

Mario Tortello
Francesco Santanera

L'assistenza espropriata

*I tentativi
di salvataggio delle IPAB
e la riforma
dell'assistenza*

Presentazione di
Maria Magnani Noya

I «*Quaderni di Prospettive assistenziali*» hanno lo scopo di offrire una documentazione rigorosa, ma il più possibile semplice ed accessibile a tutti, sui problemi dell'emarginazione, cercando di colmare i vuoti esistenti, sia a livello di ricerca, sia a livello di segnalazione e di sintesi degli strumenti già disponibili nella lotta all'esclusione sociale.

Prospettive assistenziali è una rivista trimestrale - edita dall'Unione per la lotta contro l'emarginazione sociale, con la collaborazione della Associazione nazionale famiglie adottive e affidatarie e del Centro italiano adozione internazionale - che dal 1968, ininterrottamente, conduce la non facile battaglia contro la istituzionalizzazione di minori, handicappati, anziani e per le necessarie riforme del settore sociale.

La nuova iniziativa dei «*Quaderni*» si inserisce organicamente nella linea dell'impegno sostenuto sino ad ora dalla rivista, rappresentandone la sede per ospitare quei contributi più ampi che non potrebbero trovare idoneo spazio nella pubblicazione trimestrale.

I «*Quaderni di Prospettive assistenziali*» costituiscono quindi, insieme alla rivista uno strumento indispensabile per quanti (gruppi, associazioni, movimenti di base, forze sociali e sindacali, operatori, amministratori...) lavorano in concreto per superare l'emarginazione.

INDICE

p. 9 *Presentazione*

13 *Introduzione*

20 *Quattro equivoci di fondo*

Che cosa sono le IPAB. Istituzioni pubbliche, non private. Pubbliche sin dal secolo scorso. L'assistenza privata è un'altra cosa. Assistenza privata non vuol dire solo istituti. Istituzioni pubbliche, non enti religiosi

31 *Disordini e abusi:*

la commissione reale d'inchiesta (1880-1888)

Più coraggiosi i ministri del re? La commissione reale d'inchiesta. Le resistenze delle Opere pie. Una lezione di metodo. Una inchiesta capillare e decentrata. Uomini probi cercansi. Un freno anche da qualche comitato. Ventiduemila Opere pie. Limitata influenza diretta della Chiesa. Due ipotesi confermate dai dati. L'ostilità del ministero di Grazia e Giustizia. Tra disordini e arbitri. I patrimoni usurpati. Gli enti inutili. Mancata vigilanza. Amministratori: incompetenza e paura del nuovo. I problemi del personale. Riconversioni e volontà dei fondatori. La prevenzione del bisogno assistenziale. Dalla commissione di inchiesta alla legge Crispi

52 *No agli istituti. Una proposta datata 1877*

Una proposta rivoluzionaria: via gli istituti. La soppressione delle ruote. Istituti, freno alla riforma. Il ritardo legislativo. Via le ruote, il problema resta. La strage degli innocenti. E che spese! Localizzare il servizio. No all'istituzionalizzazione... ci pensino i Comuni. La reclusione, il difetto del sistema. I danni dell'istituto. Fabbrica di disadattati. Il diritto alla famiglia. Una convenienza anche economica. Al passo con i tempi. La volontà dei fondatori: un freno. È con la riforma che si rispettano i fondatori. Riconvertire le strutture. L'ora della riforma. Paladini dei poveri o del potere? Poca libertà o troppa autonomia? Unificare la gestione dei servizi. La riforma mancata

- 69 *Uno strumento di potere*
I patrimoni. Enti di assistenza o società immobiliari? Gli alloggi: mai agli assistiti. Non disturbate il manovratore. Sottogoverno e dati elettorali
- 81 *L'appalto degli assistiti*
Trecentomila emarginati negli istituti. Il record al Trentino-Alto Adige. Gli assistiti: «merce» di poco conto. Le rette di ricovero. La deportazione assistenziale. Un freno alle riforme
- 93 *Le IPAB-scuole materne: un espediente gattopardesco*
Da una funzione assistenziale degli asili... alla scuola materna statale. Prima assistenza, poi educazione, e il gioco è fatto
- 96 *Dai progetti di legge al passo del gambero*
Il Dpr 24 luglio 1977 n. 616. I tentativi di salvataggio delle IPAB. Il decreto Andreotti. La sentenza della Corte Costituzionale. Dai progetti alle speranze deluse. La posizione della DC. Un fronte diviso. Un fronte unito?
- 109 *Perché diciamo no alla privatizzazione*
L'assistenza compito dello Stato. Risorse indispensabili per nuovi servizi. Un alibi per l'autoconservazione. La contrapposizione operatori-utenti. Patrimoni dispersi in pochi anni. Doppia spesa per gli enti locali. La privatizzazione non tutela i fondatori. Il vero nodo: superare l'emarginazione
- 116 *Il personale: quale futuro*
Preoccupazioni (in parte) giustificabili. Una presenza attiva per i nuovi servizi. Un impegno per il movimento sindacale. Un problema da non sottovalutare
- 121 *Il ruolo della comunità cristiana*
Sulla strada del Concilio. La sicurezza sociale come diritto. La carità non è solo le «opere». Una risposta nella comunità. Utilizzare l'esperienza di chi già opera. Proporre alla comunità le nuove esperienze. Responsabilità e partecipazione. Un nuovo ruolo per la comunità cristiana

129 *Una riforma da riformare*

Il «decalogo» dei punti neri. Dividi (i Comuni) e comanda. L'unità locale di tutti i servizi. L'unità locale senza pianta organica. Due note sul volontariato. Partecipazione: cardine della riforma

140 *Conclusioni*

Che cosa si può fare oggi, senza legge-quadro: i compiti dei Comuni; il ruolo delle Province; gli spazi delle Regioni; le Regioni e le IPAB; Governo e Parlamento. Una nuova commissione d'inchiesta sulle IPAB? La futura collocazione delle IPAB. Recuperare le norme valide della legge Crispi. Perché premere sul legislatore

157 *Appendice*

La legge Crispi del 1890. Il regolamento del 1891. Dal Codice civile. Il Dpr 24 luglio 1977, n. 616. Sentenza della Corte costituzionale sulle IPAB. Rilievi sulla sentenza della Corte costituzionale relativa alle IPAB (commento di G. Battistacci). Progetto parlamentare di riforma dell'assistenza. Decreto legge 29 marzo 1979, n. 113. Estinzione IPAB: facsimile di decreto regionale. Tutela dei patrimoni IPAB e assunzione di personale. Un esempio di azione popolare

Presentazione

«Araba fenice»: ecco la definizione usata dagli autori di questo testo per indicare la legge quadro sull'assistenza. Espressione felice dal punto di vista dell'efficacia, forse troppo intrisa di pessimismo.

Certo, allo stato attuale delle cose, non è facile non concordare con l'affermazione degli autori; ma essendo tra coloro che fin dal 1972 si battono per l'approvazione della riforma dell'assistenza, ho il dovere morale di credere che questi dieci anni non siano trascorsi invano e che nonostante le difficoltà politiche e le resistenze clientelari anche questa legge riuscirà a vedere la luce.

Ma perché tanta importanza a questo provvedimento legislativo e perché tante resistenze alla sua approvazione? Sull'importanza di questa legge è già stato detto molto e molto viene detto in questo libro.

Personalmente ritengo che l'importanza e le ragioni di una urgente approvazione della riforma dell'assistenza possono essere sinteticamente così individuate:

1) necessità di superare la logica assistenziale, nella concezione e organizzazione dell'intervento sociale, fin qui seguita; costruendo in alternativa un sistema di servizi sociali rivolti a tutta la popolazione, in quanto infrastrutture necessarie alla crescita civile della generalità dei cittadini e non elargizioni beneficenziali;

2) necessità di collegare l'assistenza con l'insieme delle politiche sociali e di superare definitivamente la dicotomia esistente tra settore socio-assistenziale e settore sanitario, identificando quella sostanziale convergenza tra momento sanitario e momento sociale che è alla base di un diverso modo di intendere la salute non soltanto come assenza di malattia o di infermità, ma come stato di completo benessere fisico, psichico e sociale;

3) necessità di identificare un'unica sede istituzionale per la politica dei servizi socio-sanitari, sia a livello centrale, istituendo il Ministero della Sanità e dei Servizi Sociali, sia a livello territoriale, trasformando le Unità sanitarie locali (USL) in unità socio-sanitarie (USSL), evitando tra l'altro ulteriori differenziazioni tra le Regioni su questo delicato tema;

4) esigenza di un quadro di riferimento preciso che permetta alle Regioni di legiferare sul riordino della materia socio-assistenziale in modo uniforme, attuando il definitivo superamento della politica assistenziale che gli Enti locali hanno ereditato dagli Enti nazionali disciolti;

5) necessità di dare un'organica attuazione alla partecipazione dei cittadini alla gestione dei servizi, affinché, da astratto concetto, la partecipazione si traduca in vera e propria responsabilizzazione della collettività. Il settore dei servizi sociali è del resto quello in cui maggiormente deve trovare piena espressione la possibilità di partecipazione da parte di tutte le forze sociali, sia nell'impostazione che nella gestione dei servizi, in quanto la possibilità di successo delle iniziative sia preventive che di recupero, sono fondate su un diverso atteggiamento dell'ambiente rispetto alle situazioni di difficoltà ed al concreto impegno della collettività tutta;

6) esigenza di completare la riforma istituzionale iniziata dal decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, risolvendo le questioni ancora in sospeso, in particolare il difficile nodo del rapporto pubblico-privato nella organizzazione dei servizi, dando quindi definitiva soluzione alla questione delle IPAB.

Se queste sono le ragioni che rendono drammaticamente urgente oggi l'emanazione della legge quadro sull'assistenza, con altrettanta chiarezza vanno denunciate le difficoltà e le resistenze che si oppongono ad una sua sollecita approvazione. In particolare la annosa e delicata questione del trasferimento delle IPAB agli Enti locali. Come è noto, e come viene messo in evidenza in questo libro, le IPAB nascono nel nostro ordinamento come conseguenza dell'opera di laicizzazione e pubblicizzazione dell'assistenza avviata nella seconda metà del XIX secolo e portata a conclusione con la legge Crispi del 1890.

Tuttavia a distanza di quasi un secolo si può affermare che tali istituzioni, pubbliche di diritto, hanno in realtà goduto di una sorta di franchigia, comportandosi come strutture di fatto private, sfuggendo a qualsiasi coordinamento e programmazione.

Poiché non vi è dubbio che oggi le IPAB agiscono in regime di monopolio assoluto, per alcuni servizi assistenziali (minori-anziani-handicappati), tra l'altro organizzati secondo la vetera impostazione del tradizionale ricovero ad internato, è ancora più indilazionabile

l'esigenza di riportarle completamente nella sfera pubblica, a gestione diretta da parte dell'Ente locale, il quale non deve più subire il ricatto imposto da tali strutture ogniqualevolta abbia necessità di porre in essere interventi assistenziali.

La riconversione degli attuali servizi assistenziali di ormai anacronistica concezione (case di riposo, istituti di ricovero di vario genere, etc.) in servizi alternativi e aperti, rispondenti alle nuove esigenze di una politica sociale che non segreghi ma integri, passa essenzialmente attraverso la possibilità da parte dell'Ente locale di disporre pienamente dei servizi esistenti e degli ingenti patrimoni delle IPAB.

Va inoltre evidenziato che la vera ragione della resistenza a tale trasferimento è sostanzialmente dovuta ad interessi elettorali e clientelari, come del resto ben si evince dai dati pubblicati nelle pagine seguenti.

Tuttavia essendo personalmente ben consapevole che il nodo delle IPAB non può essere risolto con una prova di forza né può prescindere dal rispetto delle norme costituzionali, ritengo quanto mai opportuna una ripresa del dialogo su questo tema tra le forze politiche, nella certezza che vengano definitivamente sconfitte quelle resistenze conservatrici, che in nome di un non meglio precisato pluralismo, sotto il quale si nascondono ben altri interessi, vorrebbero il mantenimento dello status quo, non comprendendo che proprio l'assenza della legge di riforma, come quadro entro il quale definire i giusti spazi di interazione tra pubblico e privato, alimenta ed esaspera il confronto che rischia di diventare strumentale e preconcetto.

E tutto ciò proprio mentre sia dalle forze cattoliche autenticamente democratiche e progressiste sia dalle forze laiche, avanza prepotente la domanda di idonei spazi di presenza e di possibilità concrete di intervento per il mondo privato e del volontariato.

8 ottobre 1982

MARIA MAGNANI NOYA
Sottosegretario di Stato alla Sanità

Introduzione

Nulla si crea, nulla si distrugge, tutto si trasforma. La legge di trasformazione della materia, scoperta da Lavoisier, ben sembra adattarsi alle Opere pie. Veri e propri «camaleonti di Stato», istituzioni assistenziali che mimetizzandosi sfidano l'usura del tempo e sopravvivono alle polemiche anche vivaci che, sin dal secolo scorso, ne accompagnano la storia. Il potere (assistenziale) logora... chi non ce l'ha, sembrano confermare, parafrasando una battuta di Andreotti.

Una vittoria di Pirro. Se, nell'Ottocento, o anche prima, le Opere pie - o IPAB, come vengono ribattezzate le istituzioni *pubbliche* di assistenza e beneficenza dalla legge Crispi del 1890 - esprimevano un indubbio desiderio dei fondatori di assistere gruppi di persone in condizioni di abbandono e non tutelate dallo Stato (che ancora non aveva maturato il concetto del diritto di ogni cittadino alla sicurezza sociale), oggi la loro immagine è ben diversa.

Opere pie, IPAB, vuol dire, ora, soprattutto, istituto di ricovero; la perpetuazione di una delega della società a pochi «addetti ai lavori», perché gestiscano nel modo più indolore possibile (e, senza turbare la «pace sociale») i problemi della fascia più debole di popolazione: bambini in difficoltà, handicappati, anziani... Un intervento tradizionale: il ricovero in istituto, che si traduce in una realtà amara e drammatica per migliaia di persone: lo sradicamento dal proprio, abituale, contesto di vita, l'allontanamento in una struttura chiusa; l'emarginazione sociale (1).

Le IPAB, unitamente agli istituti privati di assistenza, gestiscono oggi otto posti-letto su dieci nei ricoveri. Centoquattordicimila assistiti; trentacinquemila operatori (dei quali solo uno su cinque è rappresentato da religiosi); patrimoni per almeno ventimila miliardi, non sempre e non tutti utilizzati direttamente in attività strettamente assistenziali (2).

Opera pia, opera piglia, sostiene provocatoriamente Vittoria Emiliani nel suo libro «*L'Italia mangiata*» (3). Non esiste una inchiesta aggiornata sulle IPAB. L'ultima risale al 1880. Rivela il «disordine che si fece strada nelle amministrazioni delle Opere pie»,

gli «abusi troppo frequenti per i quali la legge non dava né una efficace prevenzione né i mezzi di una giusta riparazione», le «rendite colossali che si spendevano senza una vera, pratica utilità per la popolazione sofferente» (4).

Oggi, delle IPAB manca una rigorosa visione di insieme. Non se ne conosce nemmeno il numero esatto. Nel 1890, le Opere pie censite erano 21.819. Nel 1932, una indagine del regime fascista (tuttora segreta) accerta che il numero è ridotto a 12.196. Nel 1948 e nel 1953 ritentano rispettivamente l'ISTAT e l'AAI (5). Ma l'inchiesta, pubblicata cinque anni dopo negli atti della Commissione parlamentare sulla miseria, annota amaramente: «Allo stato attuale della documentazione non è possibile conoscere né il numero esatto delle istituzioni né la loro consistenza patrimoniale» (6). La situazione non migliora nemmeno con «L'indagine conoscitiva sullo stato e le prospettive dell'assistenza pubblica e privata», svolta nella V legislatura repubblicana e pubblicata nel 1971.

L'arcipelago delle IPAB, dunque, si presenta - alle soglie degli anni Duemila - con i contorni mal delineati (una circostanza favorita dalla latitanza delle informazioni di fonte pubblica sul tema). Sotto questo punto di vista, i ministri del re si sono mostrati più coraggiosi di quelli della Repubblica, avviando, portando a termine e rendendo pubblica - nonostante le forti opposizioni - la più rigorosa inchiesta sulle Opere pie (7). Il lungo confronto-scontro manifestatosi nel paese nel secolo scorso ha portato poi ad una normativa (quella del 1890, tuttora in vigore) che - pur rappresentando una soluzione di compromesso tra opposte e radicali tendenze - presenta numerosi aspetti positivi e valide garanzie per i beni pubblici e i diritti della fascia più debole di popolazione, mentre ora il dibattito parlamentare sulla riforma dell'assistenza languisce e la nuova legge - attesa da decenni - sembra sempre più una «araba fenice».

C'è, tuttavia, un aspetto grave ma importante nello stesso tempo, che accomuna il passato delle IPAB al presente: una costante opposizione di certi gruppi, in Parlamento e nel Paese, a modificare il ruolo e la funzione delle Opere pie, a riconvertire le risorse per adeguare ai tempi l'intervento assistenziale. Sorprende la marcata analogia tra le posizioni conservatrici di ieri e di oggi, fra le cose dette un secolo fa e ripetute ora a difesa del potere assistenziale delle IPAB e contro una effettiva riforma del settore.

Ieri, il compromesso politico tra le forze rappresentate in Parlamento ha portato alla legge Crispi del 1890, un provvedimento che riordina le istituzioni *pubbliche* di assistenza e beneficenza, amplia i poteri di vigilanza e di controllo dello Stato, meglio tutela i patrimoni, ma non è una legge organica e generale dell'assistenza (8). Oggi, la riforma assistenziale è ancora a livello di progetto, e il rischio è che essa, se verrà approvata, porti alla privatizzazione di migliaia di IPAB, con la sottrazione dei relativi imponenti patrimoni; dia nuovi spazi ai privati e, in particolare, ai gestori di istituti di ricovero, illuda i cittadini che i servizi assistenziali possano svolgere attività di prevenzione del bisogno.

L'assistenza - della quale le IPAB rappresentano una espressione consistente - è uno strumento per emarginare dal contesto sociale migliaia di persone; un enorme serbatoio in cui vanno a finire quanti sono messi ai margini dalla società, perché improduttivi, poco produttivi o perché possono recare disturbo ad un sistema che pone al centro il profitto, anziché i bisogni individuali e collettivi (9).

Nel 1974, ultimi dati ISTAT ufficiali pubblicati, gli italiani ricoverati in istituto - compresi quelli gestiti da IPAB - erano 305.251, pari al 5,49 per mille dell'intera popolazione. In particolare:

- 126.528 minori normali
- 136.503 anziani
- 22.901 handicappati psichici
- 7.910 handicappati sensoriali (ciechi, audiolesi, ecc.)
- 5.033 handicappati fisici (spastici, distrofici, ecc.)
- 6.376 ricoverati appartenenti ad altre «categorie».

Chi sono gli utenti dell'assistenza? I disoccupati e i sottoccupati; gli ex lavoratori con pensioni insufficienti; i ragazzi respinti dalla scuola perché definiti incapaci, disadattati o perché handicappati; le persone, soprattutto quelle anziane, che, definite malate croniche, non sono ammesse a fruire dei normali servizi sanitari; le famiglie o persone prive di una abitazione adeguata o che non sono in grado di pagare l'affitto; gli invalidi (veri e non fasulli) che gli enti pubblici e le aziende private rifiutano di assumere; i minori con famiglie in difficoltà economiche (disoccupazione o sottoccupazione) o abitative, o che non possono usufruire dei servizi esistenti (ad esempio scuole con orari adeguati); le persone la cui personalità è stata danneggiata da interventi assistenziali inidonei (ad esempio,

con il ricovero in istituto durante il periodo della prima infanzia e dell'età evolutiva).

È mistificatorio affermare che i servizi assistenziali possano svolgere attività di prevenzione primaria, cioè diretta ad eliminare le cause economiche e sociali che provocano situazioni di bisogno o il fenomeno dell'emarginazione. La prevenzione nei confronti di queste persone si attua solamente se si interviene sui problemi dell'occupazione, delle pensioni, della casa, della scuola, della sanità, della cultura e del tempo libero, ecc.

Vi è da temere che il cambiamento della etichetta «assistenza» in «servizi sociali» serva solo a negare una preoccupante realtà (10). Da anni, vi sono movimenti di base che si battono per il superamento della emarginazione e l'istituzione di servizi alternativi al ricovero. Tuttavia, occorre che questi interventi siano collegati ad una azione di vera prevenzione, la quale si attua con la piena occupazione e con l'apertura a tutti dei servizi sociali (non assistenziali).

Sui problemi dell'esclusione sociale e dell'assistenza sono preoccupanti le carenze, i ritardi e le inadempienze di Stato, Regioni, Enti locali. La legge-quadro nazionale di riforma del settore è da anni paralizzata in Parlamento (e, quasi ad ogni legislatura, si blocca sistematicamente proprio di fronte al nodo delle IPAB). Patrimoni pubblici per oltre ventimila miliardi continuano ad essere gestiti dalle Opere pie, quasi sempre per iniziative emarginanti, e non si trova un accordo per riconvertirli e istituire servizi alternativi al ricovero.

Poche Regioni hanno varato leggi di riordino del settore assistenziale (11). In alcuni casi, era addirittura preferibile che non legiferassero. La Regione Sicilia, ad esempio, ha approvato una legge (n. 1 del 2 gennaio 1979) diretta a favorire il ricovero in istituto di minori, handicappati e anziani, a espandere le colonie permanenti e a sviluppare l'internamento in preventori di bambini predisposti alla tubercolosi.

Va inoltre rilevato che preoccupanti sono anche le carenze di Comuni, singoli o associati, Comunità montane, Province. Non stupisce, quindi, che in questa situazione riprendano spazio e credibilità le spinte conservatrici o corporative, anche a partire dalla difesa delle IPAB.

Tutto ciò, mentre vengono lesi i diritti fondamentali di centinaia di migliaia di persone, costrette a vivere segregate in istituti o prive

del minimo necessario. Occorre, quindi, che quanti intendono essere solidali con i più deboli, i più indifesi, assumano iniziative concrete e idonee a coinvolgere anche altri cittadini ed altre forze sociali.

È necessario rilanciare, ovunque sia possibile, iniziative di base che, partendo dai fatti concreti, informino l'opinione pubblica sulla realtà delle cose e premano sulle autorità centrali e locali (Stato, Regioni, Enti locali), perché facciano almeno quanto - e non è poco - è previsto dalle leggi vigenti o è consentito dalle disposizioni in vigore nel campo delle alternative all'assistenza.

Ad esempio, le disposizioni di legge vigenti consentono sia l'estinzione delle IPAB non funzionanti o senza mezzi economici per perseguire autonomamente i propri scopi statuari, sia la riconversione dei patrimoni residui per l'istituzione di servizi alternativi all'istituzionalizzazione.

Le condizioni di vita di migliaia di persone nelle strutture chiuse di assistenza; i tentativi di privatizzazione delle IPAB in atto, patrimoni e personale compresi; il previsto dibattito parlamentare sulla riforma dell'assistenza, costituiscono occasioni importanti per far riflettere la gente su questi temi, coinvolgere maggiormente la comunità nelle risposte ai bisogni assistenziali che nascono nel suo seno. Forse, è l'ultima occasione per far sì che il concetto del diritto di ogni cittadino alla sicurezza sociale - oramai ben chiaro e saldo nella nostra costituzione repubblicana - si trasformi in realtà concreta e usufruibile.

(1) Per una definizione ed una descrizione delle caratteristiche delle «istituzioni totali», cfr.: E. GOFFMANN, *Asylums*, Einaudi, Torino, 1968.

(2) Ovviamente, sarebbe fortemente riduttiva e semplicistica una equazione IPAB uguale assistenza emarginante per minori, handicappati, anziani; servizi di territorio gestiti dagli enti locali uguale inserimento. Si registra un dato di fatto (gran parte delle IPAB gestisce oggi istituti di ricovero); si tenterà un'analisi della situazione esistente; si formuleranno proposte di riforme del settore, senza dimenticare che il vero obiettivo non è quello di estinguere le IPAB, ma superare l'emarginazione: pubblica o privata che sia.

(3) Cfr. V. EMILIANI, *L'Italia mangiata*, Einaudi, Torino, 1977, cap. 4.

(4) Cfr. *Atti parlamentari*, XVI legislatura, 4^a sessione 1889, Senato del Regno, progetto di legge presentato dal presidente del Consiglio, ministro dell'interno, nella tornata del 23 dicembre 1889, n. 6, «Sulle istituzioni pubbliche di beneficenza», p. 1.

(5) L'AAI (Amministrazione per le attività assistenziali italiane e internazionali) venne costituita con decreto luogotenenziale 14 aprile 1945, n. 147, come delegazione del governo italiano per i rapporti con l'UNRRA. Dopo gli impegni di ricostruzione del primo dopoguerra, l'AAI ha svolto compiti di assistenza alimentare per asili, refettori, istituti. Infine, si è dedicata ad interventi prevalentemente di assistenza tecnica, anche mediante pubblicazioni sui servizi sociali. L'AAI è stato soppresso nel 1977, con il Dpr 24 luglio 1977, n. 616.

(6) Cfr. M. DI GIACOMO, *Opere pie, mondo cattolico, Regioni*, in «Queste istituzioni», 1° semestre 1980, Roma e, dello stesso, *Le Opere pie tra Stato, Chiesa e autonomie locali*, in «Città & Regione», n. 11-12, novembre-dicembre 1978, Sansoni, Firenze.

(7) Un esempio significativo della difficoltà di reperire informazioni aggiornate, attendibili e complete sulle IPAB è rappresentato dalla voce «Opere pie» del *Nuovo digesto italiano*, Utet, Torino. Nella edizione del 1907, la voce è un vero e proprio trattato di 250 pagine; nell'aggiornamento del 1939, le pagine si riducono a 50; nel *Nuovissimo digesto italiano* del 1965 le pagine sono appena 20. Per una analisi della situazione delle IPAB durante il regime fascista, cfr.: S. D'AMELIO, *La beneficenza nel diritto italiano*, Roma, 1928. Cfr., inoltre: S. PERGAMENO, *La roba clericale*, in «La prova radicale», nn. 1-2-3, Beniamino Carucci editore, Roma, 1971-1972.

(8) La legge Crispi del 1890 si limita a regolamentare - come dice fedelmente il suo titolo - le «istituzioni di beneficenza». Diversi sono i modelli organizzativi delle IPAB previsti dalla legge: *istituzioni a base associativa* (ad esempio, confraternite a scopo prevalente di beneficenza) ed *Opere pie a base istituzionale*. Differente è, quindi, la composizione dei consigli di amministrazione: nel primo caso i consiglieri sono eletti direttamente dall'assemblea dei soci; nel secondo da enti vari ed organizzazioni pubbliche e private, secondo lo statuto e le tavole di fondazione. Infine, vi sono *IPAB a base mista*; cioè, in parte associativa, in parte istituzionale.

(9) Per una storia dell'assistenza in Italia, cfr.: G. ALASIA, G. FRECCERO, M. GALLINA, F. SANTANERA, *Assistenza, emarginazione e lotta di classe*, Feltrinelli, Milano, 1975 e F. TERRANOVA, *Il potere assistenziale*, Editori Riuniti, Roma, 1975.

(10) A nostro avviso, un servizio si può definire «sociale» quando è o deve essere rivolto a tutti i cittadini, come lo sono o dovrebbero esserlo i servizi sanitari, i servizi formativi, la casa, ecc. L'assistenza è invece il settore preposto alle persone in difficoltà e le sue prestazioni non devono essere estese a tutta la popolazione. Sarebbe assurdo, infatti, assicurare a tutti l'assistenza economica, l'aiuto domiciliare, le adozioni, gli affidamenti, le comunità alloggio, il ricovero in istituto.

(11) Tra queste, le Regioni Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Piemonte. Tra le Regioni che hanno effettuato indagini per accertare il numero di IPAB presenti sul proprio territorio e i relativi patrimoni, vanno ricordate il Lazio, il Piemonte, la Toscana, l'Umbria, la Lombardia e l'Emilia-Romagna.

Quattro equivoci di fondo

Non è possibile inserirsi costruttivamente nel dibattito sulla riforma dell'assistenza e sulla futura collocazione di servizi, patrimoni e personale delle ex Opere pie, senza illustrarne in precedenza l'origine e la natura giuridica ed aver fatto chiarezza su alcuni equivoci di fondo. Equivoci che impediscono un corretto confronto tra le diverse posizioni ed alimentano maldestri tentativi di salvataggio di strutture che - anziché essere al «servizio» delle persone in difficoltà - costituiscono centri di potere clientelare.

Notevole è il livello di disinformazione. Numerose le ambiguità sulla natura e sul ruolo di queste istituzioni e, più in generale, sull'intero settore assistenziale; dove una forzata contrapposizione tra intervento «pubblico» e «privato» e, spesso, anche tra servizio «laico» e «religioso» finisce col creare un alibi per il salvataggio delle istituzioni a discapito dei veri bisogni e dei diritti dei cittadini.

Che cosa sono le IPAB

Le IPAB (Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza) sono disciplinate dalla legge Crispi del 1890 (1), tuttora in vigore con poche modifiche (2) e che resta la legge fondamentale in materia di assistenza, nonostante i decreti di trasferimento dei poteri dallo Stato alle Regioni in questo settore, emanati nel corso degli anni '70 (3).

Sono IPAB, in base all'art. 1 della legge del 1890, tutte le «Opere pie ed ogni altro ente morale che abbia, in tutto o in parte, il fine di:

- apprestare assistenza ai poveri, tanto in stato di sanità che di malattia;
- procurarne l'educazione, l'istruzione, l'avviamento a qualche professione, arte o mestiere, od in qualsiasi altro modo il miglioramento morale ed economico».

Un arcipelago di oltre 9 mila enti pubblici (sulla consistenza numerica delle IPAB ritorneremo in seguito), che gestiscono istituti di ricovero per bambini, fanciulli, handicappati e anziani. Sotto questo profilo, la loro presenza è rilevante; esse coprono oltre il 40 per cento dell'intero settore della istituzionalizzazione (vedi tab. 1). Altre IPAB gestiscono, invece, scuole materne. Un ultimo gruppo

comprende quelle che gestiscono dormitori pubblici, mense per i poveri e iniziative assistenziali varie.

Il numero preciso delle attuali Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza non è conosciuto. L'ultimo censimento risale al secolo scorso. La cifra di 9.047 appare dalle relazioni alle diverse proposte di legge presentate negli anni '70 in Parlamento, ma è puramente indicativa. Negli ultimi anni, alcune Regioni hanno avviato indagini sui servizi, sul personale e sui patrimoni delle IPAB operanti o comunque presenti sul loro territorio: Lombardia; Piemonte, Lazio, Emilia Romagna, Umbria e Toscana. Emergono dati interessanti, anche se manca un preciso quadro di riferimento nazionale.

TAB. n. 1

Istituti di ricovero per minori, anziani e handicappati

| | numero istituti | assistiti | personale religioso | totale personale |
|---------------------|--------------------|-----------|------------------------|---------------------|
| istituti privati | 2.487 | 126.741 | 21.385 | 42.915 |
| IPAB | 1.710 | 114.782 | 8.103 | 35.499 |
| altri enti pubblici | 645 | 38.902 | 2.131 | 13.664 |
| <i>Totale</i> | 4.842 | 280.425 | 31.619 | 92.078 |

(Fonte: ISTAT, 1976, ultimi dati disponibili e non ancora pubblicati)

Istituzioni pubbliche, non private

Con frequenza, la sigla IPAB viene interpretata come «*Istituti privati* di assistenza e beneficenza», invece della dizione corretta «*Istituzioni pubbliche* di assistenza e beneficenza». Oppure, si fa riferimento alle Opere pie, facendo credere che si tratti di enti religiosi.

In realtà, le IPAB sono enti pubblici a tutti gli effetti. Infatti:

- tale *natura* è confermata dalle leggi del 1862 e del 1890 (4);
- la *vigilanza* cui sono sottoposte da parte delle Regioni (fino al 1972, da parte delle prefetture) è quella tipica degli enti pubblici;
- le *delibere*, gli atti e le decisioni sono soggette al controllo del Coreco, alla stessa stregua delle deliberazioni delle amministrazioni comunali e provinciali;

- *i bilanci* devono essere resi pubblici;
- *i patrimoni* sono pubblici fin dalla creazione dello Stato italiano (5), anche se gestiti dai singoli consigli di amministrazione.

Pubbliche sin dal secolo scorso

Che le IPAB abbiano natura giuridica pubblica è cosa risaputa e sottolineata sin dal secolo scorso. Rileva il ministro dell'interno Nicotera nella relazione al suo progetto di «riforma della legge sulle istituzioni di beneficenza» presentata il 1° dicembre 1877:

«È costume di molti chiamare private le istituzioni di beneficenza perché fondate in origine da privati benefattori: onde ne traggono la necessità di rispettare le fondazioni anche nei più minuti particolari; anche quando il rispetto a queste fondazioni, per le mutate circostanze, riesce di pregiudizio allo scopo medesimo che i privati benefattori intendevano raggiungere. *Ma nulla di più erroneo.* Le istituzioni di beneficenza provvedono a necessità pubbliche, disimpegnano a pubblici servizi, i quali diversamente dovrebbero essere a carico della società, dei Comuni, delle Province e dello Stato (...). D'altra parte, la legge - col riconoscere nelle istituzioni di beneficenza la personalità civile - ne assicura la esistenza (...). Che ne sarebbe del patrimonio della beneficenza, se considerato come cosa privata si regolasse soltanto coi principi del Codice civile, come avviene per il patrimonio dei privati cittadini? Abbandonato alla buona fede e alla irresponsabilità dei suoi amministratori, esso non reggerebbe all'urto dei secoli, alla ingordigia delle passioni» (8).

Sottolinea ancora il ministro dell'interno:

«Dunque, si tenga per fermo che le istituzioni di beneficenza sono di carattere pubblico e che lo Stato, o meglio dire *la legge esercita su di esse diritti e doveri che non potrebbe attribuirsi a riguardo di amministrazioni private.* Né altrimenti, ci insegna la storia, furono riconosciute nel tempo passato. Sorte queste istituzioni, in origine, per sentimento di religione, la chiesa ne tenne per lungo tempo il dominio, plasmandone a suo talento l'amministrazione e riformandone anche lo scopo, mediante bolle, decreti e decretali e deliberazioni di Concilii. Più tardi, si riconobbe che l'ingerenza in questa specie di pubbliche amministrazioni era attribuito della potestà civile; e sottratte al dominio chiesastico, vennero dalla potestà civile sorvegliate, riconosciute, trasformate secondo i bisogni e il progresso dei tempi.

Basti accennare a tutte le disposizioni dei governi che hanno esistito in Italia dal XVIII secolo in avanti, per convincersi di questo vero; ma soprattutto di quelli meno a noi remoti, quali ad esempio i governi della repubblica veneta, di Vittorio Amedeo in Piemonte, dei Leopoldi in Toscana, di Giuseppe II e Maria Teresa nelle province soggette all'Austria, di Carlo III a Napoli. Onde si può affermare senza tema di essere smentiti, che le *principali istituzioni* create avanti il principio del secolo presente sono amministrate e dirette non in virtù delle private fondazioni, ma di atti e disposizioni emanate direttamente od approvate dalla autorità sovrana» (7).

