

II.

SEDUTA DI MERCOLEDI' 24 FEBBRAIO 1971

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **CORONA**

INDI

DEI VICEPRESIDENTI **MAULINI E MATTARELLI**

PAGINA BIANCA

### La seduta comincia alle 17,40.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine sull'assistenza. Desidero, anche a nome del Presidente Corona, che è assente per impegni parlamentari all'estero, ringraziare il prefetto Bellisario, che è tornato tra noi per concludere la discussione che si è aperta la settimana scorsa dopo la sua relazione sui problemi dell'assistenza.

Cedo senz'altro la parola al prefetto Bellisario.

BELLISARIO, *direttore generale dell'assistenza pubblica*. Vorrei, prima di rispondere alle cortesie domande dell'onorevole Foschi, integrare la mia risposta alla domanda postami dall'onorevole Corona, il quale ha accennato alla relazione della Corte dei conti sul rendiconto finanziario dello Stato per il 1969.

La situazione si presenta nei termini che sto per esporre. Nella relazione della Corte dei conti si accenna a 24.000 enti pubblici ed a 12.000 enti privati, mentre nelle statistiche da me prodotte si segnalano circa 33.000 organismi.

Ho rilevato, sulla base delle statistiche precedenti, che la Corte dei conti si riferiva indubbiamente alle statistiche ufficiali del periodo 1964-1965, pubblicate nel 1968, in base alle quali risultavano circa 9.400 IPAB, circa 8.000 ECA e circa 5.500 istituti dipendenti da enti pubblici per un totale di 22.900 enti pubblici, più 12.600 enti privati. In totale 35.500 enti, di fronte ai 32.900 circa indicati nelle statistiche da me esibite. La differenza tra i due dati che ho citato è di 2.600 enti in meno. Ciò dipende dal fatto che nei dati che si riferiscono al periodo 1964-1965 sono indicati anche gli ospedali, che a quel tempo non erano classificati enti ospedalieri ma venivano considerati istituti assistenziali. L'ulteriore riduzione di circa 1.200 enti (gli ospedali sono 1.300) dopo tre anni è dovuta all'opera che il Ministero sta compiendo da anni per cercare di ridurre il numero degli

enti assistenziali e di sopprimere le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza poco importanti concentrandole o fondendole in istituzioni più importanti o sopprimendole quando non hanno possibilità di svolgere attività.

Confermo inoltre che i dati che ho citato nella relazione sono indicati in una pubblicazione dell'ISTAT apparsa pochi mesi or sono.

Ritengo di fare ancora rilevare che gli asili infantili non vengono più considerati enti assistenziali, perché, in base alle vigenti leggi, costituiscono strutture di carattere educativo e scolastico, organizzate e dipendenti o dallo Stato o da enti pubblici locali o da privati: ricordo la legge 24 luglio 1962, n. 1013 che approva il piano per lo sviluppo della scuola nel triennio 1962-1965; la legge 13 luglio 1965, n. 874 sul finanziamento del piano per la scuola nel triennio 1966-69 e la legge fondamentale sulla scuola materna 18 marzo 1968, n. 444.

Dalle statistiche, risulta, sempre in base ai dati dell'ISTAT che gli asili infantili considerati enti pubblici (IPAB) sono 2.948; quelli dipendenti da enti locali cioè dai comuni, sono 3.927; quelli da enti privati sono 9.845, cioè la maggioranza. Si ha dunque un totale di 16.720 asili infantili o scuole materne, che hanno sostenuto una spesa complessiva, nel periodo considerato, di 77 miliardi di lire.

PRESIDENTE. In una relazione sul bilancio del Ministero dell'interno, alcuni anni fa, si rilevò che gli enti di assistenza erano oltre 40 mila. Evidentemente furono compresi anche gli asili.

BELLISARIO, *direttore generale dell'assistenza pubblica*. Devo ora rispondere alla domanda, postami dall'onorevole Foschi, se esistano sovrapposizioni di competenze a livello periferico.

Io penso che a livello provinciale e locale alcune sovrapposizioni esistano in base alle leggi vigenti. Attualmente si ha una competenza generale di controllo dell'Opera nazio-

nale maternità ed infanzia su tutti gli istituti di ricovero, in base al testo unico 24 dicembre 1934, n. 2316 ed al regolamento 15 aprile 1926, n. 718. La legge fondamentale dell'assistenza n. 6972 del 1890, che regola ancora tutta la materia assistenziale, prevede l'alta vigilanza del Ministero dell'interno e dei prefetti su tutti gli enti assistenziali.

L'AAI destina, sui sei miliardi di contributo dello Stato, circa quattro miliardi e mezzo all'acquisto di viveri, che distribuisce agli istituti di ricovero e agli asili. Sono questi, interventi assistenziali ormai superati, perché le distribuzioni di generi alimentari dal centro alla periferia non sono più utili e opportuni; è meglio adeguare la misura della retta. Perciò nelle mie proposte conclusive ho voluto prospettare il coordinamento a livello locale, in seno all'unità socio assistenziale comunale, dei servizi sociali di assistenza. Ho indicato in un allegato la ripartizione territoriale - a livello e di regione e di provincia - degli istituti assistenziali censiti dall'ISTAT. Attualmente (credo di averlo già ricordato nella seduta precedente) gli istituti di ricovero per minori sono in numero più che sufficiente, mentre scarseggiano gli asili-nido. È in questo settore, a mio giudizio, che si deve intervenire; infatti, l'ONMI gestisce circa 600 asili-nido mentre altri aziendali sono curati da industrie e aziende private a norma della legge 26 agosto 1950, n. 860. Come gli onorevoli parlamentari sanno, a questo proposito il Ministero ha studiato un progetto di legge il cui esame è stato affidato ad un comitato ristretto; purtroppo, di fronte ad un presunto fabbisogno di circa cinque o sei mila asili-nido, è stato fatto ben poco sinora.

