

CAMERA DEI DEPUTATI N. 395

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**LODI FAUSTINI FUSTINI, FABBRI SERONI, PASTORE,
GUALANDI, SCARAMUCCI, GUAITINI, TRIVA,
BONETTI MATTINZOLI**

Presentata il 12 agosto 1983

Riforma dell'assistenza

ONOREVOLI COLLEGHI! — Lo scioglimento anticipato della V, VI, VII ed VIII legislatura ci induce a presentare per la quinta volta consecutiva questa proposta di legge; essa persegue l'obiettivo di fondo di riformare profondamente tutto l'assetto istituzionale che va sotto la dizione « assistenza e beneficenza pubblica » nell'ambito di un rigoroso rispetto della nostra Costituzione repubblicana.

In effetti tutta la funzione assistenziale, precisata in numerosi articoli del nostro dettato costituzionale, non è stata mai oggetto di un organico processo le-

gislativo che giungesse a dare concreta attuazione alla Costituzione stessa; eppure nella Costituzione repubblicana la questione dell'assistenza viene affrontata e risolta in termini radicalmente innovatori, anche rispetto ad altri Paesi dell'Europa occidentale, per altro già molto avanzati in questo settore.

La spiegazione di questa innovazione radicale sta 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 nell'assunzione

dei diritti soggettivi dei cittadini non solo come tutela dei singoli, ma soprattutto come garanzia per tutta la società.

La Costituzione non assume tanto come punto di riferimento il bisogno individuale, ma tutela i gruppi sociali (cittadini diversi per sesso, razza, lingua, religione professata, opinioni politiche, condizioni personali e sociali) in funzione della ricomposizione unitaria, in termini di valori ed in termini di crescita morale e civile di tutta la società, fino alla eliminazione di tutte le cause di disuguaglianza (articolo 3) della Costituzione.

La Costituzione supera altresì la distinzione fra il « cittadino » ed il « povero », sostituisce il vecchio concetto che contrapponeva all'elemento positivo del « bisogno » quello estremamente negativo della « discrezionalità dell'intervento », introducendo il concetto di « diritto ».

Non a caso il dettato costituzionale in poche righe (articolo 38) della Costituzione ricorre tanto frequentemente al termine « diritto »; « diritto » al mantenimento ed all'assistenza sociale per gli inabili al lavoro sprovvisti di mezzi necessari per vivere, « diritto » ai mezzi adeguati alle loro esigenze di vita per i lavoratori infortunati, malati, invalidi, vecchi o disoccupati, « diritto » alla educazione ed all'avviamento professionale per gli inabili e gli handicappati.

Nel dettato costituzionale quindi è chiara e senza equivoci la scelta per il diritto alla sicurezza sociale di cui l'assistenza è fattore costitutivo fondamentale.

Di fronte alla limpidezza ed alla razionalità del disegno costituzionale ha fatto, e in parte, fa tuttora riscontro un sistema assistenziale anomalo e fondato sulla divisione degli assistiti, sulla frantumazione dell'intervento assistenziale in migliaia di enti, sulla mortificazione del ruolo degli enti locali.

Questo sistema ha subito profonde modificazioni e innovazioni solo recentemente con i decreti presidenziali di attuazione dell'ordinamento regionale e con la approvazione della legge 21 ottobre 1978, n. 641, sullo scioglimento di alcuni enti nazionali, ma affinché sia concretamente

avviato su tutto il territorio nazionale un moderno sistema di servizi sociali, occorre offrire alle Regioni un punto di riferimento legislativo nazionale più completo per permettere alla legislazione regionale di operare sulla base di principi e di orientamenti validi per tutto il territorio nazionale.

Le ragioni storiche e politiche che hanno determinato un vero e proprio *caos* legislativo e strutturale nell'assistenza italiana sono state abbondantemente documentate nelle relazioni che accompagnano le nostre precedenti proposte di legge. In questa occasione ci limiteremo a ripercorrere la storia più recente delle iniziative legislative mai approdate ad una conclusione positiva e a documentare, anche attraverso questo percorso storico, la esigenza ormai improcrastinabile dell'approvazione della legge di riforma dell'assistenza.

Alla fine degli anni '60 sono state presentate le prime iniziative legislative di riforma del settore, l'istituzione delle Regioni a statuto ordinario imponeva di offrire alle Regioni stesse un quadro di riferimento legislativo nazionale che non risalisse alla fine del secolo scorso, ma che fosse più moderno e aderente ai principi costituzionali prima ricordati. Invece la V^a Legislatura venne interrotta anticipatamente e il Parlamento non iniziò neppure l'esame delle proposte di legge presentate.

Nel corso della VI^a Legislatura le proposte di legge d'iniziativa parlamentare e una proposta di legge d'iniziativa popolare vennero ampiamente discusse in commissione alla Camera dei deputati e un comitato ristretto con un lavoro paziente, durato circa due anni, elaborò un testo unificato, lasciando peraltro irrisolti alcuni nodi fondamentali della riforma quali lo scioglimento degli enti nazionali, il destino delle IPAB e il ruolo degli enti locali.

Nella VII Legislatura ripresentammo una proposta di legge che conteneva i principi concordati precedentemente con le altre forze politiche ed era arricchita di contenuti scaturiti da un confronto de-

mocratico che si era avuto nel Paese con gli amministratori degli enti locali e delle Regioni, con gli operatori sociali e con le masse popolari.

L'inizio della discussione delle proposte di legge presentate da varie forze politiche oltre che quella di iniziativa popolare, ripresa in esame a norma del Regolamento della Camera dei deputati, si è avuto soltanto dopo 16 mesi dall'inizio della VII Legislatura.

È opportuno ricordare che l'inizio della discussione avvenne dopo l'accordo programmatico fra 5 partiti, nel quale era contenuta una indicazione precisa per le forze politiche che avevano concorso a stipularlo « di impegnarsi, a ogni livello di responsabilità istituzionale, per una piena assunzione dell'intesa unitaria del provvedimento definitivo previsto dalla legge di delega 22 luglio 1975, n. 382 ».

I provvedimenti di delega previsti dalla citata legge n. 382, com'è noto, sono quelli contenuti nei decreti del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, nn. 616, 617 e 618.

Rispetto al momento in cui il Parlamento aveva iniziato l'esame delle prime proposte di riforma dell'assistenza (1972) era prevedibile e auspicabile che i contenuti degli accordi programmatici ne facilitassero la conclusione.

I contenuti principali dei decreti di attuazione della legge 22 luglio 1975, n. 382, in materia di assistenza avevano infatti provveduto a ridefinire il concetto di beneficenza pubblica che veniva inquadrato nel più moderno concetto di sicurezza sociale, a mutare i soggetti competenti a svolgere le funzioni assistenziali (trasferendo le competenze dagli apparati amministrativi centrali dello Stato, dagli enti pubblici nazionali e dagli enti autarchici territoriali ai Comuni), a fissare una data precisa per l'approvazione della legge di riforma dell'assistenza: entro il 31 dicembre 1978.

L'obiettivo che tutte le forze politiche costituzionali si sono poste con l'approvazione dei decreti di attuazione della legge 22 luglio 1975, n. 382, non era quello di punire chi aveva operato, più o meno bene, nel

settore, ma quello di riprendere la costruzione dell'edificio costituzionale facendo assumere finalmente allo Stato decentrato, cioè alle Regioni e ai Comuni, « il dovere » di garantire ai cittadini italiani « il diritto » all'assistenza. Si trattava di un disegno riformatore istituzionale e settoriale la cui realizzazione presentava indubbie difficoltà per superare le quali si rendeva necessario un impegno rigoroso e coerente delle forze politiche.

Invece, da una parte, lo scioglimento degli enti è stato considerato una ingiusta punizione e, dall'altra parte, la concezione secolare del ruolo sussidiario dei Comuni in questo campo (sostenuto anche da una legislazione mortificatrice delle autonomie locali) ha incontrato tenaci resistenze a far assumere ai comuni un ruolo primario nelle risposte da dare ai bisogni sociali delle popolazioni da essi amministrate.

Secondo il decreto Presidenziale citato, le competenze assistenziali degli enti nazionali con il relativo personale e patrimonio dovevano essere trasferite ai Comuni entro il 30 giugno 1978, ma, nonostante la chiarezza delle disposizioni contenute nello stesso decreto, è occorsa una successiva legge dello Stato per poter giungere allo scioglimento di 22 enti nazionali entro il 31 marzo 1979.

