

Indice

LA COMUNICAZIONE DELL'INCLUSIONE SOCIALE DA PARTE DELL'UNIONE EUROPEA..... 2

QUADRO GENERALE DELLE POLITICHE EUROPEE IN MATERIA DI INCLUSIONE SOCIALE.....	2
IL LINGUAGGIO DEI DOCUMENTI EUROPEI COME MEZZO DI COMUNICAZIONE PRIMARIO DEL CONCETTO DI INCLUSIONE SOCIALE.....	4
CONCLUSIONE SUL LINGUAGGIO DELLE LEGGI EUROPEE.....	17
COMUNICARE L'ANNO EUROPEO DELLE PARI OPPORTUNITÀ PER TUTTI.....	20

LA COMUNICAZIONE DELL'INCLUSIONE SOCIALE IN ITALIA..... 22

L'INCLUSIONE SOCIALE NEI DOCUMENTI DELLA REGIONE LOMBARDIA..... 34

INTRODUZIONE	34
LA REGIONE LOMBARDIA E IL SUO STATUTO	35
I LEMMI "INCLUSIONE" ED "ESCLUSIONE"	37
I LEMMI "DISCRIMINAZIONE" ED "EMARGINAZIONE"	40
CONCLUSIONI.....	42

LA PROVINCIA DI MILANO: POLITICHE PER L'INCLUSIONE SOCIALE..... 44

INTRODUZIONE	44
SFERE DI COMPETENZA TRA STATO, REGIONE E PROVINCIA (PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ).....	45
PROVINCIA DI MILANO E POLITICHE DI INCLUSIONE SOCIALE.....	48
INTERVENTI IN MATERIA DI INCLUSIONE SOCIALE.....	52
CONCLUSIONI.....	55

IL COMUNE DI MILANO E L'INCLUSIONE SOCIALE..... 56

QUADRO GENERALE	56
OGGETTO DI ANALISI E METODO UTILIZZATO	60
CONCLUSIONI.....	64

La comunicazione dell'inclusione sociale da parte dell'Unione Europea

Quadro generale delle politiche europee in materia di inclusione sociale

Negli ultimi anni la lotta all'esclusione sociale – già inserita tra gli obiettivi del Trattato di Amsterdam – è stata rilanciata dalla Strategia di Lisbona: rendere l'Unione europea più inclusiva è infatti un elemento centrale per permettere una crescita economica sostenibile, maggiori e migliori posti di lavoro e più coesione sociale. Il Consiglio Europeo di Lisbona (marzo 2002) ha inoltre evidenziato la necessità di un coordinamento delle politiche per combattere la povertà e l'esclusione sociale tra gli Stati membri, sulla base del "Metodo di Coordinamento Aperto" comprendente:

- obiettivi comuni;
- indicatori comuni per comparare le buone pratiche e misurare i progressi realizzati;
- Piani d'azione nazionali (NAP) biennali per l'inclusione sociale, da predisporre sulla base degli orientamenti comunitari;
- rapporti di valutazione di quanto realizzato mediante i NAP.

per favorire la cooperazione in questo settore.

La strategia adottata ha un'impostazione pluridimensionale: la povertà e l'esclusione sociale assumono infatti forme complesse che obbligano a ricorrere a una vasta gamma di politiche nel quadro di questa strategia globale. Parallelamente alla politica occupazionale, la protezione sociale svolge un ruolo di primo piano, ma si deve riconoscere anche l'importanza di altri fattori quali l'edilizia abitativa, l'istruzione, la sanità, l'informazione e la comunicazione, la mobilità, la sicurezza e la giustizia, il tempo libero e la cultura.

In occasione del Consiglio di Nizza (dicembre 2000) è stata ribadita la necessità di dar vita a una strategia globale contro la povertà e l'esclusione sociale,

evidenziando il ruolo di primo piano delle politiche per l'occupazione. In allegato alle conclusioni del Consiglio è stata presentata un'*Agenda sociale europea*, di recente rinnovata per il periodo 2005/2010.

Inoltre, per promuovere la cooperazione in materia di emarginazione sociale, nel dicembre 2001, è stato lanciato un apposito programma d'azione comunitaria (decisione n. 50/2002 del Parlamento). È poi attivo un Comitato di protezione sociale come strumento di scambio cooperativo fra la Commissione europea e gli Stati membri.

Nel dicembre 2005, la Commissione europea ha definito un nuovo quadro di riferimento per il metodo di coordinamento aperto in materia di inclusione sociale (COM 706/2005) ed ha posto all'attenzione degli Stati membri la necessità di rivedere e perfezionare i sistemi di finanziamento delle politiche sociali (SEC 1774/2005).

Il 13 febbraio 2006 il Consiglio e la Commissione hanno adottato *La relazione congiunta sulla protezione e l'inclusione sociale 2006*, che presenta i progressi raggiunti e le sfide future nel settore (COM 62/2006).

Il Fondo sociale europeo dedica un asse prioritario alla promozione di pari opportunità per tutti nell'accesso al mercato del lavoro, con particolare attenzione per le persone che rischiano l'esclusione sociale.

Il linguaggio dei Documenti europei come mezzo di comunicazione primario del concetto di inclusione sociale

1957 - Trattato CE, articolo 12

Riteniamo che sia possibile considerare l'articolo 12 del Trattato CE che esprime il "divieto di ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità", il primo passo nella legislazione europea verso una serie di norme e documenti che affrontano la questione dell'inclusione sociale e, anche in altre occasioni, legano al tema dell'inclusività il divieto di ogni discriminazione.

1997 - Trattato di Amsterdam (a modifica del Trattato CE)

Il Trattato di Amsterdam afferma che l'Unione Europea si fonda sul principio di libertà, di democrazia, sul rispetto dei diritti fondamentali, nonché dello stato di diritto, presupposti comuni a tutti gli Stati membri. Definisce inoltre la procedura da adottare in caso di violazione degli stessi.

L'art. 13, integrando quanto sancito dall'art. 12, vieta qualsiasi forma di discriminazione sia essa fondata sulla nazionalità, sul sesso, sulla razza, sull'origine etnica, sulla religione, sulle convinzioni personali, sull'età, sulle tendenze sessuali e sull'handicap. Relativamente a tale punto il Trattato rafforza l'impegno degli Stati membri nei confronti dei disabili.

In questo articolo, accanto all'enumerazione di diversi tipi di discriminazione, si parla di "provvedimenti" volti a "combattere" tali discriminazioni e dunque viene fornita una precisa indicazione di intervento del Consiglio in caso tali discriminazioni si verificassero.

L'art. 2 promuove uno sviluppo armonioso, equilibrato, non inflazionistico delle attività economiche. Ribadisce inoltre l'importanza delle regole che tutelano l'ambiente e riconosce, fra gli obiettivi prioritari dell'UE, un miglioramento del livello occupazionale, del tenore e della qualità della vita.

"L'azione della Comunità a norma del presente articolo mira ad eliminare le ineguaglianze nonché a promuovere la parità fra uomini e donne".

Nella “**Dichiarazione relativa ai portatori di handicap**” inserita nell'atto finale del Trattato non si fa riferimento né all'inclusione sociale né a possibili discriminazioni ma si utilizzano le seguenti parole: “le istituzioni della Comunità tengano conto delle esigenze dei portatori di handicap” e quindi il riferimento alla possibilità di esclusione sociale per i disabili è solo implicito, ma è ugualmente significativo che nell'atto finale sia presente un riferimento a questo argomento.

2000 – Direttiva del Consiglio del 29 giugno 2000 che attua il principio di parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica (2000/43/CE)

Nel proporre una Direttiva per combattere la discriminazione a causa della razza e dell'origine etnica, la Commissione ha tenuto conto dell'esperienza a livello nazionale e internazionale e dei pareri emersi nel corso delle varie consultazioni da essa effettuate. Il Parlamento europeo, nella sua risoluzione del 29 gennaio 1998, ha affermato che la Direttiva avrebbe dovuto coprire "i settori dell'occupazione, dell'istruzione, della sanità, della sicurezza sociale, della casa e dei servizi pubblici e privati".

L'Unione europea ha riconosciuto, tra l'altro nel contesto della strategia coordinata per l'occupazione, che la partecipazione alla vita economica è spesso un requisito fondamentale per un'efficace integrazione sociale in senso lato. Analogamente, i sistemi di protezione sociale svolgono un ruolo fondamentale nell'assicurare la coesione sociale e nel mantenere la stabilità politica e il progresso economico nell'Unione. La discriminazione nell'accesso ai benefici e ad altre forme di sostegno erogati dai sistemi di protezione sociale contribuiscono e aggravano l'emarginazione degli appartenenti alle minoranze etniche e degli immigranti. Lo stesso vale per i vantaggi sociali, che sono spesso discrezionali, con un carattere o una finalità analoghi a quelli della protezione sociale.

Anche la discriminazione nell'accesso a beni e servizi limita l'integrazione socioeconomica, soprattutto per quanto concerne l'accesso ai servizi finanziari, ma non solo a quelli. Le decisioni in merito a prestiti da concedere alle piccole imprese, ad esempio, o a ipoteche da concedere a privati, basate o influenzate

dall'origine etnica o razziale vera o presunta dei richiedenti, non sono solo contrarie ai principi fondamentali dei diritti umani, ma costituiscono anche, nella pratica, un forte freno alla capacità di ampi settori della società di provvedere a se stessi e agli altri. Analogamente, l'esclusione di determinate persone dall'accesso a beni o servizi di loro scelta nuoce se non altro alla loro autostima e, nel peggiore dei casi, ne consolida l'emarginazione sociale.

La Comunità è fortemente impegnata in difesa del diritto delle donne e delle ragazze all'uguaglianza di genere quale parte inalienabile, integrale e indivisibile dei diritti umani. Essa riconosce che la discriminazione a causa della razza o dell'origine etnica può colpire le donne e gli uomini in misura differente. Le ineguaglianze strutturali legate al sesso e ai ruoli di genere di donne e uomini sono spesso aggravate in relazione a questa duplice discriminazione. Conformemente al principio fissato negli articoli 2 e 3 del Trattato, l'uguaglianza tra le donne e gli uomini è un obiettivo esplicito della CE e la Comunità deve tendere, in tutte le sue attività, a eliminare le ineguaglianze di genere e a promuovere la parità. Il principio dell'integrazione orizzontale (*mainstreaming*) della dimensione di genere viene quindi ad essere applicato alla Direttiva, per assicurare che si tenga nella debita considerazione la dimensione di genere all'atto della sua esecuzione.

La Commissione ha perciò proposto una direttiva di ampia portata, pur entro i limiti dei poteri conferiti alla Comunità dal Trattato.

La direttiva quindi fissa obiettivi ampi, in modo da assicurare che la discriminazione sia proibita e che le vittime di discriminazione abbiano titolo a esigere riparazione. Unitamente alle proposte di Direttiva che vietano la discriminazione per altri motivi nell'ambito dell'occupazione e al programma d'azione a sostegno dello sviluppo di misure pratiche per combattere la discriminazione, la Direttiva specifica *sulla discriminazione a causa della razza e dell'origine etnica* costituisce un importante passo avanti sulla via di un quadro ampio e completo per l'attuazione del principio della parità di trattamento nella vita economica e sociale.

Nella parte iniziale della Direttiva si utilizza almeno due volte la parola "diritto" all'uguaglianza e nel secondo caso quello all'uguaglianza viene definito "diritto

umano”. Nel testo della Direttiva la parola discriminazione compare 20 volte e spesso associata a verbi quali “lottare contro...”, “vietare”, “proteggere” (più di tre volte), dando il senso della volontà di mettere in atto misure che attivamente combattano il problema della discriminazione. Inoltre il termine “discriminazione” viene specificato dagli aggettivi “diretta” e “indiretta” nel tentativo di declinare ulteriormente e chiarire le caratteristiche proprie di discriminazioni di diversa portata. 4 volte ricorre il concetto di “parità di trattamento” a specificare la condizione alla quale hanno diritto tutte le “persone fisiche”.

2000 - Direttiva 2000/78/CE del Consiglio del 27 novembre 2000 che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro

Il Consiglio Europeo ha approvato nel novembre del 2000 la *Direttiva 2000/78/CE*, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro.

Essa inoltre proibisce ogni discriminazione, diretta e indiretta, basata su:

- credo religioso o convinzioni personali,
- handicap,
- età e tendenze sessuali

in materia di:

- occupazione,
- di formazione professionale
- di condizioni di lavoro.

Inoltre conferisce alle vittime della discriminazione il potere di avviare una procedura giudiziaria o amministrativa, associata a sanzioni proporzionate, trasferisce l’onere della prova nelle cause civili a carico del convenuto e fornisce protezione contro ogni tipo di molestia o di ritorsione.

La Direttiva riconosce anche il ruolo della società civile, legittimando le organizzazioni non governative all'azione, a supporto e per conto della vittima.

Anche in questa Direttiva viene promosso il dialogo sociale per realizzare la parità di trattamento.

13 volte in questa Direttiva ricorre il termine "parità di trattamento", in 3 casi poi si fa riferimento al concetto negativo di disparità di trattamento. Questo principio è associato a termini come "lavoro" e "occupazione": oggetto della Direttiva infatti è la lotta alle discriminazioni in materia di occupazione.

Si menziona la parola "discriminazione" 5 volte e tra le misure per combattere tale discriminazione il termine "dialogo" ricorre 3 volte come anche il termine "protezione".

2003 - Risoluzione del Consiglio europeo del 6 febbraio 2003 sull'inclusione sociale attraverso il dialogo sociale e il partenariato. (2003/C 39/01)

Questa risoluzione è rivolta alla Commissione europea, agli Stati membri, al Comitato per la protezione sociale, alle parti sociali ed alle organizzazioni della società civile.

Ricorda come l'inclusione sociale sia stata stabilita come obiettivo politico nelle conclusioni del Consiglio europeo di Nizza e sulla scia delle conclusioni del Consiglio europeo di Lisbona, nei quali è stata anche affermata l'importanza fondamentale dell'inclusione sociale per modernizzare il modello sociale europeo.

Vengono definiti come strumenti per promuovere l'inclusione sociale il dialogo sociale ed il partenariato, questo perché l'inclusione sociale è un tema complesso che abbraccia vari campi d'azione. Il dialogo sociale viene descritto come "una forza atta a promuovere innovazione", mentre il partenariato, insieme ad una migliore *governance*, sono considerati come un mezzo per far fronte alle crescenti richieste rivolte dalla società civile allo Stato. Viene evidenziato come sia

necessario rafforzare la collaborazione tra istituzioni europee, governi nazionali, autorità regionali e locali, parti sociali e organizzazione della società civile.