Per quanto riguarda il settore degli istituti di ricovero, rilevo, come risulta dalla relazione, che, per gran parte, questi enti si occupano dell'assistenza a bambini e minori. I problemi connessi al ricovero dei minori sono molto complessi e toccano delicati aspetti economici e sociali.

Gli assistiti provengono nella quasi totalità da famiglie di condizioni assai modeste; generalmente sono i familiari che insistono vivamente affinché i figli siano ammessi in istituti di ricovero, oltre che ai fini del mantenimento, anche e soprattutto ai fini della istruzione: infatti, i ragazzi degli istituti vengono tutti avviati allo studio. Il Ministero dell'interno provvede solo in parte alle spese relative con propri fondi di bilancio e precisamente al ricovero di oltre 27 mila soggetti di cui 24 mila circa sono minori. Diversi mi-

nori sono assistiti oltre i 18 anni per potere avere la possibilità di conseguire un diploma di scuola media superiore.

È necessario, nel settore degli istituti di ricovero, eliminare quelli eventualmente non necessari, in particolare i meno dotati. È necessario, invece, potenziare le strutture assistenziali in settori ancora carenti, quali asili-nido, case di riposo, servizi sociali per l'aiuto alle famiglie.

Con la terza domanda mi chiede se, nei dati statistici citati, tra gli enti che esercitano vera e propria attività di assistenza siano compresi anche enti aventi funzioni miste. Penso che l'onorevole interrogante voglia riferirsi agli enti ospedalieri: in effetti, in molti ospedali erano svolte altre attività assistenziali, o per la fusione di precedenti enti assistenziali negli ospedali o per la costituzione di federazioni o di raggruppamenti.

A seguito della legge ospedaliera, il concentramento degli enti è stato sciolto e tornano a funzionare autonomamente le strutture assistenziali non ospedaliere, previo scorporo su decisione di una commissione presieduta dal presidente del tribunale.

Non so se l'onorevole Foschi voglia riferirsi anche ad enti assistenziali con funzioni miste, che si occupano cioè di minori in normali condizioni di salute e di disadattati. Purtroppo si verifica ancora qualche caso del genere. Il Ministero cerca di evitare che gli istituti specializzati che si occupano di ragazzi subnormali provvedano ad assistere ragazzi sani.

L'assistenza svolta dagli enti comunali di assistenza nel settore dell'inserimento sociale dei disadattati è molto limitata poiché gli ECA lavorano in condizioni di gravi difficoltà finanziarie, in quanto i mezzi a loro disposizione sono assai scarsi e sono devoluti, nelle città più popolose, per il 40 o 50 per cento al pagamento degli stipendi al personale. La gran parte delle disponibilità degli ECA è, quindi, destinata ad attività di assistenza generica.

Peraltro il reinserimento dei disadattati nel contesto economico-sociale è molto difficile e comporta speciali attrezzature sociali.

Gli ECA per le scarse disponibilità finanziarie, non sono in grado di istituire centri di qualificazione ed orientamento professionale. Centri di questo tipo vi sono invece presso validi istituti privati; ad esempio a Roma vi è il centro ELIS al rione Tiburtino; ve ne sono altri diretti dai Salesiani; ricordo anche l'Ente nazionale sordomuti che si occupa validamente dell'inserimento dei sordo-

muti. A Milano la situazione dell'ECA è migliore poiché dispone di un bilancio cospicuo e svolge molte e varie attività; si avvale dell'opera di 40 operatori sociali dislocati in dieci centri metropolitani che forniscono assistenza ai minori e agli anziani; inoltre dispone di centri moderni per la qualificazione del personale.

In conclusione gli ECA in atto possono svolgere con grande difficoltà un'azione positiva a favore di persone disadattate mentre alcuni enti privati hanno più possibilità allorché possono destinare tutte le proprie risorse al conseguimento di tale scopo.

**PRESIDENTE.** Vorrei porre alcune domande.

Lei sa che l'opinione pubblica è spesso turbata da avvenimenti che mettono in luce la deficiente gestione di alcune istituzioni di assistenza che si occupano, in particolare, dell'educazione e della formazione dei giovani. Ora, non c'è dubbio che siamo di fronte ad un problema molto delicato, che non può non interessare le autorità pubbliche. Io chiedo, sulla base della sua esperienza, quali strumenti nuovi si possono eventualmente creare o individuare, per evitare che ci sia una speculazione sui ragazzi che vengono ricoverati in istituti di assistenza e beneficenza. Noi vorremmo cercare di evitare il verificarsi di taluni episodi, che turbano profondamente l'opinione pubblica, come quelli dei quali anche la magistratura si sta interessando. Nella scorsa seduta si è parlato a lungo del dettato costituzionale, che prevede il pluralismo in questo settore, e la libera iniziativa nel campo dell'assistenza. Lo stesso senatore Signorello ebbe a riconoscere che non è possibile non mettere in moto l'iniziativa privata, specie per certi tipi di assistenza, di carattere spirituale e psicologico. D'altra parte, però, la Costituzione impone allo Stato d'intervenire perché sia sempre tutelato il fondamentale diritto all'assistenza da parte del cittadino, e nel caso in questione, del ragazzo. L'opinione pubblica ha oggi la sensazione che non ci sia un sufficiente controllo in questo settore così delicato, ed è perciò che io le chiedo che cosa si può fare per ovviare a questo stato d'animo abbastanza diffuso, e provvedere concretamente.

In secondo luogo, vorrei fare riferimento ad una divergenza di opinioni tra la nostra Commissione ed il Ministero. Quando in sede di discussione del bilancio il Ministro dell'interno ha accennato al tema del passaggio alle regioni dei poteri in materia di assistenza

e beneficenza, ha mostrato di ritenere che alcuni tipi di assistenza (come quella economica agli invalidi civili, ai ciechi e ai sordomuti) debbano restare al potere centrale, e non essere trasferiti alle regioni. Vorremmo sapere su quale base si fonda tale posizione, e su quali presupposti si sostiene tale tesi.