Il problema più delicato che ha impedito che anche nella VII ed VIII legislatura venisse approvata la legge di riforma dell'assistenza è stato quello delle IPAB (Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza).

Anche in questo caso il decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, ha offerto un contributo notevole per lo approdo conclusivo della legge di riforma. In esso, infatti, è previsto che le IPAB siano trasferite ai Comuni entro il 31 dicembre 1978 nelle forme e nei modi stabiliti dalla legge di riforma dell'assistenza, tranne quelle « che svolgono in modo precipuo attività inerenti la sfera educativo-religiosa ».

La preoccupazione che, in mancanza della legge di riforma dell'assistenza, po-

tessero essere trasferite ai Comuni anche gli asili parrocchiali o le case del clero che, per circostanze oggettive o soggettive, erano stati impropriamente sottoposti alla legge del 1890 sulle IPAB, trovò sensibile anche la nostra forza politica, che aderì a questa soluzione.

Sia la formulazione letterale del testo del decreto Presidenziale, sia le motivazioni che la suggerirono, hanno dato comunque un carattere di eccezionalità alla esclusione dal trasferimento ai Comuni delle IPAB.

Facendo coincidere i termini per l'elaborazione dell'elenco delle IPAB da escludere dal trasferimento e quelli entro i quali il Parlamento avrebbe dovuto approvare una legge nazionale di riforma dell'assistenza, le forze politiche non escludevano, evidentemente, di poter trovare nella legge di riforma formulazioni e procedure più precise e dettagliate, che non dovevano comunque stravolgere la norma generale del trasferimento.

Ma anche su questo problema si sono verificate una serie di inadempienze degli accordi a suo tempo stipulati che hanno contribuito a logorare quella politica di unità democratica con la quale si doveva compiere insieme un'azione di risanamento e di rinnovamento. Infatti, il Governo oltre a provocare ritardi nel dibattito parlamentare di una legge che doveva essere approvata entro il 31 dicembre 1978, nel maggio del 1978 presentava un disegno di legge che capovolgeva completamente i contenuti del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, proponendo di far divenire eccezionali i casi di trasferimento di IPAB ai Comuni e, di converso, elevando a norma l'esclusione dal trasferimento delle IPAB ai Comuni e una generalizzata riprivatizzazione di migliaia di enti (le IPAB appunto) che sono pubblici dal 1890.

Questo comportamento ha favorito tutti gli atteggiamenti di conservazione e di diffidenza nei confronti dell'assunzione di nuove responsabilità da parte dei comuni e non ha certo contribuito a sedare le polemiche anche aspre sulle IPAB

che rischiano di trasformarsi in crociate.

Anche la Commissione tecnica prevista dall'articolo 25 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, che doveva individuare, con quei criteri di eccezionalità di cui si è detto, le IPAB educativo-religiose ha risentito di questo clima generale. È stata così forzata oltre misura qualsiasi interpretazione della legge: sono state classificate precipuamente « educativo-religiose » IPAB che affittano solo locali per scuole materne statali, IPAB i cui bilanci sono formati per l'80-90 per cento da contributi comunali e altre i cui consigli d'amministrazione sono interamente o a larghissima maggioranza di nomina dei consigli comunali o di altri enti pubblici. Tale forzatura interpretativa di un articolo del decreto Presidenziale, in verità forse troppo succinto per affrontare una materia tanto complessa, ha provocato un vasto contenzioso che vede schierati da una parte i comuni, insoddisfatti, per il numero di IPAB sottratte al trasferimento, e dall'altra le IPAB per motivi opposti. In questo modo il risultato che le forze politiche si erano preposte di raggiungere, che era quello di correggere gli errori più macroscopici della generalizzata pubblicizzazione delle ex-opere pie che si era avuta con la legge del 1890, rischia di essere compromesso.

Dal 1° gennaio 1979 le Regioni, secondo quanto previsto dall'articolo 25 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, in mancanza della legge di riforma dell'assistenza, avrebbero dovuto provvedere a trasferire tutte le IPAB ai Comuni, fatta eccezione solo per quelle classificate educativo-religiose (1.766 su circa 9.000).

Una serie di decreti governativi nessuno dei quali convertiti in legge dal Parlamento hanno, di fatto, sospeso l'intervento legislativo regionale in materia.

Dal 23 agosto 1979 (data di scadenza dell'ultimo decreto) le Regioni hanno riacquisito piena potestà legislativa in materia e dal punto di vista strettamente giuridico potrebbero trasferire ai Co-

muni tutte le IPAB territoriali non classificate educativo-religiose.

Tenendo conto della delicatezza della materia alcune Regioni hanno usato il loro potere legislativo con molto senso di responsabilità prevedendo una gradualità per il trasferimento delle IPAB ai Comuni: entro pochi mesi quelle già amministrate dagli ECA, quelle che non svolgono più alcuna funzione e quelle il cui consiglio di amministrazione è a maggioranza di nomina pubblica; rinviando ancora di alcuni mesi il trasferimento delle altre IPAB, lasciando in questo modo al legislatore nazionale un ulteriore spazio di tempo per definire meglio la materia in sede di legge di riforma.

Ci siamo dilungati su questo argomento non perché intendiamo ridurre il contenuto di una proposta di legge di riforma al destino delle IPAB, ma per sottolineare la necessità di sciogliere un nodo che pare essere rimasto l'unico che non ha permesso ancora al nostro Paese di riformare un settore tanto importante ai fini del suo sviluppo civile e sociale.

La proposta di legge che sottoponiamo alla vostra attenzione ripete quasi integralmente i contenuti degli articoli già approvati in sede referente dalle Commissioni I e II nella VII legislatura e quelli concordati nel Comitato ristretto nominato dalle stesse Commissioni congiunte.

I principi generali sono stabiliti agli articoli 1, 2, 3 e 4.

All'articolo 1 si stabilisce il diritto per tutti i cittadini alle prestazioni di servizio sociale, superando la distinzione fra il « cittadino » ed il « povero », distinzione che viola l'articolo 3 della Costituzione (tutti i cittadini hanno più dignità sociale). D'altra parte l'istituzione di servizi riservati ai poveri riprodurrebbe a 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.

All'articolo 2 vengono precisate le finalità che l'attività del sistema dei servizi socio-assistenziali deve perseguire.

Tali finalità si possono ricondurre, da un lato, alla lotta contro l'emarginazione, dall'altro lato, alla esaltazione delle libertà dell'individuo.

L'emarginazione e l'isolamento di bambini in scuole speciali, l'emarginazione di handicappati o di anziani indigenti sono spesso l'anticamera che porta molti di loro, inesorabilmente, verso forme e strutture ancora più violente di segregazione e di isolamento sociale; con queste norme fissiamo, in definitiva, il diritto di ogni cittadino (indipendentemente dalle sue condizioni fisiche, psichiche, sociali ed economiche) ad essere accettato ed accolto nella comunità urbana, sociale, scolastica, lavorativa con tutti i valori di cui ciascun cittadino è portatore.

Il cittadino viene quindi accolto dalla società in quanto tale indipendentemente dal suo grado di produttività.

In tal senso intendiamo esaltare la libertà dell'individuo (che non deve essere condizionata dal bisogno economico e dallo stato di efficienza psico-fisica) ed intendiamo altresì valorizzare il ruolo dell'ambiente familiare e sociale di appartenenza di ogni individuo, ritenendo pregiudiziale il fatto che vada comunque rispettata la naturale simbiosi che si instaura tra l'uomo ed il suo ambiente di vita.

Per queste consituazioni intendiamo valorizzare il ruolo della famiglia, intesa come nucleo aggregante elementare volto a proteggere e allo stesso tempo ad affermare le singole personalità individuali dei suoi componenti; tuttavia siamo coscienti che molti problemi sociali (di minori, di anziani, di invalidi) non sono risolvibili né esauribili all'interno del nucleo familiare; in questo senso abbiamo previsto soluzioni alternative o sostitutive alla famiglia, soluzioni di cui deve farsi carico il potere pubblico.