Viene inoltre ricordato come l'allargamento dell'Unione Europea, con tutte le relative conseguenze, accentui la necessità dell'inclusione sociale come strumento per assicurare maggiore coesione sociale.

La parola "inclusione sociale" compare nel Documento 15 volte. Il termine "esclusione sociale", sempre associato al termine "povertà", compare 8 volte. Anche il termine "coesione sociale" viene utilizzato e compare 3 volte. La parola dialogo invece compare 8 volte, in 5 delle quali associata all'aggettivo "sociale".

2004 - Libro verde *Uguaglianza e non discriminazione nell'Unione europea allargata*, Bruxelles, 28/05/04. COM (2004) 379

Il Libro verde su *uguaglianza e non discriminazione nell'Unione europea allargata* è stato presentato a Bruxelles dalla Commissione delle Comunità europee nel 2004.

Partendo dal fatto che sono stati conferiti nuovi poteri per combattere ogni tipo di discriminazione, il Libro verde illustra l'analisi condotta dalla Commissione europea sui progressi compiuti e promuove una consultazione su come l'Unione Europea possa proseguire nel suo impegno a combattere la discriminazione e a promuovere la parità di trattamento, tramite un questionario online.

L'ultima parte del Libro verde esamina le nuove problematiche emerse negli ultimi anni ed in particolare quelle derivanti dall'allargamento dell'UE.

Il Libro verde cita il Consiglio europeo di Lisbona, del marzo del 2000, dove l'Unione Europea ha delineato una strategia globale dalla durata decennale, il cui scopo è arrivare a una crescita economica a lungo termine, nonché alla piena occupazione, alla coesione sociale ed a uno sviluppo sostenibile.

Il Libro verde cita anche il Consiglio europeo di Copenaghen del dicembre 2002, dove è stato sottolineato l'elevato rischio di povertà e di esclusione sociale, che colpisce uomini e donne, ed è causato dal fenomeno dell'immigrazione. Proprio

per fare fronte a questo fenomeno si sollecitavano gli Stati membri affinché affrontassero la situazione delle minoranze etniche e dei migranti nei loro piani d'azione nazionali per l'inclusione sociale. Il processo d'inclusione sociale prende anche in considerazione delle strategie il cui scopo è quello di promuovere l'accesso da parte dei disabili all'occupazione, alla formazione, all'istruzione, alla società dell'informazione, all'assistenza sanitaria, all'alloggio, al trasporto e ad altri servizi.

Altra minoranza che dovrebbe essere oggetto di interesse per tentare di arginare il fenomeno dell'esclusione sociale nei loro riguardi, è quella dei Rom, che rappresentano la minoranza etnica numericamente più importante dell'Ue.

Una forte rilevanza viene posta al fatto che l'analisi dei programmi d'azione nazionali a favore dell'inclusione sociale del 2003 abbia dimostrato che solo una minima parte degli Stati membri crei un nesso esplicito fra le misure contro l'esclusione sociale e quelle contro la discriminazione. Viene quindi proposta la possibilità di rafforzare questo nesso sia dagli Stati membri che dai gruppi attivi nella lotta contro l'esclusione sociale.

Viene sottolineato come il processo di inclusione sociale sia finanziato dal Fondo sociale europeo.

Il termine "inclusione" si trova in questo testo 12 volte, in 10 viene abbinato al termine "sociale". Molte meno volte si trova il termine "esclusione" (4, delle quali 3 vicino all'aggettivo "sociale").

2005 - Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. *La situazione dei disabili nell'Unione europea allargata: il piano d'azione europeo 2006-2007*, Bruxelles, 28/11/2005 COM(2005) 604

Nell'introduzione di questo Documento si cita la strategia a lungo termine dell'Unione Europea, che riguarda la disabilità e che ha, tra i suoi pilastri, la considerazione di questo aspetto in tutte le politiche comunitarie, che promuovono l'inclusione attiva dei disabili. Nell'ambito del rilancio della Strategia di Lisbona, questa Comunicazione, che è rivolta al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni, invita gli Stati membri a promuovere l'inclusione dei disabili nei loro programmi futuri di riforma per la crescita e l'occupazione.

Nel paragrafo dedicato all'integrazione dei disabili nella società si ricorda come l'inclusione sociale attiva sia stata presa in considerazione soprattutto a partire dall'*Anno europeo dell'educazione attraverso lo sport*, che è stato nel 2004.

In questo documento un forte rilievo viene dato al piano d'azione dell'UE a favore delle persone disabili, a cui è stato dato il nome di PAD e che va dal periodo 2004-2010, prevedendo più fasi. La seconda fase, che copre il 2006 ed il 2007, è incentrata sull'inclusione attiva delle persone disabili, basandosi sul concetto di disabilità rispecchiato dalla *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione* e sui valori a cui si ispira la futura Convenzione delle Nazioni Unite sulla *protezione e la promozione dei diritti e della dignità dei disabili*.

Per promuovere l'autonomia delle persone disabili, il PAD intende incoraggiare l'attività professionale. A questo proposito il Fondo sociale europeo sostiene l'inclusione sociale e professionale attiva delle persone disabili.

Obiettivo centrale dell'Unione Europea, per integrare i disabili, sarà quello di promuovere un'assistenza e dei servizi sociali accessibili, poco costosi e di qualità per le persone disabili. Questo dovrebbe avvenire grazie a un rafforzamento delle disposizioni sulla protezione e sull'inclusione.

In questa Comunicazione si afferma che la Commissione delle Comunità Europee intende presentare una proposta il cui scopo è quello di armonizzare i diversi *metodi aperti di coordinamento* nel settore della protezione e dell'inclusione sociale.

Un passaggio del testo viene dedicato alle nuove tecnologie, che dovrebbero aiutare a costruire un'Europa dell'inclusione.

In questo documento la parola "inclusione" ricorre per 10 volte, di cui 4 abbinata all'aggettivo "sociale". Si parla 5 volte di "inclusione attiva", delle quali due sono "inclusione sociale attiva".

Il termine "inclusione" si trova nella stessa frase due volte con "disabili" e tre volte con "persone disabili". In questo testo l'inclusione sociale viene sempre associata a politiche attuate e da attuare.

Non compare mai il vocabolo "esclusione".

2005 - Risoluzione del Parlamento europeo sulla protezione sociale e sull'inclusione sociale (2005/2097) (INI)

Relatrice Edit Bauer

In questa risoluzione, inizialmente si ricorda che:

- al Consiglio europeo di Nizza del 2000 gli Stati membri si sono impegnati a mostrare una notevole e misurabile riduzione della povertà e dell'esclusione sociale entro il 2010
- l'inclusione sociale è una questione di dignità umana, in quanto diritto fondamentale
- l'inclusione sociale è una questione di coesione sociale, in quanto valore fondamentale dell'Unione europea e mezzo per combattere l'esclusione sociale e le discriminazioni, ovvero lottare contro lo spreco di risorse umane e le gravi conseguenze dei cambiamenti demografici.

Viene inoltre ribadito come la lotta contro la povertà e l'esclusione sociale resti una sfida importante per l'Unione e per gli Stati membri, in quanto le cifre ottenute sulla base del reddito, relative alla povertà e all'esclusione sociale, nel territorio europeo, sono molte significative, infatti più di 68 milioni o il 15 % della popolazione dell'Unione europea viveva a rischio di povertà nel 2002. Questo perché il rallentamento economico, l'aumento del tasso di disoccupazione e la

diminuzione delle opportunità di lavoro mettono molte persone a rischio di povertà e di esclusione e peggiorano la situazione di coloro che già le subiscono.

In questa Risoluzione vengono indicate le persone che per il Parlamento europeo sono maggiormente a rischio di esclusione, e cioè i lavoratori precari, i disoccupati, le famiglie monoparentali, le persone anziane che vivono da sole, le donne, le famiglie con molte persone dipendenti, i bambini svantaggiati, le minoranze etniche, le persone malate o disabili, le persone senza casa, le vittime dei traffici e le vittime della dipendenza da alcool e droga.

Al fine di combattere l'esclusione delle persone al di sopra dei 50 anni viene consigliato agli Stati membri di sviluppare l'accesso alla formazione continua.

Per combattere l'esclusione dei bambini consiglia preliminarmente l'utilizzo dei servizi sociali di assistenza e custodia. Sempre a proposito dell'infanzia consiglia alla Commissione di redigere un Libro verde sulla povertà dei bambini.

A proposito dei giovani, questo documento indica nell'abbandono in giovane età della scuola, una delle cause di esclusione ed invita gli Stati membri ad affrontare in modo specifico il tema della disoccupazione giovanile, attraverso misure specifiche di azione e formazione professionale.

Per quanto riguarda gli immigrati e le minoranze etniche, che sono indicati come ad alto rischio di esclusione, viene consigliato di sviluppare e attuare misure, fra cui quelle miranti ad una maggiore presa di coscienza, per la loro integrazione nel mercato del lavoro formale. Viene inoltre indicata come condizione preliminare per l'inclusione sociale lo sviluppo di programmi di istruzione e condizioni di vita e di abitazione decenti.

In generale si afferma che il Fondo sociale europeo potrebbe avere un ruolo importante da svolgere nell'integrazione e nella reintegrazione dei lavoratori più anziani e, più in generale, per i gruppi vulnerabili e/o socialmente esclusi. Mentre ritiene il Documento della Commissione Europea sul reddito minimo un utile contributo alla discussione sull'inclusione sociale.

Questo Documento è molto interessante perché analizza separatamente le varie categorie a rischio di esclusione sociale e propone dei primi passi per ognuna di queste al fine di combattere l'esclusione sociale.

Nella risoluzione il termine "esclusione" viene utilizzato 20 volte, di cui 14 abbinato al termine "sociale". In generale viene utilizzato in proposizioni che indicano un agire contro questo fenomeno, e quindi vengono utilizzate parole come: "lotta contro", "lotta", "riduzione", "per combattere", "sforzi contro", "al fine di prevenire e combattere", "per ridurre le situazioni di", "per la prevenzione e la riduzione".

11 volte viene utilizzato il termine "esclusione" vicino al termine "povertà", solitamente questo termine precede il vocabolo "esclusione", infatti solamente per 3 volte "povertà" viene posposto a "esclusione".

In questo documento il termine "inclusione" associato a "sociale" viene utilizzato 21 volte. È interessante notare come, al contrario del vocabolo "esclusione", "inclusione" non venga mai utilizzato da solo, ma sempre abbinato alla parola "sociale".

All'inizio del documento, l'inclusione sociale viene definita per due volte come fondamentale: infatti viene considerata "un valore fondamentale, in quanto è una questione di dignità umana", oltre che essere ritenuta "un valore fondamentale dell'Unione Europea, poiché è una questione di coesione sociale".

Viene spesso utilizzata vicino ai termini "protezione" e "sociale".

Nella prima parte della Risoluzione si utilizza il termine "inclusione sociale" in riferimento ad atti e documenti della Commissione europea, del Parlamento e del Consiglio.

2006 - Parere comune del Comitato per la protezione sociale e del Comitato di politica economica sulla comunicazione della Commissione *Lavorare insieme, lavorare meglio: un nuovo quadro*

per il coordinamento aperto delle politiche di protezione sociale e di integrazione nell'Unione europea Bruxelles, 27 febbraio 2006

n. doc. 5070/06

Ad antefatto del documento, il Comitato per la protezione sociale ed il Comitato di politica economica affermano di riconoscere che il rilancio del processo di Lisbona ha affinato il contesto in cui devono interagire la protezione sociale e l'inclusione sociale. Ricordano quindi come il Consiglio Europeo abbia affermato che la politica di inclusione sociale deve essere perseguita dall'Unione e dagli Stati membri mediante l'approccio pluridimensionale, concentrandosi su categorie sociali di riferimento come quella dei bambini in situazione di povertà. In questo Documento si informa anche del fatto che alla riunione informale dei Ministri per l'occupazione e gli affari sociali del gennaio 2006 a Villach, i Ministri hanno riconosciuto come abbia un ruolo importante, nella modernizzazione degli Stati membri e nello sviluppo dei loro sistemi di protezione sociale, un processo di inclusione sociale e di protezione razionalizzato.

Per quanto riguarda la risposta del Comitato per la protezione sociale e del Comitato di politica economica, entrambi hanno accolto con favore la proposta formulata dalla Commissione di un nuovo quadro per le politiche di coordinamento aperto per la protezione sociale e l'inclusione, ritenendola un contributo importante all'obiettivo di sostenere la dimensione sociale della strategia di Lisbona, razionalizzando gli obblighi degli Stati membri.

I due Comitati esprimono l'idea di fornire maggiore visibilità al metodo di coordinamento aperto al fine di far sì che i cittadini europei capiscano che la protezione, la coesione e l'inclusione sociale sono delle priorità per l'Unione Europea.

L'arco di tempo che viene indicato ottimale per le strategie da attuarsi per la protezione sociale e l'inclusione è triennale.

Tra gli obiettivi fondamentali del metodo di coordinamento aperto per la protezione e l'inclusione sociale, viene indicata, tra le altre, la promozione della

coesione sociale, la parità uomo e donna e le pari opportunità per tutti attraverso regimi di protezione sociale e politiche d'inclusione sociale adeguate, accessibili, finanziariamente sostenibili, adattabili ed efficienti.

Per ottenere un impatto decisivo sull'eliminazione della povertà e dell'esclusione sociale, si deve assicurare, secondo il Comitato per la protezione sociale ed il Comitato di politica economica, l'accesso per tutti alle risorse, ai diritti e ai servizi necessari per la partecipazione alla società, con la prevenzione e l'eliminazione dell'esclusione, lottando contro ogni forma di discriminazione che porti all'esclusione. Bisogna inoltre assicurare l'inclusione attiva e sociale per tutti, che si ottiene promuovendo la partecipazione nel mercato del lavoro e lottando contro la povertà e l'esclusione. Infine bisogna avere delle politiche di inclusione sociale ben coordinate e che coinvolgano le parti in causa a tutti i livelli.

In questo testo ricorre il vocabolo "inclusione" per 20 volte, e in 15 di queste viene abbinato a "sociale". Il termine "inclusione sociale" viene affiancato a "protezione sociale" per 9 volte, ma in certi casi viene associato anche a "coesione sociale".

Nell'antefatto del Documento, quando si parla di inclusione sociale, ci si riferisce ad eventi, come il processo di Lisbona, il Consiglio europeo di primavera del 2005 e la riunione informale dei Ministri per l'occupazione e gli affari sociali del gennaio 2006, tenutasi a Villach.

In tutto il testo il vocabolo "inclusione" viene in particolar modo utilizzato riferendosi al mondo del lavoro e, nello specifico, riferendosi alle categorie degli inoccupati e dei pensionati e alla parità tra i sessi.