L'esigenza di mettere ordine nella vasta mole di Opere pie che la «carità» dei cittadini aveva accumulato nei secoli, era all'ordine del giorno fin dai tempi della Unità d'Italia, dal 1861. Una prima legge nazionale - che estende le norme già in vigore nel Regno Sardo e sottopone queste istituzioni assistenziali al controllo dello Stato - risale al 1862 (8). La «gran legge» - come venne chiamata - rappresenta il primo provvedimento statale che interviene a limitare l'assoluta libertà delle Opere pie. L'art. 1 è così redatto: «Sono Opere pie soggette alle disposizioni della presente legge gli istituti di carità e beneficenza, e qualsiasi ente morale aventi in tutto o in parte per fine di *soccorrere alle classi meno agiate, tanto in istato di sanità che di malattia, di prestare la loro assistenza, educarle, istruirle ed avviarle a qualche professione, arte o mestiere*». Una formulazione praticamente analoga a quella del già citato art. 1 della successiva legge 17 luglio 1890, n. 6972, tuttora vigente.

Nonostante le precise norme della legge n. 753/1862 (9), si verificarono numerosi abusi da parte di Opere pie, tanto che nel 1880 venne costituita una commissione di inchiesta.

Nelle relazioni (10), in nove volumi, sono dettagliatamente precisate le violazioni della legge e viene auspicata la istituzione di un servizio di ispezione ordinaria e straordinaria sulle Opere pie, con la seguente motivazione: «La necessità di questo servizio sorge evidentissima dalle indagini che noi abbiamo praticate, dalle quali apparisce che i disordini nascono assai meno dai difetti della legge, che dalla sua scarsa e inefficace osservanza» (11).

Di pari passo con i lavori della commissione, proseguiva l'attività parlamentare sino a giungere finalmente alla legge organica del luglio 1890, non senza polemiche e sussulti degli schieramenti

politici: «Un compromesso tra l'intervento diretto dello Stato per una completa riorganizzazione della materia in cui la pubblica amministrazione risultasse guida, e la libertà assoluta delle Opere pie, arbitre dei loro immensi patrimoni» (12).

La legge Crispi del 1890 riconferma la natura pubblica delle IPAB. Le disposizioni legislative diventano più rigorose circa le modalità di istituzione, l'obbligatorietà dei documenti contabili, il raggiungimento degli scopi previsti da tavole di fondazione e statuti, la gestione amministrativa. Con la nuova normativa, lo Stato riordina il disordinato sistema della beneficenza; si inserisce maggiormente - in modo diretto, o attraverso i suoi organi - nel controllo e nella gestione dei servizi; getta le basi per una integrazione della beneficenza con l'intervento statale.

L'assistenza privata è un'altra cosa

Chiarita l'origine e la natura delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, è possibile superare un *secondo equivoco*: IPAB non è, dunque, sinonimo di assistenza privata. Questa è libera (art. 38 della Costituzione italiana) e non viene messa in dubbio da nessuno (13).

Lo scontro sulle IPAB non riguarda di per sé, quindi, la libertà e il pluralismo assistenziale, né compromette l'intervento dei privati in questo campo. Le IPAB, come si è detto, gestiscono in gran parte istituti per minori, handicappati, anziani. Ebbene, qualunque sia la collocazione che il legislatore vorrà dare ai servizi, ai patrimoni ed al personale oggi operante nelle IPAB, questa non potrà interessare anche gli istituti privati. Ad essi la riforma si rivolge con uno specifico articolo (14).

Semmai, occorre rilevare il rischio di una privatizzazione generalizzata dei servizi assistenziali. Proprio l'opposto dei tanto sbandierati timori di una eccessiva statalizzazione. Se ci riferiamo al solo tradizionale intervento di ricovero in istituto, i privati - secondo i dati ISTAT (15) - gestiscono da soli 2.487 strutture (contro le 1.710 in mano alle IPAB e le 645 assicurate da altri enti pubblici), ospitando 126.741 assistiti (114.782 nelle IPAB, 38.902 in altri enti pubblici). Il personale operante negli istituti privati ammonta a 42.915 unità; quello delle IPAB a 35.499, mentre 13.664 operano in altri enti pubblici (vedi tab. 1).

Se la riforma dell'assistenza fosse approvata nel testo che mira alla privatizzazione di quasi tutte le IPAB, si costituirebbe un vero e proprio monopolio privato sui ricoveri. Infatti, le attuali organizzazioni private e le ex IPAB arriverebbero a gestire l'86 per cento degli istituti, dei relativi posti letto, degli assistiti e del personale addetto.

Ora, è vero che il legislatore deve provvedere alle IPAB ed agli interventi dei privati in campo assistenziale con norme separate e specifiche. Tuttavia il disegno complessivo di riforma deve porre seri interrogativi al ricorso generalizzato al ricovero in istituto. Occorre muoversi, infatti, verso il superamento della istituzionalizzazione, sia pubblica che privata.

Assistenza privata non vuol dire solo «istituti»

Un *terzo equivoco* da chiarire è quello che identifica l'assistenza privata con il solo tradizionale intervento di ricovero in istituto. C'è da chiedersi, invece, quale ruolo possano avere le libere attività assistenziali extra-ricovero e se non occorra, innanzitutto, prevedere uno spazio adeguato ai cittadini che intendono svolgere attività di intervento diretto, collocando la propria opera nell'ambito dei servizi pubblici.

Già oggi, in alcune zone del nostro paese, vi sono iniziative gestite da privati (16): l'assistenza domiciliare rivolta, in particolare, ad anziani, handicappati e a minori con famiglie in difficoltà; le comunità-alloggio; ecc.

Alcuni enti gestori di queste iniziative hanno la caratteristica di cooperative. Si tratta cioè di operatori che si sono associati per creare servizi assistenziali. In altri casi, i servizi sono gestiti da volontari, ai quali non viene corrisposta una retta, ma solamente il rimborso delle spese vive sostenute.

Istituzioni pubbliche, non enti religiosi

Spesso, come già si è annotato, la richiesta di superamento delle IPAB è stata intesa come un attacco all'iniziativa privata, confondendo la natura pubblica di queste istituzioni con la gestione «privatistica» che ha caratterizzato sinora la conduzione di quasi tutte le ex Opere pie.

Un altro elemento di ambiguità è quello di far credere che l'ente sia privato o, addirittura religioso, quando il personale è costituito, in

tutto o in parte, da appartenenti a congregazioni religiose. Indipendentemente dal personale operante (laico o religioso) e dal tipo di rapporto di lavoro (assunzione diretta o convenzione tra ente e congregazione), le IPAB restano enti pubblici gestiti dai rispettivi consigli di amministrazione.

La doverosa precisazione serve, anche, a sottolineare - pur in carenza di dati statistici attendibili e completi - l'incidenza del personale religiosa operante nelle IPAB e a chiarire un *quarto equivoco*.

L'*Annuario statistico dell'assistenza e della previdenza sociale*, pubblicato dall'ISTAT con molto ritardo, indica il totale del personale religioso addetto agli istituti per minori normali, handicappati fisici, psichici e sensoriali, inabili adulti e anziani, altre categorie di assistiti. Questo raggiungeva nel 1976 - ultimi dati disponibili - la cifra di 31.619 addetti, su un complessivo di 92.078 unità.

Mentre negli istituti privati il personale religioso occupa quasi un posto su due, nelle IPAB la sua effettiva presenza si riduce a poco più di un quarto del totale (8.103 su 35.499). Da registrare, inoltre, la prestazione di personale religioso anche negli altri enti pubblici (vedi tab. 1).

Secondo una indagine della Caritas italiana (17), di tutto il personale operante nelle istituzioni assistenziali collegate con la Chiesa, soltanto il 17 per cento lavora nelle IPAB (vedi tab. 2). Ma la percentuale scende ancora se si parla solo di personale religioso: 8 per cento delle suore nelle IPAB-istituti per minori; 15 per cento nelle IPAB-istituti per minorati fisici; 19 per cento nelle IPAB-istituti per anziani; 0,7 per cento in IPAB-soggiorni di vacanza (18).

È ancora la Caritas a sottolineare che, tra le istituzioni assistenziali operanti sotto qualsiasi forma nella sfera di responsabilità della chiesa, le IPAB rappresentano solamente il 12 per cento del totale (vedi tab. 3) (19).

TAB. n. 2

Personale operante in istituzioni assistenziali collegate con la chiesa, per ripartizione territoriale e gestionale

| | IPAB % | istituti con responsabilità diretta della chiesa (%) | altri enti % |
|---------------|-----------|---|-----------------|
| Nord | 22 | 51 | 27 |
| Centro | 16 | 51 | 33 |
| Sud-isole | 10 | 59 | 31 |
| <i>Totale</i> | 17 | 52 | 30 |

(Fonte: Caritas italiana, *Chiesa ed emarginazione...*, cit., p. 69)

TAB. n. 3

Istituzioni assistenziali collegate con la chiesa, per ripartizione territoriale e gestionale

| | IPAB % | istituti con responsabilità diretta della chiesa (%) | altri enti % |
|---------------|-----------|---|-----------------|
| Nord | 17 | 55 | 29 |
| Centro | 8 | 57 | 35 |
| Sud-isole | 8 | 60 | 32 |
| <i>Totale</i> | 12 | 57 | 31 |

(Fonte: Caritas italiana, *Chiesa ed emarginazione...*, cit., p. 42)

Pur rilevando - come annotano gli estensori della indagine - che il censimento della Caritas ha interessato solo le istituzioni in senso stretto (rimangono quindi escluse le IPAB-scuole materne; le istituzioni a carattere sanitario; le istituzioni di carattere sociale: pensionati, centri professionali, ecc.), le percentuali confermano una realtà di «laicizzazione» molto ampia del personale IPAB; certamente ben diversa da quella spesso sbandierata - senza il conforto dei dati - nel corso del dibattito che accompagna da anni la riforma dell'assistenza.

(1) Cfr. legge 17 luglio 1890, n. 6972, «Istituzioni pubbliche di beneficenza», in *Gazzetta ufficiale*, 22 luglio 1890, n. 171.

(2) I provvedimenti più importanti emanati ad integrazione o modifica della legge del 1890 sono: R.D. 5 febbraio 1891, n. 99, che approva i due regolamenti, amministrativo e contabile, per l'esecuzione della legge; L. 18 luglio 1904, n. 390, che istituisce le Commissioni provinciali e il Consiglio superiore di assistenza e beneficenza pubblica, organi entrambi aboliti con R.D. 4 febbraio 1923, n. 214; R.D. 30 dicembre 1923, n. 2841, che apporta le modifiche più rilevanti alla legge del 1890, mutando, tra l'altro, l'espressione «Istituzioni di beneficenza» in quella più ampia di «Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza», per estendere la disciplina di legge alle istituzioni «aventi scopi generali di conservazione, di tranquillità, di benessere, di miglioramento economico e morale della società»; L. 17 giugno 1926, n. 1187, volta a modificare alcune disposizioni del R.D. 30 dicembre 1923; L. 3 giugno 1937, n. 847, che istituisce gli Enti comunali di assistenza sopprimendo le congregazioni di carità; D.L. 22 marzo 1945, n. 173, che istituisce i comitati provinciali di assistenza e beneficenza pubblica, trasferendo ad essi la competenza già spettante in sede tutoria alla giunta provinciale amministrativa.

(3) Cfr. Dpr 15 gennaio 1972, n. 9, «Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di beneficenza pubblica e del relativo personale», in *Gazzetta ufficiale*, 2 febbraio 1972, n. 30 (supplemento ordinario); Dpr 5 giugno 1972, n. 315, «Delega alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di beneficenza», in *Gazzetta ufficiale*, 13 luglio 1972, n. 181; Dpr 24 luglio 1977, n. 616, «Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382», in *Gazzetta ufficiale*, 29 agosto 1977, n. 234 (supplemento ordinario).

(4) La legge del 1890 non è il primo provvedimento che ha disciplinato la materia. Già gli Stati preesistenti alla unificazione italiana, si erano preoccupati di regolare il funzionamento delle Opere pie, che allora comprendevano «tutti gli Istituti di pietà, di religione, di utilità pubblica e persino di pubblici servizi rifugiatisi e storicamente vissuti sotto la grande insegna della carità» (Cfr. S. D'AMELIO, *La beneficenza nel diritto italiano*, ed. Cedam, Roma, 1930, p. 335). Lo Stato italiano con la legge 20 novembre 1859, n. 3779, seguita subito dopo dalla legge 3 agosto 1862, n. 753, stabilì una prima uniforme disciplina per l'amministrazione, la contabilità e la tutela delle Opere pie. La legge del 1862 - detta anche la «gran legge» - estese a tutto il territorio del Regno la legge approvata nel Piemonte nel 1859. Significativo è anche il fatto che attualmente le Opere pie presenti in Piemonte rappresentino oltre un quinto delle IPAB italiane. Cfr., anche: M. POA, *Condizione giuridica delle istituzioni di beneficenza nella storia del diritto piemontese, avanti il Risorgimento italiano*, Torino, 1906.

(5) Cfr. legge 3 agosto 1862, n. 753, «Sull'amministrazione delle Opere pie».

(6) Cfr. *Atti parlamentari*, sessione del 1876-77, Camera dei deputati, progetto di legge presentato dal ministro dell'interno Nicotera nella tornata del 1° dicembre 1877, n. 152, «Riforma della legge sulle istituzioni di beneficenza». In *Allegato*: E. CARAVAGGIO, «L'ordinamento della beneficenza pubblica in Italia. Relazione e proposte alla Commissione ministeriale per lo studio delle riforme alla legge sulle

Opere pie per Evandro Caravaggio, direttore, capo di divisione al ministero dell'interno», pp. 33-183, Allegato I.

(7) Ibidem.

(8) Cfr. legge 3 agosto 1862, n. 753, cit.

(9) La «gran legge» del 1862 prevedeva la tenuta dell'inventario dei beni, la redazione annuale dei bilanci preventivi e consuntivi, i controlli da parte delle deputazioni provinciali e dei prefetti, ecc.

(10) Cfr. *Atti della commissione reale di inchiesta sulle Opere pie del regno*, ministero dell'interno, Roma, 1884-1889.

(11) Ibidem, vol. VII, p. 25.

(12) Cfr. G. LICHERI, *Costituzione e servizi sociali*, Ragnò ed., Roma, 1978, p. 63.

(13) Del resto, solo i settori più retri del paese e certe fasce del mondo cattolico osano sostenere che la riforma dell'assistenza minerebbe il pluralismo e limiterebbe la libertà costituzionale. Su un fronte ben diverso si colloca, ad esempio, *Aggiornamenti sociali*, rivista mensile dei Gesuiti italiani: «[La] trasformazione sostanziale del sistema tradizionale *non toglierà affatto la libertà* di creare e di gestire attività assistenziali da parte di gruppi di privati o di enti ecclesiastici: è un diritto che la nostra Costituzione riconosce con l'art. 38 e che risponde alla concezione pluralistica propria di una società democraticamente controllata» (cfr. G. PERICO, *Riforma assistenziale e istituti religiosi in Italia*, in «Aggiornamenti sociali», n. 11, novembre 1974, Milano, p. 650).

(14) Cfr. in appendice il testo unificato di riforma dell'assistenza, art. 12.

(15) L'ISTAT aggiorna i dati del suo *Annuario statistico dell'assistenza e della previdenza sociale* con molto ritardo. Gli ultimi dati disponibili risalgono al 1976, ma non sono ancora stati pubblicati.

(16) Molto spesso queste iniziative sono concordate con l'ente pubblico, il quale contribuisce con il pagamento delle spese.

(17) Cfr. CARITAS ITALIANA, *Chiesa ed emarginazione in Italia*, EDB, Bologna, 1979, p. 69.

(18) Ibidem, p. 71.

(19) Ibidem, p. 43. Le istituzioni non IPAB che implicano una diretta responsabilità della chiesa, invece, rappresentano ben il 57 per cento del totale. La esigua presenza di personale religioso all'interno delle IPAB è confermata anche da ricerche limitate a singole zone. Ad esempio, nelle 19 maggiori IPAB del Comune di Roma operano 301 laici e 102 religiosi. «Si noti come proprio a Roma il personale religioso è scarso e concentrato in alcune Opere pie; ciò riflette [anche], oltre che la crisi più generale delle vocazioni, le difficoltà di collegamento del personale religioso con la realtà cittadina circostante» (cfr.: M. DI GIACOMO, *Opere pie, mondo cattolico, Regioni*, in «Queste istituzioni», n. 33, 1980, 1° semestre, Roma, p. 9).

Disordini e abusi: la commissione reale d'inchiesta (1880-1888)

Più coraggiosi i ministri del re?

Le IPAB: uno strumento di segregazione per centinaia di migliaia di assistiti (al di là della buona fede e dell'impegno di molti che operano all'interno delle istituzioni); uno strumento di potere politico ed economico. Ma la denuncia, specie sul secondo aspetto, non può andare più in là della aneddotica - anche se i fatti di cui si può parlare sono rigorosamente documentati - mancando una attenta ed aggiornata indagine a livello nazionale.

L'arcipelago IPAB resta in gran parte sconosciuto, sia nella sua effettiva dimensione (istituti esistenti; numero di assistiti e loro provenienza; qualità delle prestazioni; rapporto personale-ospiti; patrimoni...); sia, soprattutto, nell'utilizzo delle risorse. Se è corretto non tentare indebite generalizzazioni in base alle pur documentate distorsioni che, qua e là, vengono portate a conoscenza della opinione pubblica, è tuttavia lecito chiedersi sino a che punto la mancanza di controllo e vigilanza sulle IPAB per decenni da parte degli organi preposti, abbia consentito abusi e strumentalizzazioni a danno degli assistiti e del patrimonio pubblico.

C'è da chiedersi che cosa rileverebbe, oggi, una nuova rigorosa indagine nazionale sulle IPAB e se non sia opportuno istituire una Commissione parlamentare di inchiesta col compito di attuare una radiografia attenta e completa delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza italiane.

Già abbiamo sottolineato come l'ultima esauriente indagine nazionale sulle IPAB risalga al secolo scorso. Sotto un certo punto di vista, occorre domandarsi se non abbiano mostrato sinora maggiore coraggio i ministri del regno. Primo: perché, vincendo le accanite resistenze degli enti, hanno avviato e concluso - dal 1880 al 1888 - la più ampia inchiesta sulle Opere pie effettuata in Italia, denunciando senza mezzi termini malgoverno dei «beni dei poveri», abusi, distorsioni, mancanza di controlli e di tutela; secondo, perché hanno disciplinato le Opere pie, sottolineando il carattere pubblico di queste

istituzioni di beneficenza, nonostante la forte opposizione nel Parlamento e in certi strati del Paese.

In assenza di un'altra inchiesta così ampia, articolata e penetrante, come quella della Commissione reale (1) - sia per il metodo di indagine, sia per i dati raccolti e la loro elaborazione - può essere utile rileggere le meticolose relazioni stilate dai commissari nel secolo scorso. Non perché le disfunzioni, gli abusi, le incongruenze possano essere traslati pari pari di un secolo e portate a sostegno di quanti puntano al superamento delle IPAB e ad una diversa organizzazione e gestione dei servizi; ma perché molti dei temi che hanno animato il dibattito sulle Opere pie dall'unità d'Italia alla approvazione della legge Crispi nel 1890, si ripropongono oggi con immutato interesse nel confronto sul ruolo delle IPAB e sulla loro futura collocazione.

Dai lavori della commissione reale d'inchiesta e dagli atti parlamentari che precedono o accompagnano sia l'indagine, sia l'approvazione della legge 17 luglio 1890, riemergono problemi quanto mai attuali: dall'esigenza di conciliare la volontà dei fondatori con le mutate condizioni sociali e i bisogni veri degli assistiti, alla vecchia contrapposizione tra «pubblico» e «privato»; dall'utilizzo di patrimoni IPAB per attività extra-assistenziali, al nodo della vigilanza sulle istituzioni da parte degli organi tutori.

La commissione reale d'inchiesta

Istituita con regio decreto 3 giugno 1880, la commissione reale di inchiesta sulle Opere pie lavora per ben nove anni. Due le direttive di indagine: il censimento delle Opere pie esistenti; l'individuazione dei criteri di gestione e di erogazione dei fondi. Voluta e promossa dal Depretis, dopo alcuni tentativi di riforma andati a vuoto (Cantelli, Nicotera), la commissione viene composta da personalità di rilievo. Tra gli altri: Cesare Correnti, che la presiede; Luigi Luzzati; Paolo Mantegazza. Le relazioni dei lavori ed il compendio dei risultati sono raccolti in ben nove volumi (2).

Su invito della commissione reale, la Direzione generale di statistica predispose un accurato questionario da far pervenire a tutte le Opere pie (3). Le tabelle vengono approvate dopo un esame minuzioso che occupa tutte le sedute invernali del 1881; in esse «la materia si trova sminuzzata fino agli ultimi elementi [...], perché

ogni colonna rappresentasse una domanda, a cui di necessità dovesse rispondere una cifra» (1, 407). Ad ognuna delle Opere pie vengono proposti, in media, 335 quesiti, per un totale di 3 milioni e 700 mila colonne, che l'istituto di statistica analizza nei dettagli (4).

Vengono istituiti, anche, 232 comitati locali, col compito di controllare - in loco - le dichiarazioni redatte dagli amministratori delle Opere pie sottoposte al censimento. I dati, infine, vengono elaborati e raggruppati in tabelle riassuntive che tracciano il quadro «più preciso possibile» del «patrimonio dei poveri».

Sarà Crispi, presidente del consiglio e ministro dell'interno, a giungere al traguardo della riforma e a varare la legge 17 luglio 1890, tuttora in vigore. Nella relazione allegata al progetto di legge presentato al Senato nel dicembre 1889 (5), Crispi fa riferimento ai risultati della commissione reale e annota il «disordine che si fece strada nella amministrazione delle Opere pie e che la legge era impotente a frenare», «gli abusi troppo frequenti per i quali la legge non dava né una efficace prevenzione né i mezzi di una giusta riparazione», le «rendite colossali che si spendevano senza una vera, pratica utilità per la popolazione sofferente».

Le resistenze delle Opere pie

Sin dalle prime sedute, la commissione ipotizza forti resistenze da parte delle Opere pie interessate all'indagine. «I mali e i disordini dell'amministrazione delle Opere pie sono piuttosto sentiti, e indovinati, e deplorati, e esagerati che misuratamente conosciuti» (I, 405). Per questo, l'inchiesta tocca «fatti amministrativi tanto vari e spesso tanto restii a pubblica confessione» (I, 40); tanto che «debbono suppersi, anche per ammonimento della opinione pubblica [...], molte inesattezze e mancanze» (I, 407).

Ipotesi poi confermate dai risultati. Il lavoro si è svolto «superando colla pertinacia l'indifferenza degli uni, il malvolere degli altri, la lentezza di tutti» (VI, XXII) (6). «Raramente, ed in special modo per ciò che si riferiva alla materia dei bilanci, le notizie date furono complete, o persuasero della loro esattezza, ed assai di frequente invece mancava perfino ogni risposta» (VI, XLVI).

L'inchiesta «trovò ostacoli grandissimi nella ignoranza assoluta degli amministratori dei piccoli enti, sparsi nelle più piccole e più remote e meno colte borgate d'Italia; nella mala fede di alcuni, che

temono la luce del giorno rivelatrice di inganni; nel disordine amministrativo di tutti gli uffici».

Una lezione di metodo

I lavori della commissione reale si distinguono, innanzitutto, per il metodo della ricerca e gli strumenti di indagine volutamente «indipendenti» da ogni pressione di parte. Chi e come interrogare? In che modo raccogliere le risposte e controllarne l'esattezza?, si chiedono i commissari. Perché, riesce «facile far recapitare le tabelle a ciascuna delle amministrazioni Pie [...], ma difficile ottenere la sollecitudine, più difficile trovar modo di assicurarsi che le dichiarazioni concordassero colla verità» (I, 408).

Viene fatta qualche prova per valersi del concorso ufficiale diretto (Opere pie, prefetti, sindaci), ma poi la commissione reale si ferma «risolutamente al partito di *constituire uffici e corrispondenti propri*. Poiché - annota - è ben vero che l'inchiesta non si fa contro il governo né contro nessuno; ma è pur vero che la commissione reale deve sindacare le funzioni legali e l'opera effettuale di tutti, anche dei Comuni, anche delle deputazioni provinciali, anche degli agenti del ministero. Dunque, deve essere indipendente e libera» (I, 408).

Una inchiesta capillare e decentrata

L'indagine, inoltre, non può restare centralizzata. Deve consentire un «lavoro di microscopia», essere localizzata. I sindaci - ai quali i prefetti debbono far capo per la distribuzione delle tabelle - possono aggiungere «indicazioni e rivelazioni». «Lo stesso pubblico [è] invitato coll'affissione dell'elenco delle Opere pie conosciute, a denunciare, se ve ne fossero, le omissioni o provocare la correzione delle notizie inesatte» (I, 407). I comitati incaricati del rilevamento dati debbono essere «sulla faccia dei luoghi dove [hanno] a farsi le indagini» (I, 409).

E, sin dall'inizio, la commissione manifesta «il proponimento di tenere sedute pubbliche in qualche città principale del regno [...]. Saranno un opportuno indirizzo ai comitati locali, e un incoraggiamento a tutti quelli che avessero notizie, considerazioni, proposte, da portare nel dominio della pubblicità» (I, 430).

Uomini probi cercansi

Nascono così 232 comitati circondariali (7), «autonomi» e in corrispondenza diretta solo «col centro» [la commissione reale] (I, 409). Designati i comitati e il numero proporzionale dei membri che devono comporli [3/5/7 o 9, compreso il presidente], rimane la parte più difficile: trovare le persone: «Trovare e chiamare a una collaborazione lunga, faticosa e spesso ingrata, cittadini di *equo animo*, di *molta pratica*, di *sicura imparzialità*». E occorre «evitare il *cumulo delle ingerenze* e la confusione delle responsabilità, cagione di lungaggini, di sospetti e di quelle insistenti accuse che scemano il credito della pubblica amministrazione» (I, 411).

Uomini pratici ed imparziali. I *funzionari governativi*? Non si può procedere «con gli ordinari congegni gerarchici [...], rifare una esperienza fallita». Domandare ai *prefetti di indicare uomini e nomi*? «Gli era come chiedere risposte che si potevano indovinare e nomi che si potevano preconoscere». Invitare i *politici*? «Non erano tanto gli uomini più noti per importanza politica o per influenza sociale che si potevano invitare al lavoro nei comitati, quanto uomini che non fossero aggravati di faccende, vincolate a clientele politiche, distratti da pubbliche cure, impegnati in aziende amministrative». I *funzionari provinciali*? No. Sono già delegati dalla legge del 1862 «a sorvegliare e tutelare le Opere pie» (I, 411). Gli *amministratori delle Opere pie*? Non possono «farsi giudici di se stessi» (I, 412).

La Commissione cerca collaboratori che abbiano «agio di tempo e libertà di giudizio». Così, delega «molti dei suoi membri a visitare le province, ad essi per quest'uopo assegnate, e ad assumere notizie personali sulla faccia dei luoghi, attingendole, secondo discrezione a fonti ufficiali od ufficiose, ma sempre guardando all'intento di avere collaboratori veri e non solo nominali o ornamentali» (I, 412).

I comitati vengono per la maggior parte costituiti nella prima metà del 1882; gli altri, quasi tutti, nella seconda metà dello stesso anno; gli ultimi cinque, nel febbraio 1883.

Un freno anche da qualche comitato

Tuttavia, tra i membri dei comitati locali incaricati di effettuare l'indagine, finirono coll'esserci anche «quelli che accettarono l'onore scansando l'onere, o sospettando che l'inchiesta avesse scopo fiscale,

accettarono per rimanere alla vedetta e forse per impedire che altri facesse» (I, 413). La presidenza della commissione «oppose alle varie forme di inerzia scettica o nimichevole, varie forme di stimoli e di persuasioni; sollecitò, incoraggiò, e qualche volta aspreggiò i renitenti [...]. Su per giù si possono calcolare 6000 lettere spedite, delle quali due terzi sono di preghiera, di esortazione, di sollecitazione» (I, 413).

Alcuni comitati, «*non si radunarono mai, o furono così tiepidi e lenti da lasciar nutrire troppe poche speranze di esito soddisfacente*» (I, 415).

Numerose, anche, le circolari di sollecito a prefetti e sindaci da parte dello stesso ministero dell'interno (8).

Ventiduemila Opere pie

Alla fine del 1880, le Opere pie censite dalla commissione reale sono 21.819 (9). Le più numerose sono le Opere pie elimosiniere (4109), le Opere pie di culto e beneficenza (3533), gli istituti di dotazione (2986), le congregazioni di carità (2022), le istituzioni di culto (2420), le Opere pie per cure a domicilio (2021) (10), gli ospedali (1222), gli orfanotrofi e collegi (907), gli asili infantili (778), i sussidi per istruzione (500), le scuole elementari e superiori (271), i manicomi (16), oltre ad Opere pie con compiti in altri settori.

La statistica «*non comprende le istituzioni di beneficenza che sono mantenute unicamente dalla carità privata*», mediante elargizioni temporanee, né tutti i manicomi, né tutti gli asili infantili (VII, 6). Non sono state censite, infine, «quelle Opere pie che hanno ufficio di istituti di credito, come sono i Monti di pietà, i Monti frumentari e le Casse di prestanze agrarie» (VII, 1). Sono rimaste escluse dall'indagine anche le grandi organizzazioni pubbliche che sorgevano in sostituzione delle disciolte corporazioni industriali, cioè i sodalizi di mutua assistenza, previdenza, cooperazione e credito (11).

La statistica della commissione reale, inoltre, ha rilevato i dati concernenti le strutture interne amministrative delle Opere pie per 35 Province: rappresentanze, inventari, tesorieri, cassieri, cauzioni... Le istituzioni interessate a questo approfondimento sono 11.611. Ma per le difficoltà incontrate e, soprattutto, per le risposte mancanti o

evasive da parte delle Opere pie, l'universo statistico considerato si riduce a 8.127 istituzioni di beneficenza (VI, XXV-XXVI).

Limitata influenza diretta della chiesa

In base all'indagine della commissione reale, l'influenza della autorità ecclesiastica sulle istituzioni di beneficenza non riguarda la totalità o la maggioranza delle Opere pie. La commissione registra che solo 2.195 Opere pie sono «soggette a tale diretta o indiretta influenza. Di esse 560 sono affidate esclusivamente al governo di membri del clero; 458 a membri del clero e ad altri cittadini; 1177 a confraternite, fabbricerie o altri corpi morali» (VI, XXX).

Due ipotesi confermate dai dati

La commissione reale non viene istituita col compito di rilevare «le noncuranze, gli errori, gli abusi commessi» dalle Opere pie (VI, XIX). Tuttavia, sin dalle prime battute formula esplicitamente due ipotesi, le quali avranno molto peso nella stesura dei questionari di indagine:

1) esiste una «arbitraria e non abbastanza illuminata erogazione delle rendite cospicue» di molte istituzioni;

2) i patrimoni di alcune Opere pie sono stati «trafugati» col tempo (IV-V, 14); perciò, occorre «rintracciare quelle fondazioni, le quali si fossero per avventura sottratte finora alla osservanza della [...] legge» (I, 457).

I risultati della maxi-indagine confermano entrambi le ipotesi e, nelle relazioni, i commissari insistono ripetutamente su entrambe le questioni.

L'ostilità del ministero di grazia e giustizia

Tuttavia, le indagini sulle istituzioni di beneficenza sfuggite alla «gran legge», o di natura dubbia e controversa, si sono presentate molto difficili, poiché il ministero di grazia e giustizia e dei culti, al quale la commissione reale si è rivolta, ha bensì intrapreso una statistica di tali enti, *ma non «l'ha ancora inoltrata di tanto - denuncia il presidente Correnti - da poter aiutare l'opera della commissione reale*, ed anche le ricerche che si fanno presso gli uffici giudiziari non danno finora notizie complete e sicure. Tuttavia, la commissione reale spera di poter venire a qualche soddisfacente

risultamento con insistenza, ma soprattutto *coll'aiuto dei privati, ai quali non sono ignote le beneficenze latenti*» (I, 427).

Tra disordini ed arbitri

L'inchiesta della commissione reale rileva «che gran numero di Opere pie, con dispregio della legge, mancano di statuto, di regolamento, di inventario» (VII, 33) (12). Ma è «la materia dei bilanci preventivi e dei conti consuntivi [...] quella in cui le irregolarità, le inosservanze della legge e del regolamento si rivelano più che in qualsiasi altra con uno straordinario carattere di gravità [...]. *Le istituzioni che vogliono abusare della autonomia loro lasciata, lo possono fare senza freno alcuno*, essendo l'applicazione dei rimedi agli errori ed ai capricci dei loro amministratori subordinata ai fatti compiuti, che possono scoprirsi soltanto in occasione dell'approvazione dei bilanci consuntivi (13). Così essa riesce tardiva ed il più delle volte inutile per evitare qualsiasi danno alle Opere pie, o per tenere responsabili gli amministratori in colpa delle conseguenze del malgoverno fatto dell'istituzione alle loro cure affidata» (VI, XLIII-XLV).

I bilanci, in gran parte, non brillano per soverchia regolarità, «né sono compilati e pubblicati nel termine stabilito» (IV, 3). Lo ammettono nelle loro risposte, gli stessi prefetti, pur tra molte reticenze.

Un altro rilievo: «In alcuni centri, e non dei meno importanti, intorno alle Opere pie si costituiscono delle clientele, non sempre ispirate al desiderio del pubblico bene» (VII, 16).

Appalti e contratti. La legge del 1862 «prescrive che i contratti di alienazioni, locazioni e altri consimili, il cui valore complessivo oltrepassa le lire 500, debbono venir fatti all'asta pubblica [...], consentendo, però, che *l'autorità tutoria possa permettere* che essi seguano a licitazione od a trattativa privata» (VI, LXII). Quale è la prassi seguita dalle Opere pie?

Ben 2169 (su 8127) rispondono col silenzio alla domanda della commissione reale: un «sistema comodo [...] per non confessare il nessun rispetto della legge e del regolamento», commenta il relatore. Una «prova indiretta del disordine che in parecchie di esse regna riguardo a questo delicatissimo ramo della loro amministrazione» (VI, LXII-LXIII).

Inoltre, non infrequente è il caso di amministratori che prendono parte indirettamente a contratti con Opere pie da loro amministrare, mediante interposta persona; e il peggio è che questi abusi spesso rimangono impuniti, non potendosi provare se non per vie indiziarie, che sono quasi sempre inefficaci e pericolose» (IV, 2). Tant'è che qualche prefetto rileva «la necessità che le limitazioni ed il divieto fatto dall'attuale legge agli amministratori, di prender parte diretta od indiretta a contratti che si riferiscano alle Opere pie da essi governate e sorvegliate, siano applicabili non solo agli amministratori propriamente detti, i quali specialmente nelle piccole Istituzioni dei Comuni minori, lo sono il più delle volte soltanto di nome; ma altresì a tutti gli impiegati, al segretario, al tesoriere. Infatti, bene spesso, date certe circostanze di luogo e di persone, essi sono gli amministratori effettivi, e delle cose dell'Opera pia dispongono a loro piacimento, coperti dalla responsabilità degli amministratori titolari» (VI, XL).