In questo contesto abbiamo perseguito l'indirizzo di privilegiare i servizi sociali aperti, domiciliari rispetto ai servizi residenziali e di internato, perché, a nostro giudizio essi meglio e più correttamente rispondono alle finalità di garantire la permanenza del cittadino nell'ambiente familiare e sociale di appartenenza.

Con l'articolo 3 si riaffermano e si sottolineano principi già sanciti dall'articolo 1; si prevede peraltro, in analogia con le norme contenute nella legge 23 dicembre 1978, n. 833, l'ammissione ai servizi sociali territoriali dei cittadini stranieri e degli apolidi.

Si introduce inoltre il concetto (notevolmente importante sul piano metodologico e del costume oltre che sul piano strettamente economico) del possibile concorso del cittadino al costo di determinate prestazioni sociali, in relazione alle condizioni economiche di ogni singolo cittadino e tenuto conto della situazione locale e della rilevanza sociale dei servizi.

D'altra parte tale concetto è stato introdotto ed attuato nella maggior parte dei Comuni o Consorzi di Comuni che gestiscono direttamente servizi sociali o servizi socio-sanitari; tale concetto risponde per altro, ad esigenze di sana economicità di gestione dei servizi e di perequazione contributiva dei cittadini.

All'articolo 4 viene definita la tipologia delle prestazioni di carattere economico da erogarsi ai cittadini che si trovano in difficoltà economiche, contingenti o temporanee.

La funzione della sicurezza sociale viene definita nei suoi aspetti istituzionali negli articoli che vanno dal numero 5 al numero 10.

È doveroso da parte nostra premettere a questo proposito che la Costituzione repubblicana, nell'assegnare allo Stato i compiti di garanzia sociale e di tutela della dignità umana (articoli 3 e 38), individua nelle Regioni e negli Enti locali (articoli 117 e 118) gli organi dello Stato qualificati ed abilitati alle funzioni in materia di servizi sociali.

La Regione, infatti, ha competenza in materia urbanistica e di assetto del territorio, di trasporti, di viabilità, di beneficenza pubblica e di assistenza sanitaria ed ospedaliera, di istruzione artigiana e professionale. La Regione è cioè il centro dei servizi sociali che interessano la collettività regionale; gli Enti locali, sia per funzioni proprie, sia per le funzioni delegate dalle Regioni divengono i centri de-

mocratici competenti e capaci di gestire globalmente la risposta alle esigenze sociali nel territorio.

Questa premessa è necessaria perché, a nostro modo di vedere, rappresenta l'unica corretta interpretazione del dettato costituzionale.

Occorre ricordare, a questo proposito, che in occasione della elaborazione dei decreti delegati di trasferimento dallo Stato alle Regioni sulle competenze loro dovute, si è tentato di sostenere una interpretazione estremamente restrittiva della dizione « beneficenza pubblica », attenendosi strettamente alla lettera del testo costituzionale.

La tesi è però risultata soccombente perché insostenibile sia sul piano giuridico che su quello politico.

Possiamo ormai dare per acquisito che la dizione « beneficenza » va intesa come analoga a quella « assistenza e beneficenza », o anche semplicemente « assistenza ». La stessa legislazione ordinaria, sia precedente che successiva alla Costituzione, usa con la massima disinvoltura ed indistintamente queste diverse terminologie: l'interpretazione più ampia è stata ormai recepita e codificata dal decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, che considera come comprese nella « beneficenza pubblica » tutte le attività assistenziali esplicantesi, mediante l'erogazione di servizi o di prestazioni economiche, ad eccezione di quelle di natura previdenziale.

Anche la successiva attribuzione alla Regione, con specifica dizione, della competenza in materia di « assistenza sanitaria ed ospedaliera » e di « assistenza scolastica » non può suffragare interpretazioni riduttive del termine « beneficenza pubblica », perché queste specificazioni non avvengono in contrapposizione all'attribuzione alla Regione di una competenza generale in materia di assistenza, ma piuttosto a conferma di tale attribuzione anche rispetto ad ambiti particolari di attività assistenziale, la cui comprensione nella dizione generale poteva suscitare dubbi.

È chiaro quindi che l'articolo 117 della Costituzione attribuisce all' Regioni com-

petenza su tutto il settore dell'assistenza; l'aggettivo « pubblico » (aggiunto al sostantivo) intende qualificare il profilo, l'interesse (« pubblico » appunto) in considerazione del quale la Regione opera, e non come si è voluto sostenere, limitare la competenza regionale all'assistenza erogata da « soggetti pubblici » (sottraendo così alla Regione la competenza sull'assistenza erogata da « soggetti privati »). La competenza delle Regioni abbraccia insomma tutto il settore assistenziale, ossia tutte le attività di interesse pubblico svolte nel settore, siano esse svolte da soggetti pubblici come da enti privati.

Precisati questi concetti occorre d'altra parte dare concreta attuazione all'articolo 118, terzo comma, della Costituzione che testualmente recita: la Regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative, delegandole alle province, ai comuni e ad altri enti locali o avvalendosi dei loro uffici.

Interpretando dunque correttamente il dettato costituzionale dovranno essere i comuni i protagonisti della riforma dell'assistenza.

Infatti il comune, per il suo radicamento nella realtà sociale e per la sua possibilità di adeguarsi rapidamente alle esigenze ed ai bisogni emergenti, deve essere visto come il punto di riferimento fondamentale per il progetto di riforma.

Le considerazioni sopra citate e riferite, a nostro giudizio, ad una corretta interpretazione del dettato costituzionale ci portano ad assegnare allo Stato (articolo 5) soltanto compiti di indirizzo e di coordinamento delle attività amministrative delle Regioni in materia di servizi sociali, compiti di intervento di primo soccorso in caso di catastrofi o calamità naturali, compiti di intervento di prima assistenza in favore di connazionali profughi e rimpatriati e di profughi stranieri, di collegamento con organismi stranieri ed internazionali, compiti di erogazione di pensioni e di assegni a carattere continuativo ed infine il compito della fissazione dei requisiti per la determinazione dei profili professionali degli operatori sociali e delle

disposizioni generali in materia di ordinamento e durata dei corsi.

In questo contesto riteniamo che le funzioni propriamente statali in materia di sicurezza sociale debbano essere affidate al Ministero della sanità (articolo 6) che dovrà assumere la denominazione di Ministero della sanità e dei servizi sociali.

Questa sostanziale innovazione porterà da un lato alla razionalizzazione del sistema assistenziale, eliminando la competenza di più Ministeri in questo settore, conflitti di competenza tra Ministeri e le duplicazioni d'intervento finora avvenute e d'altro lato porterà, anche a livello delle competenze statali, alla concreta attuazione del coordinamento e della integrazione tra servizi sanitari e servizi sociali. All'articolo 7 è prevista l'istituzione del Consiglio nazionale per l'assistenza sociale con funzioni consultive.

Abbiamo ritenuto opportuno mantenere l'autonomia istituzionale e funzionale del Consiglio nazionale per l'assistenza sociale rispetto al Consiglio sanitario nazionale per le seguenti considerazioni:

a) la fusione tra i due organismi avrebbe portato ad un unico organismo colossale e pletorico e quindi scarsamente efficiente sul piano funzionale;

b) la fusione tra i due organismi avrebbe fatto fatalmente prevalere (per ragioni ovvie e facilmente intuibili) la componente sanitaria sulla componente sociale;

c) esistono problemi e temi di interesse puramente assistenziale che debbono essere discussi in un organismo con competenza specifica;

d) nel Consiglio nazionale per l'assistenza sociale (a differenza del Consiglio sanitario nazionale) si deve prevedere la rappresentanza dei comuni (oltre che delle Regioni) in quanto i comuni saranno i protagonisti in assoluto della riforma dell'assistenza.

Ovviamente è previsto al quarto comma dell'articolo 7 il coordinamento tra le attività del Consiglio nazionale per la assistenza sociale ed il Consiglio sanitario na-

zionale e la possibilità di convocazione di riunioni congiunte per l'esame di problemi attinenti argomenti di comune interesse.

All'articolo 8 sono definiti compiutamente i compiti delle Regioni; la formulazione di questo articolo è coerente con le considerazioni di ordine costituzionale precedentemente esposte; riaffermiamo che l'articolo 117 della Costituzione attribuisce alle Regioni competenza legislativa di coordinamento e di controllo su tutto il settore dell'assistenza, ossia su tutte le attività di interesse pubblico svolte nel settore, siano esse svolte da soggetti pubblici come da enti privati.

