

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"** - **Luiss**
Guido Carli

Combattere povertà ed esclusione: ruolo, strategie e strumenti per i soggetti pubblici*

di Fabrizio Fracchia
Università commerciale L. Bocconi- Milano

Sommario: **1.** Considerazioni introduttive. **2.** La povertà come fenomeno da condannare, come problema di sicurezza, come problema da fronteggiare attraverso la beneficenza, come problema di giustizia, eguaglianza, libertà e cittadinanza. **3.** Dalla povertà all'esclusione. **4.** Povertà, esclusione e strategie pubbliche: impostazione del tema. **5.** Povertà ed esclusione: pluralità di cause e pluralità di rimedi. **6.** Ancora sull'integrazione e sull'inclusione; un quesito di fondo: occorre integrare la persona in quanto tale o soltanto se portatrice di alcuni valori? **7.** Le coordinate giuridiche: quale ruolo del potere pubblico di fronte alla sfida dell'integrazione? **8.** L'insufficienza del riferimento al principio di eguaglianza ed al valore della tolleranza. **9.** Integrazione e solidarietà. **10.** Solidarietà e strumenti di lotta alla povertà e all'esclusione; cenni al tema dei servizi sociali. **11.** Cenni conclusivi.

1. Considerazioni introduttive: delimitazione del campo di indagine.

L'analisi che ci si propone di condurre ha ad oggetto il tipo di azione che i poteri pubblici, ed in particolare l'amministrazione, possono e debbono svolgere per fronteggiare la povertà e l'esclusione.

Essa verrà comunque estesa fino a comprendere la tematica, più generale, dell'inclusione e della piena integrazione dei soggetti nell'ordinamento e nella relativa comunità di riferimento, anche perché, soprattutto se inteso nel senso di "processo" di integrazione, tale approccio consente di cogliere uno degli strumenti più efficaci per combattere la privazione e l'esclusione.

* Relazione al Convegno "Uno sguardo italiano alla conferenza IISA di Yaounde. Shared Governance: Combatting Poverty and Exclusion", Pavia, 14 marzo 2003. Il lavoro sarà pubblicato sulla rivista "Il diritto della economia".

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"** - **Luiss**
Guido Carli

Va ancora aggiunto che l'esame avrà come scenario di riferimento l'ordinamento italiano. La precisazione è essenziale perché le coordinate giuridiche –e, in particolare, quelle costituzionali- variano da contesto a contesto, sicché le conclusioni che si tenterà di raggiungere non necessariamente potrebbero essere estese ad altre realtà. Il risvolto forse ancora più importante del rilievo consiste nel fatto che, nel nostro Paese, come del resto in altri che hanno raggiunto un grado di sviluppo analogo, sussistono situazioni di povertà ed esclusione -nonché problemi di inclusione - assolutamente diversi da quelli che si profilano in Stati che presentano caratteristiche socio-economiche differenti.

In particolare, è bene chiarire subito che molte riflessioni che saranno qui condotte circa il processo di inclusione degli individui e la collaborazione dei privati e della società sono assai difficilmente concepibili con riferimento a realtà in cui il problema essenziale è costituito dalla sopravvivenza. In esse, infatti, pur senza poter negare l'essenziale ruolo della solidarietà degli e tra individui interessati da situazioni di difficoltà, non sussistono spazi paragonabili a quelli che caratterizzano società come quella italiana per attivare processi organizzati di integrazione che facciano leva sull'apporto dei soggetti interessati o, più in generale, delle associazioni dei cittadini¹.

Per altro verso, le osservazioni di taglio più propriamente giuridico che saranno svolte, relative ad una situazione nella quale la povertà riguarda fortunatamente una minoranza della popolazione, non sono suscettibili di essere estese in modo meccanico a contesti in cui lo stato di privazione concerne la gran parte dei cittadini. L'accento è di interesse perché, pur disvelando la possibile presenza di un importante nesso tra povertà e tutela delle minoranze (riconosciute dall'art. 6 della Cost., che si riferisce a quelle linguistiche) o, più in generale, dei gruppi marginalizzati, mostra che non sussiste una necessaria corrispondenza tra i due termini.

Il lavoro mira a effettuare un'analisi giuridica dei fenomeni della povertà e dell'esclusione. Esso si gioverà tuttavia di alcuni risultati conseguiti da riflessioni –

¹ Sul punto, con molta chiarezza (e con specifico riferimento alla sussidiarietà orizzontale), v. A. POLICE, Roles and Responsibilities of Citizens, Social Agents and Groups, *Relazione* al Convegno "Uno sguardo italiano alla conferenza IISA di Yaounde. Shared Governance: Combatting Poverty and Exclusion", cit.

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"** - **Luiss**
Guido Carli

sinteticamente richiamate- svolte in altri ambiti scientifici e di solito svincolate dal riferimento ad un peculiare contesto nazionale, nella consapevolezza che la complessità del tema non può essere colta e rappresentata adottando una prospettiva meramente giuridica.

2. La povertà come fenomeno da condannare, come problema di sicurezza, come problema da fronteggiare attraverso la beneficenza, come problema di giustizia, eguaglianza, libertà e cittadinanza.

Il punto di avvio dell'indagine può essere costituito dalla semplice considerazione secondo cui, in via di prima approssimazione, la povertà consiste nella mancanza di cibo, salvo dover poi verificare se la definizione possa oggi essere arricchita di significati (v. par. 3).

Ciò premesso, ricordiamo alcune delle principali prospettive di indagine che possono essere impiegate per inquadrare la rilevanza del fenomeno.

Intesa nel suo significato più elementare, essa, pur riconsiderata dal cristianesimo (si pensi al "Discorso della montagna"; v. anche *infra*), è stata talora concepita come una situazione da condannare. L'icona del povero maledetto dal Signore, da contrapporre al ricco benedetto, costituisce un motivo ricorrente in molte riflessioni, sotto alcuni profili riprese pure dal calvinismo. In ogni caso, ciò che ai nostri fini interessa sottolineare è che la povertà ha anche rappresentato un disvalore, configurandosi quale criterio di giudizio delle persone e dei gruppi sociali.

In altri periodi storici la povertà si è poi profilata come un problema di sicurezza. I poveri, in sostanza, vennero considerati come naturalmente inclini a delinquere² e la povertà fu intesa come un pericolo sociale da fronteggiare con una normativa di polizia³.

Il discorso non può non attingere costantemente all'esperienza religiosa. In questo contesto, la povertà ha progressivamente acquisito un ruolo diverso ricollegandosi alla pratica caritativa (si pensi alle opere di misericordia). In sostanza, essa cominciò a costituire un fenomeno da arginare ed eliminare, in un primo tempo attraverso azioni isolate e poi, in misura sempre più crescente, mediante attività di

² M.S. GIANNINI, *Istituzioni sociali e Costituzione*, in R. ARTONI-E.BETTINELLI, *Povertà e Stato*, Roma, 1987, 16.

³ Con riferimento alla Poor Law, v. A. De TOCQUEVILLE, *Il pauperismo*, Roma, 1998.

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"** - **Luiss**
Guido Carli

beneficenza, organizzate dapprima dalla Chiesa e, successivamente, dal potere pubblico, legittimato in quanto caritatevole⁴.

L'accento da ultimo compiuto consente di mettere a fuoco il rapporto tra povertà e politiche degli Stati.

Più di recente, essa è stata percepita come una questione di giustizia, di solidarietà ed eguaglianza. In questa prospettiva, evidentemente, emerge con forza la tematica –che più ci interessa– del ruolo dei poteri pubblici, chiamati ad agire per assicurare la realizzazione dei valori appena ricordati⁵.

In particolare, in occasione della formazione dello Stato sociale⁶, la povertà divenne finalmente problema di giustizia, ancorché, in realtà, essa fosse stata

⁴ S. NATOLI, *Dal potere caritatevole al Welfare State*, in Aa. Vv., *Nuove frontiere del diritto*, Bari, 2001, 131 e ss.

⁵ Nel testo si è fatto cenno al ruolo rivestito storicamente (fino ai giorni nostri) dai poteri pubblici in tema di lotta alla povertà e alla esclusione, soprattutto allorché le stesse cominciarono ad essere considerate in chiave di giustizia, libertà, eguaglianza e cittadinanza. Al riguardo, pur senza voler proiettare troppo falso modernismo nel pensiero antico, va aggiunto che i nessi tra i poteri pubblici e la povertà (o, piuttosto, la sofferenza, che alla stessa spesso si accompagna) sono assai più numerosi, profondi e ricchi di implicazioni. Prescindendo dal motivo del dolore inflitto con la guerra o con la repressione (idea dello Stato che “amministra” il dolore), e occupandoci, dunque, soltanto dell’atteggiamento dello Stato nei confronti del dolore “subito” dagli individui, possiamo in primo luogo ricordare le riflessioni teoriche (S. NATOLI, *Dal potere caritatevole*, cit., 131 e ss., il quale approfondisce i temi cui si farà cenno appena *infra*) che hanno delineato innanzi tutto un modello di Stato “taumaturgo”. Nel pensiero antico sussistono molteplici connessioni anche con il problema della legittimazione del potere: lo Stato, avendo quale propria missione la garanzia della felicità e del benessere dei cittadini, si legittima sanando povertà e malattie. Lo Stato antico, dunque, “apre i granai” per permettere ai sudditi di vivere bene. Su questo ceppo comune si innestano poi alcune varianti: in primo luogo quella che riflette il principio secondo cui “ogni società si riproduce se si mette ... a sostegno dei suoi momenti deboli, se così non fa perisce” (modello della povertà da combattere per garantire sopravvivenza al potere); in secondo luogo, e soprattutto, l’idea secondo cui lo Stato ha il compito di proteggere i sudditi nei confronti del dolore e delle violenze attuali, ma anche quello di scongiurare il dolore futuro, evitando così agli uomini di usare la violenza in modo personale (modello dello Stato assicurante). La povertà e la sofferenza debbono dunque essere combattute per arginare la violenza dei singoli. Vi è infine pure il modello del potere che ha bisogno del dolore e della debolezza perché essi stabilizzano la sudditanza.

