

Povert  (vecchie e nuove) e Diritto del lavoro

Pr. Dr. Mario Napoli

Professore ordinario di Diritto del lavoro

Facolt  di Giurisprudenza dell'Universit  cattolica di Milano

1. Il lavoro come negazione della povert .

L'orizzonte entro cui si   mosso il Diritto del lavoro sin dalle origini   quello che considera il lavoro come negazione della questione della povert  in quanto esso   considerato come situazione alternativa allo stato di povert .

Il diritto del lavoro appare come un sistema di regole poste a protezione degli occupati, di coloro che non possono essere considerati poveri proprio perch  occupati. Tra i vari profili regolatori del lavoro, che toccano tutti gli aspetti della condizione lavorativa, due appaiono centrali come baluardi contro la povert . Il primo   il profilo della retribuzione sufficiente, fissato nell'ordinamento italiano nell'art. 36 della Costituzione. Questa norma, dopo aver ribadito il principio liberale della retribuzione proporzionata alla quantit  e alla qualit  di lavoro prestato, con un chiaro orientamento ai valori di mercato e ai canoni della giustizia commutativa, fissa il principio della retribuzione sufficiente ad assicurare al lavoratore e alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa, elevando al rango di norma giuridica immediatamente precettiva l'istanza etica proveniente dalla Dottrina sociale della Chiesa sul giusto salario. L'utilizzazione giurisprudenziale del principio di retribuzione sufficiente ha posto un argine alla situazione italiana di mancata estensione generalizzata dei contratti collettivi di lavoro, poich  le pattuizioni individuali sulla retribuzione sono nulle se inferiori ai minimi dei contratti collettivi. Posto che la norma   immediatamente precettiva, spetta al giudice fissare la retribuzione sufficiente sulla base della determinazione della contrattazione collettiva. Questa giurisprudenza svolge, pertanto, un ruolo equivalente a quella svolta in altri ordinamenti dal salario minimo legale, classico baluardo escogitato dal Diritto del lavoro contro lo sfruttamento del lavoro insito nella corresponsione di salari insufficienti e percio misura preventiva contro la povert . La previsione costituzionale della retribuzione sufficiente corregge la visione di mercato della retribuzione, ispirandosi al principale referente etico del Diritto del lavoro: il principio della dignit  della persona, concetto secolarizzato dell'idea biblica dell'uomo fatto a somiglianza di Dio.

Il secondo e forse principale baluardo a difesa degli occupati   il principio di libert  sindacale. Certo, nel nostro sistema la Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme e manifestazioni, come recita l'art. 35, con un sistema di regole legali, ma lo strumento principale di tutela, specialmente ai fini della retribuzione sufficiente e del mantenimento del tenore di vita,   riposto nel principio dell'autoregolazione sociale a

seguito del libero associarsi dei lavoratori nelle organizzazioni sindacali, come prevede l'articolo 39 della Costituzione. L'organizzazione sindacale diventa così la forma principale di autotutela degli interessi che, in una società pluralistica, consente ai lavoratori organizzati di competere con gli altri gruppi sociali. Non è un caso allora che la libertà sindacale è di fatto ostacolata proprio là dove più forte appare lo sfruttamento del lavoro, tanto che l'OIL pone la libertà sindacale accanto al divieto di lavoro forzato, al divieto di sfruttamento de lavoro minorile e al divieto di discriminazione tra i sessi come diritto essenziale vincolante tutti gli Stati appartenenti alla stessa organizzazione indipendentemente dalla ratifica delle relative convenzioni (n. 89 e n. 98). E' possibile allora definire l'organizzazione sindacale come l'argine sociale principale contro la povertà.