All'articolo 10 vengono definiti i compiti dei comuni.

Nel definire questi articoli ci siamo riferiti allo spirito ed alla lettera del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 che attribuisce ai comuni (singoli o associati) tutte le funzioni amministrative relative all'organizzazione dei servizi di assistenza e beneficenza; interpretando correttamente il dettato del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, e tenendo conto della legge 23 dicembre 1978, n. 833, (istitutiva del servizio sanitario nazionale) abbiamo previsto che i servizi sociali debbono comunque essere coordinati con quelli sanitari, mentre è lasciata alle Regioni la possibilità di provvedere con propria legge i tempi e i modi per l'organico inserimento delle funzioni assistenziali nelle unità sanitarie locali. In questo caso le unità sanitarie locali, potranno assumere la denominazione di Unità Socio-Sanitaria, ma dovrà essere garantita l'autonomia tecnico-funzionale e la distinzione contabile della gestione dei servizi sociali.

Vivace ed appassionato è stato in questi anni il dibattito su questa materia; l'alternativa verte sul dilemma se i servizi sociali debbono essere semplicemente coordinati con i servizi sanitari nello stesso ambito territoriale (ma comunque funzionalmente indipendenti rispetto ad essi) o viceversa se essi debbano essere integrati completamente con i servizi sanitari dello stesso ambito territoriale.

La scelta della nostra proposta di legge tende a superare il dualismo oggi esistente tra servizi sociali e servizi sanitari.

Questa concezione corrisponde d'altra parte alle più moderne e razionali vedute in tema di politica socio-sanitaria ed ha trovato puntuale conferma nella politica portata avanti in questi ultimi anni dalle Regioni e dagli Enti locali più avanti nel paese.

Ma riteniamo altresì che debbano essere le Regioni, con i loro autonomi strumenti legislativi, a prevedere l'eventuale organico inserimento delle funzioni assistenziali e sociali territoriali nell'unità sanitaria, proprio perché diverse sono le condizioni e le realtà delle singole Regioni nel nostro paese e quindi diversi da Regione a Regione sono i problemi e diverse potranno essere le soluzioni per risolvere i problemi stessi.

Particolare interesse riveste l'ultimo comma dell'articolo 10 in virtù del quale i comuni singoli o associati assicurano la partecipazione degli operatori, delle formazioni sociali e dei cittadini a tutte le fasi della programmazione e gestione sociale dei servizi.

Occorre brevemente ricordare come l'« elemento partecipazione » sia un fattore determinante e decisivo per l'avvenire della riforma sanitaria ed assistenziale ed in senso più lato per l'affermarsi concreto della democrazia nel nostro paese; la partecipazione dei cittadini dovrà essere una prassi costante, un fatto culturale per la gestione di una precisa area sociale nella quale il cittadino abbia la consapevolezza e la certezza di poter influire su specifici problemi per il raggiungimento di precisi obiettivi.

Con il coinvolgimento partecipativo il cittadino dovrà diventare soggetto dei servizi e non più oggetto degli stessi. In passato l'organizzazione centralizzata non partecipata ha infatti dimostrato come categorie di cittadini siano diventate spesso dei socio-dipendenti e come certi servizi, nella logica di mantenimento di strutture cristallizzate, siano diventati una specie

di « tossina sociale » e spesso l'utente è diventato più un bisogno della struttura che non oggetto di bisogno.

Orbene queste concezioni vanno capovolte per giungere ad un moderno e corretto concetto di partecipazione; riteniamo tuttavia di non poter e di non dover scendere, in questa proposta di legge, in una indicazione precisa di modelli partecipativi; a nostro giudizio, infatti, non esistono modelli precostituiti di come il cittadino debba o possa partecipare alla gestione dei servizi socio-sanitari e della « cosa pubblica » in genere; è a livello locale che il problema va affrontato e risolto; sta soprattutto alla sensibilità politica degli amministratori regionali e locali studiare e realizzare modalità di partecipazione dei cittadini che siano congeniali alle caratteristiche sociali, economiche e culturali del territorio di rispettiva competenza.

All'articolo 12 viene prevista l'istituzione, in ogni Regione, del registro delle istituzioni private per la iscrizione in esso delle associazioni, fondazioni ed istituzioni private che intendono essere consultate nella fase preparatoria della programmazione dei servizi sociali e che intendano concorrere alla stipulazione di convenzioni con i Comuni (singoli o associati).

Con questo articolo e con l'articolo 11 noi riconosciamo la libertà della iniziativa privata nell'ambito della funzione assistenziale; riteniamo infatti che il pluralismo non possa esaurirsi esclusivamente nelle istituzioni pubbliche; ed in questo senso crediamo che il dettato costituzionale debba essere interamente attuato anche per quanto attiene l'ultimo comma dell'articolo 38.

Insieme con il riordinamento del sistema pubblico va quindi recuperata al servizio dell'interesse collettivo tutta la rete del sistema assistenziale privato che intenda concorrere alla realizzazione nel nuovo sistema di servizi sociali. E, in questo senso non v'è dubbio che, proprio ai fini dell'utilità generale, il sistema privato vada sostenuto con convenzioni

pubbliche. Ma le convenzioni pubbliche, eventualmente stipulate dai Comuni, debbono trovare nelle istituzioni private il corrispettivo dell'adeguamento dei rispettivi servizi (livelli e contenuti di prestazioni, modalità di utenza, qualificazione del personale, efficienza organizzativa ed operativa) agli indirizzi fissati dalle leggi statali e regionali.

Per questo la nostra proposta non prevede solo la possibilità di convenzionamento con la struttura pubblica, ma anche una partecipazione delle strutture private a livello territoriale, alla fase della programmazione del piano dei servizi sociali, affinché le Istituzioni private possano, se lo ritengono, adeguare i propri servizi ai fini generali che la programmazione si propone.

All'articolo 13 viene riconosciuta la funzione delle associazioni di volontariato, liberamente costituite, al concorso nel conseguimento delle finalità dell'assistenza sociale.

Negli articoli 16, 17, 18, 19, 20 e 21 viene definita secondo le indicazioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, la complessa questione delle IPAB.

Anche questa parte dell'articolato, come la precedente, non è frutto esclusivo della nostra elaborazione, né esprime la nostra posizione iniziale sull'argomento, ma in essa sono ripresi, con qualche modifica, gli articoli faticosamente concordati con le altre forze politiche nel corso della VII legislatura.

Sinteticamente la nostra proposta di legge prevede (articolo 16) che vengano soppresse le IPAB, fatta eccezione per le IPAB aventi struttura associativa e fondate sul volontariato, per le IPAB promosse ed amministrate da privati ed infine per le IPAB aventi caratteristiche di istituzioni di ispirazione religiosa.

Per tutte le altre IPAB, la nostra proposta di legge prevede che siano le Regioni, attraverso idoneo strumento legislativo, a stabilire le modalità ed i criteri per il trasferimento ai Comuni singoli o

associati delle funzioni, dei beni e del personale delle IPAB che operino nel rispettivo ambito regionale.

All'articolo 18 vengono precisate le categorie di IPAB escluse dal trasferimento ai Comuni.

Come già precisato precedentemente vengono escluse dal trasferimento:

1) le IPAB aventi natura di associazione di volontariato;

2) le IPAB promosse ed amministrate da privati ed operanti con mezzi di provenienza privata; in questo contesto abbiamo limitato l'eccezione al trasferimento soltanto a quelle IPAB che non abbiano avuto contributi o sovvenzioni pubbliche nell'ultimo quinquennio e a quelle IPAB che non abbiano goduto di rette pubbliche superiori al 30 per cento delle entrate complessive dell'Ente;

3) le IPAB aventi ispirazione e finalità religiose.

A nostro giudizio corrisponde ai requisiti di cui sopra:

a) le istituzioni aventi, a norma di statuto, finalità religiose o di culto e le istituzioni la cui attività, attualmente svolta, persegua indirizzi e finalità religiosi;

b) le istituzioni collegate, in forza di disposizione statutaria, a confessioni religiose mediante la designazione negli organi collegiali deliberanti di ministri di culto o di appartenenti a congregazioni religiose o di rappresentanti di autorità religiose;

c) le istituzioni che si avvalgono, come modo qualificante di gestione di servizio, di personale religioso.