Infine, vorrei che fosse trattato da lei un tema essenziale in materia di assistenza sociale: il recupero ed il reinserimento, nella vita produttiva della società, dell'assistito. E la preoccupazione da noi tutti avvertita è in fondo proprio quella di dare più spazio alle iniziative che mirino a togliere gli invalidi civili dal novero degli assistiti. Si tratta forse di creare nuovi strumenti, e legare l'assistenza (oggi svolta dal Ministero dell'interno, domani dalle regioni) ad altre iniziative, in un quadro più vasto che interessi anche il Ministero del lavoro, gli organi periferici, il problema della rieducazione, dell'avviamento e dell'addestramento professionale.

**BELLISARIO, direttore generale dell'assistenza pubblica.** Per quanto riguarda la domanda postami dall'onorevole Presidente sul problema del controllo e della vigilanza sugli istituti di assistenza pubblica, penso che egli intenda riferirsi agli episodi di recente avvenuti a Roma in alcuni asili-nido. Su di essi, però, io non ho notizie precise; penso che il magistrato abbia emesso mandati di perquisizione nei confronti di istituti per la ricerca di corpi di reato.

**PRESIDENTE.** Ciò si verificò anche in un istituto che dipendeva direttamente dal Ministero dell'interno, a Grottaferrata .....

**BELLISARIO, direttore generale dell'assistenza pubblica.** Sì, si trattava di un istituto privato il Santa Rita di Grottaferrata che però era stato già chiuso da tempo dal prefetto di Roma. Questa volta mi pare che si stia svolgendo un'indagine giudiziaria su alcuni istituti per i minori, compresi gli asili-nido.

I fatti citati anch'io li ho appresi dalla stampa. D'altra parte sinora un solo istituto è stato chiuso dal prefetto, ma i genitori di alcuni alunni sostengono che l'istituto era valido. Su quanto si è verificato specificamente non sono in grado di pronunciarmi per mancanza di notizie certe, tanto più che l'autorità giudiziaria ha ancora in corso i suoi accertamenti per non so quali reati.

Posso solo confermare che, a norma delle leggi vigenti, gli istituti di ricovero devono ottenere il certificato di idoneità da parte del-

l'ONMI, in base agli articoli 50 e seguenti del citato regolamento del 1926.

Il Ministero dell'interno aveva tempo fa predisposto un disegno di legge per considerare la materia sotto un altro punto di vista, quello della formale concessione dell'autorizzazione da parte di una autorità con comminatoria di sanzioni penali. In sede di concerto è stato osservato che essendo imminente il passaggio di tali competenze alle regioni, era opportuno non dare corso al proposto disegno di legge.

Io penso che l'ONMI, che ha la competenza generale per la vigilanza sugli istituti di ricovero in base alle disposizioni legislative già citate, non abbia strutture adeguate per poter controllare tutti gli istituti di ricovero per minori, più che altro per deficienza di personale qualificato. Il Ministero dell'interno, ogni anno, dà istruzioni ai prefetti perché integrino l'azione dell'ONMI attraverso l'opera dei funzionari di prefettura, ma anche questi ultimi sono pochi e non sono in grado materialmente di svolgere tutte le necessarie ispezioni.

Solo a Roma, per esempio, vi sono circa 280 istituti di ricovero, ed ispezionarli tutti non è una cosa facile. In particolare, gli istituti per il ricovero di minori in Italia sono 2.875, di cui 1.932 privati e 943 pubblici: si nota in tale settore la prevalenza degli istituti privati. Questi ultimi svolgono senza dubbio un'opera assai utile e richiesta dalle famiglie, ma è necessario che siano costantemente vigilati. È logico che, per poter esercitare un controllo del genere, occorre un cospicuo gruppo di medici e di assistenti sociali dell'ONMI e di funzionari delle prefetture.

Vi sono inoltre 1.800 istituti per anziani, di cui 1.352 pubblici e 448 privati: qui si nota la proporzione inversa tra istituzioni pubbliche e private.

Gli istituti per minorati sono 239, di cui 133 privati e 106 pubblici; gli istituti a carattere misto sono in totale 600, di cui 422 privati e 178 pubblici.

Si tratta in definitiva di oltre 5.500 istituti di ricovero con 370 mila ricoverati; i minori ricoverati negli istituti per minori nel complesso sono 183 mila, a cui bisogna aggiungere una parte di quei ricoverati negli istituti a carattere misto. Si può, quindi, calcolare che i minori ricoverati siano in numero superiore ai duecentomila.

Evidentemente, a fronte di una massa così enorme di istituti di ricovero, occorrono delle strutture ispettive adeguate per poter svolgere un efficace controllo. Il Ministero raccomanda

alle prefetture di effettuare almeno una ispezione all'anno, ma ciò talvolta è praticamente impossibile per deficienza di personale, specie nelle prefetture più importanti con città popolate, quali Roma, Milano, Napoli, Torino, Genova, ove gli istituti sono moltissimi.

Anche l'ONMI ha lo stesso grave problema, in quanto le assistenti sociali sono in numero troppo esiguo per svolgere una mole di lavoro così imponente.

La soluzione di questo grave problema potrebbe trovarsi innanzi tutto nel rilasciare l'autorizzazione a gestire gli istituti con giusto rigore.

Dal momento che per gestire una locanda o una qualsiasi modesta pensione occorre l'autorizzazione di polizia, non vedo per quale motivo la nostra legislazione non abbia previsto una formale autorizzazione anche per gestire istituti assistenziali di ricovero.

Come sopra detto, in atto per gestire gli istituti di ricovero per minori è previsto nel regolamento dell'ONMI soltanto il rilascio di un certificato di idoneità; nulla è previsto per la gestione di istituti di ricovero per persone anziane.