Il Diritto del lavoro non è soltanto un sistema di regole degli occupati, è anche il veicolo per affermare storicamente il principio del lavoro come presupposto di riconoscimento dei diritti sociali. Sono le vicende del Diritto del lavoro che spiegano il passaggio dall'assicurazione sociale obbligatoria contro il rischio professionale per gli infortuni e le malattie professionali, la malattia, l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti alla tutela dei bisogni collegati con il semplice status di cittadinanza. Tale parabola segna le trasformazione dello Stato sociale, incentrato sul nesso diritto al lavoro (art. 4) e prestazioni sociali (art. 38). Si comprende, pertanto, come dal superamento della differenza tra logica della previdenza (rischio) e quella dell'assistenza (bisogno) si passi alla visione universalistica della sicurezza sociale collegata con lo status di cittadinanza. Nel concetto di sicurezza sociale la distinzione tra previdenza e assistenza dovrebbero scomparire. In realtà il nostro sistema di Welfare appare composito e stratificato proprio per la commistione tra previdenza ed assistenza, specialmente in materia pensionistica, e per la mancata generalizzazione del principio della sicurezza sociale di tipo universalistico. Soltanto per la protezione del Diritto alla salute l'istituzione del Servizio sanitario nazionale si ispira al principio della tutela universalistica. Solo in questo caso la prestazione è sganciata dal presupposto lavoristico ed è ancorata al semplice verificarsi del bisogno del cittadino secondo l'impianto proprio di un sistema di sicurezza sociale. In ogni caso le prestazioni sociali assicurate dal Diritto della previdenza o sicurezza sociale. si pongono come vero baluardo contro il rischio di povertà altrimenti incombente in presenza degli eventi oggetto di protezione (infortuni, invalidità , vecchiaia ecc.).

2. Il Diritto del lavoro come protezione contro il rischio della povertà per mancanza di lavoro

Il Diritto del lavoro, oltre a tutelare gli occupati, fornisce alcune tutele in capo ai disoccupati, ponendosi come diritto che impedisce la ricaduta nella povertà.

Su questo punto il Diritto del lavoro appare frutto di una stratificazione normativa che non garantisce efficacia ed equità sociale. Oggi siamo nel pieno dibattito sui c. d. ammortizzatori sociali, come momento centrale della riforma dello Stato sociale. Gli ammortizzatori sociali sono eufemisticamente i rimedi escogitati contro il rischio di ricaduta nella povertà.

Il primo dato rilevante è che anche la tutela contro la disoccupazione è una tutela che presuppone il lavoro. Nel nostro ordinamento la distinzione tra disoccupazione e inoccupazione non è solo un vezzo classificatorio. Essa rileva ai fini della concessione dei trattamenti di disoccupazione incentrati sul meccanismo delle assicurazioni sociali (previdenza). Perciò tutela, per un periodo limitato, soltanto coloro che hanno perso il lavoro, a seguito della apposita copertura contributiva durante il periodo lavorativo precedente, non anche coloro che il lavoro non hanno ancora trovato, cioè i giovani inoccupati. Il nostro sistema, infatti, si differenzia profondamente dai sistemi a tutela universalistica della disoccupazione nei quali, già a livello di linguaggio comune, la parola welfare è usata proprio per identificare il trattamento di disoccupazione fornito dal sistema di sicurezza sociale o, se si vuole, di assistenza. Si comprende, allora, perché in tali ordinamenti si insista molto sulla necessità di passaggio dalle politiche passive (indennità di disoccupazione) alle politiche attive del lavoro (servizi per l'impiego), qualificando tale passaggio come transito dal welfare al mercato, cioè dall'assistenza al lavoro.

Anche all'interno della cerchia dei tutelati, i lavoratori già occupati e non i giovani in cerca di lavoro, si assiste ad una giungla dei trattamenti, difficilmente giustificabili, non solo sotto il profilo dell'eguaglianza e dell'equità sociale, ma anche sotto il profilo dell'efficacia e dell'efficienza del sistema.

Accanto al trattamento di disoccupazione ordinario, che soltanto di recente è stato reso significativo nell'entità, fino al raggiungere il 40% di retribuzione, il nostro sistema si caratterizza per la peculiarità del regime previsto per l'agricoltura e per la presenza del c. d. trattamento di disoccupazione a requisiti ridotti. Queste forme di protezione svolgono una funzione di integrazione dei redditi per quei ceti sociali che, altrimenti, per l'insufficienza dei redditi da lavoro sarebbero rigettati oltre la soglia della povertà.

L'aspetto più problematico è quello relativo alla disciplina della Cassa integrazione guadagni, ordinaria e straordinaria, e dell'indennità di mobilità 16. Nonostante l'istituto conservi il nome antico, questa è la forma principale per la protezione contro la disoccupazione, intervenendo sia in caso di eccedenze temporanee di lavoratori (Cassa integrazione) sia in quelle definitive (indennità di mobilità raggugliata al trattamento di integrazione salaria). E' la forma più alta di protezione sociale, che consente alle imprese di governare gli inevitabili processi di ristrutturazione, riconversione e riorganizzazione produttiva, senza provocare conseguenze sociali

almeno sul piano del reddito (da qui il nome di ammortizzatori sociali). Il sistema, che è particolarmente apprezzato dalle imprese, tocca soltanto il settore industriale limitatamente alle imprese con più di quindici addetti e non invece le piccole imprese industriali, l'artigianato e il settore dei servizi, interessato solo per determinate ipotesi.

