

IL VOLTO SOCIALE DELL'EUROPA: MASCHERA O VERA IDENTITÀ?*

di Alessandra Mattosio**

Sommario. 1. Introduzione. – 2. Il livello di evidenza: povertà ed esclusione sociale. – 3. Funzione di prevenzione e funzione di cura della povertà. – 4. Quanto la dimensione europea influisce sullo sviluppo di politiche di contrasto alla povertà? – 5. Il livello di non evidenza: il volto sociale dell'Europa.

294

1. Introduzione. Nello spazio comune che l'Unione europea si è impegnata a costruire fin dal suo Manifesto¹, la tensione verso una comunità coesa, eguale e solidale è stata affermazione di libertà e democrazia, oltre che la base per uno sviluppo economico e un mercato aperto e competitivo.

La costruzione del mercato unico ha rappresentato fin dalle origini il primo obiettivo della costituzione della Comunità europea, ed è noto che fino al Trattato di Amsterdam il diritto comunitario si è mostrato poco incline alla tutela dei diritti sociali, e che gli obiettivi di carattere sociale «sono stati tradizionalmente subordinati a quelli finalizzati alla realizzazione dell'integrazione economica europea»², pur essendo pervaso di essi lo spirito dei primi sostenitori della dimensione europea.

Questo contributo intende soffermarsi sul profilo sociale dell'Europa per comprendere se ne costituisce nel profondo un paradigma identitario. Per affrontare il tema dei diritti sociali, e il relativo assetto dei servizi sociali, si propone di partire dalla prima evidenza con cui la società si confronta ogni giorno e che rappresenta il mancato adeguamento a quei diritti e il mancato ottenimento delle prestazioni, che l'assetto dei servizi dovrebbe garantire. La povertà. Essa è infatti il primo scoglio tangibile di una cronica debolezza della società nazionale ed europea. Essa è patologica o fisiologica? È una disfunzione, nelle categorie dell'amministrativista? Si misura o si accerta? E ancora moltissime potrebbero essere le domande da porsi...

In *primis*, la povertà è sì una disfunzione, una disfunzione di un sistema amministrativo che dovrebbe garantire determinate prestazioni di servizi; la disfunzione di un sistema costituzionale, che dovrebbe assicurare il raggiungimento del risultato della tutela dei diritti sociali³; la disfunzione di una comunità europea, che promuove la sicurezza e l'assistenza

* *Sottoposto a referaggio.*

** Dottoranda di ricerca in Diritto amministrativo – LUISS Guido Carli.

¹ Nel Manifesto si legge: «assicurare a tutti, con un costo sociale relativamente piccolo, il vitto, l'alloggio e il vestiario, col minimo di conforto necessario per conservare il senso della dignità umana. La solidarietà umana verso coloro che riescono soccombenti nella lotta economica, non dovrà, per ciò, manifestarsi con le forme caritative sempre avvilenti e produttrici degli stessi mali alle cui conseguenze cercano di riparare, ma con una serie di provvidenze che garantiscano incondizionatamente a tutti, possano o non possano lavorare, un tenore di vita decente, senza ridurre lo stimolo al lavoro e al risparmio. Così nessuno sarà più costretto dalla miseria ad accettare contratti di lavoro iugulatori», in A. Spinelli, E. Rossi, *Il Manifesto di Ventotene*, Genova-Ventotene, 2021.

² A. Albanese, *Diritto all'assistenza e servizi sociali. Intervento pubblico e attività dei privati*, Milano, 2007.

³ «Ciò che indefettibilmente deve essere garantito dai soggetti pubblici, poiché questo è sanzionato in modo ultimativo dai poteri sostitutivi statali, è in definitiva il risultato della tutela dei diritti sociali, attraverso

sociale a tutti i cittadini europei, al fine di consentire a tutti di condurre una esistenza libera e dignitosa. Se essa sia poi patologica o fisiologica, è più complesso da affermare, perché è sicuramente vero che non vi è mai stato un periodo storico che non abbia conosciuto la povertà, ma è anche vero che la «povertà zero» è il primo degli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030, che pone un obiettivo, almeno teoricamente, pienamente realizzabile. Ai nostri fini dire se si tratta di una patologia o di un fisiologico accidente non è affermazione particolarmente rilevante, perché in ogni caso, qualunque sia la natura della povertà, ciò che qui interessa è il raggiungimento della garanzia dei diritti sociali e del soddisfacimento dei servizi sociali. Un possibile riverbero della distinzione tra condizione patologica o fenomeno inevitabile si ha in relazione all'ulteriore domanda se la povertà si accerta o si misura. Si osserva, infatti, che «l'accertamento della condizione di povertà rimanda a un'idea della povertà come condizione patologica, come male a cui rimediare e, in prospettiva, da estirpare. La misurazione della povertà fa pensare piuttosto a una concezione della povertà come fenomeno inevitabile, da valutare per contenerlo e correggerne le conseguenze negative, ma che non può essere eliminato definitivamente»⁴.

In sostanza, l'ordinamento si impegna sia ad accertarla che a misurarla, a differenza di ciò che accade per la ricchezza, che invece si misura, ma non si accerta⁵. L'obiettivo che si persegue con la misurazione è l'individuazione dei soggetti bisognosi⁶, al fine poi dell'erogazione delle prestazioni, mentre con l'accertamento della povertà si tende a valutare la gravità e la dimensione del disagio per poter impostare le politiche di ausilio⁷. Con riferimento poi ai criteri di misurazione, va certamente detto che il mero criterio del reddito non è da sé sufficiente, pur rimanendo una delle principali evidenze di una determinata situazione di vulnerabilità⁸. Altri indicatori che compongono, infatti, l'assetto della situazione di povertà sono o possono essere la sicurezza urbana, fenomeni di criminalità, il livello qualitativo dei servizi di prima necessità, dai trasporti agli asili nido, e così via, indicatori che si definiscono in base al contesto storico e sociale al quale si riferiscono, essendo la povertà un fenomeno dal carattere congiunturale e variabile.

2. Il livello di evidenza: povertà ed esclusione sociale. La povertà⁹ è una nozione dai

prestazioni 'garantite', cioè effettivamente erogate da soggetti che rispondono della propria attività al 'sistema pubblico», in A. Albanese, op. cit.

⁴ B.G. Mattarella, *Il problema della povertà nel diritto amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 2012.

⁵ *Ibidem*.

