



ANNA GRAGNANI

INCLUSIONE E SOLIDARIETÀ

Testo provvisorio

SOMMARIO: 1. Il modello sociale europeo in crisi e le prospettive di solidarietà nell'Unione europea. 2. L'inclusione come matrice sociologica del sistema multilivello di protezione sociale. 3. "Centralismo" o "federalismo" nella garanzia dei diritti sociali? Cenni a un quadro europeo in evoluzione. 4. Il valore delle autonomie: sussidiarietà, autonomia, democrazia, efficienza. 5. L'inclusione sociale nel sistema costituzionale delle competenze. 6. Stato sociale e autonomia. 7. Inclusione, esclusione e sperimentazione senza seguito, nella legislazione nazionale e regionale. Quali prospettive?

1. Il modello sociale europeo in crisi e le prospettive di solidarietà nell'Unione europea

Il modello sociale europeo fondato sull'inscindibile legame fra democrazia e stato sociale mostra evidenti segni di crisi nelle crescenti diseguglianze sociali che da oltre un ventennio si osservano nelle società dei paesi industrializzati¹.

La democrazia statale egualitaria, invero, è tradizionalmente considerata una premessa e una garanzia delle finalità sociali perché nell'esercizio del potere legittimato dal popolo e per il popolo dovrebbero essere immanenti il perseguimento e, quanto meno in una certa misura, il conseguimento degli obiettivi di protezione e giustizia sociale. In altri termini, l'effettività dei diritti sociali dovrebbe naturalmente conseguire alla democraticità dell'ordinamento, sicché l'ineffettività dello stato sociale non soltanto integra una violazione (entro certi limiti giustiziabile) di diritti costituzionali ma può ritenersi sintomatica di una crisi della rappresentatività politica e del funzionamento delle istituzioni democratiche².

Sono note le gravi difficoltà che da tempo segnano il sistema politico italiano. Proprio di recente, la grave compressione che minaccia la rappresentatività del Parlamento è stata sancita perfino dalla Corte costituzionale nella

Recentissima di J. HABERMAS, «Für ein starkes Europa» — aber was heißt das? in *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 3, 2004, p. 85 ss.

² Sull'aspetto della democrazia e della giustizia sociale, cfr. A. CERRI, *Eguaglianza giuridica ed egualitarismo* (L'Aquila-Roma, 1984); sul nesso tra democrazia e stato sociale, cfr. A. BALDASSARE, *Diritti sociali*, in *Enc. giur. Treccani*, XI, Roma, 1989; M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in *Scritti in onore di Manlio Mattioli di Celso*, II, Padova, 1995, p. 97 ss.; K. GRUMMER, *Demokratie und Grundrechte*, Berlin, 1980; E.-W. BÖCKENFÖRDE, *Demokratie als Verfassungsprinzip* in *HbStR*, a cura di J. ISENSEE, P. K. RICHHOFF, II, III ed. 2004, Heft 428 ss. e ivi; H. F. ZACHER, *Das soziale Staatsziel*, p. 659 ss.



sentenza che ha dichiarato l'incostituzionalità di alcune disposizioni della legge per le elezioni della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica³.

Oltre che per la situazione di *empasse* in cui si trova il sistema politico, il legame fra democrazia e stato sociale è oggi sempre più inciso dalla globalizzazione⁴ e dalle difficoltà che segnano il processo di integrazione europea.

La capacità dei singoli Stati nazionali di regolare le condizioni sociali delle rispettive popolazioni, infatti, è notevolmente diminuita a causa dell'interdipendenza dei mercati, della fattuale soggezione a poteri economici forti ed estranei all'organizzazione statale, nonché per la crescente esposizione dei singoli Stati nazionali a significative "esternalità" prodotte da decisioni di altri Stati, adottate nell'esercizio dei loro poteri sovrani ma aventi effetti che superano i confini nazionali⁵.

Le comunità sovranazionali, come l'Unione europea, potenzialmente, sono forme idonee a realizzare esperienze di democrazia transnazionale legittimate agli interventi di regolazione necessari per risolvere i problemi che sfuggono al controllo dei singoli Stati e all'adozione di quelle decisioni che producono esternalità in altri ordinamenti, tali da minacciare l'autentica pari sovranità degli Stati interessati se in esse non sono coinvolti⁶.

Tuttavia, ad oggi, l'Unione europea può ritenersi già dotata di una sufficiente legittimazione democratica soltanto rispetto al momento della sua creazione. Sotto questo profilo, invero, l'Unione riceve la sua legittimazione democratica dalla volontà dei cittadini degli Stati membri, che attraverso i loro rappresentanti nelle forme della ratifica parlamentare del trattato internazionale concluso dall'Esecutivo e del *referendum* popolare ove previsto si sono riconosciuti nello *status* giuridico e politico complementare di cittadini europei e hanno affidato a essa i poteri previsti nei Trattati⁷. Certamente, si tratta di una legittimazione soltanto indiretta, ma può ritenersi adeguata alla fondazione di una comunità sovranazionale alla quale non sono cedute attuali competenze statali ma affidate attribuzioni aventi differenti scopi⁸.

Il *deficit* democratico dell'Unione europea resta, invece, per quanto riguarda il suo funzionamento.

³ Nea sen enza /20 4 osse va a Co e cos z ona e che e d spos z on cens a e «consen ono na m a a comp esse one de a app esen a v à de 'assem b ea pa amen a e, ncompa b e con p nc p cos z ona n base a q a e assem b ee pa amen a sono sed esc s ve de a " app esen anza po ca naz ona e"», p n o 3 de a mo vaz one

⁴ S a goba zzaz one, s e s e s z on e s e aso maz on che ha ndo ne a e a de d man , M F FERRARESE, *Le istitu ioni della globali a ione*, Bo gna, 2000; L RONCHE , *Il nomos infranto: globali a ione e costitu ioni*, Napo , 2007; G AZZAR , *Il costitu ionalismo moderno può sopravvivere ?*, Roma-Ba , 20 3

⁵ S cos z ona smo a 'epoca de a mond a zzaz one de e econom e, G AZZAR , *Il costitu ionalismo moderno*, cit. S dec no de o s a o naz ona e, D GR MM, *Die Zukunft der Verfassung II*, F ank /Ma n, 20 2 Pe n' esemp caz one d s gn ca ve «es e na à», I PERN CE, *Solidarität in Europa. Eine Ortsbestimmung im Verhältnis wischen Bürger Staat und Europäischer Union*, n *Europäische Solidarität und Nationale Identität, Überlegungen im Kontext der Krise der Euroraum*, a c a d C CALL ESS, Tüb ngen, 20 3, p 25 ss , p 35 ss

⁶ In a senso sono cond v s b e cons de az on , a g a , bad e d ecen e da J HABERMAS, »Für ein starkes Europa«, cit., p 86

⁷ S e o gn e s e mp caz on de o status d c ad no e opeo, M CAR AB A, *La cittadina a europea*, n *Enc. giur. Treccani*, Roma, 995; A AZZAR , *La cittadina a. Appartenen a partecipa ione diritti delle persone*, n *Dir. pubblico*, 20 , p 425 ss

⁸ Così, I PERN CE, *Solidarität*, cit., p 32 ss , con e men a J MAD SON, *The Federalist*, 46, *The Influence of the State and Federal Governments Compared*, 788, epe b e a 'nd zzo h p //www cons on o g/ ed/ ede a46 h m, pe esp c a e che non s a a p op amen e d na de gaz one d po e S s gn ca o de a c ad nanza e opea pe a eg maz one democ a ca de 'Un one, Pe n ce esp essamen e co da e s con on a con pens e o d J HABERMAS, *Zur Verfassung Europas*, F ank /Ma n, 20 , p 60 ss , d q es' mo A o e p ù d ecen e, »Für ein starkes Europa«, cit., n pa co a e p 94, dove bad sce che «Pe na democ az a sov anaz ona e, anco a a come p ma neg S a naz ona , non abb amo b sogno d ness n popo o e opeo ma d nd v d che hanno mpa a o ad esse e n na so a pe sona c ad n naz ona e c ad n e ope »



Il processo di integrazione europea, peraltro, ha indotto un inarrestabile fenomeno di deterritorializzazione del *welfare*, che accanto alla accennata perdita del pieno controllo degli Stati membri sui criteri di accesso ai diritti sociali non ha visto l'adeguato sviluppo di istituzioni democratiche che presiedano alle decisioni di politica sociale europea. D'altra parte, un notevole incoraggiamento delle pretese di solidarietà sociale scaturisce, oggi, da una controversa giurisprudenza della Corte di giustizia che tende a estendere i diritti sociali dei cittadini europei oltre le previsioni del diritto derivato⁹.

Sono un'ulteriore testimonianza della grave difficoltà in cui versa la dimensione sociale dell'Unione le recentissime dichiarazioni della cancelliera tedesca Merkel, che in un'intervista rilasciata alla redazione berlinese del *Passauer Neue Presse* ha ritenuto opportuno disconoscere espressamente all'Unione europea i caratteri di unione sociale¹⁰. Contestualmente, è stata preannunciata l'imminente approvazione di un disegno di legge del Governo tedesco per contrastare il fenomeno di abuso delle prestazioni sociali¹¹, talora, a giudizio della cancelliera indebitamente reclamate sulla base della cittadinanza dell'Unione, ma al tempo stesso, il medesimo disegno appare una risposta alle pressioni per l'attuazione dei diritti sociali dei cittadini europei provenienti dalla Corte di giustizia¹². La progettata disciplina intende sanzionare i cittadini europei che si siano resi responsabili di "abusi" di prestazioni sociali con il divieto temporaneo di ingresso nel territorio tedesco. Il disegno prevede, inoltre, che il permesso di soggiorno sia rilasciato ai cittadini dell'Unione solo se essi sono in cerca di un lavoro e che possa essere concesso soltanto se esiste la ragionevole prospettiva che saranno assunti. Si aggiunge che l'erogazione degli assegni per i figli, *Kindergeld*, sarà subordinata all'esibizione del loro codice fiscale e di quello del richiedente.

Se le recenti esternazioni della Cancelliera sono ancorate a un'interpretazione del principio di solidarietà rigorosamente fermo al criterio della reciprocità nei diritti e nei doveri e al principio dell'auto responsabilità degli Stati, che non pare orientata alla ricerca di differenti soluzioni per il futuro, prospettive assai diverse si dischiudono nel progetto presentato dal *Glienicker Gruppe*, che riunisce alcuni autorevoli giuristi, economisti e politologi tedeschi¹³.