Per quanto riguarda la terza domanda circa i nuovi strumenti da adottare per evitare speculazioni sui ricoverati, ritengo che i nuovi strumenti ispettivi debbano essere concepiti a livello locale e regionale e che tutta l'assistenza in sede locale debba essere concentrata nelle unità dei servizi sociali.

Per quanto riguarda la quarta domanda, e cioè su quale base si fonda la posizione di competenza statale per l'assistenza agli invalidi civili, ciechi e sordomuti, rispondo che l'articolo 117 della Costituzione prevede che venga trasferita alle regioni, nell'ambito dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, tutta la materia della beneficenza pubblica; mentre nell'articolo 38 della Costituzione è sancito il principio che le particolari forme di assistenza sociale sono svolte dallo Stato o da organi dipendenti o finanziati dallo Stato.

Questo è il motivo per cui il Ministero dell'interno, in stretta aderenza alle norme costituzionali, afferma che tutta la parte che riguarda la beneficenza pubblica deve essere trasferita alle regioni; mentre la parte che attiene l'attuazione di provvidenze sociali in favore di intere categorie di minorati deve essere riservata allo Stato. Solo in tal modo ritengo si possa assicurare ai cittadini della stessa categoria quella parità di trattamento prevista dall'articolo 3 della Costituzione; altrimenti potrebbe accadere che in determi-

nate regioni si concedano pensioni di un certo livello mentre in altre più modeste.

Finora anche nelle Regioni a statuto speciale, e non mi riferisco soltanto alla Sicilia, le pensioni o gli assegni per i ciechi e per i sordomuti venivano regolarmente liquidate rispettivamente dall'Opera ciechi e dall'Ente assistenza sordomuti; ora che il Parlamento ha stabilito che le concessioni siano decentrate a livello provinciale specie al fine di evitare che si formi una enorme massa di pratiche arretrate presso gli enti centrali, non vedo perché la materia debba essere attribuita alle Regioni.

Per quanto riguarda la quinta domanda che mi è stata posta, ritengo che indubbiamente lei accenna al problema di fondo dell'assistenza. La nuova struttura che si auspica, cioè l'unità comunale dei servizi sociali, deve accentrare in sé tutte quelle che sono le attività assistenziali che ora fanno capo a tanti enti, quali il comune, la provincia, la regione, l'ONMI, lo Stato.

Occorre che l'attività assistenziale nell'ambito locale sia effettuata esclusivamente da un unico ente.

Questo unico ente, una volta costituito, deve essere dotato di mezzi adeguati, affinché non si limiti alla concessione di un modesto sussidio per le necessità più essenziali di vita dei bisognosi, ma curi tutte quelle che sono le necessità delle famiglie bisognose, le porti su un piano di competitività con le altre famiglie, inserisca le stesse nel contesto socio-economico. In sostanza, è indispensabile che questo nuovo ente svolga una vera e propria attività di assistenza sociale e che non si limiti a fare dell'assistenza caritativa.

**MIOTTI CARLI AMALIA.** Desidero chiedere al prefetto Bellisario se da parte della Direzione generale dell'assistenza pubblica si prevede qualche cosa per interventi di affidamento familiare, sempre nell'ambito ristretto dei principi da indicare alle Regioni.

**BELLISARIO, direttore generale dell'assistenza pubblica.** Ritengo che, se l'unità comunale dei servizi sociali deve essere un organo valido, deve comprendere tra i propri obiettivi anche quello dell'assistenza in famiglia, interessarsi vivamente ed assiduamente perché le famiglie che lo possono e lo vogliono, ospitino dei bambini; indubbiamente questi compiti dovranno essere compresi tra i compiti istituzionali delle unità. Ma, come dicevo prima, è anche questione

di finanziamento. Occorre infatti tener presente che l'unità, per avere un notevole spazio d'azione, deve poter usufruire di altri mezzi finanziari, oltre quelli provenienti dai comuni e dalle provincie, perché in questo settore si è speso effettivamente sempre molto poco. Circa la misura delle rette osservo che 800, 900, 1000 lire al giorno non costituiscono una retta adeguata per il buon mantenimento di un ragazzo, tanto più che specialmente negli istituti privati, per la maggior parte dei ricoverati non viene corrisposta la retta né dalla famiglia né da enti pubblici.

La retta viene corrisposta da alcuni comuni importanti che sono in grado di sostenere l'onere, ma almeno per il 50 per cento dei bambini ricoverati non si corrisponde da alcuno la retta.

Ripeto che il Ministero corrisponde la retta per 24.015 minori e 3.067 anziani ed inabili. Quando si esaminano le domande degli istituti di ricovero intese ad ottenere contributi straordinari si rileva che gran parte dei ricoverati (minori in ispecie) viene mantenuta gratuitamente per spirito di carità cristiana e di bontà, in particolare negli istituti religiosi. A detti istituti si concedono contributi straordinari più che altro per fronteggiare e ripianare in parte i *deficit* di bilancio.

**MALFATTI.** Nell'ambito del punto i) del questionario, vorrei sapere se da parte del Ministero vi è qualche indicazione su quello che dovrebbe essere il destino dei comitati provinciali di assistenza e beneficenza, perché questi sono mutati notevolmente. Infatti prima accadeva spesso che il prefetto desse dei contributi a titolo personale, mentre, con la legge ospedaliera, questo potere non esiste più essendo passato ad un comitato presieduto dal medico provinciale. Dunque questo organismo dovrebbe essere rimasto per l'assistenza spicciola, per gli invalidi e per i ciechi civili.

Personalmente penso che questo tipo di comitato dovrebbe essere destinato a sparire e che si dovrebbe provvedere a questi compiti assistenziali in modo diverso.