⁶ La nozione di bisogno è una nozione rilevante con riferimento alla povertà e poi alle politiche di contrasto, perché essa «connota una carenza, la mancanza di qualcosa di importante e al tempo stesso un oggetto, un bene mancante oppure necessario per sopperire o rimediare alla mancanza: un bisogno sanitario nasce ad esempio a causa di un qualche deficit di salute (la carenza), che crea l'esigenza di qualche forma di assistenza medica (un bene necessario per rispondere alla carenza)». La nozione di bisogno va poi individuata insieme alla nozione di rischio, che invece rappresenta «l'esposizione a determinate eventualità che possono accadere (ad es., la malattia) e che, quando si verificano, producono effetti negativi e generano dunque dei bisogni», in M. Ferrera, *Le politiche sociali*, Bologna, 2019.

⁷ B.G. Mattarella, op. cit.

⁸ «In sintesi, non vi sono dubbi che il riferimento al denaro è un modo insufficiente per misurare il benessere, ma è altrettanto vero che da esso difficilmente si può prescindere e che la condizione di povertà è spesso legata alla scarsa disponibilità di risorse finanziarie. La soluzione inevitabile è di continuare a fare riferimento principalmente ai valori monetari, come il reddito individuale e il prodotto interno lordo, ma integrandoli con altri indicatori, non meno significativi in termini di valutazione del benessere», in B.G. Mattarella, op. cit.

⁹ Per G. Zanobini la povertà andava distinta dall'indigenza. Riteneva che l'indigenza fosse una condizione più grave e permanente, mentre la povertà era una condizione occasionale, che poteva insorgere in presenza di eventi imprevedibili o situazioni particolari. Le politiche di lotta alla povertà avrebbero dovuto concentrarsi soprattutto sull'indigenza, proponendo di aumentare il reddito e il benessere di chi è complessivamente povero,

marginii molto labili e indeterminati, e soprattutto una nozione complessa che non ricomprende il solo aspetto economico, ma anche quello sociale e infrastrutturale. Oltre alla logica redistributiva e quantitativa fondata sul livello del reddito, emergono, infatti, anche gli aspetti relazionali e qualitativi, così da aprire il concetto di povertà a quello di esclusione, e poterne osservare le ricadute sulla definizione delle politiche pubbliche¹⁰.

La povertà è al contempo una questione di giustizia, di eguaglianza¹¹ e di libertà¹², e per questo è così interessante studiarne le ripercussioni e prospettare possibili soluzioni.

Nell'impalcatura europea e nel principale obiettivo di un mercato aperto e concorrenziale, la povertà è di per sé un ostacolo rilevante alla crescita economica, come riconosciuto anche dalla Costituzione al secondo comma dell'art. 3, il quale individua negli ostacoli di ordine economico e sociale fattori limitanti della libertà e dell'eguaglianza dei cittadini, e fattori impeditivi del pieno sviluppo della persona umana e dell'effettiva partecipazione dei lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

Si comprende allora che la povertà, oltre ad avere plurime articolazioni, si connota anche per una stretta connessione con i principi di libertà, eguaglianza e solidarietà.

La povertà è un fenomeno di certo molto antico e compone, inoltre, uno speciale connubio con il fenomeno della crisi, di qualsiasi natura essa sia: economico-finanziaria, geopolitica, sociale o sanitaria. Così come nel passato Tocqueville ha studiato il fenomeno del pauperismo in relazione alle rivoluzioni sociali e industriali, così allo stesso modo oggi il tema della povertà viene in rilievo relativamente all'incremento delle dimensioni nazionali ed europee della povertà, a seguito della pandemia.

Tocqueville ha rilevato anche lo stretto rapporto che la povertà ha con il benessere: «i paesi reputati come i più miserabili sono quelli dove, in realtà, si conta il minor numero di indigenti, mentre tra le nazioni che tutti ammirano per la loro opulenza, una parte della popolazione è costretta, per vivere, a ricorrere all'elemosina dell'altra». È evidente, dunque, che benessere e povertà sembrano essere direttamente proporzionali, all'aumentare dell'uno, cresce anche l'altra. La *ratio* di questa affermazione, così vicina al vero, è che nell'incremento delle condizioni di benessere, si moltiplicano le esigenze e, quindi, i bisogni. Con ciò si intende osservare che una logica redistributiva e prestazioni qualitativamente e quantitativamente più consolidate di servizi sociali consentirebbero di appianare le diseguaglianze. Emerge così in modo proporzionale l'esigenza di approntare politiche pubbliche di risposta agli squilibri.

Per comprendere, poi, il rilievo giuridico della povertà, occorre distinguere tra povertà individuale e povertà collettiva, nel senso di povertà di un gruppo, di una fascia della popolazione o dell'intera società, mentre la prima rileva nel diritto civile e nel diritto penale, quella collettiva o diffusa rileva, invece, solo per il diritto amministrativo. Inoltre, la povertà ha un duplice rilievo giuridico: in senso assoluto e in senso relazionale, «in senso assoluto, come condizione di disagio da eliminare, come problema da risolvere; e in senso relazionale, come rapporto tra la condizione dei più poveri e quella dei più ricchi, come condizione di

o soprattutto sulla povertà, predisponendo rimedi a particolari e occasionali situazioni di debolezza. G. Zanobini, *Corso di diritto amministrativo*, V, Milano, 1952.

¹⁰ F. Fracchia, *Combattere povertà ed esclusione: ruoli, strategie e strumenti per i soggetti pubblici*, in *Diritto dell'economia*, 1, 2004.

¹¹ Con riferimento all'eguaglianza è interessante notare che «se si presta attenzione a ciò che avviene nel mondo fin dall'origine della vita sociale si scoprirà facilmente che l'eguaglianza si incontra soltanto ai due limiti estremi della civiltà. I selvaggi sono tra di loro eguali per il fatto che sono tutti deboli e ignoranti. Gli uomini di avanzata civilizzazione possono divenire eguali perché hanno tutti a loro disposizione strumenti analoghi per pervenire all'agiatezza e alla felicità. Tra questi due estremi si trovano l'ineguaglianza delle condizioni, la ricchezza, la cultura ed il potere di alcuni; la povertà, l'ignoranza e la debolezza di tutti gli altri», in A. de Tocqueville, *Il pauperismo*, Roma, 1998.

¹² F. Fracchia, op. cit.

diseguaglianza da attenuare o compensare»¹³.

Storicamente la questione della povertà come oggetto di amministrazione pubblica viene in rilievo per due aspetti, da un lato come problema di ordine pubblico, e dall'altro come problema di assistenza. I due aspetti si compenetrano e si condizionano, perché la politica dell'assistenza diviene strumento di prevenzione del problema dell'ordine e della sicurezza, nel concetto antico del povero, del miserabile come pericoloso per la società¹⁴.