⁹ Sadeo o azzazione de ssem d *welfare* es con ove so o o ass no a g a do da a Co e d g s z a de 'Un one e opea, S G UBBON, *Diritti e solidarietà in Europa*, Bologna, 2002. Accennando a questa tendenza, sa anno accenna a sccesso vopag a o 3

¹⁰ R. BUCHS E NER, *Merkel-Interview facht Zuwanderungsdebatte an*, n *Passauer Neue Presse*, 23 maggio 2004, p. 4, con commento anche a c che s sc a e da e d ch a az on de a cance e a ne 'amb o de a coa z one gove na va

No z e s con en o de d segno d egge n co so d app ovaz one sono epe b a 'nd zzo h p //de e s com/a c e /domes cNews/ dDEKBN0E 0A 20 4052

¹¹ Pe a o, n n ecene caso so opos o a g d z o de a Co e d g s z a, 20 maggio 2004, e conc s on de 'avvoc o gene a e Wa he e av ebbe o dov o ass c a e a Cance e a, da o che eg s è esp esso ne senso che ego amen o 883/2004, come s ccess vamen e mod ca o, «non os a a a sce a de eg s a o e naz ona e d esc de e da bene co d na p es az one spec a e n dena o d ca a e e non con b vo c ad n deg s a memb s a base d n c e o gene a e, q a e mo vo de 'ng esso ne e o o de o S a o osp an e, doneo a d mos a e 'assenza d n co egamen o ea e con o S a o, e c o a ne d ev a e n one e eccess vo pe s o s s ema d s c ezza soc a e» C ca sa c- 333/ 3, e a va a e p e se d na c ad na mena, o a e d na ca a d soggo no d va d à m a a, es den e a L ps a p esso 'appa amen o de a so e a In pa co a e a s gno a, che è p va d na q a s a s o maz one p o ess ona e e non ha ma avo a o né n Roman a né n Ge man a, p e ende da o S a o edesco s s s do p ev s o da 'a 7, § , n 2 de secondo b o de cod ce soc a e (SGB II), oss a a p es az one d s s s senza, 'assegno soc a e e a pa ec paz one a e spese d a ogg o e d sca damen o La medes ma ha g à cev o 'assegno pe g o, *Kindergeld*

¹³ Fanno pa e de G ppo A m n von Bogdandy, Ch s an Ca ess, Hen k Ende e n, Ma ce F a z sche , C emens F es , F anz C Maye , Dan e a Schwa ze , Max m an S e nbe s, Cons anze S e zenmü e , Jakob von We zsäcke , G n am Wo I doc men o de G ppo è d spon b e s a v s a As d, a 'nd zzo h p //www as d-on ne /Doss e --d /Doc men / d n d e x h m Ne a ve s one o g na e *Aufbruch in die Euro-Union* n *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 2003, p. 248 ss



Rispetto alla situazione di grave crisi economica e finanziaria in atto, il *Gruppo* osserva che il limite dell'autoresponsabilità degli Stati deve essere superato laddove, a causa della crisi, intere generazioni sono minacciate nelle loro più elementari condizioni di vita. Invero, il principio di autoresponsabilità, il principio del *No Bailout*, di per sé giustificato, è destinato a fallire allorché produce effetti collaterali così gravi che né il debitore né il creditore credono più alla serietà degli obblighi scaturenti da questa assunzione di autoresponsabilità. In simili situazioni è necessario pervenire, attraverso le necessarie modifiche strutturali sul piano europeo, allo sviluppo di nuovi meccanismi di solidarietà, ad esempio un'assicurazione comune europea contro la disoccupazione nell'eurozona, che integri i sistemi nazionali, nonché attraverso misure assai meno impegnative ma altrettanto necessarie per migliorare la mobilità del mercato europeo dei lavoratori, per esempio un'incentivazione dei corsi di lingua e altri corsi di qualificazione professionale.

Secondo il *Glienicker Gruppe* il principio dell'autoresponsabilità raggiunge, quindi, il suo limite laddove sono messi in pericolo i beni comuni che l'Unione europea intende garantire e, per ciò stesso, nonché per gli impegni assunti, non possono essere esposti ai pericoli provenienti dal fallimento economico di un singolo Stato.

La nuova prospettiva richiede, naturalmente, ulteriori passi di integrazione, in particolare un governo dell'economia europeo effettivo ed efficace, con diritti di intervento sui singoli paesi, ma anche un *budget* finanziato attraverso tasse europee oppure attraverso un contributo dello 0,5 del PIL.

Il governo dell'economia dovrebbe, naturalmente, essere scelto e controllato da un Parlamento dell'eurozona.

E' in questo complesso contesto ancora in evoluzione, caratterizzato per evidenti ragioni da un'influenza significativa dell'orientamento tedesco, che nel diritto nazionale e sovranazionale è sempre più frequente il riferimento ai concetti di "inclusion" e "solidarietà" per indicare la nuova dimensione della responsabilità sociale degli Stati¹⁴, sollecitata dal processo d'integrazione europea e dalla globalizzazione.

Diversamente dalla solidarietà, oggetto di esaurienti studi che ne hanno evidenziato la storia secolare e le caratteristiche e potenzialità di principio giuridico¹⁵, il concetto di inclusion sociale, invece, è assai recente e il senso della sua trasposizione dall'ambito sociologico a quello giuridico richiede ancora qualche precisazione. Pertanto,

¹⁴ Sull'attuale dimensione della responsabilità sociale dello Stato, con particolare riferimento alla responsabilità sociale dello Stato, cfr. S. TROLO, *La solidarietà verticale tra autonomie territoriali ed Unione europea, in Il dovere di solidarietà*, a cura di B. PEZZANI, Milano, 2005, p. 37 ss., in particolare p. 56 ss.; B. PEZZANI, *ivi*, *Dimensioni e qualificazioni nel sistema costituzionale di solidarietà*, p. 93 ss., in particolare p. 97 ss. e p. 100 ss. e che ne danno l'applicazione come principio di diritto, ID., *Una questione che interroga l'uguaglianza: i diritti sociali del non-cittadino*, in AA. VV., *Atti del XXIV Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, Napoli, 2010, p. 63 ss. Un punto di riferimento è anche, per l'esame della materia e dei suoi rapporti con il diritto nazionale, sovranazionale e internazionale e europeo, nonché per l'analisi della giurisprudenza nazionale e comunitaria, F. BONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Torino, 2013; saggi a cura di E. CAVASNO, G. SCALA, G. VERDE, Napoli, 2013; e per il diritto nazionale, AA. VV., *Esclusione sociale*, a cura di C. P. NELL, Firenze, 2012. Con specifico riferimento al diritto di cittadinanza, cfr. TRONDA, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Giappichelli, 2013.

¹⁵ F. GURRÈ, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Milano, 2002; AA. VV., *Il dovere di solidarietà*, cit.; di recente, per la costruzione del principio di solidarietà e alla "solidarietà" di principio, A. MORELLI, *I paradossi della fedeltà alla Repubblica*, Milano, 2013, p. 7 ss., p. 99 ss. Per una analisi anche in chiave storica, cfr. H. BRUNKHORS, *Solidarität: von der Bürgerfreundschaft zur globalen Rechtsgenossenschaft*, Frankfurt/M., 2002.



conviene ripercorrere sinteticamente le sue origini per comprendere meglio il significato della ridefinizione degli obiettivi di protezione sociale in termini di “inclusione” o di “lotta all’esclusione”, in modo da poter meglio valutare rispetto alle medesime finalità il reale o potenziale valore delle autonomie anche rispetto alle sollecitazioni che, come sarà illustrato, sono loro rivolte dal processo di integrazione europea.

2. L’inclusione come matrice sociologica del sistema multilivello di protezione sociale

Le determinazioni di scopo espresse nella legislazione rispondono all’intento di chiarire la logica che presiede a un determinato sistema normativo, in modo da offrire un principio interpretativo capace di risolvere le antinomie, guidare l’applicazione delle norme ed eventualmente anche l’ulteriore produzione normativa¹⁶. Il termine inclusione nell’accezione comune risulta assai generico. Per comprendere il senso della sua recente introduzione nella legislazione sociale, come anticipato, conviene indagarne il significato elaborato nell’indagine sociologica che ne ha promosso l’ingresso nel diritto.

Emerso nel dibattito politico negli anni Sessanta, il tema dell’esclusione sociale è divenuto oggetto della riflessione sociologica in un contesto di crescita economica, che vedeva il miglioramento delle condizioni di vita di una consistente parte della popolazione e l’interessamento per quella socialmente discriminata, gli “esclusi”¹⁷. Categoria quest’ultima, che compare contestualmente in alcuni studi europei e americani, tutti pubblicati nel 1965. Si tratta dei contributi di Jules Klanfer, *L’Exclusion sociale: Étude de la marginalité dans les sociétés occidentales*, Gunnar Myrdal *Challenge to Affluence*, che introduce l’espressione *underclass*, Friedrich Fürstenberg, che scrive il primo saggio sul concetto di *Randgruppe* (letteralmente gruppo al margine) in *Sozialen Welt* e dello statunitense Talcott Parsons, che nel contributo *Full Citizenship for the Negro American* collega i concetti di inclusione ed esclusione sociale con quello di cittadinanza.

E’ con lo studio di René Lenoir del 1974, *Les exclus*, dove si preconizza l’istituzione del reddito minimo garantito (*Revenu minimum garanti*), che il concetto di esclusione inizia a esercitare un’influenza considerevole nella politica del diritto, per poi continuare a esercitarla anche nella fase di recessione economica, quando si manifestano i problemi legati alla disoccupazione di lungo periodo e a consistenti flussi migratori, mentre la crisi impone di ridurre le prestazioni sociali, sicché il contrasto dei fenomeni di esclusione assume anche il significato di protezione delle aspettative di conservazione di posizioni già acquisite.

¹⁶ C s e sce, ad esempio, a p od z one de d o de va o e opeo spe o a p n c p e a g o b e v e n c a n e T a a

¹⁷ Pe a cos z one de d ba o soc o og co s ’esc s one soc a e, H S LVER, *Social exclusion and social solidarity: Three paradigms*, n *International Labour Review*, 1994, p 53 ss, ID, *Social exclusion: the European approach to social disadvantage*, n *Poverty & Race*, 2002, 5, p ss, S PAUGUM, *L’exclusion L’État des savoirs*, 1996, D BÉLAND, *The social exclusion discourse: ideas and policy change* n *Policy and Politics* 2007, p 23 ss, L LE SER NG, “Exclusion” – *Elemente einer soziologischen Rekonstruktion*, R HAUSER, *Überlegungen zur Abgrenzung einer „Underclass“ aus ökonomischer Sicht*, H-J ANDREB, *Armut in Deutschland: Pro esse sozialer Ausgrenzung und die Entstehung einer neuer „Underclass“?*, n *Zwischen innen und draußen*, a c a d F BÜCHEL, M D EWALD, P KRAUSE, A MER ENS, H SOLGA, Op aden, 2000, spe vamen e p ss, p 23 ss, p 37 ss



La tematizzazione dell'inclusione sociale nel dibattito sociologico dischiude, in primo luogo, una nuova concezione delle problematiche della povertà e della disegualianza e le pone in correlazione¹⁸. Il concetto di povertà risulta ampliato e modernizzato, assume carattere relazionale rispetto al contesto sociale di riferimento, abbraccia anche le povertà relative e non soltanto le condizioni di estrema indigenza. L'esclusione non riguarda soltanto la ripartizione delle risorse materiali ma anche la diseguale partecipazione alle accresciute opportunità sociali.

