

VINCENZO CERULLI IRELLI

## LA LOTTA ALLA POVERTÀ COME POLITICA PUBBLICA

*Relazione letta al*

*54° Convegno nazionale dell'Unione giuristi cattolici*

*Roma, 6-8 dicembre 2004*

### **1. Le situazioni di povertà e la politica pubblica di lotta alla povertà.**

1.1 Il problema della povertà è al centro dell'attenzione dei governi e quindi delle politiche pubbliche da alcuni secoli, almeno dal momento in cui con le dottrine dello Stato di benessere emerse nel corso del 700 negli Stati europei, pure ancora organizzati secondo principi assolutistici, cominciarono ad essere impostate politiche di intervento a favore di ceti meno abbienti o emarginati, anche a scopo di tutela dell'ordine pubblico.

Queste politiche ovviamente si sono fatte più intense nel corso dell'ultimo secolo con l'avvento dei principi dello Stato del benessere e dei principi democratici.

La povertà come fenomeno sociale diviene oggetto di rilevazione da parte dei governi, oggetto di amministrazione pubblica come stato di malessere sociale che deve essere curato; mentre la lotta alla povertà, cioè l'insieme delle misure intese a sradicare o a limitare gli effetti del fenomeno, diviene una delle politiche pubbliche più importanti nello Stato moderno.

Il punto di partenza del nostro discorso è naturalmente il dato di fatto, purtroppo drammatico e preoccupante, costituito dalle dimensioni del fenomeno della povertà: si badi, del fenomeno quale si configura in un Paese come il nostro, ascritto, in tutti i suoi dati statistici, tra i più ricchi del mondo. Ben altra dimensione ha, ovviamente, il fenomeno, inteso nel suo aspetto mondiale, laddove esso investe, non singole e determinate aree sociali, nell'ambito di un Paese (come è appunto il caso del nostro Paese) ma interi Paesi o regioni del mondo nelle quali il fenomeno assume aspetti del tutto pervasivi.

Si può però constatare, sempre a modo di premessa, che proprio in un Paese come il nostro, caratterizzato da un avanzato stato di sviluppo economico e sociale, le dimensioni del fenomeno della povertà, il fatto che esse non decrescano, ma anzi restino cospicue rende il peso della povertà più insopportabile, e il fenomeno più intollerabile e perciò le relative politiche pubbliche più indispensabili.

A fronte del diffuso benessere che oramai investe la gran parte della nostra società, le perduranti aree di povertà emergono con maggiore evidenza. Le politiche di benessere e di sviluppo che hanno portato il nostro Paese al livello dei Paesi più avanzati nell'ultimo cinquantennio, non sono riuscite invero a coprire anche l'area della povertà e dell'esclusione sociale. E ciò sicuramente è indice di un vistoso fallimento di quelle politiche. Quest'area resta fortemente elevata e tende, finanche, ad estendersi.

Questi i dati più significativi (che riguardano rispettivamente i fenomeni della povertà relativa, della povertà assoluta, e dell'emarginazione sociale).

Povertà relativa è una nozione convenzionale, di carattere statistico, che indica la capacità di spesa per beni di consumo inferiore a una certa soglia (la soglia della povertà relativa) costituita dalla spesa media per consumo *pro capite* inferiore alla metà della spesa media per consumo su base nazionale.

La spesa per consumi va intesa come quella effettuata per beni e servizi acquistati o autoconsumati dalle famiglie per il soddisfacimento dei propri bisogni.

Dalle rilevazioni statistiche ISTAT effettuate per l'anno 2003 le famiglie residenti in Italia che vivono in condizione di povertà relativa sono risultate 2 milioni 360 mila, pari al 10,6% delle famiglie residenti, per un totale complessivo di 6 milioni 786 mila individui, vale a dire l'11,8% dell'intera popolazione.

La soglia convenzionale di povertà relativa per una famiglia di due persone, rappresentata dalla spesa media mensile *pro capite* risulta, per l'anno 2003, di Euro 869,50: ciò vuol dire che le famiglie di due persone che sostengono una spesa media mensile pari o inferiore a tale soglia sono classificate come povere. Naturalmente per le famiglie più numerose il valore della linea di povertà si individua in relazione ad una scala di equivalenza.

Dall'analisi degli indicatori di povertà relativa per ripartizione geografica si evince che la povertà riguarda soprattutto le famiglie del Mezzogiorno: in percentuale l'incidenza della povertà sulle famiglie del nord Italia è del 5,3%, a fronte del 5,7% per

il Centro Italia, e del 21,3 % nel Mezzogiorno, anche se, in quest'ultimo caso, significative sono le differenze tra le regioni del Sud (ad es. la percentuale della Sardegna ammonta al 13,1% , quella per la Sicilia al 25,5%).

Sono comunque le famiglie più numerose a presentare livelli di povertà elevati: il 20,9% delle famiglie con 5 o più componenti, l'8,1% delle famiglie con tre componenti e con situazioni di minori in stato di criticità; delle famiglie al cui carico sono presenti persone anziane; delle famiglie monogenitoriali.

Livelli di istruzione bassi, esclusione dal mercato di lavoro o bassi profili professionali si associano, ovviamente, alla condizione di povertà. Infatti risulta povero appena il 4% delle famiglie con persona di riferimento in possesso di un elevato titolo di studio, ma la percentuale sale al 17,5% se la persona di riferimento non ha alcun titolo di studio o soltanto la licenza elementare.

La povertà assoluta indica un fenomeno reale, non più un dato solo statistico, anche se individuato con strumenti statistici. Essa indica la situazione del singolo o del gruppo familiare caratterizzata, sul piano economico, dalla incapacità a procacciarsi i mezzi necessari per vivere. La nozione prescinde perciò dal riferimento alla situazione generale, degli altri, delle altre famiglie. Essa indica un dato assoluto, che si potrebbe definire come la incapacità di vivere, dal punto di vista delle disponibilità dei mezzi economici necessari a tal fine. La nozione corrisponde a quella di indigenza, usata nel lessico tradizionale, e anche, come è noto, nella stessa Costituzione (art. 32).

La povertà assoluta si definisce con riferimento al valore monetario di un paniere di beni e servizi essenziali in grado di assicurare alle famiglie uno standard di vita che eviti forme di esclusione sociale. Il paniere comprende una voce per la componente alimentare, una per le spese di abitazione, una relativa alle quote di ammortamento per i principali beni durevoli, ed una cd. quota residuale che comprende le spese per vestiario, attività ricreative, trasporti e altro.

Il concetto di mezzi necessari per vivere, da quelli alimentari, a quelli abitativi, a quelli che consentono l'accesso a determinati servizi essenziali è un concetto, a sua volta, convenzionale che denota situazioni di estremo bisogno, guardate tuttavia anch'esse da un punto di vista economico (disponibilità di determinati mezzi).

Concetto diverso, anche se indubbiamente assai prossimo, è quello di esclusione sociale che denota situazioni nelle quali all'estremo bisogno economico si accompagna

la mancanza di condizioni di carattere culturale, sociale (come ad esempio l'alfabetismo, l'essere capace di colloquiare in un ordinato contesto sociale, di accedere ai mezzi di comunicazione, di accedere ai canali formativi e alle politiche di occupazione e così via) che comporta l'emarginazione della persona o della famiglia dal contesto sociale nel quale è inserita. Dalla Cattedra più autorevole è stato di recente ricordato come l'analfabetismo costituisca “una grande povertà” e sia “spesso sinonimo di emarginazione” (Giovanni Paolo II, 17.5.2003)

Anche situazioni di estrema povertà non necessariamente comportano esclusione sociale, soprattutto se si tratta di situazioni di povertà temporanea, mentre situazioni di per se stesse non ascrivibili a quelle di povertà assoluta e in qualche caso anche di povertà relativa possono dar luogo ad esclusione sociale ove, appunto, risultino prive di quei fondamentali strumenti che consentono alle persone l'inserimento in un determinato contesto sociale.

Questo quadro diversificato delle situazioni di bisogno rende necessaria una impostazione delle politiche di lotta alla povertà a sua volta diversificata quanto a strumenti utilizzabili.

Si può, perciò, affermare che strumenti di carattere esclusivamente economico-finanziario non possono, in via generale, essere considerati sufficienti. Scopo delle politiche di lotta alla povertà, che è di per sé causa di esclusione sociale, è sempre e necessariamente quello della inclusione sociale delle persone e delle famiglie che ne sono affette. Gli strumenti economici devono essere accompagnati, per dare luogo al risultato della inclusione sociale, da misure mirate a tal fine, a loro volta diversificate a seconda delle situazioni personali, ambientali e sociali.

D'altro canto, si può affermare che la lotta alla povertà (o all'esclusione sociale) necessita, come meglio si vedrà, di politiche specifiche (di appositi strumenti amministrativi); e non può essere assorbita senz'altro nella politica generale dell'assistenza sociale. E si può notare che nell'ambito delle politiche del benessere, nelle quali il nostro Paese nell'ultimo cinquantennio ha fatto tanti passi avanti, e nell'ambito stesso delle politiche dell'assistenza sociale, è mancata una politica specificamente mirata alla lotta alla povertà, intesa in senso moderno, così da recepire questa impostazione; come l'istituto di recente ed incerta introduzione, e dal cammino

ancora intralciato da mille ostacoli, del reddito minimo di inserimento (d.l.vo n. 237/98).

