da sempre molte istituzioni religiose o caritatevoli. Negli ultimi venti anni anche molti enti locali, soprattutto nelle città del centro-nord, hanno sviluppato gamme variegata di servizi socio-assistenziali e funzioni di accudimento. Dai soggiorni climatici per anziani e centri estivi per minori, ai servizi di assistenza domiciliare ai più recenti servizi di sollievo per le famiglie che vivono con persone disabili.

L'introduzione di meccanismi previdenziali specifici, obbligatori, è un tema emerso recentemente anche in Italia.

**Tabella 6** *L'accudimento per non autosufficienti (1999)*

	Piemonte	Lombardia	Veneto	Emilia Romagna	Toscana	Italia
Strutture residenziali per anziani	782	559	323	510	358	4.383
Posti letto in strutture residenziali per anziani	37.362	42.507	27.667	23.907	14.849	212.624
<i>Quota su Italia</i>	<i>18%</i>	<i>20%</i>	<i>13%</i>	<i>11%</i>	<i>7%</i>	<i>100%</i>
ADI* (n. casi seguiti dal SSN)	15.260	42.638	15.994	19.311	12.953	236.322
Ore per caso	63	26	21	13	26	25
Minori in strutture residenziali	1.011	1.919	840	571	603	14.945
Adozioni (nell'anno)	221	782	295	292	276	3.985
Affidamenti in corso	513	980	293	539	349	4.668

\* assistenza domiciliare integrata

L'autosufficienza manca ovviamente negli *stati e momenti di dipendenza*, una condizione che generalmente riguarda i bambini, gli anziani non autosufficienti, i disabili fisici e psichici. Le funzioni di cura per tali persone sono state storicamente affidate alle famiglie e, in loro assenza, ad istituzioni caritatevoli. Il ruolo della famiglia nell'ammortizzare tali rischi è ancora



rilevante, ma diverso tra i vari paesi, ed inoltre muta nel tempo, per diversi processi sociali<sup>21</sup>: l'invecchiamento, la diminuzione del numero medio di figli, la crescita delle famiglie di single, le separazioni ed i divorzi.

A livello nazionale, si sono progressivamente ampliate le forme di sostegno alle responsabilità familiari: ad esempio per il lavoro dipendente c'è la possibilità di congedi familiari per motivi di cura, mentre il sistema tributario consente a tutti alcune detrazioni d'imposta per spese connesse ad attività di cura.

Tuttavia si sono consolidati anche specifici *diritti soggettivi*. Il diritto impone ai genitori di "mantenere, istruire ed educare i figli, anche se nati fuori dal matrimonio"<sup>22</sup> e la legge tutela i diritti dei minori come persone, anche nell'ambito delle famiglie, e sanziona penalmente inadempienze e lesioni degli stessi. Inoltre l'art. 38 della Costituzione (1° comma) afferma che "ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale." Ancora la legge sul divorzio tutela alcuni interessi dei soggetti più deboli della famiglia.

Le politiche attuate sono diverse in relazione alle forme dell'incapacità: alcuni minori sono privi di una famiglia funzionante in modo sufficiente; altri soggetti hanno perso capacità relazionali e cura della propria integrità personale, perché hanno sviluppato una dipendenza da sostanze (alcol, droga).

Così esistono *interventi sostitutivi alla famiglia*, per minori ed altri soggetti incapaci che ne sono sprovvisti: dall'inserimento in strutture residenziali, alle adozioni, agli affidamenti. Quindi altri interventi mirano al *progressivo recupero di capacità* e risorse personali dei soggetti incapaci: spesso gli interventi di assistenza domiciliare hanno questa finalità, oltre a quella di sostegno materiale delle necessità dell'incapace.

Va rilevato come alcuni di questi interventi possano rivestire un carattere di mero controllo delle persone incapaci (si pensi alla istituzionalizzazione più tradizionale).

Questi interventi non sono presenti in modo uniforme sul territorio. In generale hanno natura *universale*, ma il finanziamento pubblico – locale – viene assicurato solo alle fasce e gruppi sociali considerati più bisognosi, generalmente al di sotto di certe *soglie di reddito*. A questo mira anche l'introduzione generalizzata dell'indicatore della situazione economica, destinato inizialmente ad alcuni servizi alla persona erogati dai Comuni, ma in grado di venir esteso ad altre prestazioni sociali.

---

<sup>21</sup> A titolo di esempio si confronti la diversa situazione di due generazioni diverse di donne, la prima nata nel 1940 e la seconda nata nel 1960, come analizzato dall'ISTAT. Entrambe le donne ai loro 40 anni hanno in genere almeno un bambino con meno di 14 anni. Tuttavia la prima poteva dividere – potenzialmente – il lavoro di cura dei bambini con altre 9 persone, tra marito, sorelle, fratelli e cognati/e. La seconda può condividere il lavoro solo più con 5 persone. In aggiunta la compresenza di anziani riguarderà solo due anni di vita per la prima donna, e ben 12 anni per la seconda. Infine quest'ultima spesso lavora (ISTAT, Rapporto sull'Italia, ed. 2000).

<sup>22</sup> Art. 30 della Costituzione.





## POLITICHE PER LA SALUTE

La salute è un altro aspetto rilevante dell'autosufficienza: la possibilità di venire curati in caso di malattia è considerato un diritto fondamentale. Ma oltre al *sistema sanitario nazionale* sono moltissime le politiche che perseguono obiettivi di salute, secondo una modalità preventiva: dal *controllo degli agenti ed emissioni inquinanti* (nell'aria, acqua, suolo), al *divieto di fumare* in luoghi pubblici, alle campagne di *educazione alimentare*, alla promozione della *pratica sportiva*. L'attuale sistema sanitario si è consolidato recentemente<sup>23</sup>: è con la riforma del 1978 che la tutela della salute costituisce una prestazione universale, fornita in relazione a tutti i cittadini, indipendentemente dalle loro condizioni occupazionali, reddituali, ecc. L'assistenza principale viene fornita da 196 Aziende sanitarie locali, articolate in 942 Distretti, e da 98 Aziende ospedaliere. Le ASL si offrono un'ampia gamma di prestazioni: attività di prevenzione e di controllo sanitario negli ambienti di vita e di lavoro (vigilanza igienica, medicina del lavoro, medicina scolastica, attività didattico e formative), diagnostica di base, attraverso la rete di oltre 50mila tra medici di base e pediatri a disposizione dei cittadini; assistenza specialistica ed esami; farmaci, protesi e altre tecnologie di cura.

L'articolazione in *Distretti* – che corrispondono alle vecchie USL – dovrebbe assicurare servizi territoriali aderenti a bisogni e specificità locali, come servizi consultoriali, assistenza specifica per anziani e disabili (ad es. assistenza infermieristica, riabilitativa, cure a domicilio); comunità socio-terapeutiche. Ad esempio si stanno diffondendo, soprattutto nei centri urbani e nelle regioni del centro-nord, diversi servizi domiciliari e semiresidenziali per disabili, di assistenza, recupero e riabilitativi: vengono gestiti sia dalle ASL che in collaborazione con i servizi sociali dei Comuni, e talvolta con i distretti scolastici.

Più in generale, oggi, viene rimarcata l'utilità di *meccanismi di integrazione* (Piani di zona) sul territorio, tra diversi servizi e politiche.

---

<sup>23</sup> Prima della riforma le prestazioni venivano rese da un sistema mutualistico differenziato per categoria e occupazione.



*Tabella 7 Aspetti delle politiche per la salute (1999)*

	<i>Piemonte</i>	<i>Lombardia</i>	<i>Veneto</i>	<i>Emilia Romagna</i>	<i>Toscana</i>	<i>Italia</i>
Medici e pediatri di base	3.567	6.141	3.267	2.998	2.420	39.420
Residenti per medico	1.099	1.095	1.141	1.094	1.031	1.089
Medici negli ospedali*	8.180	17.870	7.752	8.062	6.497	109.68 4
Infermieri negli ospedali*	20.790	49.420	25.393	20.376	16.497	271.95 7
Personale socio ass.le negli ospedali*	7.411	16.647	5.975	4.850	4.490	86.042
Dotazioni biomediche per 10mila ab.*	15,3	20,2	21,2	22,5	21,4	17,6
Consultori materno-infantili	352	407	332	178	286	2.726
Spesa farmaceutica coperta dal SSN**	1.100	2.095	985	922	858	14.373
Spesa Comuni per sport e tempo libero (000 L. procapite)	67,3	54,8	73,9	92,4	62,3	57,6

\* Sono considerati gli istituti di cura pubblici e privati accreditati (fonte: ISTAT, 2002)

\*\* md lire

La spesa relativa è da tempo al centro dell'attenzione in tutti i paesi: per vari motivi la sua dinamica è più rapida che per altre spese pubbliche. La spesa italiana per la tutela della salute, in rapporto al PIL, presenta un valore non superiore rispetto a quello medio UE (5,7% rispetto a quello UE di 7,1% nel 1998). Il finanziamento della sanità è stato fino ad oggi garantito dal sistema fiscale nazionale; le Regioni hanno svolto finora un ruolo di gestione e controllo della spesa e di integrazione e coordinamento delle prestazioni.

Si ricorda ancora la rilevanza, in tema di salute, di *aspetti e politiche extrasanitari*: l'alimentazione, l'attività fisica, la qualità dell'ambiente in cui si vive, la qualità dell'ambiente di lavoro. Così una descrizione più completa dovrebbe considerare, oltre alle politiche sanitarie, anche quelle ambientali, quelle di promozione della pratica sportiva (a partire dalle scuole), i servizi di monitoraggio ambientale e le politiche in materia ambientale, la politiche della sicurezza degli ambienti di lavoro.