**BELLISARIO, direttore generale dell'assistenza pubblica.** In risposta all'onorevole Malfatti, circa il futuro del comitato provinciale di assistenza e beneficenza, rispondo che esso ha tuttora una notevole validità, poiché ha perduto soltanto la competenza rela-

tiva al controllo degli ospedali. Ho detto che gli IPAB in Italia sono circa ottomila, e sono attualmente controllati dai comitati provinciali di assistenza e beneficenza. A questo proposito preciso che il controllo stabilito dalla legge del 1890 è ancora il più moderno, poiché detta legge prevede che il prefetto possa annullare le delibere solo quando le ritenga illegittime.

Al comitato vanno proposti gli atti fondamentali, quali il bilancio preventivo, i regolamenti organici, l'assunzione di mutui, l'alienazione di patrimonio. Di recente ai comitati provinciali di assistenza e beneficenza pubblica sono stati conferiti dei compiti fondamentali nel campo dell'assistenza sociale, quelli concernenti la liquidazione delle pensioni e degli assegni ai ciechi, ai sordomuti, agli invalidi civili.

In atto fruiscono dell'assegno circa 120 mila invalidi civili, circa 7 mila sordomuti; e della pensione e dell'assegno oltre 67 mila ciechi e minorati della vista. Inoltre sono in corso di istruttoria presso gli uffici di medici provinciali e presso i comitati provinciali di assistenza e beneficenza 300 mila domande di invalidi civili; per i ciechi ed i sordomuti le istanze o ricorsi in corso sono anche moltissimi.

Il decentramento provinciale ha fatto sì che l'enorme massa di domande nei tre settori potrà essere esaminata nel più breve tempo possibile. Poiché si tratta di un finanziamento dello Stato, è opportuno che sia un organo dello Stato a decidere sulla concessione della pensione, che non bisogna dimenticare talvolta è di importo notevole, ad esempio è di 42.000 lire mensili per i ciechi assoluti.

#### PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE MAULINI

FLAMIGNI. Il prefetto Bellisario ha sottolineato nella sua relazione l'insufficienza degli stanziamenti di bilancio, sia per quanto riguarda i contributi straordinari sia per quanto riguarda i contributi a singoli, che il Ministero ha facoltà di erogare.

Noi desideriamo conoscere l'elenco degli enti che hanno potuto fruire, nell'ultimo triennio, dei contributi straordinari e l'entità di tali contributi.

Desideriamo conoscere, per quanto riguarda i contributi ai singoli, un elenco riportato anche alle richieste presentate, per poter dedurre l'elenco di coloro che non hanno potuto ricevere alcun contributo. Questo in riferimento sia al capitolo n. 2481 sia agli

altri capitoli della rubrica « Assistenza » del bilancio del Ministero.

La conoscenza di questo elenco non solo sarebbe molto utile come allegato alla nostra indagine, ma potrebbe soddisfare una richiesta che abbiamo presentato in occasione della discussione del bilancio del Ministero e potrebbe dare soddisfazione ad un impegno che il Ministro si assunse proprio qui, dicendo che questo elenco ci sarebbe stato fornito in occasione dell'indagine sui problemi dell'assistenza.

A proposito dell'incidenza delle spese di gestione abbiamo avuto dati in riferimento alla situazione degli ECA. Noi vorremmo completare i dati che riguardano l'incidenza delle spese del personale sulla gestione degli ECA, in rapporto al loro bilancio generale (22 per cento e 34 per cento) con i dati che si riferiscono anche agli altri enti assistenziali, anche privati. Si è accennato al fatto che gli enti assistenziali gestiti da religiosi sono in una condizione particolare ed hanno scarse spese di gestione. Riteniamo che possa essere molto utile all'indagine che stiamo conducendo la conoscenza di dati relativi all'attività di questi enti assistenziali.

Per quanto concerne l'assistenza agli anziani ed agli inabili abbiamo constatato, negli allegati, che con insistenza le circolari del ministero richiamano le prefetture a dare la priorità all'assistenza domiciliare rispetto al ricovero nelle case di riposo e ad altri tipi di assistenza. Sarebbe utile ai fini della nostra indagine sapere quanto si spende per l'assistenza domiciliare e quanto viene erogato alle case di riposo. Inoltre vorremmo sapere in base a quali risultati si è giunti a questo criterio prioritario, che riteniamo giustissimo. Desidereremmo infine avere dati precisi su quanto, nell'ultimo triennio, si è speso in favore dell'assistenza domiciliare rispetto a quanto si è speso per l'assistenza in case di ricovero.

Per quanto riguarda quelli che l'onorevole Mattarelli ha definito poc'anzi gli strumenti di vigilanza dell'assistenza, noi desideriamo sapere se, oltre il rispetto di una tabella dietetica - cui si fa riferimento nella circolare del Ministro - ed il certificato di idoneità dell'ONMI, vi sono altri strumenti di vigilanza, di controllo e di garanzia perché non avvengano certi inconvenienti che sono stati denunciati. Del resto, anche nella circolare del Ministro si fa riferimento, anche se in termini generici, all'esigenza di avere a disposizione personale qualificato e non raccogliaccio. Non è il caso di stabilire, per

esempio, il possesso di un preciso titolo di studio da parte del personale che deve essere addetto all'educazione dei minori.

Per quanto riguarda il sistema dei controlli sugli istituti per l'infanzia vorrei sapere se non ritenga indispensabili forme di controllo con la partecipazione dei genitori e degli interessati. Vorrei inoltre chiedere se, a proposito delle ispezioni trimestrali a cui si fa riferimento nella relazione, non sia possibile ottenere una sintesi delle relazioni sulle ispezioni effettuate dalle prefetture. Penso che tali documenti siano reperibili presso gli archivi delle prefetture, e, ripeto, riterrei interessante poterci avvalere, nella nostra indagine di tutti gli elementi che da essi potessero emergere.

Infine, ecco l'ultima domanda: con la ristrutturazione conseguente all'attuazione dell'ordinamento regionale e con l'istituzione dei servizi sociali di cui si parla nella relazione del prefetto Bellisario, quali enti assistenziali, secondo il dottor Bellisario, dovrebbero - o potrebbero - essere sciolti e quali invece restare in vita?