Su questa materia è aperta la discussione parlamentare introdotta dal disegno di legge 848 bis, stralciato dal disegno di legge divenuto poi legge 14 febbraio 2003, n. 30, sulla cui base è stato varato il d. lgtvo 10 settembre 2003, n. 276 (legge Biagi). Il libro Bianco sul mercato del lavoro, nell'indicare la necessità della riforma degli ammortizzatori sociali, poneva l'obiettivo della razionalizzazione della disciplina dei trattamenti di disoccupazione e dell'estensione delle tutele per gli altri ammortizzatori sociali. A tutt'oggi non si riesce a trovare una soluzione anche a causa della necessità di reperire le ingenti risorse necessarie. Negli ultimi tempi sono prospettate dalla legislazione forme di ammortizzatori sociali finanziate da meccanismi previsti dalla contrattazione collettiva, come nel caso del settore bancario, o mediante interventi a favore delle piccole imprese ad opera dei c. d. enti bilaterali.

3. Il Diritto del lavoro come lotta alla povertà. Dall'art. 4 della Costituzione alla strategia europea dell'occupazione

Il Diritto del lavoro come diritto degli occupati oggi è contestato in nome del Diritto al lavoro, inteso come situazione giuridica soggettiva propria dei disoccupati. Questa contestazione aveva senso nel passato. Oggi, invece, il Diritto del lavoro si è mostrato capace di ricomprendere dentro di sé anche l'orizzonte del Diritto al lavoro.

Innanzitutto ciò è avvenuto mediante l'adozione del punto di vista delle imprese circa la necessità della flessibilità non solo durante il rapporto di lavoro, con particolare riferimento all'orario di lavoro e all'utilizzazione delle mansioni, ma anche mediante la stessa articolazione tipologica dei rapporti di lavoro. Oggi le imprese possono assumere non soltanto con il contratto di lavoro a tempo indeterminato e pieno, ma anche con il part time e il contratto a termine. La flessibilità c. d. in entrata ha raggiunto il suo culmine con il d. lgs n. 276, che introduce, accanto al lavoro interinale già previsto dal pacchetto Treu, la somministrazione a tempo indeterminato, (*staff leasing*), il contratto a chiamata (*job on call*) e il contratto a coppia (*job sharing*), anche se queste forme sono destinate a un numero limitato di lavoratori.

In secondo luogo, ed è il profilo principale, il diritto al lavoro trova oggi accoglimento nel Diritto del lavoro, mediante la predisposizione di una moderna organizzazione giuridica del mercato del lavoro. L'organizzazione giuridica del mercato del lavoro si realizza soprattutto con servizi per l'impiego efficienti, sia pubblici che privati, sia con efficaci misure di politiche attive del lavoro, capaci soprattutto di rafforzare le posizioni delle persone più deboli sul mercato del lavoro. In tale prospettiva vanno sottolineati

due aspetti. Il primo è la forte integrazione tra percorsi formativi e lavoro. Il secondo è la speciale tutela prevista per i disabili contenuta nella legge n. 68 del '99, come esemplare forma di servizi per l'impiego e di politiche attive del lavoro.

La spinta per una maggiore considerazione del diritto al lavoro nell'ambito del Diritto del lavoro proviene dalla strategia europea per l'occupazione.

