

RIVISTA ITALIANA
PER LE
SCIENZE GIURIDICHE

Fondata da Francesco Schupfer e Guido Fusinato

SOTTO GLI AUSPICI DELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA
DELLA SAPIENZA - UNIVERSITÀ DI ROMA

DIRETTORE

Mario Caravale

nuova serie

11
2020



JOVENE EDITORE

Il presente fascicolo è pubblicato con contributi del Dipartimento di Scienze Giuridiche e del Dipartimento di Studi Giuridici ed Economici della Facoltà di Giurisprudenza della Sapienza Università di Roma.

Direttore: Mario Caravale

Direzione e redazione: Sapienza - Università di Roma - Facoltà di Giurisprudenza - Presidenza - Piazzale Aldo Moro 5 - 00185 Roma RM

Comitato direttivo: Oliviero Diliberto - Luisa Avitabile - Valeria De Bonis - Enrico del Prato Nicola Boccella - Enzo Cannizzaro - Mario Caravale - Claudio Consolo - Laura Moscati Cesare Pinelli - Paolo Ridola

Comitato scientifico: Jean-Bernard Auby (Parigi) - Jurgen Basedow (Amburgo) - Luigi Capogrossi Colognesi (Roma) - Erhard Denninger (Francoforte) - Pierre-Marie Dupuy (Parigi) - Yves Gaudemet (Parigi) - David Gerber (Chicago) - Jane C. Ginsburg (New York) Peter Häberle (Bayreuth) - Natalino Irti (Roma) - Erik Jayme (Heidelberg) - Anne Lefebvre Teillard (Parigi) - Guillaume Leyte (Parigi) - Jerome H. Reichman (Durham) Gunther Teubner (Francoforte) - Michel Troper (Parigi) - Hanns Ullrich (Monaco, Baviera)

Redazione: Cesare Pinelli (redattore capo), Nicola Cezzi, Fulvio Costantino

Amministrazione: JOVENE EDITORE - Via Mezzocannone 109 - 80134 Napoli NA Italia Tel. (+39) 081 552 10 19 - Fax (+39) 081 552 06 87 - website: www.jovene.it - email: info@jovene.it

Abbonamento: € 35,00

Il pagamento va effettuato direttamente all'Editore: **a)** con versamento sul c.c. bancario IBAN: IT62G0307502200CC8500241520 o sul c.c.p. 14015804, indicando chiaramente gli estremi dell'abbonamento; **b)** a ricezione fattura; **c)** on line collegandosi al sito dell'Editore: www.jovene.it.

Gli abbonamenti si intendono rinnovati per l'anno successivo se non disdetti con apposita segnalazione entro la scadenza.

Le comunicazioni in merito a mutamenti di indirizzo vanno indirizzate all'Editore.

I contributi pubblicati in questa Rivista potranno essere riprodotti dall'Editore su altre proprie pubblicazioni, in qualunque forma.

Direttore responsabile: Mario Caravale

ISSN 0390-6760

Registrazione presso il Tribunale di Napoli n. 51 del 18 giugno 2010.

Stampato in Italia Printed in Italy

INDICE

PROLUSIONI

- 3 GLAUCO GIOSTRA
Una voce inascoltata in questo chiassoso presente
- 7 GIOVANNI CONSO
*Dubbi in via di superamento: neutralità della scienza,
neutralità del giurista*

SAGGI

- 19 GUIDO ALPA
*Dalla tutela dell'ambiente al riconoscimento della "natura" come soggetto
di diritto. Una rivisitazione delle categorie del diritto civile?*
- 35 MARIO CARAVALE
*La legge, le sue modifiche, i suoi rapporti con la consuetudine: brevi note
sul pensiero dei giuristi italiani di diritto patrio (fine sec. XV-metà XVII)*
- 83 MASSIMO DONINI
*Codificazione penale o consolidazioni? Senso e luoghi delle possibili
riforme per il tempo presente*
- 103 MARCO GAMBARDELLA
Il principio di proporzionalità della pena e la Carta dei diritti fondamentali
- 131 CESARE PINELLI
*Nel centenario della pubblicazione di H. Kelsen, "Essenza e valore
della democrazia"*
- 147 ELEONORA RINALDI
*Gli interventi extra ordinem del Governo in tempo di pandemia
come strumento di tutela dell'interesse nazionale e l'incidenza sul rapporto
Stato-Regioni*

INCONTRI DI STUDIO SULLA POVERTÀ

- 189 VINCENZO CERULLI IRELLI - ANNA GIURICKOVIC DATO
La lotta alla povertà come politica pubblica

- 231 SABINO CASSESE
L'azione pubblica per rimediare alla povertà
- 233 DIEGO CORAPI
La "povertà" nell'ordine giuridico del capitalismo
- 245 GIUSEPPE FERRI jr
Il diritto commerciale e la povertà
- 253 YVES GAUDEMET
À propos de la pauvreté dans l'histoire des doctrines économiques. Relire Jean De Sismoni
- 259 JEAN-CHRISTOPHE GALLOUX
La pauvreté et la propriété intellectuelle
- 263 ALAIN GHOZI
La pauvreté
- 265 LAURENT LEVENEUR
La pauvreté et le droit civil
- 273 BERNARDO GIORGIO MATTARELLA
La tutela contro la povertà in Italia
- 283 CESARE PINELLI
I dilemmi della povertà

RICORDI

- 293 ENZO CHELI
Ricordo di Giuseppe Guarino
- 295 GAETANO AZZARITI
Ricordo di Gianni Ferrara
- 301 SALVATORE PRISCO
Ricordo di Gianni Ferrara
- 313 MASSIMO DONINI
Ricordo di Alfonso Maria Stile

RECENSIONI

- 315 J.M. BALKIN, *The Cycles of Constitutional Time*, Oxford University Press, Oxford-New York NY, 2020 (Nicola Giovanni Cezzi)

INCONTRI DI STUDIO SULLA POVERTÀ*

* Interventi all'incontro di studi tra i docenti delle Facoltà di giurisprudenza della Sapienza Università e dell'Université Panthéon-Assas Paris II, tenutosi a Roma, il 31 maggio e 1° giugno 2019.

La lotta alla povertà come politica pubblica

Vincenzo Cerulli Irelli - Anna Giurickovic Dato

SOMMARIO: 1. Premesse: la nozione di povertà, le situazioni di povertà, la politica pubblica di lotta alla povertà. – 2. L'amministrazione della povertà nel sistema della beneficenza pubblica. – 3. Le politiche di lotta alla povertà nel sistema costituzionale: verso il sistema integrato di assistenza sociale. – 4. Tipologie delle misure di lotta alla povertà ed esigenza di una misura residuale ed universalistica. – 5. Quadro costituzionale delle competenze legislative e amministrative nelle politiche di lotta alla povertà. – 6. In conclusione.

1. *Premesse: la nozione di povertà, le situazioni di povertà, 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 democratici.

La povertà come fenomeno sociale diviene oggetto di rilevanza 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.

1.2. 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 re-

gioni 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.

