



LE MISURE DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ

Introduzione

Benvenute e benvenuti! Sono Laura Lapenna responsabile formazione FPA e leggerò la lezione realizzata dall'avvocato Paolo Ermini. In questa lezione ci occuperemo delle misure di contrasto alla povertà.

Nel dettaglio, approfondiremo:

- La nascita della previdenza e dell'assistenza sociale
- I principi costituzionali
- I servizi sociali
- L'assegno sociale

Bene, non ci resta che cominciare!

La previdenza e l'assistenza sociale

Il vasto ambito della sicurezza sociale si pone all'attenzione della politica con la nascita degli Stati moderni, quindi nel XIX secolo, sulla spinta degli ideali della Rivoluzione francese, degli ideali socialisti e dei principi della carità cristiana. Ma, come si intuisce dall'espressione "sicurezza sociale", l'obiettivo originario che si posero i primi Parlamenti, era, piuttosto, quello di prevenire turbamenti dell'ordine pubblico attraverso forme di assistenza. Ciò diminuiva la possibilità che si manifestasse dissenso sociale alimentato dall'insoddisfazione dei bisogni primari degli strati più disagiati della popolazione. Un fenomeno, come sappiamo, amplificato dall'industrializzazione e dall'urbanizzazione.

Gli Stati, quindi, ispirano le proprie politiche a sistemi di protezione sociale che includono la previdenza sociale, l'assistenza sociale e la sanità generale. Inizialmente, la previdenza sociale e l'assistenza sociale rappresentano due sistemi tra loro assolutamente autonomi.

Vediamoli nel dettaglio.

Il sistema della **previdenza sociale** era finalizzato ad assicurare ai **lavoratori dipendenti** i mezzi di sostentamento in caso di perdita non volontaria del lavoro e, quindi, di perdita della retribuzione: per esempio nel periodo della pensione o in caso di infortunio. Tutto questo dapprima venne **finanziato** dalle casse mutue costituite tra i lavoratori, e, successivamente, dal 1898, **dai contributi obbligatori** versati dai datori di lavoro e dai lavoratori alla Cassa Nazionale di previdenza per l'invalidità e la vecchiaia degli operai. Lo stesso soggetto, poi, dal 1933, denominato Istituto Nazionale Previdenza Sociale.

Il sistema dell'**assistenza sociale** era finalizzato ad aiutare con varie provvidenze **persone che non potevano svolgere attività lavorativa** (invalidi, anziani e i disoccupati involontari) e **sprovviste dei mezzi necessari per vivere**. Il modello era prevalentemente gestito da **associazioni di carattere confessionale** (opere pie, ipab) che



davano soccorso sanitario e ricovero abitativo ai poveri e agli inabili al lavoro, raccogliendo donazioni, lasciti e offerte dei privati e sulle quali lo Stato, per contrastare abusi, favoritismi e distorsioni, sin dall'inizio del XX secolo iniziò a svolgere un'attività di controllo contabile e gestionale sempre più penetrante.

I principi costituzionali

Nel periodo antecedente all'approvazione della Costituzione Italiana del 1948 il sistema della sicurezza sociale era, quindi, ispirato alla soddisfazione di principi e valori di interesse generale (interesse alla salute pubblica, interesse alla pace sociale, interesse a garantire l'ordine pubblico).

La Carta Costituzionale del 1948 ha completamente cambiato la prospettiva, riconoscendo ad ogni cittadino, dunque, alla persona, veri e propri diritti sociali soggettivi.

Nei principi fondamentali:

*la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia **come singoli** sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità e **richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale** (art. 2);*

*Tutti i **cittadini** hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di condizioni personali e sociali. **È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale**, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e la effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica, e sociale del Paese (art. 3).*

*La Repubblica tutela la salute come fondamentale **diritto dell'individuo** e interesse della collettività, e **garantisce cure gratuite agli indigenti** (art. 32).*

*Ogni **cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale**. I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria. Ai compiti previsti in questo articolo provvedono organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato (art. 38).*

I principi europei

Anche l'Unione europea si prefigge lo scopo di *promuovere un progresso economico e sociale e un elevato livello di occupazione e pervenire a uno sviluppo equilibrato e sostenibile* (art. 2 del Trattato sull'Unione Europea, Maastricht 7/2/1992) e *tiene 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 e un elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana* (art. del 9 Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, Lisbona 13/12/2007).