Va ricordato, innanzi tutto, l'inserimento dell'occupazione in un apposito titolo del trattato di Amsterdam. In tal modo l'Europa, oltre a rafforzare la propria dimensione sociale precedentemente trascurata, si pone l'obiettivo della crescita dell'occupazione come strategia principale di sviluppo e di coesione sociale. La mera indicazione dell'occupazione nel trattato sarebbe stata cosa di rilievo soltanto formale, se non si fosse sviluppata la c. d. strategia di Lussemburgo in materia di occupazione. Tale strategia ha posto i famosi quattro pilastri: occupabilità, imprenditorialità, adattabilità, pari opportunità. Il Libro bianco sul mercato del lavoro vuole porsi in sintonia con questa strategia specialmente nell'obiettivo di elevare il tasso di occupazione, secondo le ulteriori indicazioni provenienti dagli obiettivi di Lisbona. In terzo luogo, la strategia europea dell'occupazione ha comportato un metodo nuovo di armonizzazione delle politiche degli stati membri, il c. d. metodo di coordinamento aperto, basato su meccanismi di convergenza provocato dall'impiego di norme leggere come le linee guida e non sull'uso di mezzi giuridicamente più vincolanti come sono i regolamenti e le direttive. In tale prospettiva lo strumento principale per ciascun paese è l'adozione di un Piano di azione nazionale sull'occupazione (NAP), mediante il quale si fissano gli strumenti per raggiungere gli obiettivi europei.

4. La riforma delle pensioni e il dibattito sul nuovo stato sociale

Il dibattito sulla riforma dello stato sociale, oggetto di un altro libro bianco del Ministero del lavoro, iniziato con la riforma delle pensioni Dini –Treu del 1995, insiste sulla necessità di completare la strategia europea dell'occupazione con la riforma dello stato sociale. Il dibattito ha fatto emergere punti di vista che paradossalmente accentuano il legame con il lavoro. Sono tre gli slogan più utilizzati per invocare una riforma dello stato sociale: meno ai padri più ai figli, meno pensioni più welfare, separare previdenza e assistenza.

La riforma delle pensioni, come primo tassello della riforma dello stato sociale, ha separato la tendenziale coesistenza tra logica previdenziale e logica assistenziale che ha accompagnato l'evoluzione del sistema. E' emblematico soprattutto il passaggio al metodo contributivo, che, pur all'interno di un sistema a ripartizione, tiene conto dell'effettivo apporto contributivo di ciascuno a seconda della propria storia lavorativa, a differenza del metodo retributivo, adottato precedentemente, di per sé non coerente con una logica assicurativa, come i correlati istituti dell'integrazione al minimo e

dell'aggancio delle pensioni alla dinamica retributiva. L'adozione del metodo contributivo si salda ora con la regola in base alla quale i contributi versati devono sviluppare un importo minimo della pensione pari a 1, 2 volte l'assegno sociale. Pertanto soltanto i lavoratori con adeguata copertura contributiva avranno diritto a un trattamento pensionistico (previdenziale), mentre coloro che, pur avendo versato contributi, non raggiungono questa soglia, finiranno inevitabilmente nell'assistenza. Si comprende allora perché la riforma delle pensioni usi l'espressione assegno sociale invece di pensione sociale, mentre in passato l'uso del termine pensione stava a significare erogazione di un trattamento di sicurezza sociale da parte dello stato e non assistenza, con lo stesso valore simbolico della pensione conseguita a seguito dei versamenti di contributi. Almeno per quanto riguarda la pensione l'ordinamento, con le nuove regole, separa rigorosamente previdenza ed assistenza, riaffermando lo stretto collegamento tra diritto a pensione e la precedente vita lavorativa. Ciò nonostante, la conseguenza sociale più vistosa della riforma è che il nuovo sistema di calcolo elimina deliberatamente la regola precedente che assicurava al lavoratore con 40 anni di contribuzione l'80 % dell'ultima retribuzione. I figli, dunque, avranno un trattamento pensionistico di gran lunga inferiore a quello assicurato ai padri. Soltanto la previdenza integrativa, che comporterà la perdita della disponibilità del trattamento di fine rapporto, potrà assicurare trattamenti complessivamente capaci di salvaguardare il tenore di vita precedente. Ma la previdenza integrativa stenta a decollare. La riforma delle pensioni non ha, tuttavia, liberato le risorse per la riforma complessiva del welfare. Si capisce così che la vera sfida per la stessa tenuta del sistema previdenziale è la strategia per l'allargamento della base occupazione e quindi la prospettiva di dare lavoro ai giovani. Così anche lo slogan meno pensioni più welfare si dimostra fallace.