Inoltre, per gli aspetti che più direttamente possono influenzare la strutturazione del sistema di protezione sociale e conseguentemente la distribuzione delle competenze dirette a realizzarlo, è interessante soprattutto il dibattito tedesco degli anni Novanta sull'esclusione sociale¹⁹. Ne risulta in primo luogo la supposizione di un'interdipendenza fra i fattori di discriminazione nei diversi ambiti materiali che si cumulano, funzionando da "catalizzatore" dell'esclusione. In secondo luogo, è evidenziato il carattere relazionale dell'esclusione sociale, che non riguarda soltanto l'aspetto statico della ripartizione delle risorse ma le attività e relazioni sociali, in un'ottica orientata alle *chances* di sviluppo della persona. In terzo luogo, la disegualianza viene concettualizzata in termini di discontinuità rispetto alla dicotomia appartenenza non appartenenza, anziché in termini quantitativi riferiti all'avere o al non avere²⁰.

La sommaria sintesi di alcune conclusioni raggiunte nel dibattito sociologico sull'inclusione sociale spiega le ragioni dell'ingresso di questo concetto nel diritto quale determinazione di scopo che nella legislazione statale e regionale e nei Trattati europei intende esprimere la logica unitaria del complesso sistema multilivello di protezione sociale.

Innanzitutto, nel concetto di inclusione sociale trova adeguata espressione il principio personalistico, che come valore fondamentale della Costituzione orienta anche i fini del sistema di protezione sociale, non riducibile alla mera assistenza ma finalizzato al pieno sviluppo della persona nella società.

L'idea di inclusione, come grandezza indeterminata, si presta poi a collegare in un sistema multilivello la pluralità delle istanze di giustizia sociale e dei vincoli di solidarietà che sono chiamate a sorreggerlo²¹.

Inoltre, diversamente dal tradizionale concetto di "sicurezza sociale", l'inclusione non è una categoria concepibile nei termini del "tutto o niente" e si presta, perciò, a una graduazione degli obiettivi nel tempo²².

¹⁸ Sema, o e ag A o c a a p eceden e no a che a on ano ema da p n o d v s a soc o og co, pe na ess one co oca a ne a d mens one g d ca, L. TRUCCO, *La no ione di "esclusione sociale" fra ordinamento interno e ordinamenti nazionali in Diritto sociale e servizi sociale dalla dimensione nazionale a quella comunitaria*, a c a d P COS ANZO, S MORDEGLA, M ano, 2005, p 9 ss

¹⁹ Come no o, esso vede a s o p o agon s N LUHMAN, *Inklusion und Exclusion, n. Nationales Bewußtsein und kollektive Identität Studien ur Entwicklung des kollektiven Bewußtseins in der neuen Zeit*, a c a d H BERD NG, F ank /Ma n, 994, p 5 ss, N LUHMAN, *Inklusion und Exclusion, n. So iologische Aufklärung, Die So iologie und der Mensch*, a c a de medes mo A o e, Op aden, 995, p 237 ss, A NASSE, G NOLLMANN, *Inklusion Exclusion-Integration Desintegration. Die Theorie funktionaler Differenzung und die Desintegrationsthese, n. Was hält die Gesellschaft usammen?* a c a d W HE MEYER, F ank /Ma n, 997, p 3 ss, M KRONAUER, „Exclusion“ in *der Systemtheorie und in der Armutforschung. Anmerkungen u einer problematischen Beziehung*, n *Zeitschrift für Sozialreform*, 998, p 755 ss

²⁰ Lo osse va L LE SER NG, "Exclusion", cit.

²¹ C H F ZACHER, *Annäherungen an eine Phänomenologie des Sozialrechts n Freiheit und Sicherheit in Deutschland und Europa: Festschrift für Hans-Jürgen Papier um 70. Geburtstag*, a c a d W DURNER, F J PE NE, F SH RVAN, Be n, 20 3, p 435 ss; ID, H F ZACHER, *Das soziale Staatsiel*, cit.

²² C H F ZACHER, *Annäherungen an eine Phänomenologie des Sozialrechts n Freiheit und Sicherheit in Deutschland und Europa: Festschrift für Hans-Jürgen Papier um 70. Geburtstag*, a c a d W DURNER, F J PE NE, F SH RVAN, Be n, 20 3, p 435 ss; ID, H F ZACHER, *Das soziale Staatsiel*, cit.



Infine, l'espressione "inclusione sociale" si presta a esprimere anche sul piano giuridico l'esigenza di coordinamento delle politiche di intervento nei diversi ambiti di tutela imposta dalle interdipendenze settoriali²³.

Il concetto di protezione sociale attento agli esiti del dibattito sociologico sull'inclusione sociale trova espressione nel sistema delineato nei Trattati europei. L'Unione si prefigge di "combattere l'esclusione sociale" (art. 3, III comma, Trattato sull'Unione europea, di seguito TUE, art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea) e stabilisce che la "protezione sociale" e la "lotta all'esclusione sociale" debbano essere prese in considerazione nella definizione e attuazione delle politiche e delle azioni dell'Unione (art. 9, Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di seguito TFUE), in modo da evitare l'effetto di cumulo penalizzante delle esclusioni settoriali. La solidarietà, che delle politiche sociali costituisce il fondamento, è riconosciuta come valore dell'Unione, in una molteplicità di vincoli: solidarietà fra generazioni (art. 3, III comma, TUE, fra popoli (preambolo TUE), fra uomini (art. 3, IV comma, TUE, fra Stati (art. 3, III comma, art. 24 TUE, art. 122 e 222 TFUE), non solo fra cittadini europei ma anche nei confronti dei cittadini terzi, nonché "nelle relazioni con il resto del mondo" (art. 3, V comma TUE)²⁴. Alcuni diritti sociali sono espressamente previsti nel titolo IV della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, intitolato "Solidarietà"²⁵.

Il progetto di protezione sociale dei Trattati, quanto meno astrattamente, quindi, abbraccia ma al tempo stesso distingue²⁶ una pluralità di comunità (inter generazionale, mondiale, europea, nazionale, eventualmente con ulteriori autonomi sistemi interni) alle quali corrisponde una pluralità di giustizie sociali e, quindi, di relazioni di inclusione/esclusione, appartenenza/non appartenenza alla rispettiva comunità secondo i differenti vincoli di solidarietà che la fondano.

In altri termini, l'inclusione non può essere intesa come generalizzata identificazione²⁷, tenuto conto del riconoscimento di una pluralità di cittadinanze, inteso il termine "cittadinanza" come «rapporto fra un individuo e l'ordine politico giuridico nel quale egli si inserisce» per indicare, nella nuova accezione del medesimo termine, le

²³ Questa esigenza di coordinamento e conseguente necessità di negoziazione degli interventi che coinvolgono diverse competenze è evidenziata con particolare menzione a sua volta da A. POGG, *Istruzione formale e professionale e Titolo V: alla ricerca di un indispensabile equilibrio tra cittadinanza sociale, decentramento regionale e autonomia funzionale delle Istituzioni scolastiche*, in *Le Regioni*, p. 77 ss.; nonché da P. OSPEVA GAENE A. E. R. B. N., *Il governo delle politiche pubbliche tra Costituzione ed interpretazione costituzionale*, in *Le Regioni*, 2003, 509 ss.

²⁴ Sapere espressa nella sua capacità di contenere menzione e poi che di necessità sociale, A. MORELLI, *Il carattere inclusivo dei diritti sociali e i paradossi della solidarietà orizzontale*, in n. AA. VV., *I diritti sociali*, cit. p. 44 ss.

²⁵ S. P. N. C. P. O. D. S. O. D. A. E. D. A. P. A. N. O. Z. O. N. A. E. A. Q. E. O. P. A. N. O. E. O. P. E. O., in P. A. E. N. N. A. P. O. S. P. E. V. A. E. N. A. A. S. V. O. O. G. A. N. Z. Z. A. V., S. T. R. O. L. O., *La solidarietà verticale*, cit. A. L. O. L. L. O., *Il paradigma inclusivo della cittadinanza europea e la solidarietà transnazionale*, in n. AA. VV., *I diritti sociali*, cit. p. 39 ss.; C. C. A. L. L. E. S. S., „In Vielfalt geeint“ *Wie viel Solidarität? Wie viel nationale Identität? Eine Einführung in das Tagungsthema*, p. 5 ss., in *Europäische Solidarität*, cit. e I. P. E. R. N. C. E., *Solidarität*, cit., p. 25 ss.

²⁶ Si veda nella proposizione accademica di Paolo Z. S. P. E. O. A. D. O. D. A. V. O. A. E. E. D. E. S. C. A. E. N. A. P. O. S. S. O. N. E., s. ab. a. d. a. 'a. 5. de. a. C. a. d. e. d. o. n. d. a. m. e. n. a. d. e. 'U. n. o. n. e. e. o. p. e. a.

²⁷ Così, P. M. HUBER, *Unionsbürgerschaft*, in *EuR*, 2003, p. 637 ss.



principali articolazioni di questo rapporto, cioè «le aspettative e le pretese, i diritti e i doveri, le modalità di appartenenza e i criteri di differenziazione, le strategie di inclusione e di esclusione»²⁸.

In questa prospettiva, quindi, l'obiettivo dell'inclusione e il principio di solidarietà non possono che trovare il loro complemento principio di sussidiarietà²⁹, alla cui stregua deve essere deciso il contenuto delle politiche inclusive e la misura della solidarietà esigibile nei differenti livelli del sistema.

In tal senso depongono anche altri due elementi.

In primo luogo, le politiche sociali sono affidate alla competenza concorrente dell'Unione. E' proprio nel Trattato sull'Unione europea che l'identità nazionale trova espresso riconoscimento come valore da tutelare. Secondo l'art. 4, infatti, l'Unione rispetta l'identità nazionale degli Stati membri, con riguardo alla «loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali».