Nell'attuale assetto costituzionale il sistema della sicurezza sociale si fonda, quindi, sulla centralità della persona perché riconosce il diritto **soggettivo** dei singoli alla salute, alla previdenza ed all'assistenza e il dovere delle istituzioni di garantirne la soddisfazione mediante la predisposizione di apparati organizzati. Stiamo



parlando del diritto alla salute garantito attraverso le strutture sanitarie, del diritto all'assistenza garantito attraverso i servizi sociali, e del diritto alla previdenza garantito attraverso gli istituti preposti.

L'obbligo per lo Stato di assicurare a tutta la popolazione i diritti sociali impone che sempre maggiori risorse pubbliche siano destinate a finanziare la sicurezza sociale. Pertanto, il sistema, che, come abbiamo visto, era in origine, prevalentemente, a carico delle parti sociali o della solidarietà privata, è, oggi a carico della fiscalità generale.

Lo Stato, mediante il prelievo fiscale, regola la distribuzione dei redditi per garantire l'assistenza e il benessere di tutti i cittadini. Questo complesso sistema della sicurezza sociale finanziato da risorse pubbliche viene comunemente definito **welfare state**.

Lo Stato, attraverso i suoi apparati, eroga le prestazioni necessarie a garantire i livelli di assistenza minimi ed essenziali stabiliti dal Parlamento.

Le tutele previdenziali, peraltro, sono state via via estese a tutte le categorie di lavoratori (impiegati, pubblici dipendenti, dirigenti, collaboratori, parasubordinati, commercianti, ecc.) ed hanno ampliato notevolmente il novero dei bisogni, rispetto alle originarie assicurazioni per la vecchiaia (pensione) e l'infortunio (indennità) coprendo le più svariate tipologie di bisogno (malattia, disoccupazione, cassa integrazione ordinaria e straordinaria, mobilità, COVID, ecc.).

L'estensione delle tutele ed il finanziamento delle casse e fondi a carico della fiscalità generale ha finito con il sovrapporre gli ambiti delle tutele previdenziali ed assistenziali con la conseguenza che ha perso valore la loro originaria distinzione.

Per la tutela della salute è stato istituito con la Legge n. 833 del 1978 il Sistema Sanitario Nazionale che eroga, attraverso i presidi ospedalieri e le Asl, le prestazioni per la prevenzione, la cura e la riabilitazione delle persone. Il SSN è oggetto di altro approfondimento, ma, è, qui importante rimarcare il fatto che il criterio di ripartizione dei compiti tra Stato ed Enti territoriali, ha rappresentato il modello cui si è ispirato il legislatore per declinare il sistema dell'assistenza sociale.

[Il sistema integrato di intervento e servizi sociali](#)

L'8/11/2000 il Parlamento Italiano ha approvato la **Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali** (n. 308/2000) con la finalità di *assicurare alle persone e alle famiglie un sistema integrato di interventi e servizi sociali ... interventi per garantire la qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione e diritti di cittadinanza* e per *prevenire, eliminare o ridurre le condizioni di disabilità, di bisogno e di disagio individuale e familiare, derivanti da inadeguatezza di reddito, difficoltà sociali e condizioni di non autonomia, in coerenza con gli articoli 2, 3 e 38 della Costituzione* (art. 1).

I **servizi sociali** sono tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, 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 quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario e, quindi, si affiancano alle pensioni sociali (dal 2016 assegno sociale).

La programmazione e l'organizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali compete agli enti locali, alle regioni ed allo Stato, secondo i principi di sussidiarietà, vi concorrono anche gli enti del terzo settore (**A**ssociazioni di **P**romozione **S**ociale, già **O**rganismi **N**on **L**ucretivi di **U**tilità **S**ociale).



I servizi sono rivolti a tutti i cittadini italiani e gli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia, in condizioni di povertà, mediante una verifica della condizione economica del richiedente affidata ai Comuni sulla base degli indici ISE (situazione economica) e ISEE (situazione economica equivalente).