Conclusione sul linguaggio delle leggi europee

L'Unione Europea comunica, attraverso i Documenti, il proprio progetto di inclusione sociale. Direttive, risoluzioni e pareri sono il primo mezzo di comunicazione di un programma politico di inclusione che ha origine già nelle prime fasi della nascita della Comunità Europea nel dopoguerra.

Già nel *Trattato di Roma* si fa riferimento a un, non ancora bene precisato, “divieto di ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità” e, dopo quarant'anni, con il *Trattato di Amsterdam*, si allarga questo divieto anche alle discriminazioni legate al sesso, alla razza, all'origine etnica, alla religione e alle convinzioni personali, all'età, alle tendenze sessuali e alle persone disabili. Questo ampliamento dà il senso di un percorso di integrazione europea fortemente legata ad un programma di inclusione sociale.

Un'ulteriore tappa di questo tipo di legislazione è rappresentata dal Libro verde *Uguaglianza e non discriminazione nell'Unione Europea allargata* del 2004, nel quale si fa un'analisi organica delle politiche dell'Unione Europea sul tema dell'inclusione sociale e si stabiliscono alcune linee guida, facendo riferimento anche al tema dei Rom.

Nei documenti europei vengono prese in considerazione varie tipologie di esclusione sociale che può essere legata al welfare, ad esempio nella *Risoluzione del Consiglio europeo del 6 febbraio 2003 sull'inclusione sociale attraverso il dialogo sociale e il partenariato (2003/C 39/01)* il fatto che il termine “esclusione sociale” sia sempre associato al termine “povertà” è significativo e individua nelle politiche a sostegno del reddito una strada da percorrere per combattere il fenomeno dell'esclusione.

Sempre in questo campo è interessante notare come in diversi Documenti compaia il termine “dialogo sociale” che indica

le procedure di concertazione e di consultazione in cui sono implicate le parti sociali europee: l'Unione delle Confederazioni europee dell'industria e dei datori

di lavoro (UNICE), il Centro europeo delle imprese a partecipazione pubblica (CEEP) e la Confederazione europea dei sindacati (CES)¹.

Vi confluiscono le discussioni tra le parti sociali europee, le loro azioni congiunte ed eventuali trattative, nonché i dibattiti condotti con le istituzioni dell'Unione europea.

Il dialogo è stato avviato nel 1985 dalla Commissione europea e, successivamente all'Atto unico europeo, è lo stesso Trattato che pone a carico della Commissione l'obbligo formale di svilupparlo ulteriormente (articolo 138 del trattato CE).

Finora sono stati formulati quindici pareri comuni a proposito della crescita economica, dell'introduzione di nuove tecnologie, dell'istruzione, della formazione professionale, ecc.

Per impartire nuovi impulsi al dialogo sociale europeo è stato convocato, a partire dal marzo 2003, un vertice sociale trilaterale per la crescita e l'occupazione. Esso raggruppava al più alto livello politico la Presidenza del Consiglio, la Presidenza della Commissione e le parti sociali europee. Da allora si riunisce una volta all'anno, alla vigilia del Consiglio europeo di primavera che si occupa della situazione economica e sociale dell'Unione.

Nella legislazione europea una certa attenzione viene rivolta al rischio esclusione sociale a cui sono soggetti i disabili. E anche quando, come nella *Dichiarazione relativa ai portatori di handicap* inserita nel Trattato di Amsterdam, non si fa riferimento direttamente al termine "inclusione sociale" vengono comunque presi in seria considerazione i problemi dell'esclusione e della discriminazione dei disabili. E a queste persone è rivolta anche la Comunicazione della Commissione sulla situazione dei disabili del 2005, nella quale si fa poi riferimento anche a politiche concrete da attuare.

Infine un'attenzione particolare è dedicata nella legislazione europea al problema del razzismo e delle discriminazioni etniche sulla base del diritto umano all'uguaglianza.

¹ http://europa.eu/scadplus/glossary/social_dialogue_it.htm

Ed è proprio con una riflessione di Roberto Esposito sul termine “diritto all’uguaglianza” che vogliamo concludere questo lavoro di analisi dei testi europei in materia di inclusione sociale:

Il diritto all'uguaglianza. Ecco una parola, un termine, un'idea, che muove ancora e sempre di più il cuore degli uomini. Non c'è stata parola della tradizione filosofica e politica, tranne forse la parola libertà, che ha tanto colpito, mosso, spinto gli uomini. Non c'è teoria, dottrina, movimento politico che non abbia sulla propria bandiera la parola uguaglianza. E tuttavia questo non significa che l'uguaglianza si sia realizzata. Come dice Bobbio :“è ancora un valore ed è un valore difficile da realizzare”, perché, come tutte le grandi parole della politica, anche quella di uguaglianza ha in sé delle contraddizioni. Innanzi tutto il fatto che gli uomini sono diversi naturalmente. E allora come si possono rendere uguali degli uomini che sono diversi? E poi uguaglianza in che cosa, tra chi e come realizzarla? Sono grandi interrogativi a cui è difficile dare risposta e che sperimentano, di volta in volta, nel corso del tempo, in questo momento più che mai, degli ostacoli, delle contraddizioni che non devono però arrestare la ricerca e la speranza.

Comunicare l'Anno Europeo delle pari opportunità per tutti

Il 2007 è stato designato dal Consiglio e dal Parlamento europeo come “**Anno europeo delle pari opportunità per tutti**”. Lo scopo di questa iniziativa è quello di rendere i cittadini appartenenti all'UE consapevoli del proprio diritto a non essere discriminati, a promuovere le pari opportunità e a iniziare un dibattito sui vantaggi che la diversità porta sia ai singoli che alla società.

Per portare avanti questo imponente progetto è stato previsto un budget di 15 milioni di euro, che servirà a finanziare:

- Una campagna di informazione e promozione su scala europea, che è stata definita anche come “campagna dell’impegno pubblico”.
- Un nuovo sondaggio di Eurobarometro sulla discriminazione
- Varie iniziative a livello nazionale (ad esempio concorsi di scrittura per le scuole sul tema del rispetto e della tolleranza).

Per quanto riguarda la campagna di comunicazione è stato creato un logo accessibile e disponibile in diversi formati da utilizzare per segnalare tutte le comunicazioni della campagna, per fornire un riconoscimento visivo per tutti coloro che partecipano alle attività dell’Anno europeo, ed infine per fornire un riconoscimento visivo per sponsor e partner affinché possano mostrare il loro sostegno alla campagna.



2007 — European Year of Equal Opportunities for All

È stata ideata una **campagna d'informazione** su scala comunitaria per diffondere il messaggio dell'anno europeo al grande pubblico, sono stati in particolare utilizzati dei volantini ed il “**Truck tour 2007**”, ovvero sia è stato utilizzato un camion giallo molto visibile, che ha fatto diverse tappe in città importanti

dell'Unione europea (in Italia si è fermato a Genova). Il tir è stato progettato per informare i cittadini sui loro diritti, vi era infatti allestito un programma informativo ed i visitatori potevano chiedere informazioni e consulenze.



Sono infine state organizzate delle competizioni europee che evidenziano i risultati e le esperienze relative ai temi dell'anno europeo, come ad esempio il concorso fotografico europeo, rivolto agli studenti d'Europa, dove veniva richiesto di scattare un'immagine che fosse una dichiarazione creativa a favore della diversità. I migliori lavori saranno premiati con dei soldi e parteciperanno ad una mostra itinerante. Altro concorso organizzato è quello destinato ai giornalisti del web e della carta stampata "Si alle diversità. No alle discriminazioni".

Interessante è stato per ogni Paese l'utilizzo di *testimonial*, soprannominati "**Volti dell'anno europeo**". Si tratta di ritratti di persone provenienti dai Paesi aderenti all'anno europeo e che subiscono o hanno subito discriminazioni. Per l'Italia sono presenti i volti di Fiona May e di Rula Jebreal.

L'anno europeo delle Pari opportunità per tutti è stato veicolato soprattutto dalle istituzioni dei vari Paesi. Infatti in molti siti istituzionali si trova il logo che rimanda al sito internet. A livello locale sono state fatte o si faranno nei prossimi mesi, molte iniziative inerenti all'evento (tra tutte cito "Melting Box", il salone delle pari opportunità che si terrà in Piemonte a fine ottobre) e ogni volta sono presenti riferimenti all'anno europeo, e ben in evidenza si trova il logo e in caso di siti internet il link.

Ovviamente uno dei maggiori divulgatori di questo evento è proprio il web, che ospita il sito dell'Anno delle pari opportunità per tutti. Questo sito è presente in ogni lingua dei Paesi membri dell'Ue. È un sito molto fruibile dove si trovano evidenziate le finalità dell'evento e le maggiori manifestazioni che lo riguardano.

La comunicazione dell'inclusione sociale in Italia

Decreto 7 maggio 2001 – Individuazione dei comuni per la sperimentazione del reddito minimo di inserimento, ai sensi del decreto legislativo 18 giugno 1998, n. 237

Per l'emanazione di questo decreto il Dipartimento della solidarietà sociale all'interno della Presidenza del Consiglio dei Ministri tiene "*conto delle diversità delle condizioni economiche, demografiche e sociali delle diverse aree territoriali italiane, della varietà delle forme di assistenza già attuate dai comuni.*" . In tutto il testo normativo non compaiono i termini inclusione ed esclusione mentre il termine sociale viene legato alla parola solidarietà. La disparità delle condizioni ha un significato negativo e si intuisce che il decreto è stato emanato per ottenere quelle uguaglianze che permetterebbero l'inclusione sociale dei soggetti più svantaggiati, quelli che di fatto si trovano ai margini della società.

Decreto 11 novembre 2002 – Assegnazioni alle regioni e alle province autonome di Trento e Bolzano delle risorse per la complessiva somma di Euro 5.164.568,99 pari a lire 10 miliardi

Il decreto emanato sulla base di varie normative precedenti si occupa in particolare delle persone anziane. In particolare si basa sul decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali 28 febbraio 2002, n. 70. "*Regolamento concernente criteri e modalità per la concessione e l'erogazione dei finanziamenti di cui all'art. 80 della legge 23 dicembre 2000, n.388, in materia di servizi di telefonia rivolti alle persone anziane*". Dal testo si evince che questa tipologia di persone sono una categoria svantaggiata della società, in particolar modo gli anziani soli, pur non comparando mai all'interno di tutto il testo i termini inclusione ed esclusione. Il decreto pure in questo caso cerca di porre rimedio a una situazione sociale negativa dove il termine sociale viene legato a politiche, infatti sono le politiche che dovranno svilupparsi dovranno permettere il raggiungimento di una società

omogenea dove tutti potranno godere delle stesse opportunità per non essere emarginati.

Decreto interministeriale 4 aprile 2002 – Attuazione art. 80, comma 12, della Legge 23 dicembre 2000, n. 338. Tutela relativa alla maternità ed agli assegni al nucleo familiare per gli iscritti alla gestione separata di cui all’art. 2, comma 26 della Legge 8/8/1995 n. 335

Considerando le precedenti disposizioni normative si “*ritiene necessario emanare una nuova disciplina che ... adegui ... la tutela relativa alla maternità ed agli assegni al nucleo familiare alle forme ed alle modalità previste per il lavoro dipendente...*”. Non vengono utilizzati i termini inclusione ed esclusione. Con la norma si vuole cercare di porre rimedio a una situazione in cui la diversità (vista in senso negativo) potrebbe creare problemi creando disparità all’interno della comunità. Per fronteggiare la situazione si predispone la *corresponsione di un’indennità di o di paternità* che dovrebbero far acquisire agli aventi diritto un *beneficio*.

Legge 24 maggio 2002, n. 103 – Norme in materia di docenti di scuole e università straniere operanti in Italia

Il Presidente della Repubblica promulga una legge che sancisce l’ammissione nel territorio dello Stato italiano, in deroga anche alle quote massime dei flussi definite annualmente, dei docenti con contratto di lavoro presso le istituzioni scolastiche straniere autorizzate operanti da almeno cinque anni e che abbiano permanentemente attivato tutte le annualità dei rispettivi curricula e i docenti con contratto di lavoro o di collaborazione coordinata e continuativa presso le filiazioni in Italia di università o istituti superiori di insegnamento a livello universitario stranieri. Nel brevissimo testo di questa Legge non compaiono i termini “inclusione” ed “esclusione”. Per capire che questa normativa è associabile alle tematiche oggetto del nostro studio bisogna pensare ai problemi e

alle difficoltà fenomeno dell'immigrazione nel nostro paese. Solo in questo modo si evince che l'oggetto del nostro studio viene considerato in modo negativo da parte del legislatore. Nel testo in esame non compare nemmeno il termine "sociale", anche in questo caso l'associazione con la situazione degli immigrati in Italia ci aiuterà a delineare l'oggetto di questo intervento normativo.

Decreto 11 ottobre 2002 – Art. 70 legge 28 dicembre 2001 n. 448. Legge finanziaria 2002 concernente l'istituzione del Fondo per gli asili nido

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali istituisce con il decreto in oggetto il Fondo per gli asili nido (per la costruzione e la gestione degli asili nido e dei micro-nidi nei luoghi di lavoro). Questo decreto tiene conto della necessità ravvisata nel Decreto 17 maggio 2002 del Ministero dell'economia e delle finanze di favorire lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio-educativi per la prima infanzia in modo da superare le differenze nella distribuzione sul piano regionale. *"... gli asili nido devono garantire la formazione e la socializzazione delle bambine e dei bambini ...e nel contempo assicurare il sostegno alle famiglie ..."*. Le risorse disponibili verranno ripartite sulla base dell'ultima rilevazione effettuata dall'ISTAT della popolazione infantile residente di età compresa tra zero e due anni e sulla base di livelli di occupazione e disoccupazione femminile e della domanda insoddisfatta dei posti. Le risorse del Fondo sono ripartite tra le regioni al fine di favorire lo sviluppo del sistema dei servizi per la prima infanzia. Nel testo legislativo non compaiono mai le parole "inclusione" ed "esclusione". La parola "sociale" viene menzionata solo in relazione alla parola "politiche" nella dicitura "Ministero del lavoro e delle politiche sociali". Il problema dell'inclusione viene recepito ma mai palesato da parole specifiche che lo contraddistinguono inequivocabilmente.