### *Universalità e cittadinanza*

Questa disamina mette in evidenza un aspetto di queste politiche. Si tratta della *universalità* di gran parte delle stesse: il diritto a beneficiarne riguarda tutti i cittadini, senza esclusioni legate alla condizione lavorativa, al reddito, al sesso, all'età.

Tali prestazioni universali compongono quelli che si chiamano i *diritti di cittadinanza*, diritti cioè derivanti dall'appartenenza ad una collettività. Le politiche sociali in questo caso non solo accrescono i livelli di benessere dei cittadini, ma sviluppano anche il senso di *appartenenza ad una comunità politica* ed il senso di identità collettiva.

Contenuti e livelli dei diritti di cittadinanza divergono tra i Paesi, e al loro interno, sui territori: in effetti l'efficacia delle politiche sociali dipende in larga misura dalle modalità attuative con cui le politiche sono erogate e rese disponibili e accessibili alle persone.





## L'EQUITÀ E LE POLITICHE SOCIALI

La promozione dell'equità sociale è una finalità fondamentale delle politiche sociali. Ma quale equità? Le visioni diverse dell'equità sono state e rimangono un ingrediente rilevante della lotta politica e della storia, mentre la filosofia politica, le scienze economiche, il diritto, da sempre riflettono sul concetto di equità. E le opzioni teoriche non sono per nulla neutrali rispetto al tipo di intervento pubblico, al disegno delle politiche sociali, alla loro attuazione e realizzazione, alla valutazione degli esiti conseguiti<sup>24</sup>.

*Ricordiamo due grandi opzioni teoriche in merito: la prima considera le posizioni di partenza degli individui, le loro opportunità, le risorse disponibili; la seconda si concentra maggiormente sugli esiti del "gioco sociale", sulla capacità effettiva degli individui di accedere alle risorse e partecipare alla vita sociale<sup>25</sup>.*

*La prima opzione può venire connessa ad un concetto di imparzialità, ed apparire più agevole, perché non richiede una definizione di valori. Ovviamente l'imparzialità nel disegno di una politica, fatalmente si scontra con le sue effettive modalità di attuazione, che possono risultare tutt'altro che imparziali. Così la riforma tributaria degli anni '70, orientata a fondare il prelievo tributario su un'imposta omnicomprensiva su tutti i redditi personali, progressiva (l'IRPEF), nell'attuazione data ha consentito così ampie possibilità di erosione ed evasione, che di fatto inficiano la progressività delle aliquote d'imposta per il reddito da lavoro<sup>26</sup>. Similmente è noto come molti servizi pubblici urbani (trasporto pubblico, istruzione superiore e università, biblioteche, parchi, ...) vengono utilizzati relativamente di più dai ceti medi, anziché dai gruppi sociali più deprivati.*

*La seconda opzione richiede criteri per definire i livelli e le soglie da raggiungere, per selezionare i destinatari delle politiche, e per quantificare i livelli di intervento da somministrare.*

Seguendo le indicazioni OCSE (già citate), in questo lavoro l'equità delle politiche viene collegata all'accesso degli individui ai beni vitali (o funzionamenti, quali nutrirsi in modo adeguato, disporre di un'abitazione, salute e assistenza medica, un minimo di istruzione, disporre di un reddito o di un lavoro); al reddito o alla disponibilità di mezzi finanziari propri, aspetti che concorrono entrambi a definire le opportunità che hanno gli individui di conseguire il proprio benessere e i propri piani di vita.

In quanto segue si propongono due diversi obiettivi di equità: rimuovere discriminazioni e barriere; contrastare le situazioni di povertà.

*Barriere di fatto* – sociali, economiche, culturali – oppure discriminazioni esplicite all'accesso da taluni beni e servizi, sono diffuse nelle nostre società, e limitano notevolmente le opportunità di vita degli individui. Dalla presenza di handicap, alla maternità; da certe condizioni lavorative al paese d'origine. Anche la distribuzione del lavoro di cura nella famiglia è fonte di discriminazioni.

<sup>24</sup> Una rassegna in merito, a carattere economico, è in Granaglia (2001). L'autrice mira a costruire e sostenere un concetto di equità, meno legato a valori etici, legato alla nozione di imparzialità.

<sup>25</sup> Tra i riferimenti della prima vi è Rawls e Dworkin; per la seconda opzione, Amartya Sen.

<sup>26</sup> Bosi (2002).



Certe discriminazioni risultano dal modo in cui le politiche sociali sono concepite o attuate<sup>27</sup>. Alcune prestazioni sociali, formalmente universali e rivolte a tutti, di fatto non vengono utilizzate o non risultano facilmente accessibili da taluni individui e gruppi sociali. Infine le barriere a volte si cumulano ed accrescono le condizioni di isolamento sociale.

La *povertà di mezzi materiali* spesso si associa ai meccanismi di esclusione, sia come causa che come effetto. Ad esempio è noto come i soggetti a bassa istruzione sono relativamente più frequenti in tutte le situazioni di povertà: la mancanza di istruzione in una società complessa come la nostra, si configura sia come effetto che come causa dei processi di esclusione sociale<sup>28</sup>. In un efficace commento di G. Esping Andersen, “la povertà nell’infanzia si traduce – in genere – in 2 anni in meno nei percorsi individuali di istruzione, retribuzioni del 30% inferiori, e una probabilità di disoccupazione da adulti doppia”. Sono fenomeni che talvolta hanno un aspetto territoriale (ghetti urbani, aree in grave disagio socio-economico).

La diffusione di situazioni di povertà materiali, la presenza di discriminazioni o altre barriere all’accesso ai beni essenziali (istruzione, lavoro, reddito) sono quindi strettamente connessi. Incidono sull’esercizio effettivo di diritti sociali, e quindi sulla libertà degli individui, e segmentano la società. Costituiscono pertanto una fonte di *disuguaglianza* tra i cittadini, potenziale o effettiva.

Le politiche sociali – e non solo quelle – considerano e condizionano grandemente questi aspetti. E molte di esse hanno come obiettivo fondamentale quello di smorzare tali differenze. Gli stessi principali servizi universali – la scuola pubblica, la sanità pubblica, la previdenza obbligatoria, i servizi socio-assistenziali<sup>29</sup> – contribuiscono di per sé a ridurre in modo decisivo la disuguaglianza dei cittadini di fronte alle necessità e agli eventi della vita” (Gorrieri, 2002).

#### □ *Politiche di contrasto a barriere ed esclusioni*

Le politiche sociali di un paese, o di una regione, spesso mirano a rimuovere o contrastare alcune discriminazioni legate al genere, all’età e alla abilità psicofisica, all’appartenenza etno-culturale. (politiche per le *pari opportunità*). Oggi i giovani con handicap beneficiano di insegnanti di sostegno nelle scuole pubbliche e di servizi di trasporto pubblico; mentre vi sono iniziative volte all’integrazione scolastica dei minori extracomunitari. Diverse politiche cercano di sostenere l’inserimento lavorativo degli adulti disabili; e vi sono sgravi contributivi per cooperative che inseriscono al lavoro persone “svantaggiate”. La tutela della maternità solo recentemente è stata estesa a tutte le donne (anche le non lavoratrici o lavoratrici non dipendenti, ma al di sotto di certi redditi); similmente forme di protezione sociali si hanno anche per quei lavoratori subordinati ma non nelle forme tradizionali di lavoro dipendente. Recentemente è diventata obbligatoria l’assicurazione contro gli infortuni domestici per adulti che svolgano a tempo pieno attività di cura della famiglia e della casa (le casalinghe). Similmente, il divieto di licenziamento senza giusta causa, impedisce discriminazioni di tipo politico, tra i lavoratori dipendenti.

Ricordiamo anche la tutela giudiziaria gratuita che viene fornita ai non abbienti.

Infine le attività di cura che spesso sono fonte di disuguaglianza tra i membri della famiglia. Diritto di famiglia, diritto del lavoro e previdenza sostengono i carichi familiari: dalle detrazioni fiscali ai congedi parentali. Vanno aggiunte le opportunità per le famiglie derivanti

<sup>27</sup> N. Negri (1996), p. 18 ss..

<sup>28</sup> N. Negri (1996), p.207 ss..

<sup>29</sup> Da sottolineare che si tratta delle “4 grandi conquiste della democrazia europea”, Gorrieri (2002).



da asili nido e scuole materne (per quanto la funzione di queste ultime sia anche formativa e non si limiti all'autonomia dei genitori). La dotazione di questo tipo di opportunità è considerata ancora carente.

*Tabella 9 Aspetti delle pari opportunità (dati 1999)*

	<i>Piemonte</i>	<i>Lombardia</i>	<i>Veneto</i>	<i>Emilia Romagna</i>	<i>Toscana</i>	<i>Italia</i>
Persone svantaggiate inserite in cooperative sociali	1.765	3.559	2.865	1.854	1.228	19.996
<i>Quota su Italia</i>	9%	18%	14%	9%	6%	100%
Occupati che fruiscono disciplina assunz. obbligatorie	26.528	29.601	15.268	25.994	15.369	256.378
<i>Quota su Italia</i>	10%	12%	6%	10%	6%	100%
Insegnanti di sostegno nella scuola dell'obbligo	3.499	6.558	3.308	3.038	2.762	60.457
<i>Quota su Italia</i>	6%	11%	5%	5%	5%	100%

□ *Politiche di contrasto alla povertà*

Obiettivi di contrasto alla *povertà* sono presenti in diverse politiche, tra cui alcune già trattate. Un tipo di intervento universale, ma di grande rilievo anche per le famiglie povere, è la scuola elementare a tempo pieno: fornisce uno spazio organizzato e ricco anche ai bambini provenienti da ambienti deprivati. Considerazioni simili valgono per il sistema sanitario, per la previdenza obbligatoria, per parchi pubblici ed aree sportive nelle città, eccetera.