Si pensi, infatti, che secondo i più recenti dati elaborati da Eurostat (relativi al 2019) circa il 21 per cento della popolazione dell'Unione europea (oltre 92 milioni di persone) è considerato a rischio di povertà, a causa della mancanza o dell'insufficienza di redditi. Nonostante la percentuale di popolazione a rischio fotografata da tali dati si sia leggermente abbassata nel 2019 rispetto a quella subito successiva alla crisi economica del 2008 (che arrivò quasi al 25 per cento), non solo non ha raggiunto il ribasso previsto dall'Obiettivo 2020 dell'Unione europea (fissato nell'ambito del programma *Europe 2020* adottato, nel giugno 2010, dal Consiglio europeo), ma, come mostrano le stime preliminari 2021 dell'Istat, si è estesa fortemente nel 2020 per effetto della nuova crisi economica provocata dall'emergenza sanitaria da Covid-19, toccando valori record. Inoltre, tra gli Stati membri dell'Unione, l'Italia è considerato il sesto paese tra quelli a maggiore rischio di povertà, con una percentuale (27,3 per cento) che supera di molto la media europea.

L'espressione povertà, tutt'altro che univoca, è riconducibile a una serie di nozioni tra loro eterogenee, in quanto è differente a seconda dei metodi e degli indicatori utilizzati per l'analisi. A seconda dei bisogni considerati essenziali o del punto di osservazione, si parla, infatti, di povertà assoluta o relativa, oggettiva o soggettiva, unidimensionale o multidimensionale, trasversale o longitudinale, ecc. Inoltre, il concetto di povertà cambia a seconda che lo si consideri sotto il profilo quantitativo o sotto quello qualitativo. Proprio a se-

guito di una maggiore considerazione del profilo qualitativo, il modello di povertà tradizionalmente concepito ha subito una profonda evoluzione ed è stato attualizzato in senso più moderno e anche più inclusivo: se prima, infatti, il termine “povero” connotava soltanto alcune categorie – i disoccupati, le famiglie numerose, gli anziani – oggi, con l’emersione di nuove categorie di poveri – i minori, i giovani, i cdd. *working poor*, i senza fissa dimora, gli immigrati, i precari, i NEET (*Not in Education, Employment or Training*), ma anche gli analfabeti informatici – la nozione arriva a ricomprendere un numero maggiore di situazioni di disagio o vulnerabilità sociale, sino a considerare situazioni di povertà non caratterizzate dalla scarsità di mezzi economici, bensì da altri tipi di scarsità: quali la ristrettezza delle relazioni sociali, l’isolamento e l’esclusione sociale, la scarsa salute, il mancato accesso a servizi sanitari o educativi, il c.d. *digital divide*, ecc.

Considerando, pertanto, l’emersione di (sempre più) nuove categorie di poveri, nonché le conseguenze economiche e sociali devastanti che derivano dalla crisi economica del 2020 provocata dall’emergenza pandemica, il rischio di una deriva della c.d. “società dei due terzi”, dove un terzo della popolazione risulta emarginato (GLOTZ), in quella c.d. “delle due metà” (BAUMAN), diviene sempre più attuale. Secondo le stime preliminari dei Conti nazionali, infatti, la pandemia e le misure adottate per contrastare l’emergenza sanitaria, hanno già comportato un calo del PIL di quasi il 9%, una riduzione della capacità reddituale delle famiglie, un crollo record della spesa media familiare, e lo scivolamento di 335mila famiglie in più, rispetto al 2019, sotto la soglia della povertà assoluta.

1.3. *La 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. Tale nozione, pertanto, connota coloro che pur avendo la possibilità di soddisfare i propri bisogni essenziali (intesi, con essi, il minimo necessario per la sopravvivenza) non riescono a utilizzare, invece, tutti i servizi pubblici disponibili.

Dalle rilevazioni statistiche Istat effettuate per l'anno 2019 le famiglie residenti in Italia che vivono in condizione di povertà relativa sono risultate poco meno di 3 milioni, pari all'11,4% delle famiglie residenti, per un totale complessivo di quasi 8 milioni 800 mila individui, vale a dire il 14,7% 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 2019, di Euro 1.094,95: 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 a 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 6,8%, a fronte del 7,3% del Centro Italia, e del 21,1% nel Mezzogiorno. Rispetto al 2018, tuttavia, si registrano un aggravamento del fenomeno nel Nord, in particolare nei piccoli Comuni (dal 6,6% al 6,8%), e un miglioramento nel Mezzogiorno (dal 22,1% al 21,1%).

Sono le famiglie più numerose a presentare livelli di povertà elevati.

Mediamente, infatti, il 34,4% delle famiglie italiane con tre o più figli minori (contro l'11,4% della media nazionale); mentre la percentuale scende al 14,1% per le famiglie monogenitore, all'8,2% per le famiglie di due componenti e al 9,5% per le famiglie in cui sono presenti due o più anziani.

Inoltre, l'incidenza di povertà relativa è tre volte maggiore per le famiglie con almeno uno straniero (29,1%) e per le famiglie di soli stranieri (30,5%) rispetto alle famiglie di soli italiani (9,7%).

Livelli di istruzione bassi o bassi profili professionali si associano, ovviamente, alla condizione di povertà. Inoltre, un fattore di rischio di povertà molto pericoloso risulta naturalmente il fatto di essere fuori dal mercato di lavoro. Infatti, il fenomeno è più alto nelle famiglie con persona di riferimento in cerca di occupazione (30,7%) mentre, tra gli occupati, nelle famiglie con persona di riferimento in posizione di operaio e assimilato (17,4%), e scende se la persona di riferimento nella famiglia è un lavoratore indipendente in posizione diversa da imprenditore o libero professionista (9,4%).

1.4. 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 individua 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 c.d. 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).

Le stime preliminari Istat della povertà assoluta per l'anno 2020 rivelano, rispetto al 2019, 335mila famiglie in più (oltre 2 milioni di famiglie, il 7,7%) per un numero complessivo di individui pari a circa 5,6 milioni, oltre 1 milione in più rispetto all'anno precedente. Inoltre, si conferma una crescita maggiore della povertà a Nord (con un incremento, rispetto al 2019, al 7,6% dal 5,8%, per un totale di 218mila famiglie e 720mila individui) che nel Mezzogiorno rispetto al 2019, seppure il tasso di povertà assoluta resti ancora molto più alto al Sud (dove la povertà assoluta riguarda il 9,3% delle famiglie). La situazione è migliore nel Centro Italia (5,5%).

Tali stime, inoltre, evidenziano un peggioramento del dato per le famiglie con persona di riferimento occupata. Più specificamente, l'incidenza di povertà assoluta cresce al 7,3% (rispetto al 5,5% del 2019) per un numero totale di oltre 227mila famiglie in più rispetto, di cui oltre la metà ha, come persona di riferimento, un operaio o assimilato (qui l'incidenza passa dal 10,2% al 13,3%) e oltre un quinto un lavoratore in proprio (dal 5,2% al 7,6%).

Nel 2020 si registra, inoltre, un calo record della spesa per consumi delle famiglie: la spesa media mensile torna ai livelli del 2000 (2.328 euro), scendendo del -9,1% rispetto al 2019; le uniche spese che rimangono stabili sono quelle alimentari e per l'abitazione, mentre si registra una diminuzione drastica delle spese relative a tutti gli altri beni e servizi (-19,4%).

Si conferma, poi, un dato che si discosta dal pensiero comune: sono le famiglie di giovani, infatti, le categorie più a rischio, laddove la povertà familiare ha un andamento decrescente all'aumentare dell'età della persona di riferimento. Se la persona di riferimento ha un'età compresa tra i 18 e i 24 anni, infatti, il rischio di povertà assoluta è dell'8,9%, mentre scende al 5,1% nel caso in cui la persona di riferimento abbia più di 65 anni.