Oggi la povertà è un concetto molto ampio e multidimensionale¹⁵, che va oltre la mera disponibilità di beni e di risorse materiali, anche le categorie di poveri si sono ampliate, e vi rientrano i minori e i giovani, i c.d. *working poors*, tra cui soprattutto donne, gli *homeless*, gli immigrati, e, infine, i c.d. *equilibrati della povertà*, coloro che vivono in bilico tra la sufficienza e l'insufficienza delle risorse¹⁶. Emerge così che le categorie più vulnerabili ed esposte sono coloro che si troverebbero di fatto nelle condizioni per poter svolgere attività lavorativa. Si osserva, infatti, che «da condizione di povertà è l'esito di un processo caratterizzato dal fallimento della conversione delle 'capacità' in 'funzionamento', che si concretizza in un 'convertitore' soprattutto di condizione più che di *status*: oltre che del contesto materiale determina un mutamento dei profili psicologici e morali, con conseguente peggioramento delle condizioni cognitive e volitive della persona»¹⁷. Una condizione di prolungata povertà rischia, infatti, di determinare una serie di conseguenze che si ripercuotono sul livello cognitivo e sul benessere psicologico, proprio per il fatto che la povertà non è determinata solo da fattori economici, ma anche da altri fattori di carattere sociale, infrastrutturale e di godimento di determinati servizi.

Solo per constatare attraverso i numeri, l'ampiezza della questione sul territorio europeo, si consideri che nel 2022 si registrano 95,3 milioni di persone a rischio di povertà o di esclusione sociale¹⁸.

3. Funzione di prevenzione e funzione di cura della povertà. Con riferimento alle attività o misure di contrasto alla povertà, si elencano misure di prevenzione, misure di promozione del benessere e misure rimediali, volte a elargire prestazioni pecuniarie e non solo ai soggetti in stato di necessità¹⁹. Così come individuava già Zanobini, si può distinguere tra azione preventiva e azione riparatrice dello Stato²⁰.

Lo Stato, quale complesso di pubblici poteri, è senza dubbio il «principale attore della lotta alla povertà», esso «non opera in via esclusiva, ma si avvale del sistema delle relazioni di diritto privato. Esso si occupa sia della povertà individuale, erogando prestazioni specifiche a favore di singole persone, sia di quella diffusa, svolgendo un'azione di prevenzione attraverso la

¹³ B.G. Mattarella, op. cit.

¹⁴ V. Cerulli Irelli, *La lotta alla povertà come politica pubblica*, in *Democrazia e diritto*, 4, 2005. «Nello "stato monoclasse" si pongono due questioni: la situazione dei poveri e la situazione degli analfabeti. La povertà viene considerata come pericolo sociale: i poveri sono proclivi alla delinquenza, non lavorano, disturbano l'ordine sociale, tutto proteso alla produzione». Si parla dei poveri come di «elemento perturbatore dell'ordine sociale», in M.S. Giannini, *Istituzioni sociali e costituzione*, in R. Artoni, E. Bettinelli (a cura di), *Povertà e Stato*, Roma, 1987, 15-24.

¹⁵ «La povertà è un fenomeno multidimensionale. Le difficoltà di ordine materiale, che attengono alle esigenze di reddito, di lavoro e di abitazione, sono quelle più evidenti e prevalenti. A esse, però, si affiancano altre forme di vulnerabilità, legate a fattori sociali, culturali ed esistenziali, che riguardano vari aspetti, quali la situazione familiare, l'educazione, l'istruzione e la salute, in termini di mancato accesso alle relative prestazioni, nonché, in alcuni casi, i processi migratori», in C. Franchini, *L'intervento pubblico di contrasto alla povertà*, Napoli, 2021.

¹⁶ C. Franchini, op. cit.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ Dati Eurostat.

¹⁹ Anche G. Zanobini distingue tra azione preventiva e azione riparatrice dello Stato rispetto al pauperismo.

²⁰ G. Zanobini, op. cit.

redistribuzione delle ricchezze, in un'ottica di riduzione delle diseguaglianze»²¹.

Volendo individuare le funzioni legate al tema della povertà, si elencano due tipi di funzione, tra loro senz'altro connesse e interrelate. Da un lato, la funzione di lotta alla povertà e di promozione della ricchezza o del benessere della società nel suo complesso, in un'ottica anche redistributiva della ricchezza, che risulta orientata «a tre grandi obiettivi: accrescere la ricchezza complessiva; ridurre le conseguenze negative della povertà; ridurre le diseguaglianze»²²; dall'altro lato, la funzione inerente alla cura dei poveri, rivolta agli obiettivi della disponibilità di un minimo di risorse economiche e dell'eguaglianza²³.

Con riferimento ai livelli territoriali investiti di queste funzioni, si osserva che la funzione preventiva è rimessa prevalentemente a quelli più elevati e si esplica «soprattutto in attività di regolazione, programmazione e distribuzione di risorse, che spettano prevalentemente allo Stato e alle regioni», mentre la funzione di cura è rimessa più frequentemente ai Comuni, oltre a richiedere un forte coinvolgimento dei soggetti privati²⁴.

Emerge, dunque, che la lotta alla povertà, sia in termini di prevenzione, sia in termini di cura, rappresenta l'oggetto di politiche pubbliche, che «si muovono in un quadro giuridico costituzionale, che le rende nel vigente sistema positivo, doverose e ineludibili»²⁵. In particolare, il riferimento costituzionale lo si rinviene all'art. 38 Cost.²⁶, nelle politiche di assistenza sociale.

La macroarea di queste politiche è quella delle politiche sociali, al cui interno si elencano: le politiche pensionistiche, le politiche sanitarie, le politiche del lavoro e le politiche di assistenza sociale²⁷.

Le politiche di assistenza sociale, di particolare interesse per il presente contributo, possono definirsi come «corsi di azione volti a definire le norme, gli standard e le regole in merito alla distribuzione di alcune risorse e opportunità considerate particolarmente rilevanti per le condizioni di vita e dunque meritevoli di essere in qualche modo 'garantite' dall'autorità dello stato»²⁸. I concetti a cui inevitabilmente sono strettamente connesse sono quelli di *Welfare State*, erogazione di servizi sociali e cittadinanza sociale.

Lo Stato sociale o *Welfare State* o Stato del benessere non esprime precisamente una nozione giuridica, poiché non configura un modello di Stato, ma una forma «di transizione verso assetti che ancora non conosciamo»²⁹, scriveva Giannini. «La locuzione 'stato sociale' può pertanto servire per descrivere, non per definire tipi di Stato»³⁰. Esso si sviluppa su due spinte, tra esse connesse: la prima, di carattere materiale, che si attesta nell'affermazione dello «Stato pluriclasse», anche a seguito dell'allargamento del suffragio, e quindi l'accesso delle classi fino ad allora escluse ai poteri pubblici; la seconda, di carattere ideale, che «risale alla critica marxiana (e socialista in genere) del carattere limitato e insoddisfacente delle garanzie costituzionali della eguaglianza formale»³¹. Con riferimento ai soggetti del *Welfare State* si può recuperare la figura del c.d. diamante del *welfare*, un quadrilatero che ingloba lo Stato, il

²¹ C. Franchini, op. cit.