Vi sono tuttavia molte politiche sociali esplicitamente orientate a fini perequativi e redistributivi del reddito.

Il *prelievo tributario* incide sulla distribuzione dei redditi esistente. Vi incide per la scelta dell'oggetto del prelievo: se le persone ed i loro redditi, oppure i beni e servizi consumati dalle stesse<sup>30</sup>. Vi incide poi per i meccanismi di prelievo utilizzati: l'imposizione sul reddito delle persone è progressiva (cioè con aliquote d'imposta crescenti, in relazione al reddito) con le detrazioni dal reddito imponibile di determinate spese; vi è l'esonero fiscale per i redditi molto bassi.

Nella pratica la capacità redistributiva del sistema tributario – e dell'IRPEF – è però imperfetta, per varie sperequazioni che si sono via via sviluppate, nella distribuzione del carico effettivamente sopportato. Alcuni tipi e situazioni di reddito<sup>31</sup> riescono ad incorrere in aliquote e prelievo più vantaggiosi di altri, alcuni meccanismi delle detrazioni dal reddito e

<sup>30</sup> In Italia il prelievo sulle persone, rappresentato dall'IRPEF, forniva nel 2000 un gettito di 227,4 miliardi di euro, pari al 10% del PIL; il gettito era di poco superiore a quello prelevato sui consumi, rappresentato soprattutto dall'IVA e dall'accisa sugli olii minerali.

<sup>31</sup> Ad esempi i redditi da capitale rispetto a quelli da lavoro, i redditi da lavoro autonomo rispetto a quelli da lavoro dipendente, la famiglie bireddito rispetto alle famiglie monoreddito.



deduzione dall'imposta finiscono per avvantaggiare i redditi medi e quelli alti, rispetto ai redditi più bassi, o alle persone prive di reddito o esentate (il fenomeno dell'incapienza). In generale, le tante *agevolazioni fiscali* non possono essere diversificate in base alle condizioni economiche dei destinatari, ed hanno quindi una portata redistributiva assai limitata.

Vi sono poi politiche che trasferiscono reddito direttamente, per contrastare determinate situazioni di povertà. La principale riguarda gli anziani senza reddito o poveri. Se un individuo con almeno 65 anni non ha maturato diritti ad alcuna pensione, ed è privo di altri redditi, ottiene *l'assegno sociale*. Inoltre la previdenza pubblica assicura che tutti gli assegni pensionistici, se non raggiungono un livello minimo, possano venire integrati al livello minimo<sup>32</sup> (è una situazione diffusa in passato tra agricoltori e lavoratori in proprio; non riguarda le nuove pensioni, che dal 1995 sono finanziate con sistema contributivo).

**Tabella 10** *Aspetti degli interventi di contrasto alla povertà (dati 1999)*

	<i>Piemon te</i>	<i>Lombardia</i>	<i>Veneto</i>	<i>Emilia Romagna</i>	<i>Toscana</i>	<i>Italia</i>
Percettori di pensioni sociali	22.096	48.570	27.602	17.001	30.364	458.888
N. pensioni integrate al minimo	407.85 9	656.724	406.144	417.097	352.073	5.240.542
<i>% su tutte le pensioni</i>	30	26	36	31	35	37
N. assegni al terzo figlio	3.980	8.058	4.193	2.981	2.729	229.377
N. assegni di maternità	2.688	4.712	2.456	1.739	2.243	312.340

Altre politiche di *contrasto alla povertà per famiglie* in età ancora lavorativa sono state introdotte recentemente in via sperimentale: nuove forme di assegni familiari (al 3 figlio e al nucleo familiare al di sotto di un certo reddito, anche per soggetti non lavoratori dipendenti), l'assegno di maternità (per tutte le cittadine che non beneficiano dell'indennità di maternità). In generale l'insieme degli interventi di contrasto alla povertà viene considerato pletorico e lacunoso allo stesso tempo: il più oneroso intervento (le integrazioni al minimo) è considerato inadatto come politica redistributiva; una tutela monetaria di ultima istanza, oggi è presente solo per gli anziani ed i disabili. Esistono però molte realtà dove le amministrazioni locali hanno predisposto meccanismi di sostegno finanziario. Il reddito minimo di inserimento, intendeva sperimentare una modalità di intervento nazionale non esclusivamente monetaria, ma integrata con altre prestazioni derivanti dall'accesso ad altri servizi sociali, e con interventi di politiche attive del lavoro.

Più tradizionali – e settoriali – gli interventi di *edilizia popolare*, le *esenzioni* dal pagamento dei ticket sanitari e di altri servizi pubblici, alcune *agevolazioni* nell'uso del trasporto pubblico [per gli anziani e i disoccupati], i contributi concessi da alcuni enti locali ai costi del riscaldamento e dell'affitto, le *prestazioni assistenziali* comunali ai poveri (mense, dormitori e ricoveri, ...).

In certi casi la povertà porta con sé anche ad uno scarso o cattivo uso di alcune prestazioni universali: i poveri talvolta non sanno utilizzare al meglio le opportunità dei sistemi sanitari pubblici, o finiscono per essere svantaggiati nei percorsi dell'istruzione primaria. Di tali bisogni se ne occupano soprattutto i diversi *servizi territoriali*: i servizi sociali dei Comuni, i

<sup>32</sup> Le integrazioni al minimo costituiscono una componente della spesa previdenziale molto rilevante – circa 31 mila md lire – che tuttavia presentano molte iniquità, per quanto abbiano una finalità redistributiva (v. Gorrieri, 2002).



servizi territoriali sanitari, le associazioni di volontariato, sia in forma autonoma che in modo coordinato con le strutture pubbliche.

Vengono sviluppati – seppur in modo disomogeneo nelle regioni e città, e con grandi divari territoriali – interventi di natura diversa.

Dalle strutture di accoglienza e cura per tossicodipendenti, ai servizi per persone emarginate. Vengono talvolta denominate misure di *azione affermativa* dei diritti di cittadinanza e *misure di accompagnamento*, volte ad aiutare i soggetti ad avvalersi al meglio delle risorse offerte (prestazioni sociali) e a reintegrare le risorse personali e sociali perse nei percorsi della emarginazione.

Si riportano gli articoli con le finalità delle leggi regionali vigenti sui servizi sociali – un comparto particolarmente coinvolto con l'equità – di due Regioni (il corsivo è dell'autore).

L.R. Toscana n. 72 del 1997

Art. 1) La Regione Toscana, con la presente legge, intende promuovere e *coordinare gli interventi di politica sociale, anche con apposite reti di protezione sociale, attraverso la loro integrazione con quelli sanitari, con quelli relativi alla casa, al lavoro, alla mobilità, alla formazione, all'istruzione, all'educazione, al diritto allo studio, alla cultura, alla ricerca, al tempo libero* e a tutti gli altri interventi finalizzati al *benessere della persona ed alla prevenzione e rimozione delle condizioni di disagio sociale*.

Art. 2 c. 1) Il sistema socio-assistenziale della Regione è finalizzato a *realizzare una rete di protezione sociale, di opportunità e di garanzie volte al pieno sviluppo umano e al benessere della comunità, al sostegno dei progetti di vita delle persone e delle famiglie*.

L.R. Piemonte n. 62 del 1995

1. L'esercizio delle funzioni socio-assistenziali è finalizzato alla tutela del *diritto di cittadinanza sociale delle persone* e alla tutela ed al sostegno della famiglia, risorsa e soggetto primario del sistema sociale e delle singole persone, mediante interventi mirati a prevenire e rimuovere le situazioni di bisogno, di rischio e di emarginazione, anche mediante la promozione di iniziative volte ad adeguare l'ambiente di vita e di lavoro alle esigenze dei soggetti svantaggiati.

2. Le attività dirette al raggiungimento degli obiettivi di cui al comma 1 sono informate ai seguenti principi ispiratori:

- a) rispetto alla dignità della persona e del suo diritto alla riservatezza;
- b) superamento dell'istituzionalizzazione, privilegiando servizi e interventi mirati al mantenimento, all'inserimento ed al reinserimento della persona nel contesto familiare, sociale, scolastico e lavorativo;
- c) *superamento delle logiche di assistenza differenziata* per categorie di assistiti;
- d) *coordinamento ed integrazione dei servizi socio-assistenziali con i servizi sanitari, educativi, scolastici, dell'Amministrazione giudiziaria e con tutti gli altri servizi sociali territoriali*;
- e) riconoscimento dell'apporto originale ed autonomo del privato sociale, in particolare delle organizzazioni di volontariato e della cooperazione sociale, per la promozione umana, l'integrazione delle persone e il sostegno alla famiglia;
- f) promozione e incentivazione delle varie forme di solidarietà liberamente espresse dai cittadini e dalle forze sociali per il conseguimento degli obiettivi di cui alla presente legge;
- g) promozione ed incentivazione di tutte le forme di integrazione di cittadini di culture diverse, nel rispetto delle competenze attribuite dalla legge ad altri soggetti.







## POLITICHE VOLTE ALLA COESIONE SOCIALE

Il termine coesione sociale è diventato frequente nelle politiche pubbliche: e un'importante categoria di finanziamenti comunitari viene erogata proprio attraverso un Fondo destinato a tale finalità. Vi sono poi politiche nazionali e subnazionali rivolte alla coesione sociale. I significati attribuiti al termine mutano tra i Paesi.