Le categorie più colpite dalla povertà assoluta sono i minori (1 milione e 346mila, 209mila in più rispetto all'anno precedente, con un'incidenza pari al 13,6%, due punti percentuali in più rispetto al 2019 e il valore più alto dal 2005) e gli stranieri (con un'incidenza pari al 25,7% rispetto al 6% per gli italiani). L'incidenza di povertà assoluta peggiora, tuttavia, sia per le famiglie composte da solamente italiani (dove cresce di +5,1%) sia per le famiglie con stranieri (dove cresce di +3,7%). Pertanto, se è vero che si riduce la quota di famiglie con stranieri sul totale delle famiglie povere (da oltre il 30% al 28,7%) tale dato non mostra un miglioramento della condizione delle famiglie con stranieri, bensì un peggioramento dello stato di povertà assoluta nelle famiglie composte da soli italiani (circa l'80% delle 335mila famiglie povere in più nel 2020).

Inoltre, come mostrano i dati Istat del 2019, l'incidenza di povertà assoluta varia molto a seconda del titolo di godimento dell'abitazione posseduta: la percentuale di povertà maggiore riguarda coloro che hanno stipulato un contratto di locazione (circa 726mila famiglie, quasi la metà di tutte le famiglie povere, con un'incidenza pari al 43,4% su un 18,4% di famiglie in affitto sul totale di quelle residenti).

Se nel 2019 si era registrato un leggero miglioramento rispetto agli anni precedenti (pur assestandosi su valori superiori a quelli anteriori alla crisi del 2008), la stima preliminare per il 2020 mostra come, a seguito della pandemia, la povertà assoluta raggiunga valori record, i più alti dal 2005 (in quanto è da quest'anno che è disponibile la serie storica per questo indicatore).

Ai fini di questo scritto è interessante constatare, tuttavia, come le misure adottate dal Governo a sostegno dei cittadini (reddito di cittadinanza, reddito di emergenza, ecc.) potrebbero aver avuto alcuni effetti positivi. Le stime Istat mostrano, infatti, come molte famiglie che proprio nel 2020 hanno scavalcato la soglia di povertà, siano comunque riuscite a mantenere una spesa per consumi non troppo lontana da tale soglia.

1.5. Concetto diverso dalla povertà assoluta, 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 e 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) tali da comportare l'emarginazione della persona o della famiglia dal contesto sociale nel quale è inserita. Dalla Cattedra più autorevole è stato 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.

È noto, infatti, come l'intervento pubblico non sia rivolto a tutte le categorie di poveri, ma soltanto a quella frazione di poveri contemplati dalle stime annuali dell'Istat. Quella considerata dal legislatore, pertanto, è soprattutto la c.d. "povertà integrata" – relativa a persone che vivono in famiglia – mentre lo è meno la c.d. "povertà marginale" – persone senza fissa dimora, in condizioni di povertà estrema, esclusi e disadattati non inseriti nella rete sociale.

Si può, inoltre, affermare che strumenti di carattere esclusivamente economico-finanziario non possono, in via generale, essere considerati sufficienti, dal momento che non tengono conto del fatto

che la povertà sia un fenomeno multidimensionale: alle difficoltà materiali – le più evidenti – si affiancano, come si è detto, diversi altri indicatori di vulnerabilità e disagio, che tengono conto di aspetti sociali, culturali, esistenziali (si pensi al livello d'istruzione, all'accesso ai servizi educativi e sanitari, ai processi migratori, ecc.), fattori, questi, che non possono essere ignorati. 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, ha trovato gravi difficoltà di attuazione una politica specificamente mirata alla lotta alla povertà, intesa in senso moderno, così da recepire questa impostazione. Tuttavia, la previsione recente del c.d. reddito di cittadinanza (di cui *infra*) ha tentato di rimediare a questa carenza nelle precedenti politiche di lotta alla povertà.

La politica di lotta alla povertà ha dei caratteri propri e finalità proprie che la distinguono dalle 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.

2. *L'amministrazione della povertà nel sistema della beneficenza pubblica*

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; ch  il povero come uomo in stato di bisogno deve essere aiutato (e questa   politica sociale) ma in quanto inserito (anche forzatamente) nel sistema pubblico dell'assistenza, cessa di essere un pericolo sociale, "un problema", (diciamo cos ) 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 societ " 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, nonch  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 "pericolosit " delle persone povere, concetto che   ancora presente nella nostra legislazione, come un residuo storico, era il riflesso del desiderio delle classi abbienti, come bene   stato detto, di essere private della vista del miserevole spettacolo delle turbe di indigenti (BALOCCHI), cos  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.

Si ricordi che anticamente il mendicare era lecito, ma lo Stato moderno, direttamente o indirettamente, con la nascita delle istituzioni di beneficenza pose tra i suoi fini quello di diminuire le cause del pauperismo (perci  inaugurando il sistema della c.d. beneficenza legale); e in conseguenza ritenne che il povero in stato di bisogno a queste istituzioni dovesse necessariamente rivolgersi, anzich  alla carit  pubblica e diffusa (ci  che, appunto, divenne reato). In ci , si manifesta la complementariet  tra le due legislazioni; il povero alla vista della societ  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 carit . 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): è la c.d. beneficenza istituzionale.

Il sistema della beneficenza istituzionale si distingue da quello della beneficenza legale, in quanto la prima è esercitata dai singoli enti sulla base degli statuti, la seconda, invece, è interamente disciplinata da leggi generali, e tende a svolgersi uniformemente su tutto il territorio dello Stato, ed è, di regola, esercitata da enti le cui attività finanziarie derivano da tributi, in modo da "rappresentare il risultato di un sacrificio imposto obbligatoriamente ai contribuenti a vantaggio dei poveri" (ZANOBINI).

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; evidente in questo senso è la trasformazione di alcune confraternite, associazioni costituite per l'esercizio di pratiche religiose e di attività benefiche ed assistenziali in confraternite di sola beneficenza.

Infatti, la legge del 1890 tende a realizzare la c.d. "laicizzazione della beneficenza" (ZANOBINI) attraverso la separazione degli enti che si occupano di beneficenza dagli enti di culto, e viene affermato il principio di indifferenza delle attività benefiche rispetto alle confessioni religiose e alle tendenze politiche. Alla legge sono collegati due regolamenti, uno di carattere amministrativo e uno contabile, approvati entrambi con R.D. 5 febbraio 1891 n. 99.

Scopo principale delle istituzioni pubbliche 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 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.

È evidente come 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.

La legge del 1890 si occupa anche del riordino di tutti gli enti che perseguono scopi benefici attraverso mere erogazioni di somme di danaro: e così impone, ad esempio, la revisione degli statuti delle c.d. istituzioni elemosiniere, al fine di indirizzare l’erogazione delle somme a fini determinati dalla legge, e cioè, il concorso al mantenimento degli inabili al lavoro, il soccorso e la tutela dell’infanzia abbandonata, l’assistenza a domicilio degli ammalati poveri, il concorso

alla fondazione e l'incremento di istituzioni di previdenza o di tutela a favore di poveri.