⁶ Circa la rilevanza dello Stato sociale v. L. MENGONI, *Persona e iniziativa privata nella Costituzione*, in G. VETTORI, *Persona e mercato*, Padova, 1996, 38. Sulla critiche a tale nozione, v. M.S. GIANNINI, *Stato sociale, una nozione inutile*, in *Scritti in onore di C. Mortati*, Milano, 1977, I.

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"** - **Luiss**
Guido Carli

combattuta già dallo Stato monoclasse⁷. I servizi furono dapprima riservati alle classi meno abbienti e, successivamente, estesi a tutti i cittadini, segnando il passaggio alla sicurezza sociale.

In ogni caso, anche in forza di tale estensione, la povertà è diventata pure un problema di eguaglianza⁸, o, per fare riferimento al suo reciproco, di differenza ingiusta⁹.

Un collegamento forse meno evidente, ma non per questo meno importante, può essere effettuato con la tematica della libertà. La circostanza di essere sollevati dalla povertà e dai bisogni elementari è un presupposto per essere effettivamente liberi: “se un uomo è troppo povero per permettersi qualche cosa che non è legalmente proibito, egli è altrettanto poco libero di averlo che se gli fosse vietato per legge”¹⁰. Seguendo questa impostazione, la lotta alla povertà si configura come condizione di libertà¹¹ e, di conseguenza, può costituire una responsabilità per il potere pubblico.

⁷ M.S. GIANNINI, *Istituzioni sociali e Costituzione*, cit., che richiama specificamente la beneficenza pubblica. Altri servizi sociali (assistenza, previdenza sociale e assicurazione degli infortuni sul lavoro e provvidenze per la disoccupazione; assicurazione obbligatoria contro malattie, infortuni, vecchiaia e invalidità) si affermarono invece nelle prime forme di Stato pluriclasse. Come chiarito da E. FERRARI, *I servizi sociali*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo – Diritto amministrativo speciale*, I, Milano, 2003, 893, il termine servizi sociali fa riferimento ai settori tradizionalmente denominati “beneficenza pubblica” e “assistenza sociale”. L’A. si occupa anche dell’evoluzione delle forme di intervento: beneficenza, assistenza sociale e previdenza sociale. Sui servizi sociali v. altresì E. BALBONI – B. BARONI – A. MATTIONI – G. PASTORI (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali. Commento alla legge n. 328 del 2000 e ai provvedimenti attuativi dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Milano, 2003; V. CAPUTI JAMBRENGHI, *I servizi sociali*, in AA.VV., *Diritto amministrativo*, a cura di L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO, F. A. ROVERSI MONACO, F. G. SCOCA, Modena, 1998, 1019 ss.; G. CORSO, *La gestione dei servizi locali fra pubblico e privato*, in *Servizi pubblici locali e nuove forme di amministrazione*, Milano, 1997, 31 e ss.; A. MARI, *La pianificazione dei servizi sociali*, Milano, 2003.

⁸ Sui rapporti tra diritti sociali, eguaglianza (e diritti di libertà), v. ad es. A. GIORGIS, *La costituzionalizzazione dei diritti all’uguaglianza materiale*, Torino, 1997.

⁹ S. SCAMUZZI, *Modelli di equità*, Bologna, 1990, 88.

¹⁰ I. BERLIN, *Due concetti di libertà*, Milano, 2000, 13.

¹¹ Si v. sul punto H. ARENDT, *Vita activa*, Bompiani, 2001, 47, che, citando Demostene, ricorda che “la povertà costringe l’uomo ad agire come uno schiavo”.

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"** - **Luiss**
Guido Carli

Un ulteriore spazio di azione pubblica deve essere delimitato considerando che la povertà è inquadrabile nella prospettiva della logica del mercato¹². Essa rappresenta un ostacolo alla crescita economica, ma anche un risultato negativo della differenziazione che questa porta o, addirittura, la tragica dimostrazione del fallimento del mercato (pensiamo a ciò che è accaduto in Argentina). In tale contesto, la sua rimozione può giustificare l'intervento pubblico nell'economia, suscettibile tuttavia di alterare il libero gioco della concorrenza sul mercato, ancorché, in linea di massima, un corretto funzionamento del mercato possa concorrere alla riduzione delle situazioni di esclusione¹³.

Va da ultimo osservato che parlare di povertà e di esclusione significa anche e soprattutto occuparsi di cittadinanza¹⁴, in quanto quell'analisi può essere letta come identificazione del contenuto essenziale di questa, in termini sia di pretese di prestazioni e di utilità, sia di doveri di solidarietà derivanti dall'appartenenza ad un unico gruppo.

Accanto a questo primo nesso tra povertà e cittadinanza, occorre ricordarne un secondo, che nasce dal fatto che l'esatta identificazione degli esclusi consente "a contrario" di definire i confini del gruppo omogeneo¹⁵. In questa prospettiva, a ben

¹² In realtà, sullo sfondo si profila il più complesso rapporto tra benessere e felicità: v. A. SENN, *Etica e economia*, Bari, 2002, in part. 59 e ss.

¹³ Circa la necessità di non dissociare lo studio dell'economia da quello dell'etica, v. in generale A. SENN, *Etica e economia*, cit. (in part. pag. 15). V. altresì A. SENN-B. WILLIAMS (a cura di), *Utilitarismo e oltre*, Milano, 2003

¹⁴ Sulla cittadinanza, da ultimo, G. CORDINI, *Elementi per una teoria giuridica della cittadinanza*, Padova, 1998; G. GROSSO, *Le vie della cittadinanza*, Padova, 1997; E. CASTORINA, *Introduzione allo studio della cittadinanza. Profili ricostruttivi di un diritto*, Milano, 1997; M. CUNIBERTI, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella Costituzione italiana*, Padova, 1997; D. ZOLO (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Bari, 1994; G. U. RESCIGNO, *Note sulla cittadinanza*, in *Dir. pubblico*, 2002, 751 e ss.; G. BASCHERINI, *Europa, cittadinanza, immigrazione*, ibid., 767 e ss.; C. CORSI, *Diritti fondamentali e cittadinanza*, ibid., 793 e ss.; E. MENICHETTI, *Accesso ai servizi sociali e cittadinanza*, ibid., 849 e ss. V. altresì R. CLERICI, *Cittadinanza*, voce del *Dig. IV, disc. Pubbl.*, III, Torino, 1989, 112 e ss.; C. ROMANELLI GRIMALDI, *Cittadinanza*, voce dell'*Enc. Giur. Treccani*, VI, Roma, 1988; G. BISCOTTINI, *Cittadinanza (diritto vigente)*, voce dell'*Enc. Diritto*, VII, Milano, 1970, 140 e ss.

¹⁵ In ordine al tema del mantenimento della omogeneità di base nello Stato, con riferimento all'esperienza tedesca, v. D. SCHEFOLD, *Pubblico e privato nell'organizzazione dei servizi sociali*, in R. ARTONI-E. BETTINELLI, *Povertà e Stato*, cit., 89.

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"** - **Luiss**
Guido Carli

vedere, anche la cittadinanza è un concetto “escludente”. Per altro verso, non si può negare che alla eguaglianza nel godimento dei diritti civili e politici (cittadinanza civile e politica), si affianca oggi l’aspirazione all’eguaglianza in termini di minimo benessere e sicurezza economica. Si parla allora di cittadinanza sociale¹⁶, non necessariamente riferibile ai soli soggetti titolari di cittadinanza politica. Infine, gli individui preferiscono talora modalità di integrazione -si pensi ad internet- meno impegnative e responsabilizzanti rispetto alla cittadinanza, anche esterne rispetto alla stabile confluenza nello spazio nazionale (la letteratura di settore parla al riguardo della “metafora del turista”¹⁷).

3. Dalla povertà all’esclusione.

Focalizzando il discorso sulla povertà si profilano immediatamente il problema di definirne esattamente la fisionomia e, più in generale, la questione della sufficienza del mero riferimento a tale dimensione al fine di esaminare le politiche pubbliche sull’esclusione.

La precisazione è essenziale in quanto i caratteri della povertà non possono non incidere sulle strategie utilizzabili per combatterla.

Molteplici sono le voci della dottrina e i documenti ufficiali che, distinguendo ad esempio tra povertà assoluta e povertà relativa, offrono al riguardo spunti di estremo interesse, arricchendo la nozione elementare, già citata, che fa perno sulla mancanza di cibo o di denaro sufficiente per garantire un certo fabbisogno di calorie giornaliere (par. 2).