Decreto-legge 14 aprile 2003, n. 70 – Disposizioni urgenti in materia di provvidenze per i nuclei familiari con almeno tre figli minori e per la maternità

Il Presidente della Repubblica, riferendosi agli articoli 77 e 87 della Costituzione, ritiene necessario e urgente assicurare ulteriori risorse per il finanziamento degli interventi in favore dei nuclei familiari con almeno tre figli minori e della maternità. Emanando un decreto legge. Il testo normativo si collega alle tematiche che stiamo cercando di analizzare se si fa una riflessione sullo stato dell'arte in Italia delle difficili condizioni che sono costrette ad affrontare ogni giorno le famiglie italiane. Detto ciò non ci stupisce che nel testo normativo non compaiono i termini "inclusione" ed "esclusione". L'unica volta in cui appare la parola "sociale" viene citata all'interno di: *Ministero del lavoro e delle politiche sociali*.

Decreto Legislativo Presidente della Repubblica 23 aprile 2003

Il Presidente della Repubblica, riferendosi agli articoli 77 e 87 della Costituzione, la legge 8 marzo 2000 n. 53, il decreto legislativo 26 marzo 2001 n. 151 e la legge 23 agosto 1988 n. 400, ritiene necessario emanare questo decreto legislativo. Il testo normativo in oggetto contiene varie precisazioni su varie parole usate nei testi normativi sopra citati. Come nel precedente decreto legge il testo normativo si collega alle tematiche che stiamo cercando di analizzare se si fa una riflessione sullo stato dell'arte in Italia delle difficili condizioni che sono costrette ad affrontare ogni giorno le famiglie italiane. Detto ciò non ci stupisce che nel testo normativo non compaiono i termini "inclusione" ed "esclusione". L'unica volta in cui appare la parola "sociale" viene citata all'interno di: *Ministero del lavoro e delle politiche sociali*.

Decreto Legislativo 9 luglio 2003, n. 215 – Attuazione della direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica

Il Presidente della Repubblica, riferendosi agli articoli 76 e 87 della Costituzione, alla direttiva 2000/43/CE sull'attuazione del principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, all'articolo 29

della legge 1 marzo 2002 e alle disposizioni del testo unico concernenti la disciplina dell'immigrazione, emana questo decreto legislativo. La norma prevede disposizioni per attuare le parità di trattamento tra le persone disponendo misure necessarie affinché le differenze di razza o di origine etnica non siano causa di discriminazione. Bisogna tenere conto del diverso impatto che le stesse forme di discriminazione possono avere su donne e uomini e dell'esistenza di forme di razzismo a carattere culturale e religioso. Per parità di trattamento si intende l'assenza di qualsiasi discriminazione diretta o indiretta a causa della razza o dell'origine etnica. Si ha discriminazione diretta quando, per la razza o l'origine etnica, una persona è trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarebbe trattata un'altra in situazione analoga. Si ha, invece, discriminazione indiretta quando una disposizione, un criterio, una prassi, un atto, un patto o un comportamento apparentemente neutri possono mettere le persone di una determinata razza od origine etnica in una posizione di particolare svantaggio rispetto ad altre persone. Sono, altresì da considerare discriminazioni, anche le molestie cioè quei comportamenti indesiderati, posti in essere per motivi di razza o di origine etnica, aventi lo scopo o l'effetto di violare la dignità di una persona di creare un clima intimidatorio, ostile, degradante, umiliante e offensivo. Il principio di parità di trattamento, sancito in questa norma, si applica a tutte le persone sia nel settore pubblico che privato ed è suscettibile di tutela giurisdizionale. Le aree di riferimento sono: accesso all'occupazione e al lavoro, occupazione e condizioni di lavoro, accesso a tutti i tipi e livelli di orientamento e formazione professionale, affiliazione e attività nell'ambito di organizzazioni di lavoratori, protezione sociale (inclusa la sicurezza sociale), assistenza sanitaria, prestazioni sociali, istruzione e accesso a beni e servizi (incluso l'alloggio). Il presente decreto legislativo non riguarda le differenze di trattamento basate sulla nazionalità e non pregiudica le disposizioni nazionali e le condizioni relative all'ingresso, al soggiorno, all'accesso all'occupazione, all'assistenza e alla previdenza dei cittadini dei Paesi terzi e degli apolidi nel territorio dello stato. Nell'intero testo normativo non compaiono le parole "inclusione" ed "esclusione" o meglio compare il termine "incluso" per ben due volte ma non nell'accezione in cui lo intendiamo noi. Questa norma rappresenta uno spartiacque. Le tematiche per la prima volta non vengono più trattate in modo induttivo ma vengono

esplicitamente menzionate in modo tale da tracciare un perimetro ben delineato delle questioni che si cercano di affrontare. Finalmente si usano pure aggettivi più precisamente aggettivi negativi (intimidatorio, ostile, degradante, umiliante, offensivo...) che meglio aiutano a descrivere e a comprendere la reale situazione italiana.

Decreto 16 maggio 2003 – Fondo di rotazione per il finanziamento in favore di datori di lavoro che realizzano, nei luoghi di lavoro, servizi di asilo nido e micro-nidi

Il Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministero per le pari opportunità, riferendosi alla legge finanziaria del 2003 (che istituisce il Fondo di rotazione per il finanziamento in favore di datori di lavoro che realizzano, nei luoghi di lavoro, servizi di asili nido e micro-nidi), emana il presente decreto. La normativa in esame definisce i criteri per la concessione dei finanziamenti per la realizzazione, da parte dei datori di lavoro, di servizi di asili nido e micro-nidi nei luoghi di lavoro al fine di ottenere un'equa distribuzione sul territorio nazionale. Nel testo legislativo non compaiono mai le parole "inclusione" ed "esclusione". La parola "sociale" viene menzionata solo in relazione alla parola "politiche" nella dicitura "Ministero del lavoro e delle politiche sociali" e "Direzione generale per le tematiche familiari e sociali e la tutela dei diritti dei minori". Il problema dell'inclusione viene recepito ma mai palesato da parole specifiche che lo contraddistinguono inequivocabilmente.

Decreto 16 maggio 2003 – Definizione del prospetto di domanda per la concessione del finanziamento ai datori di lavoro che realizzano nei luoghi di lavoro, servizi di asili nido e micro-nidi

Il presente decreto e i suoi allegati definiscono il prospetto di domanda per la concessione del finanziamento ai datori di lavoro che realizzano, nei luoghi di

lavoro, servizi di asili nido e micro-nidi e le modalità di trasmissione della domanda. Nel testo legislativo non compaiono mai le parole “inclusione” ed “esclusione”. La parola “sociale” viene menzionata solo in relazione alla parola “politiche” nella dicitura “Ministero del lavoro e delle politiche sociali” e “Direzione generale per le tematiche familiari e sociali e la tutela dei diritti dei minori”. Il problema dell’inclusione viene recepito ma mai palesato da parole specifiche che lo contraddistinguono inequivocabilmente.

Legge 10 giugno 2003, n. 133 – Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 aprile 2003, n. 73, recante disposizioni urgenti in materia di provvidenze per i nuclei familiari con almeno tre figli minori e per la maternità

È la conversione in legge, con piccole modificazioni, del decreto legge 14 aprile 2003, n. 73, recante disposizioni urgenti in materia di provvidenze per i nuclei familiari con almeno tre figli minori e per la maternità. Il brevissimo testo normativo di questa legge, come quello del decreto legge che ha provveduto a convertire, si collega alle tematiche che stiamo cercando di analizzare se si fa una riflessione sullo stato dell’arte in Italia delle difficili condizioni che sono costrette ad affrontare ogni giorno le famiglie italiane. Detto ciò non ci si stupisce che nel testo normativo non compaiono i termini “inclusione” ed “esclusione”. L’unica volta in cui appare la parola “sociale” viene citata all’interno di: *Ministero del lavoro e delle politiche sociali*.

Legge 1 agosto 2003, n. 206 – Disposizioni per il riconoscimento della funzione sociale svolta dagli oratori e dagli enti che svolgono attività simili e per la valorizzazione del loro ruolo

Il Presidente della Repubblica, in conformità ai principi generali di cui al capo I della legge 8 novembre 2000, n. 328, e a quanto previsto dalla legge 28 agosto 1997, n. 285, promulga una legge che riconosce e incentiva la *funzione* educativa

e *sociale* svolta nella comunità locale, mediante le attività di oratorio o attività similari, dalle parrocchie e dagli enti ecclesiastici della Chiesa cattolica e dagli enti delle altre confessioni religiose con le quali lo Stato italiano ha stipulato un'intesa ai sensi dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione, ferme restando le competenze delle regioni e degli enti locali in materia. Le attività sopra menzionate sono finalizzate a favorire lo sviluppo, la realizzazione individuale e la *socializzazione dei minori*, degli adolescenti e dei giovani di qualsiasi nazionalità residenti nel territorio nazionale. Esse sono volte, in particolare, a promuovere la realizzazione di programmi, azioni e interventi, finalizzati alla diffusione dello sport e della solidarietà, alla *promozione sociale* e di iniziative culturali nel tempo libero e al contrasto dell'*emarginazione sociale* e della *discriminazione razziale*, del disagio e della *devianza in ambito minorile* favorendo prioritariamente le attività svolte dai soggetti facenti parte delle *realità più disagiate*. Sono considerati a tutti gli effetti opere di urbanizzazione secondaria, quali pertinenze degli edifici di culto, gli immobili e le attrezzature fisse destinate alle attività di oratorio e similari dagli enti. Nel testo di questa legge il termine sociale compare per ben tre volte associato a tre parole diverse (funzione, promozione e emarginazione). I termini "inclusione" ed "esclusione" non compaiono nessuna volta. Le tematiche del nostro oggetto di studio comunque sono esplicitate all'interno della normativa.

Decreto Legislativo 11 agosto 2003, n. 241 – Modifiche al decreto legislativo 30 luglio 1999, concernenti la struttura organizzativa del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, a norma dell'articolo 1 della legge 6 luglio 2000, n. 137

Il Presidente della Repubblica, considerando gli articoli 76 e 87 della Costituzione, la legge 15 marzo 1997 n.59, il decreto legislativo 30 luglio 1999 n. 300, il decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165, il decreto del Presidente della Repubblica 26 marzo 2001 n. 176, il decreto legge 12 giugno 2001 n. 217, la legge 6 luglio 2002 n. 137 e la legge 15 luglio 2002 n. 145, emana questo decreto legislativo ritenendo necessario procedere alla riorganizzazione del Ministero del

lavoro e delle politiche sociali. Nel breve testo legislativo non compaiono mai le parole “inclusione” ed “esclusione”. La parola “sociale” viene menzionata solo in relazione alla parola “politiche” nella dicitura “Ministero del lavoro e delle politiche sociali”.

Direttiva 23 settembre 2003 – Finanziamenti per la realizzazione di progetti sperimentali, di cui all’art. 41-ter della legge 5 febbraio 1992, n. 104

Visto: la legge 5 febbraio 1992 n. 104, la legge n. 104 del 1992 e il decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali del 18 aprile 2003. E’ stato considerato opportuno favorire la realizzazione di progetti sperimentali, anche in relazione alla promozione di iniziative sul territorio in stretto coordinamento tra enti locali, associazioni e privato sociale, al fine di intensificare la cooperazione fra tutte le istanze interessate: le istituzioni, le *parti sociali*, le ONG, i *servizi sociali*, il settore privato, il settore associativo, i gruppi di volontariato, le persone con disabilità e i loro familiari. Sono considerate anche le indicazioni contenute nel Libro bianco sul Welfare, in relazione all’esigenza di sviluppare programmi e progetti che aiutino le persone con disabilità alla partecipazione alla vita del lavoro, sociale e collettiva, recuperando il massimo grado di autonomia, e di promuovere azioni specifiche per le persone in situazioni di grave non autosufficienza. È stata emanata questa direttiva che disciplina i criteri e le modalità di concessione di finanziamenti. I progetti ammessi al finanziamento secondo le modalità previste dalla presente direttiva devono riguardare programmi innovativi e sperimentali concernenti la realizzazione, il potenziamento e l’ampliamento di piani di azione a valenza *socio-assistenziale*, ed in particolare, strutture di accoglienza per persone in situazione di handicap grave, prive di adeguata assistenza familiare, anche al fine di favorirne condizioni di maggior autonomia e di vita indipendente. I criteri per la concessione dei finanziamenti sono: contenuti innovativi e sperimentali nella realizzazione di strutture, destinate alla cura, al mantenimento e all’assistenza di soggetti con handicap grave privi di adeguato sostegno familiare; congruità dei costi di progettazione e di esecuzione dell’opera; tempi di realizzazione; coinvolgimento, anche attraverso forme di

consorzio o paternariato, di una pluralità di attori presenti sul territorio, ed in particolare associazioni ed organizzazioni senza fini di lucro, servizi, reti assistenziali, *privato sociale*; congruità e coerenza del progetto presentato, con l'indicazione delle modalità e degli strumenti di valutazione e di verifica, anche in relazione alla prosecuzione delle attività dopo la prima fase di sperimentazione; flessibilità e personalizzazione del progetto in termini di capacità di adeguamento ai bisogni individuali. Nell'intero testo normativo non compaiono le parole "inclusione" ed "esclusione". Le tematiche, oggetto del nostro studio, vengono trattate in modo esplicito in modo tale da tracciare un perimetro ben delineato delle questioni che si cercano di affrontare. Per ben quattro volte viene menzionata la parola "sociale" affiancandola a quattro vocaboli diversi (parti, servizi, assistenziale e privato), in più appare anche nella dicitura Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Legge 15 ottobre 2003, n. 289 – Modifiche all'articolo 70 del testo unico di cui al decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, in materia di indennità di maternità per le libere professioniste

Il Presidente della Repubblica promulga questa legge apportando delle minime modificazioni all'articolo 70 del testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità. Il brevissimo testo normativo di questa legge, come quello del decreto legge e della legge sopra citati si collega alle tematiche che stiamo cercando di analizzare se si fa una riflessione sullo stato dell'arte in Italia delle difficili condizioni che sono costrette ad affrontare ogni giorno le famiglie italiane. Detto ciò non ci si stupisce che nel testo normativo non compaiono i termini "inclusione" ed "esclusione". L'unica volta in cui appare la parola "sociale" viene citata all'interno di: *Ministero del lavoro e delle politiche sociali*.

