

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1173

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

LODI FAUSTINI FUSTINI ADRIANA, IOTTI LEONILDE, FABBRI SERONI ADRIANA, BERLINGUER GIOVANNI, CARLASSARA, CARUSO ANTONIO, COLONNA, SCARAMUCI GUAITINI ALBA, BIAMONTE, BINI, CARMENO, CASAPIERI QUAGLIOTTI CARMEN, CHIOVINI CECILIA, CODRIGNANI GIANCARLA, DA PRATO, FAENZI, FANTACI, FLAMIGNI, GUALANDI, MANFREDI GIUSEPPE, PECCHIA TORNATI MARIA AUGUSTA, PUCCIARINI, RIGA GRAZIA, TERRAROLI, TRIVA

Presentata il 18 febbraio 1977

Riforma dell'assistenza

ONOREVOLI COLLEGHI! — Lo scioglimento anticipato della V e della VI legislatura ci induce a presentare per la terza volta di seguito questa proposta di legge che, pur avendo subito qualche modifica nella sua rielaborazione, non ha perduto il suo duplice obiettivo di fondo che resta quello di riformare profondamente tutto l'assetto istituzionale che va sotto la dizione « assistenza e beneficenza pubblica » e, nello stesso tempo, di attuare la IX disposizione transitoria e finale della Costituzione repubblicana.

Dal momento in cui presentammo la prima proposta di riforma dell'assistenza ad oggi la situazione esistente in questo settore si è ulteriormente deteriorata come appare anche dalle statistiche ufficiali, ma come si evidenzia, soprattutto, dalle tristi esperienze umane delle masse popolari, dagli scandali a catena che hanno continuato ad investire il settore. Si è quindi maggiormente raf-

forzata la nostra convinzione sulla necessità di non proporre qualche ritocco legislativo, né una semplice ristrutturazione o riorganizzazione del settore, ma una profonda e radicale riforma che, in collegamento con le altre riforme, ponga il nostro paese fra quelli socialmente e civilmente più evoluti.

Il tipo di riforma che proponiamo nasce dalle nostre convinzioni ideologiche, politiche e culturali, ma nel contempo, essa è arricchita sia dalle istanze e dalle proposte che sono scaturite dal confronto democratico che in questi anni abbiamo avuto nel paese con gli amministratori pubblici, con gli operatori sociali e con le masse popolari, sia dal confronto che nel corso della VI legislatura abbiamo avuto su questo argomento con le altre forze politiche in Parlamento.

Prima di illustrare i contenuti della nostra proposta di legge, si rende necessario ripercorrere, sia pure rapidamente, la evo-

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

luzione nel tempo delle concezioni che hanno guidato le attività assistenziali in Italia, sia per inquadrare storicamente la situazione attuale, sia per esaminare i motivi per cui persiste nel nostro paese, più che altrove, quella complessa stratificazione di diverse esperienze, tradizioni e istituzioni che danno luogo a quel caos che regna sovrano in questo delicato settore della vita pubblica.

Se le fonti, sia storiche che ideali, della beneficenza si perdono nella concezione cristiana della *caritas* non v'è dubbio che è la società capitalista ad utilizzare quella concezione e a distorcerla ai suoi fini, per rendere più marcato il suo dominio e più palese la sua supremazia.

Fin dal suo nascere il capitalismo ha provocato un processo di inurbamento delle popolazioni delle campagne spogliate di ogni possibilità di esistenza. Per frenare il malcontento dilagante, e derivante da questo processo, e per avere comunque a disposizione mano d'opera a basso costo, il capitalismo italiano ha offerto la sua protezione caritativa a grandi masse di poveri contadini, ridotti al rango di mendicanti, attraverso l'incremento delle istituzioni benefiche. E poiché il malcontento era più facilmente frenabile se i soggetti venivano isolati, si sono incrementati soprattutto gli istituti segreganti, specie quelli riservati agli « improduttivi ».

Per quanto celata dagli statuti di fondazione, la conferma che la vera finalità che il capitalismo attribuiva alle opere pie fosse quella di contenere i motivi di turbamento sociale e politico provocati dal pauperismo, ci viene dalla prima legge sulla beneficenza approvata due anni dopo l'unità d'Italia (30 agosto 1862) dallo Stato borghese.

Seppure dopo l'unificazione d'Italia esistesse la necessità di unificare una legislazione che si presentava alquanto difforme e contraddittoria, lo Stato liberale soddisfò a questa necessità senza assumere in proprio alcun compito assistenziale (come avevano fatto invece altri paesi europei), ma perpetrando il concetto di beneficenza soprattutto come mezzo per garantire l'ordine pubblico. Per cui la prima legge sulla beneficenza altro non è che la « legalizzazione » del concetto di isolamento e segregazione dei poveri (ricoveri e ospizi) per mantenere l'ordine pubblico minacciato dal malcontento degli indigenti. L'innovazione apportata sta nel fatto che, con questa legge, l'ordine pubblico, anche attraverso le erogazioni caritative.

è mantenuto con il controllo dello Stato autoritario attraverso il prefetto e la polizia.

Questo concetto della beneficenza, purtroppo, non appartiene al passato, ma ha caratterizzato, senza soluzione di continuità, tutta la legislazione e la pratica dell'assistenza in Italia.

Infatti, la legge successiva, ancora oggi in vigore, è quella sulle istituzioni pubbliche di beneficenza del 17 luglio 1890, n. 6972 e nacque con lo scopo dichiarato dal suo relatore alla Camera di « provvedere agli inabili al lavoro e alla repressione della mendicizia come si era fatto l'anno prima con la legge sulla pubblica sicurezza ».

Sotto il titolo indicativo « Disposizioni relative alle classi pericolose della società », l'articolo 81 della legge di pubblica sicurezza del 1889 così dettava: « gli individui riconosciuti dall'autorità locale di pubblica sicurezza, inabili a qualsiasi lavoro, privi di mezzi di sussistenza e di congiunti tenuti per legge alla somministrazione degli alimenti, sono, quando non vi si provveda altrimenti, a cura delle autorità medesime, inviati in un ricovero di mendicizia o in altro istituto equivalente ».

Anche in questo caso una citazione che potrebbe apparire di carattere storico è invece attuale. Infatti sotto il titolo « Disposizioni relative alle persone pericolose per la società », all'articolo 154 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza ancora oggi in vigore, si legge la stessa disposizione che era contenuta nella legge del 1889, con l'aggravante che il regolamento della legge attuale aggiunge che « qualora l'inabile di cui sia stato ordinato il ricovero, non intenda stabilirsi nell'istituto o se ne allontani arbitrariamente, vi è accompagnato con la forza ».

Affinché nessun organo dello Stato sfuggisse a questa concezione dell'assistenza, si è provveduto perché anche i comuni e le province vi si attenessero rigidamente. Ai comuni e alle province infatti sono affidati compiti di emarginazione e di isolamento dei cittadini poveri attraverso la legge comunale e provinciale (articolo 91) che indica fra le spese obbligatorie relative all'assistenza solo quelle riferentesi al pagamento di rette agli istituti, ivi comprese quelle decise da altri (pubblica sicurezza), considera invece « facoltativo » (una facoltà peraltro legata rigidamente alle disponibilità finanziarie) ogni altro intervento di tipo sociale.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

La beneficenza anche se codificata, esercitata da singoli, da organizzazioni private o di diritto pubblico, come atto di liberalità assume sempre un carattere discrezionale, facoltativo, non costituente diritto né derivante dal diritto, quindi essa rappresenta sempre, sul piano giuridico la traduzione del concetto morale di carità e, sul piano umano, la rinnovazione di un rapporto di inferiorità.

La necessità di sostituire all'atto di liberalità il diritto, fu avvertita innanzitutto dai lavoratori.

Le casse operaie di mutuo soccorso che sorsero numerose nel nostro paese alla fine dell'800 e agli inizi del secolo (nel 1901 erano 6.535) costituirono uno dei momenti più importanti per la costruzione del movimento socialista e del movimento cattolico, ma per lo sviluppo di questa nuova forma di solidarietà di classe, non v'è dubbio che giocò un ruolo non secondario l'esigenza dei lavoratori di sottrarsi alla soggezione, alla discriminazione e alla pratica della beneficenza delle opere pie, cui frequentemente essi dovevano ricorrere.

Dalle casse operaie di mutuo soccorso nascono anche in Italia, com'era già avvenuto in altri paesi d'Europa, le assicurazioni obbligatorie.

Nei confronti della beneficenza, l'assicurazione obbligatoria segna l'ingresso del « diritto » alla prestazione in sostituzione della aspettativa; ma tale diritto è limitato ai soli rischi assicurati, quasi sempre collegati alla attività lavorativa e alla sua insicurezza. Tutti gli altri interventi assistenziali che investono il cittadino non in quanto lavoratore, sono respinti dall'assicurazione sociale e rinviati ancora agli enti di beneficenza e assistenza che soddisferanno le esigenze assistenziali escluse dalle assicurazioni, con la solita estemporaneità delle prestazioni, con l'abituale discriminazione e infine sempre con il concetto del bisogno da sovvenire e non da prevenire e neppure da abbreviare nella durata.

Nel corso del suo sviluppo la società capitalista è stata costretta, dalle lotte e dalle conquiste del movimento operaio, a ridurre la fascia di indigenti, di poveri assoluti, che erano costretti a mendicare e a farsi nutrire dalla pubblica o dalla privata carità, ma nel contempo ha allargato l'area del bisogno relativo, cioè del bisogno strettamente connesso allo sviluppo della società stessa. Ma ai bisogni nuovi propri di una società in evolu-

zione si intrecciano bisogni sorti non dallo sviluppo, ma dagli squilibri creati dallo sviluppo capitalistico.

La dinamica del processo produttivo ha determinato la trasformazione della struttura familiare (dal modello patriarcale, proprio della società contadina, al modello nucleare, caratteristico della società industriale) comportando la proiezione all'esterno, verso la società, di bisogni e problemi in precedenza affrontati e risolti all'interno della famiglia stessa. A questo proposito basterà solo ricordare le dimensioni nuove che vengono ad assumere i problemi dell'infanzia e degli anziani.

Lo sviluppo disordinato della società ha accentuato la piaga della sottoccupazione e della miseria delle popolazioni delle campagne e soprattutto del Mezzogiorno d'Italia, ponendo gran parte di esse nella condizione di non essere in grado di affrontare autonomamente anche i bisogni di una esistenza sobria e modesta.