Il livello di coesione di una società può dirsi connesso con la *partecipazione* dei propri cittadini *alle manifestazioni della vita sociale*: accesso ad un reddito da lavoro, avere un livello minimo di istruzione, utilizzare i servizi pubblici, essere consapevoli di propri diritti e doveri sociali, di cittadinanza, derivanti dalla appartenenza ad un sistema sociale. Sono aspetti tutti già considerati nel caso dell'equità<sup>33</sup>.

Ma il termine coesione sociale concerne soprattutto gli aspetti collettivi, più che individuali, dell'esclusione sociale: *gruppi sociali particolarmente vulnerabili, comunità territoriali particolarmente deprivate*. Il termine inoltre viene usato con riferimento alle comunità: concerne "la tenuta dei legami sociali, la capacità del tessuto sociale di reggere, di accogliere singolarità diverse e anche incoerenti"<sup>34</sup>. Si può anche dire che obiettivi di coesione e consenso sociale siano sempre presenti nell'evoluzione dei sistemi di welfare state<sup>35</sup>.

Non vi è quindi una definizione univocamente accettata del termine, analogamente al termine complementare: esclusione sociale. Se quest'ultimo verosimilmente enfatizza aspetti individuali, la coesione, e le politiche che vi si richiamano, sottolineano la dimensione collettiva. Ad esempio la coesione sociale viene misurata tra stati e tra regioni europee. Essenzialmente si fa riferimento ad alcuni indicatori strutturali: distribuzione del reddito, rischio di povertà pre- e post- trasferimenti sociali, persistenza della stessa, coesione regionale, abbandoni scolastici, disoccupazione a lungo termine, popolazione inserita in famiglie prive di redditi da lavoro.

Il termine coesione viene spesso usato in termini dinamici: la crescente vulnerabilità sociale di gruppi o comunità che può derivare da *processi di ristrutturazione economica*. Ad esempio nel caso di rapidi processi di deindustrializzazione, con possibili perdite di posti di lavoro concentrate su territori troppo dipendenti dalle industrie in declino oppure su lavoratori con qualificazione professionale bassa oppure obsoleta.

---

<sup>33</sup> Anche in questo caso vi è grande interdipendenza tra le politiche e nelle loro finalità. Si può dire che il bisogno di equità derivi dalla difficoltà di conseguire – attraverso le politiche sociali – gli aspetti di autonomia detti prima; similmente le politiche rivolte a sviluppare, mantenere o accrescere la coesione sociale, prendono atto delle insufficienze e delle manchevolezze delle politiche sociali sotto i profili dell'autonomia e dell'equità.

<sup>34</sup> Tratto da deLeonardis (2002).

<sup>35</sup> Ad esempio si cita L'AGENDA SOCIALE EUROPEA, approvata nel Consiglio Europeo di Nizza del dicembre 2000. Una delle "sfide comuni" indicate è quella di *Rafforzare la coesione sociale*. "La coesione sociale, il rifiuto di tutte le forme di esclusione e di discriminazione, la parità fra uomini e donne, costituiscono valori essenziali del modello sociale europeo, riaffermati in occasione del Consiglio europeo di Lisbona. L'occupazione è la migliore protezione contro l'esclusione sociale. Dalla crescita tutti devono poter trarre vantaggio, il che implica la prosecuzione e l'intensificazione di azioni proattive, segnatamente nei quartieri a rischio, per far fronte alla complessità e ai molteplici aspetti dei fenomeni di esclusione o ineguaglianza. Contestualmente alla politica dell'occupazione, la protezione sociale ha un ruolo fondamentale da svolgere, ma occorre ammettere anche l'importanza di altri elementi, quali l'alloggio, l'istruzione, la sanità, l'informazione e la comunicazione, la mobilità, la sicurezza e la giustizia, il tempo libero e la cultura. È altresì opportuno riuscire a realizzare l'integrazione dei cittadini di paesi terzi che risiedono legalmente nel territorio dell'Unione."



In generale si può usare questa accezione del termine: le politiche di coesione sottolineano il bisogno di “concentrare” risposte a tale concentrazione di specifici problemi. Si può pensare alle operazioni di riqualificazione urbana per quartieri e parti di città degradate: operazioni complesse, che integrano interventi urbanistico-strutturali con interventi sociali in senso stretto (tra cui i Piani di accompagnamento sociale). Oppure alle azioni di intervento contro particolari fenomeni, foriere di esclusione sociale: lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, altri crimini organizzati.

Alcune politiche intervengono con forme e obiettivi perlopiù compensativi. Ma più comunemente le attuali politiche di coesione sociale si propongono lo sviluppo di capacità locale; alcune politiche sono orientate anche da finalità di controllo e contenimento delle esclusioni sociali o dei loro effetti.

*Tabella 11 Aspetti dei differenziali di sviluppo*

	<i>Piemonte</i>	<i>Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia Romagna, Toscana</i>	<i>Campania, Puglia, Sicilia</i>	<i>Media Italia</i>	<i>Media regioni UE</i>
% pop. 25-59 a con bassa istruzione	52	49-52	58-57	52	35
% studenti che abbandonano precocemente la scuola	25	21-27	30-31	29	20
Disoccupazione	6.7	4.2-6.7	17-24	10.8	8.4
N. indice PIL procapite	120.7	113-136	66	103.3	100
% famiglie povere (sotto la linea della povertà)	5,2	3,6-5,9	21-23	11,7	18

Si ricordano, senza pretesa di essere esaustivi, i programmi nazionali e comunitari, di intervento per le aree depresse, e per favorire la riconversione industriale delle aree in declino.



## CONCLUSIONI

Obbiettivo di questo lavoro era duplice.

In primo luogo si è fornita *una panoramica sintetica ma complessiva* di un insieme molto vasto e differenziato di politiche, comunemente denominate come politiche sociali. In pratica si sono considerati i sistemi dell'istruzione, le politiche di protezione sociale, la fornitura di alcuni servizi collettivi, tra cui quelli sanitari, le politiche del lavoro, le politiche tributarie (v. schema 1 di pag. 7).

Si tratta di insieme molto vasto e corposo dell'intervento pubblico, fatto di politiche consolidate e di politiche nuove; con molti interventi tradizionali, ma ricco di sperimentazioni. Le specifiche finalità non sempre risultano esplicitate o univoche: molte politiche attuali sono la combinazione cumulata di vari interventi che si sono succeduti e sovrapposti nel tempo, talvolta con distinte motivazioni. Le tante e diverse politiche sociali presentano, inoltre, molte interdipendenze: sia tra gli ambiti funzionali delle stesse, sia nelle modalità organizzative e di finanziamento, vedi schema sotto. Interdipendenze che non sempre vengono riconosciute dalla normativa e dalle prassi attuative<sup>36</sup>: le politiche sociali risultano molto frammentate tra i livelli di governo, e talvolta sono presenti in modo molto disomogeneo sul territorio.

Una trattazione unificata -come la presente- vuole proprio *evidenziare i punti in comune* che hanno politiche diverse per le funzione svolte, per i soggetti attuatori, per i destinatari. A tal fine è stata necessaria una definizione del campo di indagine, che si è concretizzata in una classificazione delle politiche sociali, schematizzata appresso.

### *Regolazione e produzione di alcune politiche Sociali*

<i>Settore di politica sociale</i>	<i>Attore preminente</i>		
	<i>Regolazione strategica (norme e standard nazionali)</i>	<i>Definizione dei contenuti e organizzazione servizi</i>	<i>Produzione dei servizi</i>
Istruzione	Stato	Stato	Direzioni didattiche, Enti locali, scuole parificate
Politiche del lavoro	UE, Stato	Stato; Regioni	Stato, Regioni, Province, altri fornitori servizi
Tutela della salute	Stato	Stato + Regioni	Regioni; ASL e ospedali; altri fornitori servizi
Prestazioni monetarie di protezione sociale	Stato	Stato <sup>37</sup> ; Regioni <sup>38</sup>	Amministrazioni fiduciarie (INPS, INPDAP, INAIL,...)
Servizi sociali	Stato <sup>39</sup> , Regioni	Regioni; Comuni	Comuni; terzo settore; altri fornitori servizi
Trasporto pubblico	UE, Stato, (Regioni)	Regioni, Province, grandi Comuni	imprese di TPL
Immigrazione e politiche per l'integrazione	Stato	Regioni	Comuni; terzo settore altri fornitori servizi
Politiche fiscali	UE, Stato	Stato	Stato, agenzie regionali delle entrate

<sup>36</sup> Segnaliamo tuttavia come alcuni provvedimenti – specificamente rivolti alle politiche socio-assistenziali – facciano riconoscimento di tale interdipendenza: la l. Reg. Piemonte n. 62 del 1995, la l. Reg. Toscana n. 72 del 1997 e la l. 328 del 2000; al termine di pag. 29 si trovano gli articoli relativi.

<sup>37</sup> Invalidità alle Regioni dal 2001.

<sup>38</sup> per le nuove prestazioni di invalidità.

<sup>39</sup> Il ruolo statale è sorto con la recente legge quadro dell'assistenza: prima era frammentario.



Il secondo obiettivo è stato quello di *quantificare tali politiche con un'articolazione regionale*. In effetti le politiche sociali sono attuate sia dal governo centrale che dai governi locali, Regioni ed Enti locali: molti interventi vedono la compresenza di più livelli istituzionali, centrale e locali, anche se con specifici ruoli e funzioni. Ma il processo di decentramento, amministrativo e politico, di queste politiche, è destinato ad ampliarsi con la recente legge di riforma costituzionale del 18 ottobre 2001. E sempre più le Regioni dovranno saper sviluppare un ruolo di indirizzo e coordinamento delle singole politiche e tra le politiche.