¹⁶ T.H. MARSHALL, *Spirito di setta e società*, Milano, 1976; *Cittadinanza e classe sociale*, Torino, 1976. Un espresso riferimento alla cittadinanza sociale è presente ad esempio nell’art. 1, l. reg. Emilia Romagna n. 97/2003, recante “Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”. Sulla cittadinanza amministrativa v. da ultimo A. POLICE, *Federalismo “asimmetrico” e dequotazione dell’eguaglianza: le fragili fondamenta della cittadinanza amministrativa*, in *Dir. economica*, 2002, 489 e ss. e C. E. GALLO, *La pluralità delle cittadinanze e la cittadinanza amministrativa*, in *Dir. ammin.*, 2002, 481 e ss. Fondamentale è altresì F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino tra libertà garantite e libertà attiva*, Venezia, 1994.

¹⁷ Z. BAUMAN, *La società dell’incertezza*, Bologna, 1999; M. AUGÉ, *Non luoghi*, Milano, 1993.

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"** - **Luiss**
Guido Carli

E' sufficiente far cenno all' *EC Report 2001*, secondo cui sono poveri i soggetti con " *an income of 60% or less of the median income in the country in which they live*"¹⁸, ovvero al testo della World Bank *Povertà Trends and Voices of the Poor*¹⁹, che si riferisce alla popolazione che vive con meno di \$1 al giorno.

Nella società attuale, tuttavia, gli aspetti più interessanti sembrano rappresentati dal carattere multidimensionale del fenomeno e, soprattutto, dall'esigenza che da una prospettiva statica di approccio al tema (povertà come condizione) ci si muova verso una considerazione della povertà in termini di processo che conduce alla mancanza di mezzi di sostentamento.

A seguire questo approccio, poi, è naturale avvertire l'insufficienza del riferimento ad un tradizionale concetto di benessere materiale e allargare lo sguardo, nel senso che occorre abbandonare l'angusta prospettiva (distributiva e quantitativa) fondata sul livello del reddito per considerare anche gli aspetti relazionali e qualitativi, potendosi così ricomprendere nell'analisi le molteplici situazioni di disagio che presentano profili di analogia con la povertà, pur senza con essa identificarsi. Il nesso con la povertà, comunque, è a ben vedere più profondo, nel senso che le situazioni che saranno ora richiamate sono spesso la *causa* della stessa, o, quanto meno, un fattore di rischio di povertà.

L'attenzione va in sostanza spostata dalla povertà all'esclusione²⁰ e, cioè, all'isolamento non volontario che determina, oltre alla povertà, disagio e assenza di relazioni sociali.

Per altro verso, il fenomeno deve essere inquadrato soprattutto nei termini di processo di esclusione, che può avere cause svariate (mancanza di lavoro; mancanza di istruzione; mancanza di opportunità di accesso a meccanismi economici; peculiari condizioni familiari ecc.).

¹⁸ Per un commento v. G. VILELLA, *The European Union "Institutional Approach" to Poverty: a Review*, Comunicazione al Convegno "Uno sguardo italiano alla conferenza IISA di Yaounde. Shared Governance: Combatting poverty and exclusion", cit.

¹⁹ Vedilo in <http://www.worldbankorg/poverty>. Per un altro tipo di approccio v. <http://www.usaid.gov.au>.

²⁰ Non è senza significato che l'art. 27, l. 8 novembre 2000, n. 328 abbia istituito una "Commissione di indagine sulla esclusione sociale".

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"** - **Luiss**
Guido Carli

Soprattutto se colta in prospettiva dinamica, l'esclusione è una nozione molto più "ricca" di implicazioni, il che ha immediate ricadute sulla definizione delle politiche pubbliche.

Basti riflettere sul fatto che, nell'attuale società in cui si moltiplicano i gruppi e le aspirazioni all'appartenenza, il soggetto può essere escluso, oltre che dai processi di distribuzione del reddito, anche dai mezzi di comunicazione.

In prospettiva storica, inoltre, il fenomeno della esclusione –talora, comunque, connesso con la povertà- è stato spesso alimentato da rilevanti mutamenti economici e sociali. E' il caso dell'industrializzazione che ha determinato il massiccio abbandono delle campagne e la crescita caotica della popolazione di alcune città, determinando situazioni in cui le persone incontravano notevoli difficoltà nell'inserirsi pienamente nel nuovo contesto.

Tornando all'attualità, dobbiamo ancora aggiungere che tra gli esclusi possiamo annoverare i disabili, gli alcoolisti, i tossicodipendenti, gli anziani, gli immigrati clandestini.

4. Povertà, esclusione e strategie pubbliche: impostazione del tema.

Le osservazioni svolte consentono di impostare lo sviluppo successivo dell'analisi.

Povertà ed esclusione esibiscono un carattere multidimensionale, che impone di conseguenza di elaborare in chiave integrata la strategia di aggressione a tali fenomeni.

Occorre poi distinguere tra povertà ed esclusione come situazioni statiche (quasi uno *status*) e *processi* di impoverimento o di esclusione, i quali sono determinati da fattori di rischio.

Ora giova soggiungere che alcuni di questi *fattori di rischio* possono essere rimossi facendo leva sulla collaborazione del soggetto esposto al rischio, chiamato ad impegnarsi per la eliminazione del fattore medesimo ("aiutato ad aiutarsi": par. 5, C2), mentre in altre ipotesi ciò non è possibile (il soggetto non può che essere semplicemente "aiutato"). Si pensi al caso degli indigenti²¹ e degli inabili,

²¹ Art. 32 Cost: la Repubblica "garantisce cure gratuite agli indigenti"; art. 38: "ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale".

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"** - **Luiss**
Guido Carli

significativamente contemplati addirittura dalla Costituzione italiana, i quali potrebbero trovarsi in una situazione che rende loro impossibile una collaborazione al processo di rimozione del fattore di rischio. Vi è poi l'ipotesi dell'aiuto che deve essere portato a soggetti esposti a rischi particolarmente gravi, di norma determinati da situazioni eccezionali (calamità naturali, incidenti e così via).

La *rimozione* cui si è fatto da ultimo cenno, poi, può consistere in una forma di provvidenza economica (è il caso della previdenza), ovvero in una prestazione personale (v. *infra*, par. 5, C1) che, almeno nei casi diversi dalle situazioni di eccezionale urgenza, si inquadra in un programma di recupero che, pur comprendendo eventualmente anche aiuti economici, implica la predisposizione di un percorso di integrazione e di sviluppo della persona²², spesso con la già richiamata partecipazione del soggetto esposto a rischio (il pensiero corre all'azione da intraprendere in presenza di rischi di esclusione legati all'alcoolismo, ad alcune forme di disoccupazione ecc.).

A ben vedere, infine, su di un piano più generale, il processo di inclusione può interessare un soggetto che sia già parte di una collettività, ovvero riguardare chi, esterno rispetto al gruppo, voglia innanzi tutto farne parte. Nel primo caso si tratta di considerare la posizione di un cittadino o di chi sia comunque ad esso equiparato sotto il profilo dell'aiuto perché in stato di bisogno, valutandone diritti e doveri; nella seconda ipotesi, la questione è quella dei presupposti richiesti per divenire cittadino.

5. *Povertà ed esclusione: pluralità di cause e pluralità di rimedi.*

Ove si ponga mente al quadro, assai variegato, appena delineato, si comprende come le risposte che può organizzare il potere pubblico –e, in particolare, l'amministrazione- per fronteggiare povertà ed esclusione sono, almeno potenzialmente, molto numerose e differenti tra di loro, richiedendosi, comunque, un'azione preferibilmente integrata.

²² Sulla funzione di sviluppo integrale della persona, con riferimento al ruolo degli enti locali, v. F. MANGANARO, Roles and Responsibilities of Local and Sub-National Administrations and Communities, *Relazione* al Convegno "Uno sguardo italiano alla conferenza IISA di Yaounde. Shared Governance: Combatting Poverty and Exclusion", cit.

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"** - **Luiss**
Guido Carli

A)- Si potrebbe ipotizzare che la rimozione della povertà e dell'esclusione venga conseguita attraverso una *generalizzata crescita economica*. L'accenno conduce immediatamente al tema generale dell'intervento pubblico nell'economia. Va osservato che lo sviluppo economico (e analoghe considerazioni possono essere riferite alla globalizzazione²³), molto spesso, in luogo di eliminare le sacche di povertà può anche comportare un incremento delle stesse e l'esclusione delle classi marginali. In altri termini, l'intervento su crescita e mercato, incrementando la ricchezza complessiva, può favorire processi di redistribuzione; esso, tuttavia, non sempre è in grado di eliminare le discriminazioni, rischiando addirittura di isolare chi rimane incapace di fruirne, magari perché sprovvisto della abilità a (o dell'opportunità di) competere.

Per altro verso, gli strumenti pubblici d'azione cui si è testé fatto riferimento non rappresentano una strategia di lotta alla povertà in senso proprio, atteso che l'azione non ha direttamente ad oggetto i poveri e gli emarginati e, comunque, non fanno leva sul "fattore umano". Il beneficio che gli esposti a rischio di esclusione possono ricevere, infatti, costituisce al più un riflesso di un intervento posto in essere in una prospettiva differente.