Una delle mistificazioni più scandalose dei danni reali provocati dalla società è rappresentata senza dubbio dalla massa di disadattati che la società ha artatamente creato. Non ci riferiamo, ovviamente, ai casi che potremmo definire patologici, ai minorati fisici e psichici gravissimi, presenti anche in altri tipi di società per i quali semmai si dovrebbe aprire il discorso della prevenzione. Intendiamo invece riferirci alle cifre sul disadattamento che vengono messe in circolazione, artatamente gonfiate, da chi ha interesse, anche per questa strada, a far ricadere sugli individui la colpa di non adattarsi ad una società che è disadatta agli uomini. A questo proposito è indicativa la confusione che si tende a fare fra handicappati (per conseguenze motorie, cerebrali, eccetera) e disadattati, tale da comprendere nel dato che farebbe ascendere a più di 3 milioni i bambini affetti da minorazioni, i 2 milioni e mezzo di bambini definiti « disadattati del carattere e del comportamento » e gli « insufficienti mentali medi o lievi » nascondendo così, attraverso metodiche diagnostiche scientificamente molto discutibili, il vero obiettivo che sta nell'emarginazione di soggetti « anormali » soltanto perché devianti dalle norme tecnologiche, didattiche, produttive, urbanistiche e sociali che la società capitalista si è data.

In questo caso, partendo da un bisogno vero, scientifico, obiettivo, legato alla medicina e alla biologia, ristretto però nel nume-

ro dei soggetti e ancor più riducibile con una politica sanitaria di vera prevenzione, recupero e riabilitazione, si è finito per ingigantire il problema creando un bisogno — quello dell'assistenza specializzata ai disadattati — che potremmo definire fittizio perché creato a misura del sistema, anche se il suo determinarsi ha posto inevitabilmente milioni di famiglie di fronte ad un bisogno per loro reale: quello di dover provvedere comunque all'istruzione, all'educazione, al mantenimento di ragazzi respinti ed emarginati dalla scuola e dalla società, ancor prima di essere emarginati dal processo produttivo.

Infine, bisogna considerare che l'Italia può vantare nella Comunità europea oltre a tanti altri tristi primati, anche quello di avere il più alto numero di incidenti sul lavoro.

Gli invalidi del lavoro sono circa un milione e se a questi si aggiungono gli invalidi civili che si avvicinano ai tre milioni, si hanno cifre che da sole evidenziano i drammi umani che questi fatti scatenano: si tratta di un vero e proprio esercito di lavoratori espulsi anzitempo dalla produzione perché colpiti impietosamente dal sistema produttivo, dallo sviluppo caotico delle città, dalla mancanza di una seria politica sanitaria che privilegi la prevenzione.

Questi problemi non possono, anzi non debbono, essere risolti dal solo intervento assistenziale, poiché in questo modo si avrebbe solo un'attenuazione degli effetti senza rimuovere le cause. La soluzione di questi problemi va quindi ricondotta all'obiettivo generale di modificare profondamente il modello di sviluppo della nostra società e va strettamente collegata alle altre iniziative legislative che abbiamo presentato per la riforma della scuola e della sanità, per la riabilitazione degli handicappati e per il loro inserimento nella scuola e nel lavoro, ma è innegabile che questi problemi richiedono anche una politica di interventi sociali che né l'assicurazione contro i rischi né i tradizionali istituti di beneficenza sono in grado di affrontare e risolvere.

In altri Paesi capitalisti lo Stato ha saputo farsi carico dei nuovi bisogni sorti, o almeno di parte di essi; invece, una delle caratteristiche dello Stato italiano è proprio quella di non avere mai assunto, nemmeno di nome, la veste di Stato sociale. Quando si è visto investire di responsabilità che non aveva in alcun modo previste, né pianificate, lo Stato non ha saputo far di meglio che

continuare come aveva iniziato: delegare ad altri le funzioni sociali.

Sfruttando secolari tradizioni, costumi e ideologie, lo Stato ha continuato a considerare la famiglia, anche dopo le profonde trasformazioni in essa avvenute, come l'unica responsabile di tutti i problemi degli improduttivi, assegnando alla donna soprattutto il ruolo di casalinga-servizio sociale, ottenendo in tal modo il duplice risultato di nascondere le reali dimensioni della disoccupazione femminile e di contenere la domanda di servizi sociali collettivi.

Non saremo certo noi (che abbiamo sempre sostenuto la necessità che i rapporti familiari siano basati sul libero svolgimento degli effetti e della educazione reciproca, che il mondo dei sentimenti prevalga su quello degli interessi economici e materiali) a negare la funzione della famiglia come nucleo di affermazione delle singole personalità, in cui anche il rapporto fra i suoi membri acquista un più immediato contenuto affettivo e formativo. Ma i problemi dei bambini, degli anziani, degli invalidi, pur essendo problemi che debbono interessare e preoccupare le famiglie, non sono risolvibili né esauribili all'interno del nucleo familiare poiché anziani, bambini e invalidi, in quanto cittadini, presentano esigenze sociali che debbono investire la società nel suo insieme.

Quando lo Stato non ha potuto delegare alla famiglia la soluzione di questi problemi, alle nuove responsabilità sociali che venivano delineandosi ha risposto con orientamenti e misure che potremmo definire *ante-Co-*stituzione repubblicana.

In primo luogo — come osservano gli assessori regionali in un documento approvato a Bergamo nell'aprile del 1971 — identificando nel Ministero dell'interno il centro coordinatore dell'intervento assistenziale si è accentuato il ruolo storico dell'assistenza con finalità prevalentemente difensive, punitive, tese a sottoporre a controllo quelle situazioni individuali e collettive risultate pericolose o conflittuali rispetto all'ordine sociale.

In secondo luogo lo Stato, pur aumentando e complicando sempre più il sistema dei controlli, anziché disfarsi della pesante eredità di enti e carrozzoni nazionali istituiti dal fascismo e restituire ai comuni le attribuzioni che erano state loro sottratte, ha continuato sulla strada dell'accentramento, della mortificazione delle autonomie locali attraverso la proliferazione degli enti. In sostanza, a bisogni nuovi, differenziati, si è rispo-

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

sto con l'istituzione di nuovi enti che, per la loro struttura verticale, per il loro congegno burocratico, non hanno mai saputo rispondere ai bisogni per cui erano sorti.

E' venuta così a formarsi una vera e propria stratificazione geologica di enti, istituti, organismi. Formazioni antiche e di più recente origine strettamente intrecciate fra loro hanno costituito un groviglio nel quale è difficile orientarsi. A fianco di istituzioni chiaramente ispirate allo stadio primario della beneficenza-carità operano infatti, spesso nello stesso ambito particolare di attività, enti che traggono vita dai principi e dai metodi assicurativi, pubblici o privati. Comunque, la caratteristica dominante delle une e delle altre rimane quella della segregazione e dell'isolamento dei poveri e degli improduttivi.

A livello governativo, l'alta vigilanza sulla assistenza e beneficenza compete al Ministro dell'interno, ma gli organi dello Stato che svolgono attività assistenziali e di controllo sono, oltre alla Presidenza del Consiglio dei ministri, altri 11 ministeri, ma anche i rimanenti ministeri svolgono attività assistenziali sia pure a favore del personale dipendente.

Gli enti nazionali di assistenza sociale sono 38, ai quali bisogna aggiungere gli organismi costituiti da quasi tutti i Ministeri che non sempre hanno assunto la veste giuridica di enti autonomi, ma sono comunque destinati all'assistenza sociale e godono di finanziamenti pubblici. Il solo Ministero della difesa ha quattro enti nazionali per l'assistenza agli orfani.

Il poco edificante esempio governativo ha così favorito e sollecitato l'ulteriore istituzione di enti, tant'è che oggi solo per l'assistenza agli orfani (quasi sempre in istituti o collegi) esistono 28 enti nazionali che si aggiungono alle 840 istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza che ricoverano minori.

Quasi non fosse già abbastanza dolorosa la condizione di un ragazzo che ha perduto uno o entrambi i genitori interviene il sistema complicato degli enti preposti all'assistenza agli orfani a peggiorare tale condizione, differenziando il livello e il tipo di assistenza a seconda della classe sociale cui appartiene il bambino, della professione del padre o delle cause che ne hanno provocato il decesso.

Nel riportare alcuni dati complessivi che abbiamo cercato di ricostruire rilevandoli da fonti diverse non possiamo fare a meno di

denunciare la mancanza di un'esauriente documentazione sugli enti, sulle loro rendite e sui loro patrimoni e sulle spese per l'assistenza pubblica.

Istituti pubblici di assistenza e beneficenza	9.407
ECA	8.055
Centri di assistenza dipendenti da enti pubblici	5.718
Istituzioni caritative e assistenziali operanti nella sfera d'azione della chiesa cattolica	13.027
	<hr/>
	36.207
	<hr/>

Agli enti di cui sopra vanno aggiunti 38 enti pubblici nazionali di assistenza sociale, 20 enti nazionali con compiti associativi e assistenziali e 19 Ministeri che svolgono attività assistenziali; ognuno di questi organismi ha uffici periferici in tutte le province italiane. Se si considera, infine, che in ogni Prefettura c'è un comitato provinciale di assistenza e beneficenza, che nella maggioranza dei comuni italiani operano ancora i patronati scolastici e in molte province i comitati provinciali dei patronati scolastici, che tutti i comuni e le province svolgono proprie attività assistenziali, il dato più volte denunciato dell'esistenza in Italia di 60.000 enti, organismi e uffici che dovrebbero essere preposti all'assistenza è abbastanza realistico e, da solo, ci dà la dimensione dell'intricata selva di uffici e di frantumazione delle competenze in cui difficilmente il cittadino bisognoso può orientarsi. Ma anche quando ci riuscisse in pochi casi troverebbe la possibilità di essere aiutato poiché la maggioranza degli enti sono ormai preposti solo al mantenimento di sé stessi.

Le spese per l'assistenza, che nel 1967 superavano già i 1.000 miliardi di lire, ci sono più che raddoppiate, superando ormai il tetto dei 2.000 miliardi di lire, senza che ciò abbia comportato apprezzabili qualificazioni della spesa. Infatti, se si escludono le spese sostenute per l'erogazione delle pensioni sociali agli ultrasessantacinquenni e delle pensioni agli invalidi civili (circa 700 miliardi) e quelle sostenute dagli enti locali (passate dai 310 miliardi del 1967 a 644 miliardi

nel 1972) che in parte hanno teso a privilegiare i servizi territoriali aperti rispetto a quelli tradizionali, si può affermare che, in linea generale, la spesa pubblica destinata all'assistenza è ancora utilizzata per dare risposte emarginanti ai poveri ed in gran parte sprecata poiché dispersa in troppi rivoli.