Successivamente, con il regolamento del 1891 n. 99 cit., collegato alla legge del 1890, si dispone la revisione degli statuti di tutta una serie di istituzioni finalizzate a "lenire" particolari situazioni di povertà: quali le istituzioni dotazioni, masse patrimoniali da cui trarre rendite annuali per favorire ragazze povere, in occasione del loro matrimonio (art. 101 reg. 5/2/1891); le fondazioni per patrimoni sacri aventi lo scopo di aiutare i giovani bisognosi ad intraprendere la carriera ecclesiastica (art. 106 reg. cit.); le fondazioni per borse di studio alle quali vengono estese le disposizioni circa le istituzioni di pubblica assistenza e beneficenza qualora come condizione per l'assegnazione della borsa di studio o come titolo di preferenza sia richiesto quello della povertà.

Anche i monti frumentari, deputati ai prestiti di prodotti agricoli per i bisogni annuali dell'agricoltura, sono considerati istituzioni di beneficenza (art. 94 l. n. 1890) dal momento che ad essi è imposto dalla legge di devolvere, a scopi di utilità sociale, gli utili della gestione.

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. 30.12.1923 n. 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 acquisita via via il carattere di un sistema residuale inteso a far fronte alle situazioni di bisogno cui non provvedessero sistemi di assistenza specificamente previsti 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 divezzi 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, travati 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 tutele 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 par-

ticolari 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 ospedalità degli ammalati poveri appartenenti al Comune per domicilio di soccorso” (art. 91).

3. *Le politiche di lotta alla povertà nel sistema costituzionale: verso il sistema integrato di assistenza sociale*

3.1. Questa a grandi linee, la legislazione in vigore al momento della nascita del nuovo ordinamento costituzionale. 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 affermazione di principio, risultata prevalente negli orientamenti dell’Assemblea, che l’obbligo del mantenimento fa-

cente 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 deter-

minate categorie assistibili”, perciò stesso aventi diritto alle 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.

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.); e ha attribuito l’amministrazione del settore, per regola e salvi profili di sussidiarietà, ai comuni (art. 118, 1° co.).

3.2. 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, prevede espressamente appunto, che il cittadino 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”. Inoltre, l’art. 24 assicura ai non

abbienti i mezzi di tutela giurisdizionale, l'art. 31 prevede misure economiche al fine di agevolare la formazione della famiglia, l'art. 36 garantisce ai lavoratori una retribuzione che gli permetta di condurre una esistenza libera e non condizionata dal bisogno economico.

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, necessitino di misure specifiche (così da farne, nell'ambito di quelle politiche, una politica a sé). D'altra parte, il concetto moderno di povertà tutelato nella Costituzione, risulta esteso a diverse forme di vulnerabilità: i principi enunciati, infatti, non si limitano ai profili meramente economici, ma includono anche i profili sociali e politici, dal momento che la disparità nella distribuzione dei beni materiali e immateriali viene considerata un ostacolo all'attuazione del principio dell'eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, comma 2. Pertanto lo Stato, nel perseguire tali finalità, è tenuto a rimuovere gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della personalità dell'individuo e la sua piena partecipazione alla vita collettiva.

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 e 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 incombente 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.

Tale tendenza, tuttavia, si riscontra ancora nel fenomeno delle ordinanze di limitazione dell'accattonaggio: tra le più recenti rileva quella adottata dal sindaco del Comune di Carmagnola, il quale, nel 2018, ha ordinato “il divieto di accattonaggio nelle aree prospicienti i luoghi di culto e nei pressi degli esercizi commerciali, all'interno degli stessi, nelle aree prospicienti gli ospedali e case di cura, nelle intersezioni stradali e nel restante territorio comunale” prevedendo, altresì, in caso di violazione, una sanzione amministrativa pecuniaria di cento euro, oltre alle conseguenze penali per l'inosservanza del provvedimento (di cui all'art. 650 c.p.).

Il consolidato orientamento della giurisprudenza amministrativa, tuttavia, è quello di ritenere illegittima l'adozione di ordinanze contingibili e urgenti per fronteggiare situazioni prevedibili e permanenti o quando non vi sia “urgenza” di provvedere “cioè l'assoluta necessità di porre in essere un intervento non rinviabile a tutela della pubblica incolumità” (da ultimo Cons. Stato, V, 26 luglio 2016, n. 3369; Cons. Stato, Sez. V, n. 5239 del 2017). D'altra parte, il Consiglio di Stato ha ricordato come la mendacità non costituisca, di per sé, una minaccia alla tranquillità pubblica e all'ordine pubblico (Cons. Stato, Sez. I, parere n. 1544/2016) a differenza del caso in cui i mendicanti travalichino “i limiti della civile convivenza”, caso in cui, tuttavia, non potrà essere usato il mezzo dell'ordinanza contingibile, ma dovranno utilizzarsi i mezzi adatti a fronteggiare esigenze permanenti, quali, per esempio, i regolamenti comunali o gli ordinari provvedimenti repressivi.

Per completezza, si ricorda che in sede di conversione in legge del c.d. Decreto Sicurezza, su proposta dell'ex Ministro dell'Interno

Matteo Salvini, sono state introdotte alcune novità in materia, tra cui la nuova fattispecie delittuosa dell'esercizio molesto dell'accattonaggio (nuovo art. 663-*bis* c.p.) che riprende il citato art. 670 cit. (abrogato dall'art. 13 del d.lgs. 13 luglio 1994, n. 480) nella parte in cui la mendacità sia esercitata con modalità vessatorie o simulando deformità o malattie o attraverso il ricorso a mezzi fraudolenti per destare l'altrui pietà (fattispecie sanzionata con l'arresto da tre a sei mesi e un'ammenda da 3000 a 6000 euro).

Se, l'orientamento nazionale è quello di tutelare la libertà alla mendacità non invasiva, diversamente avviene in Francia, dove la questione degli "arrêtés anti-mendacité" è ancora al centro del dibattito pubblico e giurisprudenziale: a fronte delle molte ordinanze "anti-mendacità" adottate dai sindaci francesi, il Conseil constitutionnel e la giustizia amministrativa hanno riconosciuto la libertà fondamentale di aiutare gli altri, a scopo umanitario, in virtù del principio della *fraternité*. Non è stata riconosciuta, tuttavia, la libertà fondamentale di chiedere l'elemosina (Conseil constitutionnel, decisione n. 2018-707/718 QPC del 6 luglio 2018; Tribunal Administratif de Besançon, n. 1801454 del 28 agosto 2018, che ha annullato l'ordinanza adottata dal sindaco della città di Besançon il 9 luglio 2018). Così in Francia, in seguito alla depenalizzazione della mendacità (1994), si sono moltiplicate le ordinanze anti-mendacità adottate dai sindaci al fine di interdire un comportamento che la legge non sanziona più, in quanto ritenuto contrario all'ordine pubblico; l'intervento del giudice costituzionale è stato fondamentale nel riconoscere il diritto "attivo" di concedere l'elemosina, ma non nel riconoscere quello "passivo" di chiederla in maniera non invasiva.