Decreto 28 novembre 2003 – Disposizioni attrattive dell'art. 21 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24

novembre 2003, n. 326, in merito alla corresponsione dell'assegno per ogni figlio secondo od ulteriore per ordine di nascita

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, visti: il decreto legge 30 settembre 2003 n.269 e la legge 24 novembre 2003 n. 326, emana questo decreto. In questo testo normativo si sancisce che: il comune di residenza della madre, all'atto dell'iscrizione all'anagrafe dei nuovi nati o degli adottati, previa verifica del possesso dei requisiti in capo alla madre al momento del parto o dell'adozione, comunica all'I.N.P.S. entro dieci giorni i dati in suo possesso, ai fini dell'erogazione dell'assegno. Il comune di residenza effettua la comunicazione su supporto magnetico. L'I.N.P.S., attraverso le proprie strutture, provvedere all'erogazione dell'assegno in un'unica soluzione, sulla base dei dati forniti dai comuni, entro trenta giorni dalla data di ricezione dei dati trasmessi dai comuni. Il testo normativo di questa legge si collega alle tematiche che stiamo cercando di analizzare se si fa una riflessione sullo stato dell'arte in Italia delle difficili condizioni che sono costrette ad affrontare ogni giorno le famiglie italiane. Detto ciò non ci si stupisce che nel testo normativo non compaiono i termini "inclusione" ed "esclusione". L'unica volta in cui appare la parola "sociale" viene citata all'interno di: *Ministero del lavoro e delle politiche sociali*.

Legge 27 dicembre 2006, n. 296 – Disposizioni per al formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)

All'articolo 1 di questa legge al punto numero 4 è scritto: *“Le maggiori entrate tributarie che si realizzassero nel 2007 rispetto alle previsioni sono prioritariamente destinate a realizzare gli obiettivi di indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni e sui saldi di finanza pubblica definiti dal Documento di programmazione economico-finanziaria 2007-2011. In quanto eccedenti rispetto a tali obiettivi, le eventuali maggiori entrate derivanti dalla lotta all'evasione fiscale sono destinate, qualora permanenti, a riduzioni della pressione fiscale finalizzata al conseguimento degli obiettivi di sviluppo ed equità sociale, dando priorità a misure di sostegno del reddito di soggetti*

incapienti ovvero appartenenti alle fasce di reddito più basse, salvo che si renda necessario assicurare la copertura finanziaria di interventi urgenti ed imprevisti necessari per fronteggiare calamità naturali ovvero improrogabili esigenze connesse con la tutela della sicurezza del Paese.” Come si legge qui sopra in questo normativo non compaiono i termini “inclusione” ed “esclusione”. il tema del nostro studio è ben esplicitato trattandolo come una cosa negativa fornendo la possibile soluzione per superare l’impasse. Il termine “sociale” è associato a due parole: sviluppo ed equità.

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 30 marzo 2007 – Ricognizione della strutture delle risorse dei Ministeri del lavoro e della previdenza sociale e della solidarietà sociale

Il Presidente del Consiglio dei Ministri decreta che al Ministero del lavoro e della previdenza sociale sono trasferite al “*Ministro del lavoro e della previdenza sociale le funzioni con le inerenti risorse finanziarie, strumentali e di personale, già espletate presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 29 luglio 2004, n. 244*”. Al Ministero della solidarietà sociale sono, invece, trasferite le funzioni con le inerenti risorse finanziarie, strumentali e di personale, già espletate presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Come si legge qui sopra in questo normativo non compaiono i termini “inclusione” ed “esclusione”. Il tema oggetto del nostro studio viene trattato solo con inerenza alle competenze dei Ministeri che vengono istituiti con il presente decreto. Il termine “sociale” è associato anch’esso alle indicazioni: Ministero del lavoro e della previdenza sociale e Ministero della solidarietà sociale.

L'inclusione sociale nei Documenti della Regione Lombardia

Introduzione

La presente analisi ha avuto in oggetto la legislazione prodotta dal Consiglio Regionale della Lombardia in un arco temporale che copre gli anni tra il 1997 e il 2007.

La studio è stato effettuato utilizzando il motore di ricerca telematico presente sul sito web della Regione Lombardia che permette di effettuare secondo diversi criteri uno screening accurato dei provvedimenti pubblicati sul “Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia”.²

In particolare tale strumento ha permesso d'individuare la presenza in tali atti dei due vocaboli oggetto del presente lavoro, ovvero “inclusione” ed “esclusione”; questi ultimi sono stati considerati rilevanti esclusivamente ove utilizzati per indicare fenomeni di carattere sociale. Oltre a ciò è stato possibile considerare separatamente le leggi di carattere finanziario, quali bilanci (preventivi e consuntivi) e assestamenti di bilancio; questi atti infatti, per le loro peculiarità di forma e contenuto, richiedono un'analisi a se stante.

Prima però di passare all'analisi di tale ricerca pare utile accennare una breve analisi del testo dello statuto regionale lombardo, con particolare riferimento ai temi qui trattati. Tutto ciò dovrebbe aiutare una migliore comprensione della trattazione successiva.

² <http://www.infopoint.it/BurlNew/home/home.aspx>

La Regione Lombardia e il suo Statuto

Per capire adeguatamente una qualsiasi produzione di leggi ordinarie è imprescindibile una seppur minima conoscenza della legge “fondante”, ovvero di quella legge di rango più alto che all’interno di un determinato contesto fissa i principi fondamentali da rispettare, le regole di funzionamento del processo legislativo e delle istituzioni e le loro finalità generali. Non ci si soffermerà qui su procedure specifiche né sui cambiamenti che a livello nazionale hanno modificato le norme costituzionali relative all’istituzione regionale; l’affrontare tali argomenti con tale livello di profondità non pare funzionale rispetto alle esigenze della presente relazione. Le prossime righe saranno invece dedicate ad una sommaria descrizione dell’ispirazione del testo statutario; in altri termini la domanda a cui si tenterà di rispondere sarà: possiamo trovare nel testo dello statuto riferimenti alla tematica dell’inclusione sociale e della discriminazione, e se sì, quali, quanti e di che tipo?

Volgendo lo sguardo al testo possiamo individuare i principali riferimenti al tema delle pari opportunità e della non discriminazione negli articoli posti sotto il Titolo I “*Disposizioni Generali*”.

In particolare l’articolo 3 recita: “La Regione concorre a promuovere.. la reale partecipazione di tutti i cittadini.. all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese, per renderne effettive la libertà e la eguaglianza”.

All’articolo 4 invece si assume come generale obiettivo della programmazione fra gli altri di assicurare: ”a tutti i cittadini i servizi sociali”.

Nel primo passaggio pare di leggere una concezione “civile” dell’inclusione: solo quando l’individuo partecipa , o meglio può decidere di partecipare, alle decisioni rilevanti per la vita della comunità si realizzerà una sua piena integrazione. Qui ritroviamo un riferimento ai *diritti civili* fondamentali, i quali comportano possibilità ma anche doveri: far pienamente parte di una comunità significa avere anche della responsabilità verso la stessa.

Nel secondo caso a inclusione possiamo accostare il lemma *sociale*. L’inclusione non è solo fine delle politiche della Regione, ma ne è anche metodo: non vi è

buona politica che non sia pienamente inclusiva, tale da garantire rispetto ai servizi offerti pari opportunità di accesso e pari livelli di qualità a tutti i cittadini.

I lemmi “Inclusione” ed “esclusione”

Passando all’analisi dei testi di legge, rileviamo innanzitutto che il numero di leggi per noi interessanti risulta pari a 15, di cui 10 di tipo finanziario³. Rinviamo l’analisi di tali testi ad un secondo momento, ci dedichiamo ora alla disamina della prima legge regionale⁴.

La L.R. 4/2003 “*Riordino e riforma della disciplina regionale in materia di polizia locale e sicurezza urbana*” usa un’unica volta l’espressione inclusione(sociale) con valenza positiva: essa è infatti indicata come area di policy (insieme a quelle della solidarietà ed dell’accoglienza) concorrente ad un’adeguata azione di prevenzione del disagio sociale ed ad un’effettiva realizzazione “diritti di cittadinanza e di pari opportunità”.

Nella L.R. 13/2003 “*Promozione all’accesso al lavoro delle persone disabili e svantaggiate*” il termine “inclusione” viene invece adoperato due volte, sempre con una connotazione positiva e sempre seguito dal lemma “sociale”: nel primo caso viene utilizzato come sinonimo del termine integrazione di cui la legge “promuove la cultura”; nel secondo caso l’inclusione sociale è posta come obiettivo complementare all’ “inserimento lavorativo” delle persone disabili e svantaggiate. Risulta evidente l’associazione dell’inclusione sociale al tema del diritto a pari possibilità di accesso al mondo del lavoro per tutti i cittadini.

La L.R. 34/2004 “*Politiche regionali per i minori*” impiega “inclusione” in un unico caso e con una valenza positiva: i “percorsi di inclusione sociale” sono uno degli attività elencate dalla norma volte “a rimuovere le cause del disagio e a tutelare il minore” con situazione familiare problematica; in altri termini una piena e positiva associazione al diritto alla tutela del minore.

³ Nel periodo considerato il numero globale di leggi regionali pubblicate è pari a 448

⁴ Da qui in seguito L.R.

Passando agli atti comprendenti il vocabolo “esclusione”, poniamo la nostra attenzione sulla L.R. 5/2006 “*Disposizioni in materia di servizi alla persona e alla comunità*”. La parola in oggetto viene costantemente legata a “sociale”; la sua connotazione è decisamente negativa: in ben due casi (sui cinque totali) lo troviamo “equiparato” al lemma “povertà”. Nei tre casi rimanenti l’espressione “esclusione sociale” è compresa nella denominazione dell’osservatorio regionale (istituito dalla L.R. 5/2006), soggetto istituito al fine di studiare l’omonimo fenomeno.

In ultimo consideriamo la L.R. 22/2006 “*Il mercato del lavoro in Lombardia*”. Qui “esclusione” è in primo luogo associato all’espressione “dal mercato del lavoro” ed indicato come “rischio”, con una decisa connotazione negativa; in secondo luogo è accoppiato a “sociale” ed accostato a “emarginazione”, quindi connotato ancora decisamente in modo negativo.

Ci concentreremo ora sugli atti di carattere finanziario⁵. A tali strumenti legislativi è stata riservato uno spazio dedicato in considerazione di alcune loro caratteristiche, quali la loro peculiare costruzione e la loro meccanica ripetitività.

In primo luogo consideriamo i rendiconti annuali della Regione Lombardia, i quali consistono sostanzialmente nella rendicontazione conclusiva dell’anno finanziario dell’ente. In particolare i rendiconti che si riferiscono agli anni 2002, 2003, 2004 e 2005 sono per noi interessanti poiché al loro interno ritroviamo il termine “esclusione”, costantemente associato al lemma “sociale”. In tutti e quattro i casi le due parole sono utilizzate sia nella denominazione di finanziamenti⁶ introitati nei rispettivi anni, sia nella denominazione di una “funzione obbiettivo”⁷ di spesa intitolata “Sistema integrato dei servizi e degli interventi volto a contrastare l’esclusione sociale” ed inserita nell’area d’intervento “Servizi alla persona – Persona, famiglia e associazioni” del “Conto

⁵ La classificazione esatta utilizzata dal motore di ricerca è “bilancio e contabilità”

⁶ “I percorsi dell’esclusione sociale” assegnazioni U.E. e statali
“Dipendenza tabagica, profili di rischio giovanile ed esclusione sociale” assegnazione
fondazione CARIPLO

⁷ Si intenda “capitolo”

Consuntivo della spesa”. Notiamo l’associazione a lemmi quali ”contrastare” e “rischio” che delineano una valenza negativa di “esclusione sociale”, il quale sembra indicare aree di popolazione realmente o potenzialmente border-line.

Se osserviamo poi i bilanci previsione per gli anni 2006, 2007 e per il triennio 2007-2009, la legge finanziaria 2007, l’assestamento di bilancio 2007 e 2007-2009 notiamo l’utilizzo costante del lemma “inclusione” nella dicitura “Politiche di inclusione ed integrazione sociale”. L’accostamento al termine “integrazione” conferiscono ad “inclusione” un valore alquanto positivo.

Concludendo possiamo sommariamente affermare che se da un lato “inclusione” è normalmente riferito a categorie di persone i cui diritti sono degni di particolare tutela da parte delle istituzioni locali, “esclusione” è invece solitamente inteso come pericolo, da prevenire, di fuoriuscita di cittadini dall’area della piena autosufficienza economica. In sostanza l’inclusione è primariamente un diritto alla partecipazione di cui godono categorie “deboli” o “svantaggiate”, che quindi per il loro status devono essere oggetto di politiche di aiuto e sostegno. L’esclusione invece pare essere invece un fenomeno in itinere, che riguarda tutti i soggetti a rischio di marginalizzazione economica e che nella sfera economico-lavorativa deve trovare gli elementi di freno e di recupero o mantenimento della condizione del pieno sostentamento finanziario.

I lemmi “Discriminazione” ed “Emarginazione”

È sembrato opportuno non limitare la presente ricerca ai due singoli lemmi precedentemente presi in considerazione. In particolare è parso giusto soffermarsi sulla presenza nei testi delle leggi regionali di due termini particolarmente legati per comune area di significato a “inclusione” ed “esclusione”: si tratta di parole classificabili alla stregua di veri e propri sinonimi, che in parte racchiudono ambiti specifici rientranti nei concetti più generali espressi dai due vocaboli oggetti primari della nostra dissertazione.

Per la metodologia di ricerca utilizzata si faccia riferimento a quanto illustrato nell'introduzione di pag. 1., con l'unica eccezione dei documenti di tipo economico finanziario, che qui per esigenza di sintesi e brevità non verranno considerati.

In primo luogo abbiamo analizzato la presenza di “discriminazione”; tale significante sembra infatti descrivere il concetto opposto di *inclusione*: colui che è incluso è necessariamente non discriminato, ovvero non è *escluso* dalla comunità e dal godimento dei diritti di cittadinanza.

Con tale significato lo possiamo ritrovare nella L.R. n°1/1992⁸ “*Strumenti di competitività per le imprese e per il territorio della Lombardia*” che al comma 4 dell'articolo 4 recita: “..la Regione promuove:.. la qualità delle relazioni industriali finalizzate a sviluppare la partecipazione dei lavoratori alla vita aziendale, i loro diritti individuali, il contrasto alla discriminazione sui luoghi di lavoro..”. Notiamo qui un elemento già rilevato in precedenza: le tematiche cui si sta prestando attenzione sono ricondotte, all'interno della legislazione lombarda, nell'alveo delle problematiche economico-lavorative, ove la discriminazione riguarda impari trattamento sul posto di lavoro e ove la stessa è considerata condizione sfavorevole per un corretto e proficuo svolgersi delle attività produttive.

In secondo luogo si è indagata l'utilizzo della parola "emarginazione": tale lemma indica uno spostamento, avvenuto o possibile, verso aree marginali della società, ovvero di *esclusione* da una piena e "corretta" partecipazione alla vita sociale ed economica della comunità. In questo caso si sono individuate due L.R. rilevanti.