5. La povertà dentro il Diritto del lavoro

A differenza del passato la povertà è dentro l'orizzonte del Diritto del lavoro. Innanzi tutto viene in considerazione la sottooccupazione e il lavoro sommerso. La lotta contro il lavoro sommerso e l'emersione è oggetto di analisi nel Libro Bianco. Non è possibile porsi l'obiettivo di crescita del tasso di occupazione senza far leva su meccanismi di facilitazione dell'emersione. La lotta contro il sommerso è uno dei punti fondamentali anche del Patto per l'Italia, l'ultimo grande documento di concertazione, purtroppo non firmato dalla CGIL. In tale contesto si giustificava, anche se era in sé e per sé insufficiente, la proposta governativa sulla non applicabilità dell'art. 18 dello Statuto dei lavoratori alle imprese fuoriuscite dal sommerso. Il vero problema rimane la scarsità di occupazione ufficiale e legale che tocca soprattutto, ma non esclusivamente, il Mezzogiorno. Il fenomeno riguarda non solo le imprese totalmente sommerse, spesso collegate con la criminalità organizzata, ma anche forme di lavoro nero o quantomeno grigio. Anche le imprese emerse spesso, infatti, non adempiono gli obblighi retributivi nella misura dovuta o contributivi, imposti talvolta allo stesso lavoratore (ti assumo, ma dovrai pagare tu i contributi previdenziali). Si capisce così che il confronto

con l'Europa in termini di tassi di occupazione non può reggere. L'occupazione sommersa è certamente un'alternativa alla povertà, ma è un'alternativa inaccettabile e incompatibile con l'appartenenza dell'Italia all'Europa. Occorre ribadire con forza che la competizione e la concorrenza esigono il rispetto della legalità e la forma principale di legalità, per le imprese, è proprio l'osservanza del Diritto del lavoro. Non è possibile che il Mezzogiorno vinca più in generale la sfida della legalità senza la lotta contro il sommerso e per l'emersione delle imprese e del lavoro. Ciò significa intraprendere veramente la strada dello sviluppo, facilitato anche dal corretto utilizzo dei cospicui finanziamenti dell'Unione europea.

In secondo luogo viene in considerazione la precarietà derivante dalla permanenza nel tempo di contratti a termine o del part time e delle altre forme di lavoro subordinato flessibile di molti lavoratori, specialmente giovani. Queste forme lavorative, comprensibili nella fase d'ingresso sul mercato del lavoro o in particolari periodi della vita, sono inaccettabili se interessano per lungo termine la vita del lavoratore. Tutto il Diritto del lavoro è, in tal caso, nei fatti, messo in discussione: la retribuzione sufficiente, la tutela collettiva, la protezione contro la disoccupazione, la prospettiva del conseguimento di un trattamento pensionistico, sono tutti profili escogitati per un'occupazione stabile. L'introduzione della flessibilità, se è servita per dare efficienza al sistema produttivo, non può trasformarsi in precarizzazione spinta lungo l'arco della vita lavorativa. Certo il contratto a termine o il part time possono giustificarsi anche allo scopo di affermare valori diversi dal lavoro. Ma le scelte di fondo di una persona, creare una famiglia e l'investimento in beni durevoli, come la casa di abitazione, e la costruzione di una adeguata prospettiva assicurativa per la vecchiaia, esigono un'occupazione tendenzialmente stabile, anche se non sempre con lo stesso datore di lavoro. Del resto anche le imprese non possono puntare soltanto sulla flessibilità, se vogliono collocarsi sulla via dello sviluppo e della competizione di qualità. La competizione di qualità delle imprese esige una stabile occupazione di qualità dei lavoratori, con forti investimenti in formazione, professionalità, qualità delle risorse umane. Si capisce allora che non è accettabile, a maggior ragione, la situazione di fatto che alimenta la fuga dal lavoro subordinato protetto mediante l'uso distorto delle collaborazioni coordinate e continuative. L'uso di questa figura, lungi dal rappresentare genuine forme di lavoro autonomo, nasconde nei fatti una situazione di illegalità diffusa dentro la quale, si nascondono lavoratori subordinati senza tutela. Così si è creata nei fatti una nuova categoria di lavoratori poveri, il più delle volte senza adeguati trattamenti retributivi e sempre senza diritti, con una copertura previdenziale che difficilmente potrà garantire prestazioni adeguate. Molto opportunamente il d. lgv n. 276 vuole ricondurre tali figure a genuine forme di lavoro autonomo, con la creazione del lavoro a progetto, attribuendo una soglia minima ma significativa di tutela.