B)- Maggiormente pertinenti rispetto al tema qui esaminato si profilano gli interventi che non fanno leva sui meccanismi di mercato, ma che sono direttamente rivolti alla rimozione dei *fattori di rischio*. Tra questi, un primo gruppo riguarda i fattori connessi al *contesto*. Si pensi al miglioramento dell'ambiente e alle riforme dei servizi pubblici, che chiaramente consentono di arginare pericoli di esclusione e che involgono direttamente la pubblica amministrazione e la sua azione. E' indubbio, ad esempio, che il sistema scolastico nel suo complesso, accrescendo le capacità degli individui, costituisce uno strumento essenziale per fornire agli stessi potenzialità di integrazione (in realtà, come si vedrà *infra*, C-2, il servizio scolastico

²³ Su tale fenomeno v. da ultimo R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo. Le pubbliche amministrazioni nell'età della globalizzazione*, Bari, 2002; M. R. FERRARAESE, *Le istituzioni nella globalizzazione. Diritto e diritti nella società transnazionale*, Bologna, 2000; U. ALLEGRETTI, *Diritto e Stato nella mondializzazione*, Troina, 2002. Sulla sovranità globale, pur nel quadro di un'interpretazione dominata dall'idea di "impero", v. M. HARDT – A. NEGRI, *Il nuovo ordine della globalizzazione*, Milano, 2002.

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"** - **Luiss**
Guido Carli

inteso come intervento educativo specifico rivolto all'individuo va incluso in un altro settore di azione).

C)- Un diverso gruppo di interventi, sempre volti a rimuovere fattori di rischio, ha direttamente ad oggetto gli individui esposti al rischio medesimo, anche se deve essere ribadita la tendenziale estensione del novero dei beneficiari, inizialmente costituiti da appartenenti a categorie protette e oggi spesso identificabili nell'intera collettività. Sotto il profilo dei poteri pubblici, il discorso conduce direttamente alla tematica dello Stato sociale. Molteplici sono gli strumenti ipotizzabili: programmi per garantire un minimo di reddito; programmi di redistribuzione del reddito tra fasi della vita; programmi di edilizia a favore dei poveri; più genericamente, programmi volti ad assicurare servizi agli indigenti e agli esposti a fattori di rischio²⁴.

C1)- In taluni casi, questi strumenti implicano la predisposizione di una organizzazione che garantisca non già provvidenze economiche, ma prestazioni personali svolte da individui e direttamente destinate al soggetto esposto a rischio (*personalità dell'intervento*).

Con l'eccezione dei già richiamati casi in cui occorre intervenire con assoluta tempestività per evitare rischi gravissimi (calamità, incidenti ecc.), si tratta di norma di interventi che, implicando una progettualità e un percorso di integrazione, richiedono di instaurare un confronto all'interno di un rapporto personale: accedendo al significato più profondo di solidarietà, essi sono caratterizzati dal fatto di rivolgersi direttamente al "volto dell'altro".

C2) - Alcuni degli interventi volti a rimuovere fattori di rischio, infine, possono comportare impegni anche del soggetto esposto al rischio medesimo, almeno quando si tratti di una persona che può essere "aiutata ad aiutarsi" (scuola, interventi a favore dei disoccupati ecc.)²⁵.

²⁴ Un elenco delle misure adottabili è contenuto nell'art. 22, l. 8 novembre 2000, n. 328, che individua gli interventi che "costituiscono il livello essenziale delle prestazioni sociali erogabili".

²⁵ Il discorso, impostato nei termini delineati nel testo, non è invero ancora esaurito. Emergono infatti anche altri profili di rilevanza del "ruolo pubblico" implicati nell'azione volta ad arginare povertà ed esclusione. Si ponga mente, a titolo di esempio, all'attività conoscitiva necessaria per individuare esattamente qualità e quantità dei soggetti esposti a fattori di rischio, nonché le peculiarità di tali fattori. Giova poi ricordare l'opinione (S. CASSESE, *L'incompletezza del welfare state in Italia*, in R. ARTONI-E.BETTINELLI, *Povertà e Stato*, cit., 49) secondo cui l'intervento pubblico volto a rimuovere i fattori di rischio ha storicamente determinato una significativa crescita del potere

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"** - **Luiss**
Guido Carli

6. *Ancora sull'integrazione e sull'inclusione; un quesito di fondo: occorre integrare la persona in quanto tale o soltanto se portatrice di alcuni valori?*

Nel corso delle riflessioni sopra riportate si è osservato che molte strategie impiegabili per contrastare la povertà e l'esclusione fanno perno sulla organizzazione di percorsi di recupero, di integrazione e di inserimento.

L'accento consente di allargare l'orizzonte di riferimento fino ad abbracciare una tematica di più ampio respiro, sintetizzabile nel problema dell'individuazione dei presupposti che possono essere richiesti dall'ordinamento ai fini della "inclusione" e della "integrazione" di un soggetto nella collettività di cui quell'ordinamento è espressione.

E' chiaro che, impostando l'analisi secondo questa prospettiva di indagine, si finisce quasi inevitabilmente per approdare alla questione della cittadinanza, che, pur intrecciata con l'oggetto di questo lavoro, ad esso non si sovrappone completamente.

Il percorso di approfondimento che ci si accinge a intraprendere è tuttavia di un qualche interesse anche ai fini dell'esame della lotta all'esclusione e della povertà, in quanto consente di illuminare alcuni problemi di fondo che, in quanto di indole generale, risultano rilevanti anche per l'analisi –sulla quale si tornerà nel corso dei prossimi paragrafi- del ruolo dei poteri in relazione ai problemi di esclusione e di povertà.

amministrativo rispetto ad altri poteri pubblici. E' infatti evidente che la "partita" della solidarietà si gioca soprattutto a livello di azione amministrativa. E' altresì essenziale ricordare che la definizione del ruolo del "pubblico" nel settore in esame concorre a contrario alla delimitazione dello spazio dei privati e delle loro associazioni, e, dunque, implica non solo di risolvere l'assetto di quella che potremmo definire come "solidarietà verticale", ma anche di definire i caratteri della "solidarietà orizzontale". Il ruolo dei privati, in particolare, potrebbe risultare pregiudicato in forza della tendenza a qualificare molti interessi come pubblici. Infine, l'area spettante ai privati non è indifferente in ordine alla soluzione della tematica delle situazioni giuridiche vantate dai soggetti esposti a rischio di esclusione. La presenza di diritti è infatti con maggior facilità configurabile a fronte di un'attività organizzata pubblica, laddove è più arduo (ma non impossibile) ipotizzare diritti azionabili nei confronti di associazioni private di volontariato.

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"** - **Luiss**
Guido Carli

In particolare, occorre verificare se l'ordinamento debba includere l'individuo in quanto tale, ovvero se questo processo possa essere attivato soltanto a favore di coloro che risultino portatori di peculiari valori, evidentemente compatibili con quelli espressi dalla collettività in cui aspirano ad essere inclusi.

Si tratta, tra l'altro, di una questione di crescente importanza nell'attuale contesto in cui i soggetti integrati possono poi essere chiamati a svolgere attività di interesse generale. A seconda della soluzione fornita, si potrebbe ad esempio individuare una nuova responsabilità per lo Stato, impegnato ad apprestare alcuni servizi (il caso più evidente è quello scolastico) non ideologicamente orientati, per contrastare appunto la presenza – il cui aumento è alimentato dal multiculturalismo che sempre più connota le società moderne - di offerte “di parte”²⁶.

La risposta all'interrogativo può essere abbozzata aggregando l'indagine attorno ad alcuni principali snodi problematici, che in realtà costituiscono altrettanti passaggi argomentativi in vista della soluzione finale.

Ove l'attenzione venga riposta sul soggetto escluso, emerge in primo luogo il problema dello Stato *decente*. Alcune riflessioni²⁷ hanno evidenziato come l'onore dell'individuo dipenda non soltanto dall'autostima, ma anche e soprattutto dal giudizio degli altri. Ciò che l'uomo vuole e desidera è essere riconosciuto dagli altri. Tale riconoscimento costituirebbe addirittura la condizione per non sentirsi umiliati. Anche le istituzioni, in uno Stato *decente*, debbono evitare di umiliare le persone, riscoprendo la centralità del “rispetto”, che va garantito a tutti i soggetti, indipendentemente dai valori di cui essi sono portatori. Questa impostazione, se portata alle estreme conseguenze, potrebbe suggerire che l'inclusione –in quanto condizione per evitare l'umiliazione e per assicurare il rispetto- debba essere consentita a chiunque.

Interessanti spunti di indagine possono poi essere tratti dalle analisi che si sono incentrate sul concetto di *libertà*. Gli individui, talora, preferiscono cedere spazi di libertà pur di ottenere garanzie di inclusione, di rispetto e di riconoscimento come membri di un gruppo²⁸. In sostanza, le persone aspirerebbero non già ad avere uno

²⁶ Quella riportata nel testo è una delle chiavi interpretative –e una dimostrazione dell'attualità- dell'art. 33 della nostra Costituzione, che impone la presenza di scuole pubbliche.

²⁷ A. MARGALIT, *La società decente*, Milano, 2002, 149.

²⁸ I. BERLIN, *Due concetti di libertà*, cit., 58.

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"** - **Luis**
Guido Carli

spazio più ampio di libertà negativa, quanto piuttosto alla solidarietà, all'integrazione e alla comprensione.

Queste riflessioni parrebbero supportare l'idea che l'integrazione dell'individuo passi attraverso la sua disponibilità ad accettare e condividere i valori della comunità al cui riconoscimento esso aspira.