Con riferimento, poi, al "costo" delle politiche pubbliche per il contrasto della povertà, mentre i diritti sociali sono comunemente considerati "diritti economicamente condizionati" in quanto il loro godimento dipende dalla disponibilità di risorse e dalle decisioni di bilancio (Corte cost. 248/2011 27 luglio 2011, n. 248; Corte conti, 7/2015 e 426/2017 sez. contr. Reg. Campania, 26 gennaio 2015, n. 7, e sez. contr. Reg. Veneto, 3 agosto 2017, n. 426; Cons. Stato, 3297/2016 e 23/2017 sez. III, 20 luglio 2016, n. 3297, e 23 gennaio 2017, n. 267), lo stesso non vale per i provvedimenti volti a contrastare la povertà, per i quali la sola esistenza di difficoltà di finanza pubblica non vale a giustificare limitazioni alla loro adozione. Quello del "povero" è, pertanto, un diritto "incomprimibile" (Corte cost.

275/2016 e 169/2017 Corte cost., 19 ottobre 2016, n. 275 e 21 marzo 2017, n. 169).

3.3. Il Trattato sul funzionamento dell'UE (TFUE) prevede che nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione tenga conto "delle esigenze connesse con la promozione di un elevato livello di occupazione, la garanzia di un'adeguata protezione sociale, la lotta contro l'esclusione sociale..." (art. 9). Le finalità della piena occupazione, del progresso sociale e della giustizia e la protezione sociale, sono sancite anche dall'art. 3. Inoltre, nell'ambito della politica sociale dell'Unione, tra gli altri obiettivi è prevista espressamente la "lotta contro l'esclusione sociale" (art. 153). Il testo vigente, a differenza del testo della Costituzione Europea (Tratt. 29.10.2004) mai entrato in vigore, non contiene l'esplicito riferimento alla lotta contro la povertà tra le politiche sociali dell'Unione, evidentemente perché detta politica è compresa tra quelle "contro l'esclusione sociale". Ciò che è sicuramente da condividere, tenendo conto che la situazione di povertà al di là del suo aspetto puramente quantitativo (il reddito di cui la singola persona o la famiglia possa disporre) è strettamente connessa alla posizione di esclusione sociale della singola persona e della famiglia, cioè del suo essere esclusa da quei rapporti che consentono connessioni di inserimento sociale che aiutano la persona e le famiglie a far fronte a situazioni di difficoltà. D'altra parte la Carta dei diritti fondamentali dell'UE, che costituisce ormai parte integrante dei trattati, sancisce come è noto, il principio fondamentale dell'inviolabilità della dignità umana connessa con il diritto alla vita. E di tale diritto, indubbiamente, fa parte quello di disporre di condizioni minime, anche sul piano economico, che consentano di condurre un'esistenza quantomeno dignitosa.

Inoltre, nelle conclusioni della Conferenza intergovernativa di Lisbona (marzo 2000), è stato 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".

Tali obiettivi sono stati riaffermati nel preambolo del Pilastro europeo dei diritti sociali del 2017, volto a rafforzare la dimensione sociale dell'Unione europea. In particolare, nel Capo III, non solo

vengono ribaditi i principi di protezione sociale, inclusione e occupazione, ma è fatto esplicito riferimento al “diritto a un adeguato reddito minimo” al fine della realizzazione di un’esistenza dignitosa. Seppure tale atto non è giuridicamente vincolante, gli Stati hanno il compito di attuarlo nell’ambito della normativa interna.

Insomma, la lotta alla povertà emerge nei suoi vari aspetti, tra le politiche pubbliche dell’Unione (area, com’è noto, tra le più ricche del mondo).

3.4. Nell’ordinamento costituzionale, un’importante 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 destinati all’accoglienza dei malati privi di mezzi, erano gestiti, prevalentemente, dalle istituzioni di beneficenza (salve le importanti istituzioni ospedaliere via via create dagli enti mutualistici e destinate alle categorie assistite).

Nell’ordinamento costituzionale, 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 è tenuta ad assicurare cure gratuite solo “agli indigenti”. Il servizio sanitario nazionale assicura invece 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 dinanzi 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 c.d. 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”).

È solo con la legge 833/1978, pertanto, che viene data attuazione all’art. 32 Cost.: il sistema sanitario pubblico assume carattere universalistico e la sanità diviene un bene pubblico fruibile da tutti i cittadini. Tale legge è stata, successivamente, più volte modificata con l’introduzione della c.d. “aziendalizzazione”, nonché al fine di rafforzare il potere delle regioni. In seguito alla riforma del Titolo V della Costituzione, la competenza nell’assicurare i servizi di assistenza sanitaria e ospedaliera è attribuita alle regioni, mentre lo Stato

ha competenza esclusiva per la profilassi internazionale e determina i livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantiti sul territorio nazionale. (Corte cost., ord. n. 4/2021).

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), nel 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.

4. *Tipologie delle misure di lotta alla povertà ed esigenza di una misura residuale ed universalistica*

4.1. 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, ecc. (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. Lombardia, n. 3 del 12 marzo del 2008; l.r. Toscana, n. 41 del 24 febbraio del 2005; 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* (FNPS) 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, è destinato alle autonomie locali per lo sviluppo della rete integrata di interventi e servizi sociali, mentre una quota è attribuita al Ministero del lavoro e delle politiche sociali per gli interventi a carattere nazionale. In particolare, lo Stato, nell'ambito delle proprie competenze, distribuisce le quote alle Regioni titolari degli interventi, una volta stabilito il riparto in Conferenza Unificata.

Il fondo è quindi destinato alla rete ordinaria di interventi e servizi sociali.

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 e dell'adolescenza, la condizione degli anziani, il sostegno alle famiglie, l'inserimento e l'integrazione dei cittadini stranieri; 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 Sociale 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. È 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, 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).

4.2. Il sistema integrato prevedeva, 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. In particolare, si trattava di uno strumento di natura non meramente assistenzialistica, in quanto attribuiva un contributo a integrazione del reddito degli individui esposti al rischio di marginalità sociale e impossibilitati a provvedere per cause psichiche, fisiche e sociali, al mantenimento proprio e della famiglia. 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.

L'istituto sarebbe stato inglobato, dopo il periodo della sperimentazione, tra quelli di politica sociale specificamente rivolti alla lotta alla povertà.

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 legge 350/2003, in particolare, attribuisce allo Stato il compito di concorrere al finanziamento delle Regioni che prevedano il reddito di ultima istanza 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). Per tale ragione, però, questa misura c.d. universalistica di contrasto alla povertà, che appariva l'unico vero strumento di lotta alle situazioni di povertà ed emarginazione sociale a prescindere dagli "steccati categoriali", ha perso il connotato della generalità, della universalità, e della necessità, fuoriuscendo dalle misure attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni.

Sul versante delle Regioni si sono registrate, 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).

Con legge della Regione Campania, n. 2 del 19.2.2004, è stata prevista l'istituzione, in via sperimentale, del c.d. 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).

4.3. A seguito della crisi economica del 2008, si è registrato un periodo caratterizzato dall'adozione, a livello nazionale, di una serie di provvedimenti normativi attributivi di vantaggi economici, nel settore dell'assistenza sociale.

