

Lotta alla povertà e all'esclusione sociale nell'Europa del Trattato di Lisbona

di *Giuseppina Conte*

Il 22 ottobre 2008 il Parlamento e il Consiglio europeo hanno adottato, in base alla proposta presentata il 12 dicembre del 2007 dalla Commissione, la Decisione che designa il 2010 come l'Anno Europeo della lotta alla povertà e all'esclusione sociale, in linea con alcuni degli scopi che l'Unione ha ribadito all'art. 2 del Trattato di Lisbona entrato in vigore il 1° dicembre 2009, ossia «promuovere il benessere dei suoi popoli... lo sviluppo sostenibile attraverso un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale... combattere l'esclusione sociale e le discriminazioni». L'impegno messo nero su bianco nella rinnovata formulazione del Trattato sull'Unione europea e del Trattato che istituisce la Comunità Europea approvato a Lisbona affonda le sue radici già nell'istituzione del Fondo Sociale Europeo avvenuta tra il 1958 e il 1960, e ottiene un ulteriore forte rilancio nelle conclusioni affidate alla presidenza portoghese del Consiglio di Lisbona del 2000, che crea una nuova ambizione, un nuovo paradigma per l'UE quando afferma che «l'Unione si è ora prefissata un nuovo obiettivo strategico per il nuovo decennio: diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale»¹. Nel dicembre

¹ Il 3 marzo 2010 la Commissione europea ha infatti presentato la strategia Europa 2020 per uscire dalla crisi e preparare l'economia dell'UE a affrontare le sfide del prossimo decennio. La Commissione individua tre motori di crescita, da mettere in atto mediante azioni concrete a livello europeo e nazionale: crescita intelligente (promuovendo la conoscenza, l'innovazione, l'istruzione e la società digitale), crescita sostenibile (rendendo la nostra produzione più efficiente sotto il profilo dell'uso delle risorse, rilanciando nel contempo la nostra competitività) e crescita inclusiva (incentivando la partecipazione al mercato del lavoro, l'acquisizione di competenze e la lotta alla povertà). Questa battaglia per la crescita e l'occupazione richiede un coinvolgimento al massimo livello politico e la mobilitazione di tutte le parti interessate in Europa. La Strategia Europa 2020 propone cinque obiettivi che l'UE dovrebbe raggiungere entro il 2020 e in base ai quali saranno valutati i progressi compiuti. Da http://ec.europa.eu/italia/attualita/primopiano/futuro_ue/europa_2020_it.htm.

dello stesso anno la Commissione Europea lancia l'*Agenda per la politica sociale europea*, mentre il Consiglio Europeo di Nizza approva un nuovo metodo di coordinamento nel campo dell'inclusione sociale, al fine di combattere la povertà, promuovere l'inclusione di tutti nel mondo del lavoro e della vita sociale, dare accesso a ciascuno alle risorse e ai diritti nella società, incentivare il partenariato e infine favorire un approccio coerente alla politica sociale negli Stati membri².

Per cogliere l'ampiezza del dibattito interno alle istituzioni europee negli anni e l'evoluzione del raggio d'azione dell'intervento comunitario basta mettere a confronto la definizione data dalla decisione del Consiglio del 19 dicembre del 1984, secondo cui «per poveri intendiamo le persone, le famiglie o i gruppi di persone le cui risorse sono così limitate da essere esclusi da standard di vita minimi riconosciuti come accettabili negli Stati membri in cui vivono», e quella del Documento sulla politica di sviluppo europea del 31 gennaio 2001, in cui si legge che «la povertà deve essere definita non solo come mancanza di reddito e di risorse finanziarie, ma anche come comprendente la nozione di vulnerabilità e alcuni fattori come il mancato accesso ad adeguate provviste di cibo, educazione e salute, risorse naturali e acqua potabile, terra, impiego e facilitazioni al credito, informazione e coinvolgimento politico, servizi e infrastrutture». Insomma la povertà che l'Europa è chiamata oggi a combattere non è più quella "assoluta", denotata esclusivamente dalla mancanza di risorse per consumare un certo insieme di beni e servizi in grado di soddisfare le necessità essenziali per la vita umana, né quella puramente "relativa", determinata dalla carenza di beni e servizi in riferimento al livello di vita medio dell'ambiente sociale considerato.

La povertà a cui si riferisce l'Europa nel 2001 sembra avere le stesse caratteristiche di quella che Luciano Monti, autore di *L'altra Europa. Diario di un viaggio nella povertà*, aderendo completamente al pensiero dell'economista premio Nobel Amartya Sen, chiama "povertà relativa soggettiva", perché valorizza gli elementi culturali della povertà e dunque le aspettative, le aspi-

² Gli strumenti messi in campo per portare a compimento una politica sociale così concepita sono, oltre che legislativi, attraverso l'adozione di direttive e decisioni secondo il metodo comunitario tradizionale, anche finanziari, tra cui un ruolo primario è giocato dai Fondi Strutturali Europei. A essi si aggiunge il *metodo aperto di coordinamento* (MAC), un metodo di lavoro definito a livello comunitario per rafforzare la cooperazione attraverso la stesura di piani di azione nazionali, diffondere le buone pratiche con la definizione di linee guida periodicamente revisionate, e conseguire una maggiore convergenza verso le finalità principali dell'Unione grazie alla determinazione di indicatori e parametri per confrontare i risultati raggiunti da sottoporre a attività di monitoraggio, verifica e valutazione, in un processo di apprendimento reciproco e con un uso mirato delle buone pratiche.