La commissione reale segnala, infine, «alcune anomalie inerenti l'uso dei beni immobiliari delle Opere pie». Vi sono «*locazioni* stipulate per un periodo di anni *superiore al normale*, sì da poter dirsi che invece d'affitto il contratto prevedeva quasi l'aspetto di una enfiteusi; si ebbe a rilevare come numero rilevante d'istituzioni abbia *affittato* i propri beni rustici *senza* esigere dall'affittuario una conveniente *cauzione* che valga a garantire l'esatta osservanza dei patti contrattuali: si ebbe ragione di dubitare, dietro le informazioni di alcuni prefetti, che persone formanti parte dell'amministrazione di Opere pie, o quali membri dei relativi consigli abbiano avuto parte in contratti» (VI, LXV) (14).

I patrimoni usurpati

Uno degli intenti pratici della commissione reale, si è detto, è quello di rintracciare le Opere pie sfuggite alla applicazione della legge 3 agosto 1862. Il ministero dell'interno, con una circolare, ordina a questo scopo la pubblicazione in ogni Comune «dell'elenco delle Opere pie conosciute, con invito ai cittadini di denunciare quelle che essi conoscevano e non vedevano registrate» (I, 426) (15).

«Le denunce di privati non furono molte. Ma, fra privati, comitati ed uffici governativi, giungono ora (25 gennaio 1884, ndr) ad un

migliaio circa le notizie raccolte in una sola metà dei circondari. Né questo numero sarà soltanto raddoppiato; poiché *già si ha indizio di moltissime beneficenze di poca entità [...] e che sono usurpate da chi le dovrebbe adempiere*» (I, 426-427).

Di queste istituzioni verrà fatta una statistica separata. La statistica principale e quella complementare «comprendendo anche ciò che sinora fu ignoto, porteranno un ragguardevole aumento di capitali e di rendita al patrimonio dei poveri. Le notizie che si verranno raccogliendo non solo ci faranno vedere che una parte di questo patrimonio era ignota alle statistiche precedenti quantunque esistesse di fatto; ma dimostreranno di quanto l'ha accresciuta la carità cittadina, di quanto diminuita o l'ignavia o la malafede nelle amministrazioni e l'insufficienza della tutela. La commissione reale troverà senza dubbio *disordini molti e forse gravi*; ma può fin d'ora asserire, che tutto calcolato, *l'aumento del capitale e delle rendite sarà molto ragguardevole*» (I, 428) (16).

Il lavoro di ricerca delle Opere pie usurpate porterà buoni frutti. Ad esempio, nella sintesi delle risposte dei prefetti si segnala: «Il comitato di Palmi deplora che talune Opere pie non sussistono che di nome, perché non si ha cura di costringere i debitori del patrimonio a versarlo per l'uso cui fu destinato dai benefattori» (IV, 114).

Anche le «diligenti indagini» dei sindaci su «lasciti o beni destinati a sollievo dei poveri e non erogati o stanati» sono state «abbastanza fruttuose»: «... moltissimi Comuni denunciarono gli abusi commessi e quelli che tuttavia duravano» (IV, 117) (17).

Gli enti inutili

Dalle beneficenze usurpate agli enti inutili. «Nel Comune di Positano, provincia di Salerno, esistono lasciti per messe e funerali in suffragio di coloro che *muoiono captivi dei turchi*, ed a quanto pare soltanto ora (1887, ndr) si sarebbero indotti a domandare la inversione di quei fondi. E nel Comune di Canepina, provincia di Roma, circondario di Viterbo, la Confraternita del gonfalone ha dei fondi per contribuire alla *redenzione degli schiavi*, non mai stornati dal 1870 ad oggi, ed il sindaco di quel Comune si limita ad esprimere timidamente il desiderio, ma non provvede a farne legale

proposta, che vengano erogate a maggiore vantaggio dei cittadini!!» (IV, 121).

Già il ministro dell'interno Nicotera, nella relazione al suo progetto di legge sulle Opere pie (1877), sottolineava l'esistenza delle «più viete ed inutili istituzioni». E, in allegato, il direttore capo della divisione Opere pie del ministero insisteva: «Nei piccoli Comuni [...] troviamo le forme più viete, più assurde e per ciò stesso più inutili, sotto le quali possa manifestarsi la beneficenza limosiniera. Dalla distribuzione di pane, di vino, di sale, non quando lo richiede il bisogno, ma nelle epoche determinate dal fondatore, sino alla concessione di un lauto banchetto nel dì di Pasqua a dodici poverelli del paese, in commemorazione di una cena religiosa, e forse colla mistica cerimonia della lavanda dei piedi. Può languire nel frattempo di stenti e d'inedia un cittadino lungo la pubblica via; possono rigurgitare le casse dell'Opera pia; il cittadino muoia [...] od attenda pazientemente il giorno di Natale o di Pasqua, nei quali per volontà del fondatore deve essere fatta la distribuzione dei soccorsi!» (18).

Mancata vigilanza

Dall'esame dei dati del censimento, appare evidente - sottolineano i commissari - «la necessità di riformare la legge vigente sulle Opere pie rafforzando la vigilanza dello Stato, supremo vindice e custode del patrimonio dei poveri» (VI, 12). Una vigilanza che rivela la latitanza delle autorità preposte alla tutela, a scapito degli assistiti da un lato e dei beni delle Opere pie dall'altro. Annota il relatore sul «questionario generale amministrativo»: «Se esistono Corpi morali lasciati tranquilli, troppo tranquilli da parte delle autorità tutte, sono proprio le Opere pie, alle quali accade ben di rado di essere chiamate a fornire notizie al governo, e quasi mai poi alle locali autorità tutorie e di sorveglianza» (VI, XXI).

Controlli carenti o inesistenti, dovuti alla inerzia degli organi a tutti i livelli. Una relazione registra, ad esempio, la «pochissima cura che la maggioranza delle rappresentanze comunali ha dell'adempimento del loro ufficio. Purtroppo, è ben raro il caso ch'essa si affermi, non già quale frutto di gare partigiane o di astiose personalità, ma quale espressione dell'adempimento d'un dovere verso le classi diseredate» (VI, LXXVII).

Infine, «non è da tacere (e i prefetti velatamente lo lasciano intendere) che le deputazioni provinciali, nell'arduo compito della revisione dei conti consuntivi, lasciano generalmente molto a desiderare, sia per la *soverchia lentezza*, sia per la *poca diligenza* (19). I deputati, uomini quasi sempre di conto e carichi di mille fastidi, non vi mettono che il nome» (IV, 4). «Le verifiche di cassa in via ordinaria sono eseguite assai di rado; avvengono, invece, in via straordinaria [...] quando sorgono sospetti sulla fedeltà dei tesoreri o gestori di cassa: onde, talvolta, giungono troppo tardi. Casi di malversazione o di gravi inconvenienti non sono mancati» (IV, 6).

Amministratori: incompetenze e paura del nuovo

L'indagine della commissione reale rileva, anche, «nella grande maggioranza degli amministratori, *l'assenza d'un esatto concetto dei doveri* che ad essi impone l'ufficio volontariamente assunto e la loro *tendenza ad evitare tutto ciò che possa trascinarli fuori dai modesti confini dell'ordinaria gestione*, quasi si trovassero *dominati da un timore esagerato di qualsiasi innovazione*, frutto quasi sempre della mancanza di quella speciale coltura che loro sarebbe necessario per dirigere nelle odierne condizioni sociali una istituzione di beneficenza» (VI, LXXIV).

Né maggiore attenzione ai bisogni sociali emergenti sembrano mostrare i Comuni al momento di nominare i propri rappresentanti nei consigli di amministrazione delle Opere pie. La scelta predominante (3663 Comuni su 4308) è quella di riconfermare i membri uscenti: «In 11 Comuni - annota la commissione reale - si elessero dal 1862 al 1887 gli amministratori antichi per *consuetudine!* In 3525 per *onestà e capacità*. In 66 Comuni per *mancanza d'altre persone idonee*. In 61 perché tale fu l'esito della votazione!!!» (IV, 116) (gli esclamativi sono del relatore, ndr).

I problemi del personale

La Commissione reale di inchiesta fa ampio riferimento ai problemi del personale delle Opere pie, sottolineando in più punti l'esigenza di una normativa più attenta che garantisca da un lato gli utenti e dall'altro i diritti dei lavoratori.

Sottolinea il relatore Scatti: «Ben può dirsi che le amministrazioni delle Opere pie, in generale, abbiano piena libertà di azione per ciò

che riguarda i loro impiegati. Se non che, in virtù di tanta latitudine di potere, la quale, lasciata senza guida alcuna, avrebbe potuto recare gravi inconvenienti, sia a danno delle Opere pie sia a danno degli *interessi di questo personale che non può rimanere senza alcuna garanzia*, torna appunto indispensabile che *una norma stabile ne tracci i doveri ed i diritti* [...]. Se è perfettamente regolare che coloro i quali hanno la responsabilità di un'azienda provvedano ai loro collaboratori, è altresì mestieri che non facciano difetto le disposizioni atte ad impedire il verificarsi di abusi o di ingiustizie» (VI, XXXVII).

D'altro lato, la commissione reale sottolinea in più punti che *gran parte delle entrate delle Opere pie viene assorbita dalle spese di gestione* (emolumenti al personale, innanzitutto), anziché in attività di assistenza vera e propria. In molti casi, il personale è stipendiato senza essere inserito in un organico regolare. Su 8127 Opere pie, solo 3521 è dotata di organico (VI, XXXVII), regolarmente approvato dalla autorità tutoria (20).

Riconversioni e volontà dei fondatori

«Non sono pochi i comitati [che formulano] suggerimenti e proposte di riforme ed in ispecie sull'argomento della conversione di quelle Opere pie che oramai più non rispondono agli attuali bisogni» (I, 426). Trasformazioni che la «gran legge» non è stata in grado di sollecitare, anche se «una buona parte [delle 22.000 Opere pie], se non negli scopi, meriterebbero per lo meno riforma nel modo loro d'essere e di amministrarsi» (IV, 121).

Riconversioni che, a volte, si impongono nel modo più evidente, ma che vengono bloccate o rese impossibili dagli amministratori delle Opere pie stesse e dai «notabili», i quali temono di perdere potere. Così, la procedura prevista dalla legge del 1862 per «impedire proposte avventate od inutilmente lesive della volontà dei testatori», lascia «la porta aperta, nei piccoli Comuni specialmente e qualche volta anche nei grandi, a tutte le gare d'interessi, anche d'indole morale soltanto, che si credevano lesi, non meno che a tutte le influenze nemiche d'ogni mutamento» (VI, LXXIII).

Ma, se poche sono le trasformazioni ufficialmente registrate (ed ogni volta che si ostacola l'adeguamento delle istituzioni ai bisogni dei tempi c'è sempre chi fa appello al rispetto della volontà dei

fondatori!), non mancano le Opere pie che, «senza passare sotto le forche caudine delle disposizioni di legge, [offendono] la volontà dei testatori, stornando legati o somme parziali del reddito di un'istituzione dagli scopi indicati dai fondatori o dagli statuti, per applicarli ad altre forme di beneficenza, o per sovvenire persone non appartenenti alle categorie indicate dai testatori [...]. Una istituzione [ad esempio] si è tacitamente trasformata deviando dalle tavole di fondazione senza chiedere né ottenere autorizzazione alcuna; e mentre era indirizzata dal fondatore a creare intelligenti operai e pratici agricoltori, destinò man mano i propri allievi agli studi tecnici e classici, concorrendo per tal modo ad aumentare il numero degli spostati» (VI, LXXIV).

La prevenzione del bisogno assistenziale

I risultati della commissione d'indagine debbono servire per rilevare i problemi principali relativi all'amministrazione delle Opere pie, e trarne proposte per la legge di riforma della beneficenza. Ma, agli atti, non manca un vigoroso richiamo alla *prevenzione* del bisogno assistenziale. Un appello all'autorità centrale che viene dal basso e che deve far riflettere.

Infatti, «tre comitati locali invocano un indirizzo della beneficenza più conforme alle necessità dei tempi, e propongono che l'azione della carità sia di preferenza preventrice e solo in casi speciali sia soccorritrice [...]. Il comitato di Casoria vuole la soppressione di quattro quinti delle Opere pie del circondario, per applicarne le rendite a scopi più utili e consentanei ai dettami dell'economia politica» (IV, 114).

Dalla commissione di inchiesta alla legge Crispi

Dai risultati della commissione reale, dunque, emerge un dato allarmante, una realtà generalizzata: il patrimonio raccolto attraverso lasciti e donazioni è ingente, ma tanta ricchezza non dà i frutti sperati. Anzi, i risultati sono alquanto modesti e Province e Comuni debbono continuare ad integrare l'intervento delle Opere pie. La legge del 1862, la «gran legge» in buona parte mutuata dal Regno Sardo, non ha dato i suoi frutti. Gli enti servono per lo più ad alimentare se stessi, non i poveri cui l'assistenza è destinata; quando

non succede che le «beneficenze» vengano usurpate, sottratte agli scopi per i quali sono nate e dirottate altrove.

Il dibattito che si sviluppa in Parlamento, sulla stampa, nel Paese, prima, contestualmente e dopo i lavori della commissione reale, impone una riforma. Ci provano Cantelli, Nicotera, Depretis. Ma soltanto sotto il ministero Crispi i tempi sembrano veramente maturi. La battaglia per la riforma delle Opere pie – che da qualche anno i ministeri amano ormai chiamare *Istituzioni pubbliche di beneficenza*, per far piazza pulita su quella ambiguità che aleggia intorno al vocabolo «pie» (21) – diventa programma prioritario per Crispi, nonostante la forte opposizione in seno alle Camere che provoca anche una crisi di governo: «Occorre - egli dice - regolarizzare l'amministrazione delle Opere pie, riordinarle con un prudente indirizzo di concentrazione, trasformare quelle che più non corrispondono alla civiltà moderna» (22).

Ma il dibattito pesa e condiziona la riforma. Tra chi rivendica una legge organica che inquadri correttamente il problema complessivo della beneficenza (oggi diremmo: assistenza), delineando con chiarezza i compiti degli enti (Province e Comuni, innanzitutto) e chi è irremovibile nel conservare le istituzioni così come sono, lasciando inalterato l'intero sistema, Crispi sceglie la strada del compromesso: la sola riforma delle Opere pie, per ribadirne la loro natura pubblica, ampliandone i poteri di intervento e di controllo dello Stato.

Una riforma che diventa legge il 17 luglio 1890 e che - in assenza di una normativa organica di riordino dell'intero settore assistenziale - è ancora oggi sostanzialmente in vigore.

La maggior parte delle disposizioni introdotte dalla legge Crispi tendono a regolarizzare l'amministrazione delle Opere pie. Vengono sancite le responsabilità degli amministratori; definiti rigorosamente i casi di incompatibilità; resi più completi ed efficaci gli uffici di tutela e sorveglianza. L'autorità tutoria ha l'obbligo di ridurre, nell'esame dei bilanci preventivi, le spese eccessive di amministrazione e di personale. Si proibisce alla congregazione di carità di accordare sui fondi propri o delle istituzioni poste sotto la sua amministrazione, pensioni vitalizie ed assegni continuativi o elargizioni periodiche a persone non invalide.

Tra i punti qualificanti della riforma l'obbligo di presentare alla approvazione della autorità tutoria anche i bilanci preventivi delle

Opere pie. Infine, viene accolto dal legislatore il «voto pressoché generale» di concentrare o unificare le «amministrazioni di beneficenza che non siano di grande entità o non abbiano scopi speciali». «Col concentramento nella congregazione di carità si rivendica al potere civile tutta intiera la materia della beneficenza - sottolinea Crispi, dopo il voto della Camera - si pone finalmente un termine alle amministrazioni, per verità più numerose che importanti, le quali sono alla balia di persone singole, non controllate, non responsabili e che forse faranno il debito loro bene o male, ma che per quanto sappiamo, possono anche non farlo; si sostituiscono a molti enti piccoli e deboli pochi istituti; s'introduce nella gestione una notevole economia» (23).

La riforma globale dell'assistenza resta una chimera. E manca ancora oggi.

(1) Le timide e parziali indagini successive a quella della Commissione reale - di cui si è già accennato nell'introduzione - fanno sorridere di fronte al rigore metodologico e statistico del secolo scorso ed i risultati valgono poco più di un qualsiasi «si dice». Ad esempio, con circolate del 30 ottobre 1969, numero 25299F.G.8, il ministero dell'interno ha ricordato ai prefetti l'obbligo di tenere «costantemente aggiornati i registri delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza e delle istituzioni private di assistenza», annotando «*almeno* [!] i seguenti elementi: 1) Comune-denominazione; 2) finalità; 3) concreta attività svolta; 4) breve giudizio riassuntivo sulla idoneità ed utilità dell'assistenza svolta». Con una nuova circolare del 30 novembre 1969, numero 8576/25299F.G.8, il ministero dell'interno invita i prefetti «ad una accurata rassegna [delle singole IPAB] per accertarne lo stato di funzionalità e le condizioni economico-finanziarie in rapporto ai compiti istituzionali ed all'azione assistenziale effettivamente svolta» e a relazionare trimestralmente sulle iniziative assunte. Nessuna successiva comunicazione dei risultati è stata data al Parlamento. Si noti ancora che la circolare ministeriale è contestuale alle prime forti polemiche contro gli enti inutili e l'assistenza emarginante in istituto. Tra gli obiettivi del ministero vi è, invece, quello «di disporre di utili elementi per poter *promuovere il potenziamento ed eventualmente* [sic!] *l'adeguamento* dell'attività di ciascun istituto alla moderna concezione dell'assistenza».

(2) Cfr. *Atti della commissione reale di inchiesta sulle Opere pie*, ministero dell'interno, tip. Eredi Botta, Roma, 1884-1889. Per non appesantire eccessivamente la lettura del testo con troppe note, le citazioni relative a brani integrali delle relazioni vengono fatte nel corso del testo stesso, indicando fra parentesi

prima il volume (in numero romano), poi la pagina (in numeri arabi). Va annotato che il volume VI numera le pagine con il sistema romano.

(3) *Ibidem*, vol. I, pp. 515-533.

(4) Si tenga conto che l'istituto di statistica non poteva disporre, allora, dell'aiuto del computer!

(5) Cfr. *Atti parlamentari, XVI legislatura, 4ª sessione 1889*, Senato del Regno, progetto di legge presentato dal presidente del consiglio e ministro dell'interno nella tornata del 23 dicembre 1889, «Sulle istituzioni pubbliche di beneficenza», p. 1.

(6) Nonostante i ripetuti solleciti, ben 840 Opere pie hanno evaso il questionario (VI, XXVIII).

(7) Nelle Province più estese, più popolate, con grande numero di Comuni o di Opere pie sono stati istituiti più comitati.

(8) Circolare ministeriale 6 luglio 1882, «Ai prefetti del Regno per invitarli ad affrettare i lavori per l'inchiesta, ricorrendo anche alle misure coattive consentite dalla legge contro gli amministratori renitenti a rispondere»: «... in talune province parecchi sono tuttora i ritardatari [...]. Io vorrei che i signori prefetti si convincessero che mi sta molto a cuore che quelle operazioni siano effettuate e compiute in modo che emergano limpidamente le condizioni in cui si trovano le nostre istituzioni di beneficenza [...]. Alle Congregazioni di carità ed amministrazioni speciali di Opere pie che fossero tuttora in debito di riscontro, ella vorrà assegnare un termine non maggiore di 15 giorni per ottemperare a quanto fu loro domandato, colla minaccia di provvedimenti acconsentiti dalla legge per le Opere pie nel caso di inadempimento degli obblighi spettanti alle amministrazioni di beneficenza. E quando non si prestino nel termine prefisso non esiti ad applicare i detti rimedi» (I, 455-456).

(9) Cfr. vol. VII, p. 2. Tuttavia, alla data del 25 gennaio 1974, il censimento conterà 23.188 Opere pie (I, 416).

(10) «Il soccorso a domicilio... è certamente la forma più nobile sotto cui possa esercitarsi la beneficenza, come che non rallenti i vincoli di famiglia; e d'altra parte, richiedendo minori spese, dovrebbe anche riuscire maggiormente proficua». La definizione è di E. Caravaggio, direttore, capo di divisione Opere pie al ministero dell'interno, Roma, 1877.

(11) Quando ci si occupa di questioni istituzionali riferentesi al secolo passato, occorre fare bene attenzione a non incorrere in errori di valutazione in ragione della terminologia usata, che ha portata diversa da quella attuale.

(12) Su 8127 Opere pie, ben 2308 dichiarano di non avere statuto; 269 non rispondono (VI, XXV). «Maggiore inosservanza della legge rivelano le notizie ottenute sul regolamento» (VI, XXXVI). Inventari: «Il maggior numero di prefetti tace [...] o confessa l'inosservanza della legge» (IV, 3). I risultati confermano, dunque, ciò che le carenti relazioni prefettizie degli anni precedenti lasciavano supporre. Annota il direttore, capo di divisione Opere pie del ministero dell'interno nel 1877: «Dopo undici anni dall'attuazione [della legge del 1862], non si poté ottenere che così semplici norme [riguardanti l'obbligo di statuti, regolamenti e inventari], venissero osservate. E, nel 1874, noi troviamo ancora 3218 Opere pie senza inventario; 5038 prive di bilancio; 2226 che mancano affatto di tesoriere, ed altre 5108 i cui tesoriere non hanno dato cauzione [...]. Ma queste cifre sono ben

lungi dal rappresentare la situazione vera delle Opere pie; poiché i prefetti, salvo onorevoli eccezioni, o non conoscevano quanto il male era profondo, o, credendo ripararlo in un non lontano avvenire, lo tenevano celato al ministro [...]. Ad ogni mutar di prefetto, in una provincia, il male appariva più grave; venivano fatte assicurazioni di vigilanza, di riordinamento sollecito; le cifre, alla prima relazione annuale sembravano promettenti, ma la relazione di un nuovo prefetto le dichiarava parimenti inesatte» (cit., Allegato I, p. 53).

(13) E i commissari annotano, ancora, che i conti consuntivi «sono regolari o quasi [solo] in venticinque province; tacciono sulla regolarità o divagano ventidue province» (IV, 4).

(14) Questi tre casi, tuttavia, scrive la commissione, possono ritenersi isolati. Anzi, a maggior ragione, era possibile evitarli «con una più efficace, continua ed oculata [...] sorveglianza» (VI, LXVI).

(15) *Circolare dell'ufficio di segreteria della commissione reale ai sindaci, concernente l'appello al pubblico per la denuncia di pie istituzioni latenti*, Roma, 21 febbraio 1883. «Sino dall'agosto 1881 il ministero dell'interno, per mezzo delle prefetture, invitava i signori sindaci del regno ad esporre all'albo pretorio l'elenco delle Opere pie del Comune, e a fare appello ai cittadini perché notificassero quelle istituzioni di beneficenza, che si fossero in qualunque modo sottratte alla tutela della deputazione provinciale ed alla cognizione dell'autorità governativa. Parecchi sindaci riferirono ai comitati locali d'inchiesta di avere e pubblicato l'elenco e fatto l'appello al pubblico; ma i più non ne diedero notizia espressa; di che avviene che la commissione reale non possa riposare sopra una certezza assoluta, come le abbisogna. Perciò, a togliere ogni dubbio, e per deliberazione della commissione reale in seduta del 17 corrente, la presidenza della commissione medesima prega i signori sindaci a volere emettere esplicite dichiarazioni sui tre punti sopraddetti. Cioè: se, e in qual giorno sia stato pubblicato l'elenco delle Opere pie; se sia stato fatto l'appello al pubblico; se dietro questo appello sia venuta al Comune qualche notizia di Opere pie latenti [...]».

(16) In Piemonte, ad esempio, in circa venti anni (1862-1880), il patri-monio delle Opere pie «sarebbe pressoché raddoppiato». È cresciuta la carità dei cittadini?, si chiede la commissione reale. No. L'aumento si spiega «piuttosto per difetto di esattezza nelle indagini fatte nella prima statistica» (I, 418).

(17) Tutte queste denunce - avverte la commissione - costituiscono «un allegato pieno di interesse, che per avere un carattere riserbato non è il caso di riassumere» e che pertanto resta segreto (IV, 117).

(18) Cfr., E. Caravaggio, cit. p. 65.

(19) Annotano altrove i commissari: «Pochissime furono le istituzioni in arretrato nella presentazione dei loro conti, che accennarono d'essere state sollecitate a soddisfare questo loro dovere dall'autorità tutoria, la quale, alla sua volta, ben di rado li approva con una certa sollecitudine, oppure adempie al suo mandato con una fretta che non persuade della serietà dell'esame fatto» (VI, LIV).

(20) Settecentodiciannove Opere pie dichiararono di «accordare altresì pensioni ai loro funzionari, e 593 di estenderle anche alle vedove ed ai figli medesimi. Ora, se si capisce l'adozione di questo provvedimento da parte delle istituzioni appartenenti

ai gruppi maggiori, non si saprebbe per il contrario come giustificarla nelle Opere pie minori [...], le quali con un'entrata totale lorda di lire 500 all'anno si permettono, in numero di 205, di accordare pensioni ai loro impiegati, e di 216 consentirla anche alle vedove ed ai figli dei medesimi» (VI, XXXVIII).

(21) «Non mi fermo sul titolo di "Opere pie" dato dalla legge alle istituzioni di beneficenza pubblica, titolo che la rivoluzione francese cancellò dai propri codici, senza che si sia osato mai richiamarlo in vita, e che non avrebbe dovuto trovare oneste accoglienze in Italia, dove era scapo del legislatore, desiderio dei cittadini e bisogno delle amministrazioni di sottrarsi ad ogni ingerenza del clero. Opera di pietà è atto di culto esteriore; la beneficenza pubblica è parte importantissima dell'ordinamento di uno Stato» (Cfr. Allegato I, progetto di legge Nicotera, 1877, cit., p. 51).

(22) Cfr. *Atti parlamentari*, legislatura XVI, 4ª sessione 1889, cit., p. 1.

(23) *Ibidem*, p. 2-3. Per inquadrare correttamente il problema dal punto di vista storico e politico, va ancora annotato che la legge Crispi del 1890 «contemporaneamente toglie alla chiesa potere economico e politico; tenta di battere l'iniziativa socialista, affrontando "verbalmente" la questione sociale; ristabilisce, infine, il controllo politico degli emarginati, indirizzandoli verso la riaffermazione del "dovere al lavoro"» (cfr. G. SARPELLON, *I percorsi della emarginazione: nel passato e oggi*, in «Promozione sociale», Roma, n. 1/1977, p. 10). Sulla linea indicata nei secoli precedenti dalla riforma protestante prima (la laicizzazione dell'assistenza prese avvio con la dichiarazione della chiesa riformata del Wuertemberg nel 1552 in base alla quale all'assistenza dei poveri doveva provvedere la comunità civile) e dalla rivoluzione francese poi, anche l'Italia unificata - come altri nuovi Stati nazionali - cerca di ridurre lo spazio assistenziale della chiesa per riunire nel moderno Stato laico tutti i pubblici poteri, compreso quello assistenziale. E l'assistenza, che è strumento di controllo sociale, viene assegnata alle competenze del ministero dell'interno, lo stesso che detiene i poteri di polizia. Per una trattazione più estesa dei temi dell'assistenza come controllo dei poveri e della costruzione sociale della devianza (trattazione non possibile in questa sede), cfr. AA.VV., *Assistenza, emarginazione e lotta di classe*, cit.; M. FOUCAULT, *Sorvegliare e punire*, Einaudi, Torino, 1977; M. CIACCI, V. GUALANDI (a cura di), *La costruzione sociale della devianza*, Il Mulino, Bologna, 1977; E. SORI (a cura di), *Città e controllo sociale in Italia tra il XVIII e il XIX secolo*, F. Angeli, Milano, 1982.

No agli istituti. Una proposta datata 1877

«Sopprimere gli orfanotrofi [...]. O meglio, vietare i ricoveri [di minori in istituto]. Una misura più utile, più necessaria non potrebbe adottarsi». La proposta, *formulata nel 1877* (oltre un secolo fa) *a livello di ministero dell'interno*, è contenuta nella relazione su «L'ordinamento della beneficenza pubblica», allegata al progetto di riforma della legge sulle Opere pie, presentata dal ministro Nicotera (1). Un ampio documento, steso dal direttore-capo di divisione al ministero dell'interno e suddiviso in undici capitoli che abbracciano l'intero campo della «beneficenza legale»: dall'infanzia abbandonata alle istituzioni per i vecchi e gli invalidi, dal problema manicomiale alla organizzazione del «soccorso a domicilio» (2).

Pagine che, specie nel settore dei minori, sorprendono positivamente sia per la chiarezza di analisi e la lungimiranza delle proposte, sia per l'impressionante attualità di molte indicazioni, pur rilette ad oltre un secolo di distanza. Colpisce, in particolare, la marcata convergenza tra le annotazioni del 1877 ed i temi dell'attuale dibattito sulla deistituzionalizzazione.

Un documento ministeriale che testimonia come in Italia la contestazione delle strutture emarginanti non debba essere datata solo a partire dalle prime importanti ricerche sperimentali sui danni individuali e sociali della istituzionalizzazione (Bowlby, Aubry, Spitz..., negli anni '50), né nasca «tout court» dal '68, alimentata anche dalla traduzione italiana della profonda analisi di Goffman sulle istituzioni totali. Il dibattito è aperto sin dal secolo scorso e si inserisce proprio nella battaglia per la riforma delle Opere pie, anche se la applicazione della legge Crispi - una normativa, ripetiamo, di compromesso tra due opposte tendenze - finirà col favorire la prassi del ricovero in istituto, la segregazione.

Una proposta rivoluzionaria: via gli istituti

Il Caravaggio, direttore capo divisione Opere pie, prende in esame il problema dell'assistenza ai minori, sia a quelli «esposti» (3) sia agli orfani e ai figli di famiglie in difficoltà. Per tutti questi, egli

propone «una legge speciale, che è ancora un desiderio e un bisogno per il nostro Paese».

In quegli anni, la legge 20 marzo 1865 (la prima in materia dalla unità d'Italia) pone a carico delle Province e dei Comuni la spesa per il mantenimento degli esposti, nelle proporzioni da determinarsi per decreto reale, sentiti i consigli provinciali e il Consiglio di Stato. Il servizio si adempie negli appositi ospizi (brefotrofi) (4).

La soppressione delle «ruote»

La prima grande battaglia che il Caravaggio ricorda è quella relativa alla soppressione delle ruote, «cieco strumento di immoralità e di morte» (5). Con la soppressione delle ruote, come mezzo per il ricevimento dei fanciulli negli ospizi, ci si proponevano tre scopi:

- «impedire la consegna dei legittimi, che aveva ed ha luogo ancora, dove le ruote non furono abolite, in una proporzione allarmante»;

- «diminuire, con ciò stesso, la spesa a carico dei Comuni e delle Province»;

- «rimuovere una delle cause di mortalità» (6).

Istituti, freno alla riforma

Se la nobile iniziativa fosse stata accolta favorevolmente dalle amministrazioni degli ospizi - annota il Caravaggio - non avremmo più ruote in Italia. «Disgraziatamente, in mezzo a tutto questo movimento scientifico ed umanitario, esse rimasero inerti, come se il problema non le toccasse né punto né poco; e, vorrei ingannarmi, ma non credo che una sola, finora, abbia dato l'esempio di chiedere spontaneamente la riforma di un sistema che pone il nostro Paese a livello della Spagna e dell'Irlanda, o fors'anco in condizioni inferiori. Perciò, il movimento di soppressione dovette partire dai consigli provinciali; ma per l'indole stessa di questi corpi deliberanti, come per una certa opposizione incontrata appunto presso gli ospizi più che nelle popolazioni, si procedette con lentezza grandissima» (7).

Il ritardo legislativo

Il primo esempio venne da Milano; seguì subito Torino. Poi, Genova nel secondo semestre del 1874. Quindi, Firenze, Venezia, Napoli e qualche altra Provincia. «In alcune pure deliberata, ma non

ancora eseguita la soppressione delle ruote; in alcune si studia; in altre finalmente né si delibera... né si studia. Però la questione è matura, l'opinione pubblica ha pronunciato, in mille occasioni, il suo verdetto [...]. Al legislatore spetta oramai pronunciare la sua autorevole parola» (8).

Via le ruote, il problema resta

Autorevole parola; «ma non l'ultima», annota il Caravaggio, «poiché il provvedimento della soppressione delle ruote è inefficace per sé; giova a diminuire il numero degli esposti, non le spese di mantenimento con ugual proporzione, né la mortalità, ambo gravissime» (9).

La strage degli innocenti

Infatti, la mortalità «resta assai grave», anche dopo l'abolizione delle ruote. La provincia di Milano «spende 800 mila lire l'anno, quasi la metà della sovrimposta generale sui terreni e sui fabbricati e non salva, nel solo primo anno di vita, la metà dei fanciulli che ad essa vengono affidati; fanciulli di cui il 50 per cento nel 1874 e il 31 per cento nel 1875 erano legittimi» (10).

Anche a Genova, «il numero di morti nell'ospizio, nel primo anno di età, è veramente straordinario; raggiungendo nel 1875 (non tenendo conto dei fanciulli collocati in campagna), il 46 per cento».

Si potrebbe obiettare che, alla fine del secolo scorso, la mortalità infantile era ovunque elevata, non solo negli orfanotrofi. Il Caravaggio previene l'obiezione e annota: a Genova, nel 1875, di fronte alle nascite di tutta la Provincia, la proporzione della mortalità raggiunse il 33 per cento nei primi cinque anni. «Nell'ospizio, si ebbe invece una mortalità del 46 per cento nel solo primo anno di età [...]. Del resto, a fornire un concetto preciso delle stragi che si commettono per uno scopo apparente di beneficenza, valga il seguente prospetto della mortalità dei fanciulli in 26 province, tratta dalla media del decennio» (vedi tab. 1).