La quantificazione regionale delle politiche può fornire anche *elementi per una comparazione*. Peraltro un'avvertenza: la disponibilità di dati è ridotta e disomogenea, e questo lavoro intende sperimentare l'utilità di quelli esistenti. Va poi sottolineato che la quantificazione qui fatta, nulla ci dice sulla adeguatezza delle politiche ai bisogni, cioè sulla loro efficacia. Al più indica come l'intervento pubblico affronta determinate esigenze. Le tabelle presentate costituiscono quindi *una sperimentazione* delle tante possibili descrizioni delle politiche sociali.

Lo schema che segue sintetizza il lavoro di classificazione svolto, illustrato nei capitoli del lavoro. Per ognuna della 4 grandi finalità vengono indicati i principali aspetti e quindi le politiche sociali che vi sono collegate.

<i>POLITICHE SOCIALI PER L'AUTONOMIA</i>		
<i>Bisogni</i>	<i>Tipo di politica sociale</i>	<i>Esempi e interventi specifici</i>
ISTRUZIONE	Obbligo scolastico e istruzione pubblica; interventi per accesso; politiche per la formazione permanente	Sistema scolastico servizi di trasporto pubblico, mense scolastiche
LAVORO	Regolamentazione dei contratti di lavoro; tutela dei rapporti e del reddito di lavoro Politiche per l'offerta di lavoro	Statuto dei lavoratori Contrattazione collettiva dei rapporti di lavoro
	Politiche attive	FP; interventi per promuovere la partecipazione; incentivi per imprenditorialità
	Difesa dei posti di lavoro e iniziative di contrasto alla disoccupazione	Servizi territoriali per l'impiego; incentivi fiscali ai datori che assumono CIG, contratti di solidarietà
SICUREZZA DEL REDDITO	Previdenza pubblica obbligatoria dei lavoratori e loro famiglie  Ammortizzatori sociali per perdita temporanea lavoro	Pensioni di invalidità; pensioni di vecchiaia; rendite a fronte di infortuni; copertura retribuzione a fronte di malattia; pensioni di reversibilità in caso di morte del congiunto ass. di mobilità, sussidi di disoccupazione
CURA NEGLI STATI DI DIPENDENZA	Tutela dei diritti dei minori e altre persone dipendenti  Diritto di famiglia	Interventi di recupero  Interventi sostitutivi delle famiglie (affidamenti, adozioni); strutture residenziali; assistenza a domicilio



<i>POLITICHE PER LA SALUTE</i>		
<i>Bisogni</i>	<i>Tipo di politica sociale</i>	<i>Esempi e interventi specifici</i>
SALUTE	Sistema sanitario nazionale	Servizi di prevenzione, di diagnosi, di cura, di riabilitazione
	Tutela della sicurezza ed igiene negli ambienti collettivi	Servizi di medicina del lavoro
	Tutela dell'ambiente; tutela della sicurezza alimentare	
	Altri interventi preventivi	Prevenzione sanitaria ed educazione alimentare nelle scuole; promozione della pratica sportiva
	Detrazioni fiscali spese sanitarie	

<i>POLITICHE SOCIALI ED EQUITA'</i>		
<i>Bisogni</i>	<i>Tipo di politica sociale</i>	<i>Esempi e interventi specifici</i>
BARRIERE ALL'ACCESSO AI BENI VITALI (lavoro, istruzione, abitazione, ...)	Politiche per pari opportunità dei disabili; Tutela della maternità nei rapporti di lavoro; Servizi sociali	eliminazione barriere architettoniche; sostegno scolastico alunni con handicap; inserimenti lavorativi soggetti disabili
COSTRIZIONI ALLE ATTIVITA' DI CURA	Servizi di sostegno ai carichi familiari agevolazioni fiscali Trattamento fiscale delle famiglie diritto di famiglia	Asili nido; soggiorni di vacanza; servizi di sollievo; detrazioni per persone a carico; congedi parentali
POVERTA' MATERIALI	Fornitura gratuita grandi servizi pubblici; Trasferimenti monetari; Agevolazioni fiscali Fornitura specifici servizi pubblici Servizi sociali	Scuola gratis; tariffe scolastiche per mense e altri servizi facilitate; esenzione ticket sanitari Pensione sociale per anziani poveri; nuovi assegni familiari; RMI; misure a sostegno delle abitazioni progressività aliquote e regime detrazioni; edilizia residenziale popolare, tessere libera circolazione sui trasporti pubblici per anziani e disoccupati;
VULNERABILITA' SOCIALE/ PERDITA DI CAPACITA'	Politiche per lo sviluppo e recupero delle capacità; azioni di contenimento dei rischi di esclusione; servizi per le dipendenze	Assistenza domiciliare; servizi di educativa territoriale; consultori; interventi e centri aggregazione per giovani; interventi sostitutivi delle famiglie per minori a rischio



<i>POLITICHE PER LA COESIONE SOCIALE</i>		
<i>Bisogni</i>	<i>Tipo di politica sociale</i>	<i>Esempi e interventi specifici</i>
CONCENTRAZIONE DI VULNERABILITA' SOCIALI SU TERRITORI	Politiche attive del lavoro Politiche di sviluppo economico locale  Politiche di localizzazione attività economica e/o di riconversione economica  Politiche di rigenerazione urbana  Servizi e interventi dei corpi di ordine pubblico	Servizi per l'impiego; misure di sostegno alla creazione di impresa; misure per l'emersione del lavoro sommerso; incentivi fiscali territoriali Patti territoriali Costruzione di infrastrutture Programmi Urban; Contratti di quartiere; Piani di Accompagnamento sociale Controllo criminalità organizzata
SU GRUPPI SOCIALI	Sviluppo di capacità e azioni affermative dei diritti sociali  Politiche di riconversione professionale  Contenimento rischi di esclusione e insicurezza  Controllo di fattori e gruppi problematici	Integrazione tra servizi per l'impiego e servizi sociali; integrazione tra servizi sociali e istituzioni scolastiche e servizi sanitari; Piani zona; politiche di accoglienza per extracomunitari; servizi consultoriali servizi educativi sul territorio per minori; piano d'azione per l'infanzia e l'adolescenza (L. 285/1997)



## APPENDICE 1

### Gli articoli del Titolo V della Costituzione connessi alle politiche sociali (le parti non oscurate sono quelle considerate più connesse alle politiche sociali)

#### Art. 117

La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Lo Stato ha *legislazione esclusiva* nelle seguenti materie:

- a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;
- b) immigrazione;
- c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;
- a) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;
- e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistem tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie;
- j) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo;
- g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;
- h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;
- i) cittadinanza, stato civile e anagrafi;
- l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;
- m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;
- n) norme generali sull'istruzione;
- o) previdenza sociale;
- p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;
- q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale;
- r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;
- s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Sono materie di *legislazione concorrente* quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.

La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province e le





Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive.

La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni.

Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato.

#### *Art. 118*

Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere *b)* e *h)* del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali.

Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.

#### *Art. 119*

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.

La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. E' esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti.

#### *Art. 120*

(omissis)

Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge



definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione.





## APPENDICE 2

Estratti dalle CONCLUSIONI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO EUROPEO DI NIZZA DEL 7, 8 E 9 DICEMBRE 2000

### I. CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI

2. Il Consiglio europeo si compiace della proclamazione congiunta, da parte del Consiglio, del Parlamento europeo e della Commissione, della Carta dei diritti fondamentali, che riunisce in un unico testo i diritti civili, politici, economici, sociali e societali finora enunciati in fonti diverse, internazionali, europee o nazionali. Il Consiglio europeo auspica che alla Carta sia data la più ampia diffusione possibile presso i cittadini dell'Unione. In conformità delle conclusioni di Colonia, la questione della portata della Carta sarà esaminata in un secondo tempo.

### V. NUOVO SLANCIO PER L'EUROPA ECONOMICA E SOCIALE

15. Il Consiglio europeo approva l'Agenda sociale europea (cfr. allegato) che definisce, conformemente alle conclusioni del Consiglio europeo di Lisbona e sulla scorta della comunicazione della Commissione, priorità d'azione concrete per i prossimi cinque anni secondo sei orientamenti strategici in tutti i settori della politica sociale. L'Agenda costituisce una tappa fondamentale per rafforzare e modernizzare il modello sociale europeo, contraddistinto da un legame indissociabile tra prestazione economica e progresso sociale.
16. In base alle relazioni della Commissione e del Consiglio e a un quadro di valutazione regolarmente aggiornato, il Consiglio europeo esaminerà ogni anno nella riunione di primavera, e per la prima volta nella riunione di Stoccolma del marzo 2001, l'attuazione di detta Agenda. Il Consiglio europeo invita segnatamente le parti sociali a prendere pienamente parte all'attuazione ed al follow-up di quest'ultima, in particolare in occasione di un incontro annuale prima del Consiglio europeo di primavera.

#### Strategia europea per l'occupazione

17. Il tasso di crescita economica nell'Unione europea è in questo momento il più elevato degli ultimi 10 anni; per quest'anno dovrebbe attestarsi sul 3,5%. La disoccupazione si è ridotta per il terzo anno consecutivo dal 1997 e, alla fine del primo semestre 2000, il tasso di disoccupazione era pari all'8,7%, e quello previsto per il 2001 inferiore all'8%. Nello stesso periodo il tasso di occupazione è aumentato dal 60,7% al 62,1%.
18. Il Consiglio europeo prende atto della proposta della Commissione relativa agli orientamenti per l'occupazione 2001 che conferma l'approccio a medio termine avviato dal Consiglio europeo di Lussemburgo. Detti orientamenti apportano miglioramenti segnatamente in materia di aumento degli obiettivi quantificati, tenendo conto degli aspetti qualitativi propri ai diversi paesi. Essi devono permettere la presa in considerazione della qualità dell'occupazione, il rafforzamento dello sviluppo dell'imprenditorialità e la presa in considerazione dell'obiettivo trasversale dell'istruzione e della formazione permanente.
19. Approva l'accordo raggiunto in sede di Consiglio su detti orientamenti, sulle raccomandazioni individuali rivolte agli Stati membri e sulla relazione comune. Si compiace della partecipazione costruttiva del Parlamento europeo e delle parti sociali nonché dell'approccio integrato comprendente gli aspetti dell'economia e dell'istruzione, alla base dei lavori su questo fascicolo.