razioni, le convinzioni dei poveri, che variano sensibilmente in funzione del livello di sviluppo della società in cui si è inseriti. A essa Monti affianca la povertà che deriva dalla mancanza di taluni beni essenziali e di particolari capacità e abilità per soddisfare bisogni ritenuti fondamentali nell'ambito sociale e istituzionale di appartenenza e in relazione alla risorse e opportunità disponibili. È questo il caso più volte citato da Sen di un uomo povero che non può mandare i figli a scuola e è costretto a avviarli al lavoro oppure, pur sacrificandosi per garantire loro un'istruzione, non riesce a andare oltre, e essi avranno sempre meno possibilità degli altri di accedere all'informazione e di crearsi un'opinione consapevole, perché magari non hanno un televisore, un computer, non leggono giornali, libri, non navigano in internet. Ma l'art. 2 del Trattato di Lisbona mette sotto i riflettori anche quella che oggi chiamiamo "nuova povertà". Se la contrapposizione ottocentesca tra il lavoro e il capitale, caratterizzata dallo sfruttamento del lavoro da parte del capitale, non metteva mai in discussione l'importanza dei lavoratori (necessari sia per produrre che per consumare), nella società presente i nuovi poveri, gli esclusi sociali, sono coloro che non servono al sistema per funzionare e non partecipano né al sistema produttivo né a quello del consumo. La nuova povertà, nelle sue molteplici dimensioni, è quindi «l'esclusione della maggioranza della popolazione dalla certezza dei circuiti del benessere»³.

L'Europa ha così scelto di rilanciare il coinvolgimento di cittadini, opinione pubblica, operatori sociali, attori dell'economia attraverso un percorso fatto di «riconoscimento di diritti»⁴, «responsabilità condivisa e partecipazione»⁵,

³ L. Monti, *L'altra Europa. Diario di un viaggio nella povertà*, Rubbettino, Catanzaro 2005, p. 46. Per l'autore la povertà tradizionale era pur sempre un fenomeno da attribuire a una particolare congiuntura. La nuova povertà invece si presenta come un fatto inatteso: si passa nel giro di pochi giorni dal mondo della ragionevole sicurezza al mondo dell'espedito come mezzo di sussistenza. Il rischio è quello di scivolare in una condizione di "povertà estrema", che implica una cronicizzazione dell'esclusione dal mercato del lavoro legale e una dipendenza permanente dall'assistenza pubblica.

⁴ Sul Documento di quadro strategico che indica "Priorità e orientamenti per le attività dell'Anno europeo 2010" si sottolinea che per l'Europa «riconoscimento dei diritti» vuol dire «riconoscere il diritto fondamentale delle persone in condizioni di povertà e di esclusione sociale di vivere dignitosamente e di far parte a pieno titolo della società». Scopo dell'Europa è inoltre di sensibilizzare maggiormente il pubblico verso le persone in condizione di povertà, prestando particolare attenzione alle categorie o alle persone in situazioni vulnerabili e contribuire a agevolare il loro efficace accesso ai diritti sociali, economici e culturali, a risorse sufficienti e a servizi di qualità.

⁵ Per l'Europa, garantire «responsabilità condivisa e partecipazione» significa «aumentare la partecipazione pubblica alle politiche e alle azioni di inclusione sociale, sottolineando la responsabilità collettiva e individuale nella lotta alla povertà e all'esclusione sociale e l'impor-

«coesione»⁶, «impegno e azioni concrete»⁷. Raggiungere questi quattro obiettivi individuati nella Decisione congiunta del Parlamento e del Consiglio europeo e ribaditi nella più ampia strategia Europa 2020 dalla Commissione vuol dire dotarsi degli strumenti più efficaci di lotta a quell'esclusione sociale che genera una condizione di privazione; questa si manifesta attraverso gli svantaggi generalizzati che gli individui e i gruppi sociali fronteggiano a causa di un accumularsi di handicap. Come afferma anche Luciano Monti, l'esclusione sociale risulta essere la somma di privazione oggettiva e insoddisfazione soggettiva a causa di inadeguati mezzi a disposizione e del limitato accesso a molti dei più importanti campi dell'attività umana, l'istruzione, il lavoro retribuito, la famiglia e le reti informali, il consumo di beni e servizi, la comunicazione, le istituzioni pubbliche, la vita politica, il tempo libero⁸ e le attività ricreative. L'esclusione è sempre più spesso associata

tanza di promuovere e sostenere le attività di volontariato» quale mezzo di partecipazione dei soggetti pubblici e privati, favorendo così «la sensibilizzazione e l'impegno e creando possibilità di partecipazione per tutti i cittadini, in particolare per coloro che hanno un'esperienza diretta o indiretta della povertà».

⁶ Secondo il documento di quadro strategico presentato per il 2010 coesione significa «promuovere una società più coesa, sensibilizzando i cittadini sui vantaggi offerti a tutti da una società senza povertà, che consente l'equità distributiva e nella quale nessuno è emarginato». Per ottenere ciò, occorre una società che sostiene e sviluppa la qualità della vita, ivi compresa la qualità delle competenze e dell'occupazione, il benessere sociale, ivi compreso il benessere dei bambini e la parità di opportunità per tutti. Tale società garantirà inoltre lo sviluppo sostenibile e la solidarietà intergenerazionale e intragenerazionale nonché la coerenza politica dell'azione intrapresa dall'Unione europea su scala mondiale.

⁷ L'Europa intende per «impegno e azioni concrete» il «riaffermare il fermo impegno politico dell'Unione europea e degli Stati membri ad attivarsi con determinazione per eliminare la povertà e l'esclusione sociale e promuovere tale impegno con azioni a tutti i livelli del potere». L'UE precisa inoltre che «sulla scorta dei risultati e del potenziale dell'OMC per la protezione sociale e l'inclusione sociale, rafforzerà l'impegno politico, richiamando l'attenzione politica e mobilitando tutte le parti interessate, a favore della prevenzione della povertà e dell'esclusione sociale e della lotta alle medesime e imprimerà un nuovo slancio all'azione dell'Unione europea e degli Stati membri in questo campo».