BELLISARIO, *direttore generale dell'assistenza pubblica*. Per quanto riguarda le domande poste dall'onorevole Flamigni, rispondo che già nella mia relazione ho parlato di insufficienza dello stanziamento per contributi ad enti assistenziali. Infatti è previsto, nel bilancio 1970, uno stanziamento di 3.780 milioni che è stato ripartito fra 5.483 enti assistenziali.

Prego tener presente che i decreti di concessione di contributi, prima di avere esecuzione sono sottoposti al controllo della Corte dei conti; dalla preventiva istruttoria risulta con chiarezza il *deficit* dell'ente ed è sulla base del *deficit* che il Ministero concede il contributo straordinario.

Non bisogna dimenticare che vi sono oltre 5.500 istituti di ricovero e vi sono altri istituti che svolgono varie attività assistenziali; inoltre anche gli asili infantili con molta insistenza richiedono dei contributi.

Il Ministero cerca di fare il possibile per ripartire i più equamente possibile il fondo a disposizione.

FLAMIGNI. Il Ministro aveva assicurato che in sede di indagine conoscitiva, qualora avessimo rivolto questa domanda, senz'altro ci sarebbe stato fornito l'elenco.

PRESIDENTE. Alla conclusione della nostra indagine intervorrà il Ministro.

BELLISARIO, *direttore generale dell'assistenza pubblica*. Le assicuro che per la concessione di qualsiasi contributo straordinario viene svolta una preventiva istruttoria; che non si concede il contributo se prima non sono pervenuti il rapporto del prefetto e la scheda anagrafica regolarmente compilata. Come lei avrà potuto constatare leggendo la scheda anagrafica, gli enti assistenziali debbono rispondere a decine di domande molto precise e circostanziate.

Per quanto riguarda i sussidi personali la informo che pervengono centinaia di domande al giorno, credo oltre trecento, che non possono essere tutte accolte; molte sono inviate ai prefetti con un modulo con cui si raccomanda di fare il possibile in sede locale.

Per quanto riguarda i casi particolari, quali ad esempio contributi per interventi chirurgici specie all'estero, si concedono contributi notevoli, anche di 200-300 mila lire. Per sussidi caritativi si concedono 10-15 mila lire. Si ricevono molte segnalazioni di casi particolari dalla Presidenza della Repubblica, dai ministeri, alle quali si cerca sempre di venire incontro.

Bisogna tener presente che le richieste di contributo pervengono da tutte le provincie alla Direzione generale assistenza pubblica; le dico che è uno dei servizi più ingrati, in quanto non si ha la disponibilità finanziaria per accontentare tutti.

Per quanto riguarda la concessione di sussidi di beneficenza, la Direzione è abilitata a concederli, in quanto nel capitolo di bilancio n. 2481 sono espressamente previsti, ma evidentemente si possono concedere in misura limitata in rapporto alla scarsità dei mezzi a disposizione.

Il capitolo di bilancio predetto riguarda anche interventi per casi eccezionali e si concedono contributi da cento a trecentomila lire, ad esempio, per interventi chirurgici all'estero, per cure particolari, per la perdita di un capofamiglia; specie per disgrazie o infortuni a lavoratori si interviene subito con un contributo di almeno cento mila lire, che può in seguito essere integrato se il caso è del tutto particolare.

Assicuro che interverrò presso l'ISTAT affinché, nel predisporre la statistica sugli enti assistenziali per il 1970, preveda una indagine sull'incidenza delle spese per il personale.

Gli enti privati comunicano al Ministero la spesa per il personale quando richiedono contributi. Si tratta tuttavia di spese molto modeste, se si tiene conto che la spesa totale

per i ricoveri negli istituti privati si aggira intorno a 500-600 lire giornaliere e quella negli istituti pubblici intorno a 700-800 lire giornaliere, nell'anno considerato 1967.

Si lamenta effettivamente che negli enti assistenziali non vi è personale preparato, che molti addetti agli istituti di ricovero non sono qualificati dal punto di vista professionale. Nel progetto di riforma, che sarà modificato in progetto di legge-quadro, era prevista la qualificazione del personale assistenziale, da attribuire ad un organismo valido. Io penso che tale compito possa essere conferito all'AAI, nel cui bilancio una notevole somma è devoluta allo scopo.

Per quel che attiene alla priorità da dare all'assistenza domiciliare rispetto a quella di ricovero per gli anziani e gli inabili, devo sottolineare che essa corrisponde ad una precisa direttiva impartita ai prefetti.

La spesa per tale tipo di assistenza è a carico degli ECA. I prefetti propongono il ricovero di minori ed anziani, in casi eccezionali.

I prefetti possono corrispondere alle famiglie bisognose qualche sussidio sui fondi assegnati per il comitato provinciale di assistenza e beneficenza, ma tutti i fondi assegnati a tale scopo ammontano ad appena un miliardo e novecento milioni.

Io penso che il controllo da parte degli organismi regionali debba essere fatto con una impostazione nuova, cioè che esso debba esercitarsi soltanto sugli atti fondamentali.

Ritengo che tutti gli atti di ordinaria amministrazione debbano essere esecutivi per se stessi; tutt'al più si possono istituire collegi di revisori per il controllo in ordine alle imputazioni delle spese.

Le Regioni insomma dovrebbero rendere i controlli sempre meno pesanti. Rispondo ora alla domanda sugli enti assistenziali a carattere nazionale che potrebbero essere sciolti. Gli enti assistenziali nazionali controllati dal Ministero sono a base associativa e perciò non possono essere sciolti. I più importanti sono: l'Ente nazionale per l'assistenza ai sordomuti, l'Associazione nazionale invalidi civili, l'Unione nazionale mutilati per servizio, l'Ente nazionale di lavoro ciechi.