Il nostro tema, viceversa, ha proprio questo oggetto: non quello delle politiche di assistenza e protezione sociale nel loro complesso, ma tra esse specificamente, quelle delle politiche di lotta alla povertà che presentano particolarità ed esigenze del tutto proprie.

**1.2.** Le politiche di lotta alla povertà si muovono in un quadro giuridico costituzionale, che le rende nel vigente sistema positivo, doverose ed ineludibili.

Nella nostra Costituzione, come è noto, l'art. 32 nel mentre stabilisce il principio della tutela della salute come "fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività", fa obbligo alla Repubblica (e quindi all'insieme dei pubblici poteri: art. 114 Cost.) di garantire "cure gratuite agli indigenti". E l'art. 38 nell'ambito delle politiche di assistenza, come meglio vedremo, prevede espressamente che il cittadino che sia inabile al lavoro, e "sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale".

L'art. 34 nell'ambito delle politiche scolastiche stabilisce che i capaci e meritevoli "anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi". Insomma, nel testo costituzionale, sia pure attraverso norme non direttamente mirate alla lotta alla povertà, emerge l'idea che le situazioni di povertà (di bisogno) nell'ambito delle politiche sociali, necessitano di misure specifiche (così da farne, nell'ambito di quelle politiche, una politica a sé).

La Corte costituzione con una importante sentenza del 1995, estesa dal Prof. Guizzi (n.519/95) ha dichiarato incostituzionale l'art. 670, 1° co. cod. pen., il quale, sulla base di una antica ed oramai ripugnante tradizione, stabiliva la punibilità delle situazioni di mendicizia, pur non invasive, che si manifestano nella semplice richiesta di aiuto (mendicare in luogo pubblico o aperto al pubblico). La Corte constata che purtroppo "nella vita quotidiana specie nelle città più ricche, non è raro il caso di coloro che senza arrecare alcun disturbo domandino compostamente se non con evidente imbarazzo, un aiuto ai passanti"; e come "gli squilibri e le forti tensioni che caratterizzano le società più avanzate" producano "condizioni di estrema emarginazione, sì che ... non si può non cogliere con preoccupata inquietudine

l'affiorare di tendenze o anche soltanto tentazioni, volte a nascondere la miseria e a considerare le persone in condizioni di povertà come pericolose e colpevoli". Orbene su questo punto, la coscienza sociale ha compiuto, secondo la Corte, "un ripensamento a fronte di comportamenti un tempo ritenuti pericolo imminente per una ordinata convivenza", mentre la società civile "ha attivato autonome risposte, come testimoniano le organizzazioni di volontariato che hanno tratto la loro ragion d'essere e la loro regola dal valore costituzionale della solidarietà". In questo quadro, l'antica norma del codice penale risulta costituzionalmente illegittima alla luce del canone della ragionevolezza. Il ricorso alla norma penale, a fronte di situazioni per nulla riprovevoli, ma anzi a loro volta oggetto di intervento e di cura, non risulta infatti in alcun modo giustificato.

La sentenza è significativa, laddove registra una, ancora presente ("purtroppo") tendenza ad avvicinarsi alle situazioni di povertà come situazioni da rimuovere anziché da curare; ma nello stesso tempo, il mutamento che è in atto nella coscienza sociale, viene correttamente inquadrato nel nuovo contesto costituzionale, che ne sorregge l'ispirazione e lo porta a tradursi in ulteriori testi legislativi.

La Costituzione Europea (Trattato firmato a Roma il 29.10.2004) fa esplicito riferimento alla lotta "contro l'esclusione sociale e la povertà" (art. II - 94) come fine dell'Unione, nell'ambito delle politiche di sicurezza e assistenza sociale, "volte a garantire una esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto dell'Unione e dalle legislazioni e prassi nazionali". La norma è assai significativa tenendo conto che Costituzioni nazionali di grandi Paesi, a parte gli espliciti riferimenti della nostra Costituzione (in questo più avanzata) non riconoscono espressamente come fine prioritario dell'azione di governo (e già, come politica pubblica) la lotta alla povertà. Essa acquista più pregnante valore se osservata alla luce delle conclusioni della Conferenza intergovernativa di Lisbona (marzo 2000), laddove viene denunciato come "inaccettabile", il numero "delle persone che vivono al di sotto della linea di povertà e che si trovano in situazioni di esclusione sociale all'interno dell'Unione". Ciò che rende necessario "prendere provvedimenti che abbiano un impatto decisivo nella direzione di un vero e proprio sradicamento della povertà attraverso la fissazione di specifici obiettivi".

Insomma, la lotta alla povertà emerge per la prima volta nel suo aspetto prioritario, tra le politiche pubbliche dell'Unione (area, com'è noto, tra le più ricche del mondo).

## **2. Sguardo storico e profili costituzionali.**

**2. 1.** Storicamente, il problema della povertà come oggetto di amministrazione pubblica, emerge nell'ordinamento sotto due distinti profili: come problema di ordine pubblico, e perciò oggetto della normazione di pubblica sicurezza e della normazione penale; come problema di assistenza, cioè oggetto di cura da parte dei pubblici poteri e di istituzioni private, sorvegliate e indirizzate dai pubblici poteri. I due aspetti del problema (e quindi le relative normazioni) si condizionano a vicenda, e sono complementari; ché il povero come uomo in stato di bisogno, deve essere aiutato (e questa è politica sociale) ma in quanto inserito (anche forzatamente) nel sistema pubblico dell'assistenza, cessa di essere un pericolo sociale, “un problema”, (diciamo così) per l'ordine e la sicurezza pubblica. In tal modo, la politica dell'assistenza diviene strumento di prevenzione a fronte di un problema di ordine e sicurezza pubblica.

L'art. 154, T.u.p.s., classifica tra le “persone pericolose per la società” i mendicanti, facendo divieto di mendicare in luogo pubblico o aperto al pubblico; mentre le persone riconosciute come inabili al lavoro e prive di mezzi di sussistenza, nonché di parenti tenuti per legge al loro mantenimento, sulla base di un procedimento disciplinato dalla stessa legge, vengono ricoverati in un istituto di assistenza e beneficenza (v. anche art. 279 ss., reg. appr. r.d. n. 635/1940). A seguito del trasferimento delle funzioni alle regioni, l'art. 1, 1° co., lett. *d*), d.P.R. n. 9/72, ha attribuito questa materia alle regioni, mantenendo tuttavia fermo l'antico istituto del ricovero obbligatorio.

Questa “pericolosità” delle persone povere, concetto che è ancora presente nella nostra legislazione, come un residuo storico, era il riflesso del desiderio delle classi abbienti, come bene è stato detto, di essere private della vista del miserevole spettacolo delle turbe di indigenti (BALOCCHI), così presenti nell'iconografia medievale, ma ancora in epoche a noi molto vicine. Si tratta di una legislazione tendente alla emarginazione definitiva (lontani dalla vista) delle persone povere, piuttosto che al loro reinserimento.

Della norma del codice penale, da inquadrare in questa medesima impostazione metodologica, si è detto a proposito della sentenza della Corte Costituzionale che l'ha dichiarata parzialmente incostituzionale. Si ricordi che anticamente il mendicare era lecito ma lo Stato moderno, direttamente o indirettamente, delle istituzioni di beneficenza (e perciò inaugurato il sistema della cd. beneficenza legale) ritenne che il povero in stato di bisogno a queste istituzioni dovesse necessariamente rivolgersi, anziché alla carità pubblica e diffusa (ciò che, appunto, divenne reato). In ciò, si manifesta la complementarità tra le due legislazioni; il povero alla vista della società non deve esistere, quelli che ci sono devono essere ricoverati!

Storicamente, l'assistenza ai poveri, e in genere alle persone in stato di bisogno, era compito che istituzioni private (laiche o religiose) assumevano a scopo di carità. La fitta rete di queste istituzioni, con l'avvento dello Stato unitario, divenne oggetto di una normazione e di un'amministrazione intesa a sorvegliarne l'andamento e i conti (ascrivibile al modello dell'amministrazione e della sorveglianza delle fondazioni private in genere). La legge 3.8.1862, n. 753, sull'amministrazione delle opere pie, introdusse la prima normazione dello Stato unitario nella materia (precedentemente, il d. 20.11.1859, n. 3379). Opere pie sono gli istituti di carità e beneficenza, nonché altri enti morali, aventi per fine "di soccorrere alle classi meno agiate, tanto in stato di sanità che di malattia, di prestare loro assistenza, educarle, istruirle e avviarle a qualche professione, arte o mestiere" (art. 1). La legge stabilisce regole di amministrazione, di contabilità, e un sistema di controlli, costituisce in ogni comune una Congregazione di carità, ente di natura pubblica, deputato all'amministrazione di tutti i beni destinati genericamente a prò dei poveri.