⁸ Monti si richiama agli studi di Clair Vichy, ripresi da Anthony Atkinson, che introducono tra gli indicatori di povertà che genera esclusione sociale anche il fattore tempo. È considerato povero di tempo colui che per assicurarsi un reddito soddisfacente deve mantenere ritmi di lavoro sopra la media. Il povero di tempo si ritrova quotidianamente dinanzi a un dilemma: se riduce l'attività lavorativa non ha denaro per acquisire i beni primari, se mantiene l'attività lavorativa non «ha tempo» per fruirne e scivola verso un'arrestabile condizione di privazione delle condizioni oggettive per sentirsi perfettamente incluso nella comunità di riferimento. Si può concludere affermando che la povertà che porta all'esclusione sociale non è solo la mancanza di reddito per consumare beni e servizi essenziali alla vita, ma anche l'impossibilità di mantenere in maniera soddisfacente delle relazioni personali e sociali e quindi l'incapacità di vivere bene.

alla stigmatizzazione sociale, alla vergogna e all'isolamento, che si traduce in scarsa autostima, in un sentimento di non appartenenza e di assenza di chance di inclusione nella società. Come processo sociale l'esclusione è la negazione dell'accesso alle opportunità e all'esercizio effettivo dei diritti sociali di individui particolari o di gruppi di individui. Come condizione positiva l'inclusione sociale è il processo di accrescimento delle opportunità per costruire o ristabilire legami sociali, facilitando l'accesso di tutti i cittadini all'attività sociale, al reddito, alle pubbliche istituzioni, alla protezione sociale e ai programmi e servizi di cura e assistenza⁹.

Il risultato atteso dallo sforzo comune da sviluppare lungo tutto il 2010 e a partire da esso deve perciò essere il superamento di quell'utilitarismo che definisce il benessere sociale esclusivamente come somma delle singole utilità degli individui appartenenti alla *società*, abbandonando qualsiasi teoria che ritenga unicamente importante la ricerca dell'utile inteso come massimizzazione della *felicità* complessiva di un sistema senza curarsi della sua distribuzione, senza mettere in primo piano le esigenze e la qualità della vita del singolo, a cui va garantito in ogni modo l'esercizio delle libertà "positive", ossia la possibilità di compiere azioni giudicate positivamente per sé, e delle libertà "negative", che implicino l'assenza di limitazioni da parte degli altri. Con un esempio ancora una volta molto calzante Sen ci parla della condizione del ricco, che è indiscutibilmente più libero di un povero, perché il ricco può scegliere di mangiare o di digiunare, mentre un povero digiuna "per forza". La gamma di scelte di un ricco è perciò più ampia di quella di un povero e sarà così finché il sistema sociale non metterà in condizione ogni soggetto di sopravvivere, di essere ben nutrito, di essere libero dalle malattie, di ricevere cure mediche, di istruirsi, di scegliere liberamente il suo futuro la migliore forma di Stato e di governo, nonché i suoi rappresentanti politici.

Per superare povertà e esclusione sociale in maniera radicale è dunque necessario mettere al centro l'uomo, la persona, la cui dignità e i cui diritti sono stati ancora una volta ribaditi dall'art. 6 del Trattato di Lisbona, che ha così riaffermato il valore della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000. Resta tuttavia aperto il dibattito attorno alla "persona" e al suo rapporto con la società, che da anni impegna numerosi pensatori e che ha condotto a analisi complesse e dagli esiti più diversi. Abbracciando tra le tante interpretazioni proposte la visione di Jacques Maritain espressa in *I diritti dell'uomo e la legge naturale* già nel 1953, potremmo infatti dire che l'uomo è un *individuo* e una *persona*; come individuo è

⁹ L. Monti, *L'altra Europa*, cit., p. 51 e 52.

parte della natura e della società, ma come persona è un *tutto* superiore alla natura e alla società. La nozione di personalità implica quella di totalità e di indipendenza; per povera e oppressa che possa essere, una persona è come tale un tutto, e in quanto persona, sussiste in maniera indipendente. L'uomo per natura è portato alla *comunione sociale*, sia come individuo bisognoso d'aiuto che come persona sovrabbondante in generosità¹⁰, mentre la società ha un suo bene proprio e una propria opera da compiere distinti, ma non separati, dai beni individuali. Secondo Maritain infatti «il bene comune della civitas non è né la semplice collezione dei beni privati, né il bene proprio di un tutto che frutti soltanto per sé e sacrifici a sé le parti. Il bene comune della civitas è la loro comunione nel vivere bene». L'uomo è poi chiamato da Maritain a conquistare il suo essere uomo passando dalla *persona* che è per natura alla *personalità* che diventa per cultura. L'uomo deve farsi infatti personalità realizzando le sue aspirazioni alla libertà, che si manifestano in due direzioni, una sociopolitica, secondo le aspirazioni connaturali della persona in quanto persona *umana*, e una religiosa, secondo le aspirazioni trasnaturali della persona in quanto persona¹¹.

A fare da contraltare molto più di recente c'è Salvatore Veca, che non ravvisa nel richiamo alla persona alcuna esigenza di carattere metafisico o religioso. «La nozione di persona, politicamente intesa – dice Veca nel 2001 – coincide con la nozione di cittadinanza democratica: accettare tale nozione non richiede l'accettazione di tesi importanti e controverse sulla natura ontologica delle persone. L'idea di persona si connette all'idea dello schema di cooperazione e dei suoi equi termini per persone intese come cittadini e cittadine che hanno pari dignità o di società ben ordinata. Così sembra che, connettendo le due idee, disponiamo di una prospettiva di valore politico che ci orienta nel giudizio sulle istituzioni europee e sui modi del convivere, sulle nostre pratiche sociali. La nostra prospettiva adotta come criterio del giudizio il principio della dignità della persona. Politiche ed istituzioni, pratiche sociali e scelte collettive devono poter essere sottoposte al test della giustificazione centrato sulla dignità della persona: ci chiederemo, in altre parole, se una politica e un'istituzione, una pratica sociale e una

¹⁰ In J. Maritain *I diritti dell'uomo e la legge naturale*, Comunità, Milano 1953 leggiamo: «Così (l'uomo) è sociale non soltanto a causa dei bisogni e delle indigenze della natura umana, in ragione dei quali ciascuno necessita degli altri per la propria vita materiale, intellettuale e morale, ma anche a causa della radicale generosità iscritta nell'essere stesso della persona, a causa di quella attitudine alla comunicazione dell'intelligenza e dell'amore, propria dello spirito, che esige di mettersi in relazione con le altre persone».