La L.R. 1/2000 "Riordino del sistema delle autonomie in Lombardia. Attuazione del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dallo Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59)" usa "emarginazione" in due passaggi.

L'articolo. 4 "Servizi alla persona e alla comunità. Polizia amministrativa regionale e locale" al comma 7 afferma: "È obiettivo dei servizi sociali⁹ prevenire, rimuovere ovvero ridurre gli effetti delle situazioni di disagio .. che determinino fenomeni di emarginazione di questi¹⁰ dagli ambienti di vita, .." e poco oltre al comma 12 aggiunge: "I servizi sociali si informano ai seguenti principi...:

..assicurare la fruibilità delle strutture, dei servizi e delle prestazioni, .. prestando particolare riguardo alle esigenze delle aree di emarginazione..".

Qui "emarginazione", accostato ad un termine quale *disagio*, è definito come disambientamento dai normali contesti di vita che rende l'individuo bisognoso di particolare attenzione e tutela dalle strutture di assistenza sociale della Regione.

Quanto alla legge L.R. 22/2006, rimandando a quanto affermato nel precedente paragrafo ¹¹ e riportando il comma 1 dell'articolo19: "La Regione promuove l'istituzione della bottega-scuola, intesa anche quale processo educativo e formativo..rivolto in particolare ai giovani e agli adolescenti, con priorità per i soggetti in diritto-dovere di istruzione ..., nonché per quelli a rischio di esclusione

⁸ Tale legge, antecedente al 1997, è stata comunque considerata, in quanto unico provvedimento rintracciato che contenesse un uso per noi significativo del lemma *discriminazione*.

⁹ "...per "servizi sociali" si intendono tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti ed a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, nonché quelle assicurate in sede di amministrazione della giustizia." D.LGS. 112/1998, art.128, comma 2

¹⁰ Questa persona (ndr)

sociale ed emarginazione.” si sottolinea unicamente che anche in questo caso la persona che per diversi motivi rientra o rischia di rientrare nell’area dell’*emarginazione* viene considerata meritevole di speciale assistenza ed aiuto.

Conclusioni

In queste poche pagine si è cercato d’indagare la presenza formale del tema dell’inclusione e dell’esclusione sociale all’interno della produzione legislativa della Lombardia .

La prima ovvia considerazione è la diversa valenza data alle due parole: positiva per *inclusione* e negativa per *esclusione*.

In secondo luogo si è potuto notare che i due vocaboli, così come i quasi-sinonimi discriminazione ed emarginazione, sono prevalentemente utilizzati per indicare situazioni riferibili al contesto socio-economico, quando non specificatamente lavorativo.

Si è poi rilevato come, per il legislatore lombardo, una piena inclusione sociale si realizzi sia attraverso gli strumenti delle politiche sociali, sia attraverso un uso inclusivo degli stessi.

A tutto ciò possiamo aggiungere che tendenzialmente il tema *inclusione* è legato alle politiche di sostegno a gruppi d’individui “svantaggiati” o “deboli” e che necessitano quindi di particolare tutela. *Esclusione* invece pare accostarsi prevalentemente a politiche di rimozione o prevenzione dei fattori di scivolamento di taluni soggetti in un’area di profonda difficoltà socio-economica.

In ultimo una considerazione numerica e quantitativa:

inclusione ed *esclusione* sono rintracciabili in un numero assai ristretto di leggi ovvero 15; tale numero appare ancor più piccolo se confrontato con il numero complessivo di leggi prodotte dal Consiglio Regionale lombardo nel periodo da noi preso in considerazione, ovvero 359 provvedimenti. Tale considerazione è sufficientemente estendibile anche a *discriminazione* ed *emarginazione*. Ciò non significa che queste siano tematiche ignorate dagli organismi regionali, ma piuttosto sembra evidente la sussistenza di un approccio differente da quello adottato dai livelli istituzionali europeo e nazionale, e che sembra dipendere dalle

¹¹ Vedi pag.4

diversità funzionali e costitutive delle istituzioni medesime: alla regione è richiesta una minor produzione di leggi generali d'indirizzo e/o di dichiarazione di principi; essa invece, per sua stessa funzione e dimensione territoriale, deve declinare le macrotematiche in aree d'intervento specifiche e molto differenziate, non sempre con diretto riferimento alla globalità del tema in oggetto.

La Provincia di Milano: politiche per l'inclusione sociale

Introduzione



Provincia
di Milano

La presente analisi ha avuto in oggetto la comunicazione inerente il tema dell'inclusione sociale proposta dall'ente "Provincia di Milano" con l'obiettivo di individuare ed evidenziare che tipo di comunicazione viene utilizzata in merito alle *politiche di inclusione sociale* e in quale accezione il lemma "*inclusione*" ovvero "*integrazione*" (sempre riferiti all'ambito sociale) vengono utilizzati dall'ente.

Per raggiungere tale scopo è stato necessario comprendere quale fosse il ruolo della provincia e la legislazione attinente il tema trattato. Ho quindi sviluppato il lavoro in quattro fasi lavorative:

1. In primo luogo ho cercato di capire quali fossero i ruoli amministrativi attribuiti all'ente prendendo in esame leggi, statuti e regolamenti emanati dallo Stato, dalla Regione Lombardia e dalla Provincia di Milano riportando i principali contenuti dei più significativi in relazione al tema trattato.
2. In secondo luogo ho cercato di capire quali sono le funzioni e la posizione della Provincia di Milano riguardo alla politica dell'inclusione sociale prendendo spunto in particolare da alcune delibere della "Giunta Provinciale" in cui sono indicati i progetti e la linea di condotta che l'ente intende sostenere al riguardo.
3. Infine la mia ricerca si è spostata sull'analisi vera e propria delle principali delibere in cui la Giunta Provinciale (ricercate sul motore di ricerca del sito della Provincia di Milano) stanziava finanziamenti e sovvenzioni a progetti proposti dai soggetti del terzo settore e dai comuni del circondario prestando particolare attenzione ai lemmi "inclusione", "integrazione" e al loro ambito applicativo.

4. Infine ho cercato di trarre delle mie conclusioni sul tipo di comunicazione che l'Ente propone riguardo al tema delle *politiche di inclusione sociale* e al tipo di soluzioni che propone.

Sfere di competenza tra Stato, Regione e Provincia (principio di sussidiarietà)

Per l'analisi delle delibere emanate dalla Giunta Provinciale in materia di "*inclusione sociale*" è doveroso un accenno al quadro normativo cui esse fanno riferimento in quanto in queste leggi non si parla direttamente di "*inclusione sociale*" ma disciplinano le competenze al riguardo che spettano all'ente.

La *legge 7 agosto 1990, n. 241*, concernente le nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi, nell'articolo 12 (citato praticamente in tutte le delibere della giunta) stabilisce che:

1. La concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati sono subordinate alla predeterminazione ed alla pubblicazione da parte delle amministrazioni precedenti, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi¹².

Con questo articolo si conferisce quindi alla provincia la facoltà di concedere sovvenzioni e contributi per progetti, interventi e servizi di rilevante interesse pubblico anche nell'ambito delle politiche sociali.

La *legge 328/2000* all'articolo 7 disciplina specificatamente quelle che sono le funzioni delle province relativamente alla programmazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali come segue:

1. Le province concorrono alla programmazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali per i compiti previsti dall'articolo 15 della legge 8 giugno 1990, n. 142, nonché dall'articolo 132 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, secondo le modalità definite dalle regioni che disciplinano il ruolo delle province in ordine:

a) alla raccolta delle conoscenze e dei dati sui bisogni e sulle risorse rese disponibili dai comuni e da altri soggetti istituzionali presenti in ambito provinciale per concorrere all'attuazione del sistema informativo dei servizi sociali; b) all'analisi dell'offerta assistenziale per promuovere approfondimenti mirati sui fenomeni sociali più rilevanti in ambito provinciale fornendo, su richiesta dei comuni e degli enti locali interessati, il supporto necessario per il coordinamento degli interventi territoriali; c) alla promozione, d'intesa con i comuni, di iniziative di formazione, con particolare riguardo alla formazione professionale di base e all'aggiornamento; d) alla partecipazione alla definizione e all'attuazione dei piani di zona¹³.

A conferma di tale facoltà arriva per esempio la delibera n. 511 del 2006 in cui si delibera l'approvazione alla partecipazione dei Piani di Zona degli ambiti territoriali di Abbiategrasso, Desio, Garbagnate Milanese e Paullo con la modifica dell'erogazione dei contributi finanziari ad essi destinati.

Il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, che contiene i principi e le disposizioni in materia, "disciplina per esempio gli ambiti applicativi del decreto stesso, l'autonomia di intervento, gli obiettivi della programmazione economico sociale territoriale, gli statuti adottati, le funzioni e i principi di collaborazione dei singoli enti.

La provincia è l'ente locale intermediario che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi, ne promuove e ne coordina lo sviluppo. È titolare di funzioni proprie e di quelle conferitegli con la legge dello Stato e della regione secondo il principio di sussidiarietà che può svolgere in collaborazione dei comuni e delle iniziative dei cittadini e delle loro formazioni sociali. Concorre alla determinazione degli obiettivi di Stato e regioni provvedendo alla loro specificazione e attuazione. È titolare di un proprio statuto che ne stabilisce i criteri generali di organizzazione e collaborazione e soprattutto esercita i compiti conoscitivi e informativi, anche tramite sistemi informativo-statistici, concernenti le proprie funzioni in modo da assicurare la circolazione delle conoscenze e delle

¹² cit. legge 7 agosto 1990, n. 241 tratta dal sito internet

http://www.giustizia.it/cassazione/leggi/1241_90.html

¹³ cit. legge 328/2000, tratta dal sito internet

http://www.giustizia.it/cassazione/leggi/1328_00.html#Art.%207

informazioni tra le amministrazioni nei diversi settori tra cui quello sociale e culturale.”¹⁴

Per quanto riguarda specificatamente la Provincia di Milano occorre prendere in considerazione il *Regolamento per la concessione di sovvenzioni, contributi ed interventi finanziari vari decretato con deliberazione consiliare n. 34036/2228/88 del 9 maggio 1991*, che “disciplina appunto il finanziamento a persone ed enti pubblici e privati.

La Provincia di Milano può infatti, al fine di contribuire alla crescita civile, sociale e culturale, erogare contributi ad Enti, Associazioni, Fondazioni ed altre organizzazioni culturali, sportive, sociali e ricreative che operano sul territorio senza fine di lucro e che promuovano lo sviluppo sociale, culturale, ambientale e la pratica sportiva dei cittadini.”¹⁵.

Ed infine lo *Statuto della Provincia di Milano*, (Aggiornato alla delibera di Consiglio provinciale n. 7 del 01.03.2007) che definisce la “Provincia di Milano come ente costitutivo della Repubblica Italiana nell’ambito dell’Unione Europea e che rappresenta la comunità provinciale, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo”¹⁶. Ai fini della ricerca questo documento è molto importante perché stabilisce anche la “piena autonomia statutaria, normativa, organizzativa e amministrativa nonché impositiva e finanziaria nell’utilizzo delle risorse e nell’organizzazione dei servizi garantendo la parità di ruolo pubblico alle formazioni sociali. La provincia raccoglie e coordina le proposte avanzate dai diversi comuni nel perseguimento dei suoi obiettivi; tutela la parità dei diritti, doveri ed opportunità tra tutti i cittadini prevenendo ogni e qualsiasi discriminazione. Intrattiene rapporti con l’estero, promuove e favorisce il pluralismo culturale ed educativo ma salvaguardia e sostiene tutte la forme

¹⁴ cfr. *decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267* – art. 1, 3, 6, 8, 12, 19 - tratto dal sito internet http://www.giustizia.it/cassazione/leggi/dlgs267_00.html

¹⁵ cfr. *Regolamento per la concessione di sovvenzioni, contributi ed interventi finanziari vari*, tratto dal sito internet http://www.provincia.milano.it/export/sites/default/doc/Regolamento_per_la_concessione_di_sovvenzioni.pdf

espressive proprie della cultura e della tradizione delle comunità sul territorio milanese”¹⁷.

Provincia di Milano e politiche di inclusione sociale

Preso atto delle leggi sopra descritte si evince che l’Ente Provincia di Milano gode di una più che mai legittima autonomia nella gestione delle politiche sociali e culturali.

Ma quali sono poi realmente ruoli, compiti ed interventi che essa ricopre?

È a questo interrogativo che ho cercato di rispondere in questa seconda parte dell’analisi.

La delibera n. 66 del 1° febbraio 2006 ¹⁸affronta tale argomento proponendo il punto di vista della Direzione Centrale Affari Sociali della Provincia di Milano e specificando quello che dovrà essere il percorso da seguire in materia in politiche sociali.

Uno sguardo alla realtà che ci circonda è sufficiente per capire che occorre l’elaborazione di progetti e proposte che sappiano leggere in profondità le dinamiche sociali che la caratterizzano; sperimentare modelli e approcci nuovi per favorire l’inclusione sociale non rappresenta più una scelta ma un dovere vero e proprio.

La complessità sociale che ci circonda presenta situazioni di emergenza nelle quali gruppi di persone, famiglie e individui chiedono risposta a bisogni fondamentali, esigono diritti e chiedono nuove prospettive di vita. Sempre più frequenti sono inoltre le condizioni di crisi, individuali e non, che generano forte disagio. Tutti sintomi di un “ingresso” in una condizione di povertà ed emarginazione che non può essere “curato” con interventi di emergenza ma

¹⁶ cfr *Statuto della Provincia di Milano*, tratto dal sito internet http://www.provincia.milano.it/export/sites/default/doc/Statuto_della_Provincia_di_Milano_aggiornato_marzo_2007.pdf

¹⁷ cfr. *ibidem*

¹⁸ cfr. *delibera* tratta dal sito internet della Provincia di Milano <http://temi.provincia.milano.it/rggiun/doc/060066200618451.pdf>

richiede una risoluzione sostanziale che vada ad eliminare il problema alla radice dell'insicurezza e del conflitto.

Occorre dunque creare un percorso che permetta una prima fase di transizione ma che preveda poi la riorganizzazione di risorse e potenzialità volte all'identificazione di soluzioni che diano poi adito a nuove prospettive di vita.

Ed è in questa direzione che la Provincia di Milano tenta di muoversi, cercando di attuare interventi che diano una reale accoglienza alle fasce più disagiate, con percorsi solidali e che sfocino poi in un'integrazione attiva e reciproca fra i soggetti portatori di bisogni e le comunità locali.