TAB. n. 1

Mortalità infantile nei brefotrofi (1866-1875)

| Provincia | Ammessi nel decennio 1866-75 | Morti nel 1° anno di età | Media per cento | Morti nel 2° anno di età | Media per cento | Totale dei morti nei primi due anni di età | Media dei morti entro i primi due anni di età |
|--------------------|---------------------------------------|-----------------------------------|--------------------|-----------------------------------|--------------------|---|--|
| Alessandria | 5.805 | 1.615 | 27.96 | 767 | 13.25 | 2.382 | 41.21 |
| Ancona | 2.807 | 1.121 | 39.98 | 297 | 10.72 | 1.418 | 50.70 |
| Ascoli Piceno | 2.565 | 1.064 | 42.25 | 264 | 10.67 | 1.328 | 52.92 |
| Bergamo | 2.566 | 890 | 35.91 | 229 | 9.16 | 1.119 | 45.07 |
| Brescia | 6.752 | 3.854 | 55.98 | 421 | 6.56 | 4.275 | 62.54 |
| Chieti | 3.486 | 1.221 | 35.38 | 320 | 9.14 | 1.541 | 44.52 |
| Como | 4.136 | 2.126 | 52.62 | 328 | 8.11 | 2.454 | 60.73 |
| Ferrara | 3.486 | 1.611 | 46.20 | 350 | 10.06 | 1.964 | 56.26 |
| Firenze | 27.863 | 10.192 | 36.80 | „ | „ | „ | „ |
| Lucca | 1.815 | 1.041 | 57.68 | 287 | 15.73 | 1.328 | 73.41 |
| Macerata | 1.057 | 331 | 31.14 | 183 | 17.20 | 514 | 48.34 |
| Mantova | 712 | 232 | 32.10 | 113 | 16.44 | 345 | 48.54 |
| Messina | 3.877 | 1.636 | 42.20 | 458 | 11.91 | 2.094 | 54.11 |
| Milano | 32.428 | 8.981 | 26.88 | „ | „ | „ | „ |
| Padova | 5.758 | 2.308 | 40.12 | 294 | 5.13 | 2.602 | 45.25 |
| Palermo | 10.656 | 4.681 | 43.93 | 2.458 | 23.06 | 7.139 | 66.99 |
| Perugia | 11.519 | 7.009 | 60.20 | 918 | 8.14 | 7.927 | 68.34 |
| Porto- Maurizio | 1.709 | 896 | 52.42 | 175 | 10.23 | 1.071 | 62.65 |
| Potenza | 5.008 | 1.598 | 31.90 | 469 | 9.36 | 2.067 | 41.26 |
| Ravenna | 1.788 | 842 | 47.08 | 180 | 10.04 | 1.022 | 57.12 |
| Reggio (Emilia) | 1.447 | 525 | 36.25 | 201 | 13.83 | 726 | 50.08 |
| Rovigo | 1.376 | 666 | 48.40 | 132 | 9.59 | 798 | 57.99 |
| Treviso | 2.307 | 818 | 35.40 | 145 | 6.24 | 963 | 41.64 |
| Udine | 2.217 | 1.085 | 49.72 | 235 | 10.64 | 1.320 | 60.36 |
| Verona | 4.153 | 1.181 | 28.18 | 397 | 9.70 | 1.578 | 37.98 |
| Vicenza | 2.714 | 1.293 | 47.92 | 160 | 5.95 | 1.453 | 53.87 |

(Fonte: E. Caravaggio, cit., p. 125)

E che spese!

«E per ottenere questi funestissimi risultati si consumano da 13 a 14 milioni di lire; due provenienti dalle rendite degli ospizi; quattro, all'incirca, a carico dei Comuni e sette a carico delle Province». Annota, tuttavia, la deputazione provinciale di Torino, nella relazione al Consiglio sul conto consuntivo per l'anno 1875: «Se si consideri quanto spreco si faccia del denaro dei poveri, sia per causa

d'inconsulte ed interessate operazioni, sia per causa di quella mancata coesione, di affiatamento, di quell'indirizzo concordato e normale che *dovrebbe reggere, con una mano direttrice sola*, il supremo governo della assistenza pubblica in ogni città, se si considera quanti abusi vi sieno, e quante Opere pie ridotte ad essere prive di scopo (e ne abbiamo degli esempi manifesti in Torino istessa), s'intenderà finalmente come da un ordinamento dell'amministrazione della beneficenza sia possibile trarre l'assistenza intera per gli esposti» (11).

«Numerosissimi e riccamente dotati [sono, anche] gli istituti per orfani d'ambo i sessi [...]. Un patrimonio di 178 milioni (200 colla provincia di Roma) e una rendita di lire 10.507.343 [...]. Somme veramente cospicue, di cui non ci fornisce l'esempio alcuna nazione del mondo [...]. [Ma] anche gli orfanotrofii, i conservatori, gli educandati e i ritiri, già nel 1861, consumavano *il 44 per cento delle rendite in spese di amministrazione*» (12).

«A Milano, per un orfano si spendono lire 827 all'anno a titolo di amministrazione e di personale, e lire 381 a titolo di mantenimento: in totale lire 1208! A Cremona lire 412 e lire 586, rispettivamente; a Mantova, lire 836 in complesso; ed a Faenza, incredibile a dirsi, si raggiunge la media di lire 1558 per ogni fanciullo, delle quali 903 a titolo di amministrazione e 505 per il mantenimento» (13).

Localizzare il servizio

«Naturalmente bisogna localizzare il servizio [di assistenza ai fanciulli abbandonati]; quaeque civitas suos pauperis alito. E nulla infatti vi ha *di più pernicioso, di più illogico che l'accentramento del servizio* nelle province e l'obbligo di sostenere la spesa [...]. *Il decentramento del servizio* degli esposti è richiesto, inoltre, da ragioni di ordine molto più elevato che non siano quelle appoggiate allo interesse dei contribuenti [...]. Se la soppressione delle ruote non diminuisce la mortalità dei fanciulli, o almeno non nella proporzione che si aveva speranza di ottenere, bisogna rintracciarne altrove la causa. *E questa è l'istituzione in se stessa; è l'accentramento del servizio; è, in una parola, l'ospizio*» (14).

No all'istituzionalizzazione...

«Nulla v'ha di più pernicioso che l'agglomerato di tanti fanciulli in uno ospizio, non dirò privi di cure, ma affidati a due, a quattro, persino a sei per ogni nutrice, in attesa che nutrici esterne vengano a salvare la loro vita. Nulla di più assurdo che il veder portare all'ospizio i fanciulli da notevolissime distanze [oggi diremmo: «deportazione assistenziale», ndr], per rimandarli dopo qualche giorno allo stesso paese d'onde provenivano, o ad altro non meno lontano» (15).

... ci pensino i Comuni

Ogni Comune, invece, dovrebbe «provvedere direttamente, o col mezzo delle rappresentanze della beneficenza pubblica, al collocamento dei fanciulli che vengono abbandonati o consegnati all'ufficio di stato civile come illegittimi. Ed allora sarà facile ottenere, nel luogo medesimo ove sono nati, il loro collocamento; sarà facile persuadere le madri a prendersene cura, pagando ad esse quella medesima mercede che si concede alle nutrici mercenarie [*sussidio alle madri*, non rette a istituti o balie, ndr]. Oh! Allora quante esistenze si guadagneranno alla società [...]».

«Qualche ospizio resterà certamente. Le grandi città [...] dovranno conservarlo, ma *limitatamente ai bisogni del territorio comunale*. E sopra tutto che non si consenta il ricovero dei figli legittimi! [...]. Perché la carità pubblica si deve sostituire ai genitori? [...]. In caso di bisogno [si devono] apprestare sussidi materiali alle madri povere, impotenti ad allevare. Ma, assegnata una mercede mensile, provvedano i genitori al collocamento della loro prole [...]. *Solamente quando l'ospizio sarà chiuso o limitata la sua azione a ristrettissimi confini, ci verrà fatto di alleggerire il grave fardello della mortalità*. L'Inghilterra, la Svizzera, quasi tutti i paesi della Germania non possiedono ospizi ed ivi il numero dei morti tra i fanciulli assistiti è minore che in Italia, in Francia e in Spagna dove la forma conventuale della carità ha issato la sua bandiera» (16).

La reclusione, il difetto del sistema

Se la condizione economica degli «stabilimenti di ricovero educativo in Italia [è] indegna di un popolo e di una era che si vogliono

chiamare civili, ne è forse diversa la condizione morale? Il ricovero, la reclusione, la carità conventuale... ecco, in una parola, tutto il difetto del sistema» (17).

I danni dell'istituto

Oltre che gli esposti e gli orfani, anche «i figli di genitori viventi, ma privi di mezzi per mantenerli ed educarli, coloro insomma che hanno sempre vissuto in famiglia e conservano parenti i quali potrebbero prenderne cura, mercè un tenue sussidio, si allontanano dalla famiglia, si privano delle domestiche gioie, si rinchiodano in un convento. Il fratello e la sorella, forse ricoverati in uno stesso istituto, non dovranno mai rivedersi, confidarsi le loro speranze o le loro pene, assistersi in caso di malattia o di bisogno. Il fanciullo, nell'orfanotrofio, non mirerà più il sorriso di una donna che gli rammenti la dolce madre [...]; né la fanciulla apprenderà dalle severe sembianze del padre, dalle meste accoglienze di un parente o di un amico d'infanzia, ad avere quella fiducia in se stessa, quella riserbata confidenza in altrui, che possono trarla a salvamento nel periglioso cammino della vita» (18).

Fabbrica di disadattati

«Inoltre, l'istituto continua ad insegnare ai fanciulli le arti e i mestieri cittadineschi per farne degli operai, mentre il paese abbisogna di braccia e di intelligenze per l'agricoltura; alle fanciulle i lavori muliebri... e null'altro [...]. Persino nei più piccoli paesi l'orfanotrofio non sa insegnare di meglio ai suoi ricoverati; i quali, poi, in balia di sé, il più delle volte non possono mettere a profitto l'opera loro, e devono languire nell'ozio, avviarsi al vagabondaggio» (19).

Il diritto alla famiglia

«Nati alla famiglia, gli orfani e i figli di genitori di povera condizione che vengono assistiti dalla carità pubblica, *devono essere lasciati alla famiglia*; e, se non ne hanno una propria, o particolari circostanze ne consigliano lo allontanamento, *si doni a loro una famiglia di adozione, come avviene per gli esposti* » (20).

Una convenienza anche economica

D'altra parte, «*l'interesse economico e sociale domandano l'abolizione degli orfanotrofi, come istituti di ricovero. Poiché, colla somma occorrente oggi a mantenere una sola persona, se ne potranno beneficiare cinque domani. Ne sia l'esempio l'orfanotrofio del Bigallo di Firenze, il quale provvede alla esistenza di 594 giovanetti presso famiglie di operai e di agricoltori, con una spesa complessiva di lire 60.486 e individuale di lire 101*» (21).

Al passo con i tempi

«In Francia, sino dall'anno 1843, il ministro Rémusat vietò il ricovero degli orfani negli ospizi; in Olanda abbiamo i più splendidi modelli di colonia agricola che sia dato attuare; negli Stati Uniti d'America è solo pensiero di governanti e dei filantropi di conservare ai fanciulli, che hanno bisogno di assistenza o di correzione, un focolare domestico, *l'home*, parola che racchiude in sé tutto un principio. *Da noi sempre e poi sempre la medioevale carità del convento!* E migliaia di migliaia di fanciulli di ambo i sessi dovranno ricevere oggi, domani, sempre... la loro istruzione e la loro educazione in una specie di chiostro» (22).

La volontà dei fondatori: un freno

Educato nel chiostro. Oggi, domani. Sempre, annota Caravaggio. «Sempre, poiché qui c'è di mezzo un principio ancora più sacro dell'interesse di tante vite; un principio a cui l'interesse di tutta la società deve cedere il posto: la volontà dei fondatori. La maggior parte di questi orfanotrofi, collegi, ritiri [...] vennero istituiti nel medio evo, quando le turbolenti venture di una società in via di completa trasformazione erano di pericolo ai giovani [...]. Ma oggi le condizioni sono mutate; la sicurezza sociale consente la vita di famiglia; l'igiene e la morale la consigliano [...]. Dovremo, dunque, rispettare eternamente la volontà dei fondatori, o non è suonata l'ora di una radicale riforma?» (23).

È con la riforma che si rispettano i fondatori

«Ma neppure una vera riforma, secondo la parola della legge, vi sarebbe a mio avviso, nel mutare i metodi d'istruzione e di educazio-

ne in uso presso codesti istituti. Che vollero precisamente i benefattori? Assistere, giovare agli orfani ed ai giovanetti poveri in genere, educarli, avviarli alle arti ed ai mestieri. E sia rispettato lo scopo. Ma ai mezzi per raggiungerlo provveda la società secondo i propri bisogni che mutano col mutare dei secoli e delle condizioni civili ed economiche di una nazione. Che si direbbe del fondatore di un ospedale il quale avesse prescritto il modo di curare e di assistere i malati? In alcuni statuti antichissimi, anzi, si trova anche codesto; pure niuno osa sostenere che nella cura e assistenza dei malati si debba seguire la volontà dei fondatori, o che non vi sia riforma nell'adottare un sistema diverso. Ebbene, l'istruzione e l'educazione dei giovanetti non costituiscono la cura della intelligenza e del cuore? Non dovrà la scienza proseguire impavida il suo cammino sulla via del progresso e della civiltà, punto curandosi degli ostacoli che il fanatismo e l'ignoranza possono sollevare?» (24).

«Il rispetto assoluto, esagerato, alla volontà dei fondatori [delle Opere pie] è nemico di ogni progresso» (25).

Riconvertire le strutture

«Riordinata l'amministrazione, *soppresso il ricovero*, io non credo che andrebbe molto lungi dalla volontà del fondatore l'istituto che avvisasse di impartire qualche istruzione speciale, a cui non provveda il Comune [...]. Perché, ad esempio, nelle grandi città, il fabbricato dell'orfanotrofio, abbandonato come ricovero, non potrebbe servire di scuola-officina, per qualche ora del giorno, a vantaggio dei giovani beneficiati, non solo, ma ancora di tutti gli altri che ne volessero trarre profitto? Perché l'orfanotrofio dei Comuni rurali non colloca i fanciulli presso i coloni dei proprii poderi, e di accordo colla rappresentanza comunale non aggiunge alla scarsa istruzione obbligatoria, una cattedra di economia rurale e di agraria, in forma elementare?» (26).

L'ora della riforma

«Certo io non oso proporre la soppressione violenta di tutti gli orfanotrofi, o meglio il divieto di ricovero, quantunque misura più utile, più necessaria non potrebbe adottarsi per un migliore indirizzo della beneficenza; ma ho posto la questione affinché sia diligentemente studiata e pubblicamente discussa. Al legislatore - conclude il

Caravaggio - basti regolare il processo onde attuare convenienti riforme, per modo che queste possano non soltanto invocarsi, ma anche essere imposte» (27).

* * *

Paladini dei poveri o del potere?

C'è un parallelismo evidente tra i temi del dibattito attuale e quelli che nel secolo scorso frenano la riforma, limitandone il campo di azione alle sole Opere pie. Ieri come oggi, i conservatori si fanno paladini della tutela della volontà dei fondatori, con l'obiettivo di lasciare il sistema inalterato e soprattutto di non perdere il potere assistenziale. C'è un ritardo legislativo enorme da colmare, e il Parlamento - invece di recuperare il tempo perduto - è ancora oggi distratto dalle polemiche sulla anacronistica contrapposizione tra pubblico e privato e su un malinteso concetto di libertà in campo assistenziale. Dove questa «libertà» si traduce poi in concreto nella permanenza di migliaia di strutture emarginanti e nel sottrarre nei fatti alla comunità quello che è pubblico per legge; nel non dare a Cesare - per dirla parafrasando il Vangelo - quello che è già di Cesare.

Posizioni di retroguardia che non giovano alla fascia più debole della popolazione e che compromettono i risultati della auspicata riforma. La storia insegna. Nel dibattito apertosi intorno ai lavori della commissione reale ed alla discussione della legge Crispi, affiorano proposte fortemente innovative, che oggi sorprendono per la loro validità; intuizioni di ministri e funzionari che debbono poi essere accantonate per poter mediare tra le posizioni di chi vuole le riforme e chi si oppone anche al più piccolo cambiamento.

Dal confronto tra due secoli, si è detto, affiorano argomenti analoghi e sempre attuali. Ed emergono, anche, temi che molti ritengono patrimonio delle più recenti elaborazioni di tecnici ed operatori: dalla necessità - sostenuta dal ministro Nicotera nel secolo scorso - di unificare la gestione di tutti i servizi in un solo organo di governo a livello comunale (28), alla grande sfida della de-istituzionalizzazione dei minori, proposta - sia pure solo sulla carta - a livello di ministero dell'interno.

Poca libertà o troppa autonomia?

Un primo interessante elemento di confronto tra i due secoli è il nodo della «ingerenza governativa» nella gestione delle Opere pie (29). Troppa autonomia, o poca libertà? Il problema resta insoluto, le posizioni distanti e inconciliabili. Osserva il ministro Rattazzi, al momento della approvazione della «gran legge»: «Il sistema della libera interpretazione della volontà dei fondatori, congiunto a quello della intromissione dell'autorità centrale hanno contribuito, dovunque sono stati troppo largamente praticati, ad assottigliare il patrimonio delle classi indigenti, che al contrario non ha rifinito di aumentare e di fiorire in ragione dei crescenti bisogni sociali, dovunque, per una savia e liberale astensione, la libertà politica ha maggiormente rispettato il carattere delle Opere pie».

Replica il Consiglio generale degli ospizi (abolito nel 1862): «Il governo e le autorità delegate alla direzione e sorveglianza negli istituti di pietà non in altra guisa possono su di essi spiegare la loro influenza se non in quanto si attiene a *tutelarne gli interessi e ad indagare se le opere di beneficenza siano a seconda della volontà dei testatori*. Che ove l'alta tutela dello Stato e la sorveglianza delle autorità governative trascendessero gli anzidetti confini, sino al punto di volersi per esse o assumere la diretta amministrazione dei pii luoghi e distrarne le rendite ad altri usi sia pure destinandole in opere di carità, *si cadrebbe in un arbitrio inqualificabile*, si defrauderebbero la volontà e la fiducia dei fondatori, ed a tal modo le vere relazioni che nei governi civili debbono passare fra lo Stato e gli istituti di beneficenza andrebbero scambiate» (30).

A fare da mediatore fra le tendenze della sinistra e quelle di chi non vuole la riforma, è il Minghetti; il quale oppone un principio che, dietro una ineccepibile ma teorica razionalità, si presenta però come comodo paravento della conservazione: «Il principio di libertà è quello che si intitola della rivoluzione. La rivoluzione vuole distruggere tutto il passato e portare con il suo spianatoio una fittizia uniformità. Il principio liberale vuole tutto riformare, ma rispettando le varietà naturali e spontanee e soprattutto la volontà degli individui e delle associazioni... Il principio di osservare le intenzioni dei fondatori è l'unico modo con il quale la beneficenza possa trovare nuovi aiuti nel concorso dei privati e ricrearsi nuovamente di mano

in mano che le antiche elargizioni sono esaurite. Per restringere il mio pensiero in brevi parole, noi pure desideriamo le riforme, ma se c'è chi vuole farle con la violenza, noi vogliamo farle con la libertà» (31).

Ma questo concetto di libertà, di autonomia che ispira la «gran legge» del 1862 si traduce poi nei fatti in un aperto fallimento. Lo dichiara lo stesso ministro dell'interno, Cantelli, in una circolare: «Così le Opere pie, malgrado l'organizzazione ricevuta, si trovano oggi generalmente in uno stato di disagio morale e materiale che nuoce alla loro prosperità e preoccupa nel più alto grado la pubblica opinione. La quale, non scorrendo, forse, benefizi sociali pari alle rendite cospicue di cui esse dispongono, dubita che queste rendite vengano per una gran parte distratte da ingenti spese di amministrazione e di personale e che qualche abuso sia pure entrato nella distribuzione della beneficenza» (32).

Osserva Crispi nella relazione che accompagna il suo progetto di legge: «Questo della autonomia non è veramente un principio che si adatti alle amministrazioni delle Opere pie come fossero enti politici o amministrativi investiti dalla gestione d'interessi e beni propri. Esse non avevano titolo a domandarla, né lo Stato, doveva, né, dirò di più, poteva accordarla. Imperocché l'autonomia delle Opere pie non poteva avere altro significato che quello di abbandonarle al talento e nella balia degli amministratori» (33).

Unificare la gestione dei servizi

Un altro, importante tema di dibattito che emerge dalle proposte di legge che precedono l'approvazione delle norme del 1890 ed il quale conserva oggi tutta la sua attualità, è l'esigenza - rilevata dal ministro Nicotera nel progetto presentato alla Camera il 1° dicembre 1877 - di unificare gli organi di gestione della beneficenza. Un embrione, potremmo dire, dell'unità locale dei servizi.

Quali sono i difetti principali dell'ordinamento della pubblica beneficenza?, si chiede Nicotera. «Riluttanza grandissima nelle Opere pie ad osservare la legge; impossibilità del governo di farla rigorosamente osservare, sia per il numero straordinario degli enti, sia per la loro diversa natura ed importanza; spese ingenti di amministrazione e di personale che ne assorbono le rendite; falso indirizzo ed abusi nella erogazione di queste ultime» (34). Perciò, il

ministro dell'interno propone «l'unificazione amministrativa, il concentramento di tutte le Opere pie esistenti in un Comune, sotto un solo generale consiglio. Qualsiasi altro provvedimento sarebbe inefficace» (35).

Obiezione: quali sono le difficoltà che un solo consiglio può incontrare nella amministrazione delle numerose ed importanti istituzioni di beneficenza che esistono in alcune città?

Risposta: «Se un solo consiglio attende degnamente a tutti i rami dell'amministrazione comunale, che pur sono vari e tra loro assai disparati, come l'istruzione pubblica, l'igiene, i lavori pubblici e via via, non si sa comprendere come non possa bastare un solo consiglio a dirigere tutti i servizi della pubblica beneficenza, il bilancio della quale, per quanto cospicuo, non rappresenta che la quarta o la quinta parte del bilancio di un Comune» (36).

Dalla osservazione alle proposte: « In ogni Comune del Regno, pertanto, vi sarà un consiglio unico di beneficenza composto [...] in proporzione del numero di abitanti [...]. Avremo per tal modo un consiglio comunale per gli interessi della generalità degli abitanti [...] ed avremo il consiglio comunale di beneficenza per gli interessi delle classi povere» (37). E, «per impedire la forza di inerzia che paralizza tante ed importanti amministrazioni», è previsto «per obbligo di legge, il riunirsi del consiglio di beneficenza in via ordinaria due volte al mese; in via straordinaria ogni qualvolta occorra» (38).

Il Nicotera si spinge sino a ventilare «l'elezione diretta» dei «consiglieri della beneficenza», attraverso l'introduzione del «suffragio universale». Proposta che, però, viene esclusa «per non turbare il paese con nuovi corpi elettorali» (39).

La riforma mancata

Dibattiti, proposte, forti spinte riformiste, la commissione reale d'inchiesta. Poi, finalmente, la legge Crispi che riconferma la natura pubblica delle Opere pie, ne cambia la denominazione in Istituzioni pubbliche di beneficenza e cerca di riordinarne la gestione, potenziando anche gli strumenti di tutela e di controllo. Ma non è la vera riforma, auspicata da più parti. Sì, rappresenta il tentativo più organico di intervento dello Stato in un campo in cui «la necessità era immensa, il denaro abbondante, ma l'efficacia dell'intervento quasi nulla, perché tutto era lasciato al capriccio del privato» (40).

Ma restano senza risposta le richieste di riforma dell'intero settore assistenziale (o della beneficenza, come si diceva allora). Restano delusi quanti premano per un provvedimento che significhi il superamento del passato attraverso la beneficenza laica, la gestione di fatto delle Opere pie sottratta agli ordini religiosi, il ricorso al voto popolare per eleggere i Consigli unici di beneficenza... Soprattutto, si rafforza la prassi della istituzionalizzazione e la legge Crispi - che non porta certo quella rivoluzione annunciata - si presenta tutt'oggi praticamente immutata. La riforma dell'assistenza resta una «araba fenice».

(1) Cfr. *Atti parlamentari*, sessione del 1876-77, pdl Nicotera, cit.

(2) Cfr. E. CARAVAGGIO, *L'ordinamento della beneficenza pubblica...*, cit., p. 148.

(3) «Sotto il nome di esposti comprendevansi generalmente i fanciulli *deposti o gettati* nelle ruote degli ospizi, presunti illegittimi; tutti gli illegittimi, quand'anche di essi fosse conosciuta la madre; ed infine, i fanciulli abbandonati da ignoti genitori» (Cfr.: E. CARAVAGGIO, cit., p. 121).

(4) Anche prima di questa legge, in tutte le Province d'Italia era obbligatoria la spesa per il mantenimento dei fanciulli abbandonati. Nella Lombardia e Venezia erano obbligatorie per i Comuni le spese per il mantenimento negli ospizi dei fanciulli legittimi derelitti; in Toscana i baliatici o sussidi di latte a favore delle «madri povere impotenti ad allevare la loro prole». Con la legge del 1865, «la differenza di trattamento tra Provincia e Provincia diviene ancora maggiore che non fosse all'epoca della dominazione straniera [...]. Tuttavia, quella disposizione transitoria fu seme non infecondo di utili risultamenti. Le Province, atterrite dalla spesa che di anno in anno andava aumentando, incominciarono ad occuparsi delle gravi quistioni che al servizio degli esposti si riferivano» (Cfr.: E. CARAVAGGIO, cit., p. 121).

(5) La «ruota degli esposti» o curlo consisteva in un congegno girante su di un perno, posto all'esterno delle mura dei brefotrofi, usato - secondo alcuni, a partire da Papa Innocenzo III (1198-1215), secondo altri da Papa Sisto V (1585-1590) - allo scopo di porvi bambini da *affidare* all'istituto stesso senza rivelare la loro provenienza. Prevista per «tutelare l'integrità delle famiglie e per salvare la reputazione delle fanciulle», finì per favorire oltre l'accettazione degli illegittimi anche quella dei bambini legittimi e degli adulterini, dando luogo ad abusi. In Italia era ancora in vigore nel 1866, anno in cui ne erano aperte 1179; col 1867 subentrano gli *uffici* di accettazione dei neonati, le ruote diminuirono nel 1879 a 675, per scendere ancora a 306 nel 1896 (Cfr. D. ALBINI, *La questione degli esposti e il brefotrofio di Roma*, Roma, 1896).

- (6) Cfr. B. CARAVAGGIO, cit., p. 121.
- (7) Ibidem, p. 122.
- (8) Ibidem, p. 122.
- (9) Ibidem, p. 122.
- (10) Ibidem, p. 123.
- (11) Ibidem, p. 127.
- (12) Ibidem, p. 134-135.
- (13) Ibidem, p. 143.
- (14) Ibidem, p. 128.
- (15) Ibidem, p. 129.
- (16) Ibidem, p. 129.
- (17) Ibidem, p. 145.
- (18) Ibidem, p. 175. Si noti, pur nella formulazione di obiettivi che oggi sono anacronistici, l'indicazione della esigenza fondamentale del bambino di poter fare riferimento alla figura materna e paterna per svilupparsi armonicamente.
- (19) Ibidem, p. 146.
- (20) Ibidem, p. 147.
- (21) Ibidem, p. 147.
- (22) Ibidem, p. 147. «Gli orfanotrofi, rileva l'autore, sono foggianti ad immagine dei conventi. Anche la maggioranza dei conservatori, degli educandati, dei collegi, dei ritiri sono veri e proprii conventi» (Ibidem, p. 148). Il Caravaggio annota, inoltre, che «il dottor Serafino Biffi da Milano, in una recente memoria non esita a biasimare il sistema del ricovero, della casa di correzione per i giovani discoli» (Ibidem, p. 146).
- (23) Ibidem, p. 146.
- (24) Ibidem, p. 146-147.
- (25) Ibidem, p. 148.
- (26) Ibidem, p. 148.
- (27) Ibidem, p. 148.
- (28) Cfr. *Atti parlamentari*, sessione del 1876-77, cit. p. 7.
- (29) Cfr. A. CHERUBINI, *Per una storia dell'assistenza pubblica in Italia*, in «Previdenza sociale», Roma, 1973, n. 3, p. 750. Cfr., inoltre: G. LICHERI, cit., pp. 56 e segg.
- (30) Cfr. A. CHERUBINI, cit., p. 751.
- (31) Ibidem, p. 755.
- (32) Ibidem, p. 769
- (33) Cfr. *Atti parlamentari*, legislatura XVI, 3^a sessione, 1889, progetto di legge, n. 65, «Sulle istituzioni pubbliche di beneficenza».
- (34) Cfr. progetto di legge Nicotera, cit., p. 4.
- (35) Ibidem, p. 4.
- (36) Ibidem, p. 5.
- (37) Ibidem, p. 4-7.
- (38) Ibidem, p. 7.
- (39) Ibidem, p. 6.
- (40) Cfr. G. LICHERI, cit., p. 56.

Uno strumento di potere

L'attuale organizzazione del sistema assistenziale - del quale le IPAB rappresentano uno dei cardini principali - finisce con l'essere, al di là della buona fede di molti che operano nelle istituzioni, un notevole strumento di sotto-governo. In particolare:

- *uno strumento di potere economico*, come risulta dai patrimoni, spesso imponenti, delle IPAB;

- *uno strumento per raccogliere voti*, come risulta dall'esame dei seggi elettorali interni agli istituti;

- *un freno alle riforme* della casa, della scuola, della sanità, della organizzazione del lavoro, delle pensioni, ecc.

Ma, soprattutto, è un forte *strumento di segregazione*. I ricoverati negli istituti di cosiddetta assistenza sono, a tutto il 1974, ultimi dati ISTAT disponibili, oltre 300 mila.

I patrimoni

Non esistono censimenti sui beni delle IPAB: l'ultima indagine resta quella della «commissione reale» nel secolo scorso, della quale si è ampiamente parlato. Ma, con larga approssimazione, si può ritenere che i patrimoni delle ex Opere pie - terreni, fabbricati, cascine, alloggi, cinema, ristoranti, titoli di Stato, opere d'arte - ammontino oggi ad almeno ventimila miliardi di lire (1).

TAB. n. 1

Le IPAB nel Lazio distinte per tipo funzionale (Anno 1977)

| Provincia Tipo di IPAB | Roma | Frosinone | Latina | Rieti | Viterbo | Totale |
|---|------|-----------|--------|-------|---------|--------|
| IPAB che gestiscono istituti di ricovero | | | | | | |
| Istituto ricovero minori | 28 | 6 | 3 | - | 9 | 46 |
| Istituti per minorati (ciechi, sordomuti, ecc.) | 3 | | | | | 3 |
| Istituti per adulti inabili e anziani | 10 | 5 | 2 | 7 | 9 | 33 |
| Istituti per altre categorie di ricoverati | 6 | 10 | - | 1 | 5 | 22 |
| Asili infantili | 12 | 23 | 8 | 4 | 17 | 64 |
| IPAB che operano nel settore della formazione professionale | 7 | - | 1 | - | - | 8 |
| Elimosiniere, vitalizie, varie | 100 | 13 | 2 | 48 | 31 | 194 |
| <i>Totale</i> | 166 | 57 | 16 | 60 | 71 | 370 |

(Fonte: «La situazione delle IPAB nella Regione Lazio», cit., p. 20).

Un quadro, sia pur parziale, degli attuali patrimoni IPAB può essere tracciato attraverso le ricerche più recenti effettuate, a livello locale, da alcune Regioni o da organismi pubblici. Il Lazio, il Piemonte, l'Emilia Romagna hanno censito le proprietà immobiliari delle IPAB (2). In Lombardia, sono note le consistenze patrimoniali degli istituti per minori ed anziani (3). Nel Lazio, una Commissione di studio sulle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza ha tentato una stima delle dimensioni economico-finanziarie delle IPAB presenti nella regione. Le Opere pie con patrimoni di maggiore dimensione si trovano a Roma (sono 22); per ciascuna provincia del Lazio, salvo Latina, esiste una Opera pia di consistenti dimensioni. Le restanti IPAB sono, in genere, di ridotte dimensioni economico-finanziarie (vedi tab. 1 e 2).

Eloquente è anche la classificazione del patrimonio immobiliare urbano delle IPAB del Comune di Roma. I dati (vedi tab. 3) non hanno bisogno di commenti. Semmai, vi è da notare - oltre alla enorme presenza di proprietà extra-assistenziali: tre cinema; quattro alberghi; cinque chiese; duecentodiciotto tra negozi, magazzini e

garages; cinquecentonovanta appartamenti uso abitazione e ufficio; trentotto palazzi per abitazione - che le diciannove maggiori IPAB romane controllano, da sole, circa i due terzi della proprietà immobiliare da reddito delle Opere pie del Comune di Roma.

TAB. n. 2

*Le IPAB distinte per classificazione economico-finanziaria
(Anno 1977)*

| Classificazione economico finanziaria | Oltre un miliardo di spesa annua ovvero patrimonio 10 miliardi | Da 101 milioni a 999 milioni di spesa annua ovvero patrimonio superiore a 1 miliardo | Da 11 a 100 milioni di spesa annua ovvero patrimonio superiore a 100 milioni | Spesa inferiore a 10 milioni annui | IPAB non classificate | Totale |
|---|--|--|--|------------------------------------|-----------------------|--------|
| Circoscrizione territoriale | | | | | | |
| Comune Roma | 2 | 20 * | 39 | 6 | 46 | 113 |
| Provincia Roma (escluso Comune di Roma) | - | - | 13 | 2 | 38 | 53 |
| Provincia di Frosinone | - | - | 11 | - | 45 | 57 |
| Provincia di Latina | - | - | 4 | - | 12 | 16 |
| Provincia di Rieti | - | 1 | 3 | 6 | 50 | 61 |
| Provincia di Viterbo | - | 1 | 26 | 5 | 39 | 71 |
| <i>Totale</i> | 2 | 23 | 96 | 19 | 230 | 370 |

* Di cui 3 a base associativa.

(Fonte: «La situazione delle IPAB nella Regione Lazio», cit., p. 20)

Tab. n. 3

*Patrimonio immobiliare urbano delle IPAB del Comune di Roma
(escluse quelle di tipo strutturale associativo) (anno 1977)*

| | Immobili sedi di attività assistenziale (Strutture immobiliari destinate a servizi) | Palazzi e palazzine per uso di abitazione (senza indicazione degli appartamenti e negozi in cui sono suddivisi) | Appartamenti per uso di abitazione e ufficio | Negozi magazzini e garages | Edifici | Terreni urbani |
|---|---|---|--|----------------------------|--|----------------|
| Dati relativi a 57 IPAB (su 113) | 36 | 38 | 590 | 218 | 5 chiese 3 cinema 3 alberghi 1 albergo diurno 2 edifici scolastici | 12 |
| Dati relativi alle 19 maggiori IPAB del Comune di Roma | 18 | 25 | 341 | 154 | 5 chiese 3 cinema 3 alberghi 1 albergo diurno 2 edifici scolastici | 6 |
| Percentuale delle 19 maggiori rispetto alle 57 IPAB classificate per tipo economico finanziario | 50% | 65% | 57% | 70% | 78% | 50% |

Nota:

La maggior parte dei beni immobiliari da reddito e degli edifici vari si trova all'interno della cinta delle mura aureliane.

(Fonte: «La situazione delle IPAB nella Regione Lazio», cit., p. 21)

A Torino, le proprietà immobiliari dell'Istituto di riposo per la vecchiaia di corso Unione Sovietica - più noto alla opinione pubblica come «Poveri vecchi» (4) - ammontano a oltre 100 miliardi e sono rappresentate:

- dall'istituto per anziani in corso Unione Sovietica;
- dal fabbricato del pensionato «Buon riposo» in via San Marino;
- dalla «casa protetta» in costruzione in via San Marino;
- dal terreno circostante l'istituto, che comprende campi di calcio per allenamento, affittati alla Juventus;
- da 2.300 vani (!) di case di civile abitazione e di lusso in varie zone di Torino e provincia (5). Il complesso più grande di questi alloggi è ubicato in Moncalieri - Borgo San Pietro, popoloso Comune della prima cintura torinese, e costruito con una speculazione intensiva sull'area fabbricabile, senza lasciare alcun spazio per i servizi.