¹¹ P. Viotto, *La riflessione sulla persona in Jacques Maritain*, in "Alpha Omega", 7 (2004), p. 471.

scelta collettiva siano coerenti o rispondenti, nel modo giusto, alla dignità delle persone»¹².

Dal canto suo, il noto giurista Stefano Rodotà in *Dal soggetto alla persona* nel 2007 supera questo approccio e, condividendo l'osservazione di Ferrajoli, sottolinea che quasi tutti i diritti fondamentali, eccettuati i diritti politici e taluni diritti sociali, sono attribuiti dal diritto positivo sia statale che internazionale non già ai soli cittadini, ma a tutte le persone, tornando a affermare il godimento dei diritti civili sciolto dal vincolo di cittadinanza già presente nella cultura giuridica italiana all'art. 3 del codice civile del 1865.

La fine del Welfare universalistico e la sua sostituzione con uno selettivo, che attribuisce rilevanza giuridica alle diverse modalità dell'esistenza e esige quindi una considerazione diretta delle condizioni personali spinge verso un ripensamento della categoria del soggetto astratto e a una complessa transizione dal soggetto alla persona. L'invenzione del soggetto astratto come fondamento dell'eguaglianza tra le persone è andata via via perdendo forza, fino a ridurre il soggetto a uno scheletro che isola l'individuo e lo separa da ogni contesto. Tuttavia nel linguaggio del diritto anche "persona" è termine che rinvia a un processo di astrazione dalle pure condizioni materiali, com'è particolarmente evidente nella finzione che regge la "persona giuridica". Rodotà osserva che con una mossa inattesa, ma espressiva di convinzioni che vanno al di là dello spirito del tempo, la Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, agli articoli 24, 25 e 26, dà rilevanza all'essere bambino, anziano, portatore di handicap, rimuovendo dal procedimento giuridico di costruzione della persona l'indifferenza per la realtà delle condizioni materiali. Grazie al moltiplicarsi e al consolidarsi dei riferimenti normativi (e, aggiungiamo, alla nuova spinta rappresentata dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona) siamo ormai di fronte a una vera "costituzionalizzazione della persona". E questa piena assunzione nell'ordine costituzionale si riverbera sui diversi modi in cui concretamente la persona si manifesta.

¹² S. Veca, *A proposito della "Carta dei Diritti Fondamentali" dell'Unione Europea*, in "Iride", 14 (2001), p. 9. Lo stesso Veca riconosce che l'espressione "dignità della persona" ha un'inesorabile vaghezza, pari a quella di termini importanti del nostro vocabolario politico o morale ereditato, come libertà, giustizia o eguaglianza. In realtà neanche le Spiegazioni relative alla Carta dei Diritti Fondamentali inserite nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea del 14 dicembre 2007, richiamate all'art. 6 del Trattato di Lisbona, intervengono a fare chiarezza e si accontentano di ribadire che «La dignità della persona umana non è soltanto un diritto fondamentale in sé, ma costituisce la base stessa dei diritti fondamentali». Insomma, se troviamo ancora oggi difficile dare un senso univoco all'idea e al valore della dignità, non troviamo allo stesso modo difficile identificare le circostanze in cui la dignità è sfidata, offesa, violata dal disvalore o dall'antivalore.

Si può dire che si passa dalla considerazione kelseniana del soggetto come “unità personificata di norme”, dalla stessa persona fisica tutta risolta in “unità di doveri e diritti”, alla persona come via per il recupero integrale dell’individualità e per l’identificazione dei valori fondativi del sistema, dunque da una nozione che predicava indifferenza e neutralità a una che impone attenzione per il modo in cui il diritto entra nella vita e si fa così tramite di un diverso insieme di criteri di riferimento¹³.

Ma se, come abbiamo visto, attraverso il riferimento alla persona penetrano con sempre maggiore evidenza anche nell’ordinamento giuridico europeo appena rinnovato con il Trattato di Lisbona entrato in vigore il 1° dicembre 2009, e assumono autonoma rilevanza figure soggettive diverse, espressive della condizione umana, ciò che va ora operato dall’Europa è il superamento concreto e definitivo di una costruzione del soggetto astratto, le cui condizioni materiali rilevanti sono tuttora identificate con l’attitudine a partecipare pienamente all’attività economica. Annullata la distinzione senza appello tra capaci e incapaci sotto i colpi delle ripercussioni negative della globalizzazione, l’Anno europeo 2010 è stato chiamato a agganciare l’UE a tradizioni giuridiche come quella italiana, che all’art. 36 della carta costituzionale difende una esistenza “libera e dignitosa” della persona in quanto lavoratore e della sua famiglia. La stessa Carta dei Diritti Fondamentali dell’Unione Europea, che riconosce dignità alla persona nella sua individualità e nella sua specificità, agli artt. 15 e 31 si limita infatti a affermare sia la libertà professionale che il diritto di lavorare e di esercitare una professione liberamente scelta o accettata in qualsiasi Stato membro in condizioni di lavoro giuste, eque, sane, sicure e dignitose, ma nulla ci dice in merito agli strumenti messi in campo perché tali libertà si trasformino in consolidate realtà.