Sullo sfondo si profila la questione dei costi dell'inclusione e della loro ripartizione. Basti qui fare cenno alla tesi²⁹ secondo cui l'integrazione implica almeno un "consenso per intersezione": i gruppi che integrano una collettività, pur se portatori di orientamenti religiosi, morali, filosofici differenti, devono convergere verso una sorta di base minima comune, che costituisce la premessa per una pacifica convivenza evitando inaccettabili e pericolose forme di omologazione³⁰. Sotto il profilo (anche) giuridico va immediatamente osservato che, a seguire siffatta impostazione, dovrebbe negarsi la possibilità di integrazione –o la facoltà di praticare alcune abitudini³¹- ai gruppi che non condividono valori minimi del nostro ordinamento (si ponga mente all'organizzazione interna di carattere democratico, richiamata anche dalla Costituzione: artt. 39 e 49).

²⁹ J. RAWLS, *Liberalismo politico*, Milano, 1994. La posizione citata è comunque oggetto di severe critiche da parte di altre correnti di pensiero: v. ad es. I.M. YOUNG, *Le politiche della differenza*, Milano, 1996 e W. KIMLICKA, *Introduzione alla filosofia contemporanea*, Milano, 1996; Id., *Multicultural Citizenship*, Clarendon Press, Oxford 1995.

³⁰ In tal modo, dunque, riconoscendo il pluralismo (v. in argomento G. SARTORI, *Pluralismo, multiculturalismo e estranei. Saggio sulla società multi-etnica*, Milano, 2000), non è necessario schiacciare l'alterità in nome dell'identità (sui rapporti tra identità e alterità v. ad es. F. REMOTTI, *Contro l'identità*, Bari, 1996, in part. 61 e ss, il quale sottolinea i rischi connessi all'accentuazione dell'identità), evitando la chiusura della società (v., sul punto, K. POPPER, *La società aperta e i suoi nemici*, 2 voll., Roma, 1973) e il fenomeno che è stato definito "cannibalismo culturale" (V. S. BENVENUTO, *Un cannibale alla nostra mensa. Gli argomenti del relativismo nell'epoca della globalizzazione*, Bari, 2000).

³¹ Un esempio assai significativo è rappresentato dalle mutilazioni che sono diffuse presso alcune culture e la cui accettazione nel nostro ordinamento si scontrerebbe non soltanto con valori (riversati in istituti giuridici) consolidati nella nostra società, ma anche –ammettendo, come ovvio, che la questione riguardi soltanto gli appartenenti alla minoranza- con la disciplina che regola l'attività pubblica (potrebbe una struttura sanitaria essere chiamata ad effettuare i relativi interventi?). Analogo discorso potrebbe essere condotto in ordine all'attività scolastica, relativamente all'elaborazione e alla trasmissione di peculiari contenuti culturali.

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"** - **Luiss**
Guido Carli

In modo più esplicito, altre riflessioni³² hanno rifiutato di accettare una nozione di pluralismo che possa determinare il rischio di distruzione della società "integrante". Ai nostri fini è interessante sottolineare che, secondo l'opinione in esame, non si può prescindere dall'applicazione di un principio di "reciprocità nella quale il beneficiato (chi entra) *ricambia* il beneficiante (chi accoglie) riconoscendosi beneficiato, *riconoscendosi in debito*". Il potere pubblico, parrebbe potersi concludere, ha il "diritto" di chiedere a chi desidera essere integrato l'impegno a rispettare alcuni valori o, più in generale, a farsi carico di alcuni costi legati all'integrazione.

Non è qui dato proseguire oltre nell'approfondimento del punto (si potrebbe ad esempio distinguere³³ tra due livelli di integrazione: approvazione dei principi costituzionali da un lato, e acculturazione, cioè adozione dall'interno di mentalità, pratiche e abitudini della cultura dall'altro), che oltre tutto sfiora pericolosamente il nucleo personalissimo delle convinzioni ideologiche. Ciò che interessa porre in evidenza è il peculiare scorcio colto dalle riflessioni testé sintetizzate, che illuminano profili di doverosità e di responsabilità nel processo di integrazione.

In sostanza è indubbio che l'integrazione può ferire gli altri: se essa richiede sforzi e implica costi, ci si può chiedere se, dal punto di vista giuridico, essi debbano essere sopportati soltanto da una delle parti coinvolte nel processo di integrazione ovvero se vi siano spunti che consentano una diversa conclusione. L'accoglimento della seconda opzione non significherebbe costringere colui che aspira all'integrazione a rinnegare i valori di origine, ma implicherebbe un suo impegno nel processo di integrazione, rispettando i (o alcuni) valori della comunità che integra, o, comunque, nella ricerca di una forma di convivenza accettabile.

L'analisi, infine, non può non considerare la differenza che corre tra chi è cittadino e coloro ai quali tale *status* non è riferibile.

Vero è che, come ancora si vedrà (par. seguente), vuoi in forza di disposizioni internazionali, vuoi a seguito della interpretazione estensiva di norme costituzionali,

³² G. SARTORI, *Pluralismo, multiculturalismo e estranei. Saggio sulla società multi-etnica*, cit., in part. 50.

³³ V. sul punto J. HABERMAS, *L'inclusione dell'altro. Studi di teoria politica*, Milano, 1998. V. altresì J. HABERMAS - C. TAYLOR, *Multiculturalismo. Lotte per il riconoscimento*, Milano, 1998.

Amministrazione incammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"** - **Luiss**
Guido Carli

si percepisce nitidamente la tendenza a riconoscere diritti fondamentali anche a individui che non siano cittadini³⁴. Tuttavia non può restare priva di alcun significato la circostanza che ai cittadini si riferiscano in prima battuta alcune norme (in particolare l'art. 3 sull'eguaglianza³⁵). Dovrà almeno convenirsi sul fatto che la posizione di partenza è differente e che le scelte fondamentali organizzative nello Stato spettano ai cittadini che votano, anche se, indubbiamente, la nozione di cittadinanza sociale tende a configurarsi come assai più ampia.

In ogni caso è di interesse rilevare la tensione esistente tra "esclusione" e "inclusione" riflessa nei due istituti in esame: cittadinanza da un lato, riconoscimento di diritti fondamentali dall'altro.

7. Le coordinate giuridiche: quale ruolo del potere pubblico di fronte alla sfida dell'integrazione?

Esigenza di garantire forme di integrazione che evitino la distruzione della comunità che integra; necessità di assicurare il rispetto dell'altro e, comunque, di considerare i due "punti di vista"; rilevanza dei costi dell'integrazione, i quali vanno sopportati non soltanto da chi integra; necessità di distinguere tra chi è già cittadino e i soggetti che vogliono essere inclusi; esigenza di far perno sull'individuo: questi alcuni dei motivi che le riflessioni condotte e il richiamo alla letteratura non giuridica hanno consentito di evidenziare e che non possono non essere considerati al momento di inquadrare dal punto di vista del diritto la tematica della lotta all'esclusione e quella dell'inclusione onde trovare la chiave ricostruttiva più congruente.

Va aggiunto un ulteriore spunto di riflessione, che può ricondursi al tema delle *invarianti*.

Sempre più spesso, Stato e poteri pubblici non sono in grado di controllare alcuni elementi di contesto, i quali, di conseguenza, si profilano come presupposti non modificabili.

³⁴ Sulla questione v. G. U. RESCIGNO, *Note sulla cittadinanza*, cit., 756, secondo cui allorché la Costituzione parla di cittadini non esclude che certi diritti possano essere estesi ai non cittadini.

³⁵ Devo questa precisazione a N. OLIVETTI RASON.

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"** - **Luiss**
Guido Carli

In primo luogo va richiamata la tendenza, cui già si è fatto cenno nel corso del paragrafo precedente, alla globalizzazione dei diritti fondamentali, stabiliti in sede internazionale o riconosciuti anche agli stranieri dalla Corte costituzionale (si pensi alla libertà di cui all'art. 13 Cost.³⁶).

I due fenomeni ora richiamati, pur di matrice differente, concorrono a ridurre il potere che lo Stato legislatore detiene nel determinare quali siano i diritti e le libertà fondamentali che devono essere riconosciuti a tutti e quali, invece, possono venire garantiti soltanto ai cittadini.

Si badi – e si tratta di un passaggio essenziale- che l'allargamento dell'area dei diritti fondamentali non risolve completamente il problema dell'integrazione: essere titolari di tali diritti, pur giustiziabili, non significa avere la garanzia della inclusione nel pieno significato del termine. Potrebbero anzi aprirsi preoccupanti scenari connotati dal riconoscimento formale di diritti che non evitano –o addirittura che alimentano- l'isolamento dovuto all'assenza di una effettiva integrazione legata al riconoscimento della comunità integrante.

Di conseguenza, emerge una nuova sfida che coinvolge pure³⁷ lo (e si risolve in un differente compito dello) Stato e, soprattutto, l'amministrazione pubblica, chiamata a rendere effettiva l'integrazione, muovendo da situazioni di riconoscimento formale (anche ad opera della legge³⁸) di diritti.

In sostanza, il potere pubblico deve tentare di “assorbire” nelle concrete relazioni ospitate nel proprio ordinamento i soggetti riconosciuti titolari di diritti, rendendoli protagonisti di rapporti personali. Si tratta di “gestire” i processi di integrazione con particolare riferimento alle differenze che ad essi si accompagnano, evitando che l'integrazione si riduca all'isolamento ovvero che essa “travolga” chi integra.