Con la legge Crispi del 17.7.1890, n. 6972, sulle istituzioni pubbliche di beneficenza, nuova forma delle vecchie opere pie, non solo diviene molto più intensa e pregnante l'ingerenza statale nella vita di queste istituzioni, ma vengono chiaramente fissati i loro scopi come scopi di interesse pubblico; e le istituzioni stesse vengono via via trasformate in istituzioni pubbliche. Il loro scopo principale è quello "di prestare assistenza ai poveri, tanto in istato di sanità quanto di malattia". Alle Congregazioni di carità viene affidata l'amministrazione delle istituzioni di beneficenza ove non vi provvedano i loro organi e ad altre funzioni sussidiarie. D'altra parte la Congregazione assume la cura degli interessi dei poveri del comune e la loro rappresentanza legale, in

ogni sede amministrativa o giudiziaria; promuove provvedimenti amministrativi e giudiziari di assistenza e di tutela degli orfani e minorenni abbandonati, dei ciechi e sordomuti poveri, assumendone provvisoriamente la cura nei casi di urgenza (art. 8).

La legge istituisce il domicilio di soccorso che si traduce nel diritto del povero all'assistenza da parte del comune di residenza o di nascita.

Con questa legge, l'assistenza ai poveri diventa scopo di interesse pubblico cui si fa fronte nell'ambito di un sistema di istituzioni di carattere pubblico (anche se in gran parte di origine privata) delle quali viene assicurato il perseguimento dei fini, assunti come fini di interesse pubblico, nei confronti delle quali vengono configurate in capo ai soggetti destinatari delle prestazioni (i poveri), situazioni giuridicamente protette, azionabili in sede giurisdizionale.

Si afferma il concetto della pubblica beneficenza, come l'insieme delle prestazioni di soccorso rese dagli enti pubblici agli indigenti (ROMANO), con il fine "di lenire la miseria e l'indigenza rendendo meno penosa la condizione del povero e procurando di attenuare i dannosi effetti che dal pauperismo possono derivare all'intero corpo sociale" (il doppio profilo che presenta la politica di lotta alla povertà). La povertà diviene "il nemico che tanto l'individuo quanto lo Stato debbono combattere" (EUSEBIO).

E si afferma il diritto all'assistenza per coloro che ne hanno titolo ai sensi di legge, che può essere fatto valere anche dalle istituzioni che hanno la rappresentanza legale delle persone in stato di bisogno.

Il sistema inaugurato dalle leggi Crispi, sistema a rete articolato in tutto il territorio nazionale attraverso le istituzioni pubbliche di beneficenza (poi divenute Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza - IPAB: r.d. 30.12.1923n. 2841), a loro volta coordinate in ambito comunale dalle Congregazioni di carità (poi trasformate in enti comunali di assistenza: l. 3.6.1937, n. 847), si mantiene sostanzialmente intatto sino a tempi recentissimi, sino cioè all'instaurazione del sistema integrato di assistenza oggi in vigore.

Nel corso del secolo il sistema originario di beneficenza acquista via via il carattere di un sistema residuale inteso a far fronte alle situazioni di bisogno cui non provvedessero sistemi di assistenza specificamente per determinate categorie di persone.

Segnatamente, rilevano sul punto, le trasformazioni legislative in materia di tutela del lavoro, che hanno via via introdotto sistemi di tutela dei lavoratori sia sul versante assistenziale che su quello previdenziale (malattie, infortuni, inabilità, vecchiaia) retto secondo sistemi di tipo assicurativo. Prestazioni originariamente rese dalle istituzioni di beneficenza e dai loro stabilimenti (si pensi segnatamente agli stabilimenti di assistenza ospedaliera) per queste categorie, hanno provveduto istituti appositamente costituiti (enti mutualistici).

Al di là di queste significative innovazioni riguardanti categorie di persone caratterizzate dall'inserimento in determinati rapporti di lavoro, vi sono stati interventi diretti dello Stato, che ha provveduto, attraverso istituzioni nazionali, a compiti originariamente affidati al sistema delle istituzioni di beneficenza. Tra questi, si può segnalare per la sua importanza, l'Opera nazionale per la protezione della maternità e dell'infanzia (r.d. 24.12.1934, n. 2316). Nei compiti dell'opera, a sua volta articolata in una pluralità di istituzioni sparse nel territorio nazionale, vi era quello della protezione e dell'assistenza "delle gestanti e delle madri bisognose o abbandonate, di bambini lattanti e di vessi fino al quinto anno, appartenenti a famiglie che non possono prestar loro tutte le necessarie cure per un razionale allevamento, dei fanciulli di qualsiasi età appartenenti a famiglie bisognose e dei minorenni fisicamente o psichicamente anormali, oppure materialmente o moralmente abbandonati, traviati e delinquenti" (art. 4). Come si vede, si tratta di compiti di cura, sia pure specifica, di persone caratterizzate dal trovarsi in stato di bisogno, precedentemente confusi nel sistema della pubblica beneficenza.

Quest'ultimo, strutturato nei robusti schemi della legge Crispi, solo parzialmente intaccata dalla legislazione successiva, resta il sistema residuale di assistenza ai poveri, identificati come categoria di persone le quali, o perché non inserite in rapporti di lavoro (e perciò non potendo usufruire dei sistemi di protezione che in ordine a tali rapporti si sono venuti via via ad instaurare) né usufruenti di tutela specifiche in ragione di loro condizioni personali, si trovano privi di ogni forma di assistenza (sistema residuale perciò, di ultima istanza si potrebbe dire, con terminologia oggi in uso).

Si deve ancora ricordare che nel sistema della pubblica beneficenza, al Comune resta addossato l'intervento propriamente di ultima istanza. L'istituto chiave, lo si è ricordato, è il domicilio di soccorso che costituisce un rapporto di tipo obbligatorio tra il

Comune e i suoi cittadini poveri, che ne rende necessario l'intervento in via sussidiaria ove non vi possano provvedere le altre istituzioni pubbliche. Il T.u. comunale e provinciale del 1934 (rimasto in vigore, come è noto, per parecchi decenni dopo l'entrata in vigore della Costituzione) ascriveva alle spese obbligatorie di ciascun comune, quelle necessarie per il "servizio di assistenza medico chirurgica ed ostetrica a beneficio esclusivo dei poveri, in quanto non sia provveduto da particolari istituzioni"; nonché per la "somministrazione gratuita di medicinali ai poveri se, ed in quanto a tale somministrazione non si provveda da locali istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza"; e per il "rimborso delle spese di ospitalità degli ammalati poveri appartenenti al Comune per domicilio di soccorso" (art. 91)

**2.2.** Questa a grandi linee, la legislazione in vigore al momento della nascita del nuovo ordinamento costituzionale, per opera dell'Assemblea Costituente. Un ordinamento nel quale si era ormai delineato il sistema della previdenza delle categorie lavoratrici, dell'assistenza pubblica a fronte di determinate situazioni di bisogno, restando in vita come sistema di intervento residuale quello dell'antica beneficenza.

La Costituzione afferma invero (e questo è l'aspetto più significativo in punto di principio) il diritto del povero al mantenimento e all'assistenza sociale (art. 38). Il testo, come si è accennato, non menziona direttamente i poveri, ma i cittadini "inabili al lavoro e sprovvisti dei mezzi necessari per vivere". Formula nella quale la nozione della povertà è espressa come quella caratterizzata dall'essere sprovvisti dei mezzi necessari per vivere (concetto che corrisponde invero a quello corrente di povertà assoluta); ed è a sua volta correlata a quella di inabilità al lavoro. Sul punto, si inserisce (ed è una grande novità come affermazione di principio) la tutela costituzionale del diritto al lavoro (che esula dal contenuto di queste note), che apre un nuovo scenario della politica sociale. Laddove il cittadino risulti abile al lavoro, egli ha diritto al lavoro prima che all'assistenza (art. 4, artt. 35 ss.). L'inabilità al lavoro, viceversa, fa sorgere nel cittadino (non provvisto di mezzi necessari per vivere diversi da quelli provenienti dalla condizione di lavoratore) il diritto, appunto, come dice la norma, al mantenimento e all'assistenza sociale.

La norma fu approvata dall'Assemblea costituente non senza polemiche, da parte di chi contestava questo "stranissimo diritto, il diritto ad essere mantenuti dallo Stato!"; mantenimento che "non può che andare a carico delle famiglie, non già dello

Stato” (on. Mazzei, Assembl. Cost., 10.5.1947). E fu approvata sulla base dell’importante approvazione, risultata prevalente negli orientamenti dell’Assemblea, che l’obbligo del mantenimento facente capo allo Stato, trova il suo fondamento nella tutela “del diritto alla vita, del diritto fondamentale, di un bisogno insopprimibile”; e perciò, questo diritto al mantenimento (che costituisce un ulteriore e più intenso obbligo facente capo allo Stato, rispetto al più generico obbligo dell’assistenza) deve essere esplicitamente affermato: “quando si tratta di una specificazione che attiene ad un diritto così fondamentale, come il diritto alla vita, è bene evitare qualunque possibilità di interpretazioni eccessivamente restrittive” (on. Ghidini, pres. III Sottocomm., Assembl. Cost., 10.5.1947).

Lo stesso art. 38 distingue poi, com’è noto, da questo concetto di assistenza che riguarda il cittadino in quanto tale, il sistema degli istituti di carattere assicurativo che riguardano il lavoratore a fronte dei bisogni derivanti da cause di invalidità, vecchiaia, malattia, etc.; secondo il sistema legislativo della previdenza, già affermatosi nei decenni anteriori. Al complesso dei compiti di assistenza e previdenza provvedono, secondo la norma, “organi e istituti predisposti o integrati dallo Stato”, facendo emergere una applicazione (si direbbe *ante litteram*) del principio di sussidiarietà.