Secondo le vedute della *Direzione Centrale Affari Sociali* sperimentare tutto ciò potrebbe restituire ai cittadini e alle comunità che vivono nel territorio un senso di affidabilità e sicurezza sociale che il semplice esercizio del controllo non possono essere garantite.

L'ottica della provincia è quella di elaborare un piano sostanziale che gestisca sì le emergenze ma che dia poi la possibilità di *prevenire* tali situazioni.

In considerazione quindi delle leggi sopra analizzate il processo di sviluppo descritto non può che appoggiarsi e collaborare con i soggetti del terzo settore valorizzandone così le esperienze, come di eguale fondamentale importanza è l'integrazione fra i diversi apparati amministrativi del territorio.

L'Ente milanese ritiene infatti - *sia fondamentale che l'azione della provincia si sviluppi in completa sintonia con i compiti indicati dall'articolo 7 della legge 328/00 [...] per la costruzione di un sistema integrato di interventi e di servizi* -¹⁹.

Il ruolo della Provincia sarà dunque quello di raccogliere le conoscenze e i dati sui bisogni dei territori promuovendo approfondimenti mirati sui fenomeni sociali più rilevanti; a questo scopo nel 2006 è stato istituito *l'Osservatorio per le politiche sociali* che, come si legge sulla pagina di presentazione sul sito internet:

¹⁹ cit. *ibidem*

“[...] nasce dalla volontà di contribuire allo sviluppo del sistema di welfare locale negli Ambiti Territoriali ed in continuità con le altre attività fino ad ora avviate dalla Provincia di Milano per supportare i titolari delle politiche sociali nei processi di programmazione e realizzazione di interventi e servizi, in conformità con quanto previsto dal Piano di Zona.

[...] L'attività del servizio comprende la raccolta, l'elaborazione e la sintesi dei dati e delle informazioni utili alla conoscenza dei bisogni e delle risorse attive, ed attivabili, nei diversi contesti territoriali.

Banche dati: costituisce il nucleo centrale dell' Osservatorio, risponde ad una funzione di “service”, offre dati ed informazioni utili al programmatore locale nella fase di costruzione, gestione e valutazione del Piano di Zona.

Approfondimenti: intende rispondere all'esigenza di approfondimento e valutazione delle politiche locali.

S.I.S. - Sistema Informativo Sociale: intende rispondere alla necessità di disporre di strumenti idonei alla gestione del Piano di Zona e alla costruzione di un rinnovato sistema informativo [...]”²⁰.

Ma il compito della provincia è anche quello di fornire il supporto necessario per il coordinamento degli interventi tramite l'utilizzo delle risorse professionali interne, finanziarie e strutturali per l'elaborazione dei documenti, la progettazione e la promozione in modo sistematico di momenti di formazione professionale e di aggiornamento sulle specifiche emergenze sociali.

Tutto questo al fine di dare sostegno ai processi di inclusione sociale e all'aumento delle opportunità di accoglienza dei bisogni di singoli e gruppi superando il limite della logica emergenziale e andando a costruire percorsi che sappiano prevenire e gestire le situazioni di crisi. Per fare ciò occorre decodificare quelli che sono i bisogni della comunità e le loro dinamiche sociali per poi offrire risorse in grado di appianare l'insicurezza e il disagio che esse creano.

I destinatari di tali interventi sono molteplici e sono tutti coloro che versano in condizione di nuova povertà, di solitudine, di fragilità psichica o di grave emarginazione sociale, le cosiddette “*fasce disagiate*”. Si parla per tanto di persone diversamente abili, di anziani, di donne vittime di violenza, di persone in

²⁰ cit.

http://www.provincia.milano.it/export/sites/default/affari_sociali/che_area_ti_interessa/osservatorio/Approfondimenti/index.html

carcere o che si trovano in condizioni di ristrette libertà ma soprattutto si presta particolare attenzione al fenomeno dell'immigrazione e delle culture Rom.

Interventi in materia di inclusione sociale

Il maggior numero di interventi in materia di inclusione sociale riguarda sicuramente l'area dell'immigrazione e delle culture Rom come dimostrano le numerose delibere emesse negli ultimi anni dalla Giunta Provinciale.

Questo è dovuto soprattutto al fatto che il fenomeno dell'immigrazione è enormemente diffuso nell'area metropolitana milanese, basti pensare che il 25% degli immigrati con regolare permesso di soggiorno presenti sul territorio italiano è raccolto nella regione Lombardia.

Il quadro normativo italiano al riguardo ha visto continui cambiamenti e l'introduzione di nuovi decreti e disegni di legge che hanno riportato gradualmente l'Italia nel contesto europeo sulle scelte di governo dell'immigrazione. Tutto ciò comporta la necessità di una continua formazione del personale degli sportelli "front-office" e degli uffici immigrati.

Per questo la collaborazione tra gli enti locali con *l'Osservatorio per le Politiche Sociali e l'Osservatorio Regionale per l'Integrazione e la Multietnicità* e la Fondazione ISMU²¹ (ente scientifico autonomo e indipendente che promuove studi, ricerche e iniziative sulla società multietnica e multiculturale, con particolare riguardo al fenomeno delle migrazioni internazionali) sono continui.

Numerosissimi sono i progetti per *l'integrazione sociale* degli immigrati, aventi per obiettivo il sistematico sostentamento alle iniziative e agli interventi proposti, la focalizzazione dell'azione degli Enti Locali e il coordinamento delle risorse messe in loco dai territori²².

Tra questi spiccano:

- il progetto "*LA RETE DELLE RETT*", approvato con la *delibera n. 452/2007*, il cui obiettivo è l'inserimento dell'immigrato nel contesto sociale con una collaborazione interistituzionale che trova nel

²¹ <http://www.ismu.org/default.php?url=http%3A//www.ismu.org/>

ricongiungimento familiare e nella costruzione di una rete di servizi “front-line” un vantaggio metodologico reciproco

- l’iniziativa per un convegno a Trezzo Sull’Adda dal titolo “*Un'altra 'idea di città*” (delibera n. 903 del 21 Novembre 2005) volto a generare proposte alternative per la cittadinanza delle comunità Rom presenti nella provincia e ad approfondire la conoscenza di tale cultura
- il progetto di costruzione di un *villaggio solidale* alla comunità Rom del comune di Rho (delibera n. 296/2006) il cui obiettivo primario è il raggiungimento di una vera e propria integrazione e cioè con un reale inserimento lavorativo e scolastico, uno sviluppo economico e sanitario e una mediazione culturale per i soggetti appartenenti a tale cultura
- il progetto “*INTEGRA*” (delibera n. 217/2007) che - promuove una serie di iniziative finalizzate alla valorizzazione ed allo sviluppo dell’Ente e delle realtà territoriali in una dimensione europea ed internazionale ²³ - .

Leggendo tali documenti e altre delibere sempre inerenti progetti finanziati dalla Provincia di Milano, si nota subito come in ambito specifico di immigrazione e cultura Rom non venga più utilizzato il termine “*inclusione*” (utilizzato 4 volte) a favore invece di “*integrazione*” (utilizzata circa 25 volte) e come questo venga spesso affiancato a concetti quali *solidarietà, inserimento, economicità, sanità, diritti di cittadinanza e multietnicità*. Questo porta a pensare che il fenomeno dell’immigrazione non sia visto come qualcosa di estremamente negativo ma che comunque richieda attenzione e lavoro per poter raggiungere un’integrazione reciproca e una reale uguaglianza di fronte alla legge.

L’uso di un termine diverso da *inclusione* è invece a mio parere legato semplicemente al contesto, in quanto con *inclusione* si intende l’indirizzo generale delle politiche sociali che prende poi forma in interventi concreti di *integrazione sociale*.

²² cfr. delibera della Giunta Provinciale n. 319 del 21 maggio 2007, tratta dal sito internet <http://temi.provincia.milano.it/rggiun/doc/0703192007108838.pdf>

²³ cit. delibera 217/2007 della Giunta Provinciale

Altro ambito che si è dimostrato di notevole interesse per la Provincia di Milano è l'*inclusione sociale* delle persone diverse abili, diversi sono state le delibere emanate a favore di progetti e interventi che miravano alla loro *integrazione sociale*. Un'integrazione che ha per obiettivo quello di conferire loro una maggiore *autonomia, comprensione e socializzazione*, mediante l'interazione dell'utilizzo di strumenti tecnologici (informatica per soggetti dislessici), l'organizzazione di eventi e mostre volte a sensibilizzare la comunità rispetto la loro condizione di disagio e la collaborazione con il volontariato, le associazioni del terzo settore e un *assistenza socio-sanitaria* adeguata alle loro esigenze.

Anche qui l'uso del termine *integrazione* (24 volte) prevale di netto su *inclusione* (1 volta) e i concetti cui è associato sono sempre positivi (anche qui *inclusione* viene indicato per indicare in generale le politiche sociali di riferimento). In questo caso però troviamo nel testo anche riferimenti all'*esclusione* (1 volta) e all'*emarginazione* (2 volte) *sociale* di cui essi soffrono, situazioni che gli Enti locali tentano di prevenire e superare.

Un terzo tema "scottante" è rappresentato dagli interventi a favore delle persone che si trovano in carcere o ristrette nelle libertà e dei diritti dei cittadini e quindi delle fasce sociali che più soffrono di *emarginazione*. In quest'ultima categoria rientrano purtroppo anziani, individui residenti all'estero in realtà decisamente peggiori della nostra eppure così vicini (basti pensare alla popolazione serba residente a Belgrado), alle nuove povertà, alle donne vittime di violenza e a chi viene sfruttato e sottopagato negli ambienti lavorativi.

I progetti sostenuti dalla Provincia di Milano a favore dei diritti dei cittadini sono molteplici, dall'organizzazione di mostre fotografiche, alla realizzazione di film documentari, a scambi interculturali con le diverse realtà che ci circondano, all'assistenza legale gratuita per chi non può permettersela, alla realizzazioni di eventi e al sostentamento dell'attività manifatturiera ispirata alle tradizioni popolari dei paesi di provenienza.

Sono diversi anche gli interventi a favore delle persone in carcere o nelle ristrette libertà, che vanno dalla semplice sensibilizzazione sulla loro condizione alla

realizzazione di mostre di fotografia, film documentari ed esposizioni di opere artistiche realizzate dai detenuti al fine di riabilitarli e dare loro una speranza per il futuro. È proprio in questo ambito che la netta prevalenza del termine *integrazione* (utilizzata 11 volte) lascia spazio a parole come *emarginazione* (utilizzata 10 volte) ed esclusione (utilizzata 3 volte) segno dell'evidente difficoltà in cui si trovano queste persone. Ma anche qui l'approccio rimane positivo, si parla di reinserimento nel mondo lavorativo, di ridare loro le dignità essenziali e il rispetto dei loro diritti e doveri, c'è la reale volontà di superare questo problema.

Conclusioni

Quello che ho potuto capire (e ammirare) dall'analisi di questi documenti è l'enorme quantità di lavoro che la Provincia di Milano e gli altri Enti locali svolgono in ambito sociale e devo ammettere di essere rimasto piacevolmente sorpreso di tutto ciò.

Gli Enti locali puntano molto sulla comunicazione per perorare le cause sociali con strumenti quali l'arte, il cinema, la musica, documentari, manifestazioni, eventi e tutto ciò che può portare ad uno scambio di conoscenze e culture diverse dalla nostra.

Si nota infatti come a concetti quali *integrazione* ed *inclusione* siano sempre associati valori positivi di *solidarietà* e *collaborazione*, si cerca di far apprezzare la *multietnicità* e le *diverse culture*, l'intento è sempre quello di dare a tutti la possibilità di godere dei propri *diritti* e diffondere informazione e conoscenza abbattendo le barriere create dalla paura di ciò che è diverso da noi e magari facciamo più fatica a comprendere, si cerca sempre di creare un "*modello possibile*" che permetta una reale *integrazione* e *globalizzazione* della società.

Il Comune di Milano e l'inclusione Sociale

Quadro generale

Negli ultimi anni le politiche sociali si collocano al centro del programma di governo della città di Milano. In particolar modo nell'ultimo periodo, con la candidatura di Milano all'EXPO del 2015, l'amministrazione comunale sta cercando di migliorare tutti gli aspetti del sociale: dall'urbanistica della città stessa includendo le periferie e rendendole attive, alle politiche di lavoro e sostegno e sicurezza per cercare di risanare il disagio sociale espresso dalla comunità locale.

Le politiche di inclusione sociale si attuano attraverso una "sussidiarietà estesa", capace di comprendere le istituzioni, le famiglie e le reti informali, il volontariato diffuso, il Terzo Settore, le imprese e i singoli cittadini, tutti coinvolti in un processo di intervento di sistema, integrando le politiche sociali con quelle sanitarie, urbanistiche e culturali, della sicurezza e del lavoro perfettamente in linea con le disposizioni della *Legge quadro di Riforma degli Interventi e Servizi Sociali: l. 328/2000*.

Questa legge, dunque, ha in primo luogo un respiro culturale di svolta nel sistema delle politiche sociali nazionali, e in secondo luogo di riordino, omogeneizzazione e stimolo alla pianificazione e progettazione regionale e soprattutto locale. È una norma che organicamente recepisce i principi di decentramento amministrativo, sussidiarietà verticale – collocando pianificazione e realizzazione degli interventi al livello istituzionale più vicino ai cittadini – e orizzontale – riconoscendo formazioni sociali, famiglie e società civile come attori protagonisti del processo di attuazione.

L'art.6 della l. 328/2000 dice infatti che:

“I comuni sono titolari delle funzioni di programmazione, progettazione, realizzazione, promozione e valutazione del sistema degli interventi a livello locale e concorrono alla programmazione regionale Tali funzioni

sono da attivare in forma associata – obbligatoriamente associata -, al fine di raggiungere un ambito territoriale adeguato.”

All’art.19 invece si legge:

“Lo strumento per l’esercizio di queste funzioni è il Piano di Zona, che programma, progetta, promuove, realizza e valuta gli interventi e i servizi sociali a livello locale.”

Il Piano di zona individua: obiettivi strategici; priorità di intervento; modalità organizzative dei servizi; risorse finanziarie; impegni professionali; requisiti di qualità; attività di rilevazione dei dati; forme di collaborazione ed integrazione fra enti diversi all’interno dello stesso territorio.

Il Piano di zona ha una duplice valenza: da un lato amministrativa in quanto dispone le linee guida da seguire in materia di politiche sociali e ripartisce i fondi utili alla realizzazione degli obiettivi prefissati; dall’altro ha anche una importanza comunicativa in quanto attraverso questo documento di sostanziale programmazione e in seguito integrato con la Carta dei servizi, il Comune rende partecipe tutta la cittadinanza delle azioni che intende intraprendere, inoltre da non sottovalutare è l’aspetto della partecipazione dei diversi attori sociali coinvolti nei processi operativi con i quali diventa necessario trovare continui accordi anche sulla terminologia da utilizzare. Chiaramente il linguaggio formale ha la sua importanza, ma nell’operatività, occorre necessariamente tradurre gli strumenti formali in linguaggi comunicativi e appropriati.