In secondo luogo, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione stabilisce espressamente che le sue disposizioni, comprese, quindi, quelle sui diritti sociali, «si applicano alle istituzioni, agli organi e organismi dell'Unione nel rispetto del principio di sussidiarietà, come pure agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione. Pertanto, i suddetti soggetti rispettano i diritti, osservano i principi e ne promuovono l'applicazione secondo le rispettive competenze e nel rispetto dei limiti delle competenze conferite all'Unione nei trattati». Inoltre, la medesima Carta contempla la differenziazione secondo i diversi *status* di cittadino europeo e di *status* di cittadino di paese terzo proprio con riferimento a un fondamentale diritto sociale, cioè il diritto di svolgere un lavoro e di scegliere liberamente una professione³⁰.

Occorre ora accennare all'eventualità che la prospettiva di incentrare la realizzazione del sistema multilivello di protezione sociale sul principio di sussidiarietà, sebbene sia chiaramente dischiusa dai Trattati, possa essere non poco indebolita da alcune tendenze "centralistiche" uniformanti la garanzia dei diritti, che si manifestano sul piano europeo per effetto della giurisprudenza della Corte di giustizia e che potrebbero prevalere sulla opposta concezione "federale" della loro tutela³¹.

²⁸ Per questa evoluzione delle concezioni di cittadinanza, adozione menedee o a nd ca e 'appa enenza d n nd v d o a no S a o, P COS A, *Cittadinanza*, Roma-Bari, 2005, p. 3 ss. Scadinanza e o a à de d cos z ona, M LUC AN, *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali. L'esperienza italiana*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1992, p. 203 ss., ID, *Diritti sociali e integrazione europea*, in *Pol. dir.*, 2000, p. 367 ss. S a o gna a dea d c ad nanza come a o e d eg ag anza ne d o cos z ona e, V ON DA, *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, in AA VV, *Atti del XXIV Convegno*, cit. S d soc a ne a "ca ena" de a c ad nanza ma anche n q e a de pe sona smo, B PEZZ N, *Una questione*, cit.

²⁹ S a conve genza de p ncp d so da e a è s s da e a, B PEZZ N, *Dimensioni e qualificazioni nel sistema costituzionale di solidarietà a proposito di uguaglianza ed effettività dei diritti e temi alla luce della differenza*, in *Il dovere di solidarietà*, cit., p. 93 ss. S va o e de a s s da e a pe a ga nza de d con e men o a con es o e opeo, S MANG AMEL, *Processi migratori principi europei e identità dell'Europa*, in *I diritti di cittadinanza dei migranti*, a c a d L RONCHE, Milano, 2002, p. 5 ss. S p ncp o d s s da e a come «comp e amen o», de 'nc s one e de a so da e a, H F ZACHER, *Das soziale Staats iel*, cit., p. 777

³⁰ C a s de a Ca a de d ondamen a de 'Un one e opea

³¹ S e oppos e concez on de a e a de d, "cen a s ca" e "ede a e", eme gen ne d ba o e opeo e ne a g sp denza de a Co e d g s z a p op o con e men o a d soc a, J MAS NG, *Unionsbürgerliche Kernrechte?*, in *Freiheit*, cit., p. 355 ss



3. “Centralismo” o “federalismo” nella garanzia dei diritti sociali? Cenni a un quadro europeo in evoluzione

Come anticipato, è opportuno richiamare le due fondamentali concezioni che ispirano l’interpretazione delle competenze statali e dell’Unione relative alla garanzia dei diritti negli ambiti di competenza di quest’ultima. Al fine di collocare in una cornice realistica la riflessione sul ruolo delle autonomie occorre, infatti, tenere presente lo spazio che effettivamente residua dal livello europeo all’autonomia decisionale degli Stati, perché è nell’ambito del medesimo spazio che esse sono chiamate a svolgere le loro funzioni e a interpretare i parametri che ne guidano l’esercizio.

Al centro della disputa che interessa lo spettro del potere legislativo e il corrispondente ruolo di garanzia delle rispettive istanze di controllo giurisdizionale³², nazionali ed europee, sta l’interpretazione del già ricordato art. 51 della Carta, in particolare del significato dell’espressione “attuazione del diritto dell’Unione”, che definisce i termini di applicabilità della Carta rispetto agli Stati membri.

Sono due le concezioni che si contendono il campo.

L’impostazione “centralistica” tende ad affermare un vincolo uniforme nella garanzia dei diritti in tutti gli Stati membri, configurando con ciò uno *status* europeo di diritti fondamentali, vincolante per tutti gli Stati membri, che precede le garanzie eventualmente stabilite dai singoli Stati. Esse possono trovare applicazione soltanto nello spazio residuo. Questo orientamento trova una chiara espressione nelle conclusioni dell’Avvocato generale Sharpston nel celebre caso Zambrano³³, secondo la quale, «a lungo andare, la regola più chiara sarebbe quella che rende la possibile tutela dei diritti fondamentali dell’Unione dipendente non dal fatto che una disposizione del Trattato fosse direttamente applicabile né dal fatto che il diritto derivato sia stato emanato, ma piuttosto dall’esistenza e dalla portata di una competenza materiale dell’Unione. Per dirla in altri termini: la regola sarebbe che, purché l’Unione abbia competenza (esclusiva o condivisa) in un particolare settore di diritto, i diritti fondamentali dell’Unione dovrebbero tutelare il cittadino dell’Unione *anche se tale competenza non è stata ancora esercitata*» poiché in «un’Unione europea basata sui diritti fondamentali e sullo Stato di diritto, la tutela non dovrebbe dipendere dall’iniziativa legislativa delle istituzioni e dal processo politico. Una simile tutela contingente dei diritti è in antitesi con il modo in cui le democrazie contemporanee legittimano l’autorità dello Stato»³⁴.

³²Con le menzionate e a con o e omsson eg sa ve, che secondo ’n e p e az one che sa à a b eve s a a, sos anz a men e vengono n cons de az one anche con e men o a T a a , e s e dec s on c ea ve de g d c, d ecen e R ROMBOL , *I differenti livelli di protezione dei diritti: un invito a ripensare i modelli*, n www o mcos zona e , 20 4, p 9 ss; s m a a c ea v à de g d c, R B N, *A discre zione del giudice*, M ano, 20 3

³³Lo osse va J MAS NG, *Unionsbürgerliche*, cit.

³⁴C e conc s on de ’avvoca o gene a e E eano Sha ps on, ne a ca sa C- 34/09, epe b a ’nd zzo h p //c a e opa e / I co s vo è agg n o L e a e maz on po a e me e ebbe o mo e sson , ma q c m amo a nd ca e a concez one cen a s ca de a e a che ad esse conseg e



Proprio negli esiti del caso *Zambrano* è stata riconosciuta detta tendenza centralizzatrice perché la Corte di giustizia ha collegato direttamente allo *status* di cittadino europeo un nucleo di diritti previsto dalla Carta, fra l'altro il "diritto alla sicurezza e assistenza sociale" (art. 34)³⁵ ma al di fuori dell'attuazione del diritto dell'Unione³⁶.

Benché non possa ancora dirsi formato un orientamento consolidato³⁷, due successive pronunce della Corte di giustizia si inseriscono in un orientamento estensivo dell'applicabilità della Carta. La Corte ha statuito, invero, che i diritti da essa previsti «applicano in tutte le situazioni disciplinate dal diritto dell'Unione»³⁸ concetto ben più ampio dell'espressione "attuazione del diritto dell'Unione" e che la più intensa protezione dei diritti apprestata dai singoli Stati membri è consentita «a patto che tale applicazione non comprometta il livello di tutela previsto dalla Carta, come interpretata dalla Corte, né il primato, l'unità e l'effettività del diritto dell'Unione»³⁹.

La concezione "federale", invece, tende a riconoscere la contestuale esistenza di differenti *status* statali ed europei di garanzia dei diritti fondamentali, che si completano reciprocamente e restano separati nei rispettivi ambiti di applicazione. Si tratta dell'orientamento che non solo risponde alla lettera dell'art. 51 della Corte, che si riferisce all'attuazione del diritto europeo e richiama espressamente il principio di sussidiarietà⁴⁰, ma anche allo scopo della Carta dei diritti fondamentali. Essa non è diretta a stabilire un livello minimo o uniforme di protezione. Intende, invece, da una parte, apprestare un catalogo di diritti che vincola le istituzioni europee, mentre gli Stati membri restano vincolati dalle loro Costituzioni. A queste ultime, però, non intende sovrapporsi. Dall'altra parte, rispetto agli Stati membri, essa appresta un catalogo di diritti diretto a garantire l'uniforme applicazione del diritto dell'Unione, allorché gli Stati diano ad esso attuazione. In questo modo, secondo, il principio di sussidiarietà, è preservato il valore delle identità nazionali che l'Unione si è impegnata a rispettare secondo il principio di sussidiarietà il valore della differenziazione nella garanzia dei diritti che è insito nella scelta di un sistema multilivello.

Il principio di sussidiarietà ci riconduce al rapporto fra diritti e democrazia aprendo la nostra riflessione sul valore delle autonomie nelle politiche sociali.

4. Il valore delle autonomie: sussidiarietà, autonomia, democrazia, efficienza

³⁵ La Corte ha stabilito che «L'art. 20 TFUE dev'essere interpretato nel senso che esso opera a carico dei cittadini di uno Stato membro, da un lato, e nega a carico dello Stato e zo, che si applica a carico dei cittadini dell'Unione, soggetto non lo Stato membro di residenza di quest'ultimo, di cui essi abbiano la cittadinanza, e, da l'altro, nega a medesimo cittadino di uno Stato e zo in presenza di uno o, qualora decisono sia e possano pervenire dei godimenti e di ed e vo de d'connessione o *status* di cittadino dell'Unione».

³⁶ Così J. MAS NG, *Unionsbürgerliche*, cit., p. 366. Nel caso in questione la Corte ha concluso nel senso che «L'art. 20 TFUE dev'essere interpretato nel senso che esso opera a carico dei cittadini di uno Stato membro, da un lato, e nega a carico dei cittadini di uno Stato e zo, che si applica a carico dei cittadini dell'Unione, soggetto non lo Stato membro di residenza di quest'ultimo, di cui essi abbiano la cittadinanza, e, da l'altro, nega a medesimo cittadino di uno Stato e zo in presenza di uno o, qualora decisono sia e possano pervenire dei godimenti e di ed e vo de d'connessione o *status* di cittadino dell'Unione»; a senza è disponibile indirizzo www.eopa.eu.

³⁷ Per la consistenza di una che agisce per la protezione di un cittadino di uno Stato e zo, che si applica a carico dei cittadini dell'Unione, soggetto non lo Stato membro di residenza di quest'ultimo, di cui essi abbiano la cittadinanza, e, da l'altro, nega a medesimo cittadino di uno Stato e zo in presenza di uno o, qualora decisono sia e possano pervenire dei godimenti e di ed e vo de d'connessione o *status* di cittadino dell'Unione».