Il recente libro bianco sull'assistenza in Italia curato dal CENSIS per conto della ANEA offre un quadro abbastanza realistico della situazione esistente nel settore. In esso si legge, fra l'altro, che la « vocazione accentratrice, il settorialismo, la categorizzazione, la volontà dei singoli enti di gestire al proprio interno l'assistenza, hanno frenato lo sviluppo di servizi aperti ed integrati e incoraggiato il ricorso alla istituzionalizzazione come forma prevalente di assistenza e ciò costituisce l'aspetto più grave della politica assistenziale finora attuata ».

Le cifre confermano questo giudizio: in Italia abbiamo un istituto di ricovero ogni 10.000 abitanti (5.305 istituti) ove sono rinchiusi 340.000 poveri, per assistere i quali sono occupate 90.817 persone (un dipendente ogni 4 assistiti!). Un anziano sano ricoverato costa spesso più di 150.000 lire al mese. Per il ricovero di minori handicappati lo Stato paga rette mensili di 300.000 lire *procapite*. L'ANMIL (Associazione nazionale mutilati e invalidi del lavoro) spende più di 40 mila lire al giorno per la riabilitazione di un invalido e non ne riabilita più di 70 all'anno. Per questo mondo fatto di emarginazione, di separazione e di esclusione dei poveri, ogni famiglia italiana spende mediamente 100.000 lire all'anno. Sono cifre scandalose che rispecchiano tutte le contraddizioni e le distorsioni dello sviluppo capitalistico in Italia. Infatti, se si guarda dentro alle cifre si scopre, ad esempio, che, mentre il numero dei bambini poveri permanentemente segregati in istituto si è complessivamente ridotto in questo ultimo decennio (la cifra supera comunque ancora i 170.000, mentre in Inghilterra non sono più di 20.000) la riduzione ha investito solo le regioni del nord ove in qualche modo lo sviluppo di alcuni servizi sociali territoriali istituiti dai comuni ha permesso ad un numero maggiore di famiglie di tenere i propri ragazzi a casa. Nello stesso decennio invece il numero dei bambini poveri ricoverati è notevolmente aumentato nelle regioni del Mezzogiorno (in Sicilia più 38 per cento) ove i ragazzi pagano, anche con la perdita della loro libertà, l'emigrazione dei genitori e un modello di sviluppo che an-

che sul piano civile ha colpito pesantemente il sud (in Sardegna solo il 6,2 per cento dei bambini che frequentano la scuola dell'obbligo usufruisce della refezione scolastica).

Per quanto riguarda la legislazione, come si intuisce anche dai dati, essa non ha fatto che aumentare la confusione nella già caotica legislazione vigente in precedenza. Abbiamo avuto una serie di provvedimenti estemporanei e marginali, con alternative di concessioni o di restrizioni secondo i casi, secondo la forza delle categorie che ponevano questa o quella rivendicazione, secondo le circoscrizioni politiche o elettorali. Nel segno perenne del « rinvio a tempi migliori » si è continuato a risolvere temporaneamente, o a rimandare, una serie di problemi particolari, invece di affrontare radicalmente il sostanziale problema di fondo della riforma.

Il nutritissimo numero di enti, le centinaia di leggi, leggine, decreti e circolari, non hanno impedito che tanti bisogni rimanessero insoddisfatti perché non previsti dalle leggi o esclusi dalla competenza degli enti.

Questo stato di cose ha provocato frequenti scandali che hanno investito enti ed istituti pubblici e privati, causando una dannosa sfiducia nelle istituzioni democratiche dello Stato e un notevole ritardo nella presa di coscienza dei propri diritti costituzionali da parte dei cittadini.

Nel presentare la nostra proposta di legge di riforma alla VI legislatura sottolineammo alcuni elementi positivi intervenuti fra i lavoratori, fra gli operatori sociali e fra le categorie più direttamente interessate che avevano accelerato la presa di coscienza fra le masse sulla necessità di riformare profondamente l'attuale sistema assistenziale. Quei fatti positivi, si sono arricchiti di ulteriori elementi che ci confortano non solo nel presentare questa proposta di legge, ma sulla possibilità di affidarne il sostegno oltre che al Parlamento alle masse popolari del nostro Paese.

Sotto questo profilo va sottolineato il contributo apportato dai dibattiti che hanno accompagnato la proposta di legge di iniziativa popolare per lo scioglimento degli enti assistenziali e per la riforma dell'assistenza che sarà discussa insieme a questa proposta di legge. Tali dibattiti di massa hanno permesso di fare uscire l'argomento dal cunicolo ristretto degli addetti ai lavori, riuscendo a coinvolgere un vasto arco di forze politiche e sociali.

VII LEGISLATURA -- DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Ma altri fatti hanno confermato l'emergere di un interesse sempre più esteso nel Paese intorno ai temi specifici della dignità e dei diritti fondamentali della persona: il primo è che, nelle leggi regionali, nelle esperienze consolidate del decentramento comunale e nelle prime difficili esperienze degli organi collegiali della scuola, l'impegno si è concentrato in larga misura sui temi della politica contro l'emarginazione, per l'infanzia, per gli handicappati, per gli anziani; il secondo è che uno degli assi conduttori dell'affermazione dei movimenti femminili in Italia è l'impegno per la sicurezza sociale, la rivendicazione sempre più chiara di una politica di servizi sociali che intervenga non in sostituzione della famiglia, né per smembrare la famiglia, ma per aiutarla e sostenerla.

La riforma dell'assistenza che proponiamo è resa impellente anche dalla presenza delle regioni a statuto ordinario il cui funzionamento in questi sei anni ha confermato l'impossibilità di attuare interventi globali, di eliminare le rilevanti diseconomie conseguenti all'attuale frammentazione delle responsabilità amministrative e gestionali, senza una profonda riforma legislativa.

Un esame attento dell'attività politica e legislativa delle regioni ci fa dire che, nel complesso, le regioni hanno apportato notevoli innovazioni e, in gran parte, hanno indirizzato i loro stanziamenti impegnando i comuni nell'istituzione di servizi sociali più aderenti alla nuova concezione che è avanzata nel paese. Ma anche il valore positivo di queste scelte è stato in parte inficiato dall'assenza della riforma, così che le nuove strutture non hanno sostituito quelle preesistenti, ma vi si sono aggiunte e spesso sovrapposte. Così come è successo che, per i nuovi servizi istituiti, i comuni hanno dovuto provvedere all'assunzione di nuovo personale, quando una riqualificazione e una più funzionale utilizzazione del personale attualmente dipendente dagli enti pubblici avrebbe potuto rispondere in gran parte a questo scopo, con un risparmio notevole di tutta la spesa pubblica e una reale efficienza dei servizi.

Il costo delle mancate riforme è divenuto quindi sempre più pesante perché, in questo caso, ha provocato un caotico assommarsi di spese per il soddisfacimento dei bisogni sociali, insostenibile per lo Stato e per l'intera vita economica.

La nostra proposta di legge si ispira ai principi fondamentali della Costituzione repubblicana, sia per quanto riguarda la politica di assistenza sociale che va realizzata nel nostro paese sia per quanto riguarda i poteri delle regioni e dei comuni in questo settore.

Gli obiettivi generali della nostra proposta di legge si possono così riassumere:

a) la sostituzione dei concetti e della pratica della beneficenza pubblica con un sistema di servizi sociali che realizzi il diritto di ogni cittadino all'assistenza sociale, abolendo ogni forma di isolamento e di segregazione del singolo dalla comunità e garantendo il minimo vitale ai cittadini che, per qualsiasi ragione, non sono in condizioni di provvedere al proprio sostentamento;

b) il decentramento di tutti i poteri e di tutte le funzioni dello Stato nell'assistenza sociale, alle regioni e ai comuni, secondo i principi costituzionali del decentramento e dell'autonomia;

c) la riforma della legislazione vigente in funzione della qualificazione dell'intervento pubblico nell'assistenza che valorizzi compiutamente la personalità umana di ciascun cittadino.

Nell'assegnare alle regioni la competenza esclusiva, legislativa e amministrativa che loro compete, abbiamo voluto indicare alcuni principi generali nell'ambito dei quali le regioni debbono esercitare la loro potestà. E questo non per un ossequio formale alla Costituzione, ma perché siamo convinti che se si vogliono superare gli squilibri esistenti anche in questo settore fra le varie zone del paese, occorre una uniformità di principi affinché ogni cittadino italiano, qualsiasi sia il suo luogo di nascita o di residenza, possa godere di eguali diritti.

I principi generali sono stabiliti agli articoli 1, 2 e 3. Agli articoli 1 e 2 si stabilisce il diritto per tutti i cittadini alle prestazioni di servizio sociale, superando la distinzione fra il « cittadino » e il « povero » che è una distinzione che viola l'articolo 3 della Costituzione (tutti i cittadini hanno pari dignità sociale). D'altra parte l'istituzione di servizi riservati ai poveri riprodurrebbe al livello territoriale una emarginazione di classe condannabile quanto la segregazione dei poveri in appositi istituti e, in ogni caso, tali servizi non potrebbero definirsi sociali se non fossero accessibili a tutti i cittadini.

Sappiamo che la carenza di servizi sociali nel nostro paese è tale da non potere essere colmata in poco tempo, ma il fatto che affidiamo alle regioni e ai comuni il compito di soddisfare questo diritto dei cittadini e nel contempo affidiamo agli stessi cittadini, singoli e associati, il compito di partecipare democraticamente ai vari livelli di decisione, di attuazione e di controllo garantisce la realizzazione, sia pure graduale, di questo principio.

Con il sistema di servizi sociali, stabilito all'articolo 3, intendiamo costruire una dimensione dell'assetto civile del paese che garantisca il raccordo famiglia-società in termini di libertà (e per libertà intendiamo, appunto, l'inserimento totale nella società di tutti i cittadini).

La norma contenuta in questo articolo (evitare comunque interventi di natura segregativa o emarginante) è da ritenersi momento qualificante per una nuova politica assistenziale. Siamo convinti, infatti, che anche se le regioni e i comuni con le loro leggi e i loro controlli riuscissero ad evitare che si ripetessero all'interno degli istituti gli arbitrî, gli abusi di autorità, i veri e propri atti di violenza compiuti sui bambini o sugli anziani, ma non si impedisse che su una parte della popolazione si compisse il primo atto di violenza, il più grave, quello appunto di privarla della libertà di vivere con i propri simili nel contesto urbano e sociale abituale, non assolverebbero al compito di profondo rinnovamento concettuale dell'assistenza che i cittadini si attendono.

Impedire che un cittadino, solo per la sua condizione di origine (orfano, vecchio indigente, abbandonato, disadattato sociale, minorato sensoriale) sia privato della libertà personale attraverso la segregazione, è uno dei principi cui le regioni dovranno attenersi.