²² B.G. Mattarella, op. cit.

²³ *Ibidem*.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ V. Cerulli Irelli, op. cit.

²⁶ Art. 38 Cost. fa riferimento al diritto dell'inabile al lavoro e di colui che sia sprovvisto dei mezzi necessari al mantenimento e all'assistenza sociale

²⁷ M. Ferrera, op. cit.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ M.S. Giannini, op. cit., 15-24.

³⁰ *Ibidem*, 15-24.

³¹ S. Cassese, *L'incompletezza del Welfare State in Italia*, in R. Artoni, E. Bettinelli (a cura di), *Povertà e Stato*, Roma, 1987.

mercato, la famiglia e il mondo associativo e disegna il c.d. «regime di *welfare*». In questa figura, il ruolo principale resta comunque quello svolto dallo Stato, «da un lato esso è infatti il «contenitore» di tutti i processi di produzione di benessere, formali e informali, pubblici e non pubblici (l'area grigia della figura); dall'altro, lo stato è il «regolatore sovrano» di questi processi (le frecce che collegano i bordi del contenitore statale con le tre sfere)»³².

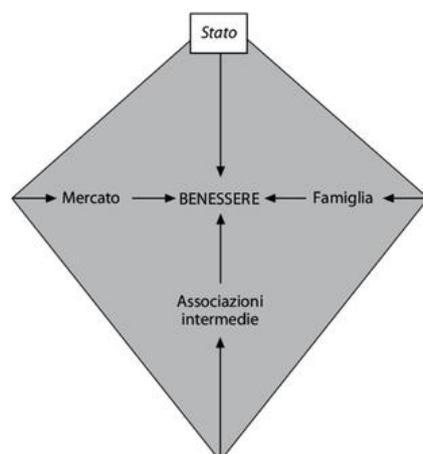


Figura 1- Il diamante del welfare³³

Vi sono poi i servizi sociali, che rappresentano il portato più rilevante delle politiche di assistenza sociale, in quanto realizzano concretamente gli obiettivi del *welfare state*. Prima di definire cosa siano, si osserva che essi rispondono a due elementi, *in primis* la necessità di soddisfare i diritti sociali costituzionalmente previsti, e poi quello di riferirsi ad attività che possono essere svolte, e che sono normalmente messe in atto da soggetti privati³⁴. Una caratteristica ulteriore delle prestazioni oggetto dei servizi sociali è la modalità differenziata e individualizzata di erogazione, che considera le necessità dei singoli destinatari³⁵. Una delle questioni rilevanti è poi che spesso l'erogazione di tali servizi non rientra in una logica coerente e integrata all'interno di una politica sociale condivisa e diffusa sul territorio nazionale, anche perché non è neanche semplice individuarne sempre un identico confine. Un tentativo di disegnare un sistema integrato di interventi e servizi sociali si è realizzato con la l. n. 328/2000, ai sensi della quale per servizi sociali si intendono «tutte le attività relative alla predisposizione e alla erogazione di servizi, gratuiti e a pagamento, o di prestazioni economiche destinati a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita»³⁶. In tale definizione si riscontra un chiaro approccio finalistico, teso a finalizzare il sistema al singolo individuo, al soddisfacimento delle ordinarie esigenze personali³⁷. Con riferimento poi ai soggetti protagonisti di questo sistema, accanto ai soggetti pubblici vi sono i soggetti privati, essi infatti concorrono

³² M. Ferrera, op. cit.

³³ Tale figura è tratta da M. Ferrera, *Ibidem*

³⁴ A. Albanese, op. cit.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ Art. 1, c. 2, l. n. 328/2000, il quale rinvia all'art. 128, d.lgs. n. 112/1998. Si tratta di una definizione per rinvio. L'articolo 128 per la prima volta individua i servizi sociali come una materia, piuttosto che come la denominazione di una serie di materie. Per una panoramica sui servizi sociali si veda: E. Ferrari, *I servizi sociali*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Parte Speciale*, Milano, 2003; M. Clarich, *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, 2020, 385-387.

³⁷ 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, 2007, 75 ss.

complementarmente alla costruzione di tale sistema, «ed è una complementarità in certo modo obbligata, necessaria»³⁸. La competenza in materia ha poi ricevuto un nuovo tratteggio con la riforma del Titolo V della Costituzione. Ai sensi dell'art. 117, c. 2, lett. *m*), lo Stato ha legislazione esclusiva nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, oltre ai quali poi i servizi sociali sono attribuiti alla competenza residuale esclusiva delle Regioni. Si realizza così un sistema multilivello di competenze, che attua il principio di sussidiarietà in tutte le sue declinazioni, verticale e orizzontale. In quest'ultima accezione si promuove e valorizza, infatti, il Terzo settore, che come recentemente riformato³⁹, ricomprende organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale, enti filantropici, imprese sociali, associazioni e fondazioni.

La riforma del Titolo V è stata di estrema importanza per i servizi sociali non solo per la costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà, ma anche per altri due elementi: la scomparsa dal sistema delle competenze della materia della beneficenza⁴⁰ pubblica e assistenza sanitaria e ospedaliera; e il nuovo elenco di materie assegnate alla competenza legislativa esclusiva statale, ossia la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni.

Con riferimento alla cittadinanza sociale, si richiama l'aspetto costituzionale dei diritti sociali che insieme a quelli civili e politici, costituiscono il sostrato dell'essere cittadini. In particolare «la cittadinanza sociale contribuisce così alla concreta realizzazione dei grandi ideali normativi della tradizione occidentale moderna: libertà, uguaglianza, solidarietà, sicurezza»⁴¹. I diritti sociali hanno avuto, però, rispetto ai diritti di libertà, un cammino più tortuoso, perché sono rimasti a lungo in una situazione di inferiorità. All'interno della categoria dei diritti sociali è, poi, opportuno distinguere tra quelli originari o incondizionati, che «attengono a rapporti giuridici che istituiscono su libera iniziativa delle parti, al fine di qualificare il tipo o la quantità di talune prestazioni [...], e pertanto possono essere fatti valere direttamente dagli aventi diritto nei confronti della controparte»⁴², e quelli derivati o condizionati, che invece «sono diritti il cui godimento dipende dall'esistenza di un'organizzazione necessaria e idonea all'erogazione della prestazione oggetto dei diritti stessi [...], e presuppongono, quindi, l'intervento legislativo, con la conseguenza che si configurano come pretese direttamente azionabili soltanto allorché sussistono le condizioni di fatto prestabilite dal legislatore per il loro godimento»⁴³. Il diritto all'assistenza, così come anche il diritto all'abitare, rientra in questa seconda tipologia di diritti sociali.