Così, innanzitutto il d.l. n. 112/2008 (v. Corte cost. 10/2010, che ha stabilito il necessario coinvolgimento delle regioni nell'attuazione della misura) ha introdotto un'importante novità, istituendo la c.d. *social card* o carta acquisti ordinaria, vale a dire una carta prepagata magnetica destinata a cittadini in condizione di povertà estrema e finalizzata all'acquisto di beni di prima necessità. Tale strumento permette allo Stato di avere la certezza circa il fatto che il denaro pubblico accreditato mensilmente su tale carta sia utilizzato per la destinazione specifica che gli è attribuita. Si tratta di un beneficio accessibile in presenza di condizioni particolari e contingenti determinate dalla crisi economica del 2008, in quanto finalizzata a fronteggiare le "straordinarie tensioni cui sono sottoposti i prezzi dei generi alimentari e il costo delle bollette energetiche, nonché il costo per la fornitura di gas da privati". Nel 2009 la carta acquisti viene trasformata in modo da potervi fare confluire donazioni pubbliche e private. Per un primo periodo la *social card* è rimasta inoperativa, a causa della mancata individuazione dei finanziamenti nella legge stabilità 220/2010; con il d.l. 225/2010 ne è stato, tuttavia, riproposto l'utilizzo; con d.l. 5/2012 e la legge 147/2013 ne ha esteso, poi, l'ambito applicativo, sia prolungandone la durata, sia riconoscendo l'accesso al beneficio a cittadini non italiani, ma europei, titolari di permesso di soggiorno di lungo periodo. A seguito dei provvedimenti che ne hanno prolungato la durata, lo strumento ha assunto un connotato di stabilità. Nonostante le estensioni temporali e soggettive, tuttavia, lo strumento è di scarsa applicazione e incapace di avere effetti sensibili sui livelli di povertà, ciò sia a causa dei finanziamenti pubblici inadeguati, sia in quanto è comunque esiguo il numero di beneficiari che può accedervi.

In seguito, anche sulla spinta della Risoluzione del Parlamento europeo del 10 ottobre 2010, che ha promosso la lotta contro la povertà e una società più inclusiva in Europa, è adottata la legge 208/2015 (legge di Stabilità 2016) la quale ha affiancato alla carta acquisti, rafforzandola, ulteriori interventi per il contrasto alla povertà: tra questi, innanzitutto, il c.d. sostegno per l'inclusione attiva (Sia), misura che prevede l'erogazione di un sussidio economico alle famiglie in condizioni disagiate, attraverso la carta elettronica finalizzata all'acquisto di beni di prima necessità. Tale sussidio è stato subordinato all'adesione a un progetto personalizzato di attivazione sociale e lavorativa che può prevedere la ricerca attiva di lavoro, l'adesione a progetti di formazione, la frequenza e l'impegno scolastico, la prevenzione e la tutela della salute. Inoltre, la legge stabilità 2016 ha istituito il Fondo nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale (anche solo "Fondo povertà"), finalizzato all'attuazione del Piano nazionale di lotta alla povertà e al finanziamento della Sia.

Tuttavia, il Sia è stato sostituito, poco dopo, dal reddito di inclusione (Rei), introdotto con la legge delega 33/2017. Trattasi di una misura nazionale individuata come livello essenziale delle prestazioni da garantire uniformemente su tutto il territorio nazionale, che si compone di due parti: un beneficio economico, erogato ogni mese attraverso una carta elettronica, e un progetto personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa. Inoltre, la legge delega ha previsto il riordino delle prestazioni di natura assistenziale e il rafforzamento del coordinamento degli interventi in materia di servizi sociali.

In attuazione della delega, il d.lgs. 147/2017 ha istituito il Rei, nonché la rete della protezione e dell'inclusione sociale, cioè un organismo al quale è attribuito il compito di coordinare il sistema e di elaborare piani programmatici al fine di utilizzare le risorse dei fondi sociali, tra cui il Fondo nazionale politiche sociali, il Fondo non autosufficienza (istituito nel 2006 a sostegno delle persone con gravissima disabilità e ad anziani non autosufficienti) e il Fondo povertà (rimasto per il finanziamento del Rei, dopo la sostituzione della Sia). Successivamente, la legge 205/2017 estende l'ambito di applicazione del Rei e l'importo del beneficio economico viene, altresì, aumentato, per effetto dell'incremento del Fondo povertà.

Solo un anno dopo, tuttavia, il Rei viene abbandonato. I dati raccolti dall'Osservatorio statistico nazionale dell'Inps hanno mo-

strato come, nel breve periodo della sua vigenza, del Rei abbiano usufruito oltre 500.000 nuclei familiari, e quasi un milione e mezzo di individui.

Con la legge 145/2018 viene istituito il reddito di cittadinanza (Rdc) e il Fondo per il reddito e la pensione di cittadinanza (il beneficio assume questo nome se la famiglia è composta da uno o più individui di età pari o superiore ai 67 anni).

Il Rdc è un sostegno economico finalizzato all'integrazione dei redditi familiari, condizionato al possesso di determinati requisiti per una durata non superiore a diciotto mesi, prorogabile; anch'esso è distribuito attraverso una carta di pagamento elettronica ed è accompagnato da un percorso di reinserimento lavorativo e di inclusione sociale. Caratteristica di tale strumento è la previsione di alcune condizioni rafforzate dalla previsione sanzionatoria della perdita del beneficio: più specificamente, il Rdc è condizionato dalla sottoscrizione, da parte dei componenti del nucleo familiare, di una dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro, nonché da quella successiva di un patto per il lavoro presso il centro per l'impiego; se, invece, nel nucleo familiare non sono presenti componenti disoccupati da almeno due anni la sottoscrizione riguarda un patto per l'inclusione sociale che potrà prevedere un percorso personalizzato di inserimento lavorativo e di inclusione sociale, servizio alla comunità, riqualificazione professionale, completamento degli studi, ecc. Sotto il profilo sanzionatorio, poi, il d.l. 4/2019 ha disposto varie sanzioni, di diversa gravità, e di carattere sia amministrativo che penale, nei confronti del beneficiario che acceda illegittimamente al Rdc o violi i patti per il lavoro o per l'inclusione: queste possono consistere nella decurtazione di una o più mensilità del beneficio, ma anche in sanzioni penali in caso di utilizzazione di dichiarazioni o documenti falsi e nel caso di omissione di informazioni dovute o di omissione della comunicazione delle variazioni del reddito o del patrimonio.

Il carattere della condizionalità del beneficio, e quindi del diritto alla prestazione, determina l'insufficienza della situazione soggettiva di bisogno a garantire l'accesso alla misura di contrasto alla povertà, in quanto l'aspirante beneficiario è tenuto ad assumere determinati obblighi per accedere o per non perdere il Rdc.

Si è detto che il periodo massimo dell'erogazione è di diciotto mesi, e può essere rinnovato, previa sospensione per un mese prima di ciascun rinnovo; periodo nel quale il beneficiario può rifiutare

eventuali offerte di lavoro, ma a ogni rifiuto la distanza “congrua” del luogo di lavoro dalla propria abitazione aumenta: se inizialmente la distanza congrua è considerata quella che resta entro i 100km (comunque raggiungibile con i mezzi pubblici), la seconda aumenta sino a 250 km e, per la terza, non sono previsti limiti entro il territorio italiano. Nel caso di rinnovo del beneficio, è considerata congrua un’offerta ovunque sia collocata nel territorio italiano, anche qualora si tratti di prima offerta.