Competono allo Stato:

- la definizione e la ripartizione del Fondo nazionale per le politiche sociali
- la spesa per pensioni, assegni e indennità considerati a carico del comparto assistenziale quali le indennità spettanti agli invalidi civili
- l'assegno sociale
- il reddito minimo di inserimento.

I servizi sociali includono misure di contrasto della povertà e di sostegno al reddito e servizi di accompagnamento, anche alle persone senza fissa dimora; misure economiche per favorire la vita autonoma e la permanenza a domicilio di persone totalmente dipendenti o incapaci di compiere gli atti propri della vita quotidiana; interventi di sostegno per i minori in situazioni di disagio tramite il sostegno al nucleo familiare di origine e l'inserimento presso famiglie, persone e strutture comunitarie di accoglienza di tipo familiare e per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza; misure per il sostegno delle responsabilità familiari, per favorire l'armonizzazione del tempo di lavoro e di cura familiare; misure di sostegno alle donne in difficoltà; interventi per la piena integrazione delle persone disabili (centri socio-riabilitativi, comunità-alloggio, servizi di comunità e di accoglienza, erogazione delle prestazioni di sostituzione temporanea delle famiglie), interventi per le persone anziane e disabili per farle rimanere nelle famiglie o per l'accoglienza e la socializzazione presso strutture residenziali e semiresidenziali qualora non siano assistibili a domicilio; prestazioni socio-educative per contrastare dipendenze da droghe, alcol e farmaci.

L'assistenza di natura economica è rivolta a cittadini poveri in stato di bisogno che non possono procurarsi un reddito perché anziani, o disoccupati di lungo periodo per varie condizioni sociali (emarginati o stranieri, per esempio).

Nel prossimo modulo ci occuperemo dei trattamenti economici per il contrasto alla povertà e precisamente, la pensione di invalidità civile o l'assegno di inclusione. In questa sede invece scendiamo nel dettaglio dell'assegno sociale.

Assegno sociale

L'assegno sociale è la prestazione economica finalizzata a garantire un reddito minimo alle persone della terza età (a decorrere dai 67 anni) che per ragioni anagrafiche non possono lavorare e che versano in condizioni economiche disagiate. Il legislatore stabilisce di anno in anno le soglie di reddito per accedere al beneficio.

L'assegno sociale ha sostituito, a decorrere dal 1/1/1996, la pensione sociale. Si tratta di un dispositivo riconosciuto in favore dei soggetti con oltre 67 anni di età, in stato di bisogno economico e qualificati dalla residenza effettiva in Italia. La prestazione ha durata annuale e deve essere confermata di anno in anno per verificare la persistenza dei presupposti.

Precisamente il beneficio è rivolto ai cittadini italiani, ai cittadini comunitari, ai cittadini extracomunitari familiari di cittadini comunitari, ai cittadini extracomunitari titolari di permesso di soggiorno, ai rifugiati politici o di protezione sussidiaria. L'assegno sociale è riconosciuto solo se il beneficiario è residente in Italia.



Come anticipato, il beneficiario deve avere un reddito inferiore alle soglie reddituali che vengono stabilite di anno in anno (ad esempio per l'anno 2023 è stata stabilita la soglia di reddito inferiore a 6.542,51 euro per i singoli e inferiore a 13.085,02 euro per i nuclei familiari – sposati o legalmente conviventi).

Il pagamento dell'assegno sociale decorre dal primo giorno del mese successivo alla presentazione della domanda. Ogni anno deve essere verificata la sussistenza dei requisiti reddituali e l'effettiva residenza in Italia.

Il superamento del limite di reddito comporta la sospensione dell'assegno.

L'importo dell'assegno sociale per il 2023 è stato pari ad euro 503,27 per tredici mensilità e nel 2024 salirà ad 534,40 euro.

Riepilogo e conclusioni

Bene, siamo giunti alla fine di questa videolezione! Ti ricordo che abbiamo esaminato:

- la nascita della previdenza e dell'assistenza sociale
- i principi costituzionali
- i servizi sociali
- l'assegno sociale

Grazie per l'attenzione!