4. Quanto la dimensione europea influisce sullo sviluppo di politiche di contrasto alla povertà? Tra le misure di contrasto alla povertà, è interessante concentrare l'attenzione sul concetto di assistenza. Si osserva che esso ricomprende una serie di azioni con cui lo Stato

³⁸ E. Balboni, B. Baroni, A. Mattioni, G. Pastori (a cura di), op. cit., 77.

³⁹ D.lgs. 117/2017, *Codice del Terzo settore*.

⁴⁰ Con riferimento alla distinzione tra beneficenza e assistenza: «la beneficenza ha come presupposto e come condizione del suo esercizio soltanto l'indigenza o almeno la povertà [...] l'assistenza, invece, presuppone un altro determinato requisito: la qualità di studente, quella di aspirante al sacerdozio, la qualità del lavoratore, ecc.», in G. Zanobini, op. cit. *Le principali manifestazioni dell'azione amministrativa*, III ed., Milano, 1959, 535. «Quello che comunque rimane incerto nella distinzione, ed in effetti è generalmente incerto nella legislazione positiva, è se "l'altro" requisito proprio dell'assistenza costituisca da solo titolo sufficiente per richiedere l'intervento o debba sempre necessariamente sussistere anche lo stato di povertà», in E. Ferrari, *I servizi sociali*, op. cit., 902.

⁴¹ M. Ferrera, op. cit.

⁴² F. Modugno, *Diritto Pubblico*, Torino, 2015, 620.

⁴³ *Ibidem*, 620.

interviene già a partire dal XVII secolo nella sfera sociale⁴⁴. Il termine assistenza ingloba poi una serie di molteplici declinazioni, avvicinandosi in tal modo ai concetti di carità, beneficenza o filantropia. È qui utile approfondire l'assistenza sociale, che si configura come «il passaggio dalla carità ai diritti sociali»⁴⁵. Nel caso delle politiche di assistenza sociale, che possono essere definite come quelle volte a garantire e promuovere l'inclusione sociale, attraverso l'erogazione di servizi sociali, occorre distinguere questi ultimi dalle misure di sostegno economico. Da un lato, infatti, i servizi sociali sono destinati a essere fruiti da tutti, salvo la previsione di priorità di accesso a tutela delle fasce più vulnerabili, mentre, dall'altro, le misure di sostegno economico sono erogate sulla base dell'accertamento di un bisogno individuale e l'impossibilità del soggetto, che ne sarà destinatario, di farvi fronte in autonomia.

Le politiche di assistenza sociale sono certamente connesse all'impianto costituzionale costituito dai principi di solidarietà e uguaglianza, da un lato, e dal diritto dei poveri al mantenimento e all'assistenza sociale, rispettivamente artt. 2, 3 e 38 Cost., che si pongono in un rapporto di *genus e species*. L'assistenza sociale non è però menzionata nel riparto di competenze Stato-Regioni, finendo così per rientrare nel novero delle materie c.d. «innominate», rimesse alla competenza residuale delle Regioni⁴⁶. L'intreccio costituzionale è, inoltre, la base per comprendere la necessità di considerare non solo l'aspetto economico, ma anche le condizioni basilari per garantire l'inclusione sociale. Tra gli strumenti approntati dalle istituzioni nazionali se ne elencano di seguito i principali dell'ultimo ventennio. *In primis*, si ha il reddito minimo di inserimento, introdotto prima nel 1998 in via sperimentale e poi stabilmente nel 2000, che consiste in un contributo a integrazione del reddito che mira alla realizzazione di programmi di reinserimento sociale. Nel 2008 è stata poi istituita la carta acquisti ordinaria o *social card*, il cui esito si è rivelato tendenzialmente fallimentare, per non essere riuscita a incidere sui livelli di povertà⁴⁷.

Con la l. n. 208/2015 si è cercato di prevedere un riordino delle misure di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, con l'istituzione del Fondo nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, l'introduzione del *Piano nazionale di lotta alla povertà e la misura del Sostegno per l'inclusione attiva*⁴⁸ (SIA), che consiste nell'erogazione di un beneficio economico. Questa misura è stata ben presto sostituita del reddito di inclusione (REI), previsto nel d.lgs. n. 147/2017, attuativo della legge delega per il contrasto alla povertà⁴⁹, e che è entrato in vigore il 1° gennaio 2018. Anche il REI non ha avuto una lunga vita, essendo stato sostituito con il reddito di cittadinanza, introdotto con il d.l. n. 4/2019. Si tratta di un sostegno economico a

⁴⁴ Il primo esempio sono le *Poor Laws* in Inghilterra. «All'inizio del Seicento l'Inghilterra introdusse un insieme di «leggi sui poveri» (*Poor Laws*), in base alle quali questi ultimi dovevano essere mantenuti a carico dello stato, ma anche internati in apposite case di lavoro (le *workhouses*), non troppo dissimili per la verità dalle prigioni», in M. Ferrera, op. cit.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ G.M. Napolitano, *Finalmente i livelli essenziali delle prestazioni sociali? La legge di bilancio 2022 tra ambiguità e nuovi sviluppi*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 1, 2023, 63.

⁴⁷ C. Franchini, op. cit.

⁴⁸ <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/poverta-ed-esclusione-sociale/focus-on/Sostegno-per-inclusione-attiva-SIA/Pagine/default.aspx>.

⁴⁹ La l. n. 33/2017 ha tracciato tre linee di azione. «*In primis*, dispone l'introduzione di una misura nazionale individuata come livello essenziale delle prestazioni da garantire uniformemente in tutto il territorio nazionale, in sostituzione del Sia. Si tratta del reddito di inclusione (REI), concepito come beneficio economico con una componente di servizi alla persona, assicurata dalla rete dei servizi sociali attraverso uno specifico progetto personalizzato aderente ai bisogni del nucleo familiare beneficiario della misura. In secondo luogo, prevede il riordino delle prestazioni di natura assistenziale. In terzo luogo, rafforzamento di coordinamento degli interventi in materia di servizi sociali, al fine di garantire uniformemente i livelli essenziali delle prestazioni nell'ambito dei principi sanciti dalla legge n. 328/2000», in C. Franchini, op. cit.

integrazione dei redditi del nucleo familiare associato a un percorso personalizzato di reinserimento lavorativo e di inclusione sociale. Accanto a questo, si è poi aggiunto durante il periodo emergenziale, legato alla diffusione del virus Covid-19, il reddito di emergenza (REM), che rappresenta invece un sostegno straordinario di durata bimestrale e rivolto ai nuclei familiari in situazione di grave necessità economica⁵⁰.