³⁸ Quest'orientamento è divenuto più ampio e si applica da l'art. 51 della Carta, è esplicita in CGUE, C-67/00, caso *Fansson* Svedese, R. GE B, *Europäischer Grundrechtsschutz ohne Grenzen?*, n. *DÖV*, 2004, p. 265 ss.

³⁹ Così CGUE, C-399/03, caso *Meoni*. Anche si applica in R. GE B, *Europäischer*, cit.

⁴⁰ Si può dire che essa è, in appoggio a Stati membri e Unione, A. D'AMEN, *Modelli federali e sussidiarietà nel riparto della competenza e normative tra l'Unione europea e gli stati membri*, n. *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2005, p. 59 ss.



La creazione di un sistema multilivello di garanzia dei diritti sociali ha come premessa la convinzione che ciascuna parte dell'insieme non sia da sola adeguata ad assicurare i prescelti obiettivi comuni di protezione e che fra di esse sia ragionevole istituire dei vincoli⁴¹.

Come anticipato, è il principio di sussidiarietà a collegare in sistema le differenti unità del progetto europeo di protezione. La politica sociale nei settori definiti dal Trattato è, infatti, materia di competenza concorrente dell'Unione (art. 4, II comma, lett. b) TFUE), che rispetta le autonomie regionali e locali come elementi propri dell'identità nazionale degli Stati membri (art. 4, II comma, TUE). La Carta dei diritti fondamentali è applicata alle istituzioni, organi e organismi dell'Unione nel rispetto del principio di sussidiarietà (art. 51). Anche nella Costituzione italiana, il principio di sussidiarietà è il criterio generale di organizzazione (tra l'altro) delle politiche sociali, sia come criterio di attribuzione delle funzioni amministrative, secondo l'art. 118, I comma, sia secondo la ben nota giurisprudenza costituzionale sulla cosiddetta «chiamata in sussidiarietà», ma anche come principio per la promozione di attività di interesse generale svolte da cittadini e associazioni, (art. 118, ultimo comma)⁴².

E', ancora, il principio di sussidiarietà che determina l'intensità dei doveri di solidarietà sociale esigibili da ciascun livello del sistema poiché essi costituiscono il fondamento della tutela sociale ma, al tempo stesso, presuppongono in quanto doveri di solidarietà l'appartenenza a una determinata comunità, che può essere quella mondiale per i diritti universali dell'uomo fino quella della più ristretta associazione⁴³. La solidarietà, invero, ha una doppia connotazione, inclusiva all'interno della comunità di riferimento, escludente, sia pure limitatamente a certi benefici, rispetto a chi a essa non appartiene⁴⁴.

Secondo le circostanze come criterio giuridico ovvero di politica del diritto, il principio di sussidiarietà afferma l'idea che il livello di decisione più prossimo all'istanza di protezione o, più generalmente, al bisogno di disciplina giuridica sia il più adeguato a soddisfarlo⁴⁵. Pertanto, laddove la sussidiarietà operi come principio giuridico che orienta l'esercizio delle competenze, la effettiva capacità di azione ne è condizione di legittimazione.

Interrogarsi sul valore delle autonomie⁴⁶ significa, allora, innanzitutto, chiedersi perché dalla prossimità al cittadino nasce una presunzione di adeguatezza del potere di decidere.

⁴¹ S. S. em. m. ve. o. d. e. a, I. PERNICELLI, *Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-making Revisited?*, in *Common Market Law Review*, 1999, p. 703 ss. Neale e. e. a. a. a. ana, AA. VV., *Tutela dei diritti fondamentali e costituzionalismo multilivello*, a cura di A. D'Alena, P. Gross, Milano, 2004.

⁴² S. S. gn. ca. o. d. p. nc. p. o. d. s. s. d. a. e. a., a. n. me. os. con. b., A. D'Alena, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quad. Cost.*, 2000, p. 3 ss. A. Poggiani, *Le autonomie funzionali «tra» sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Milano, 2000. Res. a. n. c. a. n. p. n. o. d. e. men. o., J. ISENSEE, *Subsidiarität als Verfassungsprinzip*, Berlin, 1968, II ed. amp. a. a. 2000.

⁴³ S. S. ma, B. Pezzani, *Dimensioni*, cit., con par. co. a. e. e. men. o. anche. a. a. so. da. e. a. o. z. z. on. a. e. p. 09 ss. e. a. va. o. e. de. e. spe. men. az. on. n. no. va. ve.

⁴⁴ Con. e. men. o. a. d. soc. a., T. K. NGREEN, *Das Sozialstaatsprinzip im Europäischen Verfassungsverbund*, Tübingen, 2003, p. 245 ss.

⁴⁵ J. ISENSEE, *Subsidiarität*, cit.

⁴⁶ S. va. o. e. de. 'a. on. o. m. a. neg. o. d. n. am. e. democ. a. c., pe. n. es. a. me. anche. ne. a. p. os. pe. va. so. ca., S. N. NA., *Democrazia e cittadinanza*, a. d. spon. b. e. s. s. o. www. g. p. p. o. d. p. sa.



La risposta risale alla ragione fondante l'ordinamento costituzionale: la garanzia della dignità dell'uomo⁴⁷. La dignità umana richiede, infatti, che la persona sia soggetto prima che oggetto del diritto. La capacità di essere soggetto attivo delle decisioni (specialmente per quelle relative ai diritti che sono fondamentali per l'esistenza della persona) è tanto più forte tanto più piccola è la collettività nella quale si esercita il potere di decidere, per l'ovvia considerazione che più ristretta è la comunità di riferimento più il singolo voto possiede un maggiore potere di influenza nella formazione della volontà generale⁴⁸.

Di qui nasce il fondamentale collegamento fra sussidiarietà, democrazia, autonomia e diritti e, quindi, fra competenze e diritti⁴⁹. Tutti i diritti sociali così come le libertà sono garanzie della dignità umana e le competenze sono limiti del potere a tutela delle libertà e a garanzia dei diritti⁵⁰.

Ci sono affinità fra il principio di sussidiarietà e il principio di autonomia, innanzitutto, poiché entrambi riguardano la ripartizione di compiti, competenze e funzioni⁵¹. Tuttavia, essi restano principi distinti.

Scopo specifico del principio autonomistico non è indicare l'ambito ottimale di esercizio di una funzione, compito, si è detto, del principio di sussidiarietà.

Il principio autonomistico custodisce e promuove un complesso di valori.

Le autonomie sono concepite, in primo luogo, per realizzare il valore di una differenziazione che si ritiene meritevole di garanzia e per rispondere alle specifiche esclusive esigenze della comunità di riferimento. In un sistema multilivello, invero, l'autonomia rappresenta il mezzo per salvaguardare la diversità di ciascuna unità, pur nella consapevolezza delle limitazioni imposte dalla scelta di partecipare a un sistema complesso per l'adeguato svolgimento di determinati obiettivi che ogni parte del sistema non riesce o non ha convenienza a perseguire da sola.

Conseguentemente, la misura dell'autonomia e, quindi, della competenza non deve e non è necessariamente decisa soltanto secondo il principio di sussidiarietà. La ripartizione delle competenze può essere stabilita secondo fini e interessi diversi dall'adeguatezza funzionale richiesta dalla sussidiarietà, ad esempio, secondo obiettivi di unità giuridica ed economica (fermo che l'attribuzione della competenza presuppone sempre il possesso della capacità del titolare di esercitarla mentre sono fuor di luogo le rivendicazioni di competenza all'esercizio di compiti superiori alla rispettiva capacità di prestazione).

Nell'ordinamento costituzionale, preservare la diversità non è, tuttavia, l'unico scopo dell'autonomia, che racchiude anche un insieme di altri valori. L'autonomia ha, fra l'altro, un valore fondamentale per la realizzazione del principio democratico anche in una dimensione differente rispetto a quella già esaminata, correlata al nesso

⁴⁷ S a d g n à m a n e c o m e a g o n e o n d a n e a c o m n à s a a e, P H Ä B E R L E, *Die Menschenwürde als Grundlage der staatlicher Gemeinschaft*, in *HbStR*, cit., che n v a a D T T S A S O S, *Einführung in das Grundgesetz*, S g a , 1976, p 74 ss S a d g n à d e ' o m o n e ' o d n a m e n o c o s z o n a e, A R U G G E R , *Appunti per uno studio sulla dignità dell'uomo secondo diritto costituzionale*, in *Scritti in onore di Valerio Onida*, a c a d M D ' A M C O e B R A N D A Z Z O, M a n o, 20 , p 755 ss

⁴⁸ I P E R N C E, *Solidarietà*, cit., p 39, ivi anche p ù s a e n e m e n

⁴⁹ M L U C A N , p e p o n d o c o e g a m e n o a a p m a e s e c o n d a p a e d e a C o s z o n e

⁵⁰ S a e a z o n e c h e e g a c o m p e n z e e d , M L U C A N , *Sui diritti*, cit.

⁵¹ D G R M M, *Subsidiarietà und Föderalismus*, in *Freiheit*, cit., p 49 ss



sussidiarietà democrazia dignità dell'uomo. Ci si riferisce all'autonomia come ulteriore forma di ripartizione del potere, che introduce la divisione verticale accanto a quella orizzontale. L'esistenza di pluralità di centri di indirizzo politico è, infatti, una potenziale garanzia contro inclinazioni liberticide dello Stato centrale⁵². Le autonomie politiche possono realizzare diffusamente a livello locale un equilibrio differente fra maggioranze e opposizioni per come esse si formano al livello centrale, assicurando con ciò un maggiore pluralismo. In tale prospettiva, invero, le autonomie possono esercitare una notevole influenza nella vita politica nazionale, sia attraverso il gioco dei reciproci condizionamenti scaturenti dagli inevitabili intrecci delle competenze statali e regionali, che richiedono necessariamente il raggiungimento di intese, sia secondo una graduazione di differenti possibilità, se esse sono rappresentate in una camera che partecipa alla legislazione dello Stato centrale⁵³.

Ancora, le autonomie, attraverso il pluralismo di cui sono espressione, assicurano una maggiore democraticità nel complesso processo di formazione e selezione della classe politica.

Sotto un diverso profilo, infine, le autonomie come occasione di differenziata sperimentazione normativa ovvero attuativa della legislazione si prestano a realizzare una positiva competizione nella qualità ed economicità della prestazione dei servizi e nella garanzia dei diritti⁵⁴, sicché potenzialmente possono contribuire all'ottimizzazione nell'assolvimento dei compiti previsti dai precetti costituzionali, sia in sede locale, sia sull'intero territorio dello Stato attraverso la eventuale successiva generalizzazione delle soluzioni migliori ideate a livello locale.