Abbiamo quindi inteso includere nel trasferimento ai Comuni tutte le IPAB in cui l'organo amministrativo sia composto, a norma di statuto, in maggioranza da membri designati da Comuni, Province, Regioni o altri enti pubblici, le IPAB già amministrate dagli ECA, le IPAB la cui attività si esplica esclusivamente attraver-

so prestazioni di natura economica ed infine le IPAB che non esercitano di fatto le attività previste dallo statuto.

Vengono inoltre incluse nel trasferimento ai Comuni tutte le IPAB che gestiscono scuole (elementari e materne), interpretando, con questa scelta, correttamente l'articolo 25 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, trattandosi in questi casi, di attività educativa generica e che pertanto non viene ad interessare o ad includere la sfera religiosa.

All'articolo 19 vengono precisate le modalità che dovranno seguire le IPAB per essere escluse dal trasferimento ai Comuni; precisando altresì che le IPAB escluse dal trasferimento ai Comuni, continueranno a sussistere come enti morali, assumendo la personalità giuridica di diritto privato, rientranti nella relativa disciplina.

All'articolo 20 viene precisata la disciplina riguardante le IPAB interregionali.

Con l'articolo 22 abbiamo provveduto a razionalizzare ed omogeneizzare tutta la parte finanziaria riguardante il settore della sicurezza sociale attualmente parcellizzato in numerosi settori; è prevista infatti l'istituzione presso il Ministero del tesoro di un Fondo nazionale per i servizi sociali costituito:

a) dal Fondo per gli Asili-nido (legge 6 dicembre 1971, n. 1044);

b) dal Fondo speciale di cui all'articolo 10 della legge 23 dicembre 1975, n. 698 (scioglimento ONMI);

c) dal Fondo speciale di cui all'articolo 75 della legge 27 luglio 1978, n. 392, (equo canone);

d) dai fondi previsti dall'articolo 1 della legge 21 ottobre 1978, n. 641 (ENAO-LI, ONPI, ANMIL);

e) dai proventi netti di cui al terzo comma dell'articolo 117 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 (beni in liquidazione degli enti nazionali, sedi centrali);

f) da una somma aggiuntiva pari a lire 200 miliardi per il triennio 1980-1982 iscritto nello stato di previsione del Ministero del tesoro.

Tale fondo dovrà essere ripartito tra le Regioni mediante decreto del Ministro del tesoro di concerto con il Ministero della sanità e dei servizi sociali sulla base delle proposte della Commissione interregionale di cui alla legge 16 maggio 1970, n. 281, sentito il Consiglio nazionale per l'assistenza sociale.

All'articolo 24 si provvede alla soppressione dei CPABP e dei consigli di aiuto sociale ed il trasferimento delle loro funzioni residue ai Comuni.

Onorevoli colleghi, l'urgenza di giungere al più presto alla discussione ed alla 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.

PAGINA BIANCA

PROPOSTA DI LEGGE

PAGINA BIANCA

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Principi ed obiettivi).

In attuazione delle norme costituzionali e nel quadro della sicurezza sociale, la presente legge determina i principi fondamentali relativi agli interventi di assistenza diretti a garantire al cittadino il pieno e libero sviluppo della personalità e la sua partecipazione alla vita del Paese.

Tali obiettivi si realizzano con una attività di prevenzione e di rimozione degli ostacoli di natura personale, familiare e sociale, mediante un complesso di servizi sociali coordinati ed integrati sul territorio con i servizi sanitari e formativi di base, e in armonia con gli altri servizi finalizzati allo sviluppo sociale, nonché attraverso prestazioni economiche.

È garantita a norma dell'articolo 38 della Costituzione la libertà dell'iniziativa privata.

ART. 2.

Per rendere effettivo il diritto di tutti i cittadini alla promozione, al mantenimento e al recupero dello stato di benessere fisico, psichico e sociale, i servizi sociali perseguono le seguenti finalità:

a) prevenire e rimuovere le cause di ordine economico e sociale che possono provocare situazioni di bisogno sociale o fenomeni di emarginazione dagli ambienti di vita, di studio e di lavoro;

b) rendere effettivo il diritto di tutta la popolazione di cui al successivo articolo 3, garantendo la libertà e la dignità personale, assicurando uguaglianza di trattamento e offrendo al cittadino reali possibilità di scelta di strutture, servizi e prestazioni;

c) sostenere l'azione della famiglia, garantendo anche ai cittadini in difficoltà

la permanenza nell'ambiente familiare e sociale di appartenenza o, provvedendo, se necessario, al loro inserimento in famiglie liberamente scelte o in ambienti sostitutivi delle famiglie d'origine; promuovendo il reinserimento di quanti sono emarginati in strutture o istituzioni segreganti.

d) sostenere i soggetti affetti da minorazioni psico-fisiche e sensoriali con tutti gli interventi idonei a garantire la loro integrazione nel normale ambiente di vita e di lavoro.

Di conseguenza i servizi sociali sono prevalentemente territoriali, aperti, a carattere domiciliare e di centri diurni.

ART. 3.

(Destinatari).

Tutti i cittadini hanno diritto a fruire di servizi sociali, a prescindere da qualsiasi distinzione di carattere giuridico, economico, sociale, ideologico, religioso.

Sono altresì ammessi ai suddetti servizi, gli stranieri e gli apolidi che si trovano in territorio italiano anche se non siano assimilati ai cittadini italiani o non risultino appartenenti a Stati per i quali sussiste il trattamento di reciprocità, salvo i diritti che la presente legge conferisce con riguardo alla condizione di cittadinanza.

Gli oneri relativi all'assistenza agli stranieri ed agli apolidi sono anticipati dai comuni e posti a carico del bilancio dello Stato.

Può essere chiesto agli utenti il concorso al costo di determinate prestazioni in relazione alle loro condizioni economiche, tenendo conto della situazione locale e della rilevanza sociale dei servizi, secondo i criteri stabiliti dalle Regioni.

In ogni caso le leggi regionali debbono garantire agli utenti dei servizi la conservazione di una quota delle pensioni e dei redditi che permetta loro di far fronte in modo adeguato alle esigenze personali.

ART. 4.

(Prestazioni economiche).

Le prestazioni di carattere economico si distinguono in ordinarie e straordinarie.

Hanno diritto alle prestazioni ordinarie:

a) sotto forma di pensione sociale tutti i cittadini che, per età, inabilità o per altri motivi indipendenti dalla loro volontà non possono accedere al lavoro e sono sprovvisti dei mezzi necessari per vivere;

b) sotto forma di assegni continuativi di assistenza, tutti i 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.

Le prestazioni economiche ordinarie e le relative misure sono definite con leggi dello Stato.

Le prestazioni straordinarie sono dirette a coloro che si trovano in difficoltà economiche contingenti o temporanee, e sono erogate, anche nel caso di prestazioni a carattere continuativo in aggiunta a quelle previste dal secondo comma del presente articolo, dai Comuni, secondo i criteri indicati dalle leggi regionali.

ART. 5.

(Compiti dello Stato).

Sono di competenza dello Stato:

1) la funzione di indirizzo e di coordinamento delle attività amministrative delle Regioni a statuto ordinario in materia di servizi sociali attinenti ad esigenze di carattere unitario anche con riferimento agli obiettivi della programmazione nazionale ed agli impegni derivanti dagli obblighi internazionali e comunitari;

2) gli interventi di primo soccorso in caso di catastrofe o calamità naturali di particolare gravità ed estensione e gli interventi straordinari ad essa collegati;

3) gli interventi di prima assistenza in favore dei connazionali profughi e rim-

patriati, in conseguenza di eventi straordinari ed eccezionali;

4) gli interventi in favore di profughi stranieri, limitatamente al periodo strettamente necessario alle operazioni di identificazione o di riconoscimento della qualifica di rifugiato o per il tempo che intercorre fino al loro trasferimento in altri paesi, nonché gli oneri relativi all'assistenza agli stranieri e agli apolidi;

5) gli interventi sociali prestati ad appartenenti alle Forze armate e agli altri dipendenti dello Stato, limitatamente al funzionamento e alla gestione di circoli e mense e comunque di attività direttamente collegate all'espletamento del servizio;

6) i rapporti in materia di assistenza con organismi stranieri ed internazionali, la distribuzione tra le Regioni di prodotti destinati a finalità assistenziali in attuazione di regolamenti della Comunità economica europea, nonché l'adempimento di accordi internazionali in materia di assistenza;

7) le pensioni e gli assegni di carattere continuativo di cui al secondo comma dell'articolo precedente;

8) a favore degli italiani all'estero gli interventi fuori del territorio nazionale;

9) la certificazione della qualifica di orfano, vedova, inabile e degli altri titoli di legittimazione al godimento dei benefici previsti dalle leggi vigenti, da esercitarsi mediante delega alle Regioni.