A volte i patrimoni immobiliari extra-assistenziali delle IPAB sono ubicati in Comuni o addirittura Regioni diverse da quelli sede legale dell'ente o dove l'istituzione presta la sua opera. L'istituto di ricovero per anziani di Genova-Brignole, ad esempio, ha pubblicato su alcuni giornali nazionali (6) un «avviso di vendita» delle seguenti quote di comproprietà:

- «quota di comproprietà pari a 79,1666/3085,3648 nel Condominio Bentivoglio, con sede in Roma, via Brofferio n. 7, i cui beni - per i quali è in corso procedura di divisione giudiziaria - sono stimati nella loro totalità in lire 32.303.769.456 e consistono in:

1) n. 55 poderi in *provincia di Rovigo*, nei Comuni di Ceneselli, Castelnuovo Bariano, Castelmassa, Giacciano con Baruchella, Trecenta, Stienta e Fiesso Umbertiano [...];

2) appartamento in *Roma*, via Brofferio 7 e palazzo padronale in *Castelmassa*, piazza libertà 49 e relativi arredamenti, nonché *sei fabbricati in parte inagibili (!)* e in parte affittati, ubicati nei *Comuni di Giacciano con Baruchella, Ceneselli e Fiesso Umbertiano*;

3) alcuni esigui relitti stradali, in parte contestati, nei Comuni di *Lugo e Alfonsine* (provincia di *Ravenna*)» (7).

Enti di assistenza o società immobiliari?

Pur senza tentare generalizzazioni - che, in assenza di una rigorosa e completa indagine nazionale, non possono essere suffragate dal

conforto dei dati - si ha ragione di ritenere che le proprietà di molte IPAB, specie quelle immobiliari, siano solo in minima parte utilizzate direttamente per attività assistenziali. Anzi, a volte, patrimoni anche ingenti, restano immobilizzati per anni, in violazione delle finalità contemplate dalle tavole di fondazione e dagli statuti, oltre che a danno degli assistiti.

In Emilia Romagna, ad esempio, secondo una rilevazione statistica dell'assessorato regionale ai servizi sociali, con riferimento al 31 dicembre 1978, patrimoni IPAB per quasi due miliardi restano inutilizzati da parecchio tempo, anziché essere riconvertiti per garantire nuovi servizi e tornare a disposizione della comunità (8).

Le proprietà immobiliari di alcuni enti di assistenza sono state legate strettamente, nel recente passato, alla speculazione edilizia. «Molto spesso, la costruzione di un istituto di assistenza è uno strumento per una operazione speculativa sulle aree per renderle fabbricabili. In un lato dell'area, nel luogo più opportuno, spesso il meno idoneo, viene edificato l'istituto, magari utilizzando i contributi dello Stato, delle Regioni o di altri enti. Quindi si attiene la costruzione di strade di accesso, l'allacciamento degli impianti di acqua potabile, della luce, del gas, del telefono e, se è possibile, anche il prolungamento di una linea della rete auto-filo-tranviaria. A questo punto, tutta l'area subisce un notevole aumento di valore e il gioco è fatto» (9).

Gli alloggi: mai agli assistiti

Un aspetto preoccupante è anche il fatto che gli immensi patrimoni immobiliari non vengano quasi mai messi direttamente a disposizione degli assistiti, che pure potrebbero trarne notevole vantaggio: è noto, ad esempio, come la carenza di alloggi ad equo canone sia una delle cause principali della istituzionalizzazione, specie degli anziani.

E, mentre - salvo rare eccezioni - non si ha notizia di alloggi assegnati ad assistiti, le proprietà immobiliari hanno consentito in alcuni casi operazioni clientelari, anche consistenti (10).

A Torino, tra il 1975 e il 1980, l'assessorato regionale all'assistenza ha istituito una commissione di indagine sull'istituto di riposo per la vecchiaia di corso Unione Sovietica, per censirne i patrimoni e provvedere alla sua ristrutturazione. La relazione conclusiva (11)

sottolinea, con più esempi, l'utilizzo extra-assistenziale di questi locali e il rapporto individualistico-clientelare tra rappresentanti dell'istituto e «beneficiari» (12).

Tra questi ultimi non vi sono solo famiglie che affittano appartamenti (13), ma aziende, banche, società. Spesso si tratta di alloggi, negozi, uffici, autorimesse a box, un ristorante di lusso, ceduti a fitti irrisori. I contratti risultano quasi sempre solo da scritture private tra i «conduttori» e l'istituto e sono stati stipulati senza investire ufficialmente il consiglio di amministrazione.

Anzi, la violazione ravvisata dalla commissione di inchiesta è doppia: nessuna informazione ai consiglieri, nessuna delibera sottoposta all'esame degli organi di controllo. I commissari, nella loro relazione finale, osservano che «con l'assoluta mancanza di qualsiasi regolamentazione interna che disciplinasse il servizio degli affitti in modo astratto e generale, nonché col totale esautoramento del consiglio di amministrazione, possano instaurarsi procedure eccessivamente semplificate e poco rispettose del più generale interesse pubblico alla regolarità degli atti amministrativi» (14).

In alcuni casi, la trattativa privata e il successivo contratto rasentano l'assurdo. Nel luglio '75, ad esempio, l'istituto scopre che un importante ristorante torinese - ospitato in locali di proprietà dei «Poveri vecchi», 842 metri quadri nel centro di Torino - è stato subappaltato ad una altra gestione senza che gli amministratori dell'IPAB ne fossero ufficialmente informati.

Un altro esempio. Per le opere di ristrutturazione di una boutique nel cuore della vecchia Torino - 340 metri quadrati, proprietà dell'IPAB - l'istituto è stato multato dal Comune: il presidente ha firmato il progetto e il «conduttore» ha dato corso ai lavori prima del rilascio della licenza edilizia municipale (15).

Non disturbate il «manovratore»

Gran parte delle norme di vigilanza sul funzionamento delle IPAB sono rimaste disattese per anni. Gli amministratori - anche per la carenza quasi assoluta di controlli da parte delle prefetture (16) - si sono ritrovati arbitri dei loro patrimoni ed hanno operato in totale autonomia, nonostante le rigide disposizioni della legge Crispi (17).

Tra l'altro, è anche lecito chiedersi quale vigilanza sia stata effettuata per evitare la dispersione del *patrimonio storico ed artistico* di

proprietà delle ex Opere pie (cfr. legge 1° giugno 1939, n. 1089). Anche su questo aspetto, sarebbe importante una attenta indagine della autorità competente (18) ed una presenza attiva delle organizzazioni di cittadini che hanno come fine statutario la tutela dei beni storici, architettonici, artistici (Italia nostra, ecc.).

Solo con la istituzione delle Regioni a statuto ordinario e con l'attribuzione alle stesse delle competenze già spettanti al ministero dell'interno, la situazione è migliorata, anche se non ovunque. Alcune Regioni hanno dichiarato estinte le IPAB non funzionanti (a volte da decenni) ed hanno approvato norme per disciplinare l'alienazione di patrimoni e l'assunzione di nuovo personale (19).

Tab. n. 4

Risultati elettorali nei seggi interni ad IPAB torinesi

Elezioni per il Consiglio Regionale Piemontese (1970)

| Partiti | Voti complessivi Torino città | | Seggi interni Ist. Riposo per la vecchiaia C.so Unione Sovietica | | Seggi Interni Convale- scenziario Crocetta | | Seggi Interni Istituto Il Ricovero C.so Casale | |
|---------------|----------------------------------|---------|--|-------|---|-------|--|-------|
| | Voti | % | Voti | % | Voti | % | Voti | % |
| | P.C.I. | 224.578 | 29,70 | 134 | 17,53 | 36 | 8,92 | 136 |
| D.C. | 205.310 | 27,17 | 429 | 56,07 | 286 | 70,81 | 433 | 64,64 |
| P.L.I. | 80.859 | 10,70 | 27 | 3,54 | 22 | 5,45 | 22 | 3,28 |
| P.S.I. | 74.772 | 9,88 | 45 | 5,88 | 15 | 3,71 | 11 | 1,64 |
| P.S.D.I. | 66.048 | 8,75 | 61 | 7,97 | 13 | 3,21 | 27 | 4,03 |
| P.R.I. | 32.421 | 4,28 | 19 | 2,48 | 14 | 3,46 | 5 | 0,75 |
| P.S.I.U.P. | 21.441 | 2,83 | 31 | 4,05 | 6 | 1,48 | 17 | 2,53 |
| P.D.I.U.M. | 10.659 | 1,40 | 12 | 1,56 | 6 | 1,48 | 10 | 1,49 |
| M.S.I. | 40.060 | 5,29 | 7 | 0,92 | 6 | 1,48 | 9 | 1,34 |
| <i>Totali</i> | 756.148 | 100 | 765 | 100 | 404 | 100 | 670 | 100 |

Elezioni per la Camera dei deputati (1972)

| Partiti | Voti complessivi Torino città | | Seggi interni Ist. Riposo corso Unione Sovietica | | Seggi interni Convale- scenziario Crocetta | | Seggi interni Istituto c.so Casale | |
|---------------|----------------------------------|------------|---|------------|---|------------|--|------------|
| | Voti | % | Voti | % | Voti | % | Voti | % |
| | P.C.I. | 241.344 | 30,53 | 137 | 17,75 | 34 | 7,68 | 99 |
| D.C. | 218.313 | 27,63 | 459 | 59,47 | 324 | 73,16 | 378 | 63,76 |
| P.L.I. | 82.893 | 10,48 | 29 | 3,75 | 27 | 6,09 | 20 | 3,37 |
| P.S.I. | 75.356 | 9,54 | 39 | 5,05 | 10 | 2,25 | 25 | 4,21 |
| P.S.D.I. | 55.792 | 7,05 | 38 | 4,92 | 10 | 2,25 | 21 | 3,54 |
| P.R.I. | 36.100 | 4,57 | 18 | 2,34 | 10 | 2,25 | 12 | 2,02 |
| P.S.I.U.P. | 11.955 | 1,51 | 6 | 0,78 | 6 | 1,36 | 9 | 1,52 |
| Manifesto | 4.360 | 0,55 | 9 | 1,16 | 2 | 0,45 | 5 | 0,85 |
| M.S.I. | 56.054 | 7,08 | 21 | 2,72 | 15 | 3,38 | 10 | 1,68 |
| <i>Totali</i> | <i>790.685</i> | <i>100</i> | <i>772</i> | <i>100</i> | <i>443</i> | <i>100</i> | <i>593</i> | <i>100</i> |

Elezioni per la Camera dei deputati (1979)

| Partiti | Voti complessivi Torino città | | Seggi interni Ist. Riposo corso Unione Sovietica | | Seggi interni Convale- scenziario Crocetta | | Seggi interni Istituto c.so Casale | |
|---------------|-------------------------------------|------------|---|------------|---|------------|---|------------|
| | Voti | % | Voti | % | Voti | % | Voti | % |
| | P.C.I. | 272.818 | 34,08 | 119 | 23,94 | 34 | 11,22 | 87 |
| D.C. | 213.660 | 26,68 | 203 | 40,85 | 214 | 70,63 | 209 | 54,57 |
| P.S.I. | 79.655 | 9,95 | 42 | 8,45 | 12 | 3,96 | 14 | 3,65 |
| P.R.I. | 44.431 | 5,55 | 22 | 4,43 | 11 | 3,63 | 7 | 1,83 |
| P.S.D.I. | 31.934 | 3,99 | 23 | 4,63 | 7 | 2,31 | 15 | 3,92 |
| P.L.I. | 36.632 | 4,57 | 24 | 4,83 | 3 | 0,99 | 13 | 3,40 |
| D.N. | 4.537 | 0,57 | 2 | 0,40 | 5 | 1,65 | 3 | 0,78 |
| M.S.I. | 40.477 | 5,05 | 17 | 3,42 | 6 | 1,98 | 11 | 2,87 |
| Altri | 76.575 | 9,56 | 45 | 9,05 | 11 | 3,63 | 24 | 6,26 |
| <i>Totali</i> | <i>800.719</i> | <i>100</i> | <i>497</i> | <i>100</i> | <i>303</i> | <i>100</i> | <i>383</i> | <i>100</i> |

Sottogoverno e dati elettorali

I criteri clientelari con cui, spesso, è stato gestito il settore della assistenza, rappresentano una espressione notevole del sottogoverno. Vi sono le possibilità di manovra dei patrimoni immobiliari; si possono gonfiare gli organici degli istituti più grossi, per assicurare posti-lavoro senza un effettivo bisogno, magari aumentando a

dismisura il personale amministrativo a discapito di quello direttamente impegnato nell'assistenza.

Si può, infine, influenzare il voto dei ricoverati, come risulta dall'esame dei seggi elettorali interni agli istituti (vedi tab. 4) (20).

(1) L'onorevole Marisa Galli, nella seduta della Camera dei deputati del 17 febbraio 1982, ha valutato in 30-45 mila miliardi il patrimonio complessivo delle IPAB.

(2) Cfr. *La situazione delle IPAB nella Regione Lazio*, sintesi dei lavori della Commissione di studio istituita presso l'assessorato Enti locali e Assistenza sociale, in «Prospettive sociali e sanitarie», n. 11, 15 giugno 1978, Milano, pp. 17-21; *Le IPAB in Piemonte*, Regione Piemonte, assessorato all'assistenza, Torino, giugno 1980, voll. I e II. La rilevazione statistica della Regione Emilia-Romagna è stata effettuata a cura dell'assessorato regionale ai Servizi sociali con riferimento al 31 dicembre 1978.

(3) Cfr. la relazione del Comitato regionale per la programmazione economica della Lombardia, Milano, 1969.

(4) Cfr. *Le IPAB in Piemonte*, cit., vol. II, pp. 35-36. Su iniziativa del Comune di Torino, l'IPAB «Istituto di riposo per la vecchiaia» è stata dichiarata estinta a partire dal 1° gennaio 1982. I compiti di assistenza (al momento del passaggio gli anziani ricoverati erano circa 600), il patrimonio e il personale sono stati trasferiti al Comune. Le attuali disposizioni di legge consentono l'estinzione delle IPAB che non hanno mezzi economici propri per il raggiungimento dei fini statutari. In Appendice è riportato il decreto regionale di estinzione dell'ente.

(5) *Fabbricati nel Comune di Moncalieri*: via San Giovanni Bosco 6, metri quadri 3501, vani 149; via San Giovanni Bosco 2, metri quadri 174; Largo Leonardo da Vinci 1, metri quadri 2206, vani 125; Largo Leonardo da Vinci 3, vani 4; Largo Leonardo da Vinci 4, metri quadri 2318, vani 133; corso Trieste 57, metri quadri 5012; corso Trieste 59, metri quadri 1062, vani 63; corso Trieste 61, metri quadri 1056, vani 63; corso Trieste 63, metri quadri 1806, vani 88; corso Trieste 65, metri quadri 8145, vani 97; via San Giovanni Bosco 8, metri quadri 1148; corso Trieste 69, metri quadri 144; corso Trieste 71/73/75, metri quadri 364; corso Trieste 67, metri quadri 4715, vani 101; corso Trieste 69, vani 194,5; corso Trieste 71/73/75, vani 427; via San Giovanni Bosco, 10 e 12, vani 228.

Fabbricati nel Comune di Torino: corso San Maurizio 14, 16, 18, 18 bis, metri quadri 315; corso San Maurizio 16 bis, vani 98; corso San Maurizio 12 bis, metri quadri 160; corso San Maurizio 16 bis, due immobili non censiti, uno con vani 60; via Montebello 26 e 26 bis, metri quadri 253; via Montebello 26 e 26 bis, vani 54; via Gaudenzio Ferrari 7, vani 53; via Vanchiglia 38 e 40; via Po 29, 31, 35, 37; via Montebello 1, metri quadri 156; via Montebello 1, vani 27; via Duchessa Jolanda 20, vani 94; piazza San Carlo 161, metri quadri 808; piazza San Carlo 161, vani 66;

corso Re Umberto 85, metri quadri 364, vani 33,5; corso Re Umberto 85, metri quadri 22; via Spaventa 16, metri quadri 195; via Spaventa 16, vani 171.

Fabbricati nel Comune di Roma: via dei Gracchi 278, vani 6.

(6) Cfr. *La Stampa*, 25 ottobre 1981, p. 9.

(7) *Ibidem*.

(8) Cfr. *Proposta di iniziativa regionale circa la estinzione ai sensi del combinato disposto dagli artt. 27 del Codice civile e 70 della legge 1890, n. 6972 di II.PP.AA.BB. aventi sede nel territorio regionale dell'Emilia-Romagna*, in «Bollettino Ufficiale Regione Emilia-Romagna», 25 febbraio 1982, n. 156, Bologna. Si noti che, con provvedimento regionale, possono essere estinte le IPAB che non hanno mezzi economici per il raggiungimento dei fini statuari, che hanno esaurito lo scopo per cui furono istituite, o che non sono più funzionanti (vedi legge 17 luglio 1890, n. 6972; artt. 27 e 31 del Codice civile; artt. 9 e 13 Dpr 24 luglio 1977, n. 616). In base a queste norme, la Regione Piemonte - ad esempio - ha proceduto alla estinzione di circa 300 IPAB.

(9) Cfr. AA.VV., *Assistenza, emarginazione e lotta...*, cit., p. 160.

(10) *Ibidem*, pp. 156 e segg. A documentazione delle distorsioni e dell'arbitrario utilizzo di beni mobili ed immobili di certe istituzioni di assistenza, cfr., anche, V. EMILIANI, *L'Italia mangiata*, Einaudi, Torino, 1977; in particolare, i capitoli 4 («Opera pia, Opera piglia») e 11 («L'ente è inutile? Facciamone una immobiliare»).

(11) Cfr. *Relazione della Commissione ristretta sull'Istituto di riposo per la vecchiaia*, a cura dell'assessorato all'assistenza della Regione Piemonte, Torino, 1976.

(12) I fatti rilevanti sono relativi a gestioni precedenti l'anno della indagine.

(13) È noto come la «fame di case» in certi centri urbani potesse, e possa, offrire occasioni per operazioni clientelari da parte di chi gestiva istituzioni con grossi patrimoni immobiliari e costituire di fatto - specie per alcuni amministratori con pochi scrupoli che utilizzavano l'assistenza come strumento per la scalata al potere - un notevole serbatoio di voti, non tanto per il proprio partito, quanto per assicurare una possibilità di selezionare degli uomini da eleggere.

(14) *Ibidem*.

(15) *Ibidem*.

(16) Dal 1972, l'azione di vigilanza e di controllo spetta alle Regioni.

(17) Anche i Comuni avevano ed hanno poteri di intervento nei confronti delle IPAB. Cfr.: R.D. 5 febbraio 1891, n. 99, art. 81, comma 2: «Il sindaco, od un suo delegato, da scegliersi nel seno del consiglio comunale, hanno il diritto di esaminare sul luogo tutti gli atti, contratti e registri delle amministrazioni, riferendone nella prima tornata al consiglio». Vi è, inoltre, da tener presente che gli enti che affidano assistiti a istituzioni pubbliche e private hanno il diritto-dovere di stabilire nelle convenzioni il tipo di trattamento, predisponendo gli opportuni controlli per verificarne l'applicazione.

(18) Questa proposta è ripresa più ampiamente nelle conclusioni.

(19) In base al Dpr 24 luglio 1977, n. 616, art. 25, comma quinto, le IPAB operanti in una singola regione che «non svolgono in modo precipuo attività inerenti la sfera educativo-religiosa», possono essere trasferite ai Comuni con tutte le loro funzioni, personali e beni patrimoniali. La Corte Costituzionale, con sentenza del 17 luglio 1981, n. 173, ha dichiarato «l'illegittimità costituzionale» di tale articolo.

Tuttavia, le Regioni conservano la facoltà di sciogliere le IPAB, in base alla legge Crispi del 1890 (cfr. nota 8, in questo capitolo).

(20) Cfr. G. LATTES, F. TONIZZO, *Istituti di assistenza e dati elettorali*, in «Prospettive assistenziali», n. 23, 1973, pp. 5 e segg. Per un aggiornamento dei dati, cfr.: *Risultati delle ultime elezioni negli istituti di ricovero*, in «Controcittà», mensile di informazione e collegamento per i movimenti di base, n. 4, aprile 1980, Torino, p. 5.

L'appalto degli assistiti

Trecentomila emarginati negli istituti

Gran parte delle IPAB gestiscono istituti di ricovero per bambini, fanciulli, handicappati e anziani. Il ricorso alla istituzionalizzazione resta una pratica massiccia di intervento assistenziale, anche se numerose ricerche negli ultimi trenta anni si sono preoccupate di metterne in evidenza i danni sociali ed individuali (1).

Nel 1960, risultavano ricoverati in istituto 374.116 persone. Al 31 dicembre 1974 - ultimi dati ISTAT a disposizione - il loro numero è sceso a 305.251 (vedi tab. 1) (2).

Tab. n. 1

Numero ricoverati in Italia nel 1960 e nel 1974

| | 1960 | 1974 |
|-------------------------|----------------|----------------|
| Brefotrofi | 8.699 | 3.486 |
| Minori normali | 200.550 | 123.042 |
| Handicappati sensoriali | 10.588 | 7.910 |
| Handicappati fisici | 5.302 | 5.033 |
| Handicappati psichici | 16.983 | 22.901 |
| Vecchi indigenti | 107.617 | 136.503 |
| Altri | 24.377 | 6.376 |
| <i>Totale</i> | <i>374.116</i> | <i>305.251</i> |

(Fonte: ISTAT, *Annuario statistico dell'assistenza e della Previdenza sociale*, anno 1960 e 1974. I dati relativi al 1974 sono gli ultimi disponibili. A partire dal 1971, la categoria «vecchi indigenti» ha cambiato la denominazione in «adulti inabili e anziani», mentre il raggruppamento «anormali sensoriali» è stato sostituito con i gruppi «ciechi» e «sordomuti». I dati sono suddivisi per categorie di assistiti. Non si distingue, in questo caso, tra i ricoveri nelle IPAB e quelli in altri istituti).

Tuttavia, saremmo tratti in inganno se ritenessimo un successo questa diminuzione di 70 mila unità in quattordici anni. Essa è, infatti, *addirittura inferiore a quella che registra la sola voce «minori»: più di 82 mila ricoveri in meno. Occorre, dunque,*

prendere in considerazione i dati in modo analitico, non solo nel complesso.

Mentre si abbassa considerevolmente il numero complessivo dei minori in istituto - sia in seguito alla entrata in vigore della legge sulla adozione speciale, sia soprattutto per la campagna di sensibilizzazione portata avanti da alcuni gruppi sulle deleterie conseguenze della carenza di cure familiari sullo sviluppo della personalità dei bambini - sono in notevole aumento i ricoveri degli handicappati psichici e degli anziani. Per queste «voci», l'ISTAT segnala un incremento di quasi 35 mila unità.

Il «record» al Trentino-Alto Adige

Esaminando la situazione regione per regione, si rileva che il tasso di ricoveri in Italia è - al 31 dicembre 1974 - di 5,49 per mille abitanti (vedi tab. 2). Esso è però superiore nel Trentino-Alto Adige (9,39), nel Piemonte (8,54), nel Friuli-Venezia Giulia (7,83), nella Lombardia (6,66), nella Liguria (6,55), nel Veneto (6,50), nell'Emilia Romagna (6,05), nelle Marche (6,00), nell'Umbria (5,94) e nella Sicilia (5,81).

Il tasso più alto dei ricoveri si riscontra, quindi, in tutta l'Italia settentrionale, con la sola eccezione della Valle d'Aosta. Esso decresce nell'Italia centrale e scende a livelli più bassi nel Meridione, con l'unica eccezione della Sicilia. Un'altra annotazione: un tasso di ricovero superiore alla media si rileva nelle Regioni a statuto speciale: Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia, Sicilia, con la sola esclusione di Valle d'Aosta e Sardegna.

Mentre nell'Italia settentrionale il maggior numero di ricoveri è costituito da anziani (fa eccezione la Liguria), nel Sud e nelle Isole i ricoveri riguardano in primo luogo i minori. Nel periodo 1960-1974, solo due regioni registrano un aumento: la Basilicata (più 15 per cento) e il Trentino-Alto Adige (più 5 per cento) (vedi tab. 2) (3).

Gli assistiti: «merce» di poco conto

Da decenni gli assistiti sono ricoverati in istituto non solo dai familiari, ma anche da Comuni, Province ed enti assistenziali (4). E, quasi sempre, minori, handicappati ed anziani vengono considerati da questi enti locali come «merce» di poco conto. L'intesa con gli istituti di ricovero si traduce nella pratica in un vero e proprio

«appalto», ma senza tutte quelle garanzie che di solito fanno parte dei «capitolati» in altre occasioni.

TAB. n. 2

Tasso di ricovero in Italia e percentuali di riduzione dei ricoveri tra il 1960 e il 1974

| | tasso di ricovero per 1000 abitanti | | % riduzione ricoverati 1960-1974 |
|-------------------|--|------|--|
| | 1960 | 1971 | |
| Piemonte | 12,23 | 8,54 | - 30 |
| Valle d'Aosta | 8,39 | 5,00 | - 40 |
| Liguria | 9,58 | 6,55 | - 32 |
| Lombardia | 8,45 | 6,66 | - 21 |
| Trentino A. Adige | 8,90 | 9,39 | + 5 |
| Veneto | 8,17 | 6,50 | - 20 |
| Friuli V. Giulia | 8,04 | 7,83 | - 3 |
| Emilia Romagna | 7,97 | 6,05 | - 24 |
| Marche | 8,30 | 6,00 | - 28 |
| Toscana | 7,38 | 4,95 | - 33 |
| Umbria | 8,36 | 5,94 | - 29 |
| Lazio | 7,96 | 3,67 | - 54 |
| Abruzzi * | 5,17 | 4,62 | - 11 |
| Molise * | 6,56 ** | 3,01 | - 54 |
| Campania | 6,61 | 4,11 | - 38 |
| Puglia | 4,52 | 3,00 | - 34 |
| Basilicata | 3,87 | 4,45 | + 15 |
| Calabria | 3,11 | 2,70 | - 13 |
| Sicilia | 6,66 | 5,81 | - 13 |
| Sardegna | 5,07 | 3,43 | - 32 |
| <i>Totale</i> | 7,38 | 5,49 | - 26 |

* Nel 1960, Abruzzi e Molise sono conteggiati unitamente.

** Il tasso di ricovero del Molise indicato nella colonna 1960 è stato calcolato sui primi dati relativi al solo Molise e che risalgono al 1962.

(Fonte: ISTAT, cit. Dati rielaborati da AA.VV., *Interventi alternativi al ricovero assistenziale...*, cit., pp. 158-171).

Quando i Comuni affidano lavori per fognature, case, strade o per la fornitura di materiali, indicano minuziosamente gli obblighi dell'appaltatore, il diametro dei tubi, la dimensione della ghiaia, il tipo e la qualità delle vernici, il numero delle «mani» di biacca... Nel caso di anziani, bambini, invalidi, invece, non viene richiesto nessun obbligo preciso all'ente che li ricovera: capienza massima dell'istituto, rapporto personale-ricoverati, specializzazione degli operatori, rapporti con le famiglie... Ci si limita ad indicare la cifra della retta, spesso scegliendo le strutture dove questa è minore, indipendentemente da ogni considerazione sul tipo di assistenza prestata.

Le rette di ricovero

Le IPAB sono tenute, in base alla legge Crispi, a pareggiare le entrate con le uscite. Gli eventuali utili sono stati per lo più, destinati all'acquisto di beni immobili. Essendo le entrate costituite dalle rette, ne deriva che gli aumenti salariali del personale, l'adeguamento degli organici, il miglioramento dei servizi comportano automaticamente un aumento delle spese a carico degli assistiti e degli enti locali.

Occorre, dunque, uscire dalla logica dell'«appalto» e della retta e rivendicare che i servizi siano gestiti direttamente dagli enti pubblici. E non da qualsiasi ente pubblico, ma da quello che è più controllato e a contatto con i cittadini, cioè dal Comune singolo o associato.

La deportazione assistenziale

I dati ISTAT sui ricoverati in istituto, riguardano esclusivamente gli assistiti presenti nelle singole regioni, indipendentemente dalla zona di provenienza delle persone. Molte amministrazioni regionali, non avendo mai curato un censimento dei cittadini ricoverati, non sono in grado di conoscere l'entità di questo «pendolarismo» assistenziale.

Eppure, molti istituti - specie per minori ed handicappati - ospitano assistiti residenti in Province e Regioni diverse, a volte anche molto lontane, da quelle in cui sono presenti le strutture di ricovero (5).

All'istituto «Villa Giardini» di Casinello (Modena), ad esempio, solo 15 minori su 249 ricoverati avevano la residenza in Emilia Romagna (6). Tutti gli altri provenivano dalle altre Regioni italiane: Lombardia (76), Piemonte (32), Liguria (31), Sardegna (19),

Basilicata (15), Abruzzi (13), Puglia (11), Toscana (10), Calabria (8), Veneto (6), Marche (4), Sicilia (3), Umbria (2), Campania, Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta (1). I dati confermano che non vi è un rapporto fra istituto e comunità circostante, ma «è l'istituto che fa raccolta di minori da altre regioni, facendoli diventare oggetti e non soggetti» (7).

La deportazione assistenziale dei bambini ha preoccupato anche un tribunale per i minorenni, quello di Genova. Il presidente, Italo Tanda, nel 1976, in una lettera ai direttori degli istituti di protezione ed assistenza minori del distretto della Corte d'appello di Genova, scriveva:

«Si sommano in tal modo [con la deportazione assistenziale, ndr], i noti guasti che alla personalità del minore ed al suo normale sviluppo psico-fisico derivano dalla sua istituzionalizzazione con quelli, ancora più gravi, derivanti dalla lontananza dalle proprie famiglie. Si indeboliscono cioè, o addirittura si spezzano i legami familiari parentali ed ambientali col minore; si affievoliscono i sentimenti fra congiunti; si deresponsabilizzano i genitori che, peraltro, sono impossibilitati, per la loro miseria o per ragioni di lavoro, ed a causa della lontananza, a visitare i propri figli colla necessaria frequenza ed assiduità. I rarissimi incontri che hanno con essi si svuotano sempre più di valido contenuto umano e pedagogico; i minori sempre più crescono nel gelo del loro spaventoso isolamento affettivo che lascerà su di loro tracce quasi sempre irreversibili.

«Ed è particolarmente grave che tale situazione sia spesso determinata da iniziative e provvedimenti di qualche ente assistenziale pubblico o privato che, sordo al problema e preoccupato unicamente della sistemazione amministrativa della pratica, colloca il minore in istituto situato, appunto, oltre l'ambito della propria locale giurisdizione, favorito, peraltro, in tale "operazione" dall'acquiescenza degli istituti stessi o dall'organizzazione laica o religiosa da cui l'istituto dipende [...]. L'interesse del minore costituzionalmente garantito (artt. 3, 29, 30 e 31 della Costituzione) non è compatibile con tale sistema che di una vera e propria "deportazione assistenziale" ha tutte le caratteristiche» (8).

Il grave fenomeno della deportazione assistenziale non nasce solo come deleteria conseguenza di un disordinato invio degli assistiti in istituti lontani dalla loro residenza, da parte degli enti locali (9). La

cronaca ha registrato anche casi paradossali ed abnormi in cui responsabili di istituto reperivano direttamente «in varie parti d'Italia» bambini da ricoverare, con rette a carico delle Regioni di provenienza.

Nel 1975, ad esempio, il tribunale per i minorenni di Roma, presidente Alfredo Carlo Moro - esaminando il ricorso contro un precedente decreto di «stato di adottabilità», presentato dai genitori di D.M.P., una bimba avellinese ricoverata in un istituto del Lazio - ha accertato l'esistenza di un vero e proprio «racket dell'assistenza ai bambini» (10).

«Alla udienza dibattimentale - scrivono i giudici nella sentenza - veniva accertato che [i genitori] si erano decisi a porre nell'istituto (...) la bambina a seguito di sollecitazioni di una suora dell'istituto che era venuta in paese ed aveva chiesto a tutte le famiglie se erano disposte a collocare le bambine in quell'istituto (vedi dichiarazione della madre della bambina, vedi dichiarazione della direttrice dell'istituto che ha ammesso la circostanza specificando che "quando vi erano posti liberi nell'istituto" si offrivano ricoveri alle famiglie povere di *varie zone d'Italia*, chiedendo poi che la retta venisse assunta dalle Regioni; vedi dichiarazione del legale rappresentante dell'ONMI secondo cui *era notorio "che le suore dell'istituto [...] vanno in giro nei paesi della Campania per reperire bambini"*)» (11).

La sentenza annota che l'istituto «ricoverava ragazze dai due ai venti anni; che su 258 ragazze ricoverate ben 141 avevano le famiglie risiedenti fuori del Lazio ed in particolare 46 in Campania, 39 in Sardegna, 15 in Basilicata, 15 in Puglia, 11 in Sicilia, 5 all'estero, 3 in Abruzzo, 2 in Calabria, 2 in Piemonte, 1 nel Veneto, 1 in Emilia, 1 in Umbria; che per tutte queste minori i contatti con i genitori erano necessariamente del tutto saltuari; che numerosissimi erano i minori provenienti dal paese della D. (in un caso 4 fratelli) (12); che per la quasi totalità dei casi con famiglie residenti fuori del distretto il ricovero era stato disposto dall'Ente Regione che aveva assunto l'onere delle rette» (13).

Sentenziano i giudici del tribunale per i minorenni di Roma: «L'abbandono della minore in realtà è stato voluto - anche se non ve ne era alcun bisogno - non dai genitori ma dall'istituto privato di assistenza e dall'Ente Regione; se non fossero stati pesantemente sollecitati i D. avrebbero continuato a tenere presso di loro la piccola

assicurandole tutto l'affetto di cui aveva bisogno e donandole tutte le cure che continuano a dare agli altri figli che sono ancora in casa. E se le condizioni economiche della famiglia D., non certo brillanti, rendevano necessario un intervento di sostegno per assicurare alla piccola M.P. migliori condizioni di vita, l'Ente Regione ben avrebbe potuto intervenire con adeguati sussidi (certo inferiori alle spese occorrenti per il ricovero) senza sradicare una bambina di appena quattro anni dal suo nucleo familiare e inviarla in un istituto così lontano dal luogo di residenza dei genitori da rendere ad essi praticamente impossibile il mantenere continui e intensi rapporti» (14).

In base al criterio di assistere le persone nel loro stesso ambiente di vita, cioè là dove i problemi sorgono, e soprattutto su pressione di certe Regioni, alcuni istituti assistenziali hanno «regionalizzato» la loro sfera di influenza (15).