Avendo brevemente visto i principali strumenti approntati in ambito nazionale, è il caso di osservare come l'ambito europeo abbia influito su quello interno e se abbia promosso e investito sulle politiche di assistenza, al fine di contrastare i crescenti livelli di povertà economica e sociale.

Nella dimensione europea la tutela dei diritti sociali, come si è visto, è rimasta a lungo a un livello di inferiorità rispetto alla formazione del mercato unico. Solo nel 1992 con il Trattato sull'Unione europea comincia a farsi spazio «una dimensione sociale dell'integrazione europea»⁵¹. Si è osservato che inevitabilmente «si tratta ormai di materie di grande importanza, anche se l'intervento dell'Unione consiste spesso nella definizione di norme, che spetta agli Stati membri recepire e implementare: si pensi all'intensità delle discipline europee in materia di tutela dei lavoratori, in ordine alla quale però le funzioni amministrative spettano interamente alle amministrazioni nazionali»⁵².

Con riferimento alla tutela dei diritti sociali⁵³, il principale riferimento non può che rinvenirsi nella Carta di Nizza, in particolare all'art. 34, che intende garantire a tutti⁵⁴ coloro che si trovano sul territorio europeo le condizioni materiali per condurre, anche nei momenti di inabilità o difficoltà, una esistenza libera e dignitosa. L'articolo non fornisce, però, «alcuna indicazione vincolante circa la scelta degli strumenti tecnici da utilizzare per il perseguimento degli obiettivi fissati»⁵⁵, e da esso non emerge «alcuna indicazione neanche per quel che concerne il contenuto delle singole prestazioni»⁵⁶. Ciò che principalmente rileva è però il riconoscimento e la tutela del diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa. Nel Trattato di Lisbona, che riconosce alla Carta di Nizza valore giuridico vincolante, viene riconosciuta anche la terza dimensione della coesione nell'Unione: la coesione territoriale⁵⁷. Un altro riferimento normativo si rinviene all'art. 3, n. 3 del TUE, laddove si prevede che l'Unione «si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale [...], combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni [...], promuove la giustizia e la protezione sociale». Il fine è quello del raggiungimento della coesione, declinata nelle sue tre dimensioni: economica, sociale e territoriale, e della solidarietà tra gli Stati membri. Vi sono poi gli articoli

⁵⁰ C. Franchini, op. cit.

⁵¹ *Ibidem*, 150.

⁵² B.G. Mattarella, *Le funzioni del benessere*, in M.P. Chiti (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, Milano, 2013, 166-167.

⁵³ I diritti sociali sono «l'incrocio dei diritti economici con i diritti politici [...] perché risulterebbe intollerabile ad una parte della popolazione, già dotata del diritto di voto, l'essere esclusa da una serie di attività e prestazioni di ciò che complessivamente chiamiamo la sfera o dimensione pubblica [...] che sono in grado di fornire aiuto e sostegno ai cittadini», in E. Balboni, B. Baroni, A. Mattioni, G. Pastori (a cura di), op. cit., 28.

⁵⁴ È possibile, infatti, estendere l'ambito del riconoscimento del diritto oltre la categoria dei lavoratori proprio per il fatto che vi è un riferimento al principio della dignità. Si estende così l'ambito di applicazione ad ogni persona che si trovi in stato di bisogno. L'art. 34 sembra così «individuare in tal modo una sorta di contenuto minimo del diritto all'assistenza», in A. Albanese, op. cit.

⁵⁵ R. Bifulco, M. Cartabia, A. Celotto (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Bologna, 2001.

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ F. Manganaro (voce) *Politiche di coesione*, in *Enc. del dir., I Tematici*, III, 2022, 845.

174-178 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, dedicati alla coesione economica, sociale e territoriale. Nel 2017 l'Unione per definire una strategia più efficace per la risoluzione dei limiti e delle difficoltà, di cui era affetto il quadro socio-economico, ha adottato il Pilastro europeo dei diritti sociali, suddiviso in tre macroaree: pari opportunità e accesso al mercato del lavoro, condizioni di lavoro eque, e protezione sociale e inclusione. In quest'ultima rientrano assistenza, reddito minimo, inclusione e accesso agli alloggi sociali⁵⁸. Il Pilastro rappresenta, di fatto, un tentativo dell'Unione di «contrastare l'erosione della dimensione sociale europea e placare le tensioni interne agli Stati membri cercando di facilitare un orientamento diverso delle politiche sociali verso una maggiore tutela dei cittadini europei»⁵⁹. La questione preminente è legata però al fatto che, nonostante la bontà degli obiettivi che l'Unione si prefissa, sussiste il rischio di una mancata concreta attuazione. Gli strumenti usati dalla Commissione sono infatti atti non vincolanti, propriamente detti di *soft law*. E questo è il punto attorno a cui ruota più o meno tutta la «*governance* delle politiche sociali sovranazionali»⁶⁰, che rischiano di non incidere adeguatamente sui sistemi di *welfare* nazionali.

Con riferimento all'*Agenda 2030* per lo sviluppo sostenibile, essa individua come obiettivo di azione politica il raggiungimento dell'obiettivo di «povertà zero» entro il 2030, ma qualche dubbio sussiste in merito all'effettiva realizzazione di questa aspettativa, anche per la semplice assenza di una definizione degli obblighi degli Stati e per i generali e non specifici «obiettivi di azione politica»⁶¹, che non garantirebbero così il raggiungimento di un eguale livello di garanzia e tutela dei diritti sociali nei singoli Stati membri⁶².

Emerge, quindi, una generalizzata debolezza della dimensione europea, oltre che internazionale, relativa ai diritti sociali. Si consideri che secondo i dati Eurostat, nel 2022 la percentuale di lavoratori a rischio povertà è pari all'8,5%, in lieve calo rispetto agli anni precedenti, ma comunque dato questo che è rimasto abbastanza invariato nell'ultimo decennio, attestandosi tra l'otto e il dieci per cento. I quattro paesi europei che registrano i tassi più elevati sono, in ordine decrescente, Romania, Lussemburgo, Spagna e Italia⁶³.