Nell'esercizio delle funzioni di indirizzo e coordinamento di cui al numero 1) del presente articolo rientrano la fissazione dei requisiti per la determinazione dei profili professionali degli operatori sociali, le disposizioni generali in materia di ordinamento e durata dei corsi e la determinazione dei requisiti necessari per l'ammissione.

ART. 6.

Fino all'attuazione della riforma della Presidenza del Consiglio, i compiti istrut-

tori collegati alla funzione di cui al numero 1) dell'articolo 5 della presente legge, le funzioni amministrative di cui ai numeri 3), 4) e 6), nonché le funzioni relative all'erogazione degli assegni e delle pensioni in favore degli invalidi civili, ciechi e sordomuti di cui al numero 7) dello stesso articolo 5 sono esercitate dal Ministero della sanità che assume la denominazione di Ministero della sanità e dei servizi sociali.

Gli interventi previsti ai numeri 2), 5), 8) e 9) dello stesso articolo restano assegnati ai Ministeri rispettivamente competenti.

La Direzione generale dei servizi civili del Ministero dell'interno e le relative funzioni e la V Divisione del Ministero del lavoro (tutela della famiglia e dei lavoratori) con le relative funzioni, sono trasferite al Ministero della sanità e dei servizi sociali.

Per l'assolvimento dei compiti di cui al precedente articolo 5 e del presente articolo, al Ministero della sanità e dei servizi sociali può essere assegnato, a domanda, personale esperto nel settore dei servizi sociali proveniente da altri Ministeri ovvero da enti pubblici soppressi ai sensi della legge 20 marzo 1975, n. 70, della legge 28 luglio 1975, n. 382, e dei relativi decreti di attuazione e della legge 21 ottobre 1978, n. 641.

La legge dello Stato prevista dall'articolo 59 della legge 23 dicembre 1978, numero 833, relativa all'ordinamento del Ministero della sanità, stabilirà i criteri e le modalità per l'effettuazione di tali trasferimenti e la determinazione dei ruoli per il personale.

ART. 7.

(Consiglio nazionale per l'assistenza sociale).

Con decreto del Presidente del Consiglio, su proposta del Ministro della sanità e dei servizi sociali, è istituito il Consiglio nazionale per l'assistenza sociale, con funzioni consultive, composto da un

assessore per ciascuna delle Regioni a statuto ordinario e a statuto speciale e, per la Regione Trentino-Alto Adige, da un assessore della provincia di Trento e da un assessore della provincia di Bolzano, da sei esperti nominati dal Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, da sei rappresentanti nominati dall'ANCI e da tre rappresentanti delle associazioni nazionali delle istituzioni pubbliche e private.

Per ogni membro effettivo deve essere nominato, con le stesse modalità sopra previste, un membro supplente che subentra in caso di assenza o di impedimento del titolare.

Il Consiglio nazionale dell'assistenza sociale è presieduto dal Ministro della sanità e dei servizi sociali o, per delega, da un sottosegretario ed ha il compito di elaborare indicazioni in relazione ai problemi che si pongono a livello nazionale per assicurare un equilibrato sviluppo di servizi sociali nel paese, di attuare un organico collegamento con le Regioni, di formulare proposte in ordine alla funzione di indirizzo e coordinamento spettante al Governo.

Il Ministro della sanità e dei servizi sociali assicura il coordinamento tra le attività del Consiglio sanitario nazionale di cui all'articolo 8 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, anche provvedendo alla convocazione di riunioni congiunte per l'esame di problemi attinenti argomenti di comune interesse.

ART. 8.

(Compiti delle Regioni).

La potestà delle Regioni in materia di servizi sociali e di prestazioni economiche a carattere straordinario è svolta nel rispetto delle norme e dei principi stabiliti dalla presente legge.

Le Regioni attuano le finalità della presente legge mediante la programmazione degli interventi socio-assistenziali coordinati con gli obiettivi definiti in sede di programmazione nazionale e con gli obiettivi generali dello sviluppo regionale secondo le procedure previste nei rispettivi

statuti, assicurando comunque il concorso dei comuni e delle province e tenendo conto delle indicazioni e proposte emerse dalla consultazione delle associazioni regionali delle formazioni sociali, degli organismi pubblici e privati e del volontariato operanti nel settore.

Le Regioni in particolare provvedono a:

1) stabilire le norme generali per la istituzione, l'organizzazione e la gestione dei servizi sociali, nonché i livelli qualitativi e le forme delle prestazioni;

2) approvare il piano di sviluppo dei servizi sociali, coordinandolo con il Piano sanitario nazionale;

3) determinare i criteri generali per il concorso degli utenti al costo delle prestazioni secondo i principi indicati nel precedente articolo 4;

4) determinare le aree territoriali più idonee per una funzionale organizzazione dei servizi, secondo le norme di cui al secondo e terzo comma dell'articolo 25 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616;

5) promuovere iniziative per la qualificazione, la riqualificazione e l'aggiornamento del personale addetto o da adibire ai servizi sociali in collaborazione con le Università e le altre istituzioni formative, e sulla base del fabbisogno di operatori determinato in sede di programmazione regionale;

6) determinare gli indirizzi di carattere generale per l'erogazione delle prestazioni straordinarie e temporanee per i cittadini che si trovino in particolari situazioni di difficoltà personali o familiari;

7) provvedere alla ripartizione fra i Comuni singoli o associati, comprese le Comunità montane, dei fondi comunque disponibili per l'impianto e la gestione dei servizi sociali sulla base delle priorità prospettate dagli organismi preposti alla gestione dei servizi e definite in sede di programmazione regionale;

8) determinare le condizioni e i requisiti per l'iscrizione delle istituzioni private nell'apposito registro regionale;

9) disciplinare la vigilanza sulle attività socio-assistenziali svolte nell'ambito regionale;

10) svolgere un'azione di assistenza tecnica diretta alla istituzione e al miglioramento dei servizi sociali, anche promuovendo le sperimentazioni di nuovi servizi.

La legge regionale stabilisce le norme per la gestione amministrativa dei servizi sociali svolti dai Comuni singoli o associati, assicurandone il coordinamento e le opportune forme di collegamento con i servizi sanitari gestiti dalle unità sanitarie locali e con gli altri servizi finalizzati allo sviluppo.

La stessa legge regionale può stabilire i modi e i tempi per l'unificazione dei servizi sociali con quelli sanitari, modificando, in tal caso, la denominazione delle Unità sanitarie locali in Unità socio-sanitarie locali, assicurando, comunque, l'autonomia tecnico-funzionale dei servizi sociali, nonché la distinzione contabile della gestione dei servizi sociali, secondo quanto previsto dall'ultimo comma dell'articolo 25 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616.

ART. 9.

(Compiti delle province).

Il personale e il patrimonio delle province destinato alle funzioni in materia di assistenza già trasferite ai comuni singoli o associati, sono trasferiti ai comuni nei tempi e con le modalità stabilite dalla legge regionale.

L'importo equivalente delle somme stanziato nell'esercizio 1984 dalle Amministrazioni provinciali per le funzioni di cui al comma precedente sono destinate alle Regioni per essere interamente ripartite tra i comuni secondo quanto previsto dal numero 7 del terzo comma del precedente articolo 8.

Le province svolgono le funzioni amministrative che siano ad esse delegate dalle Regioni.

ART. 10.

(Compiti dei comuni).

I comuni sono titolari di tutte le funzioni amministrative concernenti l'assistenza sociale salvo quelle indicate nei precedenti articoli 5, 6 e 8.