Comunque, poiché non tutte le unità locali dei servizi hanno già predisposto interventi alternativi alla istituzionalizzazione (e, presumibilmente, passerà ancora molto tempo prima che ciò accada), vi è da ritenere che - specie per gli adulti inabili e gli handicappati - la deportazione assistenziale continuerà ad essere una prassi seguita dagli enti locali (16).

Un freno alle riforme

La difesa delle IPAB si riduce, spesso, ad una semplice conservazione degli istituti senza alcun riferimento alle esigenze delle persone assistite. Una mera tutela delle istituzioni, che non intacca minimamente le tradizionali caratteristiche emarginanti della assistenza alle persone in difficoltà.

Ad esempio, l'esclusione dallo scioglimento delle IPAB «che svolgono in modo precipuo attività inerenti la sfera educativo-religiosa», ha rappresentato uno dei più grossi tentativi di svuotamento del Dpr 616 del 1977, perseguito con una serie di interpretazioni e di iniziative per far rientrare in questo ambito il maggior numero di istituzioni.

L'UNEBBA (Unione nazionale enti beneficenza e assistenza) ha sostenuto che «il criterio generale interpretativo dell'attività di un ente, è, dunque, quello che prende in esame anzitutto lo statuto e gli atti costitutivi e che completa il giudizio con la verifica dell'attività

svolta. Perciò l'indicazione del decreto n. 616 deve essere letta in questo senso, non dando esclusivo valore all'attività svolta, ma legando questa ai fini previsti dagli originari statuti e dalle modificazioni eventualmente apportate nel corso degli anni» (17).

La Curia di Torino ha inviato una lettera a tutti i consigli di amministrazione delle IPAB per invitare quelle che «ritengono di dover esser escluse dal trasferimento ai Comuni» a preparare «una documentazione atta a comprovare il possesso dei requisiti». La documentazione viene così elencata: «finalità espresse nelle tavole di fondazione; finalità indicate dallo statuto (con riferimento anche alla eventuale evoluzione dello statuto); presenza nel consiglio di persone nominate dalla autorità ecclesiastica o comunque rappresentative del mondo religioso; personale religioso impegnato e suo ruolo nella gestione delle attività dell'ente; attività formativo-religiosa svolta in passato e al presente contestualmente alla erogazione del servizio educativo, scolastico, assistenziale, mirante a qualificarlo nel suo orientamento e nei suoi valori di fondo; eventuali obblighi di culto, nonché eventuali clausole testamentarie da cui risulti che, nel caso di estinzione dell'opera pia o di una destinazione diversa dai fini espressi dalla volontà del fondatore, il patrimonio passi ad ente ecclesiastico; rapporti con la comunità cristiana: se l'opera è considerata e vive come opera religiosa; eventuali dichiarazioni dell'autorità ecclesiastica (possibilmente del vescovo) sul contenuto o caratterizzazione religiosa dell'attività promossa dall'ente; eventuale riconoscimento giuridico a norma del can. 100 del codice di diritto canonico».

Le esigenze umane fondamentali degli assistiti - prima fra tutte, il diritto a vivere nella loro comunità, senza essere allontanati né temporaneamente, né definitivamente - passano in subordine. Anzi, non vi si fa nemmeno esplicito riferimento, nel momento in cui si tratta di applicare una specifica normativa che consentirebbe la riconversione delle vecchie strutture per garantire nuovi servizi.

Le IPAB, se attente ai problemi degli assistiti, avrebbero potuto riconvertire il loro patrimonio, acquistare alloggi in normali case di abitazione ed aprire comunità-alloggio per le persone in difficoltà residenti in quella zona. Ciò avrebbe anche consentito di dare una dimostrazione concreta a Regioni., Province e Comuni e costituire una indicazione per le modifiche legislative.

A volte, la tutela delle istituzioni non è solo una espressione di anacronismo, ma una testimonianza che rasenta l'assurdo. In relazione al progetto di legge presentato dalla Sen. Falcucci (DC), in merito all'inserimento degli handicappati nella scuola normale, la rivista dell'UNEBA ha scritto: «È chiaro, anche se non espresso esplicitamente, che la politica di integrazione totale consegue ad una impostazione ideologica di deistituzionalizzazione e di pubblicizzazione dei servizi socio-assistenziali-educativi che impedirebbero, quindi, in tale ambito un democratico pluralismo di interventi e mira in ultima analisi a bloccare ed abolire l'iniziativa privata» (18) (che viene identificata con il ricovero in istituto).

Sono, infine, da rilevare gli ostacoli frapposti dagli istituti alla applicazione della legge sulla adozione speciale, nata nel 1967 (19). Ancora nel luglio '82, il presidente nazionale dell'Associazione famiglie adottive e affidatarie ha sottolineato che «non sempre gli istituti inviano [al tribunale per i minorenni] gli elenchi trimestrali [dei minori in stato di abbandono] come prescrive la legge» (20).

(1) Cfr. J. BOWLBY, *Cure materne e igiene mentale del fanciullo*, Giunti e Barbera, Firenze, 1957; J. AUBRY, *La carenza di cure materne*, Centre international de l'enfance, Parigi, 1955; R.A. SPITZ, *Il primo anno di vita del bambino*, Giunti Barbera, Firenze, 1962; AA.VV., *Gli orfani dell'assistenza*, Il Mulino, Bologna, 1973; A.M. DELL'ANTONIO, *Bambini in istituto*, Bulzoni editore, Roma, 1978; A. FLOREA, *Anziani e società industriale*, Liguori, Napoli, 1977; D. GIORI, *Essere vecchi*, Marsilio, Venezia, 1978; F. SANTANERA, M. PAVONE, *Il superamento della casa di riposo*, Nuova Italia Scientifica, Roma, 1982.

(2) Cfr. F. SANTANERA, D. MICUCCI, A. DRAGONE, *Interventi alternativi al ricovero in istituto*, Controcittà, Torino, 1980, pp. 157-171. Gli autori riportano i dati statistici sui ricoverati in istituto dal 1960 al 1974, suddivisi per categoria e Regione.

(3) Cfr. F. SANTANERA, D. MICUCCI, A. DRAGONE, cit., p. 157.

(4) Poco numerosi sono ancora i Comuni singoli od associati che hanno predisposto delibere per l'affidamento familiare di minori, handicappati e anziani e per l'istituzione di comunità-alloggio. Non tutte le Regioni, inoltre, svolgono una effettiva opera di deistituzionalizzazione. Molte non hanno nemmeno messo in atto

una «anagrafe» dei ricoverati, da aggiornare periodicamente e mettere a disposizione delle singole «unità locali dei servizi».

(5) «Gli assistiti vengono tolti dal contesto di vita locale o regionale, e inviati a distanze enormi dal luogo di origine, con un sistema di vera "deportazione assistenziale". Che voci di esperti di tanto in tanto intervengano a muovere critiche contro queste maniere di assistenza emarginante, è indubbiamente un fattore costruttivo che aiuta a correggere eventuali idee e mentalità superate, e porta i responsabili a riesaminare i propri sistemi educativi e assistenziali confrontandosi con le nuove indicazioni» (Cfr. G. PERICO, *Riforma assistenziale...*, cit., pag. 654).

(6) Cfr. Tribunale per i minorenni dell'Emilia-Romagna, *Decreto tutela dei minori ricoverati nell'Istituto Villa Giardini*, in «Prospettive assistenziali», n. 19, luglio-settembre 1972, pp. 39-46.

(7) Cfr. sentenza del Tribunale dei minori dell'Emilia-Romagna, cit., p. 45.

(8) Tribunale per i minorenni di Genova, *Minori collocati in istituti lontani dal luogo di residenza dei familiari*, circolare ai direttori degli istituti di protezione ed assistenza minori e ai giudici tutelari del distretto, Genova, 2 gennaio 1976. Contro la «deportazione assistenziale» dei minori, cfr., anche, Tribunale per i minorenni di Bari, *Circolare agli enti assistenziali e istituti*, 25 maggio 1973, n. 188, in «Prospettive sociali e sanitarie», 1° febbraio 1974, p. 14.

(9) È noto come la continua richiesta di ricovero da parte degli enti locali, costituisca uno degli alibi principali cui si appellano solitamente i responsabili degli istituti per giustificare la mancata riconversione o il ridimensionamento delle strutture.

(10) Cfr. Tribunale per i minorenni di Roma, sentenza del 4 febbraio 1975, in «Prospettive assistenziali», n. 30, aprile-giugno 1975, pp. 47-49.

(11) *Ibidem*, p. 47.

(12) In un altro passo della sentenza i giudici non esitano a parlare di «incetta di bambine da M. [il paese in provincia di Avellino dove vivono i genitori di D.] organizzata dall'istituto (che in un altro suo istituto residente in località diversa ha altre bambine provenienti dallo stesso paese)» (*Ibidem*, p. 49).

(13) *Ibidem*, pp. 47-48.

(14) *Ibidem*, p. 49. La sentenza deplora anche che la Regione Campania «e cioè un organo pubblico che dovrebbe operare a favore dei minori; dovrebbe conseguentemente saper vagliare cosa contribuisca e che cosa comprometta il regolare sviluppo della loro personalità; che comunque dovrebbe conoscere la legge dello Stato sulla adozione speciale» abbia autorizzato il ricovero, accollandosi la retta (*Ibidem*, p. 49).

(15) Tuttavia anche una dimissione «selvaggia» di ricoverati già residenti in altre Regioni, oltre a creare grosse difficoltà agli enti locali interessati, provoca gravi disagi agli assistiti, spesso considerati un «pacco» da sistemare che viaggia su e giù per l'Italia.

(16) La stessa legge di riforma sanitaria prevede all'art. 26 che quando l'unità sanitaria locale «non sia in grado di fornire il servizio [di riabilitazione, ndr] direttamente, vi provveda mediante convenzione con istituti esistenti nella Regione in cui abita l'utente o anche in altre Regioni».

(17) Cfr. *Nuova proposta*, n. 2, febbraio 1978, Roma; cfr. anche *Prospettive assistenziali*, n. 42, aprile-giugno 1978, che documenta i tentativi di salvataggio degli enti inutili e delle IPAB.

(18) Cfr. *Nuova proposta*, n. 11, Roma, novembre 1975.

(19) Cfr. *Prospettive assistenziali*, n. 3/4 luglio-dicembre 1968, p. 64; cfr. anche G. VISENTIN, *Nascondono gli orfani per incassare sussidi*, in «Corriere della Sera», 30 gennaio 1968, Milano. La legge sull'adozione speciale è la n. 431 del 5 giugno 1967. Cfr., inoltre, *Bilancio di dieci anni di applicazione della legge sulla adozione speciale*, in «Prospettive assistenziali», n. 39, luglio-settembre 1977, pp. 33-48.

(20) Cfr. M. TORTELLO, *Rischia da uno a tre anni di carcere chi compra o vende bambini*, in «Stampa Sera», lunedì 26 luglio 1982, p. 2.

Le IPAB-scuole materne. Un espediente gattopardesco

Nella storia delle IPAB non mancano vistosi esempi di trasformismo, finalizzato unicamente a difendere e conservare le istituzioni e ad ostacolare una assunzione diretta di responsabilità da parte dello Stato in certi settori. Espedienti gattopardeschi, in cui certe forze politiche arrivano a sostenere prima una cosa e poi il suo esatto contrario, a poco tempo di distanza. La vicenda delle IPAB che gestiscono scuole materne è una conferma recente.

Da una funzione assistenziale agli asili...

Notevoli sono stati gli ostacoli frapposti alla realizzazione della scuola materna statale. Il lungo ritardo viene colmato solo nel 1968 (1). Vediamo una breve cronologia (2).

Gli asili per l'infanzia nascono dopo il 1827 con una funzione spiccatamente assistenziale: sale di custodia per bambini poveri o abbandonati, che si reggono sulla beneficenza privata. Nel 1850 viene riconosciuta, accanto a quella prevalente del ministero degli interni, anche una limitata competenza del ministero dell'istruzione; un regolamento del 1853 attribuisce agli asili un fine di istruzione e di educazione. La legge Casati (1859) ignora il problema. La legge Crispi sulle IPAB (1890) disciplina anche gli asili infantili, ribadendo così la loro natura prevalentemente caritativa (3).

La riforma Gentile (1923) e il testo unico del 1928 rappresentano il primo intervento organico dello Stato in questo settore. Dall'asilo *per l'infanzia* si passa, anche a livello di terminologia, alla *scuola materna*, definita come «scuola di grado preparatorio per i bambini da tre a sei anni». Tuttavia, essa continua a restare un istituto non statale affidato alla spontanea iniziativa di enti pubblici territoriali o assistenziali e dei privati. Allo Stato restava e resta il potere di controllo.

... alla scuola materna statale

È quasi per caso, e su iniziativa dei gruppi parlamentari comunista e socialista, che nel 1968 nasce la *scuola materna statale*. Dieci

anni prima, il 22 settembre 1958, il governo presenta al Senato il *piano decennale della scuola*. Questo stanziava contributi per la costruzione di edifici di scuole materne e sussidi per le scuole materne non statali. Le sinistre proponevano, invece, il finanziamento per la costruzione di edifici e per la istituzione e la gestione di scuole materne statali (4).

Il dibattito sui disegni di legge per l'istituzione della scuola materna statale vede DC e sinistre su fronti contrapposti, soprattutto su tre punti:

- la *natura* e la *finalità* della scuola materna: la DC vuole caratterizzarla come istituto prevalentemente assistenziale e parafamiliare; le sinistre e, con diversa motivazione, i liberali, la intendono come primo gradino dell'istruzione, con funzioni esclusivamente educative;

- *il sesso del personale*: solo femminile per la DC; maschile e femminile per le opposizioni di sinistra;

- *i finanziamenti*: dissidio acuto e irriducibile per una diversa interpretazione dell'art. 33 della Costituzione, che consente la libertà di insegnamento «senza oneri per lo Stato».

Dunque, il *carattere assistenziale* delle scuole materne non statali (tra cui, molte sono gestite da IPAB), è una delle marcate sottolineature che influenzano negativamente il dibattito sulla introduzione della scuola materna statale, condizionandone la formulazione dell'art. 1. Ne esce una fisionomia ambigua, incerta tra la funzione di assistenza alla famiglia e quella educativa propriamente detta (5).

Prima assistenza, poi educazione: e il gioco è fatto

Ma, se nel 1968, chi punta solo a difendere e conservare le istituzioni fa leva sul *carattere assistenziale* della scuola materna per salvaguardare i privilegi degli asili non statali, nel 1977 - quando, in base al Dpr 616, le IPAB possono essere trasferite ai Comuni - evidenzierà il *carattere educativo* delle IPAB-scuole materne, per evitarne lo scioglimento e mantenere nell'area della gestione privatistica una grossa fascia di istituzioni per l'infanzia (6).

Una «rivoluzione copernicana» sul modo di intendere il ruolo della scuola per l'infanzia, con un identico fine: il salvataggio delle IPAB e del loro potere. Mutano, in apparenza, le posizioni; resta inalterata la sostanza: camaleonti di Stato.

(1) Legge 18 marzo 1968, n. 444, approvata col voto favorevole della DC e del partito socialista unificato e quello contrario delle opposizioni di sinistra e di destra.

(2) Cfr. A.L. FADIGA ZANATTA, *Il sistema scolastico italiano*, Il Mulino, Bologna, 1978, pp. 27-54.

(3) «Il lungo persistere della concezione degli asili infantili come opere di assistenza e beneficenza e il ritardo nel processo di industrializzazione possono spiegare, almeno in parte, il prolungato disinteresse dello Stato italiano per questo settore dell'istruzione» (cfr. A.L. FADIGA ZANATTA, cit., p. 28).

(4) Il piano decennale diventa uno stralcio triennale (legge 24 luglio 1962, n. 1073) e stanziamento - per il periodo 1962-1965 - tre miliardi e 200 milioni per la costruzione di edifici per scuole materne, introducendo l'innovazione del finanziamento dello Stato nel settore edilizio della scuola materna. Alla legge finanziaria manca ancora una legge istitutiva della scuola materna che la renda operante. Questa viene approvata solo nel 1968.

(5) Legge 18 marzo 1968, n. 444, art. 1: «La scuola materna statale, che accoglie i bambini nell'età pre-scolastica da 3 a 6 anni, è disciplinata dalle norme della presente legge. Detta scuola si propone fini d'educazione, di sviluppo della personalità infantile, di *assistenza* e di preparazione alla frequenza della scuola dell'obbligo, *integrando* l'opera della famiglia. La iscrizione è gratuita, la frequenza facoltativa».

(6) Dpr 24 luglio 1977, n. 616, art. 25, sesto comma: «[...] sono da escludere dal trasferimento ai Comuni [le IPAB che] svolgono in modo precipuo attività inerenti la *sfera educativo-religiosa*». Ben 6684, su un totale presunto di 9047, hanno presentato domanda di non trasferimento.

Dai progetti di legge al passo del gambero

Il quadro normativo nazionale relativo alla assistenza si presenta praticamente immutato, rispetto alla legge Crispi del 1890, dinnanzi alla Assemblea costituente nell'immediato dopoguerra (1); tale resta per il trentennio successivo. È con gli anni '70 che si aprono nuove prospettive. L'istituzione delle Regioni a statuto ordinario, le leggi per il trasferimento a queste delle «funzioni amministrative» sino ad allora svolte dallo Stato, il fermento suscitato dal movimento di partecipazione che nasce dal basso, una diversa e maggiore attenzione ai problemi delle fasce più deboli di popolazione, le battaglie per il superamento degli «enti inutili» e contro l'emarginazione di minori, handicappati, malati di mente, anziani in istituto, suscitano attese e speranze anche per una nuova impostazione dei servizi assistenziali. Obiettivo generale: la prevenzione del bisogno e la rimozione delle cause che provocano le situazioni di difficoltà per migliaia di persone; obiettivo specifico: la soppressione della miriade di enti, organi e uffici pubblici nei cui mille rivoli sono frammentate le competenze assistenziali e sanitarie.

Ma gli entusiasmi sembrano destinati a smorzarsi in fretta. Deludenti si presentano i primi decreti di trasferimento dei poteri dallo Stato alle Regioni (2). Occorre attendere sino al 1975, quando con la legge 382, il Parlamento conferisce al Governo la delega ad emanare, entro sei mesi, decreti aventi valore di legge per completare il trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle «funzioni amministrative» (3). Con un provvedimento successivo (4), la legge viene rinnovata per la durata di altri sei mesi, cioè sino al 25 luglio 1977.

Il Dpr 24 luglio 1977, n. 616

I decreti di attuazione della legge 382 sono tre (5) e vengono approvati proprio alla scadenza fissata dal Parlamento. Riguardano tutte le materie indicate dall'art. 117 della Costituzione (6). Il più importante dei decreti applicativi, l'ormai noto Dpr 24 luglio 1977, n. 616, viene preventivamente discusso da una commissione parlamentare, la quale modifica sostanzialmente la prima bozza predisposta

dal Governo proprio negli articoli relativi all'assistenza, dopo aver consultato Regioni, Enti locali, organizzazioni sociali. Inoltre, il decreto viene varato dopo un animato dibattito che coinvolge tutte le forze politiche e il Paese.

Del problema delle IPAB si occupano direttamente gli articoli 22, 23, 25, 113 del Dpr 616/77 e l'annotazione finale della allegata tabella B (7).

I tentativi di salvataggio delle IPAB

Due i punti fermi del Dpr 616/77:

- la data del 1° gennaio 1979, come limite entro il quale le IPAB debbono essere comunque trasferite ai Comuni e a partire dalla quale le Regioni, pur in carenza di una legge quadro nazionale dell'assistenza, hanno la facoltà di legiferare in materia;

- l'esclusione dal trasferimento ai Comuni delle IPAB che «svolgono in modo precipuo attività inerenti la sfera educativo-religiosa».

Sono 6.684 (sulle presunte 9.047 esistenti) le IPAB che presentano domanda di non trasferimento. La documentazione viene esaminata dalla apposita commissione che prende il nome dal suo presidente, professor Chieppa.

In seguito ai lavori della «commissione Chieppa», che cessa la sua attività il 23 dicembre 1978:

- 1.589 IPAB scuole materne o asili infantili, con rendite patrimoniali minime, non vengono trasferite ai Comuni;

- 33 IPAB vengono trovate estinte, poiché hanno cessato ogni attività e non hanno più rendite patrimoniali;

- 4.024 IPAB non sono state prese in considerazione. Quando la commissione Chieppa cessa di funzionare, la loro documentazione non è ancora stata esaminata. Fra queste, 67 IPAB sembrano non sottostare alla applicazione del Dpr 616/ 77; 686 dovrebbero essere incluse tra quelle da trasferirsi ai Comuni; 1.660 hanno presentato ricorso per essere considerate «educativo-religiose» (8).

I «decreti Andreotti»

Intanto, non essendo stata approvata la riforma dell'assistenza e, avvicinandosi la data del 1° gennaio 1979, il governo Andreotti presenta il decreto legge 23 dicembre 1978 n. 847 per far slittare al 31 marzo 1979 la data del trasferimento delle IPAB ai Comuni.

Inoltre, con 14 decreti della presidenza del consiglio, vengono escluse dal trasferimento 1.712 IPAB «educativo-religiose». La sopraggiunta crisi politica fa decadere il decreto legge ed alle Regioni torna la facoltà di trasferire le IPAB ai Comuni, in base all'art. 25 del Dpr 616/77.

A fine febbraio 1979, Andreotti convoca i partiti della maggioranza (DC, PCI, PRI, PSDI, PSI; siamo ancora nella fase del cosiddetto «compromesso storico») ed i presidenti delle Regioni; chiede ed ottiene che le Regioni stesse rinuncino a dare applicazione al Dpr 616/77, cioè non legiferino in merito alle IPAB fino a quando il Parlamento non converta in legge un nuovo decreto legge che il Governo si impegna a presentare entro i primi di marzo. Il decreto legge viene varato il 29 marzo 1979 (9) e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* dell'11 aprile 1979. Porta il numero 113 ed è il decreto al quale si farà riferimento con frequenza nel successivo dibattito sulla sorte delle IPAB.

In effetti, il decreto legge 113 segna un notevole arretramento rispetto al Dpr 616/77, in quanto prevede:

- *l'esclusione dal trasferimento ai Comuni delle IPAB che svolgono prevalente attività di istruzione, compresa quella prescolastica (asili nido e scuole materne). Si tratta di circa metà delle IPAB italiane;*

- *la privatizzazione (patrimoni compresi) delle IPAB:*

- le cui attività si esplicano prevalentemente sulla base di prestazioni volontarie e personali dei soci, e con mezzi derivanti da liberalità o da contributi degli associati;

- che siano state costituite da privati; essi devono, inoltre, nominare almeno la metà dei componenti del consiglio di amministrazione;

- le cui attività perseguano indirizzi e finalità religiose;

- *il trasferimento ai Comuni di quelle IPAB:*

- non rientranti nelle categorie sopra indicate;

- il cui consiglio di amministrazione è composto in maggioranza da membri designati da Comuni, Province, Regioni ed altri enti pubblici, salvo che il presidente non sia una autorità religiosa o un suo rappresentante;

- già amministrate dagli ECA;

- che gestiscano convitti, istituti di ricovero, orfanotrofi;

- che non esercitino le attività previste dallo statuto o altre attività assistenziali.

Il trasferimento delle IPAB ai Comuni viene rinviato al 31 dicembre 1979 (10).

Ma anche questo secondo decreto non viene ratificato dal Parlamento. Perciò, il Governo Andreotti presenta un nuovo decreto legge (11), che ricalca il precedente e prevede un ulteriore slittamento dei tempi al 30 giugno 1980. Anche questo terzo provvedimento decade, senza ottenere la ratifica del Parlamento. In sostanza, le Camere hanno detto tre volte «no» alle modifiche del Dpr 616/77.

La sentenza della Corte costituzionale

Essendo decaduti tutti e tre i decreti legge che prevedevano un diverso quadro di riferimento per la legislazione regionale relativa alle IPAB, e pur in assenza di una legge quadro nazionale sull'assistenza, tornano alle Regioni le facoltà loro attribuite dal Dpr 616/77.

Mentre alcune Regioni approvano leggi di trasferimento di IPAB ai Comuni (12), la Corte costituzionale con una discutibile sentenza del luglio 1981 (13), dichiara illegittimo il trasferimento delle IPAB infraregionali ai Comuni singoli o associati stabilito dall'art. 25, comma 5°, del Dpr 616 (14). È un duro colpo. Sul piano politico, la sentenza ridà fiato alla concezione segregante dell'assistenza (cioè al ricovero in istituto). Sotto il profilo economico centinaia di miliardi di patrimoni continuano ad essere gestiti in modo privatistico.

Sul problema dell'assistenza, la posizione della Corte costituzionale è sempre stata molto arretrata (15). Ma con la sentenza del luglio 1981, dimostra di non riconoscere o di rifiutare uno dei principi fondamentali emersi negli ultimi decenni: quello sulla territorializzazione dei servizi e contro la deportazione assistenziale. Scrive la Corte costituzionale: «Non si intende in base a quale presunzione le funzioni delle IPAB infraregionali siano state, senza alcuna distinzione, considerate (dal Dpr 616/77, ndr), d'interesse esclusivamente locale (nella fattispecie comunale), quando è fin troppo noto che in numerosi casi la loro funzione è ultracomunale»).

Dunque, poiché le IPAB ricoverano persone provenienti da qualsiasi zona (leggasi: deportazione assistenziale), questo incivile principio viene preso a pretesto per salvare le IPAB stesse.

C'è un aspetto, infine, che è bene puntualizzare, proprio perché viene spesso preso a pretesto da chi punta alla conservazione alla privatizzazione generalizzata delle IPAB. La sentenza della Corte costituzionale non sostiene che non si possono sciogliere le IPAB. Dice che il Governo, con l'emanazione del Dpr 616/77 è andato oltre la delega concessa dal Parlamento con la legge 382/75. Tocca al Parlamento, dunque, nell'ambito dell'approvazione della legge di riforma del settore assistenziale, delineare la futura collocazione delle IPAB. La Corte costituzionale non ha mai stabilito che ciò non sia possibile.

Dai progetti alle speranze deluse

Parallelamente alla applicazione del Dpr 616/77, e anche in riferimento al dibattito sviluppatosi nel Paese a proposito del superamento delle IPAB - nell'ottica di un nuovo assetto dei servizi assistenziali - vengono ripresentate in Parlamento da diverse forze politiche proposte di legge di riforma del settore (16). È nell'ambito di questi progetti che il nodo delle IPAB viene collocato, facendo riferimento anche al «decreto Andreotti» discusso con i partiti della maggioranza, ma mai ratificato dalle Camere.

Il comitato ristretto istituito in seno alle commissioni Affari costituzionali e interni della Camera lavora alcuni mesi per esaminare le diverse proposte di legge, sino a giungere alla stesura di un testo cosiddetto «unificato» (17), anche se su alcuni punti esistono riserve di partiti e del governo.

Ma il problema delle IPAB registra un ulteriore arretramento in sede di dibattito all'interno delle commissioni riunite. Nelle sedute del 4 e dell'11 febbraio 1982, la DC presenta, attraverso gli onorevoli Gui e Vietti, una serie di emendamenti all'art. 16 del testo unificato, con i quali si prevede una massiccia privatizzazione delle IPAB. Gli emendamenti passano con il voto del PSDI. Sono assenti liberali e socialdemocratici. PCI, PDUP, PSI, radicali e indipendenti di sinistra votano contro. Per protesta l'onorevole Franco Bassanini, relatore della commissione affari costituzionali, dà le dimissioni dall'incarico.

Oramai il gioco è fatto, almeno in sede di commissione; e la privatizzazione dell'assistenza - se il testo verrà approvato nella sua stesura attuale - non è più così lontana. Ritornare a prima della legge

Crispi e della «gran legge» del 1862, sembra davvero un magro risultato per una riforma che dovrebbe metterci al passo con i tempi.

La posizione della DC

Fino al 1977 la DC non ha mai contestato la natura di enti pubblici delle IPAB e non ne ha mai rivendicato la privatizzazione. Tale natura risulta, ad esempio, nella relazione della Commissione parlamentare sulla miseria del 1953, in cui numerosi erano i componenti democristiani.

Nel libro dell'AAI (ente presieduto dal senatore DC Ludovico Montini) «Organi ed enti di assistenza pubblica e privata in Italia» (18), è scritto che le IPAB «nel nostro ordinamento hanno natura di enti pubblici».

Va inoltre ricordato che: nella proposta di legge n. 1676 presentata alla Camera dei Deputati il 7 luglio 1969 dall'onorevole Foschi e da altri 117 deputati DC, era previsto all'art. 41 il trasferimento ai Comuni di tutte le IPAB; nel documento approvato il 27 aprile 1971 a Bergamo dagli assessori regionali all'assistenza è scritto: «Dovranno essere sciolti gli enti pubblici nazionali e gli enti autarchici istituzionali (esempio ECA, IPAB) che a qualsiasi titolo svolgono attività di assistenza sociale»; la proposta di legge n. 1609 presentata il 1° febbraio 1973 alla Camera dei Deputati dall'onorevole Foschi e altri parlamentari DC (identica è la proposta di legge n. 830 presentata il 2 febbraio 1973 al Senato dalla senatrice Falcucci) prevede all'art. 15 la conservazione della personalità giuridica delle IPAB idonee e la soppressione di quelle non ritenute valide. Gli stessi criteri si trovano nell'art. 10 della proposta di legge n. 843 presentata al Senato il 7 febbraio 1973 dai senatori Signorello e Dal Canton e nell'art. 15 della proposta n. 19 dell'onorevole Cassanmagnago (Camera dei deputati, 5 luglio 1976).

Solo a partire dalla proposta di legge n. 1484 presentata il 24 maggio 1977 alla Camera dall'onorevole Cassanmagnago e altri deputati DC si prevede (art. 13) la privatizzazione delle IPAB idonee e il trasferimento ai Comuni di quelle superate o passive.

In altre parole, fino a quando la posizione di preminenza della DC come partito di governo non è messa in discussione, la stessa propone il trasferimento delle IPAB ai Comuni. Poi, mano a mano che i risultati elettorali diventano meno favorevoli, la DC propone la

conservazione delle IPAB. Infine, nel periodo in cui si teme il sorpasso da parte del PCI, si giunge alla richiesta di privatizzazione.

Un fronte diviso

Va annotato, tuttavia, che la DC sembra tutt'altro che compatta sulla proposta di una massiccia privatizzazione. Ad esempio, l'onorevole Cabras, democristiano, relatore di una delle proposte di legge di riforma dell'assistenza (19) e presidente dell'UNEBA (Unione nazionale enti beneficenza e assistenza), rileva «come, da un lato, una certa impreparazione culturale nel campo cattolico, dall'altro *certi maldestri tentativi di ottenere, per le IPAB, più di quanto fosse possibile, abbia compromesso - per reazione delle forze politiche di ispirazione laica - quanto con la loro stessa adesione si era riusciti a mettere a punto, come definitiva proposta di legge*» (20).

«*Non avrebbe senso - rileva ancora l'onorevole Cabras - anche da parte cattolica una difesa ad oltranza delle vecchie istituzioni, delle IPAB, ostacolando di fatto l'approvazione della legge: la tentazione che c'è stata nel nostro ambiente politico di utilizzare la sede parlamentare per una rivincita sulla 382 e sul Dpr 616, l'esonero dal trasferimento di IPAB che da anni non svolgono più attività assistenziali, sono errori culturali e politici [...]. Di fronte ai valori che sono in gioco, l'oltranzismo sulle IPAB e la difesa di emendamenti massimalistici acquistano un sapore di vacuo ideologismo in una realtà che vede i cattolici isolati rispetto allo schieramento laicista e di sinistra e rischiano di attivare una guerra di religione su un terreno inidoneo ad esprimere le grandi potenzialità umane e civili del mondo di ispirazione cristiana per la costruzione della nuova società*» (21).

Dall'analisi alle proposte. «Sulla questione delle IPAB - aggiunge il DC Cabras, nella sua qualità di presidente dell'UNEBA - sono in discussione ragioni di giustizia e di opportunità, di rispetto dell'originaria ispirazione religiosa mantenutasi negli anni e volta agli stessi fini assistenziali intravisti dai promotori: *non intendiamo fare una guerra per la conservazione di patrimoni* che non arrivano mai alle strabilianti, fantasiose e bugiarde cifre dei settimanali progressisti e dei convegni dei partiti "laici". Se ci sono IPAB che con il trascorrere degli anni non hanno più alcun legame con attività sociali e as-

sistenziali e si limitano all'amministrazione di immobili, non credo che possiamo scegliere questo terreno per una battaglia ideale» (22).

Con il titolo «*Assistenza: in alto mare la legge quadro. I guasti di certe sortite*», anche la rivista *Insieme*, organo ufficiale del «Centro servizi comunitari» (23), segnala «la grave situazione alla quale è giunta improvvisamente la lunga e faticosa elaborazione della legge per la riforma dell'assistenza». «Riteniamo - scrive il mensile - che il mondo cattolico debba recitare un mea-culpa, per la sua impreparazione culturale e comportamentale, di fronte a questi problemi, e per la sua cronica incapacità di affrontarli con spirito comunitario, con compattezza, con intese preliminari, con chiarezza di idee e di programmi [...] . Qualcuno, anche in campo politico, ha ritenuto - e vogliamo credere in buona fede, ma certo con insufficiente preparazione e scarso realismo - di scendere in campo come più coraggiosi paladini degli interessi delle opere cattoliche, con delle sortite di cui si è visto l'esito. Chissà se, almeno, la lezione verrà capita e potrà servire, o se invece non diventerà nuovo elemento di discussioni?» (24).

A Torino, nel giugno '82, un convegno sul tema «Servizi sociali in una società che cambia» ha visto su fronti contrapposti la dirigenza regionale e la segreteria nazionale dell'UNEBA. Citiamo da una fonte «non sospetta»: *Nuova proposta*, mensile della stessa UNEBA. Secondo l'onorevole Vietti, presidente regionale piemontese, «la questione delle IPAB [...] è un punto essenziale della legge stessa sia in seguito alla sentenza della Corte costituzionale, sia per il significato che esse assumono nella realtà del paese ed a testimonianza del principio di pluralità delle iniziative assistenziali» (25).

«Su quest'ultimo punto ha dissentito il dottor Maurizio Giordano [segretario nazionale dell'UNEBA]. Occorre - egli ha detto - tenere presente i diversi aspetti del problema e il momento politico e parlamentare: *molte IPAB sono ormai ridotte a semplici enti patrimoniali che non svolgono attività*; il collegamento, diretto o indiretto, con la Chiesa è limitato al 10/15 per cento delle IPAB, come ha dimostrato l'indagine "Chiesa ed emarginazione" condotta dalla Caritas [...]; la sentenza della Corte, pur contenendo interessanti affermazioni di principio, è stata adottata solo per aspetti formali (eccesso di delega) e non sostanziali; le IPAB - anche se a seguito di leggi eversive - sono enti di diritto pubblico e da parte del mondo

laico (lo schieramento abbraccia tutto l'arco che va dal PCI al PLI) c'è una fortissima resistenza che la DC da sola non può contrastare [...]. Occorre perseguire un comune accordo con tutte le forze politiche per mantenere gli articoli della legge quadro approvati fino all'aprile 1982 e mediare sulle IPAB. *È stato, invece, cercato il contrasto di fondo e questo ha provocato l'insabbiamento della legge»* (26).