In terzo luogo, il Diritto del lavoro conosce una molteplicità di lavoratori senza contratto 47, senza cioè il presupposto per l'applicabilità del tutele: titolari di borse di

studio o di ricerca, assegnisti di inserimento professionale, tirocinanti, titolari di lavori spacciati per stages e perciò senza tutela ecc. . L'apice di questo fenomeno si ha nella selva di praticanti degli studi professionali, sia regolati dalla legge istitutiva di ordini professionali, sia predisposti per l'esercizio di nuove professioni emergenti. E' paradossale che nel periodo cruciale dell'apprendimento di una futura professionalità che sarà garantita si verifichino vere e proprie forme di sfruttamento con assoluta mancanza di tutele addirittura sul piano retributivo. Ciò costringe a definire i praticanti degli studi professionali come i nuovi poveri della società terzariizzata, sia pure in via transitoria. Una soluzione potrebbe essere ricercata nell'introduzione della possibilità di esercitare in forma subordinata attività autonomo allorquando gli studi professionali sono organizzati come vere e proprie imprese.

6. Oltre il Diritto del lavoro: l'assistenza. Il contributo del diritto del lavoro alla strategia di inclusione sociale intesa come nuova forma di lotta alla povertà

La problematica della povertà si situa, infine, in una dimensione che oltrepassa il Diritto del lavoro, ma che tiene conto dell'apporto di questo ramo del diritto.

Sul piano interno occorre ricordare, innanzi tutto, la legge quadro sull'assistenza: legge 8 novembre 2000, n. 328 denominata significativamente “Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”⁴⁸. Essa si trova al centro di un crocevia istituzionale, anticipando la riforma federale della Repubblica. In tale direzione, mentre allo Stato rimane affidata la previdenza sociale, alle Regioni è devoluta sia l'assistenza che la previdenza integrativa.

I servizi sociali ipotizzati dalla legge quadro dovranno fare da contrappeso ai servizi per l'impiego e alle politiche del lavoro. Essi sono destinati a soddisfare i bisogni sociali per quei soggetti per i quali la prospettiva occupazionale non appare praticabile o sufficiente. L'ampiezza del disegno riformatore, che supera la tradizionale configurazione dell'assistenza, è indicata nell'articolo 1 della legge quadro: “La Repubblica assicura alle persone e alle famiglie un sistema integrato di interventi e servizi sociali, promuove interventi per garantire la qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione e diritti di cittadinanza, previene, elimina o riduce le condizioni di disabilità, di bisogno e di disagio individuale e familiare, derivanti da inadeguatezza di reddito, difficoltà sociali e condizioni di non autonomia, in coerenza con gli articoli 2, 3 e 38 della Costituzione”. La legge quadro interviene dopo che la legislazione c. d. Bassanini aveva provveduto a trasferire alle Regioni e agli enti locali la competenza della materia, ridisegnando anche il ruolo dello Stato. Perciò la legge quadro precisa che per interventi e servizi sociali si intendono le attività previste dall'art. 126 del d. lgs. 31 marzo 1998, n. 112. Su questa materia si sperimenta già l'assetto poi definito dalla riforma del Titolo V della Costituzione, che generalizza per tutte le materie dei servizi i principi di sussidiarietà verticale e orizzontale già utilizzati dalla legge quadro.

Una peculiarità per le politiche sociali è la programmazione nazionale, regionale e zonale, con la partecipazione delle organizzazioni sindacali, chiamate, perciò, a un necessario raccordo delle politiche sociali con le politiche del lavoro e dell'occupazione.

Su due punti qualificanti della legge-quadro l'evoluzione del quadro politico non ha visto la realizzazione.

Innanzitutto l'art. 23 prevedeva una generalizzazione del reddito minimo d'inserimento, a seguito della sperimentazione introdotta dall'art. 13 del d. lgs. 18 giugno 1998, n. 237. Il reddito minimo d'inserimento è definito come misura generale di contrasto della povertà. In secondo luogo l'art. 24 prevedeva una delega al governo per il riordino delle indennità per invalidità civile, cecità e sordomutismo. Mentre questa delega non è stata esercitata, anche la prima scelta è stata abbandonata dal nuovo orientamento deciso dal Patto per l'Italia, che costituisce l'apporto principale del movimento sindacale alla politica sociale, con la previsione di un reddito di ultima istanza. La tematica è stata poi oggetto di analisi e proposta nel Libro Bianco sul Welfare e nella relazione della Commissione per l'inclusione sociale, prevista dalla stessa legge quadro. Il disegno riformatore delineato dalla legge quadro è rimasto interrotto anche per le difficoltà da parte delle Regioni di intervenire nella materia a seguito dei più generali problemi generati dalla riforma del titolo V della Costituzione. La promessa della riforma del Welfare dopo la riforma delle pensioni rimane ancora in larga misura inadempita.