La beneficenza pubblica resta distinta dall’assistenza laddove viene attribuita dalla Costituzione alla competenza legislativa regionale (art. 117). Invero, questa distinzione non risulta per nulla chiara nel testo costituzionale; e appare piuttosto come il frutto di una volontà di ridurre la competenza regionale nei limiti dell’amministrazione delle istituzioni di beneficenza, secondo il sistema restato in vita dalla legislazione crispina. In sostanza, l’amministrazione del sistema delle istituzioni locali e degli enti comunali sussidiari.

Successivamente, il concetto di beneficenza pubblica ha subito una dilatazione per effetto delle leggi di trasferimento delle funzioni amministrative alle regioni, con l’intento evidente di trasferire almeno gradualmente alle regioni l’intera materia dell’assistenza sociale, da ricondurre perciò, dato il sistema costituzionale vigente, entro la nozione di beneficenza pubblica. Sul punto, particolarmente significativo il d.l.vo n. 616/77 (art. 22), che dà alla nozione di beneficenza pubblica la massima dilatazione possibile sino a farla senz’altro coincidere con quella dell’assistenza pubblica. Precedentemente la Corte costituzionale, come è noto, (n. 139/72, n. 126/76) aveva

distinto la nozione di beneficenza da quella di assistenza (nozione questa nella quale risulta preminente “la tipizzazione legislativa di determinate categorie assistibili”, perciò stesso aventi diritto alla prestazioni poste a carico dello Stato).

La distinzione, che sembra viceversa essere presente nel testo costituzionale, tra le attività di assistenza sociale come attività doverose facenti capo allo Stato e rivolte alla generalità dei cittadini in condizioni di bisogno, e quelle riconducibili alla nozione di beneficenza pubblica come insieme di attività fornite da istituzioni dotate nella loro attività di erogazione da discrezionalità a seconda delle situazioni di bisogno, in larga misura giustificate dall’origine privata delle istituzioni erogatrici (v. Corte cost., n. 139/72), scompare nella nuova nozione legislativa di beneficenza pubblica, per ragioni tuttavia, come si ripete, del tutto contingenti; giustificate cioè dalla esigenza di trasferire alle regioni via via l’intero settore dell’assistenza sociale.

Tutta questa problematica, che trova ancora riscontro nell’ultimo d.l.vo di trasferimento delle funzioni alle regioni e agli enti locali (n. 112/98), è definitivamente superata dal nuovo testo costituzionale entrato in vigore con la l. cost. n. 3/2001, che ha soppresso la nozione di beneficenza pubblica, e in virtù della nota impostazione del riparto di competenze legislative e amministrative, ai sensi degli artt. 117 e 118, ha senz’altro attribuito la materia dell’assistenza sociale alla competenza legislativa residuale o esclusiva delle regioni (art.117, 4°co), mentre l’amministrazione del settore, per regola e salvi profili di sussidiarietà, ai comuni.

**2.3.** Nell’esperienza dell’ordinamento costituzionale, una importantissima svolta nel settore che ci interessa, avviene per quanto concerne l’assistenza sanitaria. Sul punto, si deve ricordare che all’origine anche l’assistenza sanitaria, e ospedaliera (consistente cioè nel ricovero dei malati nelle case di cura), era compresa nel sistema della pubblica beneficenza. E gli ospedali e le case di ricovero di carattere pubblico, destinate all’accoglienza dei malati privi di mezzi, erano gestite prevalentemente dalle istituzioni di beneficenza (salve le importanti istituzioni ospedaliere via via create dagli enti mutualistici e destinate alle categorie assistite).

Nell’ordinamento costituzionale, quale come s’è visto, l’assistenza sanitaria è contemplata in una norma a sé, nella quale, tuttavia, sono previste cure gratuite solo per gli indigenti (art. 32). Ed essa si stacca del tutto dal sistema dell’assistenza sociale al

momento in cui viene istituito il Servizio sanitario nazionale: come sistema di prestazioni erogato da istituzioni pubbliche (e il cui costo grava sulla finanza generale) in favore di tutti i cittadini (nonché delle persone provvisoriamente residenti sul territorio nazionale) e a titolo gratuito per tutti, almeno in via di principio e salve limitate eccezioni.

L'introduzione di questo sistema (cuore del c.d. Stato sociale modernamente inteso) svincola le prestazioni sanitarie, pubbliche e gratuite, che costituivano peraltro le principali prestazioni, almeno in termini quantitativi, tra quelle erogate dal sistema delle IPAB in favore delle persone in stato di bisogno, da ogni riferimento allo stato di bisogno degli assistiti. Esse, infatti, sono destinate "al mantenimento e al recupero della salute fisica e psichica di tutta la popolazione senza distinzione di condizioni individuali o sociali e secondo modalità che assicurino l'eguaglianza dei cittadini nei confronti del servizio" (art. 1, l. n. 833/78). Precedentemente, già la c.d. legge ospedaliera aveva affermato il principio che l'assistenza ospedaliera pubblica è svolta "a favore di tutti i cittadini italiani e stranieri esclusivamente dagli enti ospedalieri" (art. 1, l. n. 132/68).

Questi principi riformatori che vengono attuati attraverso un articolato sistema di presidi sanitari e ospedalieri distribuiti su tutto il territorio nazionale (in modo tale da coprirne in tutte le sue parti la domanda di assistenza) e adesso principalmente organizzati nelle c.d. Aziende USL (strutture organizzative regionali) superano il precetto costituzionale (che appare ispirato piuttosto al sistema precedente ancora in vigore all'epoca della Costituente), secondo il quale la Repubblica, come s'è visto, assicura cure gratuite "agli indigenti". Il servizio sanitario nazionale assicura cure gratuite a tutti, e non più agli indigenti; in tal modo applicando in un settore delicatissimo della vita sociale, il fondamentale precetto dell'uguaglianza tra cittadini, a prescindere, tra l'altro, dalle "condizioni personali e sociali".

La considerazione della condizione personale di bisogno, o comunque di scarsità di mezzi economici, torna fuori nel settore dell'assistenza sanitaria a seguito dell'imposizione dei c.d. *tickets* per l'acquisto di alcuni farmaci e per ottenere determinate prestazioni, dal cui pagamento sono appunto esentate persone e nuclei familiari che presentano situazioni economiche inferiori a determinati limiti stabiliti dalla legge (d.l.vo n. 124/98). E la giurisprudenza individua la figura del paziente indigente nell'ambito del servizio sanitario nazionale, come portatore di un diritto

soggettivo (alla prestazione gratuita da parte della AUSL) tutelato in via immediata e diretta dinnanzi all'autorità giudiziaria (v., ad. es., Pretura Enna, 6.10.1995; Pretura Roma 3.2.1998 e Pretura Lecce – Maglie 4.2.1998, a proposito della cd. cura Di Bella); dove l'indigenza viene valutata rispetto al tipo di prestazione di cui si chiede il pagamento (nella specie si trattava della somministrazione di un farmaco indispensabile per il paziente e troppo costoso, date "le sue condizioni economiche").

Sul versante dell'assistenza sociale (come insieme di servizi e degli interventi intesi a far fronte alle situazioni "di disabilità, di bisogno, di disagio individuale e familiare, derivanti da inadeguatezza del reddito, difficoltà sociali e condizioni di non autonomia": così l'art. 1, l. n. 328/2000), il sistema integrato disciplinato nei suoi principi dalla legge quadro (e nel dettaglio dell'organizzazione e delle prestazioni dalle leggi regionali e gestito prevalentemente a livello locale: art. 128, d.l.vo n. 112/98) la condizione di bisogno e di disagio dei singoli individui e delle famiglie riemerge come presupposto (uno dei presupposti) per usufruire delle prestazioni, erogate dalle istituzioni pubbliche e da quelle private integrate nel sistema.

### **3. Le politiche di assistenza sociale e la lotta alla povertà**

**3.1** Il sistema integrato di assistenza prende il luogo del vecchio sistema crispino dell'assistenza e beneficenza pubblica (le cui istituzioni residue in vita vengono a loro volta integrate nel sistema: art. 10, l. n. 328/2000, d.l.vo n. 207/01).

In tale sistema, prioritario accesso ai servizi e alle prestazioni erogate, è dato ai "soggetti in condizioni di povertà, o con limitato reddito, o con incapacità totale o parziale di provvedere alle proprie esigenze per inabilità di ordine fisico o psichico, con difficoltà dell'inserimento nella vita sociale attiva e nel mercato del lavoro" (art. 2, 3° co.).

Per interventi e servizi sociali si intendono "tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti e 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" (art. 128, d.lgs 31 marzo 1998 n. 112). Il sistema di

cui alla legge n. 328/2000 si realizza attraverso prestazioni coordinate nei diversi settori della vita sociale, integrando servizi alla persona e al nucleo familiare con eventuali misure economiche.