#### Strategia europea contro l'esclusione sociale e tutte le forme di discriminazione

20. Il Consiglio europeo approva gli obiettivi della lotta contro la povertà e l'esclusione sociale adottati dal Consiglio. Invita gli Stati membri a sviluppare le loro priorità nel quadro di tali obiettivi, a presentare entro il giugno del 2001 un piano nazionale d'azione per un periodo di 2 anni e a definire indicatori e modalità di controllo che permettano di valutare i progressi compiuti.
21. Il Consiglio europeo sottolinea l'importanza dei testi recentemente adottati per combattere tutte le forme di discriminazione, conformemente all'articolo 13 del trattato.

#### Ammodernamento della protezione sociale

22. Il Consiglio europeo prende atto della relazione interinale del Gruppo ad alto livello "Protezione sociale" sulla futura evoluzione della protezione sociale in materia di pensioni e di quella del Comitato di politica economica sulle implicazioni finanziarie dell'invecchiamento della popolazione.
23. Il Consiglio europeo approva l'impostazione del Consiglio consistente nel valutare globalmente la questione della perennità e della qualità dei regimi pensionistici. Invita gli Stati membri, in cooperazione con la Commissione, a scambiare le rispettive esperienze presentando le strategie nazionali in materia. I risultati di questo primo studio d'insieme sulla sostenibilità a lungo termine dei regimi pensionistici dovrebbero essere disponibili per il Consiglio europeo di Stoccolma.

#### Coinvolgimento dei lavoratori

24. Il Consiglio europeo si compiace dell'accordo raggiunto sull'aspetto sociale della società europea. Questo accordo, che tiene conto della diversità delle situazioni negli Stati membri in materia di rapporti sociali, lascerà agli Stati membri la facoltà di recepire o no nel diritto nazionale le disposizioni di riferimento relative alla partecipazione applicabili alle società europee costituite mediante fusione. Perché una società europea possa essere registrata in uno Stato membro che non ha recepito tali disposizioni di riferimento è necessario che sia stato concluso un accordo sulle modalità di coinvolgimento dei lavoratori, inclusa la partecipazione, o che nessuna delle società partecipanti sia stata disciplinata da norme di partecipazione prima della registrazione della società europea. Su questa base, il Consiglio europeo invita il Consiglio a mettere a punto entro l'anno i testi che consentono la creazione dello statuto della società europea.
25. Il Consiglio europeo prende atto dei significativi progressi compiuti nei negoziati sul progetto di direttiva relativa all'informazione e alla consultazione dei lavoratori e invita il Consiglio a proseguirne l'esame.



## AGENDA SOCIALE EUROPEA

### 1. Orientamenti politici delineati dal Consiglio europeo

1. Il Consiglio europeo di Lisbona ha fissato per l'Unione europea l'obiettivo strategico di *"diventare l'economia della conoscenza più competitiva e più dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale"*.
2. Ha inoltre stabilito l'obiettivo della piena occupazione in Europa in una società maggiormente adeguata alle scelte personali di donne e uomini. L'obiettivo finale è portare, sulla base dei dati disponibili, il tasso di occupazione (attualmente pari, in media, al 61% ) a un livello il più possibile vicino al 70% entro il 2010 e far sì che, entro tale data, la proporzione di donne attive (attualmente pari, in media, al 51%) superi il 60%. I Capi di Stato e di governo hanno sottolineato che un tasso medio di crescita economica del 3% circa dovrebbe essere una prospettiva realistica per i prossimi anni, se le misure da essi adottate a Lisbona saranno attuate in un sano contesto macroeconomico.
3. A tale riguardo il Consiglio europeo ha incaricato la Presidenza francese di avviare lavori "sulla scorta di una comunicazione della Commissione, nella prospettiva di giungere a un accordo sull'Agenda sociale europea al Consiglio europeo di Nizza in dicembre, tenuto conto anche delle iniziative dei diversi partner interessati".
4. Basandosi su questi orientamenti la Commissione ha presentato, il 28 giugno 2000, la comunicazione sull'Agenda sociale europea. Tale comunicazione è stata annunciata dalla Commissione nel quadro del proprio programma quinquennale, come uno degli elementi chiave della sua agenda economica e sociale. Di tale contributo gli Stati membri hanno unanimemente sottolineato il valore. A loro giudizio, essa rappresenta una base rispondente agli orientamenti delineati dal Consiglio europeo a Lisbona e a Feira. Si ricorda inoltre che la comunicazione illustra come la Commissione intende valersi del suo diritto d'iniziativa nel settore della politica sociale.
5. Su tale base la risoluzione adottata dal Parlamento europeo il 26 ottobre 2000 ha apportato sostanziali elementi d'approfondimento e d'arricchimento, insistendo particolarmente sui punti seguenti: importanza dell'interazione fra le politiche economica, sociale e dell'occupazione, ruolo dei diversi strumenti e in particolare del metodo di coordinamento aperto e della normativa, mobilitazione di tutti gli attori. Il Parlamento ha auspicato un rafforzamento dell'Agenda su una serie di punti e ha sottolineato che è necessario un controllo annuale dell'attuazione dell'Agenda sociale in base a un "quadro di valutazione" elaborato dalla Commissione.
6. Anche i pareri del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni sono venuti ad arricchire il dibattito. I contributi delle parti sociali e delle organizzazioni non governative hanno permesso d'integrare i punti di vista di questi attori fondamentali per le politiche sociali. I competenti comitati e gruppi del Consiglio o della Commissione, in particolare il Comitato per l'occupazione, il Gruppo ad alto livello "Protezione sociale" e il Comitato consultivo per l'uguaglianza delle possibilità tra le donne e gli uomini, hanno anch'essi apportato il loro contributo ai lavori.



## 2. Modernizzare e migliorare il modello sociale europeo

7. A Lisbona gli Stati membri hanno ricordato che: *"il modello sociale europeo, con i suoi progrediti sistemi di protezione sociale, deve fornire un supporto alla trasformazione dell'economia della conoscenza."* Essi hanno sottolineato che: *"le persone sono la principale risorsa dell'Europa e su di esse dovrebbero essere imperniate le politiche dell'Unione. Investire nelle persone e sviluppare uno Stato sociale attivo e dinamico sarà essenziale per la posizione dell'Europa nell'economia della conoscenza nonché per garantire che l'affermarsi di questa nuova economia non aggravi i problemi sociali esistenti rappresentati dalla disoccupazione, dall'esclusione sociale e dalla povertà."*
8. Come nucleo della sua comunicazione la Commissione ha identificato la necessità di assicurare un'interazione positiva e dinamica fra le politiche economica, sociale e dell'occupazione e di mobilitare tutti gli attori per il conseguimento di quest'obiettivo strategico.
9. In quest'ottica va sottolineata la duplice finalità della politica sociale: l'Agenda deve potenziare il ruolo della politica sociale come fattore di competitività e, parallelamente, permetterle di essere più efficace nel perseguimento delle finalità che le sono proprie in materia di tutela dell'individuo, riduzione delle ineguaglianze e coesione sociale. Il Parlamento europeo e le parti sociali hanno insistito in modo particolare su questa duplice finalità. Infatti, la crescita economica e la coesione sociale si rafforzano a vicenda. Una società caratterizzata da maggiore coesione sociale e minore esclusione è garanzia di migliori prestazioni in economia.
10. Questo tipo d'impostazione presuppone anzitutto un aumento del livello di partecipazione al mercato del lavoro, soprattutto dei gruppi oggi sottorappresentati o svantaggiati. L'aumento quantitativo e il miglioramento qualitativo dei posti di lavoro costituiscono infatti la chiave dell'inclusione sociale. Bisogna promuovere mercati del lavoro più facilmente accessibili e incoraggiare la diversità occupazionale quale fattore di competitività e d'integrazione sociale. La strategia di reciproco rafforzamento delle politiche economiche e sociali definita a Lisbona, che consiste nel mobilitare tutte le potenzialità occupazionali disponibili, ha quindi un ruolo decisivo per assicurare la sostenibilità dei sistemi pensionistici.
11. Per preparare il futuro l'Unione deve costruire sul suo bagaglio esistente. Deve quindi continuare a promuovere i valori della solidarietà e della giustizia che la caratterizzano e che la Carta dei diritti fondamentali sancisce solennemente. Il modello sociale europeo, caratterizzato in particolare da sistemi previdenziali di alto livello, dall'importanza del dialogo sociale e da servizi d'interesse generale la cui portata copre attività essenziali per la coesione sociale, poggia attualmente, al di là delle diversità dei sistemi sociali degli Stati membri, su una base comune di valori.
12. Il modello sociale europeo si è sviluppato, negli ultimi quarant'anni, grazie a un acquis comunitario sostanziale che i trattati di Maastricht e di Amsterdam hanno permesso di rafforzare considerevolmente. Esso comprende ormai testi essenziali in numerosi settori, quali la libera circolazione dei lavoratori, la parità fra uomini e donne nella vita professionale, la salute e la sicurezza dei lavoratori dipendenti, le condizioni di lavoro e di occupazione e, più di recente, la lotta contro tutte le forme di discriminazione. Il capitolo sociale del trattato ha sancito il ruolo fondamentale degli accordi fra le parti sociali nel processo legislativo. Il Consiglio europeo straordinario di Lussemburgo ha rappresentato una tappa di rilievo nella mobilitazione dell'Unione europea a favore dell'occupazione. Il



trattato di Amsterdam, con la strategia europea per l'occupazione, e i Consigli europei di Lisbona e di Feira, con il metodo di coordinamento aperto per l'esclusione sociale e la cooperazione rafforzata per la protezione sociale, hanno delineato metodi nuovi e calzanti per ampliare i nuovi settori dell'azione comunitaria.