Dunque ciò che si chiede all’Europa è di adottare, a partire dal 2010 e per gli anni a seguire, misure capaci di reagire a dinamiche del lavoro che hanno fatto tramontare quella che lo studioso polacco Zygmunt Bauman in *Lavoro, consumismo e nuove povertà*, ha definito “etica del lavoro”, in base alla quale «fin dall’avvento della società industriale, svolgere un lavoro regolare, alle dipendenze di un padrone che ti dice cosa fare e ti paga per questo, era l’unico modo di acquistare una dignità umana per tutti coloro che venivano guardati con sospetto e non avevano altro mezzo per dimostrare di possederla. Il pieno impiego divenne pertanto la norma, il fine ultimo a cui

¹³ S. Rodotà, *Dal soggetto alla persona. Trasformazioni di una categoria giuridica*, in “Filosofia Politica”, 21 (2007), p. 369, 372 s.

tendere e chi era disoccupato era considerato anormale»¹⁴. In una società amante delle classificazioni non era importante solo il lavoro quale fulcro della vita individuale e di quella collettiva, ma molto contava anche il tipo di attività svolta, in grado di definire anche la posizione che si poteva raggiungere nell'ambito della propria comunità e del mondo esterno in generale. Ma Bauman si affretta a sottolineare che la tendenza a disfarsi dell'etica del lavoro si è andata affermando sempre più rapidamente nel ventesimo secolo a causa delle innovazioni nel campo della gestione aziendale, a tutto vantaggio della tendenza a accaparrarsi sempre più reddito: il prestigio e la posizione sociale hanno finito ormai per dipendere dal livello di reddito, non già dall'operosità e dalla dedizione al proprio mestiere. Insomma il lavoro descritto da Bauman si tramuta ben presto da strumento di affermazione personale e sociale in mezzo per accumulare ricchezza e avere più possibilità di scelta tra i beni di consumo che si desidera acquistare. Il lavoratore, divenuto per questa via principalmente un "consumatore", rimane vittima della sua sempre rinnovata esigenza di scegliere beni che affermino quotidianamente la sua posizione sociale, esigenza che si scontra con le moderne dinamiche economiche e commerciali che pongono il lavoratore in competizione prima con le macchine, che lo sostituiscono nel suo stesso ambiente vitale, e poi con altri lavoratori, nuovi protagonisti di una delocalizzazione che implica una corsa al ribasso su condizioni di lavoro, di salario, di standard tecnici e di costi di produzione. Secondo Bauman il "povero" cerca di standardizzarsi agli schemi comuni, ma si sente frustrato se non riesce a sentirsi "come gli altri", cioè non sentirsi accettato nel ruolo di consumatore, perché un tempo essere povero significava essere disoccupato, mentre oggi la povertà è legata maggiormente ai livelli di consumo. Ecco dunque tramontare completamente quell'etica del lavoro che definiva disoccupato solo chi per scelta volontaria, e perciò parassitaria e fallimentare, non si inseriva in un mercato del lavoro che tendeva alla piena occupazione, e emergere in tutta la sua complessità il fenomeno di una povertà senza via d'uscita. Avanza così un nuovo termine: il "dis-occupato" è sempre più spesso un "lavoratore in esubero". E non è questione di poco conto. «Diversamente dai "dis-occupati", che si trovano provvisoriamente senza lavoro ma si presume che siano "ri-occupabili" e si prevede che possano rientrare nella vita produttiva non appena la situazione ritornerà alla normalità, i lavoratori in "esubero" sono superflui, soprannumerari, non indispensabili. I lavoratori in "esubero" sono considerati una passività, poiché non possono contribuire,

¹⁴ Z. Bauman, *Lavoro, consumismo e nuove povertà*, Città Aperta Edizioni, Troina (EN) 2009, p. 35 ss.

né ora né in un prossimo futuro, ad aumentare la ricchezza della società, ma rappresentano un costo aggiuntivo», dice Bauman¹⁵.

La deregolamentazione e la politica di flessibilità adottate dalla globalizzazione hanno così acuito la distanza tra ricchi e poveri, rendendo inarrestabili i flussi migratori e diffondendo un senso di insicurezza che gli Stati oggi non vogliono o non sono in grado di gestire. In una recente intervista Bauman ha ribadito che «raggiungere la sicurezza esistenziale – ottenere e mantenere un legittimo e dignitoso posto nella società umana ed evitare la minaccia dell'esclusione – è ora un compito lasciato alle abilità e alle risorse individuali di ciascuno; il che significa essere esposti a rischi enormi e soffrire la straziante incertezza che questi compiti inevitabilmente comportano. La paura che lo Stato sociale aveva promesso di estirpare è ritornata con tutta la sua forza»¹⁶. Queste dinamiche hanno effetti particolarmente preoccupanti in un'Europa che cerca di affrontarle con l'insoddisfacente formulazione di quegli artt. 15 e 31 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea già citati; essi semplicemente “permettono” al singolo di farsi strada nel mondo del lavoro ma non lo affiancano con forza nel percorso di affermazione della sua dignità di persona e di lavoratore, mentre rimane mera osservatrice del dilagare delle spinte politiche di movimenti populistici che in molti Stati europei «riversano il risentimento sugli immigrati che – continua Bauman – rendono palpabili e fin troppo visibili gli orrori della mancanza di mezzi di sussistenza, dell'esilio forzato e del degrado, che conducono all'esclusione sociale e alla relegazione in un non-luogo al di fuori dell'universo della legge e dei diritti».

In un'Europa che tende all'espansione dei suoi confini e all'allargamento del numero degli Stati membri, spingere all'odio razziale, alimentare la diffidenza e il disagio dei lavoratori del Nord generati dall'assalto dei “pigri” lavoratori del Sud permette ai politici di convincere anche i lavoratori più poveri di zone produttive a battersi contro la redistribuzione, e genera una frammentazione che conduce per forza di cose alla riduzione della redistribuzione. Ciò implica che man mano che l'Europa diventerà più eterogenea grazie all'immigrazione ci sarà chi userà le divisioni etniche per contestare la generosità dello Stato sociale. Abbiamo già visto il successo politico di coloro che si battono per una minore redistribuzione e sottolineano gli aspetti negativi dei nuovi immigrati. Nei loro discorsi molti di questi politici sostengono che gli immigrati vogliono diventare cittadini dei paesi europei

¹⁵ *Ivi*, p. 107.