La norma potrebbe apparire troppo rigida, ma se si pensa che anche oggi i casi di istituzionalizzazione dovrebbero essere eccezionali, ma le eccezioni hanno finito ormai per colpire centinaia di migliaia di cittadini, ci si rende conto che, seppure il divieto alla segregazione non significherà l'uscita automatica e immediata dagli istituti dei cittadini già ricoverati, tuttavia impedirà che altri cittadini subiscano la stessa sorte e permetterà che, nel programmare la rete di servizi sociali aperti, residenziali, domiciliari, a seminternato, le regioni e i comuni prevedano l'inserimento nella comunità di quanti ne sono stati ingiustamente esclusi.

Accanto alla norma che vieta la segregazione abbiamo indicato il divieto dell'emarginazione, anche come misura preventiva di qualsiasi pseudo-justificazione per il ricovero. L'emarginazione e l'isolamento di bambini in classi differenziali o in scuole speciali, l'emarginazione e l'isolamento di vecchi indigenti, sono spesso l'anticamera che porta molti di loro, inesorabilmente, verso forme e strutture ancora più violente di emarginazione e di isolamento sociale, che con l'articolo 3 si vogliono eliminare. Tale eliminazione sarà possibile nella misura in cui i servizi sociali territoriali, come si è detto, saranno integrati dai servizi sanitari e formativi di base.

Con queste norme, in definitiva, chiediamo che gli uomini siano accettati ed accolti nella comunità urbana, scolastica, sociale con tutti i valori di cui sono portatori, compresi quelli non perfettamente funzionali alla produttività.

All'articolo 4 pur rinviando ad una successiva normativa la sua definizione, abbiamo comunque voluto precisare come debbano essere intese le prestazioni economiche assistenziali e fissare un principio al quale dovrà attenersi la successiva normativa. Il minimo vitale, sotto forma di pensione sociale, deve essere inteso non come un « sussidio » più elevato da concedersi ai poveri, ma come un intervento decisivo che, sotto forma di diritto, cominci a liberare almeno dal bisogno di sussistenza grandi masse di indigenti. Per evitare disequaglianze, in un settore dove l'eguaglianza s'impone, riteniamo che si debba superare la divisione in categorie. Il diritto ad avere i mezzi necessari per vivere non può dipendere o essere condizionato dalle categorie in cui la società ha finora diviso i cittadini (sordomuti, spastici, ciechi, invalidi, poliomeilitici, ultrasessantacinquenni poveri, ecc.), ma deve essere eguale per tutti.

Stabilito questo diritto di eguaglianza, dovranno comunque mantenersi ed estendersi particolari integrazioni al minimo vitale per alcuni tipi di minorazioni, quale ad esempio l'assegno di accompagnamento agli invalidi gravi.

Se si presentano esigenze straordinarie, non soddisfabili con i servizi sociali di cui si è parlato, si dovrà intervenire in modo straordinario ed in aggiunta a quanto garantito dal minimo vitale. Questi tipi di interventi economici straordinari potranno essere di breve o lunga durata, comprendenti in cer-

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

ti casi erogazioni integrative della pensione sociale, rapportandone la misura alle condizioni economiche del soggetto o della famiglia e interventi economici eccezionali, anche *una tantum*, per affrontare situazioni di emergenza che si vengono a creare in singoli soggetti o famiglie.

La normativa generale per questi tipi di prestazioni dovrà essere regionale, mentre la loro erogazione sarà compito dell'organo che meglio conosce le singole situazioni: il comune, singolo o associato, il quartiere.

La finalità del sistema si sposta dalla neutralizzazione della pericolosità sociale, alla garanzia dei diritti sociali del cittadino.

Quindi si comprende benissimo il nostro orientamento a togliere ogni competenza al Ministero dell'interno. Ma considerando altresì la competenza esclusiva delle regioni in materia, ci sembra giusto che i compiti di orientamento e di indirizzo generale non siano affidati a qualche altro Ministero, ma al Consiglio dei ministri. (Articolo 5).

Mentre per quanto riguarda lo svolgimento di alcune competenze statali che abbiamo voluto indicare in modo chiaro e preciso, non abbiamo ritenuto fosse necessario assegnarle ad altri Ministeri per evitare che ciò comportasse l'istituzione di nuovi apparati, ma esse sono assegnate alla Presidenza del Consiglio.

La Carta costituzionale considera la nostra materia all'articolo 117: « la regione emana norme legislative nei limiti dei principi fondamentali dello Stato in materia di beneficenza pubblica e di assistenza sanitaria ed ospedaliera ... » ed all'articolo 118, primo capoverso « ... spettano alle regioni le funzioni amministrative per le materie elencate nel precedente articolo, salvo quelle di interesse esclusivamente locale ».

La competenza statale si limita, quindi, ai principi fondamentali, nell'ambito di questi la regione ha competenza legislativa e amministrativa esclusiva. Tale concetto è contenuto negli articoli 5, 6 e 7 con i quali — togliendo le attribuzioni in materia assistenziale ai vari Ministeri — si intende eliminare i vari conflitti di competenza e le duplicazioni d'intervento finora avvenuti, i cui danni sono stati pagati dai cittadini, e trasferire la direzione e la responsabilità di tutto il settore ad un solo ente: la regione.

Il fatto che la Costituzione parli di « beneficenza pubblica » non significa che le regioni abbiano competenza soltanto su una piccola parte di quello che noi intendiamo

per assistenza. La Costituzione, stabilendo i diritti dei cittadini, indica chiaramente il diritto alla sicurezza sociale, verso la cui realizzazione si orienta la presente proposta di legge. Inoltre la qualificazione funzionale della regione emerge chiaramente nel nostro sistema costituzionale, per il quale la regione è essenzialmente l'ente che si occupa della politica dei servizi sociali sul territorio. La regione, infatti, ha competenza in materia urbanistica e di assetto del territorio, di trasporti, di viabilità, di assistenza sanitaria e ospedaliera, di istruzione artigiana e professionale.

La regione è, cioè, il centro dei servizi sociali che interessano la collettività regionale.

In questa visione e per i motivi esposti in precedenza una interpretazione restrittiva della Costituzione impedirebbe alla regione di fare una politica globale dei servizi sociali sul territorio, che invece è chiaramente il compito e la funzione principale che ad essa è stata affidata dalla Costituzione. D'altronde apparirebbe veramente assurdo assegnare potere legislativo alle regioni in una materia — beneficenza pubblica — nella quale, se circonchiusa in se stessa fuori dalla visione generale della Costituzione (« assistenza e sicurezza sociale e parità di diritti e di dignità per tutti i cittadini ») nella realtà italiana di oggi ci sarebbe ben poco da legiferare.

Poiché la vera azione preventiva del bisogno deve avvenire ad un livello sociale organico (sviluppo economico, lavoro, scuola, sanità, urbanistica) è indispensabile che anche l'intervento assistenziale — concepito soprattutto come prevenzione tendente ad evitare successivi e più gravi interventi — sia parte integrante della programmazione regionale (articolo 7).

Nello stesso articolo 7, pur stabilendo la necessità della creazione di un complesso di servizi sociali idoneo a soddisfare l'insieme delle esigenze sociali e assistenziali della popolazione non abbiamo voluto indicare né la delimitazione del territorio su cui opererà tale complesso di base né il numero minimo o massimo dei cittadini che se ne dovranno servire, perché una rigida precisazione in tal senso non avrebbe colto la varietà di realtà esistenti nel nostro paese e avrebbe mortificato sia la funzione della regione nella programmazione dei servizi sociali sia il diritto dei comuni a partecipare a tali scelte.

Nel momento in cui con la presente proposta di legge ci si pone l'obiettivo di trasferire alla regione e ai comuni il personale

dipendente da altri organismi (articoli 12, 13 e 14) e di qualificare l'intervento assistenziale in modo completamente nuovo, è necessario che la stessa regione provveda continuamente alla qualificazione e alla riqualificazione del personale addetto ai servizi sociali, sia in virtù dell'articolo 117 della Costituzione che affida alla regione i compiti di istruzione professionale sia perché in questo delicato settore l'attività del personale è determinante e diviene pertanto essenziale la sua qualificazione e riqualificazione per adeguare continuamente i servizi sociali alle reali esigenze che presentano le popolazioni.

Agli articoli 7, 8 e 9 mentre da una parte insistiamo sulla piena autonomia — in questo campo — delle regioni, dall'altra ci proponiamo una rivalutazione politica degli enti locali come centri democratici competenti e capaci di gestire globalmente la risposta alle esigenze sociali che sorgono nel territorio.

Volutamente non abbiamo indicato i tipi di servizi sociali che i comuni singoli o associati dovranno istituire: essi saranno quelli che le differenziate esigenze del paese richiederanno, che solo il livello più decentrato dello Stato (comuni e quartieri) è in grado di interpretare correttamente. D'altra parte l'esperienza fatta anche da altri paesi dimostra che i servizi sociali non possono essere statici, fissati una volta per tutte, ma devono essere dinamici se si vogliono soddisfare i bisogni della popolazione, che si sviluppano e si modificano con lo sviluppo e la trasformazione della società.

Uno degli scopi fondamentali della nostra proposta di legge è l'inserimento totale nella società di tutti i cittadini. Affinché i cittadini stessi possano conquistarsi e mantenere tale diritto, non è sufficiente il garantismo del sistema classico della democrazia rappresentativa, quant'anche decentrata al livello locale o regionale, ma è necessario che partecipino alla gestione del « potere ». E tale potere non può esaurirsi neppure nella partecipazione democratica alla gestione del complesso dei servizi o dei singoli servizi sociali eventualmente ideati e decisi da altri, ma è necessaria una partecipazione ai processi di decisione (compresa quindi la programmazione al livello territoriale) di attuazione e di controllo, che abbiamo previsto nella proposta.

La scelta del Comune come struttura dello Stato decentrato che deve rispondere alle esigenze sociali che sorgono nel suo territo-

rio è dovuta alla volontà di avviare, anche attraverso la riforma dell'assistenza, il rinnovamento dello Stato previsto dalla Costituzione che individua nei principi di autonomia e di decentramento (articoli 128 e 129) i cardini essenziali di tale rinnovamento, riconoscendo agli Enti locali funzioni proprie (normative ed esecutive) e funzioni delegate dallo Stato e dalle Regioni.

Del resto anche il comportamento dei cittadini che, anziché peregrinare da un Ente all'altro, si rivolgono sempre più spesso al Comune e, in molte città, ai quartieri per qualsiasi problema di carattere sociale, conferma che si è affermata nell'opinione pubblica una corretta interpretazione dei principi costituzionali sia per quanto attiene i diritti soggettivi dei cittadini, sia per quanto attiene i compiti dei Comuni, che con la nostra proposta abbiamo inteso rafforzare.