Quali dei fondamentali valori racchiusi nell'autonomia regionale si possono realizzare nelle politiche di inclusione sociale e in quale misura ?

5.L'inclusione sociale nel sistema costituzionale delle competenze

"Inclusione sociale" è un concetto "grosso"⁵⁵. Per ciò stesso, si presta a raccogliere numerose istanze di protezione e a rappresentare quelle esigenze di compromesso inevitabili nella strutturazione di un sistema multilivello di protezione. Tuttavia, quando con il principio di sussidiarietà si scende a esaminare il rapporto fra competenze e diritti sociali, occorre dettagliare quali diritti e quali "materie" fanno parte delle politiche inclusive, tenuto conto anche dell'inesistenza di un corrispondente titolo unitario di competenza.

La flessibile idea di inclusione si concretizza, allora, in un nucleo forte e rigido di garanzia della sicurezza sociale che comprende diritti costituzionali inviolabili — si pensi alla tutela della salute, alla protezione dei bambini in caso di incapacità dei genitori di assolvere ai loro propri doveri o di intenzionale inadempimento, alla tutela del lavoro,

⁵² S. N. N. A., *Democrazia*, cit. D. Cecchi, e, anche M. Cecchi, *Per una riforma del sistema delle autonomie regionali prendendo le mosse dalla Relazione finale della Commissione per le riforme costituzionali*, in *www.edeasmi*, 9 marzo 2014, in *na.pospesva* che s'confronta con *ea.pospesva* dell'evsone cos'ziona e

⁵³ Ne *ea.pospesva* de *evsone cos'ziona e*, s'p n o, c' *Reazione* na e de *Commissione* pe *eo me cos'ziona*, *epesb* e *s'vsa Federalismi* a 'nd *zzo www.edeasmi*, nonché *n me os con b'pbbca* ne *a medesma v'sa* nonché *s'evse* *www.asd-on* ne *e n www.associazionede cos'ziona s*

⁵⁴ *Savim* che *na'ea n melius* p'ò *ncon a ne 'o dnamen o*

⁵⁵ Così *o q'aca*, H. F. Zacher, *Das soziale Staatsziel*, cit.



alle assicurazioni sociali alle diverse forme di previdenza e al diritto al reddito minimo garantito⁵⁶ e in una pluralità di altri interventi, anch'essi riconducibili alla sicurezza sociale, che concorrono al conseguimento degli obiettivi di promuovere l'inclusione dell'individuo nella società, come i servizi pubblici di istruzione e formazione professionale.

L'altra sfera delle politiche inclusive, che si affianca alle garanzie della sicurezza sociale, comprende varie finalità di giustizia sociale, che si realizza attraverso interventi correttivi o di tipo redistributivo. Ci si riferisce, ad esempio, alle misure per la promozione della parità fra uomo e donna, alle provvidenze per l'assicurazione ai capaci e meritevoli dei mezzi necessari per raggiungere i più alti gradi di istruzione, alla garanzia di sostegni per le famiglie numerose (art. 117, VII comma).

Taluni di questi diritti, compiti e finalità di protezione che realizzano nel loro insieme le politiche di inclusione sociale sono espressamente indicati o introdotti con formula di sintesi nel catalogo della materie di potestà legislativa scritto nell'art. 117 Cost. Ci si riferisce alla legislazione di esclusiva competenza statale «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (art. 117, I comma, Cost. lett. m)), alla legislazione in materia di «previdenza sociale» (art. 117, I comma, Cost. lett. o)), alle materie di competenza concorrente statale e regionale «tutela e sicurezza del lavoro», «istruzione» ma con «l'esclusione della istruzione e formazione professionale» (sicché, come è stato osservato, quest'ultima costituisce l'unica materia nominata di competenza regionale residuale), «sostegno all'innovazione per i settori produttivi», «tutela della salute», «previdenza complementare e integrativa», «promozione e organizzazione delle attività culturali». Completa il quadro delle competenze fondamentali per le politiche di inclusione sociale l'art. 117, VII comma, Cost., che impone alla legislazione regionale l'onere di rimuovere ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e di promuovere la parità di accesso fra uomini e donne alle cariche elettive.

Proprio questa disposizione ci conduce direttamente alla questione centrale per la riflessione sul ruolo delle autonomie nelle politiche di inclusione sociale. Come si concilia lo stato sociale, che per conseguire i propri obiettivi deve rimuovere le disuguaglianze, con l'autonomia che necessariamente differenzia? In un ordinamento unitario, quanta differenziazione è compatibile con l'inclusione sociale?

6. Stato sociale e autonomia

La tensione fra unità e autonomia, che pervade lo stato regionale, trova un terreno fertile negli ambiti di competenza che interessano le politiche sociali perché, come è ovvio, esse richiedono di rimuovere le disuguaglianze mentre la produzione di differenza fa parte dell'autonomia⁵⁷. Tuttavia, proprio la connotazione di flessibilità che caratterizza l'idea dell'inclusione sociale ci ricorda che il rapporto fra le esigenze sottese a questi principi — tra le altre,

⁵⁶ Per un esame delle fondamen- cos z ona d q es o d o, o e che de a s a o g ne s o ca e de e spe men az on no ma ve, C TR OD NA, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa*, cit.

⁵⁷ S ema, G BER , Art. 5, n *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1975, p. 277 ss, G ROLLA, *Il principio unitario nei sistemi costituzionali a più livelli*, n *Le Regioni*, 2003, p. 703 ss, AA VV, *Diritti sociali tra uniformità e differenziazione*, a c a d B PEZZ N, M ano, 2005



quelle dell'eguaglianza e quelle della diversità non deve essere valutato in modo "schematico". Questa considerazione ci induce, anzi, in questa occasione a tenere presente accanto alla formulazione classica dei medesimi principi che ricorda, con gli opportuni adattamenti alla struttura autonomistica, il dibattito tedesco sui concetti di *Unitarismus* e *Föderalismus*, risalente già agli studi di Triepel sul *Reich* anche la coppia concettuale sussidiarietà e integrazione, che oggi nel diritto europeo sottende, sebbene con una certa dose di approssimazione, corrispondenti esigenze⁵⁸. L'operazione ci aiuta a focalizzare meglio gli obiettivi dell'inclusione sociale in un sistema multilivello, peraltro, avendo cura di non dimenticare le istanze di coesione inderogabili in un ordinamento nazionale.

Il concetto di inclusione esprime con chiarezza che scopo dello stato sociale non è conseguire un'assoluta eguaglianza degli individui, ma promuovere la tutela e il pieno sviluppo della persona nella società.

In tale prospettiva, la disposizione fondamentale per la definizione dell'equilibrio fra le opposte istanze è l'art. 117, II comma, lett. m), che stabilisce la esclusiva competenza statale per la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale». Da una parte, essa sancisce la doverosa esistenza di un nucleo inderogabile di eguaglianza nei diritti sociali, la cui definizione è rimessa all'esclusiva scelta politica dello Stato, al quale, del resto, compete la determinazione dei doveri di solidarietà sul piano nazionale. Si tratta, come più volte si è ricordato, di una scelta obbligata dal carattere democratico e sociale dell'ordinamento costituzionale⁵⁹. Dall'altra, lo stesso riferimento al concetto di livello essenziale implica la differenziazione e l'apertura a quelle sperimentazioni che possono condurre anche all'ottimizzazione nella garanzia dei diritti costituzionali, purché l'innalzamento del livello di tutela avvenga senza pregiudizio di altri interessi meritevoli di protezione. Nei sistemi di tutela multilivello, in simili casi, proprio il principio della ottimizzazione della tutela svolge tipicamente un ruolo fondamentale nel rendere possibile la coesistenza di una molteplicità di fonti di protezione dei diritti. Così, accade nel sistema europeo, per la Costituzione, i Trattati, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, la CEDU. Tuttavia, nella giurisprudenza costituzionale relativa al riparto di competenza fra Stato e Regioni questo principio non trova un corrispondente credito, sicché, ad esempio, il *ticket* fisso stabilito dalla legge statale sulle prestazioni sanitarie ambulatoriali è stato ritenuto inderogabile anche *in melius* dalla Regioni⁶⁰. La conclusione appare ingiustificata per tutti quei casi nei quali la maggior tutela non sacrifichi altri interessi costituzionali meritevoli di

⁵⁸ Lo spazio è dato da S. OER, *Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht*, Tübingen, 1998, in particolare nel capitolo 'Anno e sviluppo nelle espressioni e paragoni dei concetti di eguaglianza e sussidiarietà con la coppia concettuale *Unitarismus* *Föderalismus*'. Si veda, inoltre, H. TRIEPEL, *Unitarismus und Föderalismus im deutschen Reich: Eine staatsrechtliche und politische Studie*, Tübingen, 1907.

⁵⁹ Si veda, in sostanza, E. BAMBONI, *Il concetto di "livelli essenziali uniformi" come garanzia in materia di diritti sociali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001, p. 105 ss.; M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni a proposito dell'art. 117 comma 2 lett. m) della Costituzione*, in *Politica del diritto*, 2002, p. 345 ss.; P. CARELLI, *I diritti sociali nella Costituzione italiana e gli strumenti di garanzia*, in *Diritto sociale*, cit. p. 53 ss.; L. VOLNATI, *La parabola del welfare e dalla Costituzione alla riscoperta della sussidiarietà*, in *La sfida del cambiamento*, a cura di L. VOLNATI e G. VADINI, Milano, 2002, p. 215 ss., p. 226 ss., p. 222; L. TRUCCO, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni tra politiche legislative e Corte costituzionale*, in *I diritti*, cit., p. 103 ss.

⁶⁰ C. Cost. e costituzionale, sentenza 203/2008, sopra citata; A. CERRI, *Eguaglianza e uniformità: autonomia regionale*, in *Foro it.*, 2004, c. 435 ss.; S. Ambrosini, *La sentenza 203/2008 e la giurisprudenza nazionale*, in R. ROMBOLI, M. P. LARNÈ, *Il diritto alla salute nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Diritto*, cit., p. 23 ss.



tutela, né di carattere soggettivo né di valenza generale, quali quelli espressi nella clausola delle esigenze attinenti all'unità giuridica o economica.

Nelle politiche di inclusione sociale, d'altra parte, l'uniformità dei fini – in particolare l'eguaglianza nel nucleo inviolabile dei diritti costituzionali – non implica quella dei mezzi. È qui che lo stato sociale lascia spazio alle autonomie, secondo il criterio di prossimità che accede al principio di sussidiarietà.