Per attuare al meglio il principio di sussidiarietà richiesto dalla legislazione nazionale, il Comune di Milano si è dotato di Tavoli tecnico-tematici ad hoc proprio per rendere partecipi e soprattutto attive tutte le parti del territorio.

In termini di operatività il Comune di Milano promuove una serie di progettualità tese a favorire l’inclusione sociale: dallo sportello lavoratori stranieri allo sportello giovani, alle attività relative alle donne, bambini e anziani, non tralasciando i problemi relativi alla salute, alla droga, alcol e sicurezza. Riguardo a quest’ultimo punto, ad esempio, negli ultimi mesi il Comune si è trovato a

definire patti per la sicurezza cittadina e a deliberare riguardo la problematica dei rom presenti in città.

“Gli interventi e i servizi sociali del Comune di Milano hanno la finalità di prevenire e rimuovere le cause di emarginazione, favorire e sostenere l’inserimento sociale, formativo e lavorativo dei soggetti in difficoltà, dei disabili, degli emarginati, favorire l’autonomia e l’autosufficienza delle persone, promuovere le reti di solidarietà sociale nel territorio.”²⁴

Ai sensi della l.r. 11 del 97 art. 15 comma 5, al Comune di Milano è affidato un compito generale di organizzazione, programmazione e finanziamento dei servizi di assistenza sociale per l’intero territorio comunale, infatti in pratica il Comune attuando il principio di sussidiarietà interpella tutti gli attori del territorio soprattutto si rivolge al privato sociale (terzo e quarto settore).²⁵ Le leggi di riferimento su cui si basa l’attività comunale riguardo le politiche sociali sono soprattutto leggi nazionali, regionali e di leggi di settore.

Ad ogni modo, ad un’analisi tipicamente legislativa si affianca quasi sempre un’analisi di tipo economico utile a monitorare costantemente la situazione del territorio preso in questione.

Riguardo al territorio di Milano, nel corso degli ultimi anni (dal 2001 ad oggi), l’assetto socio - demografico è cambiato sostanzialmente: è aumentata la presenza di immigrati, degli anziani, è aumentato il tasso di natalità (anche nascite al di fuori del matrimonio). Anche l’assetto familiare è cambiato e l’età media del matrimonio si è alzata. Tutti questi dati che apparentemente possono sembrare normali hanno in realtà un significato ben preciso all’interno dei processi decisionali dell’amministrazione comunale. Cambiando l’assetto della società cambiano inevitabilmente le politiche sociali adottate così come cambia il modo di rapportarsi con la comunità sociale. I dati del Settore Statistica de Comune di Milano rilevano che alla fine del 2004 risiedono a Milano circa 150.000 stranieri di cui quasi la metà donne, questi dati hanno permesso la progettazione e

²⁴ Carta dei Servizi 2006 del Comune di Milano

²⁵ Statuto del Comune di Milano adottato con DDC n. 653 del 3 ottobre 1991 con deliberazione n.653 titolo VII.

l'attuazione di politiche per l'integrazione sociale sul lungo periodo: ad esempio in materia di lavoro.

Un ulteriore aspetto significativo del fenomeno migratorio che ha interessato la città e i servizi alla persona riguarda l'incremento dei ricongiungimenti familiari con l'arrivo di un elevato numero di minori che ha comportato una elevata richiesta di interventi sociali e di mediazione all'interno della scuola; con le risorse del Fondo Nazionale delle Politiche Migratorie sono stati finanziati e attuati progetti finalizzati al sostegno dell'integrazione.

In tale prospettiva è necessario monitorare ed ascoltare sempre la realtà locale, perché possa garantire buoni livelli di partecipazione e inserimento, di persone e famiglie, nei processi e nelle relazioni sociali: il lavoro, la formazione e l'inserimento scolastico, l'apprendimento linguistico, la socialità e l'aggregazione, il confronto fra culture.

Oggetto di analisi e metodo utilizzato

L'analisi che è stata portata avanti, all'interno di questo lavoro, riguarda proprio la valutazione delle delibere del consiglio e della giunta comunale in materia di inclusione sociale degli ultimi anni, in modo da capire non solo le dinamiche di azione del Comune di Milano riguardo le politiche sociali ma soprattutto delineare a livello comunicativo l'utilizzo delle parole "inclusione" ed "esclusione" in un quadro più ampio di significazione dei termini.

Lo studio è stato compiuto utilizzando il motore di ricerca telematico presente sul portale del Comune di Milano su cui sono presenti diversi documenti ufficiali. In particolare lo strumento internet ha permesso di limitare la ricerca a tutti quegli atti contenenti le parole inserite nel motore di ricerca, ovvero "inclusione", "esclusione" e "integrazione".

Ciò che è emerso da tale ricerca è che i provvedimenti e le delibere emanate dal consiglio e dalla giunta comunale degli ultimi anni sono quasi tutti a carattere finanziario: come sopra più volte sottolineato, in materia di politiche sociali il comune, in quanto ente locale, non ha competenza diretta ma si rifà sempre a leggi nazionali e regionali che poi rende attivi tramite circolari e provvedimenti.

Il Comune ha facoltà di deliberare per promuovere e implementare iniziative a sostegno di anziani, (servizi di ascolto, di assistenza domiciliare, telefonia sociale, ecc.), di vittime di violenze fisiche e psicologiche, della famiglia e delle mamme e a sostegno del disagio sociale, delle persone in difficoltà, dell'emarginazione, delle dipendenze (informazione, counseling, prevenzione, recupero e reinserimento)

L'attività deliberatoria del comune di Milano sostanzialmente si compone di emanazione di bandi di gara, a cui partecipano tutti gli attori del terzo settore che rispettano determinate caratteristiche imposte dal bando, che sottolineano ancora una volta la competenza dell'ente comunale a delineare le linee guida ed avvalersi sempre più del principio di sussidiarietà (come mostra l'analisi dei piani di zona del 2002/2004 e del 2006/2008), inoltre la maggior parte dei fondi impegnati per

favorire l'inclusione sociale, provengono da bandi finanziati dall'UE e dalla Regione Lombardia.

La peculiarità delle programmazioni della Giunta e del Consiglio Comunale sta nel fatto che indaga per aree tematiche le problematiche e i bisogni presenti sul territorio: se si analizzano infatti i piani di zona dal 2002 ad oggi si può notare come ad ogni area corrispondono degli studi e degli interventi mirati (emarginazione, nuove povertà, immigrazione e/ricongiungimento familiare, matrimoni misti e a questo proposito non possono essere sottovalutate le profonde differenze culturali legate all'educazione dei figli di coppie miste, realtà questa sempre più presente nel territorio cittadino, che genera forti problematiche che in molti casi sfociano in forti crisi d'identità ed appartenenza culturale).

Nonostante il Comune sembra essere molto attivo riguardo le tematiche sociali, il reperimento del materiale da analizzare non è stato molto semplice e di facile analisi anche perché la maggior parte delle argomentazioni su cui ha deliberato sia la Giunta che il Consiglio Comunale sono riguardanti l'urbanistica e i piani regolatori della città oppure a carattere finanziario.

Tuttavia analizzando anche questa tipologia di atti si potevano riscontrare nel testo presenze delle parole "integrazione sociale" o "inclusione": ad esempio il Progetto Urban II del 2004 approvato con DGC n. 2533/2003 del 21/10/2003:

con il quale l'amministrazione comunale intende favorire l'attuazione di un programma integrato e complessivo di iniziative, con eventuale erogazione di contributi, volto alla rivitalizzazione economica e sociale dell'area Nord - Ovest di Milano attraverso diverse misure che includono l'adozione di attività di formazione, di attività per il miglioramento dell'ambiente fisico, azioni per il miglioramento dell'ambiente lavorativo e varie misure per promuovere l'inclusione, soprattutto nel mondo del lavoro, dei gruppi più emarginati; in particolar modo con il coinvolgimento delle fasce di popolazione che hanno normalmente minori opportunità di incontro e di crescita (giovani, bambini, giovani a rischio, immigrati, anziani, portatori di handicap) – progetto permesso grazie ai Fondi Strutturali di Sviluppo Regionale 2000 – 2006 erogata dalla Comunità Europea.

Area giovani e droghe:

Nell'ambito delle strategie di intervento volte a contrastare l'emarginazione dei giovani derivante dall'uso delle droghe sono state attuate iniziative diversificate, quali la realizzazione di contesti educativi in grado di facilitare ai giovani ex tossicodipendenti il graduale passaggio da situazioni protette a quelle più idonee a renderli autonomi e responsabili.

Nel periodo 2002 - 2004 il Comune di Milano ha svolto le proprie attività in attuazione delle linee di intervento per la Città di Milano sull'abuso e dipendenze da sostanze stupefacenti, approvate dal Consiglio comunale con deliberazione n. 107/2000 e sulle problematiche alcolologiche, approvate con deliberazione della Giunta Comunale n. 1160/2000.

Queste delibere intendono migliorare "l'attività di accompagnamento al reinserimento sociale nel territorio di ex tossico-alcoldipendenti e l'attività diurna finalizzata al mantenimento delle potenzialità e all'invio al percorso di riabilitazione, nonché gli interventi di assistenza psicosociale e legale per tossico-alcoldipendenti e loro famiglie".

Con DCC n. 27 del 23.4.2002 si definiscono le "Linee operative per la città di Milano sulle problematiche AIDS" e "i programmi di prevenzione, di solidarietà e di riprogettazione e reinserimento sociale per sostenere le persone sieropositive nel loro percorso di vita autonoma".

Come si può notare dalle delibere riportate sopra non si fa riferimento né alla parola inclusione né a quella di esclusione, ma si utilizzano parole come "reinserimento sociale", "riabilitazione" e "assistenza", per cui il riferimento è soltanto implicito ma comunque significativo.

Area minori e infanzia:

Con la Delibera del Consiglio Comunale n. 1412 del 2004: "Integrazione fra servizi comunali e privati per i bambini in età 0/3 anni. Linee guida per la qualità", il Comune di Milano stabilisce le linee guida di riferimento, predisposte

dal Settore Servizi all'Infanzia, per la qualità dei Servizi per i bambini di età 0/3 anni, e individua i requisiti minimi di qualità che gli Asili Nido Privati Convenzionati devono garantire, uniformando il livello a quello dei Nidi d'Infanzia comunali.

Infine è da ricordare che nel triennio 2006/08 sarà approvato e realizzato il III° Piano Infanzia ex L.285/97 di cui è attualmente in corso la valutazione delle proposte progettuali pervenute. Le linee di indirizzo generali sono state definite con la DGC. 2341/2004 ed i progetti finanziati dovranno contribuire, con gli altri interventi predisposti a favore dei minori, a far crescere il livello di benessere di bambini e ragazzi nella città.

Interventi a sostegno di minori in difficoltà per contrastare i processi di esclusione sociale e di dispersione scolastica

Area Anziani:

Con DGC n. 929/2005 il Comune di Milano ha stabilito un "Elenco Badanti" mediante il quale favorire l'incontro della domanda e dell'offerta per questa tipologia d'intervento

Area lavoro:

Nel documento "Piano di Azione Locale per l'Occupazione 2002 del Comune di Milano" è il risultato di un'attività di confronto con le parti sociali promossa dall'Assessore al Lavoro del Comune a partire da settembre 2001 che conferma la volontà di seguire il metodo del confronto su alcuni temi di interesse cittadino, fra cui il sistema economico, il mercato del lavoro, il sistema educativo e formativo.

Le iniziative già attivate dal Comune di Milano in materia occupazionale, come l'istituzione dello Sportello Milano Lavoro, in convenzione con la Provincia di Milano e in attuazione dell'Intesa Milano Lavoro del 2000, per favorire l'inserimento lavorativo delle fasce deboli, prioritariamente over 40 ed immigrati, sono state declinate con riferimento agli "Orientamenti per l'Occupazione per il 2002" indicati dal Consiglio Europeo. L'obiettivo principale è quello di

migliorare l'occupabilità, combattere la disoccupazione giovanile e prevenire la disoccupazione di lunga durata.

Conclusioni

Dall'analisi delle libere, alcune delle quali sopraccitate, risulta che il termine "inclusione", viene poco utilizzato e sostituito spesso da perifrasi del tipo diritto di accesso, oppure pari opportunità. Sicuramente la connotazione dei termini sostitutivi assolutamente positiva e propositiva (in termini di progettazione e proposta di bandi che sfruttano i fondi sociali o regionali).

Il termine "inclusione sociale" è da affiancare a quello di "integrazione" sia per le aree che si riferiscono all'immigrazione e quindi anche al lavoro, sia per l'erogazione di finanziamenti e l'emanazione di bandi; mentre il termine "esclusione sociale", peraltro molto raro in quasi tutti i documenti, è quasi sempre affiancato a tematiche di sicurezza fino ad arrivare al problema della legalità e microcriminalità, per questo assume una connotazione prettamente negativa.

Il lemma "sociale" ad esempio nei piani di zona del 2002-04²⁶ e quello del 2006-08 è presente molte volte ma i lemmi "inclusione" ed "esclusione" si contano pochissime volte in tutto il testo; maggiore è invece la presenza dei termini "integrazione sociale" (45 volte circa per testo)

Le parole "inclusione sociale" insieme appaiono una volta soltanto in tutto il testo mentre le parole "esclusione sociale" unite non appaiono completamente (forse perché la natura del testo è programmatica e propositiva per cui il termine

²⁶ Con **DCC n.97/2002** si approva il Piano di zona 2002 – 2004 per la ripartizione del finanziamento previsto dalla Legge n. 328/2000 "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali"

esclusione che simbolicamente ha una connotazione negativa è stato volutamente non utilizzato).

Concludendo possiamo affermare che se da un lato “inclusione” e/o “integrazione” sono solitamente riferiti a categorie di persone i cui diritti sono tutelati da parte delle istituzioni locali, “esclusione” è invece comunemente inteso come rischio, come problema da risolvere attraverso misure restrittive. Ad esempio le ultime misure in materia di sicurezza intraprese dal comune di Milano, azioni per lo più di repressione e solo in secondo luogo di riparazione e prevenzione, sono un esempio lampante di come il problema della sicurezza sia sempre più legato a questioni quali droga, prostituzione, immigrazione, rom e così via, persone “escluse” o meglio non ben “integrate” all’interno del sistema economico e sociale della città.