Dal momento in cui sono state istituite le Regioni a statuto ordinario, non avendo provveduto né a modificare la legislazione nazionale di questo settore che risale al 1890 né a fare la riforma sanitaria, nel corso di questi sette anni sono state create dalle Regioni nuove strutture per tentare di ovviare quanto più possibile ai pericoli di dispersione e di frantumazione degli interventi. Molte regioni hanno provveduto ad istituire consorzi socio-sanitari, altre hanno tenuto separate le strutture organizzative per l'intervento nei due settori assistenza e sanità.

Abbiamo quindi rifiutato l'ipotesi che a volte ci è stata presentata di imporre alle Regioni l'istituzione di unità locali dei servizi sociali che avrebbero potuto contrastare con l'orientamento di una gestione unificata dei due settori, assistenza e sanità, che molte Regioni si sono date.

Abbiamo invece previsto che, nel favorire l'associazionismo dei comuni o nella ripartizione del territorio regionale per la gestione dei servizi sociali le Regioni tendano a far corrispondere il più possibile l'area di intervento dei servizi sociali con quelli sanitari e con gli altri servizi diretti allo sviluppo sociale (articolo 7).

Quello che vogliamo evitare è che si creino nuovi Enti territoriali, comunque denominati, che abbiano autonoma gestione amministrativa e patrimoniale, perché oltre a privare il Comune di competenze e mezzi che gli appartengono riprodurrebbero a livello locale nuove forme di burocratismo, per questo la gestione diretta e decentrata dei servizi sociali da parte dei Comuni singoli o associa-

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

ti (articolo 9) è da considerare un punto qualificante e irrinunciabile della nostra proposta di legge.

Con il trasferimento delle competenze assistenziali finora svolte dalle Province ai Comuni, previsto dall'articolo 8 non abbiamo inteso né anticipare le conclusioni di un dibattito politico ancora in corso sul ruolo delle province, né dare un giudizio sul modo con cui le Province hanno svolto nel passato queste competenze, l'obiettivo è quello di evitare qualsiasi forma di separazione, che può trasformarsi anche in duplicazione, dell'intervento assistenziale e di offrire ai cittadini un solo centro pubblico — il Comune — per la soluzione di tutti i problemi sociali che si presentano, in un corretto rapporto con le istituzioni private esistenti nel territorio.

Poiché l'unico centro per l'istituzione e la gestione dei servizi sociali pubblici diviene il Comune, con l'articolo 12 si provvede allo scioglimento degli Enti autarchici territoriali e di tutti gli organismi e uffici periferici, istituiti anche recentemente (consigli di aiuto sociale) che tendono a frantumare gli interventi sociali nel territorio dividendo i cittadini in categorie e sottocategorie.

Ciò non significa che le capacità e le esperienze acquisite da singoli e da gruppi debbano andare disperse; sarà cura dei Comuni utilizzare tutte le esperienze di studio e di lavoro acquisite nel corso di questi anni dal personale dipendente da detti organismi e dalle persone che hanno composto i vari consigli di amministrazione affinché esse trovino nella partecipazione alla programmazione, all'istituzione e alla gestione dei nuovi servizi sociali, motivo e stimolo per una maggiore qualificazione e gratificazione del loro lavoro.

Sullo scioglimento degli Enti nazionali che svolgono a qualsiasi titolo attività di assistenza sociale o di beneficenza (articolo 13), ci siamo trattenuti a lungo in premessa. E' importante sottolineare comunque che competenza amministrativa esclusiva della Regione in materia assistenziale significa anche che non possono esistere Enti pubblici nazionali dipendenti dallo Stato e finanziati dallo Stato, poiché altrimenti non si avrebbe competenza amministrativa esclusiva, ma limitata e condizionata da quella che si usa definire l'amministrazione indiretta dello Stato. Nel momento in cui assegnamo alla Regione la competenza in materia assistenziale non si può permettere la permanenza di Enti la cui esistenza priverebbe la Regione di una parte di mezzi finanziari pubblici che continuerebbero ad essere devoluti a tali

Enti e lascerebbe aperta una strada alquanto pericolosa. Infatti, la loro permanenza potrebbe autorizzare con diverse motivazioni l'istituzione di altri Enti e, sulla strada della istituzione di Enti nazionali, lo Stato, al limite, potrebbe sottrarre tutti i compiti di assistenza sociale alle Regioni.

Con l'articolo 13, oltre a rispondere alla domanda crescente dell'opinione pubblica di eliminare gli sprechi (particolarmente inaccettabili nell'attuale fase di grave crisi economica che sta attraversando il Paese) e di utilizzare razionalmente la spesa assistenziale, abbiamo inteso riaffermare il concetto fondamentale della nostra proposta di legge di garantire gli stessi servizi sociali territoriali a tutti i cittadini.

Sarebbe infatti contraddittorio sostenere in una parte della legge di riforma il diritto all'eguaglianza per tutti i cittadini e dall'altra prevedere la non esercitabilità di tale diritto per alcune categorie di cittadini che dovrebbero ricorrere alle tradizionali prestazioni assistenziali offerte da Enti nazionali.

Con lo scioglimento degli Enti nazionali non intendiamo esprimere un giudizio di merito sull'operato di ognuno, né assumere atteggiamenti punitivi, ma intendiamo esprimere un giudizio storico complessivo su strutture sorte in epoche diverse che oggi si dimostrano superate dai tempi e la cui sopravvivenza ostacolerebbe lo sviluppo dei servizi sociali territoriali.

Nello stesso articolo 13 abbiamo previsto sia le norme per il trasferimento del personale degli Enti nazionali allo Stato e alle Regioni per essere destinato in quest'ultimo caso ai servizi sociali pubblici dei Comuni, sia le norme per il trasferimento dei patrimoni.

Per quanto riguarda la liquidazione degli enti soppressi e il trasferimento alle Regioni dei relativi patrimoni, pur assegnando tali compiti all'ufficio liquidazione istituito presso il Ministero del tesoro con una legge del 1956, abbiamo voluto porre termini precisi, affinché i ritardi burocratici non impediscano alle Regioni di venire in possesso dei patrimoni necessari all'attuazione immediata degli obblighi previsti dalla proposta di legge nel suo complesso. Nel caso che l'Ufficio liquidazioni non vi provvedesse in tempo (entro 12 mesi) sarà la stessa Regione nella quale è localizzata la sede centrale di ciascun ente a provvedervi per delega.

Per evitare che alcune Regioni, in cui sono maggiormente concentrati i beni patrimoniali non utilizzati direttamente per servizi sociali (terreni, palazzi, sedi di uffici cen-

trali ecc.) venissero a trovarsi con una disponibilità di mezzi sperequata rispetto ad altre Regioni, si è previsto il trasferimento in proprietà indivisa di tali beni patrimoniali alle Regioni in cui essi sono localizzati, ma i proventi derivanti dall'amministrazione di detti patrimoni saranno equamente distribuiti fra le Regioni in base alle norme previste dal fondo comune stabilito con la legge di finanziamento delle Regioni.

L'atteggiamento finora assunto dallo Stato, come si è ampiamente documentato in premessa, è stato quello di spogliarsi di proprie responsabilità sociali, anche attraverso l'assegnazione ad associazioni di categoria di compiti di assistenza pubblica. Nell'assegnare alle associazioni di categoria tali competenze lo Stato ha privato le Associazioni stesse della loro caratteristica originaria di libere associazioni per la promozione sociale dei propri aderenti, le ha trasformate in enti di diritto pubblico con tutte le conseguenze in termini di controlli statali sugli statuti, sul funzionamento e sui bilanci che ciò comporta.

Così che spesso tali associazioni hanno finito con lo svolgere soprattutto competenze assistenziali per conto dello Stato, a volte con scarsi mezzi finanziari a disposizione, a volte apprestando apparati burocratici che assorbivano la maggior parte delle somme destinate all'assistenza dei soci, e in ogni caso, senza mai poter verificare eventuali duplicazioni di interventi assistenziali e dannose esclusioni.

La fisionomia giuridica di enti di diritto pubblico assunta nel corso degli anni da molte libere associazioni, ha finito col rendere prevalente il loro carattere di enti pubblici rispetto a quello di libere associazioni, così che anche agli effetti del loro funzionamento è divenuta prevalente la utilizzazione di personale dipendente rispetto al lavoro volontario dei soci tipico di ogni libera associazione.

In questo modo le esigenze di un più equo inquadramento del personale dipendente, insieme al timore delle direzioni degli enti medesimi di perdere con la configurazione di enti di diritto pubblico anche i contributi statali hanno sollecitato ed ottenuto l'inclusione di molte associazioni comprese nell'allegato « B » della presente proposta di legge, fra gli enti di diritto pubblico tabellati dalla legge n. 70 del 1975.

Queste associazioni si trovano oggi nella duplice difficoltà di dovere far fronte agli oneri derivanti dal contratto di lavoro stipulato per il personale dipendente degli en-

ti pubblici e di non poter far fronte agli obblighi statuari di esercitare per conto dello Stato i compiti loro assegnati da molte leggi. Per cui si è andata estendendo fra i soci di queste associazioni la convinzione che l'assegnazione di tutte le competenze sanitarie e assistenziali alle Regioni oltre a garantire un'effettiva prevenzione degli *handicaps* diviene la condizione necessaria a garantire una pari dignità sociale a tutti i cittadini compresi quelli che si trovano in condizioni fisico-psichiche più disagiate.

Con l'articolo 14 si provvede quindi a sottrarre i compiti assistenziali svolti da enti e associazioni di categoria per assegnarli alle Regioni ed a trasferire nel contempo il personale dipendente da detti enti adibito a tali compiti allo stesso modo con cui si è previsto il trasferimento del personale dipendente dagli altri enti nazionali.

Pur con la gradualità imposta dal fatto che alcuni degli organismi elencati nell'allegato « B » svolgono funzioni non solo assistenziali, ma anche altre funzioni che non sono trasferibili alle Regioni in virtù degli articoli 117 e 118 della Costituzione repubblicana (quali ad esempio la gestione in proprio di istituti d'istruzione) l'obiettivo generale dell'articolo 14 è quello di restituire appieno alle associazioni il compito di difesa e di promozione sociale degli aderenti, di rendere libera l'adesione ad una associazione, non vincolandola alle erogazioni assistenziali.

Per la realizzazione di questo obiettivo si è posto un limite di un anno, entro il quale il Governo deve provvedere a trasferire ad altri organismi statali le funzioni non assistenziali che residuano agli enti suddetti e a restituire ai medesimi enti la figura giuridica originaria di libere associazioni o di enti morali.

L'ultimo comma dell'articolo 14 ha lo scopo di sottolineare il carattere di libera adesione dei soci che si vuole assegnare alle associazioni, togliendo agli enti dell'allegato « B » ogni forma di obbligatorietà di contribuzione attraverso trattenute imposte per legge ai titolari di pensione di invalidità civile o di guerra.