Alla gestione e alla offerta dei servizi provvedono soggetti pubblici, organismi non lucrativi di utilità sociale, organizzazioni di volontariato, fondazioni e altri soggetti privati. Scopo del sistema integrato è, infatti, “anche la promozione della solidarietà sociale, con la valorizzazione delle iniziative delle persone, dei nuclei familiari, dalle forme di auto-aiuto e di reciprocità e della solidarietà organizzata”.

I livelli essenziali delle prestazioni sociali erogabili sotto forma di beni e servizi, riguardano, tra l'altro, le “misure di contrasto della povertà e di sostegno al reddito e servizi di accompagnamento, con particolare riferimento alle persone senza fissa dimora” mentre le altre misure sono specificamente deputate alla cura di situazioni di disagio derivanti da condizioni personali e sociali, quali la disabilità, l'abbandono minorile, etc ( art. 22).

Nella stessa legge è istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, la Commissione di indagine sulla esclusione sociale, con il compito di effettuare, anche in coordinamento con l'Unione Europea, ricerche e rilevazioni per indagini sulla povertà e sull'emarginazione, predisponendone annualmente una relazione per il Governo (art. 27).

In attuazione delle disposizioni contenute nella legge sono state emanate delle normative regionali per la predisposizione del sistema integrato di servizi (v. ad esempio, L. R. Emilia Romagna n. 2 del 12 marzo del 2003, L. R. Piemonte n. 1 del 8 gennaio 2004; L. R. Calabria n. 23 del 26.11.2003).

Per l'attuazione delle politiche sociali è previsto il Fondo nazionale delle politiche sociali la cui disciplina fondamentale è contenuta nella stessa legge quadro all'art. 20.

Il Fondo è stato introdotto dalla legge finanziaria per il 1998 (art. 59, 44 co., l. n. 449/97) attraverso l'accorpamento di una serie di fondi di settore e l'attribuzione al Ministro per la solidarietà sociale del potere di ripartire, annualmente, con proprio decreto le risorse finanziarie confluite nel Fondo. Tra le finalità del Fondo sono state specificamente individuate le voci per la promozione di interventi per la realizzazione di standard essenziali ed uniformi di prestazioni sociali su tutto il territorio dello Stato per

i diritti dell'infanzia, la condizione degli anziani, il sostegno alle famiglie, l'inserimento e l'integrazione dei cittadini; per il sostegno a progetti sperimentali attivati dalle regioni e dagli enti locali; per la promozione di azioni concertate per la realizzazione di interventi finanziati dal Fondo Europeo; e specificatamente, per la sperimentazione di misure di contrasto delle povertà (lett. d). Tali finalità sono state successivamente modificate dalla legge finanziaria per il 2004 (art. 3, 116 co., L. n. 350/03) e attualmente consistono in quella delle politiche per la famiglia, dell'abbattimento delle barriere architettoniche, dei servizi per l'integrazione scolastica dei portati di handicap, e dei servizi per la prima infanzia e scuole dell'infanzia. E' venuta a cadere, cioè, proprio la voce concernente le misure di contrasto alla povertà.

Vi è da dire che con la l. finanziaria per il 2003 (l. n. 289/2002) all'art. 46 si era disposto, in via di principio, che gli stanziamenti affluissero al Fondo senza vincolo di destinazione e che il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia, con proprio decreto, stabilisse la ripartizione delle risorse del fondo per le finalità legislativamente previste a carico del Fondo stesso. Tuttavia, già nel comma 2° dello stesso articolo si stabiliva la destinazione del 10% delle risorse a sostegno delle politiche in favore delle famiglie di nuova costituzione, per l'acquisto della prima casa di abitazione e per il sostegno alla natalità, norma questa sulla quale è intervenuta, recentemente, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 423/2004, dichiarandola in contrasto con l'art 119 Cost. proprio per la previsione di forme di destinazione vincolata delle risorse economiche per le Regioni.

Nella stessa sentenza, la Corte ha dichiarato incostituzionale la normativa relativa al Fondo nazionale per la disposizione contenuta nell'art. 3 comma 101 della l. n. 350/2003 nella parte in cui prevede che “ lo stato concorre al finanziamento delle Regioni che istituiscono il reddito di ultima istanza quale strumento di accompagnamento economico ai programmi di reinserimento sociali, destinato ai nuclei familiari a rischio di esclusione sociale ed i cui componenti non siano beneficiari di ammortizzatori sociali destinati a soggetti privi di lavoro”.

Il sistema integrato degli interventi dei servizi sociali si attua attraverso il piano nazionale, piani regionali e piani di zona (art. 18, 19 l. n. 328/00). Nei piani tra l'altro devono essere indicate le priorità di intervento con particolare riferimento alla

realizzazione dei percorsi attivi “nei confronti delle persone in condizioni di povertà o di difficoltà psico – fisica”.

La lotta alla povertà costituisce perciò sicuramente uno degli obiettivi della politica complessivamente intesa alla assistenza sociale che trova nella legge quadro la disciplina generale del complesso degli interventi di assistenza (e tra di essi, quelli di lotta alla povertà, affidati ai soggetti integrati nel sistema).

**3.2** Il sistema integrato prevede tra gli interventi di assistenza nell’ambito delle misure di contrasto alla povertà, l’istituto del reddito minimo di inserimento (R.M.I.), già disciplinato in via sperimentale dal d.l.vo. n. 237/1998, in attuazione della delega di cui all’art. 59, 47° e 48° comma della l. n. 449/1997.

L’istituto viene cioè inglobato, dopo il periodo della sperimentazione, tra quelli di politica sociale specificamente rivolti alla lotta alla povertà.

Esso è caratterizzato da interventi di carattere economico di sostegno al reddito di persone e famiglie e da interventi rivolti al reinserimento sociale degli emarginati, attraverso programmi personalizzati.

Il carico finanziario di tale misura è posto per il 90% a carico del Fondo sociale e per il 10% a carico dei Comuni che avviano l’iniziativa.

L’accesso al reddito minimo di inserimento è consentito a soggetti privi di reddito o con un reddito “non superiore alla soglia di povertà stabilita in L. 500.000 mensili per una persona che vive sola” (art. 6, D.l. vo n. 237/1998) privi di patrimonio mobiliare e immobiliare (con la sola esclusione della proprietà della casa di abitazione); per i nuclei familiari occorre riferirsi ai parametri stabiliti in una scala di equivalenza allegata alla legge.

Beneficiari di tale misura possono essere non solo i cittadini italiani residenti da almeno 12 mesi nel Comune che attua la misura stessa, ma anche i cittadini di Stati non appartenenti all’Unione Europea e gli apolidi ivi residenti da almeno tre anni.

Accanto alla misura di trasferimento monetario sono espressamente previsti, come si è detto, interventi e programmi personalizzati di integrazione sociale con lo scopo di “favorire il superamento dell’emarginazione dei singoli e delle famiglie attraverso la promozione delle capacità individuali” (art. 9, d.l.vo cit.) orientati al recupero e allo sviluppo delle capacità dei singoli e alla ricostruzione delle reti sociali.

Questi interventi si concretizzano nel reinserimento nell'ambito lavorativo, anche attraverso la frequenza a corsi di formazione professionale, per i soggetti in età da lavoro non occupati, mentre per i minori essi mirano, principalmente, all'assolvimento dell'obbligo scolastico e successivamente alla formazione professionale.

La sperimentazione della misura ha dato risultati non omogenei, ma in alcune zone del Paese sicuramente significativi. Il Comune di Napoli ha sperimentato, sin dal 1999, con notevole successo l'attuazione di questa misura di contrasto alla povertà, ed è riuscito a fare fronte alla presentazione di un consistente numero di domande di accesso alla misura (ca.17.700) facendo beneficiare della misura più di 4000 famiglie, per un totale di circa 20.000 persone, di cui il 50% costituito da minori di quattordici anni.

Successivamente, con la legge finanziaria per il 2004 (L. n. 350/03 art. 3 co.101) nonostante gli aspetti positivi della sperimentazione, soprattutto in alcune aree a rischio, la misura è stata sostituita dalla previsione del "reddito di ultima istanza", a carico dei bilanci regionali, salvo una partecipazione del Fondo nazionale per le politiche sociali. La misura è sinteticamente definita come "strumento di accompagnamento economico ai programmi di reinserimento sociale, destinato ai nuclei familiari a rischio di esclusione sociale ed i cui componenti non siano beneficiari di ammortizzatori sociali destinati ai privi di lavoro". Alle Regioni resta affidata la disciplina di dettaglio della misura, una volta cessato di aver vigore il d.l.vo n. 237/98 di cui si è detto ( la norma, per i suoi effetti finanziari, è stata successivamente dichiarata incostituzionale dalla cit. sentenza Corte cost. n. 423/2004.)

Perciò questa misura cd. universalistica di contrasto alla povertà, che appare l'unico vero strumento di lotta alle situazioni di povertà ed emarginazione sociale a prescindere dagli "steccati categoriali", perde il connotato della generalità, della universalità, e della necessità, fuoriuscendo dalle misure attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni. Sul punto non si può che registrare una fortissima carenza del nostro sistema positivo anche tenendo conto delle esperienze dei principali Paesi europei che prevedono tutti (esclusa la Grecia) una misura universalistica di questo tipo (v. Rapporto CENSIS 2004).

Sul versante delle Regioni si registrano tuttavia, delle positive iniziative.