Un fronte unito?

Nel momento in cui il Paese è attanagliato da una grave crisi economica ed esiste una grossa difficoltà a reperire i fondi necessari per attuare le riforme e realizzare i servizi a favore della fascia più debole di popolazione, lo Stato - con la riforma dell'assistenza modificata dagli emendamenti DC - non deve regalare beni pubblici per miliardi ai privati e sottrarre ai Comuni le risorse necessarie a riorganizzare il settore assistenziale.

Di fronte al voltafaccia della DC rispetto allo stesso accordo Andreotti - che pure allargava in modo non accettabile le maglie della privatizzazione delle IPAB, rispetto al Dpr 616/77 - determinante sarà la posizione che verrà assunta dai partiti laici: PCI, PSI, indipendenti di sinistra, PDUP, radicali, PRI, PLI. Così come è auspicabile un ripensamento da parte del PSDI che, votando unito alla DC, ha consentito la modifica dell'art. 16 del testo unificato.

Certo, è importante anche la posizione definitiva che verrà assunta dalla democrazia cristiana. Tuttavia, crediamo sia meglio una «non riforma», piuttosto che una riforma malfatta; che sia preferibile conservare le IPAB nella loro configurazione giuridica attuale, piuttosto che prevedere la loro privatizzazione massiccia. Questa sì, sarebbe la vera negazione della riforma.

(1) L'unica riforma di un certo rilievo che segue la legge del 1890 è quella del 3 giugno 1937, n. 847, modificata con regio decreto 14 aprile 1944, n. 125, che istituisce gli Enti comunali di assistenza, mutando il nome delle Congregazioni di carità in ECA e allargando la assistenza a tutti gli individui e le famiglie che si trovano in condizioni di particolari necessità economiche. Sul dibattito relativo all'assistenza nell'Assemblea costituente, sui lavori della commissione di inchiesta

sulla miseria e sui progetti presentati in Parlamento nel decennio 1954-1964, cfr.: G. LICHERI, cit., pp. 52-99.

(2) Cfr. Dpr 15 gennaio 1972, n. 9: «Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di beneficenza pubblica e del relativo personale», in *Gazzetta Ufficiale*, 2 febbraio 1972, n. 30, supplemento ordinario; Dpr 5 giugno 1972, n. 315, «Delega alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di beneficenza», in *Gazzetta Ufficiale*, 13 luglio 1972, n. 181. Per un commento, cfr.: *La beffa del decreto delegato sulla beneficenza*, in «Prospettive assistenziali», n. 17, gennaio-marzo 1972, pp. 1-2; C. COPPOLA, *Il decreto delegato per la beneficenza pubblica: una vicenda esemplare*, in «Prospettive sociali e sanitarie», 1° marzo 1972, pp. 1 e segg.

(3) Legge 22 luglio 1975, n. 382, «Norme sull'ordinamento regionale e sulla organizzazione della pubblica amministrazione», in *Gazzetta Ufficiale*, 20 agosto 1975, n. 220.

(4) Legge 27 novembre 1976, n. 894, «Rinnovo delle deleghe di cui agli artt. 1, 6 e 7 della legge 22 luglio 1975, n. 382, sull'ordinamento regionale e sulla organizzazione della pubblica amministrazione», in *Gazzetta Ufficiale*, 10 gennaio 1977, n. 7, p. 156.

(5) Dpr 24 luglio 1977, n. 616, «Attuazione della delega di cui all'art. 1 della 22 luglio 1975, n. 382»; Dpr 24 luglio 1977, n. 617, «Soppressione di uffici centrali e periferici delle amministrazioni statali»; Dpr 24 luglio 1977, n. 618, «Istituzione, presso la presidenza del consiglio dei ministri, di ruoli di impiegati e operai», in *Gazzetta Ufficiale*, 26 agosto 1977, n. 234, supplemento ordinario.

(6) Le materie indicate dall'art. 117 della Costituzione sono: «Ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione; circoscrizioni comunali; polizia locale urbana e rurale; fiere e mercati; beneficenza pubblica ed assistenza sanitaria ed ospedaliera; istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica; musei e biblioteche di enti locali; urbanistica; turismo e industria alberghiera; tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale; viabilità; acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale; navigazione eporti lacuali; acque minerali e termali; cave e torbiere; caccia; pesca nelle acque interne; agricoltura e foreste; artigianato».

(7) Cfr., in *Appendice*, il testo degli articoli.

(8) Per una analisi dei lavori della commissione Chieppa, cfr.: *I procedimenti di ristrutturazione o scioglimento degli enti assistenziali*, in «Autonomie locali e servizi sociali», n. 1, serie quinta, aprile 1982, Il Mulino, Bologna, pp. 9 e segg.

(9) Decreto legge 29 marzo 1979, n. 113. Il testo integrale è pubblicato in *Appendice*.

(10) Cfr. *Le Regioni rinunciano a trasferire le IPAB ai Comuni*, in «Prospettive assistenziali», n. 46, aprile-giugno 1979, pp. 1-2.

(11) Decreto legge 19 giugno 1979, n. 209.

(12) Cfr., ad esempio, la legge della Regione Piemonte 10 aprile 1980, n. 20, «Prime norme attuative del Dpr 24 luglio 1977, n. 616 concernenti il trasferimento delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza ai Comuni singoli o associati od a comunità montane, nonché utilizzo dei beni e del personale da parte degli enti gestori».

(13) Cfr. il testo integrale riportato in *Appendice*. Per un commento più esauriente della sentenza della Corte costituzionale, cfr., ancora in *Appendice*, la nota di G. Battistacci.

(14) Va annotato, comunque, che le Regioni conservano nei confronti delle IPAB le competenze già attribuite precedentemente al Dpr 616/77. Pertanto, come sottolineeremo ancora nelle conclusioni, le Regioni possono legiferare in merito alle IPAB (trasformazioni, estinzioni, trasferimenti ai comuni). Soprattutto, è necessario che le Regioni emanino precise norme per la salvaguardia dei beni delle IPAB e per impedire assunzioni ingiustificate.

(15) Basti ricordare la sentenza del 6 luglio 1972, n. 139, in cui la Corte costituzionale ha operato una triplice distinzione non solo tra assistenza privata e assistenza pubblica, ma anche tra «beneficenza pubblica» (unica materia ritenuta di competenza delle Regioni!) e «assistenza sociale» (cfr. *Istituzioni civili e religiose contro una nuova assistenza*, in «Prospettive assistenziali» n. 19, luglio-settembre 1972, editoriale).

(16) Proposta di legge n. 166 presentata alla Camera dei deputati in data 26 giugno 1979 dall'onorevole Cabras e altri parlamentari DC, *Legge quadro sull'assistenza e i servizi sociali*; proposta di legge n. 913, presentata alla Camera dei deputati in data 8 novembre 1979 dall'onorevole Lodi e altri parlamentari PCI, *Riforma dell'assistenza*; proposta di legge n. 998, presentata alla Camera dei deputati in data 20 novembre 1979 dall'onorevole Magnani Noya e altri deputati PSI, *Legge quadro sui servizi sociali*; proposta di legge n. 1670 presentata in data 12 maggio 1980, alla Camera dei deputati dall'onorevole Maria Luisa Galli e da altri parlamentari del partito radicale.

(17) Vedi il testo integrale riportato in *Appendice*. Per un esame dei lavori delle commissioni riunite Affari costituzionali e Interni sino al febbraio 1982, cfr. *Riforma dell'assistenza e privatizzazione delle IPAB*, in «Prospettive assistenziali», n. 57, gennaio-marzo 1982, editoriale; A. DRAGONE, *Riforma dell'assistenza a rotoli*, in «Prospettive sociali e sanitarie», n. 8, 1° maggio 1982, pp. 4 e segg.; A. ROMAGNOLI, *Riforma dell'assistenza: oltre il colpo di mano*, in «Prospettive sociali e sanitarie», n. 11, 15 giugno 1982, p. 4 e segg.

(18) Cfr. *Organi ed enti di assistenza pubblica e privata in Italia*, AAI, Roma, 1953, p. 317.

(19) Cfr. «Legge quadro sull'assistenza e i servizi sociali», proposta di legge n. 166 presentata alla Camera dei deputati in data 26 giugno 1979 dall'onorevole Paolo Cabras e altri parlamentari DC.

(20) Cfr. *La cultura dell'accoglienza* in «Nuova Proposta», mensile Uneba, n. 6, Roma, giugno 1982. L'intervento dell'onorevole Paolo Cabras è stato fatto al convegno promosso dall'Age (Associazione italiana genitori) e tenutosi a Roma il 26-27 giugno 1982.

(21) Cfr. P. CABRAS, *Riforma dei servizi sociali e cultura dell'accoglienza*, in «Nuova Proposta», n. 7, luglio 1982, p. 5.

(22) *Ibidem*, p. 5.

(23) *Insieme*, mensile di ispirazione cattolica, periodico di «informazione e di aggiornamento sui problemi gestionali, legali, fiscali, previdenziali, assicurativi, amministrativi, tecnici, dietetico-alimentari, per convivenze laiche e religiose, il

turismo sociale, la ristorazione aziendale e sociale, gli enti pubblici, gli operatori del settore».

(24) Cfr. *Assistenza: in alto mare la legge quadro. I guasti di certe sortite*, in «Insieme», n. 6-7, giugno-luglio 1982, Roma, p. 25.

(25) Cfr. *Riforma dell'assistenza per una società che cambia*, in «Nuova Proposta», n. 7, luglio 1982, p. 2.

(26) *Ibidem*, p. 2. Anche se va sottolineato positivamente il nuovo indirizzo delle organizzazioni delle IPAB e degli enti assistenziali a livello nazionale, è necessaria una attenzione costante a livello locale sulle posizioni che vengono assunte dalle istituzioni. Non è infrequente, infatti, il caso in cui singole IPAB assumano iniziative in aperto contrasto con questa nuova linea (il licenziamento degli operatori laici e l'inserimento di personale religioso, la nomina di religiosi alla presidenza dell'ente, ...), al fine di creare le condizioni più favorevoli per rientrare poi nei casi di privatizzazione dell'IPAB eventualmente previsti dalla legge quadro nazionale. È su questo terreno che si misura la reale volontà di riforma e di tutela dei diritti degli emarginati.

Perché diciamo no alla privatizzazione

L'assistenza compito dello Stato

È lo Stato che, nelle sue diverse articolazioni, deve farsi carico del problema dell'assistenza. La garanzia pubblica, cioè il riconoscimento giuridico del *diritto alle prestazioni*, non può che essere data da un ente pubblico.

Il pluralismo, la libertà di assistenza privata non possono limitare il compito prioritario dello Stato di «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana» (art. 3 della Costituzione) (1). Un compito che non può suonare come mera statalizzazione o burocratizzazione degli interventi, se viene svolto garantendo la partecipazione dei cittadini alla istituzione ed al controllo dei servizi, assicurando ampi spazi al volontariato e dando la possibilità alle strutture private, aventi particolari requisiti, di essere convenzionate con l'ente pubblico e consultate in fase di programmazione.

Invece, la privatizzazione dei patrimoni, del personale e delle strutture delle IPAB - oltre a sottrarre risorse pubbliche ingenti agli enti locali - finirebbe con l'allargare notevolmente la presenza degli enti privati, proprio quelli che non sono in grado - per la loro natura - di riconoscere ad ogni cittadino il diritto alle prestazioni (2).

Sciolte le IPAB, privati gli enti locali delle risorse necessarie alla istituzione dei nuovi servizi, si restringerebbe ulteriormente, per le fasce più deboli di popolazione, la possibilità di veder riconosciuto in concreto il loro diritto ad usufruire dei servizi assistenziali.

Inoltre, resterebbe fortemente sottolineato il carattere emarginante delle risposte fornite dalle ex IPAB, mentre sarebbe impossibile un reale raccordo con l'azione di prevenzione del bisogno assistenziale svolto dagli enti locali. Infine, non vi è nessuna garanzia che patrimoni e personale restino destinati all'assistenza.

Risorse indispensabili per i nuovi servizi

Se si chiede che le IPAB vengano trasferite ai Comuni, è per motivi razionali. Non per un «capriccio». C'è, innanzitutto, l'esigenza

che l'ente pubblico possa usufruire di ciò che pubblico è sin dalle leggi del 1862 e del 1890. Ma c'è, soprattutto, la necessità improrogabile e fondamentale che gli enti locali possano utilizzare, per la loro programmazione territoriale, queste strutture. Risorse economiche ed umane indispensabili per la istituzione dei nuovi servizi alternativi al ricorso in istituto.

Il nostro Paese è attanagliato da una grave crisi economica. Non si possono privare i Comuni di risorse per decine di miliardi (3) e contemporaneamente consentire che privati diventino padroni di imponenti patrimoni pubblici, senza sborsare una lira.

Un alibi per l'autoconservazione

I privati gestori della emarginazione non sono certo favorevoli alla deistituzionalizzazione. Lo dimostra anche il fatto che - in questi anni di riforme - gran parte di essi non hanno puntato alla istituzione di servizi alternativi. Hanno cercato una mera riconversione dei ricoveri verso le fasce di popolazione meno protette - passando dai minori agli handicappati, dagli handicappati agli invalidi più gravi, dagli anziani ai cronici - garantendosi così, comunque, le rette necessarie alla autoconservazione.

L'esperienza dimostra che rarissimi sono gli enti privati che hanno chiuso gli istituti di ricovero e aperto servizi alternativi.

La contrapposizione operatori-utenti

Una situazione di monopolio privato nel campo dell'assistenza può determinare conseguenze negative sia per gli utenti, sia per il personale. Gli istituti privati (molti dei quali operano in una logica imprenditoriale) hanno esigenza che le entrate siano superiori alle uscite. Le spese di gestione e gli utili devono quadrare con le rette, sia a carico degli assistiti che degli enti locali.

Ne deriva che quegli enti dove i lavoratori sono riusciti a conquistare organici più adeguati alle esigenze degli utenti, personale più preparato e perciò più pagato, servizi più rispondenti, vitto migliore, sono proprio i più sfavoriti. Gli enti pubblici e gli assistiti, infatti, dovendo pagarsi in tutta o in parte il servizio, saranno tentati a scegliere l'istituto meno caro, per mancanza di mezzi.

Ora, se un servizio migliore comporta rette più elevate, viene a crearsi una contrapposizione non solo tra lavoratori di enti pubblici e quelli del settore privato, ma anche tra operatori e utenti.

È evidente, poi, che difficilmente il personale degli istituti privati lotterà per il superamento di queste strutture emarginanti: ciò significherebbe la perdita del posto di lavoro, nel momento in cui l'ente pubblico istituisse i servizi alternativi. Ne deriva, quindi, che la privatizzazione delle IPAB può comportare il rafforzamento della coalizione - già oggi esistente - fra i proprietari, i dirigenti degli istituti e il personale, per mantenere in vita e, se possibile, sviluppare le strutture di segregazione.

Patrimoni dispersi in pochi anni

La privatizzazione - dicono i sostenitori - è una strada per evitare la dispersione dei patrimoni e continuare ad assicurare all'ente le risorse necessarie a perseguire le finalità indicate da «tavole di fondazione» e statuti.

Non è vero. È previsto che, con la privatizzazione, le IPAB diventino enti morali con personalità giuridica di diritto privato. Gli enti morali non sono soggetti praticamente ad alcun controllo. Solo le vendite dei beni devono essere preventivamente autorizzate.

Agli enti morali è concesso, a differenza di quanto prevede la legge 17 luglio 1890, n. 6972 sulle IPAB, che gli introiti derivanti dal realizzo dei patrimoni possano essere utilizzati per le spese di gestione. Inoltre, non vi è alcuna garanzia che l'attività si mantenga nel campo dell'assistenza. Strutture e patrimoni possono essere utilizzati per fini che nulla hanno a che fare con l'assistenza. Pertanto, vi è da prevedere che in pochi anni, se le IPAB verranno privatizzate, molti patrimoni andranno dispersi.

Doppia spesa per gli enti locali

Altra conseguenza della privatizzazione delle IPAB, sarà la pratica impossibilità da parte dei Comuni di avviare i servizi alternativi e di potenziare quelli esistenti. In assenza di soluzioni alternative al ricovero (contestuali al suo superamento), infatti, i Comuni dovranno continuare a versare le rette agli istituti privati gestiti dalle ex IPAB (4).

Gli enti locali dovrebbero cioè spendere una cifra per i ricoveri e un'altra somma, praticamente eguale, per i servizi alternativi da istituire o da incrementare: un raddoppio della spesa, certamente incompatibile sia oggi che in futuro.

Inoltre, non essendo di loro proprietà, i Comuni non potranno nemmeno riconvertire le strutture esistenti. Anzi, è prevedibile che una situazione di monopolio dell'assistenza privata (le ex IPAB e le attuali organizzazioni private arriverebbero a gestire più di quattro istituti su cinque), incrementi le richieste rivolte agli enti locali di pagare le spese relative alla manutenzione ordinaria e straordinaria e al riadattamento delle strutture di ricovero private, come avviene già in alcune Regioni.

Per istituire i servizi alternativi, i Comuni dovrebbero non solo stanziare le somme necessarie per le spese di gestione, ma prevedere anche i fondi per i nuovi investimenti e per l'assunzione del personale occorrente. In concreto, la privatizzazione delle IPAB significa conservare la pratica del ricovero in istituto quale «soluzione» per la fascia più debole della popolazione.

E, continuare a privilegiare il ricovero vuole dire bloccare una grossa parte delle risorse destinate all'assistenza ed ai servizi, sapendo anche che la cifra è destinata ad aumentare percentualmente (5). Il ricovero, inoltre, è sempre un intervento a valle, tappabuchi. Non innesta, quindi, alcun processo che in prospettiva possa diminuire le richieste assistenziali: proseguire su questa strada vuole dire buttare risorse ingenti in un pozzo senza fondo (6).

Tutto ciò, conferma la tesi - più volte sostenuta in queste pagine - che il superamento delle IPAB deve essere contestuale con l'istituzione dei servizi alternativi al ricovero. In caso contrario, per molti anni resterebbero chiusi gli spazi politici ed operativi per una diversa assistenza e per la prevenzione del bisogno.

La privatizzazione non tutela i fondatori

La privatizzazione delle IPAB solleva, inoltre, seri dubbi di costituzionalità, sia perché lo Stato regala ai privati beni pubblici - terreni, fabbricati, titoli, opere d'arte... - senza richiedere alcun indennizzo, sia per il mancato rispetto della volontà di coloro che hanno istituito Opere pie dopo il 1862 o IPAB dopo il 1890, o hanno versato alle stesse contributi dopo tali date. Al riguardo, non vi è

nessun dubbio sul fatto che essi abbiano voluto riferirsi ad un ente pubblico.

Il vero nodo: superare l'emarginazione

Sarebbe porre un falso obiettivo, comunque, indicare solo nello scioglimento delle IPAB e nel trasferimento degli assistiti, dei patrimoni e del personale ai Comuni il vero risultato da raggiungere. A poco servirebbe una battaglia per sottrarre agli attuali consigli di amministrazione la gestione degli istituti di ricovero, se poi gli enti locali si limitassero a gestire queste stesse strutture, assicurando prestazioni identiche, quando non inferiori.

Il vero nodo da sciogliere è il superamento della istituzionalizzazione, sia pubblica che privata. Il passaggio delle IPAB ai Comuni è condizione necessaria ma non sufficiente: può assicurare le risorse e le energie professionali necessarie, ma occorre riconvertirle per garantire i nuovi servizi non emarginanti.

Sotto questo punto di vista, dunque, l'attenzione prioritaria del legislatore, delle forze sociali, delle associazioni di tutela di minori, handicappati, anziani, dei movimenti di base deve essere posta al dovere di garantire a tutti i cittadini il pieno e libero sviluppo della personalità e la loro partecipazione alla vita del paese. Una attenzione prioritaria alle reali esigenze delle fasce più deboli di popolazione, e non alle strutture, ai tentativi di sopravvivenza delle istituzioni, alle polemiche dove l'oggetto del contendere è ridotto al solo «sì» o «no» nei riguardi della presunta autonomia di certi enti.

(1) La libertà di assistenza privata, garantita dalla Costituzione, non può determinare situazioni di monopolio da parte dei privati.

(2) Mentre per i cittadini esiste il diritto di esigere dallo Stato (direttamente o attraverso i suoi organi territoriali) una determinata prestazione e di rivendicarne l'usufruità, nessun dovere hanno invece gli enti privati nei confronti delle persone che si trovano in stato di bisogno. I sostenitori della privatizzazione delle IPAB dovrebbero spiegare, quindi, come sarebbe possibile per il singolo cittadino

pretendere un certo servizio dagli enti privati, i quali - appunto perché privati - restano liberi di aderire o meno alla richiesta.

(3) In occasione del dibattito sulla conversione in legge del decreto-legge 22 dicembre 1981, n. 786 recante disposizioni sulla finanza locale, l'onorevole Marisa Galli ha chiesto al ministro Andreatta se non riteneva contraddittorio che «mentre si sottraggono ai Comuni le risorse necessarie» non vengono ad essi trasferiti i patrimoni per «decine di migliaia di miliardi» che la legge 382 del 1975 «intendeva loro attribuire».

(4) Nella prima fase di attuazione dei servizi alternativi, questi non sostituiscono completamente le strutture tradizionali. Ad esempio, la creazione di una comunità-alloggio di 7-8 posti poco modifica in merito ai costi di un istituto di 200 posti. Pertanto, nella fase di avvio dei servizi alternativi - se questa non è contestuale al superamento degli istituti - i Comuni continueranno ad essere gravati dal peso delle rette relative.

(5) La retta di ricovero in istituto è agganciata al costo della vita che, come è noto, aumenta in modo vertiginoso.

(6) Cfr. F. SANTANERA, D. MICUCCI, A. DRAGONE, *Interventi alternativi...*, cit., n. 15. In particolare, il cap. I: «Il ricovero in istituto: danni sociali e danni individuali», pp. 13-34.

Il personale: quale futuro

Il progetto di legge nazionale di riforma dell'assistenza tace sulla conservazione del posto di lavoro, dei livelli salariali e normativi, sulla progressione di carriera per tutto il personale delle IPAB. Nessun cenno viene fatto, inoltre, alla formazione di base, all'aggiornamento, alla riqualificazione professionale (1).

Una sola cosa sembra certa. Se la riforma passasse nel testo attuale, la privatizzazione delle IPAB avrebbe come prima conseguenza il passaggio del personale dal settore pubblico - con tutte le maggiori garanzie che ciò comporta per il personale stesso - al settore privato.

Preoccupazioni (in parte) giustificabili

È da ritenere fortemente negativa la tendenza di istituire nuovi servizi, senza eliminare contestualmente le vecchie strutture. L'esperienza del superamento degli «enti inutili» assistenziali insegna (2). La creazione di nuovi servizi riduce il numero di utenti degli istituti di ricovero. Ad esempio, dove sono stati istituiti servizi di assistenza domiciliare, il numero dei ricoverati in case di riposo è diminuito notevolmente, creando giustificabili preoccupazioni fra i lavoratori degli istituti che vedono messo in pericolo il loro posto di lavoro. Queste preoccupazioni, strumentalizzate dagli amministratori degli enti, possono portare il personale a difendere l'istituzione.

È, quindi, necessario e urgente che il personale oggi operante nelle istituzioni assistenziali, in particolare nelle IPAB, esca da ogni logica corporativa e lotti per essere inserito nei nuovi servizi che devono sostituire quelli vecchi.

Una presenza attiva per i nuovi servizi

Battendosi per i nuovi servizi e rivendicando il diritto ad inserirsi in questi con la propria professionalità, gli operatori che attualmente lavorano nelle istituzioni possono ottenere due risultati di fondamentale importanza:

- la garanzia effettiva della conservazione del posto di lavoro;

- la partecipazione attiva alla costruzione delle riforme e la possibilità effettiva di gestire il processo di trasformazione e riconversione dei servizi, in modo che venga attuato in linea con le esigenze reali della comunità e con gli interessi dei lavoratori.

Un impegno per il movimento sindacale

Dei problemi relativi al personale degli enti assistenziali, compreso quello operante nelle IPAB, e di quelli, più generali, inerenti la riorganizzazione dei servizi, devono farsi carico non solo i sindacati di settore (enti locali, ospedalieri, ecc.), ma tutto il movimento nel suo complesso.

La Federazione unitaria CGIL, CISL, UIL, pur avendo formulato ai parlamentari in alcune occasioni (3) proprie osservazioni sulla riforma dell'assistenza e, più specificatamente, sul problema delle IPAB, non ha ancora elaborato una piattaforma articolata che preveda, in concreto, la riconversione delle strutture assistenziali, la riqualificazione degli operatori, il dettaglio di una normativa specifica e adeguata per la tutela del personale (4). Soprattutto, il movimento sindacale confederale non ha ancora assunto iniziative specifiche di lotta.

Ci rendiamo ben conto degli enormi problemi che ha oggi il sindacato in fabbrica nella lotta per il posto di lavoro e contro la messa in «cassa integrazione», ma la ristrutturazione delle aziende è un tutt'uno con quella dei servizi. Nessuno vuole mettere certo in discussione la centralità della fabbrica quale elemento essenziale; ma occorre anche che il sindacato non trascuri - per operare nella fabbrica - il territorio in cui i lavoratori vivono.

Se le riforme verranno portate avanti soltanto dagli operatori dei servizi assistenziali e dai loro rappresentanti sindacali, vi è il pericolo che prevalgano le spinte corporative e non i reali interessi degli utenti dei servizi.

Un problema da non sottovalutare

Già abbiamo annotato come il personale operante nelle IPAB ammonti a 35.499 unità, delle quali 8.103 costituite da religiosi. La contestualità del superamento delle strutture di ricovero con l'istituzione di nuovi servizi comporta, anche, l'esigenza di tenere

conto del personale stabilmente occupato e residente all'interno degli istituti di ricovero.

TAB. n. 1

Personale stabilmente occupato e residente all'interno dell'istituzione, per ripartizione gestionale e territoriale

| | Nord | | Centro | | | Sud Isole | | | Totale | | |
|-----------------------|--------|-----|--------|-----|---|-----------|-----|---|--------|-----|---|
| | N. | % | N. | % | % | N. | % | % | N. | % | % |
| IPAB | 1.968 | 60 | 373 | 11 | | 931 | 28 | | 3.272 | 100 | |
| Responsabilità Chiesa | | 14 | | 6 | | | 8 | | | 10 | |
| Altro | 7.896 | 43 | 3.359 | 18 | | 7.231 | 39 | | 18.486 | 100 | |
| | | 55 | | 57 | | | 61 | | | 57 | |
| | 4.591 | 44 | 2.194 | 21 | | 3.741 | 35 | | 10.526 | 100 | |
| | | 32 | | 37 | | | 31 | | | 32 | |
| <i>Totale</i> | 14.455 | 45 | 5.926 | 18 | | 11.903 | 37 | | 32.284 | 100 | |
| | | 100 | | 100 | | | 100 | | | 100 | |

Nota: La prima percentuale, che si trova sulla stessa linea del numero assoluto, si riferisce alla ripartizione gestionale delle istituzioni (IPAB, responsabilità della Chiesa, altro). La seconda percentuale, un po' in basso rispetto al numero, si riferisce alla distribuzione territoriale delle istituzioni (Nord, Centro, Sud-Isole).

(Fonte: Caritas italiana, *Chiesa ed emarginazione...*, cit., p. 71)

La Caritas italiana registra, nell'ambito di tutte le istituzioni assistenziali collegate con la chiesa, un totale di 32.284 operatori che vivono all'interno della istituzione stessa (vedi tab. 1) (5).

«L'importanza di questa informazione sta nel fatto che essa dà una misura delle difficoltà che si incontreranno nel momento in cui si deciderà di abbandonare o ridurre quelle forme di assistenza che richiedono il ricovero degli assistiti in istituti e si abbandoneranno di conseguenza quegli edifici che ora li ospitano. In quel momento, cioè alla fine della trasformazione, si porrà il problema di dove alloggiare queste 32.284 persone [3.272 se si isola il solo problema IPAB] che non hanno una diversa dimora [...] (6). Le preoccupazioni maggiori riguardano le condizioni del personale laico, avendo tutte le congregazioni religiose una propria articolazione di sedi per l'abitazione delle suore nei momenti di passaggio da un servizio

all'altro che, normalmente, non coincide con la dimora di servizio» (7).

Non tenere conto di questo problema, significa incoraggiare di fatto la tendenza al disarmo da parte di chi già opera nelle istituzioni, che spesso si manifesta con rinunce e ritiri «selvaggi» del personale, senza il minimo coinvolgimento degli assistiti e della comunità locale ove la struttura assistenziale è ubicata.

(1) Ampie sono le competenze delle Regioni in materia di formazione, riqualificazione, aggiornamento e riconversione professionale. Tuttavia, riteniamo importante che tali competenze vengano ribadite dalla legge nazionale di riforma dell'assistenza, proprio perché riteniamo inscindibile il superamento delle attuali istituzioni con la predisposizione contestuale dei nuovi servizi e la riconversione degli operatori.

(2) Cfr. *Problemi del personale dei servizi*, in «Prospettive assistenziali», n. 29 bis, gennaio-marzo 1975, Torino, pp. 24-25.

(3) Ricordiamo le osservazioni formulate dai Sindacati alle Commissioni riunite 1ª e 2ª della Camera e ai Gruppi parlamentari della Camera DC-PCI-PSI-PSDI-PRI in data 23 gennaio 1979 e la «Nota sulla riforma dell'assistenza sociale (alle Commissioni riunite 1ª e 2ª della Camera dei deputati)» del 28 giugno 1982.

(4) Per «le IPAB, il sindacato ritiene indiscutibile il loro carattere pubblico confermato dalla sentenza della Corte Costituzionale. Comunque, il sindacato non esprime una posizione pregiudizialmente negativa sulla opportunità che per talune istituzioni si prevedano forme e criteri per una diversa, motivata, collocazione giuridica. In ogni caso: a) tale operazione deve essere rigorosamente circoscritta al fine di evitare la generale privatizzazione delle IPAB; b) va tutelato in ogni caso il personale dipendente dal punto di vista economico e giuridico; c) si dovrebbero prevedere misure a tutela del patrimonio di proprietà delle IPAB soggette a modifica della figura giuridica [...]. Nella unificazione dei servizi socio-sanitari bisogna prevedere per il personale ruoli organici e posizioni contrattuali corrispondenti a quelle del personale sanitario. Sarebbe ingiustificato, infatti, che figure professionali similari si ritrovarono con posizioni contrattuali diverse» (cfr.: «Nota sulla riforma dell'assistenza...», cit., 28 giugno 1982).

(5) Cfr. CARITAS ITALIANA, *Chiesa ed emarginazione...*, cit., p. 71.

(6) In certi casi, il problema è risolvibile all'interno dei nuovi servizi stessi. Ad esempio, in una comunità-alloggio, nei casi in cui il personale opti di stabilirvi la propria abitazione.

(7) Cfr. CARITAS ITALIANA, *Chiesa ed emarginazione...*, cit., pp. 71-72.

Il ruolo della comunità cristiana (1)

Sulla futura collocazione delle IPAB e, più in generale, sul complessivo assetto della riforma assistenziale, particolare importanza viene ad assumere anche la capacità di riflessione e di confronto che vorrà manifestare la chiesa cattolica (2), non solo a livello di gerarchia e di istituzioni, ma soprattutto nelle singole comunità cristiane, sul territorio. Infatti, «il bisogno nasce dalla comunità e nella comunità. Ed è da questa che va preso in carico. È nella comunità che va realizzata la risposta, nella quale tutti debbono essere coinvolti, anche se è qualcuno che attua concretamente il servizio» (3).

Nel dibattito che si è sviluppato - sia intorno alla elaborazione del Dpr 616, sia, più recentemente, a sostegno degli emendamenti DC al progetto di riforma - ancora una volta viene posta, da certi settori, una attenzione principale, se non esclusiva, alle strutture, alla tutela dei patrimoni, al rispetto della volontà dei fondatori, al diritto dei privati di «assistere» i poveri, anziché alle esigenze storicamente attuali di chi vive in situazione di bisogno, di quanti sperimentano quotidianamente, in prima persona, le conseguenze anche gravi degli squilibri sociali.

Sulla strada del Concilio

Sottolinea il Vaticano II: «È dovere permanente della chiesa di *scrutare i segni dei tempi* e di interpretarli alla luce del Vangelo, così che, *in un modo adatto a ciascuna generazione*, possa rispondere ai perenni interrogativi degli uomini sul senso della vita presente e futura e sul reciproco rapporto» (4). Sulla linea del magistero sociale degli ultimi pontefici e, in particolare riferendoci alle linee fondamentali di quello wojtyliano (priorità dell'etica sulla tecnica, *primato della persona sulle cose*, superiorità dello spirito sulla materia) (5), ci sembra utile riflettere sul rapporto tra istituzioni assistenziali esistenti, *riforma della assistenza e ruolo della comunità cristiana*.

Una riflessione ancora schematica, ma che vuole porsi, innanzitutto, dalla parte degli uomini che vivono in situazione di bisogno oggi, non da quella delle istituzioni. Come esplicita

l'insegnamento conciliare, la testimonianza cristiana nei gruppi umani non è efficace né sapiente se non si cala nella condizione della loro esistenza, con la attiva partecipazione anche «alla evoluzione profonda che vi si manifesta» (6).

La sicurezza sociale come diritto

«Cresce la coscienza della esimia dignità della persona umana, superiore a tutte le cose, e i cui diritti e doveri sono universali e inviolabili. Occorre, perciò, che siano rese accessibili all'uomo tutte quelle cose che sono necessarie a condurre una vita veramente umana, come il vitto, il vestito, l'abitazione, il diritto a scegliere liberamente lo stato di vita e a fondare una famiglia, all'educazione, al lavoro, al buon nome, al rispetto, alla necessaria informazione, alla possibilità di agire secondo il retto dettato della sua coscienza, alla salvaguardia della vita privata e alla giusta libertà anche in campo religioso» (7).

Esistono, tuttavia delle situazioni in cui vi sono persone che non possono *da sole* (o con l'aiuto della propria famiglia) raggiungere tali obiettivi. In questi casi, la risposta oggi ancora prevalente è quella che si può definire di «assistenza».

Occorre, invece, un duplice e contestuale intervento: da un lato, rimuovere le cause che impediscono il pieno sviluppo della persona (prevenzione) e, dall'altro, fornire le prestazioni contingenti necessarie (8). È ovvio che il rispetto della persona esige il massimo incremento delle prestazioni di prevenzione, per poter ridurre e, in prospettiva, eliminare ogni intervento assistenziale.

Troppo spesso, la soddisfazione delle esigenze umane fondamentali, per questa fascia più debole di cittadini, è ancora intesa, specie tra i cattolici, come «assistenza», anziché come vero e concreto *diritto alla sicurezza sociale* ed al massimo sviluppo di tutte le potenzialità della persona. Così, la risposta ai bisogni dei più deboli è ancora considerata un *impegno gratuito* di chi dà, che pretende gratitudine in chi riceve, e non un dovere, perché si rivolge ai diritti dell'altro. Una *generosità facoltativa*, qualcosa di *complementare* all'essere cristiano; e, quindi *delegabile* a chi si crede ne possenga il «carisma», anziché una *disponibilità essenziale* richiesta a tutti.