L'AAI ha attualmente una forma di assistenza caritativa consistente nella distribuzione di viveri agli istituti di ricovero, che ritengo superata. Per quanto riguarda invece il settore della qualificazione professionale, L'AAI è uno strumento valido e potrà esserlo sempre di più in sede regionale.

LA BELLA. Ricordo a me stesso, ai colleghi e al prefetto Bellisario che in Parlamento è stata presa da tempo da diversi gruppi parlamentari, una iniziativa per una inchiesta – non una indagine conoscitiva – sullo stato delle attività assistenziali in Italia: e nella relazione a questa proposta di inchiesta è denunciata una situazione esplosiva in tale settore. Ora, dalla lettura della relazione Bellisario, emerge la presenza di una intensa attività di controllo; e nei suoi allegati è riportato il contenuto di numerose circolari: citerò in particolare l'allegato 11 (che ribadisce la necessità di una intensificazione dell'attività di vigilanza); l'allegato 15 (che ribadisce l'opportunità di una ispezione annuale); e l'allegato 17. Ora, nonostante le direttive non siano mancate, noi assistiamo – e mi ricollego alla domanda – alla esplosione periodica di grossi scandali, come quello recentemente venuto alla luce a Roma, del quale è stato chiamato ad occuparsi il magistrato. Vorrei ricordare a questo proposito un'esperienza personale, che è stata oggetto di due mie interrogazioni: i ricoverati dello istituto San Michele (ricchissimo, proprietario di numerosi palazzi a Piazza Esedra) sono stati costretti a protestare per ottenere un vitto decente; per non parlare poi di ciò che non ho voluto inserire nella mia interrogazione (e cioè casi di prostituzione maschile). Ora io domando se non sia il caso di effettuare una ispezione anche in questo istituto, dove non mancano i mezzi finanziari eppure si verificano episodi del genere; dove il personale è pagato male (si parla di stipendi di 25 mila lire per istruttori che dovrebbero occuparsi della educazione dei ragazzi); dove i ragazzi vengono mandati a casa di tanto in tanto, per alcuni giorni, in modo da risparmiare una parte delle spese, mentre si continua a riscuotere la retta. Come è possibile, dunque, che si verifichino episodi come questi da me illustrati, se esiste questa attività di controllo da parte delle prefetture, che hanno la direzione e la gestione delle attività assistenziali? Si tratta di un fenomeno molto strano, perché, ad esempio, a livello di amministrazione comunale i servizi ispettivi funzionano: abbiamo avuto casi numerosi di sindaci deferiti al procuratore della Repubblica per aver effettuato spese senza aver ottenuto prima l'autorizzazione necessaria. Il servizio ispettivo, dunque è inefficace a causa di un vizio strutturale dell'apparato burocratico, oppure perché ci troviamo in presenza di pressioni da parte di grossi personaggi, come può accadere nel caso dell'isti-

tuto San Michele, che è già stato oggetto di una ispezione nel 1966, dalla quale non emerge niente? Se dunque esistono degli ostacoli che impediscono di mettere in pratica le circolari, è bene che il Parlamento ne venga informato. La prima domanda è quindi questa: lei non ritiene che in questa contraddizione esistente tra direttive ed applicazione pratica delle stesse, la circolare sia semplicemente uno strumento per mettere a posto la nostra coscienza? Seconda domanda: lei ha detto che occorre pervenire alla unità dei servizi assistenziali; nel frattempo, lei non pensa che si dovrebbe fare qualcosa per rafforzare il potere degli enti comunali di assistenza?

BELLISARIO, *direttore generale dell'assistenza pubblica*. Per quanto riguarda il cosiddetto scandalo scoppiato a Roma, richiamo quanto sopra detto, specie che per ora non si dispone di elementi precisi. Si sa che è in corso un'indagine giudiziaria per rintracciare corpi di reato: ho letto sui giornali che i reati consisterebbero nella mancata trasmissione al giudice tutelare da parte degli istituti degli elenchi dei minori come previsto dalla legge sull'adozione speciale nonché nella mancata concessione del certificato di idoneità dell'ONMI.

Posso assicurare che il Ministero con due circolari ha richiamato l'attenzione degli istituti sul predetto invio di elenchi trimestrali.

Mi sembra che si tratti di inosservanze amministrative, forse di contravvenzioni in sede penale.

LA BELLA. Si tratta di omissione di atti d'ufficio, per poter continuare a percepire la retta.

BELLISARIO, *direttore generale dell'assistenza pubblica*. Vorrei inoltre ricordare che, nonostante gli aumenti di bilancio ottenuti, i fondi di cui si dispone in tutti i settori sono insufficienti.

Il Ministero ha cercato sempre di provvedere ad un riparto fra le province quanto più possibile equo. Per gli ECA i fondi vengono ripartiti con criterio direttamente proporzionale alla popolazione e inversamente proporzionale al reddito. In tal modo la provincia con minor reddito d'Italia — che l'anno scorso è risultata essere Avellino — viene posta ai fini del riparto dei fondi ECA nelle stesse condizioni della provincia con maggior reddito (Milano). Allo scopo i dati della popolazione di

tutte le province vengono maggiorati di tante volte di quante il reddito risulta essere inferiore a quello della provincia più prospera.

LODI ADRIANA. Ella ha affermato nella sua relazione che, se si escludono gli istituti di ricovero, gli enti assistenziali sono 2700; ha pure dichiarato che sono stati erogati 3780 milioni per 5483 provvedimenti.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE MATTARELLI

LODI ADRIANA. Ciò significa che 2783 di questi provvedimenti concernevano, probabilmente, istituti di ricovero, perché se gli enti assistenziali sono 2700, ed i provvedimenti di intervento sono stati 5500, evidentemente questi contributi sono stati dati anche ad istituti di ricovero che lei non comprende tra gli enti. Tenendo conto che la retta che paga il Ministero dell'interno agli istituti è di mille lire al giorno, questi provvedimenti sono integrativi della retta di ricovero, o hanno riguardato altri enti?