I comuni singoli o associati partecipano alla elaborazione, realizzazione e controllo del programma regionale di sviluppo dei servizi sociali e stabiliscono la modalità per assicurare ai cittadini il diritto di partecipare alla programmazione dei servizi stessi, anche mediante l'intervento dei rappresentanti degli utenti e delle formazioni sociali organizzate nel territorio, ivi compresi gli organismi rappresentativi delle associazioni e delle istituzioni di cui al successivo articolo 12.

I comuni per realizzare le finalità della presente legge:

a) provvedono alla organizzazione del complesso dei servizi sociali pubblici localizzati nel loro territorio qualificando e potenziando i servizi sociali esistenti anche attraverso la trasformazione delle strutture già funzionanti, istituendo nuovi servizi e stipulando convenzioni con le istituzioni private iscritte nel registro regionale di cui al successivo articolo 12;

b) garantiscono il diritto dei cittadini di partecipare alla gestione e al controllo dei servizi sociali pubblici, stabilendo anche le modalità d'intervento degli utenti, delle famiglie e delle formazioni sociali organizzate nel territorio;

c) erogano le prestazioni economiche straordinarie e temporanee secondo gli indirizzi generali determinati dalla Regione.

Ai fini di cui alla lettera a) i Comuni si avvalgono della collaborazione del volontariato.

I corrispettivi delle convenzioni di cui alla lettera a) sono riferiti ai costi del servizio prestato.

ART. 11.

(Libertà dell'assistenza privata).

In conformità dell'ultimo comma dell'articolo 38 della Costituzione è garantita la libertà di costituzione e di attività delle associazioni, fondazioni o altre istituzioni, dotate o meno di personalità giuridica, che perseguono finalità assistenziali.

ART. 12.

(Registro regionale istituzioni private).

In ogni Regione è istituito un registro per l'iscrizione delle associazioni, fondazioni e istituzioni private, dotate o meno di personalità giuridica, che intendono essere consultate, dagli enti locali di cui all'articolo 10, nella fase preparatoria della programmazione dei servizi sociali e concorrere alla stipulazione di convenzioni con gli enti medesimi.

L'iscrizione nel registro delle istituzioni private, fermo restando il rispettivo regime giuridico-amministrativo, è disposta dalla Regione sentiti i comuni singoli o associati nei cui territori opera l'istituzione, previo accertamento dei seguenti requisiti:

- 1) assenza di fini di lucro;
- 2) idonei livelli di prestazioni, di qualificazione del personale e di efficienza organizzativa ed operativa;
- 3) rispetto per i dipendenti delle norme contrattuali in materia, fatta eccezione per i casi in cui si tratta di prestazioni volontarie o rese in forza di convenzioni e le fondazioni di cui al primo comma con ordini religiosi o case generalizie;
- 4) corrispondenza ai principi stabiliti dalla presente legge e alle condizioni previste dalle leggi regionali.

Per le istituzioni operanti in più Regioni l'iscrizione è effettuata nel registro tenuto presso la Regione in cui l'istituzione ha sede legale, sentite le altre Regioni interessate.

ART. 13.

(Associazioni di volontariato).

È riconosciuta la funzione delle associazioni di volontariato liberamente costituite aventi finalità di concorrere al conseguimento dei fini dell'assistenza sociale.

Tra le associazioni di volontariato di cui al comma precedente sono ricomprese anche le istituzioni a carattere associativo, le cui attività si fondano a norma di statuto su prestazioni volontarie e personali dei soci.

ART. 14.

(Regioni a statuto speciale).

Le disposizioni della presente legge si estendono in quanto applicabili alle Regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano, con le procedure previste dalle norme di attuazione dei rispettivi statuti.

ART. 15.

Gli utili destinati dalle Casse di risparmio ad attività assistenziali, nonché i fondi comunque stanziati in bilancio per attività assistenziali dalle medesime casse di risparmio o da altre banche di diritto pubblico, ivi compresi quelli destinati ad IPAB istituite dagli stessi istituti di credito, vengono assegnati alle Regioni ove gli istituti medesimi hanno la loro sede legale per essere ripartiti tra i Comuni singoli o associati per lo svolgimento delle attività socio-assistenziali.

ART. 16.

Le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza che operano nell'ambito regionale sono soppresse entro il 31 ottobre 1984, salvo quanto disposto dall'articolo 18.

Le legge regionale stabilisce le modalità per il trasferimento delle funzioni, dei

beni e del personale delle IPAB che operano nell'ambito regionale ai Comuni singoli o associati, sulla base dei principi stabiliti dai successivi commi.

Il patrimonio mobiliare e immobiliare delle istituzioni, con il relativo arredamento e attrezzature, è trasferito ai Comuni cui spetta di esercitare le rispettive funzioni secondo le disposizioni del comma precedente.

Nel caso in cui l'IPAB abbia sedi istituzionali o patrimoni ubicati in Regioni diverse, i beni mobiliari e immobiliari sono destinati ai Comuni in cui l'IPAB ha la sede legale, conservando i diritti delle popolazioni a cui le prestazioni erano destinate.

I Comuni singoli o associati subentrano, dal momento del trasferimento nelle situazioni patrimoniali attive e passive e nei rapporti pendenti a qualsiasi titolo, inerenti a beni e loro pertinenze.

I trasferimenti ai Comuni dei beni e delle istituzioni avvengono in esenzione da qualsiasi imposta o tassa di registrazione.

In deroga alle disposizioni previste dalla legge 17 luglio 1890, n. 6872, e dalla legge comunale e provinciale i Comuni sono autorizzati ad effettuare alienazioni patrimoniali fino alla concorrenza delle possibilità accertate alla data del trasferimento nell'ambito di ogni singola dotazione patrimoniale.

ART. 17.

Tutti gli immobili trasferiti ai Comuni a norma della presente legge, dagli articoli 113 e 117 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, dalla legge di conversione 20 ottobre 1978, n. 641, del decreto-legge 18 agosto 1978, n. 481, dalla legge 23 dicembre 1975, numero 698, già adibiti a centri assistenziali degli enti e delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza soppresse, comprese quelle già amministrate dagli enti comunali di assistenza, debbono essere destinati a sedi di servizi sociali.

In via transitoria o comunque fintanto che non sarà realizzato un equilibrato sviluppo dei servizi sociali in tutto il territorio nazionale, i Comuni cui sono trasferiti immobili di cui al comma precedente destinati ad utenti di più comuni, provvedono a garantire, attraverso l'associazione con i comuni limitrofi e con convenzione con altri comuni, la continuità delle prestazioni ai cittadini interessati.

I proventi netti derivanti dall'amministrazione e dall'eventuale trasformazione patrimoniale dei beni acquisiti per trasferimento dai comuni e dalle regioni in forza delle disposizioni di legge di cui al precedente comma debbono essere portati ad incremento dei fondi di bilancio iscritti per lo svolgimento di attività socio-assistenziali.

La gestione finanziaria delle attività di assistenza e di tutti i beni trasferiti ai comuni concernenti le istituzioni pubbliche di beneficenza, gli Enti comunali di assistenza e gli Enti nazionali di cui al decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, viene contabilizzata separatamente, anche nel caso dell'unificazione nelle unità socio-sanitarie previsto dall'ultimo comma dell'articolo 8.

ART. 18.