¹⁶ M. Leporale, *Per un welfare planetario. Conversazione con Zygmunt Bauman*, in “Micromega”, 4/2009, p. 180.

per approfittare della generosità dello Stato sociale¹⁷. E intanto emerge con sempre maggiore evidenza quella che anche Habermas in *L'inclusione dell'altro* definisce *sottoclasse*, a cui appartengono tutti quei gruppi pauperizzati che vengono abbandonati a loro stessi, non potendo più modificare la loro posizione sociali con le proprie forze. Habermas ravvisa almeno tre *conseguenze politiche* di questa “desolidarizzazione” della società: la creazione di *tensioni* nella società, che si scaricano in rivolte anarchiche e autodistruttive, controllabili solo con strumenti repressivi, *l'emarginazione sociale e immiserimento fisico non territorialmente circoscrivibili* e in terzo luogo *un'erosione morale della società*. Secondo Habermas infatti la legittimità delle procedure e delle istituzioni risulta effettivamente logorata quando le decisioni maggioritarie, pur essendo formalmente corrette, riflettono unicamente le paure, o le reazioni di autodifesa, di un ceto medio minacciato di declassamento. Su questa via si compromette in maniera irreversibile la conquista più caratteristica dello stato-nazione, vale a dire una integrazione della popolazione ottenuta tramite partecipazione democratica¹⁸.

Il risultato concreto della pressione esercitata sull'opinione pubblica e sugli elettori dalla diffusione di ideologie che predicano la chiusura verso l'altro è che le reali minacce a una vita decorosa e dignitosa rimangono completamente intatte, e emerge con maggiore chiarezza quanto in Europa dire “inclusione degli Stati” non equivalga a dire “inclusione delle persone”, solo formalmente affermata e mai concretamente garantita, e ciò a discapito dello stato sociale, che ha così fallito gli obiettivi per cui era nato. È ancora una volta Bauman a spiegarci attraverso una convincente analisi quei piani di assistenza pubblica messi in campo dagli Stati al fine di garantire un'esistenza dignitosa secondo determinati standard di vita della comunità e il loro fallimento. In *Lavoro, consumismo e nuove povertà* lo studioso polacco mette in evidenza che l'idea di assistenza pubblica in generale e di *welfare state* in particolare ha un ambiguo rapporto con l'etica del lavoro. Entrambi i principi dimostrano infatti che la norma non ha un'applicazione universale a causa della mancanza di un'occupazione permanente per tutti, e che per

¹⁷ A. Alesina - E. Glaeser, *Combattere la povertà negli Stati Uniti e in Europa*, Laterza, Roma-Bari 2005, p. 14. Come rovescio della medaglia i risultati del Report n° 53 *Eurobarometer. Public Opinion in the European Union*, dell'ottobre 2000, da cui emerge che la popolazione dei paesi interessati all'allargamento è preoccupata, a esempio, dal fatto che le sue tradizioni possano essere erose dall'imposizione di norme e valori del “permissivo” Ovest; che le proprie economie possano essere minacciate da un'intensa competizione con quelle dei paesi europei più ricchi e che i loro sistemi di welfare possano essere smantellati o divenire semplicemente troppo costosi per i comuni cittadini.

¹⁸ J. Habermas, *L'inclusione dell'altro. Studi di teoria politica*, Feltrinelli, Milano 1998, p. 136.

raggiungere in pratica le sue finalità bisogna aiutare chi rimane indietro. Bisogna inoltre assistere nei momenti difficili quelli che si trovano momentaneamente disoccupati, affinché siano pronti a “comportarsi normalmente”, ovvero a reinserirsi nel mondo del lavoro, quando se ne ripresenta la possibilità in seguito alla ripresa dell’economia. Da questo punto di vista il *welfare state* è necessario affinché l’etica del lavoro mantenga la sua forza come norma e misura della prosperità sociale, mentre nello stesso tempo contribuisce a minimizzare gli effetti negativi delle difficoltà di applicazione costante e universale di tale norma.

Il successo politico iniziale di un *welfare state* capace di affermare il “diritto” di tutti i cittadini a una vita decente indipendentemente dal loro contributo alla ricchezza comune sarebbe stato inconcepibile all’interno di una società capitalistica, se non ne avesse favorito lo sviluppo grazie ai servizi sociali che forniva¹⁹. Fra le sue molte altre funzioni svolse anche quella essenziale di garantire una continua “offerta di lavoro”, fornendo un’istruzione di buon livello, un’adeguata assistenza sanitaria e una sana alimentazione ai figli di genitori poveri, assicurò alle industrie un flusso costante di manodopera impiegabile, cose che nessuna azienda da sola o insieme a altre sarebbe stata in grado di procurarsi. E poiché lo sviluppo del sistema di produzione capitalistico dipende dall’ampia disponibilità di forza lavoro adeguata alle sue esigenze, il *welfare state* creò un esercito industriale di riserva ben addestrato e pronto all’uso quando serviva. Ma l’eventualità che gli imprenditori abbiano di nuovo bisogno dei servizi di questi disoccupati che vivono in assistenza pubblica diventa sempre più remota²⁰. Ecco dunque il declino di queste strategie che, nate con l’intento di includere, hanno finito per escludere quanti prendono senza dare nulla. La nuova comunità più ristretta dei contribuenti che danno senza ricevere nulla si contrappone alla categoria dei cittadini meno abbienti e li emargina, perché incapaci di

¹⁹ Nell’intervista concessa a Mariapaola Leporale e pubblicata sul 4/2009 di “Micromega” Bauman sottolinea che «uno stato può definirsi sociale quando promuove il principio del sostegno comune e dell’assicurazione collettiva contro la cattiva sorte individuale e le sue conseguenze... Esso eleva i membri di una società allo status di cittadini: vale a dire che li rende... beneficiari, ma anche attori responsabili per la creazione e la ripartizione adeguata dei benefici... L’applicazione di questo principio può proteggere uomini e donne dalla triplice minaccia della povertà, dell’impotenza e dell’umiliazione; soprattutto, però, essa può diventare una fonte feconda di solidarietà sociale che trasforma la società in un bene comune. La società rimane elevata a livello di comunità finché è in grado di proteggere efficacemente i suoi membri dall’orrore della miseria e dell’umiliazione, vale a dire contro la paura di essere esclusi, sbalzati fuori dal veicolo del progresso lanciato a tutta velocità, condannati all’inutilità sociale, oppure marchiati come rifiuti umani».