13. L'obiettivo fissato a Lisbona presuppone che l'Unione europea individui le nuove sfide cui si dovrà rispondere nel prossimo quinquennio.

### *3. Le sfide comuni*

*Realizzare la piena occupazione e mobilitare tutte le potenzialità occupazionali disponibili*

14. Il dinamismo della crescita in Europa, sostenuto dal proseguimento delle riforme strutturali, deve permettere di conseguire l'obiettivo del ritorno alla piena occupazione. Tale prospettiva richiede politiche ambiziose in termini di aumento dei tassi di attività, di riduzione dei divari regionali, di riduzione delle ineguaglianze e di miglioramento della qualità dell'occupazione.
15. È di fondamentale importanza migliorare le qualifiche e incrementare le possibilità di educazione permanente, affidando un ruolo essenziale alle parti sociali. Lo sviluppo e l'evoluzione delle competenze sono infatti indispensabili per migliorare la capacità d'adattamento e la competitività e per combattere l'esclusione sociale. Saranno necessari cambiamenti dell'organizzazione del lavoro perché si possano sfruttare tutte le potenzialità delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Flessibilità e sicurezza dovranno coesistere nel contesto di un'economia in trasformazione.

*Trarre profitto dal progresso tecnico*

16. La rapida evoluzione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, come pure delle scienze della vita, pone ciascuno dei nostri paesi di fronte alla necessità di occupare un posto di rilievo, secondo l'obiettivo fissato dal Consiglio europeo di Lisbona, nell'economia e nella società del sapere e dell'innovazione, nuovi stimoli per la crescita e lo sviluppo.
17. I cambiamenti tecnologici devono inoltre tradursi in un miglioramento del tenore e delle condizioni di vita a vantaggio dell'intero tessuto sociale. Le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione costituiscono pertanto un'opportunità eccezionale da cui trarre pienamente profitto provvedendo a non allargare il divario fra le persone che hanno accesso alle nuove conoscenze e quelle che ne sono escluse.

*Sviluppare la mobilità*

18. L'integrazione economica e la costituzione di imprese binazionali o multinazionali determinano una mobilità crescente delle donne e degli uomini fra i paesi dell'Unione. Questa tendenza, già manifesta per i giovani laureati e i quadri superiori, deve essere incoraggiata e agevolata, in particolare per gli insegnanti, i ricercatori e le persone in formazione. Di questa necessità si deve tenere adeguatamente conto nel quadro dei sistemi scolastici e formativi nazionali. Occorre inoltre ammodernare e migliorare le norme comunitarie per garantire il mantenimento dei diritti sociali per i lavoratori che esercitano il diritto alla mobilità.



*Trarre vantaggio dall'integrazione economica e monetaria*

19. La realizzazione dell'Unione economica e monetaria e l'esistenza di un grande mercato interno comportano una maggiore trasparenza nel raffronto dei costi e dei prezzi. Tale integrazione, garanzia di maggiore competitività, si tradurrà in ristrutturazioni degli apparati produttivi e in mutamenti settoriali che occorrerà controllare e assecondare con rinnovata energia in materia di qualificazione e formazione dei lavoratori. Occorre elaborare un'impostazione positiva di tali mutamenti coinvolgendo le imprese e i lavoratori.
20. Una crescita sostenuta e non inflazionistica all'interno dell'Unione economica e monetaria implica inoltre che l'evoluzione delle retribuzioni sia compatibile, in particolare, con l'evoluzione in ciascuno Stato membro degli incrementi di produttività e con le disposizioni previste dai trattati sul mantenimento della stabilità dei prezzi.

*Far fronte all'invecchiamento demografico*

21. L'invecchiamento della popolazione costituisce una sfida per tutti gli Stati membri. Sono pertanto necessarie non solo politiche adeguate in materia di famiglia e d'infanzia, ma anche risposte nuove, relative sia all'aumento del tasso di attività femminile, all'agevolazione e al sostegno del mantenimento in attività dei lavoratori anziani, sia alla sostenibilità dei sistemi pensionistici e alle misure di assunzione a carico delle persone non autosufficienti.
22. Il raggiungimento di un livello occupazionale elevato e l'aumento dell'attività femminile con la diminuzione dell'onere pensionistico per persona occupata rafforzeranno la capacità di fronteggiare l'invecchiamento. È perciò necessario agevolare l'accesso al mercato del lavoro con misure di lotta alla discriminazione, e l'adeguamento dei sistemi di protezione sociale per promuovere l'attività e migliorare l'articolazione tra vita professionale e vita familiare.

*Rafforzare la coesione sociale*

23. La coesione sociale, il rifiuto di tutte le forme di esclusione e di discriminazione, la parità fra uomini e donne, costituiscono valori essenziali del modello sociale europeo, riaffermati in occasione del Consiglio europeo di Lisbona. L'occupazione è la migliore protezione contro l'esclusione sociale. Dalla crescita tutti devono poter trarre vantaggio, il che implica la prosecuzione e l'intensificazione di azioni proattive, segnatamente nei quartieri a rischio, per far fronte alla complessità e ai molteplici aspetti dei fenomeni di esclusione o ineguaglianza. Contestualmente alla politica dell'occupazione, la protezione sociale ha un ruolo fondamentale da svolgere, ma occorre ammettere anche l'importanza di altri elementi, quali l'alloggio, l'istruzione, la sanità, l'informazione e la comunicazione, la mobilità, la sicurezza e la giustizia, il tempo libero e la cultura. È altresì opportuno riuscire a realizzare l'integrazione dei cittadini di paesi terzi che risiedono legalmente nel territorio dell'Unione.

*Realizzare l'allargamento nel settore sociale*

24. L'allargamento rappresenta una sfida per l'Unione europea, in particolare nel settore sociale. L'Unione deve sostenere risolutamente gli sforzi già intrapresi dai paesi candidati per adattare e trasformare i loro sistemi sociali e promuovere l'attuazione di un processo di convergenza nel progresso. Infatti non solo fronteggiano la grande sfida di adattare e



trasformare i loro sistemi, ma devono anche affrontare la maggior parte di problemi che incontrano gli attuali Stati membri dell'Unione. Occorre pertanto tenere conto della prospettiva dell'allargamento in tutti i settori della politica sociale.

*Affermare la dimensione sociale della mondializzazione*

25. La mondializzazione degli scambi commerciali e finanziari, estendendo la concorrenza, rafforza l'esigenza di competitività con implicazioni per le politiche sociali (ad esempio, impatto degli oneri sociali sul costo del lavoro). I negoziati multilaterali a dominante economica acquistano sempre più una dimensione sociale (p.es. dibattiti sui diritti sociali fondamentali, problemi di sicurezza sanitaria). È importante che l'Unione europea si organizzi in modo tale da garantire l'integrazione delle sfide sociali nei negoziati internazionali.

*4. Modalità di attuazione*

26. Per raccogliere le nuove sfide l'agenda deve provvedere a modernizzare e approfondire il modello sociale europeo e porre l'accento in tutti i settori della politica sociale sulla promozione della qualità. La qualità della formazione, la qualità del lavoro, la qualità delle relazioni industriali e la qualità di tutta la politica sociale sono elementi fondamentali per il conseguimento degli obiettivi che l'Unione europea si è prefissa in materia di competitività e di piena occupazione. La realizzazione di questa iniziativa e le azioni intraprese a livello comunitario devono concentrarsi più specificamente a garantire il conseguimento di obiettivi comuni nel rispetto del principio di sussidiarietà e dando lo spazio necessario al dialogo sociale.
27. Tutti gli attori, le istituzioni dell'Unione europea (Parlamento europeo, Consiglio, Commissione), gli Stati membri, le autorità regionali e locali, le parti sociali, la società civile e le imprese hanno un ruolo da svolgere.
28. L'agenda sociale deve ricorrere per la sua attuazione a tutti gli strumenti comunitari esistenti, senza eccezione: il metodo di coordinamento aperto, la normativa, il dialogo sociale, i fondi strutturali, i programmi di supporto, l'approccio integrato delle politiche, l'analisi e la ricerca.
29. L'agenda riconosce la necessità di tenere pienamente conto del principio di sussidiarietà e delle diversità esistenti tra gli Stati membri per quanto concerne le tradizioni e le situazioni in materia sociale e occupazionale.
30. Essa deve inoltre mantenere un carattere evolutivo, in modo da tener conto degli sviluppi economici e sociali.
31. Per rafforzare e modernizzare il modello sociale europeo al fine di renderlo capace di rispondere a nuove sfide è necessario trarre tutte le conseguenze dell'interazione fra crescita economica, occupazione e coesione sociale nella definizione delle politiche dell'Unione. Su tale base occorre definire le opzioni strategiche di tali politiche.
32. Il Consiglio "Occupazione e politica sociale", in considerazione degli orientamenti definiti dal Consiglio europeo di Lisbona e di Feira e sulla base della comunicazione della Commissione, propone al Consiglio europeo di Nizza di esprimere il suo accordo sui punti sottoelencati:



- I seguenti orientamenti per la politica sociale, illustrati in appresso:
  - I. miglioramento quantitativo e qualitativo dell'occupazione
  - II. anticipazione e sfruttamento dei cambiamenti dell'ambiente di lavoro mediante lo sviluppo di un nuovo equilibrio tra flessibilità e sicurezza nelle relazioni di lavoro
  - III. lotta contro tutte le forme di esclusione e di discriminazione per favorire l'integrazione sociale
  - IV. ammodernamento della protezione sociale
  - V. promozione della parità tra donne e uomini
  - VI. rafforzamento del capitolo sociale nell'ambito dell'allargamento e delle relazioni esterne dell'Unione europea.
- Le seguenti modalità di attuazione di tali orientamenti:

La Commissione è invitata a:

presentare le proposte adeguate ed a esercitare le sue competenze di esecuzione e di controllo dell'applicazione del diritto comunitario conformemente al ruolo riconosciutole dal trattato;

conformemente alle conclusioni del Consiglio europeo di Lisbona relative al metodo di coordinamento aperto, sostenere quest'ultimo mediante iniziative appropriate, in particolare in materia di sviluppo di indicatori, congiuntamente al Comitato per l'occupazione e al Comitato per la protezione sociale.