³⁶ Sul “carattere universale della libertà personale” (al pari degli altri diritti che la Costituzione proclama inviolabili), v. ad es. Corte cost., 10 aprile 2001, n. 105, in *Foro it.*, 2002, 2701, con osservazioni di La Spina e di Romboli.

³⁷ Invero anche altre soggettività possono essere coinvolte: si pensi ai soggetti che curano interessi superindividuali e che possono farsi carico di tutelare la posizione di individui in difficoltà (caso emblematico è quello della salute, ma il discorso vale anche per la povertà), mostrando come il “diritto fondamentale” si attinga diversamente nei vari livelli in cui si articola l'ordinamento.

³⁸ V. ad es. art. 2, c. 2, l. 8 novembre 2000, n. 328.

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"** - **Luiss**
Guido Carli

Il successo dell'operazione è spesso strettamente legato all'impegno del soggetto che aspira all'inclusione, chiamato –secondo le proprie possibilità e condizioni- a collaborare ed a “pagare” una parte del costo dell'integrazione (par. precedente).

Considerazioni in parte analoghe possono essere svolte con riferimento a fenomeni quali la globalizzazione, la transnazionalizzazione delle vicende economiche, la sottrazione di poteri decisionali in capo allo Stato e, più in generale, la riduzione dei poteri pubblici in ragione del rafforzamento delle libertà economiche dei privati³⁹.

Siffatti fenomeni, tra l'altro, fanno sì che il soggetto Stato e i poteri pubblici non possano più agire in modo integrato nella lotta alla esclusione e alla povertà, in quanto non hanno la possibilità di assumere alcune decisioni “di contesto” rilevanti per la riduzione dei fattori di esclusione.

Più in generale, sempre più spesso, il potere pubblico si trova al cospetto di uno sviluppo economico e della definizione di alcune condizioni di accesso ai fattori produttivi configurabili come invarianti o, comunque, come elementi soltanto in parte controllabili (si pensi alle conseguenze sulla occupazione di una crisi internazionale o di alcune scelte imprenditoriali autonome).

A ciò si aggiunga la differenziazione indotta dalla valorizzazione del ruolo dei governi locali, che pone lo Stato di fronte a nuove cause “locali” di esclusione, sottratte, per alcuni versi, al suo controllo.

In tale contesto, ciò che soprattutto residua in termini di spazio di azione pubblica è, ancora una volta, la gestione dell'impatto di queste trasformazioni, le quali sono decise da attori che non si preoccupano espressamente delle ricadute in termini di incremento dei rischi di esclusione.

Si tratta di un'azione pubblica che non può essere condotta mirando ad un astratto universalismo, dovendo invece attentamente considerare le peculiarità che ogni situazione esibisce⁴⁰.

³⁹ Su tale fenomeno, in generale, v. M. MAZZAMUTO, *La riduzione della sfera pubblica*, Torino, 2000.

⁴⁰ In generale, pur nell'ambito di riflessioni di più ampio respiro e che conducono ad esiti diversi, sulla necessità di rendere complementari e inscindibili i concetti di eguaglianza e di differenza, v. A. TOURAINE, *Eguaglianza e diversità*, Bari, 1997, 55.

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss**
Guido Carli

Il discorso sfocia inevitabilmente nella ricerca delle coordinate costituzionali maggiormente adatte per inquadrare ed affrontare il tema dell'integrazione e, più in generale, degli strumenti impiegabili nella lotta all'esclusione.

8. L'insufficienza del riferimento al principio di eguaglianza e al valore della tolleranza.

Il riferimento più immediato è costituito dall'art. 3 Cost.⁴¹.

La norma ha ad oggetto la tematica dell'eguaglianza, onde si tratta di comprendere se essa possa venire impiegata per descrivere la coppia inclusione/esclusione.

Una prima indicazione ricavabile dalle osservazioni sopra svolte è costituita dal fatto che al singolo che aspira ad essere incluso potrebbe interessare non già il riconoscimento di una formale posizione di eguaglianza rispetto ad altri componenti della collettività, bensì partecipare proficuamente a quei processi di integrazione che, soli, sono in grado di assicurargli a pieno titolo il ruolo di membro della collettività medesima.

L'art. 3, cit., tuttavia, non consente forse di valorizzare appieno la circostanza che l'integrazione non è il prodotto di una estensione universalizzante di posizioni di vantaggio, ma rappresenta il frutto di un percorso in cui occorre un confronto tra le due parti e, soprattutto, un impegno reciproco.

L'accento da ultimo compiuto consente di ritenere insufficiente anche il comma 2 dell'articolo, che impegna la Repubblica a rimuovere gli ostacoli che impediscono "il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese".

⁴¹ La disposizione recita: " 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".

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"** - **Luiss**
Guido Carli

La norma, infatti, sembra configurare un impegno unilaterale da parte del potere pubblico, senza far esplicito cenno al ruolo e all'impegno dell'individuo, profili che, invece, come visto, risultano essenziali in vista di una completa integrazione.

Per altro verso, almeno dal punto di vista letterale, l'art. 3 Cost. si riferisce ai cittadini, mentre l'inclusione nel nostro ordinamento di soggetti estranei ad esso interessa in prima battuta gli stranieri⁴². Né, almeno al momento attuale, si può immaginare che la globalizzazione dei diritti possa spingersi verso la completa estensione a tutti gli individui di tutte le specifiche posizioni di vantaggio che riempiono di contenuto e di significato la posizione di cittadino completamente integrato.

Sussistendo dunque dubbi sul fatto che l'art. 3 Cost. costituisca la dimensione maggiormente congruente al fine dell'analisi giuridica del fenomeno della integrazione, potrebbe prospettarsi l'impiego di differenti chiavi esplicative.

Un'ipotesi di cui occorre saggiare la fondatezza è quella che fa perno sulla nozione di tolleranza, salvo dover poi doversi impegnare nella sua corretta traduzione in termini di istituti giuridici.

Essa presenta l'indubbio vantaggio di presupporre l'inesistenza di valori assoluti non rinunciabili, i quali di per sé ostacolerebbero qualsiasi processo di proficua integrazione.

Nella dichiarazione sul principio di tolleranza, adottata dalla Conferenza generale dell'Unesco del 16 novembre 1995, la tolleranza, infatti, è definita come: "rispetto, accettazione e apprezzamento della ricchezza e delle diversità delle culture del nostro mondo, delle nostre modalità d'espressione e dei nostri modi di esprimere la nostra natura di esseri umani"; per altro verso, in questa dichiarazione si precisa che "la tolleranza non è né concessione, né accondiscendenza, né compiacenza".

Pur in presenza degli interessanti spunti contenuti nella testé citata definizione, non può tuttavia essere dimenticato che la tolleranza, nata nel contesto religioso e

⁴² Considerazioni in parte diverse, ovviamente, vanno sviluppate con riferimento alle tematiche della lotta all'esclusione e della piena integrazione di chi sia formalmente cittadino: su di esse ci si soffermerà oltre, nel testo.

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"** - **Luiss**
Guido Carli

tradizionalmente presente nel dibattito dei pensatori liberali (Locke e J.S. Mill)⁴³, indica tradizionalmente il comportamento di chi decide di astenersi dall'attuare punizioni o forme di repressione nei confronti di soggetti giudicati negativamente.

Mentre non si può non concordare con la necessità di combattere l'intolleranza, il richiamo alla tolleranza rischia dunque di implicare una valutazione sfavorevole nei confronti di chi, tollerato, è considerato inferiore o "diverso" e, in quanto tale, è al più sopportato, accettato, ma non pienamente accolto.

9. *Integrazione e solidarietà.*

Il riferimento all'art. 3 Cost. ed al valore della tolleranza, in sintesi, si mostra insufficiente ai fini di un adeguato inquadramento giuridico delle tematiche dell'inclusione e della lotta all'esclusione; il nostro ordinamento, comunque, contiene una norma che pare utilizzabile all'uopo .

Si tratta di una disposizione che non si riferisce unicamente ai cittadini, né è formulata in modo da fondare la sussistenza di impegni unilaterali soltanto in capo a chi integra; essa, inoltre, offre il vantaggio di una notevole flessibilità, consentendo di "calibrare" il tenore dell'impegno a seconda delle specificità del caso; per altro verso, essa permette con una certa facilità di giustificare la rilevanza giuridica della progettualità del programma di inclusione e del relativo confronto, finalizzato non già al raggiungimento di un risultato connotato da astratto universalismo, ma al conseguimento di un più concreto interesse comune, in grado di unire chi integra e chi è integrato, trasformando l'eventuale scontro tra culture in incontro tra individui.

La norma in oggetto è l'art. 2 della Cost., che dispone: "La Repubblica ... richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale".

L'articolo in questione è dunque la disposizione che, al livello più elevato del nostro ordinamento, riconosce il valore della "solidarietà" e prevede i relativi "doveri

⁴³ Sul punto, da ultimo, v. S. MENDUS, *La tolleranza e i limiti del liberalismo*, Milano, 2002 e la recensione di N. OLIVETTI RASON, in corso di pubblicazione su *Dir. pubbl. comparato ed europeo*.