Un elemento che ha poi influito enormemente sulle politiche europee, oltre che nazionali, è stata la crisi pandemica, che per la prima volta dopo la stagione della crisi economico-finanziaria, caratterizzata da politiche di carattere restrittivo rispetto ai temi sociali, ha segnato un cambio di rotta. L'Unione ha fatto, quindi, riemergere un'idea di intervento pubblico a garanzia della ripresa e resilienza, promuovendo così un ritorno dello Stato in economia⁶⁴. Una nuova politica europea segnata anche da un rilevante utilizzo di risorse finanziarie a beneficio degli Stati, teso a sostenere una rinnovata idea di pianificazione e programmazione. In termini di coesione non solo sociale ed economica, ma anche territoriale, è previsto che la gestione delle risorse e dei fondi venga condotta dagli Stati con «gli enti locali e regionali e le organizzazioni che rappresentano la società civile e le parti sociali, conformemente al principio di partenariato»⁶⁵. Con il *Next Generation EU* la coesione assurge a principale punto di riferimento, al fine di diminuire il *gap* di sviluppo, che si sostanzia tra le varie Regioni, e nel rapporto tra *welfare* e mercato promuove la concorrenza come fattore essenziale, per

⁵⁸ https://commission.europa.eu/system/files/2017-12/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_it.pdf

⁵⁹ A. Nato, *La cittadinanza sociale europea ai tempi della crisi economica*, Bari, 2020, 33.

⁶⁰ *Ibidem*, 35.

⁶¹ C. Franchini, op. cit., 160.

⁶² C. *Ibidem*, 161.

⁶³ <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tespm070/default/table?lang=en>

⁶⁴ F. Manganaro, op. cit., 847.

⁶⁵ *Ibidem*, 848.

contribuire a una maggiore giustizia sociale⁶⁶. I fondi del *Next Generation EU* si accostano alla programmazione 2021-2027, che si articola in diversi fondi strutturali, tra cui per esempio *Fondo europeo di sviluppo regionale* (Fesr); *Fondo sociale europeo plus* (Fsr+) e *Fondo per una transizione giusta* (Jtf). *Pnrr* e *Fondi strutturali* si integrano così per un obiettivo comune, pur avendo natura diversa, mentre, infatti, il *Pnrr* è un programma di *performance*, i *Fondi strutturali* sono programmi di spesa.

Occorre rilevare che l'influenza, fino a ieri, dei fondi strutturali non è stata così incisiva per il contesto nazionale. Non ha infatti determinato una diminuzione del divario tra Regioni e non ha promosso la coesione tra l'Italia e gli altri Stati membri⁶⁷. Questo anche perché gli obiettivi delle politiche di coesione «intersecano i due tratti fondamentali del diritto pubblico: la 'normazione' e l'organizzazione». Questa affermazione è necessaria per comprendere che non sono sufficienti risorse, senza la prospettiva di una programmazione effettiva, che tenda a tracciare le coordinate di impiego e sviluppo delle risorse per il raggiungimento di un obiettivo preciso. Se questo è mancato nel contesto nazionale, non vi ha neppure supplito il contesto europeo, dove ci si è limitati ad affermazioni di principio e non si è implementato un coordinamento autentico tra i diversi sistemi di erogazione dei servizi sociali. L'importanza della coesione e della contestuale programmazione delle risorse è indubbia, perché «se la coesione serve alla programmazione e realizzazione di opere pubbliche per il riequilibrio tra territori, a maggior ragione è un modo di perseguire l'eguaglianza sostanziale nelle diverse forme di contrasto alla povertà ed al disagio sociale, con interventi di sostegno alle pari opportunità tra le persone»⁶⁸. Volendo poi individuare delle forme di misurazione dei livelli di coesione, sintomatica è l'effettività dei servizi pubblici, sia da un punto di vista quantitativo che qualitativo⁶⁹. Su questi profili incide, pertanto, nella dimensione nazionale, il discorso relativo alla individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali⁷⁰, come regolati dall'art. 117, c. 2, lett. *m*), Cost. e dall'art. 22, l. n. 328/2000, che ne prevedono l'attribuzione alla competenza dello Stato⁷¹. In più di venti anni dall'istituzione dei livelli essenziali delle prestazioni, sono stati pochissimi i livelli definiti, e questo è stato oggetto di negativa valutazione anche in diverse sentenze della Corte costituzionale. In una recente sentenza, la n. 220/2021, la Consulta ha ritenuto di «valutare negativamente il perdurante ritardo dello Stato nel definire i Lep, i quali indicano la soglia di spesa costituzionalmente necessaria per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, nonché 'il nucleo invalicabile di garanzie minime' per rendere effettivi tali diritti (*ex multis*, sentenze n. 142 del 2021 e n. 62 del 2020)»⁷². È di primaria importanza la eventuale definizione dei Lep, per il fatto che laddove essi non vengano definiti, il dettato costituzionale

⁶⁶ F. Manganaro, op. cit., 849.

⁶⁷ *Ibidem*, 850.

⁶⁸ *Ibidem*, 853.

⁶⁹ «La coesione sostiene i processi di superamento delle diseguaglianze, nella misura in cui vengono realizzati i servizi pubblici, cosicché il livello quali-quantitativo di questi ultimi diventa misura del grado di coesione di quel determinato contesto sociale».

⁷⁰ «I livelli essenziali di prestazione sono uno snodo per misurare la coesione sociale ed economica, ma anche per valutare i profili relativi alla coesione territoriale, visto che l'art. 117 comma 2 lett. *m* precisa che i LEP devono essere garantiti 'su tutto il territorio nazionale', in F. Manganaro, op. cit., 857. «I livelli essenziali delle prestazioni debbono essere determinati precisamente e poi assicurati uniformemente su tutto il territorio nazionale», in V. Cerulli Irelli, op. cit.

⁷¹ A. Albanese, op. cit. I Lep sono anche «un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto», in G.M. Napolitano, op. cit., 68, che richiama Corte cost. sent. n. 10/2010.

⁷² Corte cost., sent. n. 220/2021.

resta inattuato, e mancherebbero di risposta due importanti questioni: l'individuazione di uno *standard* adeguato di prestazioni e servizi da garantire sul territorio nazionale; e la garanzia a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni delle risorse necessarie per l'erogazione dei servizi oggetto di Lep⁷³. La legge di Bilancio 2023 ha riaperto l'attenzione su questa perdurante inattuazione costituzionale, al fine di accelerare la realizzazione dell'autonomia regionale differenziata, per la quale la definizione dei Lep rappresenta un prerequisito necessario. Ciò ha portato, ai sensi dell'art. 143, all'istituzione presso la Presidenza del Consiglio dei ministri di una Cabina di regia per la determinazione dei Lep⁷⁴. Un importante impulso alla loro definizione proviene anche dal *Pnrr*, che nella Missione 1 prevede il completamento del federalismo fiscale, di cui alla legge n. 42 del 2009, entro il primo trimestre del 2026, data entro la quale dovrà pertanto completarsi anche la determinazione dei Lep e dei relativi fabbisogni e costi *standard*⁷⁵. Vi è poi la Missione 4, che invece considera i Lep relativamente ad alcuni principali servizi alla persona, tra i quali gli asili nido al fine di incrementare l'offerta delle prestazioni di educazione e cura della prima infanzia. Vi è poi un ulteriore richiamo anche nella Missione 5 in stretta correlazione con la Missione 6, relativamente agli interventi in favore degli anziani non autosufficienti, e dunque, ai servizi sociali territoriali e di prossimità.