Con legge della Regione Lazio, n. 11 del 13 9. 2004, è stata prevista l'istituzione del reddito di ultima istanza, quale strumento di accompagnamento economico ai

programmi di reinserimento sociale, destinato a nuclei familiari a rischio di esclusione sociale formati da componenti non beneficiari di ammortizzatori sociali destinati a soggetti privi di lavoro (art. 5).

In tale quadro, va considerato l'istituzione, avvenuta in via sperimentale in Campania, con l. r. urgente, n.2 del 19.2.2004, del cd. reddito di cittadinanza quale "prestazione concernente un diritto sociale fondamentale", assicurato come misura di contrasto alla povertà e all'esclusione e come strumento teso a favorire condizioni efficaci di inserimento lavorativo e sociale (art. 2). Esso consiste in una erogazione monetaria (di 350,00 euro per 12 mensilità) per i residenti comunitari ed extracomunitari (si considerano residenti anche i senza fissa dimora domiciliati in uno dei comuni della Regione da 60 mesi o in mancanza di domiciliazione nati in uno dei Comuni della Regione, ex art.2 reg. attuativo) che si trovino in determinate condizioni economiche indicate all'art. 3 della legge (reddito inferiore a Euro 5.000), e consiste anche nell'adozione di idonee misure (art.6 comma 2) quali "a) sostegno alla scolarità nella fascia d'obbligo, in particolare per l'acquisto dei libri di testo; b) sostegno alla scolarità e alla formazione degli adolescenti, in particolare per acquisto di libri di testo; c) accesso gratuito ai servizi sociali e socio-sanitari; d) misure tese a promuovere l'emersione del lavoro irregolare o l'avvio dell'auto impiego attraverso percorsi che permettono l'utilizzo di risorse regionali; e) misure tese a promuovere l'accesso ai dispositivi della politica del lavoro regionale; f) agevolazioni per l'uso dei trasporti pubblici regionali; g) sostegno alle spese di affitto; h) inserimento nelle attività culturali".

**3.3** La considerazione di stati di particolare bisogno delle persone e delle famiglie, anche a prescindere da situazioni di vera e propria povertà ed esclusione sociale, vengono prese in considerazione dall'ordinamento, al di là del sistema integrato dell'assistenza sociale, da una serie di strumenti ascritti a diverse tipologie e impostati come interventi di carattere economico e/o di ausilio economico a favore di determinate categorie.

Anzitutto, dobbiamo ricordare che di recente è stato introdotto un meccanismo di misurazione, ovviamente solo numerico e meramente economico, delle posizioni reddituali delle persone e delle famiglie. Misuratore cioè di mezzi economici di cui essi

presumibilmente possono disporre: il cd. ISEE, indicatore della situazione economica equivalente, istituito con d.l.vo n. 109/1998, attuativo della delega contenuta nella l. n. 449/1997 (art. 59 commi 51° e 52°) per la definizione di criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni o servizi sociali o assistenziali agevolati, collegati nella misura o nel costo a determinate situazioni economiche. Per il calcolo dell' ISEE occorre fare riferimento alla somma dei redditi percepiti secondo i criteri indicati nell' art. 2 del d.lgs cit. e della tabella allegata. Naturalmente la valutazione della situazione economica del richiedente è determinata con riferimento all'intero nucleo familiare: sono indicati, infatti, in una tabella allegata alla legge, dei parametri contenuti in una scala di equivalenza in base al numero dei componenti del nucleo familiare alla quale occorre riferirsi per la sua determinazione.

Tutti gli strumenti di intervento presuppongono sia pure in maniera differenziata, in capo ai beneficiari, una situazione di scarsità di mezzi finanziari disponibili e per alcuni di essi di povertà.

Alcuni strumenti sono intesi semplicemente a favorire i ceti meno abbienti nei loro obblighi e diritti nei confronti dei pubblici poteri, particolarmente nella fruizione dei servizi pubblici. Invero non si tratta di strumenti di lotta alla povertà, anche se fortemente connessi ad essi, che presuppongono strumenti collaterali e si direbbe preliminari intesi all'aiuto di situazioni di bisogno economico che non sono di povertà, ma che tuttavia vi possono cadere se non sostenuti in alcune esigenze.

E' il caso dell' accesso al Servizio sanitario nazionale senza ticket (art. 4 del d.l.vo n. 124/1998 che prevede l'esenzione totale dal sistema di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie per gli assistiti che si trovino in una particolare condizione in relazione alla loro situazione economica); dell'assistenza gratuita per i disabili, dell'accesso gratuito ai servizi scolastici e universitari ivi compreso l'acquisto dei libri di testo (v. DPCM n. 320/1999 per la fornitura gratuita o semigratuita dei libri di testo per gli alunni che adempiono l'obbligo scolastico e che appartengono a nuclei familiari con determinate situazioni reddituali), dell'accesso agevolato o gratuito ad alcuni servizi pubblici essenziali, telecomunicazioni, trasporto (v. le delibere dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni nn. 85/98, 314/00 e 330/01 che dispongono per determinate categorie di clientela, che versano in particolari condizioni di disagio economico e sociale, interventi di agevolazione per la fruizione del servizio di telefonia

vocale, prevedendo la riduzione del 50% del canone mensile di abbonamento ad esempio per i nuclei familiari con un percettore di pensione di invalidità civile, o pensione sociale, o con il capofamiglia in situazione di disoccupazione che dichiarino un ISEE pari a 6.713,93 euro).

Altri strumenti che si possono inquadrare tra quelli di lotta alla povertà, perché per essere operativi, presuppongono non solo situazioni di bisogno e basso reddito, ma situazioni, sia pure guardate sotto il profilo economico, ascrivibili a quelle di povertà. Si tratta anche in questo caso tuttavia di strumenti previsti per determinate categorie di persone (anziani, orfani, ragazzi).

Per gli anziani sono previsti, nel nostro ordinamento, gli istituti della pensione sociale e dell'assegno sociale.

La pensione è stata istituita dall'art. 26 l. n. 153/1969 per i cittadini italiani, residenti nel territorio nazionale che abbiano compiuto l'età di 65 anni, con redditi propri (esclusi gli assegni familiari e il reddito della casa di abitazione) assoggettabili all'IRPEF per un ammontare non superiore a Lire 336.050, o se coniugati, con un reddito cumulato non superiore a Lire 1.320.000. Essa è posta a carico del Fondo sociale. Con l'art. 38 della l. n. 448/2001 (finanziaria per il 2002) è stato disposto l'incremento delle pensioni in favore di soggetti disagiati, di età pari o superiore a 70 anni e fino a garantire un reddito proprio pari a 516, 46 Euro mensili (13 mensilità).

Con l'art. 3, 6°co., della l. n. 335/1995, invece, è stato istituito, dal 1.1.1996 l'assegno sociale per i cittadini italiani, residenti in Italia, ultra sessantacinquenni, in riferimento sempre a determinate condizioni reddituali indicate nella legge stessa. L'assegno è erogato con carattere di provvisorietà sulla base della dichiarazione del richiedente.

#### **4. Riparto di competenze tra livelli di governo nella politica della lotta alla povertà e la questione della sussidiarietà.**

La lotta alla povertà come politica pubblica, è dunque da ritenere compresa sul versante costituzionale, almeno nei suoi termini generali, nelle politiche di assistenza sociale di cui all'art. 38. Si è detto sopra che il cittadino descritto al 1° co. di detta norma, quello cioè inabile al lavoro e sprovvisto di mezzi necessari per vivere,

corrisponde al concetto di povero e più precisamente a quello di indigente nella nozione tradizionale, la quale peraltro torna in Costituzione, come s'è visto, nell'art. 32, a proposito delle cure gratuite che la Repubblica è tenuta a garantire.

Secondo l'art. 38, come abbiamo visto, questo particolare tipo di cittadino ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale; diritto cui corrisponde un obbligo da parte dei pubblici poteri (è da intendere, da parte di tutti gli enti costitutivi della Repubblica: art. 114), a provvedervi.

L'assistenza sociale, a seguito delle modifiche costituzionali di cui s'è detto, è ormai senz'altro divenuta materia di competenza residuale o esclusiva delle regioni (art. 117, 4° co.). La soppressione della menzione della beneficenza pubblica tra le materie regionali ha attratto tutta l'assistenza in ambito regionale (sul punto, v. da ult., Corte cost. cit., n. 423/04). Mentre, dal punto di vista amministrativo, secondo l'impostazione del nuovo testo costituzionale che distingue nettamente i criteri per il riparto della legislazione da quelli per il riparto dell'amministrazione (art. 118), le funzioni e i compiti in materia di assistenza sociale sono da ritenere per regola collocati a livello comunale. Questa materia peraltro, come s'è visto, è stata sempre tradizionalmente gestita a livello comunale, data la sua attinenza diretta alla sfera delle persone e delle famiglie; e solo in via di sussidiarietà i superiori livelli di governo, dalla provincia, alla regione, allo Stato, intervengono per l'esercizio di determinate attività di gestione (v. artt. 129 ss., d.l.vo n.112/98).