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"** - **Luiss**
Guido Carli

inderogabili⁴⁴: si tratta di profili che possono proficuamente essere utilizzati anche in tema di integrazione.

La prospettiva che si intende percorrere⁴⁵ è quella secondo cui l'inclusione e l'integrazione non costituiscono un diritto, ma rappresentano il frutto di un processo più ampio che richiede l'attivazione di una serie di impegni reciproci. Come si vedrà *infra*, nel corso del prossimo paragrafo, la chiave ricostruttiva qui proposta sembra suscettibile di essere estesa anche ai processi di lotta ai fattori di rischio di esclusione, tematica da cui queste riflessioni hanno preso avvio.

Va ribadito che la norma non si occupa dei soli cittadini, ma più genericamente dell'uomo. Vero è che la precisazione è contenuta nella parte iniziale dell'articolo⁴⁶; tuttavia, sembra indubbio che all'uomo si riferisca pure la disciplina sulla solidarietà.

Escludendo che i doveri possano essere richiesti a soggetti estranei alla sfera di influenza della Repubblica italiana, un'interpretazione ragionevole dell'art. 2 Cost. pare quella in forza della quale esso può fondare l'imposizione di doveri in capo sia a chi è soggetto alla sovranità dell'ordinamento, sia a chi con esso "entra in contatto", anche e soprattutto ai fini della inclusione.

Il dovere di solidarietà, ovviamente, è in primo luogo riferibile alla comunità sollecitata ad accogliere: esso, peraltro, può pure essere esteso all'individuo che aspira ad essere integrato (potenziale bilateralità degli impegni⁴⁷).

⁴⁴ V. sul punto le fondamentali riflessioni di G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, 1967, *passim*. V. altresì A. CERRI, *Doveri pubblici*, voce dell'*Enc. giur. Treccani*, XII, Roma e A. BARBERA, *Commento all'art. 2 Cost.*, in G. BRANCA, *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, I, 1975, 84 e ss. Sia consentito altresì rinviare a F. FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Dir. economia*, 2002, 215 e ss. Sull'art. 2 Cost., come norma che fonda il dovere di buona fede, il quale, a sua volta, racchiude doveri di protezione; v., da ultimo, F. MANGANARO, *Principio di buona fede e attività delle amministrazioni pubbliche*, Napoli, 1995

⁴⁵ Essa è ripresa e sviluppata con analogia di accenti da V. MOLASCHI, *Sulla nozione di servizi sociali: nuove coordinate costituzionali*, Comunicazione al Convegno "Uno sguardo italiano alla conferenza IISA di Yaounde. Shared Governance: Combatting Poverty and Exclusion",

⁴⁶ "La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità ...".

⁴⁷ V. sul punto V. MOLASCHI, *Sulla nozione*, cit.

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"** - **Luiss**
Guido Carli

Al dovere non necessariamente si contrappone un diritto, la cui esistenza determina un irrigidimento della trama dei rapporti e rischia di aprire la via a forme di isolamento.

Anche per questo motivo, la prospettiva dei doveri di solidarietà sembra meglio corrispondere alle esigenze dell'inclusione e dell'integrazione, le quali implicano di "preoccuparsi" dell'altro, e consente con maggior facilità di individuare forme possibili di convergenza tra valori e culture differenti, ripartendo i costi connessi ad un processo che si nutre del valore del dialogo.

In una prospettiva di sintesi, alla luce di queste osservazioni possiamo distinguere varie ipotesi.

Con riferimento ai casi in cui l'aspirazione all'inclusione si risolve nella pretesa a divenire cittadino (problema della *cittadinanza politica*), l'art. 2 Cost. sembra giustificare la previsione di doveri e di oneri in capo al soggetto che mira alla conquista dello *status* di cittadino. Costui, in quanto individuo, fruisce dei diritti inviolabili e degli altri riconosciuti dalle fonti internazionali; a fronte di tali diritti, almeno in talune ipotesi eccezionali, vi può certo essere il dovere di prestare aiuto in capo all'amministrazione pubblica; non pare invece configurabile un generalizzato diritto –in senso proprio– ad essere integrato nel senso più pieno del termine, risultando anzi egli sottoposto, in quanto interessato all'inclusione, a doveri ed a responsabilità.

La questione, ad esempio, è stata colta di scorcio dal giudice amministrativo che, in particolare, ha ritenuto la legittimità della imposizione di doveri in capo allo straniero⁴⁸.

La seconda situazione su cui è possibile indugiare è quella che riguarda soggetti *già integrati*, in capo ai quali esistono doveri di indole diversa.

Essi, in particolare, debbono essere "solidali" nella difesa dell'ordinamento (si pensi alla difesa della Patria) e nella lotta ai fattori di esclusione cui sono esposti i

⁴⁸Cons. Stato, sez. IV, 17 luglio 2000, n. 3958, in *Cons. Stato*, 2000, I, 1755. La decisione qualifica come legittimo il diniego della concessione della cittadinanza italiana allo straniero non ritenuto in grado di rispettare i doveri di solidarietà economica e sociale che derivano dall'appartenenza alla comunità nazionale a causa del possesso di redditi annui nettamente inferiori a quelli previsti dall'art. 3, l. 25 gennaio 1990 n. 8, per l'esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria.

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"** - **Luiss**
Guido Carli

membri della collettività in difficoltà o altri individui protetti, secondo modalità indicate dalla legge (contribuzione economica, prestazioni personali ecc.).

Si percepisce in ogni caso che, assieme all'eguaglianza⁴⁹, la solidarietà e la dimensione doverosa connotano la cittadinanza⁵⁰, in quanto l'adempimento di doveri è richiesto per divenire cittadini e, per altro verso, forme di responsabilità permangono in capo a chi è titolare del relativo *status*.

Va aggiunto al riguardo che l'imposizione di doveri di solidarietà a favore di altri richiede l'interposizione della legge, dovendosi rifiutare l'idea di una immanente funzionalizzazione dei comportamenti umani nel segno della solidarietà. Ciò vale non soltanto per la contribuzione economica ai sensi dell'art. 23 Cost., ma anche per le prestazioni personali direttamente destinate a rimuovere fattori di rischio. A titolo di esempio, si consideri la disciplina legislativa dell'omissione di soccorso, da cui è facilmente ricavabile il dovere di solidarietà di soccorrere chi è in situazione di difficoltà⁵¹.

Un dovere di solidarietà, infine (ed è questa la terza dimensione in cui essi vengono in evidenza), può gravare sui soggetti che sono "aiutati ad aiutarsi".

10. Solidarietà e strumenti di lotta alla povertà e all'esclusione; cenni al tema dei servizi sociali. Il richiamo ai doveri di solidarietà, riferibili ad una pluralità di soggetti e fondati sull'art. 2 Cost., permette di confortare la prospettiva di una rilevanza giuridica unitaria della molteplicità di rimedi che il potere pubblico può attivare per contrastare in modo specifico l'esclusione e la povertà.

La predisposizione di offerte di solidarietà costituisce infatti un compito dei poteri pubblici. Si tratta di osservazione ovvia che, tra l'altro, identifica il campo di indagine del presente lavoro. In ordine a tale questione, non sembra sussistano peculiari ostacoli all'estensione dell'ambito di applicazione dell'art. 2 Cost. anche

⁴⁹ Sul punto v. A. POLICE, *Federalismo "asimmetrico"*, cit., 489 e ss., ove il ragionamento riguarda in particolare la cittadinanza amministrativa.

⁵⁰ V. in argomento C. E. GALLO, *La pluralità delle cittadinanze*, cit., 481 e ss.

⁵¹ Un ulteriore esempio di comportamento del singolo di cui è stata percepita la connessione con i doveri di solidarietà sociale è costituito dall'arresto in flagranza effettuato dal privato: v. Corte cost., 10 giugno 1970, n. 89, in *Foro it.*, 1970, I, 1860.

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"** - **Luiss**
Guido Carli

all'amministrazione pubblica⁵², in quanto soggetto tra i soggetti dell'ordinamento. Proprio in ragione della configurabilità di un dovere dell'amministrazione di intervenire nella lotta all'esclusione è tra l'altro giustificabile la sussistenza di posizioni attive di vantaggio in capo ai cittadini⁵³, non necessariamente aventi la dignità di diritti.

Più specificamente, all'interno delle strategie delineate *supra*, par. 5, si ispirano alla solidarietà (univoca o biunivoca) quegli interventi pubblici che hanno direttamente ad oggetto i soggetti esposti al rischio di esclusione e che implicano l'imposizione di situazioni soggettive doverose⁵⁴.

Un'indiretta conferma della validità della opzione ricostruttiva qui tentata può essere individuata nel nesso tra solidarietà e "sviluppo sostenibile" (implicante una solidarietà tra generazioni diverse⁵⁵), che, a sua volta, ad esempio nell'ambito dell'Agenda 21, costituisce un principio caratterizzato da significativa connessione con la tematica della lotta alla povertà. Si aggiunga che pure la Carta dei Diritti di Nizza include la sicurezza sociale e l'assistenza sociale nel capo della solidarietà (art. 34).

A tacere di tali ultimi profili, la chiave interpretativa qui suggerita consente poi di cogliere il significato più riposto della solidarietà intesa come aiuto agli altri, rivolto a vantaggio sia di chi deve essere soltanto aiutato, sia di chi va "aiutato ad aiutarsi" e, quindi, può a sua volta essere gravato di doveri.