Gli aspetti più interessanti della lotta contro la povertà sono prospettati a livello europeo.

La lotta contro la povertà e l'inclusione sociale è complementare alla strategia per l'occupazione. È interessante constatare che già a livello di metodo in Europa il tema dell'inclusione sociale è trattato con lo stesso metodo del coordinamento aperto inaugurato dalla strategia europea dell'occupazione. A livello europeo occupazione e inclusione sociale sono due strade parallele da percorrere unitariamente. Se è vero che la priorità principale dell'Europa è il diritto al lavoro (l'occupabilità), è anche vero che l'apparato sperimentato nelle politiche sociali e occupazionali è esteso alla strategia generale per l'inclusione sociale. Così, a livello nazionale, dopo il NAP Occupazione è previsto il NAP Inclusione, mentre a livello di Unione europea, oltre alla programmazione sessennale dei fondi strutturali, con i quali si dà sostegno alle politiche dell'occupazione e dello sviluppo, è in corso il Programma di sostegno alle politiche di inclusione sociale 2001-2006 ed è funzionante il Comitato europeo per la protezione sociale. Il modello sociale europeo, dunque, si basa non soltanto sul conseguimento di un'occupazione di qualità, secondo le prospettive di Lisbona, ma postula, al contempo, la parallela strategia della lotta alla povertà e per l'inclusione

sociale. (Barcellona e Nizza) 56. Questo processo culmina nella Carta di Nizza 57, ora inglobata nel Trattato costituzionale firmato a Roma il 29 ottobre 2004. L'art. 34 è dedicato alla Sicurezza sociale e all'assistenza sociale: "Al fine di lottare contro l'esclusione sociale, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale".

7. Conclusione: per la riscoperta del principio di solidarietà

Sia la riforma in senso federale dello Stato che le strategie europee per l'occupazione e per l'inclusione sociale sono state possibili in quanto si è riscoperto e positivizzato il principio di sussidiarietà. Il Diritto del lavoro, espressione tipica della legislazione statale, che da sempre si è ispirato al principio di sussidiarietà orizzontale, con il riconoscimento della contrattazione collettiva come metodo di regolazione più vicino agli interessi coinvolti, si trova sempre di più ad occupare gli spazi tra Europa e Regioni, secondo le regole della sussidiarietà verticale.

Il Diritto del lavoro, tuttavia, non può rinunciare ad ispirarsi, soprattutto se vuole aprirsi alle tematiche proprie dell'inclusione sociale, che va oltre la tutela degli occupati, al principio di solidarietà. Esso, contenuto nell'art. 2 della Costituzione, la stessa norma che già contiene implicitamente il principio di sussidiarietà, deve essere riaffermato e valorizzato come principio unificante del diritto degli occupati (Rapporti di lavoro e occupazione) e il diritto degli esclusi (Diritto del mercato del lavoro e diritto dell'inclusione sociale), cioè di coloro che sono colpiti dalle vecchie e nuove povertà. In questo senso il tema del convegno esprime molto bene tale necessità, definendo la povertà una questione di giustizia. Perciò voglio ricordare la grande lezione del mio maestro prof. Luigi Mengoni. In un saggio significativamente intitolato *Fondata sul lavoro: la Repubblica tra diritti inviolabili dell'uomo e doveri inderogabili di solidarietà* Egli ci lascia un'illuminata prospettiva: "La solidarietà non è tanto una virtù morale, che si esplica nei rapporti interindividuali con atti personalizzati nei confronti di singole persone in situazioni determinate, quanto un principio giuridico oggettivo complementare del principio di uguale trattamento enunciato nell'art. 3. L'eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge non è completa se non viene integrata dal dovere solidale di tutti di sobbarcarsi, in proporzione delle proprie possibilità, al peso comune costituito dai costi dallo stare insieme in società. Perspicuamente si è detto (Habermas) che giustizia e solidarietà sono due aspetti della medesima cosa".

Relazione tenuta in occasione del 54° convegno nazionale l'Unione dei giuristi cattolici italiani.