Tra gli altri adempimenti richiesti al beneficiario, inoltre, è prevista la registrazione su un’apposita piattaforma digitale e la sua consultazione quotidiana, al fine della ricerca del lavoro. Come è noto, però, il problema del c.d. digital divide – e, cioè, il divario digitale che divide una fascia di persone da un’altra, sia in ragione della loro età, sia in ragione, appunto, della loro povertà o inclusione sociale – incide soprattutto su quelle stesse persone che sarebbero i potenziali candidati delle misure di lotta alla povertà. Anzi, v’è di più: l’estensione della nozione di povertà porta a includervi, altresì, i c.d. analfabeti informatici, i quali, seppure avrebbero i requisiti per accedere a certi servizi offerti dalla P.A., di fatto rimangono esclusi proprio dal processo di informatizzazione e dalla relativa carenza informativa. Così, ancora una volta, tali misure si rivolgono alla povertà integrata nella rete sociale, non a quella marginale o estrema. Tali strumenti non sono, pertanto, del tutto adeguati alla lotta contro l’esclusione sociale.

Si aggiunge, inoltre, che mentre le norme relative all’accesso al beneficio sono norme immediatamente dispositive (tanto più che si affidano a strutture e procedure esistenti e consolidate, per es. l’Inps), la stessa cosa non può dirsi delle norme relative alle politiche attive di reinserimento sociale (si pensi al ritardo registrato nella raccolta delle domande di coloro che intendessero partecipare alla selezione dei c.d. navigator, o anche ai grandi ritardi di attuazione per la piattaforma digitale suddetta). Nella carenza attuativa del pilastro di inclusione sociale previsto da tale misura, spicca, per lo più, il carattere assistenziale del Rdc.

In ogni caso, il carattere condizionale di tale misura, porta a dover distinguere il Rdc (così, impropriamente, denominato) dal reddito di cittadinanza comunemente inteso dagli economisti, il quale consiste in una forma di sostegno al reddito universale di tipo incondizionato, prescindendo sia dalle condizioni economiche individuali,

sia dalla situazione occupazionale: il solo requisito richiesto per beneficiarne è, infatti, la cittadinanza. Le misure di sostegno economico condizionate, selettive e categoriali (che si tratti del Rei, del Rdc, della carta acquisti, del Sia, del reddito minimo di inserimento e di quello di ultima istanza) prendono comunemente il nome di reddito minimo e svolgono una duplice funzione di politica assistenziale e del lavoro. Chiaramente, è proprio il carattere della selettività a rendere gli interventi universalistici di lotta alla povertà espressione del principio della eguaglianza sostanziale, di cui all'art. 3 della Costituzione.

Con riferimento, infine, agli effetti dell'Rdc sulla povertà, tale strumento ha registrato un impatto più significativo rispetto al Rei, sia con riferimento all'incidenza della povertà assoluta, e cioè il numero dei poveri in rapporto al totale della popolazione, sia con riferimento all'intensità della povertà assoluta, e cioè la distanza tra persone e soglia di povertà. Gli effetti maggiormente positivi, tuttavia, sarebbero dovuti, principalmente, al fatto che per il Rdc sono stati previsti finanziamenti molto più cospicui. I dati Inps 2020 mostrano, infatti, che sono oltre 2,96 milioni le persone che hanno usufruito del Rdc. Solo il 9% di questi, però, sono cittadini extra europei; tale dato, chiaramente, stupisce rispetto alle premesse con cui si è cominciato questo scritto; il dato, infatti, appare bassissimo rispetto all'incidenza di povertà assoluta per gli individui stranieri mostrata dai dati Istat per il 2019 (25,7% per gli stranieri, rispetto al 6% per gli italiani). La discrasia tra gli stranieri aventi bisogno e gli stranieri che, effettivamente, accedono al beneficio si spiega per il fatto che, tra i requisiti per l'ottenimento del sussidio, è inclusa la richiesta del permesso di soggiorno di lungo periodo e che – non senza conseguenze paradossali – requisito per l'ottenimento del permesso di soggiorno stesso sia la dimostrazione del possesso di un reddito minimo. Ne deriva, pertanto, che lo straniero extracomunitario che pure si trovi stabilmente su territorio italiano ma sia privo di un reddito minimo tale da consentirgli l'ottenimento o il rinnovo del permesso di soggiorno, non possa in ogni caso accedere al sussidio che gli consentirebbe, appunto, il beneficio di un reddito minimo (v. Cons. Stato, Sez. III, 1° giugno 2020 n. 3448; Cons. Stato, Sez. III, 8 luglio 2020, n. 4387; Cons. Stato, Sez. III, 18 maggio 2020, n. 3141). Le ragioni addotte dalla giurisprudenza fanno riferimento alla “sostenibilità dell'ingresso dello straniero nella comunità nazionale, al suo in-

serimento nel contesto lavorativo e alla capacità di contribuire con il proprio impegno allo sviluppo economico e sociale del paese al quale ha chiesto di ospitarlo”.

Della questione, peraltro, è stata investita la Corte costituzionale (146/2020), la quale, però, evitando di pronunciarsi sul problema sostanziale, ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità per omessa motivazione circa l'intervenuta abrogazione della norma e la disciplina transitoria: la questione di legittimità, infatti, era stata sollevata con riferimento al d.lgs. 147/2017 che disciplinava il Rei. In altra sede, tuttavia, lo stesso giudice costituzionale (106/2018) ha evidenziato che lo *status* di cittadino non è sufficiente per consentire al legislatore di promuovere nei suoi confronti erogazioni privilegiate di servizi sociali rispetto allo straniero legalmente residente da lungo periodo. Ciò nonostante, per l'ottenimento del nuovo Rdc, la relativa disciplina richiede lo stesso requisito del possesso del permesso di soggiorno (già previsto per il Rei) e, quindi, anche di un reddito minimo; previsione che appare discriminatoria e in contrasto con la citata sentenza 106/2018 della Corte costituzionale.

In sede di conversione in legge è stata aggiunta una norma altrettanto discriminatoria, in quanto introduce un'ulteriore difficoltà per lo straniero extracomunitario (esclusi alcuni casi, tra cui quello in cui il richiedente abbia lo *status* di rifugiato politico), e cioè la necessaria produzione di una certificazione, rilasciata dalla competente autorità dello Stato estero, sui requisiti di reddito e patrimoniali, tradotta e legalizzata dall'autorità consolare.

Si noti che a seguito della circolare del Ministero del Lavoro del 14 aprile 2020 – che ha stabilito che per soddisfare il requisito della residenza da almeno dieci anni sul territorio non è necessaria la residenza anagrafica, ma basta quella effettiva, dimostrabile da “elementi concludenti” – si è registrato un aumento significativo del numero dei beneficiari stranieri del Rdc (dall'8% al 22% in soli tre mesi).

Tale circostanza apre una riflessione sulle questioni sollevate nei primi paragrafi di questo scritto, e cioè sull'importanza di definire e estendere la nozione di povertà affinché l'intervento pubblico per la lotta contro la povertà sia il meno parziale possibile, il meno discriminatorio possibile, e, soprattutto, tenga conto, come suo oggetto d'azione, non soltanto della c.d. “povertà integrata”, ma anche della “povertà marginale”, quella che più facilmente sfugge alle stime an-

nuali su cui lo stesso intervento pubblico si basa per definire la sua azione. Non solo, pertanto, è necessario includere nell'azione dello Stato tutte le categorie di poveri – compresi gli esclusi e i disadattati comunque non inseriti nella rete sociale – ma anche ampliare il raggio d'azione a strumenti diversificati (e di carattere non esclusivamente economico-finanziario) a seconda delle situazioni di vulnerabilità.