Essa si riflette infatti in una prestazione personale non surrogabile. Questa dimensione non può essere ricondotta alla sola eguaglianza, perché, a tacere del chiaro riferimento contenuto nell'art. 2 Cost., implica la preordinazione di comportamenti non standardizzabili, ma irripetibili e "calibrati" in ragione delle caratteristiche della situazione di rischio. Il problema non è infatti quello di operare in modo eguale nei confronti di tutti i soggetti, trattandosi- si sarebbe tentati di dire: proprio al contrario-

⁵² Per l'approfondimento di questa prospettiva sia consentito rinviare a F. FRACCHIA, *Sulla configurazione*, cit., passim.

⁵³ Sul problema delle situazioni giuridiche v. V. MOLASCHI, *Sulla nozione*, cit.

⁵⁴ L'aspetto solidaristico è molto evidente nel caso della previdenza sociale: v. E. FERRARI, *I servizi sociali*, cit., 893. Esso viene poi richiamato dalla l. 266/1991. V. comunque *infra*, nel testo.

⁵⁵ Il motivo della solidarietà tra generazioni emerge comunque anche all'interno della l. 328/2002: v. art. 16, che, tra l'altro, si occupa in modo significativo delle "responsabilità" familiari (ancora una volta affiora il tema della responsabilità-solidarietà).

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"** - **Luiss**
Guido Carli

di accogliere e di aiutare in modo differenziato chi è in difficoltà e, soprattutto, di accentuare il profilo della responsabilità⁵⁶.

All'interno dell'area delle azioni di solidarietà, dunque, sembra consentito definire uno spazio più angusto e specifico, caratterizzato dal fatto che essa si esprime non già attraverso la garanzia di prestazioni pubbliche e provvidenze economiche, bensì mediante la predisposizione di prestazioni personali di solidarietà, pur sempre "garantite" dal potere pubblico, ma che implicano di "rivolgersi al volto dell'altro" per consentire la piena realizzazione dell'individuo attraverso le scansioni di un percorso di inserimento o di valorizzazione (si pensi all'importanza del rapporto umano nell'assistenza agli anziani), caratterizzato dalla generosità, di cui si deve nutrire qualsiasi relazione umana.

Questi caratteri, che non ricorrono in altre forme di aiuto nei confronti di chi è in difficoltà (si pensi al soccorso alpino, all'attività dei vigili del fuoco), si ritrovano in buona parte dei "servizi sociali"⁵⁷ che, dunque, possono essere studiati in prospettiva di dovere di solidarietà⁵⁸.

Ove si consideri il nesso sussistente tra art. 2 e art. 3 Cost. nella parte in cui accentua il profilo del "pieno sviluppo della persona umana" (che rappresenta il programma essenziale della Repubblica), trova ulteriore conferma il fatto che i doveri di solidarietà sociale debbono essere diretti a garantire quello sviluppo e si conferma il carattere –essenziale nei servizi sociali- della personalizzazione degli interventi, implicante un "rapporto umano"⁵⁹.

L'idea di aiutare le persona in difficoltà è significativamente presente all'interno del d. lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (ed anche nella l. 8 aprile 2000, n. 328, che all'art. 1, c. 2 richiama il decreto testé citato), che pure fornisce una definizione assai ampia di

⁵⁶ Il motivo della responsabilità è strettamente legato alla solidarietà, mentre è più sfumato nel concetto di eguaglianza, che pure può implicare un trattamento differenziato di situazioni disomogenee.

⁵⁷ Nello stesso senso v. V. MOLASCHI, *Sulla nozione*, cit.,

⁵⁸ E. ROSSI, *Principio di solidarietà e legge-quadro sul volontariato*, in *Giur. cost.*, 1992, 2348 e ss.

⁵⁹ E. FERRARI, *I servizi sociali*, cit., 893. In argomento v. V. CAPUTI JAMBRENGHI, *I servizi sociali*, in *Aa.Vv., Diritto amministrativo*, Bologna, 1998.

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss**
Guido Carli

servizi sociali⁶⁰, in ogni caso incentrata sulla rimozione e sul superamento delle situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della vita.

Numerosi altri spunti si rinvencono comunque nella legislazione: a parte quanto disposto dalla cit. l. 328/2000⁶¹, per citare un solo altro esempio, la l. 5 febbraio 1992, n. 104, legge quadro assistenza e integrazione e diritti handicappati, sottolinea il profilo della "integrazione" (che presuppone l'attivazione di un programma specifico)⁶².

11. *Cenni conclusivi.*

In conclusione, nella lotta ai fattori di esclusione il profilo della solidarietà e la dimensione della doverosità emergono:

- in ordine al finanziamento dei programmi di integrazione (ove è essenziale la contribuzione di tutti coloro che appartengono alla categoria);
- in relazione al carattere doveroso delle funzioni svolte dagli apparati pubblici, la cui presenza è talora imposta dall'ordinamento (si pensi alla scuola).

Alcuni servizi tradizionalmente concepiti come sociali (cui vanno aggiunti scuola e sanità), poi, sono maggiormente ispirati al valore della solidarietà in quanto implicano un rapporto diretto con l'individuo, in grado di assicurare una prestazione personale di solidarietà non standardizzata.

In taluni casi si richiede anche a chi è aiutato l'adempimento di doveri (solidarietà biunivoca).

Il riferimento alla prestazione personale di solidarietà consente di valutare come insufficiente il riferimento alla categoria dell'iniziativa economica per identificare i caratteri dell'attività posta in essere da chi si rivolge al "volto dell'altro" per aiutarlo⁶³.

⁶⁰ Si noti peraltro che la l. 328/2000, cit., identifica le attività di cui all'art. 128, d.lgs. 112/1998 con la categoria degli "interventi e servizi sociali", aprendo la via alla configurabilità dei servizi sociali quale settore più ristretto di quel settore di attività.

⁶¹ V. le osservazioni di V. MOLASCHI, *Sulla nozione*, cit.

⁶² Sui progetti individuali per le persone disabili v. altresì art. 14, l. 328/2000.

⁶³ Si pensi alla peculiarità della posizione dell'insegnante e a quella del medico e alle connesse garanzie.

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"** - **Luiss**
Guido Carli

Le attività in esame sono anzi espressione di libertà personale e di coscienza, che va adeguatamente tutelata, ostando a vincoli che, oltre certi limiti, impongano specifici comportamenti di solidarietà alla persona che aiuta, ancorché si tratti di soggetto "espressione" del (o legato al) potere pubblico.

Più in generale, la circostanza che si faccia questione di prestazioni destinate a persone in situazioni di difficoltà rende più arduo configurare la sussistenza di un mercato⁶⁴, il quale oltre tutto risponde alla logica dell'egoismo, mentre la solidarietà si nutre di altruismo.

Al riguardo va aggiunto che la solidarietà, almeno nel significato originario del termine – in alcuni settori talora sfumato, comunque evidente nella solidarietà familistica e, sempre più, nel volontariato e nel c.d. *welfare society* - è soprattutto spontaneità. Ciò concorre a spiegare perché l'ordinamento mira a garantire uno spazio di azione per i privati (artt. 33 e 38 Cost. con riferimento, pur se sotto profili diversi, a scuola ed assistenza); si tratta non tanto (o non soltanto) di assicurare la loro autonomia, quanto piuttosto di rispettare i caratteri della solidarietà consentendone lo svolgimento. Essa non è un'esclusiva del potere pubblico, ma un elemento costitutivo dell'uomo, come tale non eliminabile dal novero delle potenzialità umane⁶⁵.

L'analisi condotta, in conclusione, potrebbe dunque disvelare la presenza di un criterio distintivo tra servizi sociali e servizi pubblici.

Questi, ancorché presuppongano pur sempre la solidarietà dei cittadini che concorrono a coprire i costi di organizzazione dell'offerta pubblica di prestazioni, costituiscono una sorta di corrispettivo dell'appartenenza ad una collettività e si sostanziano nella pretesa di fruire prestazioni predeterminate e standardizzate, di solito fornite giovandosi di reti (il cui accesso è appunto consentito agli utenti in modo imparziale); i servizi sociali, invece, riflettono la pretesa ad essere accolti e valorizzati pienamente nella collettività e, ove possibile, implicano la responsabilizzazione dei soggetti che ne fruiscono⁶⁶.

⁶⁴ V. sul punto F. MERUSI, *La nuova disciplina dei servizi pubblici*, in *Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo, Annuario 2001*, Milano, 2002, 81.

⁶⁵ In termini analoghi v. V. MOLASCHI, *Sulla nozione*, cit.

⁶⁶ Sia consentita una considerazione conclusiva suscitata dalla riflessione sul ruolo di chi insegna nelle Università. La chiave interpretativa proposta nel testo, in fondo, riflette pienamente ciò

Direttore: Prof. Giuseppe Di Gaspare

Amministrazioneincammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss**
Guido Carli

che tutti dovremmo attuare operando in Università, nella consapevolezza che rispetto dell'altro e responsabilizzazione biunivoca dovrebbero illuminare i rapporti con studenti e collaboratori. In ordine alla valorizzazione della persona nell'ambito delle organizzazioni, sia consentito rinviare a F. FRACCHIA, *Il pubblico dipendente nella "formazione sociale" "organizzazione pubblica"*, in corso di pubblicazione su *Il lavoro nelle pubbl. amministrazioni*.