Lo scopo, come si evince dal testo dell'articolo 14 stesso non è quello di privare tali associazioni della possibilità di sopravvivenza, ma di garantirne il funzionamento sia attraverso la libera adesione e contribuzione dei soci, sia attraverso il finanziamento regionale in base alla effettiva rappresentatività delle associazioni medesime.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Uno dei problemi più delicati e complessi che nella VI legislatura ha ostacolato notevolmente l'iter della riforma dell'assistenza è quello relativo all'assistenza privata.

Su questo argomento la nostra impostazione è sempre stata chiara; non abbiamo mai posto il problema del monopolio pubblico dell'assistenza, né la mortificazione o la soppressione di istituti che per secoli hanno sostituito e coperto tutte le carenze di uno Stato colpevolmente assente in questo settore. Ma anche in questo caso la difesa del pluralismo non può essere né generica né astratta, né tanto meno animata da contrapposizioni sterili o da assurdi spiriti di rivincita storica.

Il punto da chiarire in partenza è la definizione di cosa si intenda per iniziativa privata, se cioè ci si debba limitare, come noi riteniamo, a garantire il funzionamento delle istituzioni veramente private o se debbano essere considerate private anche istituzioni quali le IPAB (Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza) che sono nate private, ma che sono diventate pubbliche per ragioni che attengono alla nostra storia nazionale (legge n. 6972, 17 luglio 1890).

La nostra proposta di legge affronta entrambi i problemi: quello del destino delle IPAB e quello dell'assistenza privata.

Nel prevedere lo scioglimento di tutte le IPAB (articolo 12 e primo comma dell'articolo 13) a carattere comunale, intercomunale, provinciale, regionale e nazionale, non ci siamo limitati a considerare la pubblicizzazione acquisita da tali istituzioni con la legge del 1890, ma abbiamo valutato altresì i vantaggi legislativi, finanziari, fiscali che da tale pubblicizzazione sono successivamente derivati. Tanto che si può affermare che quasi tutte le IPAB oggi si troverebbero private dello stesso patrimonio originario se l'intervento pubblico non le avesse privilegiate proprio in quanto istituzioni pubbliche, sia attraverso il pagamento di rette che hanno permesso loro di svolgere le funzioni assistenziali imposte dagli statuti di fondazione, sia attraverso finanziamenti pubblici che hanno permesso loro la conservazione, e spesso l'espansione, dei patrimoni iniziali.

Si pone quindi l'esigenza, resa ancor più impellente dalla grave situazione economica che attraversa il Paese, di razionalizzare e di qualificare la spesa pubblica di questo settore.

L'obbligo imposto alle Regioni e ai Comuni di utilizzare tutti i beni loro trasferiti

esclusivamente all'assistenza sociale (articolo 15) non ha solo lo scopo di garantire l'effettivo sviluppo dei servizi sociali, ma anche quello di rispettare la volontà di quanti, nel corso di questi decenni, hanno devoluto beni, patrimoni, lasciti, destinandoli alla beneficenza e alla assistenza. Con questa proposta infatti i beni derivanti da donazioni e lasciti continuano ad essere destinati all'assistenza sociale, ma la loro utilizzazione diviene più razionale e più adeguata alle esigenze dei tempi moderni.

Nell'affrontare il problema dello scioglimento delle IPAB e del trasferimento ai comuni dei relativi patrimoni e del personale che le Regioni debbono disporre entro un anno (secondo comma, articolo 12), si è tenuto conto che con la legge 17 luglio 1890, n. 6972 si pubblicizzarono anche opere pie che, pur operando nel settore assistenziale, avevano un carattere prevalentemente ecclesiastico, essendo destinate all'assistenza al clero e ai religiosi. Per questo, pur prevedendo la cancellazione dal nostro ordinamento della configurazione giuridica di « istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza » per tutte le istituzioni che avevano assunto tale configurazione, si è previsto che quelle istituzioni che operano esclusivamente per l'assistenza al clero e ai religiosi possano mantenere il loro patrimonio e il personale decidendo poi autonomamente la personalità giuridica da assumere.

Un'altra eccezione è stata fatta per quelle IPAB sorte originariamente come associazioni di volontariato che hanno mantenuto tale carattere e che svolgono la loro attività con l'apporto pressoché esclusivo del lavoro volontario dei soci. Tenendo conto che con la partecipazione dei cittadini alla programmazione, al controllo e alla gestione dei servizi sociali, la nostra proposta di legge intende dare impulso anche al lavoro volontario dei cittadini nei servizi sociali pubblici, ci è sembrato opportuno valorizzare le istituzioni di volontariato che potranno riassumere il carattere di libere associazioni, mantenere il proprio patrimonio e continuare a fornire i loro servizi e le loro prestazioni alla comunità, anche attraverso convenzioni con i comuni.

L'esistenza reale delle condizioni previste dall'articolo 12 per stabilire se le istituzioni che lo richiedono rientrano nelle due eccezioni citate dovranno essere valutate dalle Regioni, esse comunque debbono essere limitate ai casi espressamente citati. Le eccezioni previste, infatti, non possono modificare l'orientamento generale cui ci siamo attenuti di de-

stinare tutte le risorse di rilievo pubblico alla costruzione del nuovo sistema di servizi sociali.

Il problema dell'assistenza privata che interessa in larga misura le istituzioni che operano nella sfera di influenza della Chiesa cattolica è affrontato nella nostra proposta negli articoli 7, 9, 10 e 11.

Nell'affrontare questo argomento che è stato al centro di vivaci polemiche nel corso della VI Legislatura ci siamo ispirati alla nostra Costituzione che, non riconoscendo all'organizzazione statale la caratteristica dell'onnicomprensività, ma affermando il diritto di esistere per altre istituzioni complementari non statali né pubbliche, ha tenuto conto della realtà storica in cui si è sviluppato questo settore.

Nessuno infatti può realisticamente pensare di intervenire nel settore dell'assistenza senza tenere conto che esistono nel nostro Paese 13.027 istituzioni caritative e assistenziali operanti nella sfera di azione della Chiesa cattolica delle quali lo Stato si è finora servito, spogliandosi delle sue responsabilità sociali, per coprire le sue carenze.

E' vero che storicamente dopo l'unità d'Italia, l'ingresso dei cattolici nella vita pubblica italiana è avvenuto in opposizione allo Stato e in difesa di un pluralismo che permettesse ai cattolici, in quanto tali, di assumere iniziative dirette nel campo educativo sanitario e assistenziale, ma è pur vero che occorre considerare l'evoluzione culturale di questo atteggiamento iniziale.

In campo cattolico c'è ancora chi, in nome del pluralismo e di una tradizione culturale, intende acriticamente difendere soltanto alcuni strumenti di un sistema di potere, dando una sorta di veste pubblica all'assistenza privata soprattutto con l'intervento del danaro pubblico, intendendo quindi il pluralismo come un privilegio da conservare e da estendere alle iniziative private rispetto a quelle pubbliche. Ma, in campo cattolico, c'è anche chi ritiene che « senza servizio pubblico non si possa fare prevenzione né in campo sanitario né in campo sociale » e che l'intervento della Chiesa nelle iniziative temporali possa avvenire « quando le necessità siano urgenti e quando sia necessario fare opera di supplenza ».

Si tratta quindi di assumere da tutte le parti un orientamento che, ispirandosi al dettato costituzionale, abbandoni assurdi spiriti di rivincita storica o di mortificazione di iniziative che hanno assolto un ruolo innegabile per secoli nel settore assistenziale.

Nella Costituzione repubblicana la questione della assistenza viene affrontata e risolta in termini radicalmente innovativi. La spiegazione di questa innovazione radicale sta, da una parte nel fondamento democratico della Repubblica (sovranità popolare come fonte unica di ogni potere statale in tutte le sue manifestazioni pluralistiche-istituzionali, politiche e sociali), e dall'altra, nell'assunzione dei diritti soggettivi non solo come tutela dei singoli, ma soprattutto come garanzia per tutta la società. La Costituzione cioè non assume tanto come punto di riferimento il bisogno individuale, ma tutela i gruppi sociali (cittadini diversi per sesso, razza, religione professata, lingua, opinioni politiche, condizioni personali e sociali) in funzione della ricomposizione unitaria, in termini di valori e in termini di crescita civile di tutta la società, fino alla eliminazione di tutte le cause di diseguaglianza (articolo 3 della Costituzione repubblicana).

La Costituzione sostituisce il vecchio concetto che contrapponeva all'elemento positivo « bisogno » quello estremamente negativo della « discrezionalità dell'intervento », introducendo il concetto di « diritto ». Non a caso infatti il costituente in poche righe (articolo 38) ricorre tanto frequentemente al termine « diritto ». Le vivaci discussioni che si svolsero in sede di Commissione alla Costituzione, su questa materia, dimostrano ampiamente che la scelta per la terminologia innovatrice contro quella tradizionale non fu affatto casuale né solamente tecnica, ma ampiamente e decisamente politica: fu la scelta senza equivoci per il diritto alla sicurezza sociale di cui l'assistenza è parte, unendo strettamente il concetto del diritto del singolo con quello del dovere della comunità a garantirlo.

Orbene, se le forze politiche che hanno costruito questo nuovo sistema costituzionale, ritengono come noi pensiamo che con la riforma dell'assistenza ci si debba avviare verso l'obiettivo della costruzione di un sistema di sicurezza sociale, debbono riconoscere che questo compito spetta innanzitutto allo Stato nelle sue varie articolazioni democratiche e decentrate e non può essere surrogabile dai privati, anche se è loro diritto perseguire gli stessi scopi e concorrere a realizzarli. Insieme con il riordinamento del sistema pubblico va quindi recuperata al servizio dell'interesse collettivo tutta la rete del sistema assistenziale privato. E, in questo senso, ai fini dell'utilità generale il sistema privato può essere sostenuto con convenzioni pubbliche.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

La libertà di istituzione e di attività delle associazioni e degli enti privati con finalità assistenziali già stabilito nella nostra Costituzione è riconfermato, non per ossequio formale alla Costituzione stessa, ma per ribadire la nostra profonda convinzione nell'articolo 10 della nostra proposta di legge.

Affinché la difesa del diritto al rispetto della dignità della persona umana sia comunque garantita in tutte le istituzioni assistenziali, comprese quelle che non richiedono alcuna convenzione pubblica, è stata fissata la norma prevista dalla lettera *b*) dell'articolo 7 assegnando alle Regioni il compito di fissare le condizioni e i requisiti per il funzionamento delle istituzioni private di assistenza.