Fermo restando quanto previsto dai successivi commi, non si applicano le disposizioni in cui ai precedenti articoli 16 e 17 alle IPAB comprese in una delle seguenti categorie:

1) alle IPAB aventi natura di associazione di volontariato. Tale condizione sussiste allorché l'IPAB presenti congiuntamente i seguenti requisiti:

a) che la costituzione dell'ente sia avvenuta per iniziativa volontaria di soci o promotori privati;

b) che l'amministrazione ed il governo delle istituzioni siano, per disposizioni statutarie, determinati dai soci nel senso che gli stessi eleggano la maggioranza dei componenti l'organo collegiale deliberante;

c) che l'attività dell'ente si espliciti a norma di statuto, sulla base di prestazioni volontarie e personali dei soci, i quali effettivamente prestino lavoro volontario nelle iniziative dell'ente. Le prestazioni volontarie e personali dei soci non possono consistere in mere erogazioni pecuniarie;

d) che il patrimonio risulti formato da beni derivanti da atti di liberalità o da apporti degli associati;

2) alle istituzioni pubbliche promosse ed amministrate dai privati ed operanti con mezzi di provenienza privata. Tale circostanza sussiste allorché ricorrano congiuntamente i seguenti elementi:

a) che si tratti di istituzione il cui atto costitutivo o tavola di fondazione sia stato posto in essere da privati;

b) che la maggioranza dei componenti l'organo collegiale deliberante sia, per disposizione statutaria ad effetto permanente, designato da privati; e che in tal caso il Presidente non sia per statuto scelto tra i componenti di designazione pubblica;

c) che il patrimonio risulti costituito da beni provenienti da atti di liberalità privata o dalla trasformazione degli stessi;

d) che nell'ultimo quinquennio antecedente il 31 dicembre 1983, l'istituzione non abbia fruito di contributi, sovvenzioni od altri finanziamenti, a qualsiasi titolo erogati da Enti pubblici;

e) che nel medesimo quinquennio, le entrate derivanti da rette erogate a qualsiasi titolo da enti pubblici o dallo Stato non abbiano superato il 30 per cento delle entrate complessive dell'ente;

3) alle istituzioni religiose. Tale condizione sussiste quando ricorrono congiuntamente i seguenti elementi:

a) che l'istituzione abbia, a norma di statuto, finalità religiose o di culto e che l'attività istituzionale attualmente svolta persegua indirizzi e finalità religiose;

b) che l'istituzione risulti collegata, in forza di disposizioni statutarie, ad una

confessione religiosa mediante la designazione degli organi collegiali deliberanti di ministri di culto o di appartenenti a congregazioni religiose o di rappresentanti di autorità religiose;

c) che l'istituzione si avvalga della collaborazione di personale religioso come modo qualificante di gestione del servizio.

Si applicano in ogni caso le disposizioni degli articoli 16 e 17 della presente legge alle IPAB, il cui organo amministrativo sia composto a norma di statuto, in maggioranza di membri designati da Comuni, Province, Regioni o altri enti pubblici, alle IPAB già concentrate o amministrate dagli ECA, alle IPAB la cui attività si esplica esclusivamente attraverso prestazioni di natura economica, nonché alle IPAB che non esercitano di fatto le attività previste dallo statuto.

Non si applicano le disposizioni di cui agli articoli 16 e 17 anche se rientranti nel precedente comma del presente articolo alle IPAB che gestiscono case di riposo per religiosi e seminari, per le quali valgono comunque le norme e le procedure di cui ai successivi articoli 19, 20 e 21.

ART. 19.

Entro 20 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il legale rappresentante delle IPAB interessate all'esclusione dal trasferimento, presenta alla Regione e ai Comuni, ove l'IPAB ha la sede legale e le sedi istituzionali, domanda per l'applicazione del primo comma dell'articolo precedente fornendo tutti gli elementi utili ai fini dell'esclusione.

Entro i successivi 60 giorni i Comuni di cui al precedente comma, fanno pervenire le proprie osservazioni alle Regioni.

Entro i successivi 60 giorni, la Regione, anche in assenza delle comunicazioni dei Comuni di cui al primo comma del presente articolo, comunicano alla Presidenza del Consiglio dei ministri, che provvede immediatamente a trasmetterle alla commissione interparlamentare per le que-

stioni regionali, le proposte di esclusione dal trasferimento o di soppressione con riferimento alle domande presentate.

Entro il 30 settembre 1984 la Commissione di cui al precedente comma, trasmette alla Presidenza del Consiglio dei ministri il parere sulle proposte delle Regioni.

Decorso tale termine, il Presidente del Consiglio dei ministri con proprio decreto, provvede in conformità del parere della commissione.

Le IPAB escluse dal trasferimento ai Comuni, continuano a sussistere come enti morali, assumendo la personalità giuridica di diritto privato, rientrando nella relativa disciplina.

Ove non sia stata presentata la domanda di esclusione di cui al primo comma del presente articolo, entro il termine ivi prescritto, le IPAB sono soppresse e trasferite ai comuni ai sensi dell'articolo 16.

Il trasferimento ai comuni dei beni, delle funzioni e del personale delle IPAB che hanno avanzato domanda di esclusione dal trasferimento decorre dalla data di emanazione del decreto del presidente del Consiglio dei ministri, che accerta il difetto delle condizioni previste per l'inquadramento delle IPAB stesse in una delle categorie di cui al primo comma dell'articolo 18.

ART. 20.

Le norme di cui ai precedenti articoli 16, 17, 18 e 19 sostituiscono a tutti gli effetti quelle contenute nel sesto e settimo comma dell'articolo 25 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, e quelle di cui all'annotazione apposta alla tabella B allegata al decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, relativa alle IPAB interregionali.

I beni, le funzioni ed il personale delle IPAB interregionali soppresse sono assegnati alle Regioni nel cui territorio sono ubicate le sedi istituzionali dell'IPAB stessa per essere destinate ai comuni secondo le modalità di cui all'articolo 16 e 17 della presente legge, salvo il caso di IPAB

interregionali che svolgono attività destinate esclusivamente alla popolazione di una sola Regione, per le quali valgono le norme di cui al quarto comma dell'articolo 16 della presente legge.

ART. 21.

I divieti disciplinati dal primo comma dell'articolo 3 del decreto-legge 18 agosto 1978, n. 481, convertito, con modificazioni, nella legge 21 ottobre 1978, n. 641, hanno applicazione, per tutte le IPAB comprese quelle incluse nell'elenco di cui al sesto comma dell'articolo 25 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, sino alla data di emanazione del decreto di cui al comma quinto del precedente articolo 19.

ART. 22.

Presso il Ministero del tesoro è istituito un fondo nazionale per i servizi sociali costituito:

a) dal fondo per gli asili nido istituito con legge 6 dicembre 1971, n. 1044;

b) dal fondo speciale di cui all'articolo 10 della legge n. 698 del 1975 (ONMI);

c) dal fondo sociale di cui all'articolo 75 della legge 27 luglio 1978, n. 392 (equo canone);

d) dai fondi previsti dall'articolo 1-duodecies della legge 21 ottobre 1978, n. 641 (ENAOLI, ONPI, ANMIL);

e) dai proventi netti di cui al terzo comma dell'articolo 117 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 (beni in liquidazione degli enti nazionali, sedi centrali);

f) da una somma aggiuntiva pari a lire 200 miliardi per il triennio 1984-86, iscritto nello stato di previsione del Ministero del tesoro in ragione di lire 75 miliardi nell'anno 1984.

Alla ripartizione del fondo tra le Regioni si provvede con decreto del Ministro del tesoro di concerto con il Ministero della sanità e dei servizi sociali sulla base delle proposte della Commissione interregionale di cui alla legge 16 maggio 1970, n. 281, sentito il Consiglio nazionale per l'assistenza sociale.

Le somme stanziare a norma del precedente comma vengono ripartite tra tutte le Regioni comprese quelle a statuto speciale tenuto conto delle indicazioni contenute nei piani regionali e sulla base di indici e di *standards* individuati dal consiglio nazionale per l'assistenza sociale, distintamente definiti per la spesa corrente e per la spesa in conto capitale. Tali indici e *standards* devono tendere a garantire livelli di prestazioni uniformi su tutto il territorio nazionale eliminando progressivamente le differenze strutturali e di prestazioni tra le regioni.

Per la ripartizione della spesa in conto capitale si applica quanto disposto dall'articolo 43 testo unico delle leggi sul Mezzogiorno approvato con decreto del Presidente della Repubblica il 30 giugno 1967, n. 1523, prorogato dall'articolo 7 della legge 6 ottobre 1971, n. 853.

ART. 23.

I Comitati provinciali di assistenza e beneficenza pubblica sono soppressi e le residue funzioni sono attribuite ai comuni singoli o associati nei modi e nelle forme stabilite dalle leggi regionali.

I consigli di aiuto sociale di cui agli articoli 74 e seguenti della legge 26 luglio 1975, n. 354 sono soppressi. Le funzioni i beni e il personale sono trasferiti ai comuni singoli o associati nei modi e nelle forme stabilite dalle leggi regionali. Sono abrogate le norme previste dall'articolo 154 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza approvato con regio decreto 18 giugno 1971, n. 773, sono altresì abrogate le norme di cui all'articolo 15 del decreto del 23 marzo 1945, n. 173.