²⁰ Z. Bauman, *Lavoro, consumismo e nuove povertà*, cit., p. 81.

vivere all'altezza degli standard di vita corrente. E così anche lo stato sociale europeo sostenuto dalla convinzione, diffusa tra la popolazione, che i poveri siano individui sfortunati e che sarebbero condannati a rimanere poveri senza l'intervento dello Stato, finisce per "autorealizzare" questi pregiudizi. Vale a dire che la convinzione che i poveri siano condannati a rimanere tali può portare a alti livelli di tassazione e di redistribuzione, che possono interferire con gli incentivi del mercato e rendere di fatto più difficile per i poveri servirsi del mercato per uscire dalla loro condizione di miseria.

Per affrontare efficacemente le complesse problematiche che questo scenario implica sull'affermazione della persona come individuo e come cittadino, si aprono due strade che appaiono a prima vista parallele e contrapposte, ma che in realtà potrebbero congiungersi e condurre a esiti comuni: o capovolgere completamente l'ottica, promuovendo un nuovo modo di incidere sulla povertà e sull'esclusione sociale utilizzando formule estranee all'Europa ma di verificato successo in altre economie, oppure superare una volta e per tutte l'impostazione ancora troppo nazionalista dell'intervento europeo, determinando finalmente un effettivo passaggio dall'Unione di Stati all'Europa Unita. Il settore pubblico infatti non è stato all'altezza dei suoi compiti e malgrado i nostri sforzi è sempre meno vitale. La burocrazia generata dall'assistenzialismo, le protezioni economiche e politiche, la corruzione, la mancanza di trasparenza l'hanno messo completamente fuori gioco. Dopo la morte del settore pubblico resta soltanto il settore che Muhammad Yunus, creatore della Grameen Bank in Bangladesh, chiama «settore privato fondato sulla cupidigia». Non è certo una prospettiva allettante. La concorrenza, per quanto agguerrita, non è sufficiente a sconfiggere l'avidità e dunque per il premio Nobel per la Pace bisogna spingere verso un «settore privato guidato dall'impegno sociale», creando aziende efficienti guidate dall'impegno sociale, incoraggiando al massimo la libera iniziativa privata e ottenendo un intervento dello Stato esclusivamente mirato alla promozione di misure che incoraggino le imprese a impegnarsi sul terreno sociale, per eliminare insieme la povertà, fornire istruzione, assistenza sanitaria, opportunità di lavoro a tutti, pervenire alla parità dei sessi rafforzando il potere della donna, garantire il benessere degli anziani. Ottenuta questa nuova forma di settore privato, occorre poi garantire l'accesso al mercato: il protezionismo, secondo Yunus, che pretende di difendere i poveri, non va, in definitiva, che a vantaggio dei ricchi e di coloro che padroneggiano i meccanismi del sistema. I poveri hanno tutto l'interesse a vedersi dischiudere mercati più vasti, invece di restare confinati in piccole fette di mercato e a abbandonare un sistema che fa loro l'elemosina. «Un povero in buona salute – dice Yunus – non vuole né ha bisogno di elemosina. Dargli un

sussidio significa aumentare la sua miseria, uccidendone lo spirito di iniziativa e togliendogli il rispetto di se stesso. Non sono i poveri a creare la povertà, bensì le strutture sociali e politiche adottate. Se si modificano le strutture, come stiamo facendo in Bangladesh, la vita dei poveri ne sarà di conseguenza modificata. L'esperienza ci ha dimostrato che, con l'aiuto di un capitale finanziario anche limitato, i poveri sono capaci di produrre profondi cambiamenti nella loro vita»²¹.

L'altra strada che l'Europa è chiamata da più parti a percorrere va tutta nella direzione del superamento di quel principio di sussidiarietà, in base al quale l'UE non affronta di propria iniziativa la politica occupazionale e sociale dell'Europa né è l'unica responsabile in tale campo, dato che la politica sociale è responsabilità precipua degli Stati membri, e del principio di complementarità. Esso è stato ancora una volta affermato quando nel documento di quadro strategico che indica Priorità e orientamenti per le attività dell'Anno europeo 2010 si legge che «i compiti principali degli ONA (organismi nazionali di attuazione) consistono nel definire, attuare, monitorare e valutare i programmi nazionali per l'Anno europeo 2010, assicurare che le azioni siano ben adattate a livello di paese. Questa parte è essenziale per assicurare il successo dell'Anno europeo nell'interesse dei destinatari» e che «la Commissione, in cooperazione con i paesi partecipanti, garantisce la massima complementarità tra l'Anno europeo e le iniziative e risorse esi-