Per quanto concerne gli istituti di ricovero, lei ha affermato che ci sono 3067 adulti inabili, ricoverati a carico del Ministero dell'interno, e 24 mila bambini. Però, in una trasmissione televisiva che lei tenne sul problema degli anziani, portò una cifra, di tali persone a carico del Ministero dell'interno, superiore ai tremila; inoltre, stando al bilancio di previsione per il 1971, e calcolando la retta di mille lire al giorno, risulta che sono seimila gli anziani ricoverati a carico del Ministero. Poiché la cifra che lei ha portato, quelle che abbiamo sentito in altre occasioni, e quelle che ci vengono dalle varie fonti non coincidono, noi vorremmo sapere qual'è quella esatta.

Vorrei inoltre chiedere a quale titolo il Ministero dell'interno ricovera adulti e bambini, se cioè questo avviene solo sulla base del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, o anche ad altro titolo. Infatti, sia nelle province che presso i comuni ci sarebbero tanti altri enti adatti al ricovero dei bambini. E qualora questo avvenga in base al testo unico delle leggi di pubblica sicurezza mi pare eccessivo il numero di 24 mila bambini trovati a mendicare, e per i quali si è dovuto provvedere ad un ricovero.

A questo punto, vorrei fare una richiesta ben precisa. A parte le cose che la Corte dei conti ha detto e che noi tutti conosciamo, so che l'Amministrazione aiuti internazionali nel 1969 aveva a bilancio 2 miliardi e 320 milioni come proventi della gestione patri-

moniale. Nel 1971 tali proventi sono aumentati a 2 miliardi 749 milioni. Ora, io so come l'AAI si è formata inizialmente questo patrimonio, ma vorrei chiedere come mai esso continua ad aumentare, e a quanto ammonterà adesso, per conoscere il reddito patrimoniale che ricava quest'ente.

Infine, vorrei chiedere un parere. In un documento non anonimo (uscito dal Ministero, e venuto in circolazione anche negli ambienti parlamentari) su una proposta di legge presentata da un gruppo della maggioranza, è stata messa in discussione l'opportunità che sulla materia della riforma dell'assistenza si lasci campo libero all'iniziativa parlamentare, mentre si ritiene più opportuno che tale settore sia di esclusiva competenza del Governo. Le domando — sempre che ritenga opportuno di rispondere — se lei condivide questa opinione, o non ritiene, al contrario, che in tal modo si offende la libertà del Parlamento. Una risposta da parte sua mi interesserebbe, poiché con l'affermazione che è stata fatta, si esclude la possibilità, da parte nostra, di presentare e discutere leggi su questo argomento.

BELLISARIO, *direttore generale dell'assistenza pubblica*. Per quanto riguarda i contributi che il Ministero concede agli enti assistenziali, assicuro che sono proporzionati al deficit di bilancio accertato; in effetti per gli istituti di ricovero si tratta di proventi integrativi delle basse rette di ricovero, che, ripeto, non sono corrisposte per tutti i minori ricoverati.

Per quanto riguarda il numero dei ricoverati, assicuro che, prima di predisporre la relazione, si è provveduto ad un esame preciso delle schede dei ricoverati e si è rilevato esattamente che i minori sono 24.015 e gli anziani 3.067.

L'onorevole Lodi Adriana ha anche richiesto a quale titolo il Ministero degli interni ricoveri i minori. Rispondo che si provvede a tale compito in quanto esso è previsto espressamente dal bilancio.

Vi sono in bilancio i capitoli 2483 e 2484 destinati alle spese e rette per il ricovero di minori ed anziani inabili. Tale compito proviene dal soppresso Ministero dell'assistenza post-bellica.

Circa l'AAI, essendo membro di quel Consiglio di amministrazione, posso assicurarla che tutti i fondi sono amministrati con la massima oculatezza; il patrimonio ha registrato un aumento a seguito dell'apporto delle rendite del patrimonio stesso.

Per quanto riguarda eventuali osservazioni circa l'opportunità di iniziative parlamentari per la riforma dell'assistenza, la direzione generale non ha mai messo in discussione il potere del Parlamento di agire in questo senso. La direzione è molto lieta che il Parlamento, in sede di esame del provvedimento di legge circa l'aumento della pensione ai ciechi, abbia apportato delle profonde innovazioni nel settore, ed abbia predisposto la soppressione dell'Opera ciechi civili e la devoluzione del servizio di concessione delle pensioni e assegni ai comitati provinciali di assistenza e beneficenza. Così pure sarà molto lieta se il Parlamento vorrà adeguare la legislazione assistenziale rendendola più moderna e rispondente alle esigenze attuali. Che il Parlamento sia presente con iniziative nel settore assistenziale, è cosa molto apprezzata. Confido che il Parlamento con la sua esperienza, voglia migliorare quanto possibile la legge-quadro che la direzione generale sta studiando, rendendola valido strumento per l'affermazione di nuovi moderni principi e nuove tecniche nel settore assistenziale, con la delimitazione dei poteri tra lo Stato e le regioni, la precisa indicazione dei compiti delle nuove unità dei servizi sociali.

La direzione generale confida che dal Parlamento venga al riguardo una definitiva parola, che dia all'Italia un'assistenza valida e moderna.

PRESIDENTE. Ringrazio vivamente il direttore generale dell'assistenza pubblica, prefetto Bellisario, ed i suoi collaboratori, per il contributo che hanno dato alle nostre indagini, rispondendo dettagliatamente alle domande che abbiamo formulato.

Se non vi sono obiezioni, può rimanere stabilito che il seguito della nostra indagine, con l'audizione di altri funzionari, è rinviato alla prossima seduta.

(Così rimane stabilito).

La seduta termina alle 19,20.