Ovviamente, la dislocazione in via di principio di tutte le funzioni concernenti l'assistenza e perciò anche quelle intese alla lotta alla povertà, a livello comunale, rende necessaria l'individuazione di ambiti territoriali ottimali per la gestione di questi servizi, ciò che comporta l'aggregazione organizzativa dei comuni più piccoli in forme associative per l'esercizio dei servizi; e comporta il decentramento nell'ambito dei comuni più grandi della gestione di questi servizi alle articolazioni subcomunali, in genere corrispondenti alle circoscrizioni. E' da ritenere che nella materia in oggetto, le innovazioni del nuovo testo costituzionale portino conseguenze meno rilevanti che in altre materie, dato il carattere tradizionalmente comunale che essa ha avuto e che mantiene nella legislazione vigente dell'ultimo periodo.

La competenza regionale perciò si estende con pienezza di contenuti alla normazione della materia, ma è tenuta a rispettare la dislocazione amministrativa dei

servizi a livello comunale. Non può perciò innovare sul punto, istituendo ad esempio, strutture di servizio a carattere regionale diverse da quelle comunali, se non a fronte di esigenze particolari di dimensione ultra comunale e in caso di stretta necessità.

Resta ferma tuttavia la piena competenza legislativa della regione nella materia, riaffermata da ultimo nella citata sentenza della Corte cost. n. 423/04; competenza che si estende, come s'è visto, anche ai profili finanziari vietando allo Stato l'apposizione di vincoli di destinazione ai fondi trasferiti alle regioni per le politiche sociali.

Lo Stato, tuttavia, pur non avendo competenza legislativa diretta nella materia, né sul versante della legislazione esclusiva, né su quello della legislazione concorrente (e perciò neanche in ordine alla determinazione dei principi fondamentali della materia stessa), è chiamato tuttavia a svolgere un ruolo importantissimo sul versante legislativo.

Allo Stato spetta infatti, in via generale, ma diremmo segnatamente nella materia in oggetto, di stabilire “i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio” (art. 117, 2° co., lett. *m*)); nonché di adottare le misure di “perequazione delle risorse finanziarie”, con riferimento alle diverse realtà territoriali del Paese (art. 117, 2° co., lett. *e*); ma v. anche, art. 119, 3° co. e 5° co.). E a fronte della lotta alla povertà che, come abbiamo visto, è intesa a garantire il primo e il fondamentale tra tutti i diritti, e cioè il diritto alla vita, non vi è alcun dubbio che lo Stato abbia il potere ma anche l'obbligo di determinare in maniera cogente quali debbano essere le prestazioni che nelle diverse realtà nelle quali si articola il territorio nazionale, debbono essere realizzate dai diversi enti di governo, ai fini della lotta alla povertà. Insomma, questa materia è, prima di tutte le altre, quella nella quale i livelli essenziali delle prestazioni debbono essere determinati precisamente e poi assicurati uniformemente su tutto il territorio nazionale. Ciò dà luogo, nella sostanza, al ritorno di una parte consistente delle competenze legislative nella materia in ambito statale.

Si badi: non a tutta la materia dell'assistenza sociale o dei servizi sociali, si fa riferimento, ovviamente; ma a quella parte, sicuramente, che contiene gli strumenti della lotta alla povertà. Per questa parte, l'esigenza di assicurare il diritto alla vita, cui codesta politica è intesa, rende necessaria la determinazione uniforme dei livelli delle prestazioni.

Ciò dà luogo anche a rilevanti conseguenze sul versante finanziario: chè alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, specificamente intese a codesta politica, debbono accompagnarsi le necessarie misure finanziarie. Sul punto, si deve tener conto che la gran parte delle prestazioni concernenti questa politica, si svolgono, come s'è detto, a livello comunale, e perciò occorre garantire una uniformità nella disponibilità dei mezzi finanziari, sul punto, non solo tra le regioni, ma anche in ambito infraregionale. E su questa distribuzione interna delle risorse, lo Stato non può disinteressarsi per le ragioni sopra indicate. E la stessa Corte cost., nella più volte cit. sentenza n. 423/04, nel dichiarare incostituzionale una norma di carattere finanziario che vincola a determinate destinazioni fondi trasferiti alle regioni nelle politiche sociali, espressamente considera che in quel caso il vincolo di destinazione del fondo non era in alcun modo connesso, secondo la norma impugnata, alla determinazione di livelli essenziali di prestazione (ciò che ne faceva cadere una possibile giustificazione in punto di costituzionalità).

Detto questo, resta fermo ovviamente che le regioni, con proprie leggi, possono individuare misure aggiuntive, e risorse aggiuntive, destinate alle politiche di lotta alla povertà.

La destinazione di fondi, al fine di garantire livelli essenziali delle prestazioni nella materia in oggetto, ovviamente deve essere intesa in senso perequativo, cioè come intervento finanziario in favore dei territori che presentano minori capacità fiscali per abitante (art. 119, 3° co.) ovvero che presentino situazioni di particolare ed eccezionale disagio tali da mettere in pericolo “l'effettivo esercizio dei diritti della persona” (art. 119, 5° co.). Resta fermo che al di là delle esigenze di perequazione o delle esigenze di interventi speciali, le politiche di lotta alla povertà, come anche le altre politiche sociali, devono essere finanziate dai diversi enti di governo con mezzi propri ( art. 119, 1°co.). Fermo restando l'obbligo di assicurare comunque i livelli essenziali delle prestazioni stabiliti dalla legge dello Stato.

Alla regione spetta comunque la legislazione sostanziale circa le singole misure di lotta alla povertà, la disciplina degli aspetti organizzativi e finanziari, i rapporti tra pubblico e privato, la disciplina dei procedimenti di accertamento delle situazioni di povertà, di erogazione delle misure finanziarie, delle misure di sostegno, i procedimenti e le modalità di valutazione di queste misure, anche in sede di sperimentazione, e così

via. Al comune in forma singola o associata, spetta la gestione amministrativa delle misure di lotta alla povertà, salvo il ruolo sussidiario della provincia.

Nella nostra materia, come abbiamo visto, hanno sempre giocato un ruolo importantissimo le istituzioni private, sia di origine laica che religiosa. La beneficenza pubblica come insieme di prestazioni garantite dai pubblici poteri, nasce dalla carità, che è per sua natura attività privata (il concetto di “carità legale” che si afferma dopo le leggi Crispi, corrisponde a quello di beneficenza pubblica). E l’assistenza pubblica, a sua volta nasce dalla beneficenza. Siamo perciò in una materia nella quale il pubblico interviene solo in un secondo tempo, su una diffusa congerie di attività operanti nella società per iniziativa privata.

La legge quadro sui servizi sociali, come s’è visto, riconosce in pieno questa particolare connotazione della materia, dando ampio spazio all’intervento privato. Non a caso si parla di sistema *integrato* di interventi e servizi, nel quale cioè organizzazioni pubbliche e istituzioni private agiscono, in modo integrato tra loro, appunto, per l’attuazione delle finalità del sistema stabilite dalla legge in via generale e in concreto dai singoli atti di programmazione. Quindi, il principio c.d. di sussidiarietà orizzontale, di cui all’art. 118, ult. co., Cost., trova nella nostra materia ampia e diffusa (peraltro consolidata) applicazione.

Mentre, nel settore dell’assistenza sanitaria la nostra legislazione è improntata al principio della prevalenza del pubblico, anche al di là di quanto prescritto dal testo costituzionale, nel settore dell’assistenza sociale il sistema riconosce una parità di ruolo alle istituzioni private, ascritte alla più diversa tipologia, come “soggetti attivi nella progettazione e nella realizzazione concertata degli interventi” (art. 1, 5° co., l. n. 328/00).

Sul punto, l’entrata in vigore del nuovo principio costituzionale, rende ancor più pregnante questa impostazione del sistema integrato, facendo carico alle pubbliche amministrazioni, segnatamente alle amministrazioni comunali in base alle prescrizioni delle leggi regionali, di attivarsi affinché la presenza dei privati, associazioni, cooperative, organizzazioni di volontariato, fondazioni, etc., sia incentivata con adeguate misure (di carattere fiscale e finanziario, fornitura di servizi, di carattere logistico, nelle comunicazioni, etc.). Resta comunque escluso che in un sistema siffatto fondato su questi principi, le amministrazioni pubbliche possano prendere il posto

sostituendosi a soggetti privati proficuamente operanti nel settore ad ogni livello di intervento.

Nell'ambito delle politiche sociali, le misure specificamente concernenti la lotta alla povertà, e segnatamente quelle di cui s'è detto, in corso di sperimentazione o di prima applicazione, circa il reddito di ultima istanza o di inserimento, o di cittadinanza (misure universalistiche di contrasto alla povertà) dato il loro carattere assolutamente inderogabile e d'altra parte l'indubbia difficoltà della gestione di queste misure al di fuori della mano pubblica, è da ritenere che almeno allo stato, debbano essere organizzate attraverso un sistema di interventi posto nella responsabilità diretta degli enti pubblici e segnatamente dei comuni, salvo interventi in via sussidiaria di livelli superiori. Non è da escludere tuttavia, che anche in questo settore, organizzazioni private possono essere inserite, una volta che la misura universalistica, nella sua stessa applicazione, si consolidi nell'esperienza (ad oggi, come si è visto, ancora in fase di incerto avvio).