²¹ M. Yunus, *Il banchiere dei poveri*, Feltrinelli, Milano 1999, p. 212. L'economista, insignito del premio Nobel per la Pace nel 2006 per aver creato in Bangladesh uno sviluppo economico e sociale dal basso, ha rivoluzionato l'economia del proprio paese introducendo un sistema di microcredito che ha messo al primo posto non il grado di solvibilità dei debitori, che ha da sempre escluso i poveri, i diseredati, gli ultimi, ma il valore sociale della concessione dei prestiti. La filosofia di fondo è che «la povertà non è degna di una società civile. È inutile e dannosa per tutti. Ogni essere umano è dotato di potenzialità vaste, illimitate ed è una responsabilità sociale aiutare ciascuno a farle emergere». Yunus ritiene infatti che «non è il lavoro che salva i poveri, ma il capitale legato al lavoro. Nella maggioranza dei casi, potendo disporre del capitale, si elimina la povertà con un costo minimo o nullo per i contribuenti». Per Yunus è inoltre indispensabile superare un altro pregiudizio: «I poveri sono poveri non perché manchino di competenze o istruzione, ma perché non riescono a conservare i profitti del loro lavoro. Questo accade – egli sostiene – ovviamente perché non controllano il capitale, mentre è proprio il controllo del capitale a determinare la possibilità di dettare le regole del gioco». Per giunta il sistema di microcredito oggi fiorente in Bangladesh opera per superare un altro grosso limite culturale: parte delle somme viene infatti affidata in via preferenziale a gruppi di donne nei villaggi, per loro natura più sensibili alle pressioni sociali e dunque debitori più affidabili, anche perché tutte obbligate in solido, tutte egualmente impegnate a aiutarsi per onorare i prestiti contratti con la banca. Attraverso il microcredito si è dunque inaugurata una stagione di riscatto della donna, della sua dignità, delle sue capacità e del suo ruolo nell'economia e nella comunità di appartenenza.

stenti a livello comunitario, nazionale e regionale, se queste ultime possono contribuire a raggiungere gli obiettivi dell'Anno europeo».

Se si accetta questa sfida, l'Unione Europea dovrà giocare il suo ruolo su due versanti. In primo luogo l'introduzione di una cittadinanza europea trasversale e svincolata dalla cittadinanza dei rispettivi Paesi membri e espressione forte di una "nazione europea", in cui il centro di tutto è il cittadino e non l'apparato pubblico, che si deve fare servente per il suo benessere economico e sociale. A questa nuova condizione potranno accedere non solo i cittadini degli Stati membri, ma anche gli immigrati da questi ultimi legalizzati. Una cittadinanza che assicuri un tenore di vita considerato minimale e quindi sopra la soglia di povertà. Una cittadinanza come elemento di integrazione perché coinvolge tutti, e non come fattore di esclusione degli altri rispetto ai privilegiati cittadini degli Stati membri. Insomma non parliamo più di quell'antiquato modello liberale nel quale tutto è affidato al mercato, bensì di un modello sociale in cui lo Stato gioca un ruolo importante, anzi importantissimo, ma sempre e esclusivamente per soddisfare gli interessi meritevoli di tutela del cittadino, e con ciò intendendo tutti i cittadini e non li rappresentanti particolari di questi.

In secondo luogo va attuato un Patto di Stabilità sociale che indichi con precisione la percentuale del PIL che ciascun paese membro deve riservare alle politiche sociali, integrando queste ultime con una politica comunitaria di redistribuzione delle risorse delle regioni più ricche verso quelle meno sviluppate, sul modello già adottato dalla politica di coesione economica e sociale con i Fondi strutturali. Quest'ultima invero dovrebbe essere vincolata al Patto di Stabilità sociale, nel senso che la violazione dei parametri di tal patto dovrebbe condurre alla sospensione dei benefici della redistribuzione. Tutto ciò a condizione che la Commissione Europea e le altre istituzioni europee, in base ai nuovi assetti realizzati con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, accettino incondizionatamente la priorità, anzi la sovranità del cittadino, anzi del cittadino europeo, anche di quello che non ha (ancora) il diritto di votare, e che considerino l'impegno comunitario come una sfida di portata storica e non come un ripiego a margine della scena politica del proprio paese²².

Un intervento calibrato tenendo conto di queste pressanti esigenze è necessario non solo per agire efficacemente sulla condizione dei quasi 84 milioni di persone a rischio povertà in tutta Europa²³, concretizzando così gli scopi fissati nella Decisione congiunta del Parlamento e del Consiglio

²² L. Monti, *L'altra Europa. Diario di un viaggio nella povertà*, cit., p. 155 e 157.

²³ Dato tratto da <http://www.2010againstopoverty.eu/about/?langid=it>.

europeo e ribaditi con la strategia Europa 2020 dalla Commissione, ma soprattutto per contribuire in maniera sostanziale e determinante alla realizzazione dell'ancor più ambiziosa strategia degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio delle Nazioni Unite. L'Europa ha un compito non poco gravoso: fare la sua parte, attivare politiche che la portino insieme a tutti gli altri Stati aderenti alle Nazioni Unite a ottenere tra tanti risultati attesi anche lo sradicamento della povertà estrema e la fame, un'educazione primaria universale e un partenariato mondiale per lo sviluppo entro il 2015.

L'Europa non può permettersi nuovi errori²⁴.

²⁴ L'Europa è infatti sottoposta anche all'osservazione delle Nazioni Unite, che hanno il timore di non riuscire a rispettare i tempi e le modalità prefissate per il raggiungimento degli Obiettivi e chiedono quindi scelte politiche più ambiziose da parte dei Paesi donatori dell'Unione Europea. Il Summit ONU svoltosi a settembre 2010 è stato così una fondamentale occasione di riflessione, a cinque anni dalla scadenza individuata, sull'avanzamento degli Obiettivi e sulle lacune che determinati interventi hanno evidenziato, nonché di individuazione di misure concrete volte a accelerare il passo nel conseguimento degli Obiettivi. Per raggiungere gli Obiettivi del Millennio entro il 2015 non serve solo aumentare il numero di investimenti ma anche raddoppiare il numero di iniziative innovative e politiche mirate allo sviluppo complessivo e alla trasformazione economica e sociale. Per riconoscere le sfide e i fallimenti, e unire le forze per oltrepassare questi ostacoli, i governi dovranno mostrare una forte volontà politica e adottare piani ambiziosi in modo da poter mantenere le promesse fatte.