Esemplare al riguardo è il già ricordato art. 117, VII comma, Cost.⁶¹, che con il compito di rimuovere gli ostacoli che impediscono una piena parificazione fra uomo e donna nella vita politica, economica e sociale assegna proprio alle autonomie il compito di realizzare un obiettivo di inclusione e di rimuovere, necessariamente differenziando nella loro legislazione, le diseguaglianze che ne ostacolano il raggiungimento. La differenziazione delle misure compensative delle diseguaglianze non è diretta a mantenere una diversità che esclude, bensì costituisce uno dei molteplici mezzi per superare le discriminazioni, perciò, non è vietata alla Costituzione bensì sollecitata.

Nell'esercizio delle loro competenze concorrenti o residuali, che interessano importanti settori dell'inclusione sociale – ad esempio la tutela della salute, l'istruzione e la formazione professionale – ci si può attendere, quindi, sotto molteplici profili, un significativo contributo dell'autonomia regionale. In particolare, la formazione e istruzione professionale sono settori strategici per la mobilità del mercato europeo del lavoro, rispetto ai quali, quindi, l'autonomia riceve, indirettamente, importanti sollecitazioni dal processo di integrazione europea⁶², come si è anticipato nell'esame del progetto del *Glienicker Gruppe* che sottolinea l'importanza della qualificazione e dell'incentivazione di corsi di lingue straniere.

Dei molteplici valori che l'autonomia racchiude, come è ovvio, nella protezione dei diritti sociali essa non realizza il fine di preservare una diversità correlata a un'identità regionale fondata su speciali vincoli di origine, tradizione o cultura. Trova espressione, invece, il valore dell'autonomia come prossimità al cittadino⁶³, cioè quel concetto di *Bürger Nähe* particolarmente caro alla dottrina tedesca e recepito, oggi, nel preambolo del Trattato sull'Unione, laddove esprime l'aspirazione a che «le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini, conformemente al principio di sussidiarietà» e ribadito all'art. 1, II comma, TUE, che sancisce il proposito di costruire «un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese nel modo più trasparente possibile e il più vicino possibile ai cittadini».

Si realizza, quindi, il valore dell'autonomia come livello più adeguato perché più vicino alla percezione delle istanze di protezione e sede di differenziata sperimentazione di soluzioni, in una competizione nell'efficienza ed economicità nell'organizzazione dei servizi di garanzia dei diritti dei cittadini.

⁶¹ S. Spevo, *Il diritto di uguaglianza e la definizione dell'ambito delle pari opportunità*, in *Diritti sociali tra uniformità*, cit., p. 3 ss.

⁶² A. Poggiani, *Istruzione*, cit.

⁶³ Anco, *La parabola*, cit., n. par. 224 ss. M. Cecchi, *Per una riforma*, cit., p. 6 ss.



In conclusione, l'autonomia regionale è una forma organizzativa adeguata alla realizzazione delle politiche di inclusione sociale sia nella forma del regionalismo creativo (nelle modalità di implementazione dei diritti e competitivo in questa dimensione attraverso la sperimentazione), sia nelle forme del regionalismo partecipativo (nell'eventuale prospettiva della creazione di una camera rappresentativa degli interessi regionali con poteri di partecipazione alla legislazione dello Stato centrale, quale sede di mediazione, di raccordo e di cooperazione alle scelte fondamentali dello Stato sociale, nella graduata possibilità delle forme ipotizzabili).

Certamente, se si confrontano i compiti dell'odierno stato sociale rispetto alle prime forme di assistenza che ne hanno rappresentato la forma embrionale non si può che notare un deciso spostamento verso l'alto della competenza per la garanzia dei diritti sociali, perché i relativi compiti sono divenuti sempre più complessi. Una tendenza analoga è stata evidenziata nel federalismo tedesco⁶⁴. Tuttavia, occorre cautelarsi dal rischio di facili strumentalizzazioni dello stato sociale al fine di limitare le autonomie, con la conseguenza di deresponsabilizzarle dalla garanzia dei diritti.

D'altra parte, proprio la complessità e l'estensione delle opportunità e dei bisogni di protezione indotti dal processo di integrazione europea non consentono di rinunciare all'apporto di ogni unità del sistema.

Prima di chiudere la riflessione sul potenziale valore dell'autonomia regionale, è possibile qui fare solo un rapido cenno al disegno di legge costituzionale di iniziativa governativa per la revisione del Titolo V della Costituzione, limitatamente agli aspetti che direttamente riguardano le politiche di inclusione sociale. Nel medesimo disegno sono assegnate alla competenza esclusiva dello Stato le «norme generali» per «la tutela della salute...e la tutela della sicurezza del lavoro», «la previdenza complementare e integrativa»⁶⁵, mentre è affidata alle Regioni la potestà legislativa per «l'organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese», «dei servizi sociali e sanitari e, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, dei servizi scolastici, nonché l'istruzione e la formazione professionale»⁶⁶.

Infine, nel progetto di revisione governativo, la necessità di realizzare «riforme economico sociali di interesse nazionale» su proposta del Governo costituisce titolo per interventi della legge statale in materie o funzioni non riservate alla sua legislazione esclusiva⁶⁷.

Si tratterebbe, quindi, nel complesso di un'ulteriore spinta verso l'alto delle competenze, tenuto conto anche del prefigurato funzionamento del Senato delle autonomie.

7. Inclusione, esclusione e sperimentazione senza seguito, nella legislazione nazionale e regionale. Quali prospettive ?

⁶⁴ L. MANNOR, B. SORD, *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari, 2000, p. 400 ss; U. MÜNCH, *Sozialpolitik und Föderalismus. Zur Dynamik der Aufgabenverteilung im sozialen Bundesstaat*, Opaden, 1997; R. P. SCHAS, *Sozialer Bundesstaat und Föderalismusreform*, in *Die Reform des Sozialstaates zwischen Freiheitlichkeit und Solidarität*, a cura di H. J. BLANKE, Tübingen, 2007.

⁶⁵ C. a. 26, comma II, del disegno di legge AS n. 429.

⁶⁶ C. a. 26, comma III, del disegno di legge AS n. 429.

⁶⁷ C. a. 26, comma III, del disegno di legge AS n. 429.



Seppure nei limiti di finanziamenti estremamente modesti concessi in Italia alle politiche socio assistenziali⁶⁸, nella legislazione regionale non mancano esempi che confermano il valore delle autonomie nelle politiche di inclusione, così come si lascia apprezzare il contributo degli enti locali e del cosiddetto terzo settore⁶⁹. Contestualmente, colpisce l'adozione di alcune misure "inclusive" con effetti intenzionalmente discriminatori a danno non soltanto di stranieri ma talvolta anche di connazionali residenti oltre i confini del territorio regionale.

Non è qui possibile procedere a un'esemplificazione significativa, non si può quindi che rinviare ai numerosi contributi già esistenti⁷⁰. Per quanto concerne i concreti sviluppi dell'ordinamento, pertanto, ci limitiamo a segnalare il consistente fenomeno di una legislazione statale che, talvolta sotto l'impropria etichetta della sperimentazione normativa⁷¹, ha spesso dato luogo all'erogazione di misure tampone, di carattere emergenziale, sollevando notevoli perplessità circa la loro legittimità costituzionale sotto il profilo della ragionevolezza⁷².

In una sperimentazione, inizialmente ritenuta autentica, sia pure limitatamente al *quomodo* dell'erogazione, è stato coinvolto anche il legislatore regionale. È questo il caso del "reddito minimo garantito"⁷³, qualificato dalla legge 328/2000 come "livello essenziale" di una prestazione sociale. La sua estensione all'intero territorio nazionale, prevista dopo un biennio di sperimentazione, peraltro, non si è mai realizzata⁷⁴. Segue una misura con analoga funzione ma diversa denominazione, "il reddito di ultima istanza" la cui erogazione è rimessa dalla legge statale alla scelta delle Regioni, così come i criteri di accesso alla prestazione. Già questo dato pone seri dubbi sulla ragionevolezza complessiva del sistema, se si considera la già ricordata sentenza della Corte costituzionale sulla inderogabilità anche *in melius* del *ticket* fisso stabilito dalla legge statale sulle prestazioni sanitarie ambulatoriali. In ogni caso, tornando al "reddito di ultima istanza", la Corte costituzionale con la sentenza 423/2004 dichiara l'incostituzionalità dell'art., comma 101, della *Legge finanziaria 2004*, che a tal fine, nei limiti delle risorse previste a tal fine dal Fondo nazionale per le politiche

⁶⁸ C. TR. OD. NA, *Il diritto*, cit., p. 90 ss.

⁶⁹ F. A. D. E. S. S., AA. VV., *Diritti sociali dal riconoscimento* cit. con amp. e men. anche a d. o. naz. ona e e sov. anz. ona e, F. B. OND. DAL. MON. E., *Dai diritti sociali*, cit., L. RONCHE, *I diritti di cittadinanza a dei migranti*, n. *I diritti*, cit., p. 29 ss., E. LONGO, *Le relazioni giuridiche nel sistema dei diritti sociali*, Padova, 2002. Per amp. a. ana. s. de. a. eg. s. az. one. eg. ona. e. d. ga. anz. a. de. d., ID., *Regioni e diritti*, Mace. a. a., 2006. S. segna. a., no. e., pe. n'esa. s. va. ndag. ne. vo. me. *Diritti e autonomie*, c. a. o. da. A. MORELL, L. TRUCCO, d. p. oss. ma. p. bb. caz. one.

⁷⁰ F. B. OND. DAL. MON. E., *Dai diritti sociali*, cit., esam. na. n. me. os. cas., a. d. ess. (p. 42 ss.) è s. gn. ca. va. a. eg. ge. de. a. Reg. one. F. - Venez. a. G. a. 6/2006, come s. ccess. vamen. e. mod. ca. a., *Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza a sociale*, che s. bo. d. nava. e. p. es. az. on. soc. a. anche. pe. c. ad. n. naz. ona. a. possesso. de. eq. s. o. de. a. es. denza. p. o. nga. a. s. e. o. o. eg. ona. e. da. a. meno. 36. mes. Con. sen. enza. 40/2004, a. Co. e. cos. z. ona. e. ne. ha. d. ch. a. a. o. 'ncos. z. ona. à. pe. a. mancanza. d. na. ag. one. vo. e. co. e. az. one. a. eq. s. o. d. accesso. a. p. es. az. one. e. eq. s. d. b. à. de. a. p. ovv. denza.

⁷¹ Pe. s. ade. a. conc. s. one. agg. na. s. a. base. de. 'ana. s. d. n. me. ose. d. spos. z. on. eg. s. a. ve., da. M. MAGNAN, *Sperimentazione in materia di lavoro e sistema delle fonti: eguaglianza vs. autonomia*, n. *Riv. it. dir. lav.*, 2004, p. 429 ss., che. co. da. sva. a. p. ovved. men. d. de. assaz. one. e. decon. b. z. one, m. s. e. pe. 'nc. emen. o. de. a. p. od. v. à. de. avo. o., pe. 'ncen. vaz. one. de. 'occ. paz. one. e. a. q. a. caz. one. p. o. ess. ona. e.