All'articolo 11 vengono invece fissate norme più precise che prevedono forme di vigilanza e di controllo su quelle istituzioni private che, chiedendo di concorrere alla stipulazione di convenzioni pubbliche e di essere consultate nella fase preparatoria della programmazione regionale, di fatto si pongono l'obiettivo di offrire servizi di pubblico interesse.

Con l'articolo 9 viene assegnato ai Comuni singoli o associati il compito di stipulare convenzioni con le istituzioni private e di consultarle nella fase preparatoria della programmazione regionale, affinché le istituzioni private stesse mettano a disposizione della comunità il bagaglio di esperienze e di conoscenze acquisite nel corso di un'attività spesso secolare e possano, a loro volta,

conoscere gli orientamenti della programmazione regionale al fine di adeguare e di trasformare i servizi da loro gestiti alle nuove esigenze che si presentano.

Con questa proposta di legge intendiamo quindi garantire sia il pluralismo delle istituzioni (pubbliche e private) sia la libertà dei cittadini di scegliere fra più istituzioni.

Nella norma transitoria (articolo 16) abbiamo previsto la maggiorazione del fondo comune per le regioni di una serie di risorse finanziarie dello Stato finora disperse in mille rivoli. Tali risorse dovranno essere destinate ad un primo finanziamento della presente legge. Abbiamo inserito questo provvedimento in una norma transitoria poiché riteniamo che sarebbe sbagliato prevederne la permanenza all'infinito, infatti la destinazione rigida di somme per settori di intervento, sia pure con una suddivisione fatta sulla base di una legge dello Stato, finirebbe col togliere ogni autonomia di ripartizione della spesa al livello regionale e anche locale. Pertanto la norma transitoria avrà valore fino a quando il problema non sarà risolto attraverso la programmazione regionale e nazionale.

Onorevoli colleghi, l'urgenza di giungere al più presto alla discussione e all'approvazione della presente proposta di legge è raccomandata dalla gravità della situazione che abbiamo denunciato, ma più ancora dalla necessità di giungere a misurare il livello di sviluppo del nostro paese dalla condizione civile e sociale che sapremo garantire ai suoi cittadini.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

In attuazione delle norme costituzionali concernenti l'assistenza sociale e allo scopo di assicurare a tutti i cittadini l'effettivo diritto al pieno e libero sviluppo della loro personalità rimuovendone le cause ostative, la Repubblica organizza, nel quadro della sicurezza sociale, idonei servizi sociali ed eroga adeguati interventi di carattere economico.

ART. 2.

Gli obiettivi previsti dall'articolo precedente si realizzano mediante:

a) un sistema di servizi sociali territoriali integrati e coordinati con i servizi sanitari e formativi di base e con gli altri servizi e attività finalizzati allo sviluppo sociale;

b) prestazioni economiche.

ART. 3.

I servizi sociali hanno lo scopo di mantenere i cittadini nel loro ambiente familiare e sociale e di conseguenza sono attuati in forma aperta evitando comunque interventi di tipo emarginante o segregativo.

Detti servizi sono volti al recupero e al reinserimento nel nucleo familiare e nel normale ambiente di vita, di lavoro e di studio di tutti i cittadini che per qualsiasi causa ne siano stati esclusi, nonché a prevenire ogni forma di disadattamento, di rifiuto e di isolamento.

Tutti i cittadini italiani hanno diritto ad usufruire dei servizi sociali indipendentemente dalle loro condizioni economiche e giuridiche.

Le prestazioni dei servizi sociali spettano anche agli apolidi e ai cittadini stranieri che si trovano nel territorio italiano anche se non sono assimilati ai cittadini italiani e non risultano appartenenti a Stati per i quali sussiste il trattamento di reciprocità.

ART. 4.

Sono disciplinate con legge dello Stato le prestazioni ordinarie di carattere economico, erogate sotto forma di pensione sociale, de-

stinate a quei cittadini che per età o inabilità non possono accedere al lavoro, siano sprovvisti dei mezzi necessari per vivere e non usufruiscano di trattamento assicurativo previdenziale.

Sono altresì disciplinate con legge dello Stato le prestazioni erogate sotto forma di assegni continuativi di assistenza per quei cittadini che a causa della loro inabilità hanno bisogno dell'aiuto di terzi per compiere gli atti quotidiani della vita o di una sorveglianza personale continua.

Tutte le altre prestazioni straordinarie destinate ai cittadini che si trovano in temporanea condizione di assistenza economica sono disciplinate con leggi regionali.

L'accertamento delle condizioni necessarie per avere diritto alle prestazioni di cui al comma precedente è attribuito alle Regioni.

Le prestazioni economiche previste dai commi 1 e 2 del presente articolo sono erogate dal Ministero del tesoro tramite le proprie direzioni provinciali.

ART. 5.

La funzione di indirizzo e di coordinamento in materia di servizi sociali delle attività delle Regioni che attengano ad esigenze di carattere unitario, anche in attuazione degli obiettivi del programma economico nazionale spetta allo Stato e viene esercitata, fuori dei casi in cui si provvede con legge o con atto avente forza di legge, mediante deliberazioni del Consiglio dei ministri su proposta del Presidente del Consiglio.

Spetta alla Presidenza del Consiglio dei ministri:

a) regolare le questioni di ordine internazionale ed i rapporti con organismi stranieri ed internazionali operanti nel settore sociale;

b) provvedere agli oneri per l'assistenza degli stranieri, in relazione alle convenzioni internazionali ed in conformità a quanto disposto dall'ultimo comma dell'articolo 3;

c) predisporre, in base alle vigenti leggi, idonei interventi in caso di calamità.

ART. 6.

La potestà legislativa e la funzione amministrativa riguardanti il sistema dei servizi sociali che, a norma degli articoli 117 e

118 della Costituzione, competono alle Regioni, sono esercitate nell'ambito dei principi contenuti nella presente legge.

Salvo quanto previsto nell'articolo precedente, con l'entrata in vigore della presente legge sono trasferite alle Regioni tutte le funzioni amministrative di assistenza e beneficenza ed attività ad esse inerenti esercitate a qualsiasi titolo dalle amministrazioni dello Stato e da ogni altro ente pubblico, uffici ed organi periferici da essi dipendenti.

Sono abrogati gli articoli 3, 4 e 9 del decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 9.

ART. 7.

Le Regioni attuano le finalità di cui alla presente legge mediante la programmazione degli interventi socio-assistenziali coordinati con gli obiettivi generali dello sviluppo regionale in conformità alle norme dei rispettivi statuti regionali.

Con le leggi regionali oltre a quanto stabilito dai successivi articoli 11 e 12, devono essere fissati:

a) le norme generali per l'istituzione, l'organizzazione e la gestione dei servizi sociali pubblici che debbono essere gestiti direttamente dai comuni singoli o associati con la partecipazione dei cittadini alla gestione dei servizi medesimi;

b) le condizioni e i requisiti per il funzionamento delle istituzioni private di assistenza;

c) i livelli qualitativi e le forme delle prestazioni privilegiando gli interventi diretti alla prevenzione;

d) i requisiti del personale addetto ai servizi sociali.

Le Regioni, ai fini di cui al precedente comma, favoriscono l'associazionismo dei comuni o la ripartizione del loro territorio tendendo a fare corrispondere l'area di intervento dei servizi sociali con quelli sanitari, con i distretti scolastici e con gli altri servizi diretti allo sviluppo sociale.

Le Regioni provvedono altresì alla qualificazione, riqualificazione e aggiornamento professionale del personale addetto o da adibire ai servizi sociali.

ART. 8.

Le competenze assistenziali svolte dalle Province sono trasferite ai Comuni singoli o associati.

Restano salve le competenze delle province autonome di Trento e Bolzano, alle quali sono comunque applicabili, compatibilmente con il loro ordinamento costituzionale, le norme della presente legge.

ART. 9.

I Comuni singoli o associati:

a) attuano gli interventi sociali in base alla presente legge, alla normativa regionale e all'articolo 13 della legge 8 aprile 1976, n. 278, attraverso la gestione diretta e decentrata dei servizi sociali pubblici esistenti nel loro territorio;

b) assicurano il diritto fondamentale dei cittadini di partecipare alla programmazione, alla gestione sociale e al controllo dei servizi sociali pubblici esistenti nei Comuni e nelle circoscrizioni attraverso l'intervento degli utenti e delle rappresentanze delle formazioni sociali organizzate nel territorio;

c) partecipano alla elaborazione, realizzazione e controllo del programma regionale di sviluppo di cui all'articolo 7 della presente legge;

d) possono stipulare convenzioni con quelle istituzioni private di assistenza iscritte nel registro regionale di cui al successivo articolo 11, capaci di erogare prestazioni conformi ai principi generali stabiliti dalla presente legge e alla normativa regionale, con esclusione assoluta di quelle che agiscono a scopo di lucro;

e) provvedono, nella fase preparatoria della programmazione regionale, a consultare le istituzioni private di assistenza esistenti nel territorio;

f) esaminano le proposte di rinnovo delle convenzioni precedentemente in atto con le case generalizie stipulate dagli enti e istituzioni sciolti con gli articoli 12 e 13, per il funzionamento delle strutture assistenziali trasferite ai Comuni singoli o associati a norma della presente legge.

ART. 10.

In conformità all'ultimo comma dell'articolo 38 della Costituzione è garantita la libertà di istituzione e di attività alle associazioni e agli enti privati con finalità assistenziali.

ART. 11.

E' istituito presso le Regioni un registro per la iscrizione delle istituzioni private che intendono essere consultate nella fase preparatoria della programmazione dei servizi assistenziali prevista dal punto e) dell'articolo 9 o concorrere alla stipulazione delle convenzioni previste dal punto d) dello stesso articolo.

L'iscrizione nel registro è disposta con provvedimento amministrativo previo accertamento delle condizioni previste dalla presente legge e dalle leggi regionali, sentiti i Comuni nel cui territorio l'istituzione opera.

Le istituzioni operanti in più Regioni sono iscritte nel registro tenuto presso la Regione in cui l'istituzione ha la sede legale.

La legge regionale stabilisce le norme per il controllo e la vigilanza sulle attività di tali istituzioni, prevedendone la cancellazione dal registro nei casi di gravi violazioni delle norme di legge o di inadempienza degli obblighi assistenziali.

ART. 12.

Gli enti comunali di assistenza (ECA), i patronati scolastici e i loro consorzi provinciali, le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB) a carattere comunale, intercomunale, provinciale e regionale, i consigli di aiuto sociale di cui agli articoli 74, 75, 76 e 77 della legge 26 luglio 1975 n. 354, i comitati provinciali di assistenza e beneficenza sono sciolti.