5. Il livello di non evidenza: il volto sociale dell'Europa. La superficie evidente, finora osservata, che va dalla povertà alle varie misure di contrasto, non vanta risultati ottimali, e si registrano, infatti, livelli ancora alti di povertà sia in Italia che in Europa, i quali sono indici sintomatici di un livello di non evidenza, che ad essi sottende.

È a questo livello sotteso, che si può ricollegare il volto sociale dell'Europa, e la formazione e lo sviluppo di un'identità europea. Il processo di integrazione e lo sviluppo della coesione, economica, sociale e territoriale, sono i presupposti per la costruzione e l'affermazione di questa identità.

La domanda da porsi è se ad oggi questo volto si mostri nella sua essenza e si riveli come identità effettiva, o se invece sia stato e sia ancora una mera maschera.

L'analisi, fin qui condotta, ha mostrato che fino a poco fa l'identità sociale europea ha rappresentato un vano accessorio, poco attenzionato e poco attuato. È solo, infatti, con la pandemia e i conseguenti *NextGenerationEU* e piani di ripresa e resilienza che l'Unione ha intrapreso un percorso nuovo, volto alla realizzazione di un cambio di paradigma nei confronti delle politiche sociali, e in particolare le politiche di assistenza. Questa rinnovata tensione, che per la prima volta sembra tradurre più concretamente le parole del Manifesto, ha spinto le politiche nazionali, almeno quella italiana, a rimodulare la propensione all'erogazione dei servizi sociali. È sufficiente osservare le sei missioni del *Pnrr* nazionale, per ritrovare, almeno in quattro di esse, la necessità di approntare risposte e raggiungere obiettivi in settori, come la salute, l'istruzione, l'inclusione e la coesione, la definizione dei Lep e dei vari fabbisogni sul territorio nazionale. Viene in evidenza, pertanto, la necessità di strutturare una crescita non solo quantitativa, ma anche qualitativa, che tenda verso investimenti anche di carattere umano e sociale. Emerge, quindi, la necessità di infrastrutture sociali e «si pone allora il problema di come dotare l'Unione europea e i suoi Stati membri degli strumenti per

⁷³ <https://www.openpolis.it/parole/che-cosa-sono-i-lep-livelli-essenziali-delle-prestazioni/>

⁷⁴ La Cabina di regia è presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri e costituita da Ministri competenti nelle materie chiamate in causa dai compiti e dalle funzioni della Cabina di regia, oltre che dai Presidenti della Conferenza delle Regioni e delle province autonome, dell'UPI e dell'ANCI.

⁷⁵ https://documenti.camera.it/leg19/dossier/testi/AC0087.htm?_1673201418255#_Toc120898547

attuare politiche sociali e industriali»⁷⁶.

Si auspica, dunque, che la crisi pandemica e i piani di ripresa e resilienza siano stati e siano davvero l'occasione per nuove prospettive, in cui incrementare lo sviluppo dell'identità europea e le politiche di contrasto alla povertà, nei singoli settori di intervento, dall'assistenza sociale all'istruzione, dalla sanità alle politiche abitative, individuando nella solidarietà e nella coesione gli strumenti e al contempo gli obiettivi a cui tendere. È evidente che questa prospettiva richiede un più incisivo intervento dello Stato, il cui primo atto è da rinvenire in una rinnovata fase di programmazione e pianificazione dell'attività statale, tesa al raggiungimento degli obiettivi, concertati anche in sede europea e internazionale.

Abstract. Nello spazio comune che l'Unione europea si è impegnata a costruire fin dal suo Manifesto, la tensione verso una comunità coesa, eguale e solidale è stata affermazione di libertà e democrazia, oltre che la base per uno sviluppo economico e un mercato aperto e competitivo. L'idea di tendere a ripercorrere il profilo del volto sociale dell'Europa è l'intento di questo contributo, incentrato sull'analisi del riconoscimento di un'identità europea condivisa, e l'analisi dell'affermazione dei diritti e dell'integrazione europea dei singoli Stati membri su temi così delicati e complessi come la tutela sociale e la prestazione dei servizi sociali. Si intende comprendere se il profilo del volto sociale europeo abbia illuminato il percorso dei profili dei singoli volti nazionali, o se troppo spesso questo faro sia rimasto spento, oscurando il rilievo che esso assume nel rapporto costante e dialettico tra unità e molteplicità, tra singolo e collettività. Di fatto, comprendere se si tratti di una semplice maschera o di una vera identità europea, se sussiste il sostrato per un'identità tesa al comune fine di lottare contro la povertà e l'emarginazione sociale, riconoscendo alle persone, che non dispongono di risorse sufficienti, il diritto all'assistenza sociale e abitativa, affinché sia garantito lo svolgimento di un'esistenza libera, dignitosa e socialmente accettabile, come emerge dall'art. 34 della Carta di Nizza.

Abstract. In the common space that the European Union has been striving to build since its Manifesto, the tension towards a cohesive, equal, and united community has been an affirmation of freedom and democracy, as well as the basis for economic development and an open and competitive market. The idea of tending to trace the profile of the social face of Europe is the aim of this contribution, which focuses on the analysis of the recognition of a shared European identity, and the analysis of the affirmation of rights and European integration of individual Member States on such sensitive and complex issues as social protection and the provision of social services. The aim is to understand whether the profile of the European social face has illuminated the path of the profiles of the individual national faces, or whether too often this beacon has remained extinguished, obscuring its significance in the constant and dialectic relationship between unity and multiplicity, between individual and collective. In fact, to understand whether this is merely a mask or a true European identity, whether the substratum exists for an identity aimed at the common goal of combating poverty and social marginalisation, recognising the right to social and housing assistance for people who do not have sufficient resources, so that they may be guaranteed a free, dignified and socially acceptable existence, as emerges from Article 34 of the Charter of Nizza.

Parole chiave. Identità – povertà – diritti sociali — solidarietà – servizi sociali.

⁷⁶ F. Saraceno, *L'Europa e un ruolo per la mano pubblica*, in *Serve più Stato?*, in *Riv. trim. di cultura e politica*, 2, 2023, 107.

Key words. Identity – poverty – social rights – solidarity – social services.