⁷² P. en. o. con. o. che. n. na. sa. en. e. p. on. nca., a. Co. e. cos. z. ona. e. ha. a. e. ma. o. che. «I. mo. v. che. sono. s. a. addo. pe. g. s. ca. e. a. sce. a. d. q. es. o. me. odo, e. che. vanno. da. a. m. a. ezza. de. mezz. d. spon. b. a. e. p. e. occ. paz. on. d. o. d. ne. ecn. co., soc. a. e. e. po. co., e. a. 'n. en. o. d. p. occe. de. spe. men. a. men. e., sono. ben. no. e. s. g. gono. a. a. compe. nza. de. a. Co. e. cos. z. ona. e., a. q. a. e. po. ebbe. e. dov. ebbe. d. ch. a. e. a. e. a. eg. m. à. de. me. odo. p. esce. o. so. an. o. se. enesse. d. des. me. e. da. a. e. e. e. a. e. da. o. sp. o. de. a. Cos. z. one. d. ve. o. d. seg. o. Un. p. nc. po. d. q. es. o. con. en. o. non. s. nv. ene. ne. a. Ca. a. cos. z. ona. e., né. ne. 'a. 3., c. secondo. comma. pos. a. p. op. o. 'adoz. one. d. m. s. e. eg. s. a. ve., che., n. q. an. o. d. e. e. ad. a. e. a. eg. ag. anza. de. c. ad. n., non. po. ebbe. o. ope. a. e. se. non. mod. cando., med. an. e. a. amen. adeg. a., e. o. o. s. az. on. n. a. o.; né. ne. 'a. 44., che. svo. ge. o. s. esso. p. nc. po. n. ma. e. a. d. o. ma. ag. a. e. ond. a. a., add. andone. n. e. d. "conseg. e. az. ona. es. amen. o. de. s. o. o." e. d. "s. ab. e. eq. appo. soc. a.", e. che. p. vede. esp. c. amen. e. n. d. ve. so. a. amen. o. da. zona. a. zona».

⁷³ C. TR. OD. NA, *Il diritto*, cit., p. 96 ss. pe. n'acc. a. a. ana. s. a. pa. e. da. 999, nonché. pe. 'e. o. e. evo. z. one.

⁷⁴ C. TR. OD. NA, *Il diritto*, cit., p. 202 ss.



sociali, stanziando un finanziamento alle Regioni che lo istituiscano. La Corte ravvisa nello stanziamento statale un'invasione della competenza regionale in materia di servizi sociali, poiché non qualifica la provvidenza come livello essenziale di un diritto sociale giacché, altrimenti, secondo la Corte il finanziamento avrebbe dovuto essere erogato per l'intero territorio nazionale. Di qui l'avvio di iniziative regionali incisivamente definite «in ordine sparso» ma non sono mancate perfino iniziative comunali⁷⁵.

Con la sentenza 10/2010 sulla cosiddetta *Social card*, finalmente, la Corte costituzionale riconosce che «una normativa posta a protezione delle situazioni di estrema debolezza della persona umana, qual è quella oggetto delle disposizioni impugnate, benché incida sulla materia dei servizi sociali e di assistenza di competenza residuale regionale, deve essere ricostruita anche alla luce dei principi fondamentali degli artt. 2 e 3, secondo comma, Cost., dell'art. 38 Cost. e dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.». Prosegue la Corte con la precisazione che «Il complesso di queste norme costituzionali permette, anzitutto, di ricondurre tra i «diritti sociali» di cui deve farsi carico il legislatore nazionale, il diritto a conseguire le prestazioni imprescindibili per alleviare situazioni di estremo bisogno in particolare, alimentare e di affermare il dovere dello Stato di stabilirne le caratteristiche qualitative e quantitative, nel caso in cui la mancanza di una tale previsione possa pregiudicarlo. Inoltre, consente di ritenere che la finalità di garantire il nucleo irriducibile di questo diritto fondamentale legittima un intervento dello Stato che comprende anche la previsione della appropriata e pronta erogazione di una determinata provvidenza in favore dei singoli»⁷⁶.

L'art. 2, commi 46 e 48, della legge 10/2011 ha poi previsto una nuova *Social card* destinata a persone in grave situazione di bisogno, da sperimentare nei comuni con più di 250000 abitanti.

Di recente, il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 3 febbraio 2014⁷⁷ dispone l'estensione ai cittadini comunitari e stranieri, residenti, dei benefici della Carta Acquisti ai sensi dell'articolo 1, comma 216, della legge 27 dicembre 2013, n. 147.

Conviene riprodurre integralmente il testo di quest'ultima disposizione per rendere con la maggiore precisione possibile l'attuale stato delle politiche di inclusione sociale attraverso la disciplina di una provvidenza fondamentale perché destinata ad assicurare la sopravvivenza di persone in grave stato di bisogno. Prevede tale disposizione:

All'articolo 81, comma 32, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, le parole: «di cittadinanza italiana» sono sostituite dalle seguenti: «cittadini italiani o di Stati membri dell'Unione europea ovvero familiari di cittadini italiani o di Stati membri dell'Unione europea non aventi la cittadinanza di uno Stato membro che siano titolari del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente, ovvero stranieri in possesso di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo». Il Fondo di cui all'articolo 81, comma 29, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, è incrementato, per l'anno 2014, di 250 milioni di euro. In presenza di risorse disponibili in relazione all'effettivo numero dei beneficiari, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, è determinata una quota del Fondo da riservare all'estensione su tutto il territorio nazionale, non già coperto, della sperimentazione di cui all'articolo 60 del

⁷⁵ Anco a C. TR. OD NA, *Il diritto*, cit., p. 206 ss.

⁷⁶ Senza modifica del 2010 della Costituzione e costituzione, C. TR. OD NA, p. 25 anche per le condizioni di legge che

⁷⁷ Pubblicazione Gazzetta Ufficiale, 8 aprile 2014, n. 82.



decreto legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35. Con il medesimo decreto sono stabiliti le modalita' di prosecuzione del programma carta acquisti, di cui all'articolo 81, commi 29 e seguenti, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, in funzione dell'evolversi delle sperimentazioni in corso, nonche' il riparto delle risorse ai territori coinvolti nell'estensione della sperimentazione di cui al presente comma. Per quanto non specificato nel presente comma, l'estensione della sperimentazione avviene secondo le modalita' attuative di cui all'articolo 3, commi 3 e 4, del decreto legge 28 giugno 2013, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 99. Il Fondo di cui all'articolo 81, comma 29, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e' incrementato di 40 milioni di euro per ciascuno degli anni 2014 2016 ai fini della progressiva estensione su tutto il territorio nazionale, non gia' coperto, della sperimentazione di cui all'articolo 60 del decreto legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35, intesa come sperimentazione di un apposito programma di sostegno per l'inclusione attiva, volto al superamento della condizione di poverta', all'inserimento e al reinserimento lavorativi e all'inclusione sociale.⁷⁸

Probabilmente il carattere emergenziale degli interventi di garanzia di una prestazione qualificata dalla Corte costituzionale come un diritto costituzionale fondamentale non trova esempio altrettanto significativo. L'evidente assenza della forza di decisione politica e delle indispensabili risorse finanziarie non riesce più a mascherare come sperimentazione normativa misure tampone con effetti gravemente discriminatori nella garanzia del diritto alla sopravvivenza.

In una simile situazione, quali prospettive di riforma? Rispetto alle erogazioni *una tantum* o alle ipotesi di riordino minimale prese in considerazione nella presente legislatura (come ad esempio la prevista delega al Governo in materia di ammortizzatori sociali) si segnala l'opportunità di prendere in considerazione una soluzione impegnativa, di non rapida decisione ma che potrebbe essere fondamentale per l'effettivo riordino della legislazione sociale.

Ci si riferisce a una codificazione dei diritti sociali sul modello del *Sozialgesetzbuch* tedesco.

La legislazione nazionale e regionale, invero, nei settori che interessano i fini dello stato sociale presenta carattere provvedimentale ed episodico dando luogo a difetti di coordinamento. L'integrazione e il coordinamento delle politiche settoriali, peraltro, è essenziale per il conseguimento di adeguati obiettivi di inclusione e per evitare il cosiddetto "effetto di cumulo" delle esclusioni settoriali.

Un'operazione di autentica moderna codificazione, pertanto, potrebbe contribuire alla migliore e più efficiente realizzazione dei fini dello stato sociale.

Il *Sozialgesetzbuch* tedesco si compone di dodici libri. Non è concepito secondo anacronistici ideali di completezza, immutabilità, esaustività ed esclusività della disciplina, ma secondo la tecnica della "codificazione segmentata" (*abschnittsweise Kodifizierung*) che è diversa dalla codificazione classica dei tempi passati ma aspira ad essere qualcosa di più rispetto ai cosiddetti codici di settore, connotati da sperimentali e provvisorieta della disciplina.

Essa consiste nella realizzazione di un codice unitario, ma in fasi successive nel tempo, secondo una soluzione che rappresenta un opportuno compromesso fra opposte esigenze: i tempi lunghi e le difficoltà politiche che un'ampia

⁷⁸ C o s v o a g g n o



codificazione incontra nei sistemi democratici, specialmente in un settore come la legislazione sociale, e l'aspirazione a una profonda armonizzazione della materia, alla tendenziale completezza e alla proiezione nel futuro dell'opera codificatoria, nonché l'esigenza della percepibilità del processo di codificazione come peculiare tecnica legislativa e del codice come modo di presentazione del diritto, cui sono collegati anche non secondari effetti simbolici e politici di coronamento e consacrazione della centralità dei diritti sociali.

La codificazione consente, inoltre, una più agevole conoscibilità dei diritti e doveri e un controllo più efficace sull'applicazione della normativa.

Sul piano dei rapporti Stato centrale autonomie, la codificazione non implica necessariamente una ulteriore centralizzazione, ma si presta a un efficace coordinamento delle attività secondo le rispettive competenze oltre che alla partecipazione delle Regioni al procedimento legislativo per la sua approvazione⁷⁹.

⁷⁹ S. Codace, *Sociale edesco*, A. KOKEMOOR, *Sozialrecht*, München, 2003. S. A. Cecchi, *La codificazione «segmentata»*, con commento alla codificazione dell'ambiente, A. GRAGNAN, *L'ordine costituzionale delle competenze e come «spina dorsale» della razionalizzazione normativa: le prospettive di codificazione del diritto ambientale in Italia e in Germania*, in www.asd-online.it, 2009.