Le Regioni, in base a propria legge, dispongono entro un anno il trasferimento ai comuni singoli o associati del personale dipendente e del patrimonio degli enti e istituzioni di cui al primo comma, fatta eccezione per quelle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB) destinate esclusivamente e per statuto all'assistenza al clero, ai religiosi ed ai ministri di qualsiasi fede.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Possono inoltre mantenere il patrimonio quelle istituzioni che con documentata richiesta dimostrino, a giudizio della regione, il proprio carattere associativo e le cui prestazioni si esplichino eminentemente con l'apporto di volontari.

ART. 13.

Con la presente legge l'Amministrazione per le attività assistenziali italiane e internazionali e gli enti pubblici nazionali che svolgono a qualsiasi titolo attività di assistenza sociale o di beneficenza — compresi comunque quelli inseriti nell'allegato « A » — sono sciolti. Sono altresì sciolte le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza a carattere nazionale o pluriregionale.

I patrimoni mobiliari e immobiliari di detti enti utilizzati direttamente per prestazioni sociali sono trasferiti alle Regioni nel cui territorio sono localizzati.

Tutti gli altri beni patrimoniali sono trasferiti alle Regioni in proprietà indivisa e sono amministrati dalla Regione nel cui territorio sono localizzati. I proventi derivanti dall'amministrazione di detti patrimoni sono trimestralmente versati al fondo comune di cui all'articolo 8 della legge 16 maggio 1970, numero 281.

Alla liquidazione degli enti soppressi e al trasferimento dei loro patrimoni, per effetto del comma precedente, provvede l'ufficio di liquidazione istituito con la legge 4 dicembre 1956, n. 1404. Entro 6 mesi il Ministro del tesoro riferisce al Parlamento sullo stato della liquidazione e del trasferimento patrimoniale.

Qualora, entro 12 mesi dall'entrata in vigore della presente legge, la liquidazione di cui al precedente comma non sia stata completata vi provvede per delega la Regione nella quale è localizzata la sede centrale di ciascun ente.

Al personale dipendente dagli enti soppressi, assunti anteriormente al 31 dicembre 1974 o a seguito di pubblici concorsi banditi prima del 31 dicembre 1974, in servizio al momento della soppressione, in ruolo o con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, a pieno orario, è garantita la conservazione dell'impiego anche attraverso il trasferimento allo Stato o alle Regioni.

Il trasferimento alle Regioni può essere disposto solo a richiesta delle Regioni stesse.

Il personale trasferito alle Regioni viene destinato ai servizi sociali pubblici dei comuni singoli e associati.

Per le norme relative al trasferimento del personale si applicano le disposizioni previste dai commi 6, 7, 8, 10, 11 e 12 dell'articolo 2 della legge 20 marzo 1975, n. 70.

ART. 14.

A decorrere dal 1° luglio 1977 le competenze assistenziali degli organismi di cui all'allegato « B » sono trasferite alle Regioni.

Per il trasferimento del personale addetto ai servizi assistenziali dipendente dagli organismi suddetti valgono le norme previste dall'articolo 13 della presente legge.

I beni adibiti ad attività socio-assistenziali degli organismi di cui all'allegato « B » sono trasferiti alle Regioni con le modalità di cui all'articolo precedente.

Il Governo, sentito il parere di una Commissione composta da 10 deputati e da 10 senatori nominata dai Presidenti della Camera e del Senato sulla base della designazione dei gruppi parlamentari, è delegato ad emanare entro un anno uno o più decreti aventi forza di legge per il trasferimento ad altri organismi statali delle funzioni non assistenziali e non trasferibili alle Regioni che residuano agli enti di cui all'allegato « B ».

Con gli stessi decreti viene tolta agli organismi di cui sopra aventi personalità giuridica di diritto pubblico tale configurazione e riassumono la figura giuridica originaria di libere associazioni o di enti morali.

Il personale di tali organismi è trasferito allo Stato o alle Regioni con le stesse modalità e alle stesse condizioni previste dall'articolo 13 della presente legge.

I beni adibiti all'attività associativa restano in proprietà delle rispettive associazioni.

Le Regioni favoriscono il libero associazionismo per la promozione sociale e la tutela degli assistiti destinando annualmente una quota delle risorse di cui all'articolo 16 della presente legge al finanziamento delle associazioni anche a carattere nazionale, effettivamente operanti nelle Regioni in relazione alla loro effettiva rappresentatività.

Dalla data di entrata in vigore dei decreti di cui al quarto comma del presente articolo cessano tutte le trattenute obbligatorie operate sulle pensioni a favore degli enti di cui all'allegato « B ».

ART. 15.

Tutti i beni trasferiti alle Regioni e ai comuni singoli o associati in forza degli articoli 12 e 13 della presente legge debbono essere destinati esclusivamente alla assistenza sociale nei modi e nelle forme stabilite dalle leggi regionali, anche nel caso di trasformazione patrimoniale.

NORME TRANSITORIE E FINALI

ART. 16.

Agli oneri derivanti dalla presente legge si provvede con i fondi dei bilanci degli enti locali comunque destinati ad interventi aventi finalità assistenziali e dal fondo comune di cui all'articolo 8 della legge 16 maggio 1970, n. 281, maggiorato:

a) dall'importo delle spese relative ad attività di assistenza e di beneficenza pubblica svolti dagli organi dello Stato, a decorrere dall'anno successivo a quello della entrata in vigore della presente legge;

b) dall'importo dei contributi ordinari e straordinari a favore di enti pubblici e privati di assistenza e beneficenza comunque erogati dallo Stato;

c) dai contributi di natura previdenziale erogati in favore degli enti e associazioni di cui agli allegati « A » e « B »;

d) dai patrimoni finanziari degli enti nazionali soppressi costituiti da obbligazioni, azioni e altri titoli, depositi bancari e liquidità monetarie;

e) dagli utili delle lotterie nazionali;

f) da una percentuale del 5 per cento sulle spese per l'edilizia sociale da destinare alla costruzione di edifici per i servizi sociali;

g) dalle quote degli utili di gestione degli istituti di credito devolute, in base ai rispettivi statuti, a finalità assistenziali.

Gli importi di cui ai punti a) e b) sono determinati annualmente sulla base degli stanziamenti complessivi previsti a tale titolo nel

bilancio dello Stato dell'anno 1977, maggiorati in base al tasso di incremento delle entrate dello Stato e dell'indice di svalutazione della moneta.

ART. 17.

A partire dal 1° gennaio 1978 i contributi versati dai lavoratori e dai datori di lavoro a favore degli enti di cui al punto c) dell'articolo 16, sono a carico dello Stato.

ART. 18.

I Comuni singoli o associati nella fase transitoria di acquisizione, di trasformazione e istituzione dei servizi sociali debbono tendere a garantire i livelli di prestazioni godute dai cittadini assistiti dagli enti soppressi.

La norma di cui sopra è valida per un periodo non superiore a un anno dall'entrata in vigore della presente legge.

ART. 19.

Sono abrogate tutte le leggi istitutive e successive modificazioni e integrazioni degli enti e organismi di cui agli articoli 12 e 13 della presente legge. Sono altresì abrogate la legge 17 luglio 1890, n. 6972 e tutte le altre leggi e disposizioni contrarie a quelle previste dalla presente legge.

ALLEGATO « A »

Ente nazionale assistenza lavoratori (ENAL)	Istituto nazionale di beneficenza « Vittorio Emanuele III »
Ente nazionale di assistenza magistrale (ENAM)	Istituto nazionale Umberto e Margherita di Savoia
Istituto nazionale Giuseppe Kirner	Opera nazionale per l'assistenza degli orfani dei sanitari italiani
Ente nazionale per l'assistenza alla gente del mare	Ente nazionale di assistenza per gli orfani e i figli dei militari della guardia di finanza (ENAOMGF)
Opera per l'assistenza ai profughi giuliani e dalmati	Istituto « Andrea Doria » per gli orfani dei marinai morti in guerra o per cause di guerra
Fondo di assistenza e previdenza per il personale della pubblica sicurezza	Opera nazionale di assistenza per gli orfani di militari dell'arma dei carabinieri (ONAOMAC)
Opera nazionale per gli invalidi di guerra	Opera nazionale di assistenza per i figli dei vigili del fuoco
Comitato italiano di difesa morale e sociale della donna	Opera nazionale per il Mezzogiorno d'Italia
Istituto postelegrafonici	Ente di assistenza orfani agenti di custodia
Opera di previdenza a favore del personale delle Ferrovie dello Stato	Opera nazionale per l'assistenza agli orfani di guerra anormali psichici
Fondazione figli degli italiani all'estero	Associazione nazionale mutilati e invalidi civili (ANMIC)
Comitato italiano per la goccia del latte	Opera nazionale orfani di guerra (ONOG)
Ente nazionale per la protezione morale del fanciullo (ENPMF)	Opera nazionale di assistenza per gli orfani di militari di carriera dell'esercito
Amministrazione per le attività assistenziali italiane e internazionali	Unione italiana di assistenza all'infanzia (UIAI)
Opera nazionale pensionati italiani (ONPI)	Istituto di arti e mestieri per orfani dei lavoratori italiani caduti in guerra « Roosevelt »
Ente nazionale assistenza orfani lavoratori italiani (ENAOLI)	Opera nazionale per la città dei ragazzi (già opera per il ragazzo della strada)
Commissariato per la gioventù italiana ex GIL	Fondazione <i>pro juventute</i> « Don Carlo Gnocchi »
Opera nazionale di assistenza dell'infanzia delle regioni di confine	Istituto nave scuola Garaventa
Opera nazionale per i figli degli aviatori (ONFA)	
Ente nazionale di lavoro per i ciechi	

ALLEGATO « B »

Associazione nazionale famiglie caduti e dispersi in guerra

Associazione nazionale fra mutilati e invalidi del lavoro

Associazione nazionale fra mutilati e invalidi di guerra

Associazione nazionale vittime civili di guerra

Associazione nazionale combattenti e reduci

Ente nazionale per la protezione e l'assistenza ai sordomuti

Unione italiana ciechi

Fondazione assistenza e rifornimento per la pesca

Associazione nazionale famiglie caduti e mutilati dell'aeronautica

Unione nazionale mutilati per servizio

Associazione nazionale profughi d'Africa

Associazione nazionale per la difesa della gioventù

Fondazione nazionale delle associazioni fra le famiglie numerose

Associazione nazionale assistenza pubblici impiegati

Associazione nazionale danneggiati di guerra e da pubbliche calamità

Unione nazionale congiunti dei dispersi in guerra

Associazione nazionale mutilati invalidi e famiglie dei caduti delle Ferrovie dello Stato

Unione nazionale italiana profughi e rimpatriati dall'estero

Unione nazionale per la difesa e l'assistenza sociale della famiglia.