5. *Quadro costituzionale delle competenze legislative e amministrative nelle politiche di lotta alla povertà*

5.1. 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. Di povertà si occupano, inoltre, anche ulteriori articoli: l'art. 34, nell'ambito delle politiche scolastiche ai capaci e meritevoli privi di mezzi, nell'art. 24, che assicura ai non abbienti i mezzi di tutela giurisdizionale, nell'art. 31, che prevede misure economiche al fine di agevolare la formazione della famiglia, e nell'art. 36, che garantisce ai lavoratori una retribuzione che gli permetta di condurre una esistenza libera e non condizionata dal bisogno economico.

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 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 netta-

mente 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.

Resta ferma 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 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.

Nonostante il nuovo assetto di competenze, conseguente alla riforma costituzionale del 2001, l'attuazione della ripartizione delle competenze tra Stato e enti territoriale non è stata semplice, tra i ritardi e gli inadempimenti da parte dei legislatori regionali nel disciplinare la materia, e l'ampio margine di discrezionalità esercitato da comuni e regioni negli interventi. Se è vero, infatti, che allo Stato è rimessa l'individuazione dei livelli essenziali dei servizi, è ancor più vero che la determinazione dell'idoneità dei servizi e delle prestazioni necessarie dipende dalla determinazione del bisogno nel territorio, apprezzamento, questo, che non può che essere fatto dagli enti locali. Da ciò è derivata una forte disomogeneità territoriale di regolazione e di gestione, e, di conseguenza, un sistema instabile e non integrato.

Tali problematiche si evidenziano, anche, sul versante finanziario. È noto che alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, intese alla lotta alla povertà, debbano 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, 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. 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.

I fondi stanziati annualmente dallo Stato devono, pertanto, essere trasferiti a regioni e province autonome e non possono essere vincolati a una specifica destinazione individuata a livello nazionale (sul punto si v. la più volte cit. sentenza 423/04): tra questi si annoverano quelli per le politiche sociali, la non autosufficienza, la famiglia, le politiche dedicate all'infanzia e ai giovani, ecc. A questi si affiancano fondi specifici (quali il Fondo Dopo di noi, il Fondo per il reddito e la pensione di cittadinanza, ecc.).

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.

Nonostante i molti fondi previsti dallo Stato, il ricorso a tale strumento ha provocato una difficoltà di coordinamento tra i soggetti coinvolti e una dispersione delle risorse messe a disposizione (come si evince dal Rapporto 2020 sul coordinamento della finanza pubblica, della Corte dei conti).

Proprio con l'intento di risolvere tale problematica, al fine di favorire una maggiore omogeneità territoriale nell'erogazione delle prestazioni, è intervenuta la legge 33/2017, la quale ha istituito un organismo di coordinamento del sistema degli interventi e dei servizi sociali presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Succes-

sivamente, il d.lgs. 147/2017 ha istituito la Rete della protezione e dell'inclusione sociale, incaricata di predisporre piani triennali finalizzati alla programmazione dell'utilizzo delle risorse dei fondi statali dedicati alle politiche sociali, e a individuare le priorità di finanziamento e organizzare le risorse tra le varie direzioni d'intervento.

Il problema della disomogeneità delle prestazioni nel territorio è stato reso ancora più evidente dall'emergenza provocata da Covid-19 e, con d.l. 34/2020, si nuovamente sottolineata da necessità di un rafforzamento dei servizi sociali e dell'integrazione socio-sanitaria tra i diversi livelli di governo.

5.2. 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, il principio costituzionale introdotto dalla riforma del 2001, ha reso 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.

Rispetto alla suddetta difficoltà dei comuni a individuare i reali bisogni dei poveri e degli emarginati, il terzo settore ha assunto un ruolo di fondamentale importanza nella lotta alla povertà, non solo integrando ma anche sostituendo l'attività dei diversi livelli di governo. Si pensi all'azione determinante dei privati, nel sopperire alle lacune del sistema pubblico, che si è registrata durante l'ultima grande crisi economico-sanitaria in occasione della diffusione del Covid-19. Gli operatori del terzo settore, grazie al fatto che sono fortemente ancorati al territorio, non soltanto svolgono una funzione necessaria nella lotta congiunta alla povertà, ma sono anche centri di osservazione capaci di valutare i bisogni del territorio in cui operano, laddove gli enti locali non riescono ad assolvere tale funzione. D'altra parte, è la stessa Corte costituzionale a ribadire come il volontariato rappresenti "la più diretta realizzazione del principio di solidarietà sociale" (da ultimo v. Corte cost., 4 luglio 2018, n. 171).

Si ricorda che, di recente, la legge 106/2006 ha previsto la riforma del terzo settore e, oltre ad aver riordinato la materia e introdotto il Codice del terzo settore, contenente la relativa disciplina unitaria, ha individuato una serie di esenzioni e vantaggi economici ai quali i soggetti da esso regolati potranno accedere, nonché ha previsto alcune utili indicazioni per le PP.AA. (per esempio la cessione senza oneri alle associazioni di beni mobili o immobili per manifestazioni, o in comodato gratuito come sedi o a canone agevolato per la riqualificazione; l'incentivazione della cultura del volontariato; il coinvolgimento degli enti del terzo settore nella gestione di servizi sociali... ecc.).

6. *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, essi sono 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) del tipo di quella introdotta con d.l. 4/2019, il Reddito di cittadinanza, ma scevra delle debolezze evidenziate, e 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.

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 principio della solidarietà sociale e il valore primario 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.

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 dell'assistenza alle situazioni di bisogno: L. CARLASSARE, *Solidarietà: un progetto politico*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2016; 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. AMA-

TURO (a cura di), *Profili di povertà e politiche sociali a Napoli*, Liguori Ed., Napoli, 2004; AA.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.

Tutti i principali dati della problematica in oggetto, sia di carattere storico che di carattere statistico, in G. VECCHI, *In ricchezza e in povertà*, Il mulino, Bologna, 2011;

Sul reddito di cittadinanza, per tutti, C. FRANCHINI, *L'intervento pubblico di contrasto alla povertà*, Editoriale scientifica, Napoli, 2021, o, ove i necessari riferimenti anche bibliografici. V. anche G. CAZZOLA, *Il reddito di cittadinanza*, in *Lavoro nella Giur.*, 2019, 5, 446; D. GAROFALO, *Il minimo previdenziale ed assistenziale: bisogno presunto versus bisogno accertato*, in *Lavoro nella Giur.*, 2019, 11, 977; Osservatorio conti pubblici italiani, *Reddito di cittadinanza: un confronto con l'Europa*, in *osservatoriocpi.unicatt.it*.

Dati della lotta alla povertà nell'ordinamento vigente: Istat 2021, *Stime preliminari povertà assoluta e delle spese per consumi 2020*, in *istat.it*; Eurostat 2020, *Income poverty statistics/it. Statistics Explained*, in *ec.europa/eu*; Istat 2019, *Le statistiche dell'Istat sulla povertà. Anno 2019, 2020*, in *istat.it*; Banca centrale europea, *Bollettino economico*, n. 1/2021 del 15 gennaio 2021 in *www.bancaditalia.it*; Istat, *Condizioni di vita, reddito e carico fiscale delle famiglie. Anno 2018, del 5 dicembre 2019*, in *istat.it*.