Il Consiglio:

nella formazione "Occupazione e politica sociale", è incaricato, con la partecipazione delle altre formazioni del Consiglio, dell'attuazione dell'agenda sociale;

esamina, in vista della loro adozione, per la durata dell'agenda sociale, con la partecipazione del Parlamento europeo, le opportune proposte presentate dalla Commissione, secondo le modalità previste dal trattato;

conformemente alle conclusioni del Consiglio europeo di Lisbona relative al metodo di coordinamento aperto, definisce e aggiorna gli orientamenti e gli obiettivi adeguati o comuni; determina eventualmente indicatori quantitativi e qualitativi e criteri di valutazione. Incarica il Comitato per l'occupazione e il Comitato per la protezione sociale di sostenere i lavori del Consiglio, favorendo i contributi delle parti sociali e, per quanto concerne l'esclusione sociale, delle organizzazioni non governative. Esprime compiacimento per l'auspicio del Parlamento europeo di essere pienamente associato a tale attuazione e di stabilire gli opportuni contatti.

Le parti sociali sono invitate a:

sfruttare pienamente il potenziale offerto dal trattato in materia di relazioni convenzionali e di azioni comuni e far conoscere, prima di ogni Consiglio europeo di primavera, le azioni congiunte intraprese o previste;

a tale titolo, presentare un primo contributo congiunto per il Consiglio europeo di Stoccolma che si terrà nel marzo prossimo.



### Gli Stati membri:

provvedono all'attuazione a livello nazionale degli atti adottati dal Consiglio;

conformemente alle conclusioni del Consiglio europeo di Lisbona relative al metodo di coordinamento aperto, traducono tali orientamenti e obiettivi appropriati o comuni in politiche nazionali, regionali e locali, stabilendo obiettivi specifici e adottando misure che tengano conto delle diversità a livello nazionale, regionale e locale.

- Le seguenti modalità di monitoraggio e di aggiornamento:

### La Commissione è invitata:

nella sua relazione annuale di sintesi al Consiglio europeo, a illustrare le iniziative da essa adottate e a porre l'accento sui contributi di tutti gli altri attori per la modernizzazione e il miglioramento del modello sociale europeo, al fine di conseguire l'obiettivo strategico adottato a Lisbona;

a provvedere, in questo contesto, al monitoraggio e al controllo dell'attuazione dell'agenda sociale auspicati dal Consiglio europeo di Lisbona, nel quadro della comunicazione del 28 giugno 2000 e degli orientamenti esposti in appresso, e alla sua revisione intermedia nel 2003. A presentare a tal fine, nella prospettiva del Consiglio europeo di primavera, un quadro di valutazione annuale relativo ai progressi compiuti nell'attuazione delle azioni.

### Il Consiglio,

nella formazione "Occupazione e politica sociale":

- esamina le relazioni e il quadro di valutazione della Commissione e,
- in coordinamento con le altre formazioni del Consiglio interessate, apporta contributi al Consiglio europeo di primavera per conseguire l'obiettivo strategico definito a Lisbona. Un primo contributo è atteso per il Consiglio europeo di Stoccolma.





## BIBLIOGRAFIA

*a) inquadramento concettuale*

- GORRIERI E., *Parti uguali tra diseguali*, Il Mulino 2002.  
HILL M., *Le politiche sociali*, Il Mulino 1999.  
IRPET, *Il finanziamento pubblico dell'assistenza nel quadro del federalismo fiscale*, Firenze, 2001: in particolare la sistematizzazione normativa e istituzionale di Elisa Guarducci.  
OCSE, *Society at a glance*, Paris, 2001.  
NEGRI N., e SARACENO C. *Le politiche contro la povertà in Italia*, Il Mulino 1996.  
TERRACINA S., *Dimensioni e indicatori sociali dello sviluppo, Studio per la costruzione di un sistema di indicatori sociali per il Piemonte*, IRES 2003.

*b) materiali per approfondimenti specifici o ulteriori*

- BENASSI D. e MINGIONE E., Welfare locale, lotta all'esclusione sociale e riforma delle assistenza in Italia, in *Economia & lavoro*, n. 1 2002.  
BOSI P., *Il finanziamento del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali*, intervento al XI salone autonomie locali, 2001, scaricabile da [www.legautonomie.com](http://www.legautonomie.com).  
COMMISSIONE D'INDAGINE SULL'ESCLUSIONE SOCIALE, *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale- 1997-2001*, Carocci, 2002.  
DIPARTIMENTO DI SCIENZE SOCIALI DELL'UNIVERSITÀ DI TORINO, (a cura di N. Negri e C. Saraceno), *Il welfare municipale a Torino*, 1999.  
ESPING ANDERSEN G., *I fondamenti sociali delle economie postindustriali*, Il Mulino 2000.  
EUROPEAN OBSERVATORY ON THE SOCIAL SITUATION, Demography and Family, vari materiali in [www.europa.eu.int/comm/employment\\_social/eoss/](http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/eoss/).  
FARGION V., *Geografia della cittadinanza sociale in Italia*, 1997.  
FERRERA M., *Salvati dall'europa?*, Il Mulino 2001.  
GORI C., *Il futuro dei servizi sociali in Italia*, in *Il Mulino*, n. 2/2002.  
GORI C., (a cura di ), *Le politiche per gli anziani non autosufficienti*, Angeli 2002.  
GRANAGLIA E., *Modelli di politica sociale*, Il Mulino 2001.  
GRUPPO ABELE, *Annuario sociale 2001*, 2002.  
FIORENTINI G., (a cura di) *I servizi sanitari in Italia 2001* (ma v. anche l'omologo rapporto per il 2000), Il Mulino 2002.  
IRPET, *Benessere e condizioni di vita in Toscana*, 2002.  
ISTAT, *Rapporto annuale*: in particolare le edizioni 2000 e 2001 offrono diversi capitoli di interesse sulle politiche sociali.  
ISTAT, *I presidi residenziali socio-assistenziali – anno 1999*, 2001, scaricabile da [www.istat.it/Aproserv/noved/presidi/presidi99.pdf](http://www.istat.it/Aproserv/noved/presidi/presidi99.pdf).  
ISTAT, La povertà in Italia nel 2001, *Note rapide*, 17 luglio 2001.  
MINISTERO DEL WELFARE, *Piano nazionale degli interventi e servizi sociali 2001-2003*.  
MINISTERO DELL'ECONOMIA, *Relazione generale sulla situazione economica del Paese*, vari capitoli ogni anno; nella Relazione 2000 vi era un ampio capitolo sulle politiche per il lavoro.  
PACI M., *Le dimensioni sociali della disuguaglianza*, il Mulino 1992.  
RANCI C., *Le nuove disuguaglianze sociali*, Il Mulino 2002.  
RANCI C., *Verso una società della cura? Prospettive per le politiche sociali in Italia*, in *Economia & lavoro*, n. 1 2002.



SESTITO P., *Il mercato del lavoro in Italia*, Laterza 2001.

La rivista mensile Prospettive sociali e sanitarie, offre costantemente materiale e analisi. Tra essi si segnala il numero monografico sulla *legge 328/2000* di n. 20/22 del 2000.

*c) alcuni materiali IRES in tema*

Specifici capitoli all'interno della Relazione socio-economica e territoriale del 1987, 1988, 1989, 1990, 1992, 1995, 2000, 2001

Osservatorio sull'istruzione - Rapporto annuale 1999, 2000 – 2000, 2001 – 200, 2002.

Working Paper n. 163, a cura di L. Abburrà, *“Welfare to Work”. La riforma dell'assistenza economica negli Stati Uniti. Nuove strategie di lotta contro la povertà per mezzo del lavoro*, 2002.

Working Paper n. 164, a cura di L. Abburrà, *“Workforce Investment Act”. La riforma dei servizi per l'impiego negli Stati Uniti*, 2002.

Contributo di Ricerca n. 166, a cura di R. Cogno, *Un modello di previsione della spesa locale per l'assistenza*, 2002.

IRES, IRPET, ISTAT, *“Marss: modello di analisi regionale della spesa sociale. Struttura del modello e problemi applicativi”*, 1999.

IRES, IRPET, ISTAT, *“La previsione della spesa sociale regionale. Il modello Marss”*, 2001.

TERRACINA S., *Progetto di ricerca. Dimensioni e indicatori sociali dello sviluppo, Studio per la costruzione di un sistema di indicatori sociali per il Piemonte*, (coord. di L. Abburrà e M. Migliore) IRES 2001;