## **5. In conclusione.**

La lotta alla povertà è una politica pubblica di rilievo primario nel nostro assetto politico costituzionale, sulla base dei principi di diritto costituzionale interno nonché dei principi dell'ordinamento europeo. Essa consta di strumenti compresi nell'ambito delle politiche sociali, ma tra questi, differenziati e connotati per la loro specifica finalità, per il carattere assolutamente inderogabile che presentano, per il carattere di obbligatorietà, di universalità e di gratuità di esse proprio (come quelli intesi alla tutela del primo e più fondamentale di tutti i diritti).

Alla politica di lotta alla povertà provvedono i pubblici poteri, secondo il vigente assetto costituzionale, ciascuno per la propria sfera di competenza, in via primaria e diretta, ovvero in via sussidiaria, a seconda del livello di governo in cui essi operano, nonché a seconda della diversa tipologia delle misure di cui si tratta, se legislative, finanziarie o amministrative.

Le misure di lotta alla povertà si ascrivono a tipologie differenziate, a seconda delle diverse situazioni di fatto nelle quali vanno ad incidere, che possono riguardare categorie di persone connotate per posizioni di lavoro, o per posizioni territoriali, o per

caratteristiche fisiche, ovvero singole situazioni di persone o di famiglie, connotate da caratteristiche proprie non ascrivibili ad alcun tipo, ma colpite a livello individuale o familiare, da stati di povertà o di esclusione sociale, ciò che ne fa oggetto di specifiche misure di intervento.

Tra le misure nelle quali si articola la politica di lotta alla povertà, si afferma l'esigenza di una misura a carattere generale e universale (misura universalistica di contrasto alla povertà), il cui intervento deve essere assicurato dappertutto a prescindere da ogni differenziata situazione territoriale o sociale, la quale abbia ad oggetto la rimozione o la prevenzione di situazioni di povertà e di esclusione sociale in quanto tali e, a fronte di esse, stabilisca minimi economici garantiti e ponga in atto interventi intesi all'inserimento sociale delle persone o delle famiglie che ne sono affette. Misura della quale, allo stato, è da ripartire l'onere.

Le misure di lotta alla povertà, ivi compresa la misura universalistica, devono essere integrate con la propria specificità nell'ambito del sistema nazionale (integrato a sua volta tra pubblico e privato) dell'assistenza sociale. Esso fa capo ai pubblici poteri sulla base tuttavia dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, non solo nei rapporti tra livelli di governo, ma anche nei rapporti tra pubblico e privato.

La definizione di questo assetto istituzionale, nella consapevolezza dei passi compiuti, ma nello stesso tempo della grandezza del problema della povertà, ancora centrale nella nostra società e perciò ancor più scandaloso a fronte del benessere collettivo che ci circonda, potrà condurre, alla costruzione di una società fondata sulla giustizia. Al primo posto di tutti i suoi valori, non solo sul piano morale, ma anche sul piano giuridico costituzionale si colloca il valore della dignità dell'uomo, come singolo e come attore sociale; valore che presuppone la tutela del primo di tutti i diritti, cioè del diritto alla vita, nella quale le politiche di lotta alla povertà trovano il loro fondamento e il loro scopo.

#### *Legislazione*

Beneficenza e assistenza: R.D 20.11.1859 n. 3779; L. 3.8.1862 n. 753 *Legge sull'amministrazione delle Opere pie*; L. 17.7.1890 n. 6972, *Istituzioni pubbliche di beneficenza (opere pie)*; D.l.vo 4.5.2001 n. 207, *Riordino del sistema delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, a norma dell'art. 10 L. 8 novembre 2002 n. 328*;

L. 3.6.1937 n. 847, *Istituzione in ogni comune del Regno dell'Ente comunale di assistenza*.

Per i profili di ordine pubblico: art. 154 ss., R.D., 18.6.1931 n. 773, *Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza*; artt.277 ss., R.D. 6.5.1940 n. 635 *Approvazione del regolamento per l'esecuzione del t.u. n. 773/1931*.

Sul fondo sociale: art. 59, co.44 ss., L. 27.12.1997 n. 449, *Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica*; art. 46, L. 27.12.2002 n. 289, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (finanziaria 2003)*; art. 3, 116 co., L. 24.12.2003 n. 350, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (finanziaria 2004)*.

Sui servizi sociali: L. n. 8.11.2000 n. 328, *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*; D.l.vo. 18.6.1998 n. 237, *Disciplina dell'introduzione in via sperimentale, in talune aree, dell'istituto del reddito minimo di inserimento, a norma dell'art. 59, commi 47 e 48 della L. 27 dicembre 1997 n. 449*; D.l.vo 31.3.1998 n. 109, *Definizioni dei criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate, a norma dell'art. 59, comma 51, della l. 27 dicembre n. 449*; artt.128 ss., D.l.vo 31.3.1998 n. 112, *Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni e agli enti locali, in attuazione del capo I della L. 15 marzo 1997 n. 59*.

Sui provvedimenti "categoriali": art. 26, L. 30.4.1969 n. 153, *Revisione degli ordinamenti pensionistici e norme in materia di sicurezza sociale*; art. 2, L. 29.12.1988 n. 544, *Elevazione dei livelli dei trattamenti sociali e miglioramenti delle pensioni*; art. 3, 6° co., L. 8.8.1995 n. 335, *Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare*; art. 38, L. 28.12.2001 n. 448, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato ( legge finanziaria 2002)*; D.l.vo 29.4.1998 n. 124, *Ridefinizione del sistema di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie e del regime delle esenzioni, a norma dell'art. 59, co. 50 della L. 27 dicembre 1997 n. 449*.

In ambito regionale: L. r. Emilia Romagna, 12.3.2003 n. 2, *Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*; L. r. Piemonte, 8.1.2004 n. 1, *Norme per la realizzazione del sistema regionale integrato di interventi e servizi sociali e riordino della legislazione di*

riferimento; L. r. Campania, 19.02.2004 n. 2, *Istituzione in via sperimentale del reddito di cittadinanza*; art. 5, L. r. Lazio 13.9.2004 n. 11, *Assestamento del bilancio di previsione della Regione Lazio per l'anno finanziario 2004*.

#### *Nota bibliografica*

Sul vecchio sistema di beneficenza e assistenza: G.VACCHELLI, *Assistenza pubblica*, in *Enc. giur. it.*, Milano, 1884; L. EUSEBIO, *Assistenza Pubblica*, in *Dig. It.*, IV, Torino, 1896; G.TARELLO, *Povertà (questione della)*, in *Noviss. Dig. It.*, XIII; E. BALOCCHI, *Mendicità*, in *Enc. Dir.*, XXVI, Milano 1976; F. CAMMEO, *La beneficenza pubblica e le altre attività dello Stato per la distribuzione della ricchezza*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1928; V. BRONDI, *La beneficenza legale*, in *Primo Trattato completo di diritto amministrativo* a cura di V.E. Orlando, VIII, Milano; A.LONGO, *Le istituzioni pubbliche di beneficenza*, in *Primo Trattato completo di diritto amministrativo* a cura di V.E. Orlando, VIII, Milano; G.ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, vol. V, Milano, 1959.

Sui principi costituzionali e sul sistema dei servizi integrati: M.PERSIANI, *Art. 38 Cost.*, in *Commentario della Costituzione Branca – Rapporti economici I*, Bologna, 1979; G.CREPALDI, *Etica pubblica e giustizia sociale*, in *Iustitia*, 2003; *Seconda tavola rotonda europea sulla povertà e l'esclusione sociale: il ruolo della famiglia nel promuovere l'inclusione sociale* (Torino 16 ottobre 2003), Roma, 2004; Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, *Libro bianco sul welfare. Proposte per una società dinamica e solidale*, 2003; *Reddito minimo di inserimento. Che fare?*, a cura di P. CALZA BINI, O. NICOLAUS, S. TURCO, Donzelli ed., 2003; E. AMATURO (a cura di), *Profili di povertà e politiche sociali a Napoli*, Liguori Ed., Napoli, 2004; A.A.VV., *Fra riforma del sistema assistenziale e reddito minimo di inserimento*, in *Assistenza sociale*, 2002, 137; G.MELONI, *Il nuovo assetto costituzionale delle competenze e la legislazione di settore in materia di assistenza sociale*, in *Nuove autonomie*, 2002, 337; S.FREGO LUPPI, *Servizi sociali e diritti della persona*, Giuffrè, 2004; A.ALBANESE, C.MARZUOLI, *Servizi di assistenza e sussidiarietà*, il Mulino, 2003; F.MANGANARO, *Combattere povertà ed esclusione: ruolo e responsabilità delle amministrazioni e delle comunità locali e subnazionali*, in *Dir. economia*, 2003, 273; N.NEGRI, C.SARACENO, *Le politiche contro la povertà in Italia*, il Mulino, Bologna,

2001; P.LAURENT, *Vincere la povertà delle nazioni*, in *Civiltà cattolica*, 1990, 150;  
L.TORCHIA, *Welfare e federalismo*, il Mulino, 2005.

Dati della lotta alla povertà nell'ordinamento vigente: CENSIS 38° *Rapporto sulla situazione sociale del Paese*, 2004; ISTAT, *Statistiche in breve. La povertà relativa in Italia nel 2003*; ISTAT, *La povertà assoluta metodologia di stima e prospettive future*.