Non può esistere una privatizzazione del diritto alla sicurezza sociale. La sicurezza sociale è un bene comune, non un bene privato. Anche in questo senso, va ribadita l'esigenza di superare la contrapposizione ancora esistente tra pubblico e privato (9). Qualsiasi intervento per la sicurezza sociale deve essere, per sua natura, pubblico, proprio perché rivolto al bene comune.

Dove per «bene comune» si intende:

- la *garanzia pubblica*, cioè il riconoscimento giuridico del diritto alle prestazioni;

- la possibilità di *concretizzare* questo diritto;

- il *carattere non emarginante* delle risposte;

- la reale *partecipazione* della comunità.

È in questa ottica che va esaminata la validità degli interventi, non secondo la tradizionale dicotomia pubblico-privato, laico-religioso, comunale-statale (10).

La carità non è solo le «opere»

Con un altro luogo comune, molto diffuso, si ritiene che l'assistenza non sia un diritto dell'uomo, ma competenza della «carità», avallando così una situazione di «delega» da parte degli enti pubblici, di «paternalismo» da parte degli enti assistenziali, di «servilismo» da parte degli assistiti (11).

Già il Decreto su *«L'apostolato dei laici»* sottolineava: «Siano adempiuti gli obblighi di giustizia, perché non avvenga che si offra come dono di carità ciò che è già dovuto a titolo di giustizia; si eliminino non soltanto gli effetti, ma anche le cause dei mali; l'aiuto sia regolato in tal modo che coloro i quali lo ricevano vengano, a poco a poco, liberati dalla dipendenza altrui e diventino sufficienti a se stessi» (12).

È un errore pastorale e teologico identificare la carità con l'assistenza. Per carità va inteso il precetto evangelico dell'amore, che si identifica con lo stesso «essere chiesa», quindi *con tutti i settori dell'azione pastorale*, non solo con quello dell'assistenza. L'attuazione della «carità» deve avvenire in tutta la chiesa locale, attraverso di essa e dei suoi organismi per la pastorale e non può essere demandata ad una struttura particolare.

Ancora: la «carità» non può essere sinonimo di «opere», se per esse si intendono solo le strutture, gli organismi, gli edifici, gli

statuti, le tradizioni. È ogni azione che deve essere animata dalla «carità»; espressione di quella fraternità che assume, volta per volta, i «carichi» del prossimo, sia nell'impegno politico-sociale, sia nel servizio profetico che - occupando gli spazi scoperti - dà una risposta ai bisogni emergenti.

Una risposta nella comunità

Come sottolinea il cardinale Michele Pellegrino nella sua lettera pastorale «*Camminare insieme*», sono ancora numerose, purtroppo, «le categorie di persone che non contano, di cui si dispone senza chiedere il loro parere, i cui membri per il solo fatto di appartenervi non riescono a farsi sentire, a far valere i propri diritti, ma restano automaticamente emarginati, esclusi dal progresso, dalla cultura, dalle responsabilità» (13). I «nuovi poveri», invece, «non debbono essere rifiutati né temporaneamente, né definitivamente, né localmente: il calore affettivo, la famiglia, siano sostituiti da interventi che vi assomiglino il più possibile, in modo che l'ambiente in cui essi si troveranno a vivere sia il più possibile il loro» (14).

Le risposte a tutte le esigenze che consentono il pieno sviluppo della persona umana, debbono trovare attuazione nell'ambiente di vita della persona stessa. Se i luoghi della risposta sono separati dai luoghi dove nascono i bisogni, l'intervento non è «comunitario». Viene semplicemente *sottolineato il bisogno*, non la persona che lo vive.

Se il diritto è all'intervento, nella comunità, occorre superare la polverizzazione delle strutture; occorrono servizi, risposte programmate in base ai bisogni, non al prestigio delle opere; interventi che unifichino le forze, non strutture che diversifichino in base all'ideologia.

Quando il pluralismo, anziché essere inteso innanzitutto come esigenza di *rispetto delle diverse ideologie all'interno dei servizi* diventa motivo per la moltiplicazione degli enti, per consolidare e far sopravvivere certe istituzioni, si provocano di fatto fratture all'interno della comunità (15).

Non ci sembra si pongano su questa linea, sia la richiesta di privatizzare le strutture e i servizi pubblici oggi esistenti, sia la tendenza alla rinuncia, al disarmo, da parte di chi già opera nelle istituzioni. È, invece, il momento di «passare alla comunità civile le

istituzioni che le sono proprie, preparando il passaggio in *spirito di collaborazione*, senza speculazioni o rimpianti» (16).

Utilizzare l'esperienza di chi già opera

Occorre battersi per impedire la sottrazione di patrimoni al settore assistenziale, ma contemporaneamente, bisogna non privare gli attuali servizi delle presenze, delle esperienze, delle professionalità esistenti. In sintesi: il personale qualificato può benissimo operare anche all'interno dei servizi degli enti locali, senza nulla sottrarre al valore della propria testimonianza cristiana. Ancora una volta, sembra il caso di richiamare la «Camminare insieme»: occorre «vincere le tentazioni di un conformismo pigro e inerte che trova più comodo fare ciò che si è sempre fatto, ciò che non scontenta nessuno, invece di domandarci che cosa esige da me, in questo ambiente e in questo momento, l'adempimento del mio dovere» (17).

Proporre alla comunità le nuove esperienze

Né ci sembra corretta una attenzione predominante, se non esclusiva, alle istituzioni assistenziali, alla volontà dei fondatori, ai patrimoni, a scapito delle nuove forme di testimonianza: la disponibilità delle famiglie ad accogliere un bambino in adozione o affidamento, il volontariato in comunità-alloggio o per interventi di assistenza domiciliare, la prestazione professionale dei credenti nei servizi pubblici, l'impegno sociale per rimuovere le cause che provocano la situazione di bisogno...

Semmai, è proprio a queste ultime che la comunità ecclesiale dovrebbe prestare una maggiore attenzione: sia in termini di solidarietà con le famiglie o le persone disponibili, sia per far conoscere le loro esperienze e proporle come modello alla società.

Responsabilità e partecipazione

«Bisogna stimolare la volontà di tutti ad assumersi la propria parte nelle comuni imprese. È poi da lodarsi il modo di agire di quelle nazioni nelle quali la maggioranza dei cittadini è fatta partecipe della gestione della cosa pubblica in clima di vera libertà» (18). Al convegno «*Evangelizzazione e promozione umana*», Roma, 1976, è stato sottolineato che gli interventi per la sicurezza sociale «sono scarsamente presenti nell'attenzione e nelle responsabilità

della comunità cristiana» e che «rispondere alle sofferenze degli emarginati non va considerato un compito da delegare a gruppi e operatori assistenziali (religiosi o laici), ma va considerato un dovere che investe tutta la comunità cristiana nel suo insieme» (19).

Sicurezza sociale non può significare soltanto usufruire di un servizio; è indispensabile la partecipazione della comunità. Chi ha problemi non deve trovare soltanto una risposta sul piano tecnico, ma avvertire la presenza della comunità, l'appoggio, la partecipazione sul piano umano e sociale.

Chi ha bisogno non deve trovarsi da solo a chiedere che vengano riconosciuti i suoi diritti. Tocca alla comunità pretendere che a livello locale venga data la risposta; tocca alla comunità battersi perché sia evitato l'allontanamento di qualcuno dei suoi membri. Occorre, quindi, meglio valorizzare l'impegno politico-sociale, volto a prevenire e ad eliminare le cause dei problemi, per non continuare a coprire azioni di delega e di supplenza, senza compiere - contestualmente - quegli interventi di denuncia e di responsabilizzazione nei confronti di chi ha il dovere di intervenire (20).

Un nuovo ruolo per la comunità cristiana

La sicurezza sociale, così come la realtà storica di oggi la indica e la pretende, richiede alla comunità cristiana l'assunzione di un nuovo ruolo: quello di interrogare i «segni dei tempi», per comprendere che questi richiedono non la difesa delle strutture, la tutela della volontà dei fondatori, la salvaguardia dei patrimoni, ma l'attenzione prioritaria all'uomo, l'impegno a lievitare dall'interno la vita sociale. Sino a giungere al superamento di strutture proprie, per animare - invece - con la propria visione specifica dell'uomo, della vita, della società, le analisi delle situazioni, la ricerca di soluzioni, la creazione dei servizi, la verifica degli interventi.

(1) I contenuti di questo capitolo sono affrontati, anche, da G. PAGLIARELLO, M. TORTELLO, *IPAB, riforma dell'assistenza e ruolo della comunità cristiana*, in «Prospettive assistenziali», n. 59, luglio-settembre 1982, Torino.

(2) Sul rapporto chiesa-assistenza cfr., anche, CARITAS ITALIANA, *Chiesa ed emarginazione...*, cit. Cfr., inoltre, G. PERICO, *Verso un sistema rinnovato di assi-*

stenza sociale, in «Aggiornamenti sociali», n. 5, maggio 1974, Milano, pp. 319-344; *Riforma assistenziale e istituti religiosi di assistenza*, in «Aggiornamenti sociali», n. 11, novembre 1974, pp. 649-672; *La legge 382 e le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza*, in «Aggiornamenti sociali», n. 11, novembre 1977, pp. 589-606.

(3) Cfr. *Proposte di un programma pastorale in un piano triennale di lavoro*, Curia metropolitana torinese, cicl., settembre 1974, Torino, p. 106.

(4) Cfr. *Gaudium et Spes*, n. 4.

(5) Cfr. *Redemptor hominis*, nn. 14-16. «La chiesa non può abbandonare l'uomo [...] ogni uomo, in tutta la sua irripetibile realtà dell'essere e dell'agire, dell'intelletto e della volontà, della coscienza e del cuore [...] l'uomo, nella piena verità della sua esistenza, del suo essere personale ed insieme del suo essere comunitario e sociale, nell'ambito della propria famiglia, nell'ambito della società e di contesti tanto diversi [...] quest'uomo è la prima strada che la chiesa deve percorrere nel compimento della sua missione».

(6) Cfr. *Ad Gentes*, nn. 11-12.

(7) Cfr. *Gaudium et Spes*, n. 26.

(8) Cfr. *Una conferenza stampa promossa dalla Cei sull'assistenza sociale oggi in Italia*, in «L'Osservatore romano», 15 luglio 1972, pp. 4 e segg.: «Si vuole invece, in conformità alle più moderne concezioni, un sistema di sicurezza sociale, in seno al quale una gran parte dei bisogni, oggi in qualche modo tamponati mediante iniziative assistenziali inadeguate, siano affrontati in radice attraverso una politica di interventi globali nei settori della produzione, della distribuzione del reddito, della istruzione, della tutela della salute, della casa, della sicurezza sociale, dei servizi sociali. Molti dei bisogni oggi demandati all'assistenza devono essere coperti con interventi economici di sicurezza sociale (anziani, inabili, invalidi) perché sia consentito a tutti di programmare la propria vita senza dipendere da varie forme di assistenza pubblica o privata. L'assistenza vera e propria verrebbe in tal modo limitata alle situazioni straordinarie e contingenti che comportino spese imprevedibili. Per tutte le altre situazioni di difficoltà dovrebbe essere promossa una vasta rete di servizi sociali per tutti i cittadini».

(9) Sul rapporto tra pubblico e privato, cfr. C. TREVISAN, *Per una politica locale dei servizi sociali*, Il Mulino, Bologna, 1978, pp. 120-122 e, dello stesso, *Pubblico e privato: una diatriba da superare*, in «Prospettive sociali e sanitarie», n. 16, 15 settembre 1979, Milano, pp. 1-2.

(10) Cfr. l'editoriale di *Prospettive assistenziali*, n. 13, gennaio-marzo 1971, Torino, p. 3.

(11) Cfr. G. PAGLIARELLO, *Carità e assistenza*, in «Prospettive assistenziali», n. 21, gennaio-marzo 1973, Torino, pp. 11-12.

(12) Cfr. *L'apostolato dei laici*, n. 8.

(13) Cfr. Card. M. PELLEGRINO, *Camminare insieme. Linee programmatiche per una pastorale della Chiesa torinese*, Ldc, Torino, 1971.

(14) Cfr. *Proposte di un programma pastorale...*, cit., p. 106.

(15) Con questo, non si vuole negare il diritto-dovere della chiesa alle opere animate dalla «carità», né limitarne il campo. Ma per «carità» si fa riferimento al concetto non limitativo sviluppato in precedenza.

(16) Cfr. L. ALLAIS, *Carità e assistenza nella chiesa d'oggi*, in «Prospettive assistenziali», n. 14, aprile-giugno 1971, p. 32.

(17) Cfr. Card. M. PELLEGRINO, cit., n. 18.

(18) Cfr. *Gaudium et Spes*, n. 31.

(19) Cfr. *Evangelizzazione e promozione umana*, Atti del convegno, Ave, Roma, 1977, p. 67 e p. 264.

(20) Per alcune indicazioni relative a nuove forme di testimonianza della comunità cristiana, cfr.: UFFICIO DIOCESANO PER LA PASTORALE DELL'ASSISTENZA DI TORINO, *Nuove iniziative assistenziali per minori ed adolescenti: l'affidamento familiare, la comunità alloggio, il centro base*, Torino, 1973; a cura dello stesso, *Handicappati e comunità*, Omega, Torino, 1977; AZIONE CATTOLICA ITALIANA, *L'affidamento educativo*, Ave, Roma, 1979 e, della stessa, *Una famiglia per ogni bambino*, Ave, Roma, 1981.

Una riforma da riformare

Il «decalogo» dei punti neri

La riforma dell'assistenza prevista nel testo unificato all'esame del Parlamento presenta - a nostro avviso - carenze tali da rendere problematica, se non impossibile, una vera iniziativa di cambiamento. Numerose e preoccupanti sono le carenze presenti:

1. Già si è detto del nodo delle IPAB, che costituisce oggetto di queste pagine e sul quale ritorneremo ampiamente nelle conclusioni, formulando anche alcune proposte.

2. Restano indeterminati gli organi di governo preposti alla gestione dei servizi. Nella stessa «unità locale» gli interventi possono essere gestiti sia dalla Associazione dei comuni, che dai Comuni singoli, creando le premesse per una nuova giungla assistenziale.

3. Compiti in materia assistenziale vengono attribuiti anche alle Province.

4. Nulla di concreto è previsto in merito al personale, sia per quanto riguarda la sua collocazione lavorativa, sia a livello di formazione di base e permanente.

5. Del tutto generica è la definizione del volontariato. È previsto che rientrino nel volontariato - e quindi passano essere finanziate dagli enti pubblici - tutte le organizzazioni «fondate in prevalenza su prestazioni volontarie e personale dei soci». Non viene preso in considerazione, invece, l'apporto del volontariato svolto da singoli cittadini e da nuclei familiari.

6. Spazi molto ampi sono riservati alla assistenza privata (1).

7. È insufficiente lo stanziamento aggiuntivo previsto: 200 miliardi complessivi per i primi tre anni di applicazione della riforma, e cioè, in media, poco più di 3 miliardi all'anno per ciascuna Regione.

8. Il testo della riforma prevede esplicitamente che le Regioni possano non rispettare il termine di un anno, stabilito per adeguare la loro legislazione agli obiettivi e ai principi della riforma.

9. La riforma dell'assistenza non interesserà tutti i cittadini. Allo Stato resterà, infatti, il compito di erogare - attraverso organizzazioni ed enti preposti - le prestazioni assistenziali agli appartenenti alle Forze armate, all'Arma dei Carabinieri, alla Polizia, ai Vigili del

fuoco ed ai loro familiari. Il principio dell'assistenza per categorie, anziché in base ai bisogni, non muore.

10. Viene ribadita la natura assistenziale degli asili nido.

Dividi (i Comuni) e comanda

Il testo di riforma dell'assistenza lascia volutamente irrisolto il problema dell'organo di governo locale che deve gestire i servizi. La gestione, infatti, può essere affidata - come si è già ricordato - o ai singoli Comuni, o ai Comuni associati (art. 9 del testo unificato).

Un bel passo indietro, rispetto al Dpr 616 e alla legge di riforma sanitaria. Questi prevedono una *gestione unificata* perlomeno dei servizi sociali e sanitari, sino a stabilire - tenuto conto della esigenza irrinunciabile di unire le risorse e coordinare gli interventi - la possibilità per le Regioni di provvedere a *forme obbligatorie di associazione*, in difetto delle iniziative dei singoli Comuni (2).

C'è chi motiva questa posizione con l'esigenza di lasciare alla autonomia del Comune il potere di delegare o meno le competenze alla «unità locale», cioè alla Associazione dei Comuni (3). Ora, o l'unificazione dei compiti, degli strumenti, del personale, dei mezzi nella «unità locale» è indispensabile - e quindi ha ragione di esistere per tutti i servizi di base - o è solo un «capriccio», un qualcosa che si può fare o non fare.

È noto, invece, che, solo unificando le risorse, i Comuni associati possono garantire servizi idonei e assicurare la partecipazione dei cittadini. Non si capisce, quindi, perché proprio per l'assistenza debba essere lasciata questa discrezionalità ai Comuni. «Dividi e comanda» sembra restare il sottinteso slogan di chi non vuole perdere il proprio potere assistenziale.

Lasciando liberi i Comuni di partecipare o meno - per la gestione dei servizi assistenziali - alla Associazione, si finisce con l'istituzionalizzare la settorialità degli interventi. Alla unità e globalità della persona e del nucleo familiare si risponderà, cioè, con servizi svolti da organi diversi, con personale diverso. Sono, quindi, anche da prevedere sovrapposizioni e soprattutto vuoti di intervento e conflitti di competenze tra Comuni e relative Associazioni. E dal caos legislativo o organizzativo, i privati gestori dell'emarginazione hanno tutto da guadagnare.

L'unità locale di tutti i servizi

Negli ultimi dieci-quindici anni, due sono stati i perni delle lotte per le riforme della sanità e dell'assistenza: il superamento della miriade di enti, organi e uffici esistenti; l'unificazione di tutte le competenze nei Comuni. Sono questi, infatti, gli enti più vicini ai cittadini e perciò più controllabili, perché i loro amministratori sono democraticamente eletti con votazioni di primo grado.

Ma la situazione dei Comuni italiani non è per nulla omogenea. Vi sono Comuni troppo grandi (quelli delle città metropolitane), che non possono consentire una vera partecipazione di base. Altri - la stragrande maggioranza - sono così piccoli, da non essere in grado di gestire autonomamente tutti i servizi. In Italia, ben 4.700 Comuni su 8.086 - secondo il censimento 1981 - hanno meno di tremila abitanti (vedi tab. 1). È ovvio che a questi non si può chiedere di assumere personale e di dotarsi di strutture o attrezzature necessarie per garantire gli interventi socio-assistenziali e sanitari.

Ecco, dunque, la necessità di prevedere la creazione di aree omogenee con una dimensione e un numero di abitanti tali da conciliare le due esigenze fondamentali già ricordate: da un lato, assicurare una conveniente gestione di tutti i servizi necessari, dall'altro consentire una effettiva partecipazione delle forze sociali e dei cittadini.

TAB. n. 1

I Comuni italiani secondo il numero di abitanti

| Comuni con popolazione | 1971 | | 1981 | |
|------------------------|-----------|--------------------|-----------|--------------------|
| | n. Comuni | totale popolazione | n. Comuni | totale popolazione |
| fino a 500 abitanti | 646 | 216.338 | 766 | 248.422 |
| da 501 a 3.000 | 4.099 | 6.222.882 | 3.962 | 5.963.262 |
| da 3.001 a 10.000 | 2.431 | 12.585.008 | 2.375 | 12.509.301 |
| da 10.001 a 50.000 | 769 | 14.951.423 | 853 | 16.273.847 |
| da 50.001 a 250.000 | 97 | 8.935.935 | 116 | 10.249.181 |
| da 250.001 a 500.000 | 8 | 2.857.720 | 8 | 2.759.701 |
| da 500.001 in poi | 6 | 8.368.241 | 6 | 8.239.221 |
| <i>Totale</i> | 8.056 | 54.136.547 | 8.086 | 56.243.935 |

Si è sviluppato così il concetto di «*unità locale dei servizi*» (4). Questa nasce dal raggruppamento di più Comuni di ridotte dimensioni, o coincide con il territorio delle circoscrizioni (quartieri) nel caso dei grandi Comuni metropolitani. La popolazione totale dei Comuni raggruppati, e quindi della unità locale, deve essere compresa in linea di massima tra i 50 mila ed i 100 mila abitanti.

La nostra proposta è che tutti i servizi debbono essere gestiti da un solo organismo. Parliamo, pertanto, di *unità locale di tutti i servizi di base*: sanità, assistenza, scuola, casa, assetto del territorio, tempo libero, sport, cultura, ecc. In questo modo è anche possibile un effettivo collegamento delle attività di prevenzione del bisogno e degli interventi assistenziali.

L'esigenza di unificare in un solo organo di governo, nella unità locale di tutti i servizi, le competenze sociali, assistenziali, sanitarie, ecc., oggi ancora frammentate in una miriade di enti, diventa indilazionabile proprio nel momento in cui si sta applicando la legge di riforma sanitaria. È limitativo, infatti, istituire unità locali solo *sanitarie*: per loro natura, queste settorializzano e frammentano gli interventi che debbono invece essere unitari. Sotto questo punto di vista, dunque, è necessario ribadire l'urgenza di una legge-quadro nazionale di riorganizzazione degli enti locali.

Quanto all'organo vero e proprio che è preposto alla gestione dei servizi questo deve essere individuato - a nostro avviso - nella Associazione dei Comuni se si tratta di raggruppamento di piccoli enti locali, o nelle Circoscrizioni nel caso di decentramento dei grandi Comuni. Quando l'unità locale coincide con un Comune o con una Comunità montana, l'Associazione dei Comuni dovrebbe essere sostituita dal Comune stesso o dalla Comunità montana.

Si è detto che i Comuni sono gli enti più vicini ai cittadini e, quindi più facilmente controllabili, perciò i loro amministratori debbono rispondere del loro operato direttamente alla gente che li ha eletti. Un ragionamento analogo deve valere anche per gli organi di gestione delle unità locali. Nel caso di decentramento dei Comuni metropolitani (e, quindi, quando l'unità locale coincide con il territorio della circoscrizione) non vi sono problemi: i consigli di quartiere sono eletti direttamente dai cittadini (5). Per quanto riguarda, invece, i rappresentanti dei Comuni all'interno dell'Asso-

ciazione, la nostra posizione è che essi vadano scelti tra i consiglieri eletti nei singoli consigli comunali e non al di fuori di questi. In questo modo, infatti, i cittadini hanno uno strumento di controllo e di pressione in più avendo comunque votato essi stessi i consiglieri nei rispettivi Comuni e potendo riconfermarli o meno nelle successive elezioni (6).

L'«unità locale» senza pianta organica

Il testo di riforma dell'assistenza deve fare riferimento esplicito ai problemi sino ad ora sollevati. In caso contrario, l'applicazione della legge-quadro tanto attesa rischia di trasformarsi in un boomerang e di creare le premesse per una nuova, grave giungla assistenziale.

Nel testo in discussione in Parlamento non si fa nemmeno riferimento ad una pianta organica del personale della Associazione fra i Comuni (cioè, ad una pianta organica della unità locale dei servizi). Gli operatori verrebbero inclusi negli organici dei singoli Comuni, e, solo successivamente, messi a disposizione della «unità locale».

Nasce così una nuova selva normativa ed amministrativa, che può paralizzare l'attività degli enti locali e allontanare nel tempo - se non rendere impossibile - la istituzione dei servizi (7).

Inoltre, poiché sono molteplici gli organici del personale dei vari Comuni (possono essere anche 50-70 gli enti locali facenti parte di ciascuna Associazione), è molto facile che diverse siano le condizioni normative e salariali degli operatori a causa dei livelli differenti in cui essi sono collocati.

Se la riforma dell'assistenza non affronta e non dà una risposta a questi interrogativi, la nuova legge costituirà nei fatti un grosso passo indietro, proprio a scapito di quelle fasce più deboli di popolazione che tutti dicono di voler difendere e tutelare.

Due note sul volontariato

Generica è la definizione di volontariato presente nel testo di riforma attualmente in discussione. Inoltre, resta fuori dall'articolato legislativo l'importante contributo del volontariato svolto da singole persone o da famiglie.

Schematizzando, possiamo identificare due tipi di volontariato (8): quello *promozionale* e quello di *assistenza diretta*. Il primo è rappresentato dai gruppi che sollecitano, attraverso iniziative di vario

genere, gli enti tenuti a intervenire ad adempiere ai loro compiti; il secondo è costituito da gruppi organizzati o spontanei o da singoli cittadini che provvedono autonomamente ad assistere direttamente persone o famiglie. Due modi di intervento che debbono sempre più compenetrarsi fra loro: fare del volontariato diretto, senza denunciare le cause che provocano l'emarginazione e rivendicare scelte più rispondenti ai bisogni delle persone in *difficoltà*, è fortemente limitativo. Altrettanto, se non più negativo, è svolgere solo una azione politica, rifiutando un aiuto concreto nella situazione contingente.

È il volontariato dei singoli e dei nuclei familiari quello che va maggiormente appoggiato e sollecitato. Proprio perché sembra l'unico in grado di coprire gli spazi che l'ente pubblico o non può raggiungere, o non è opportuno che raggiunga. Ad esempio, l'adozione, l'affidamento educativo di minori, gli inserimenti di handicappati adulti e di anziani presso famiglie, persone o nuclei parafamiliari sono e saranno interventi non gestibili direttamente dagli operatori degli enti pubblici. Per favorire la permanenza degli invalidi e degli anziani a casa loro, possono essere utili attività per le quali oggi non è proponibile la gestione da parte dell'ente pubblico o di organismi convenzionati: accompagnamento delle persone con difficoltà o impossibilità di deambulazione, compagnia, lettura di giornali, riviste e libri, ecc.

Noi siamo convinti che, per stabilire un rapporto corretto con i problemi reali e per una esigenza di chiarezza nei confronti degli enti pubblici, occorra una normativa (legge nazionale o regionale, deliberazioni di enti locali) che stabilisca le caratteristiche del volontariato. Questa normativa non deve avere lo scopo di comprimere il volontariato, ma di definirne i ruoli e gli spazi operativi.

Esula dagli scopi del presente lavoro affrontare nei dettagli questo problema (9). Tuttavia, occorre sottolineare che il testo di riforma unificato all'esame del Parlamento non sembra idoneo ad offrire una normativa adeguata. Inoltre, bisogna fare una corretta distinzione tra il volontariato e l'intervento di privati in campo assistenziale: sono due realtà che non vanno confuse. La legge che si auspica, quindi, deve distinguere tra interventi di volontariato e iniziative di enti e organizzazioni private, cooperative comprese.

Partecipazione: cardine della riforma

Se l'obiettivo è quello di raggiungere una effettiva prevenzione del bisogno assistenziale, di impostare e gestire le attività in base alle esigenze reali della popolazione, occorre che le decisioni possano essere prese il più vicino possibile ai cittadini interessati. Inoltre, se chi gestisce i servizi è vicino alla gente, viene facilitata la partecipazione della popolazione e delle forze sociali e sindacali alla istituzione ed al controllo dei servizi (10). La partecipazione, dunque, diventa uno dei cardini delle riforme. Lo è per l'applicazione di quella sanitaria (e notevoli sono gli spazi aperti dalla legge del 1978, anche se non sempre sono stati sino ad ora adeguatamente coperti), lo deve essere per quella assistenziale. Ma occorre prima intendersi sul concetto di *partecipazione* e sugli strumenti per esercitarla.

Da tempo si contrappongono due impostazioni (11). Una è la *cogestione*, che si realizza con la presenza nei consigli di amministrazione delle forze sociali e sindacali; l'altra è il *controllo democratico* da parte delle forze sociali e sindacali e dei cittadini, mentre la gestione del potere è esercitata dagli organismi politici eletti democraticamente.

Le poche limitate esperienze di cogestione in atto, si sono rivelate un fallimento. Con la cogestione, il contropotere rappresentato dalle forze sociali viene ad essere annullato o ridotto, perché assorbito dall'esercizio del potere, coinvolto in obblighi di gestione e vincolato dalle leggi e regolamenti vigenti. Ad esempio, la doppia e contrastante posizione del sindacato di gestore di servizi e di rappresentante dei lavoratori nei confronti dell'ente, porrebbe il sindacato stesso nella contraddittoria situazione di essere contestualmente parte e controparte. Inoltre, le forze sociali e i rappresentanti dei cittadini sarebbero nell'ente sempre una minoranza.

Diversa, invece, è la linea del controllo democratico. La linea del confronto tra cittadini, forze sociali e sindacali da un lato e gli enti preposti alla gestione dei servizi (senza ambiguità o confusione dei ruoli), è alternativa alla cogestione. Una linea che non significa spontaneismo incontrollato, ma una effettiva autonomia delle organizzazioni di base (12).

Sarebbe errato, comunque, chiedere alla legge di riforma dell'assistenza di regolamentare la partecipazione dei cittadini. La

partecipazione è uno spazio che si conquista dal basso, non uno strumento che viene concesso dall'alto. Certo, la legge deve prevedere esplicitamente il coinvolgimento della comunità nella realizzazione dei servizi. Ma sono soprattutto altri i punti essenziali sui quali si fonda una effettiva partecipazione:

- massima semplificazione degli organi di governo a livello locale in modo da avere il minor numero possibile di interlocutori-controparti;

- delega ai Comuni, loro associazioni e comunità montane di tutte le competenze operative; unificazione di tutti i servizi a livello di unità locale;

- autonomia di tutte le forze di partecipazione sia per quanto concerne le elaborazioni delle linee politiche e tecniche, sia in riferimento alle iniziative da assumere.

(1) È previsto che i servizi privati esistenti, se rispondenti a determinati requisiti, debbano *obbligatoriamente* essere inclusi nel piano dei servizi sociali. Ora, essendo giustamente e democraticamente note le linee del piano che verranno approvate solo dopo le consultazioni e il dibattito, i privati hanno molto tempo a disposizione per istituire i servizi e precedere gli enti locali, pretendendo poi la stipula della relativa convenzione. È vero che la Costituzione garantisce la libertà dell'assistenza privata, tuttavia gli enti pubblici debbono a loro volta essere liberi di scegliere se convenzionarsi o no con i privati per assicurare i servizi, *non essere obbligati* ad includerli nel piano. L'iter per l'istituzione dei servizi pubblici non deve essere tale da consentire un incremento smisurato dell'assistenza privata (sulla definizione del concetto di «assistenza privata», cfr. il capitolo *Quattro equivoci di fondo*).

(2) Cfr. *Dpr 24 luglio 1977, n. 616, art. 25*: «La Regione determina con legge, sentiti i Comuni interessati, gli ambiti territoriali adeguati alla gestione dei servizi sociali e sanitari, promuovendo forme di cooperazione fra gli enti locali territoriali e, se necessario, promuovendo ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 117 della Costituzione, *forme anche obbligatorie di associazione fra gli stessi*. Gli ambiti territoriali di cui sopra *devono concernere contestualmente la gestione dei servizi sociali e sanitari [...]*». Cfr., inoltre: *Legge 23 dicembre 1978, n. 833, art. 15, ultimo comma*: «La legge regionale detta norme per l'organizzazione, la gestione e il funzionamento delle unità sanitarie locali e dei loro servizi [...] stabilisce altresì norme per la *gestione coordinata ed integrata dei servizi sociali esistenti nel territorio*».

(3) Cfr. *Posizioni dei partiti sulle IPAB*, intervento dell'onorevole Anna Maria Vietti (DC), in «Prospettive assistenziali», n. 58, aprile-giugno 1982, Torino, p. 8.

(4) «L'unità locale è quel territorio nel quale possono essere istituiti tutti i servizi di base occorrenti per soddisfare le necessità della popolazione e la cui gestione possa avvenire con la partecipazione dei cittadini della zona» (cfr. F. SANTANERA, D. MICUCCI, A. DRAGONE, Cit., p. 119). Per una bibliografia sull'unità locale, cfr.: E. RANCI ORTIGOSA, *Le unità locali dei servizi: una alternativa da verificare nella teoria e nella pratica*, in «Dall'assistenza emarginante ai servizi sociali aperti a tutti», atti del Convegno svoltosi a Torino il 3 luglio 1971 promosso da Cgil, Cisl, Uil, Acli, Comitati di quartiere, Unione promozione diritti minore, Associazione lotta malattie mentali, Sei, Torino, 1971, pp. 33-50; C. TREVISAN, *L'unità locale di servizi*, Fondazione Zancan, Padova, 1968; AA.VV., *Unità locale e poteri locali*, Fondazione Zancan, Padova, 1970; AA.VV., *L'unità locale di servizi: analisi di esperienze*, Fondazione Zancan, Padova, 1971; AA.VV., *Unità locale: verifica di un modello*, Fondazione Zancan, Padova, 1980.

(5) Cfr. la legge 8 aprile 1976, n. 278, «*Norme sul decentramento e sulla partecipazione dei cittadini nella amministrazione del Comune*». Va annotato che la legge istitutiva del servizio sanitario nazionale (legge 23 dicembre 1978, n. 833) prevede all'art. 15, comma quarto: «In armonia con la legge 8 aprile 1976, n. 278, il Comune può stabilire forme di partecipazione dei consigli circoscrizionali all'attività delle unità sanitarie locali e quando il territorio di queste coincide con quello delle circoscrizioni può attribuire ai consigli circoscrizionali poteri che gli sono conferiti dalla presente legge».

(6) Sulla organizzazione delle unità locali, sull'esigenza di integrare i servizi assistenziali con tutti gli altri interventi di base e sul ruolo delle autonomie locali in relazione all'avvio delle riforme, si è soffermato con particolare attenzione il gruppo di lavoro permanente costituito dalla *Lega regionale piemontese per le autonomie e i poteri locali*. Il gruppo è composto da Paola Berardi, Claudio Bussolino, Luciano Carrino, Giovanni Chiellini, Giuseppe Corraello, Tommaso Cravero, Domenico Lucà, Angela Migliasso, Attilio Peano, Laura Pellegrini, Francesco Santanera, Carlo Trevisan, Antonio Zito. Per i documenti sino ad ora elaborati, cfr.: *Le autonomie locali in relazione all'avvio della riforma sanitaria*, in «Prospettive assistenziali», n. 50, aprile-giugno 1980, pp. 3-6; *I problemi del personale dopo il Dpr 616 e la legge di riforma sanitaria*, in «Prospettive assistenziali», n. 53, gennaio-marzo 1981, pp. 1-7; *Organizzazione integrata dei servizi assistenziali e sanitari*, in «Prospettive assistenziali», n. 55, luglio-settembre 1981, pp. 25-31; *Sanità e assistenza: una controriforma da battere*, in «Prospettive assistenziali», n. 57, gennaio-marzo 1982, pp. 13-25.

(7) Un esempio. Prendiamo il caso in cui una Associazione dei Comuni decida l'assunzione di un certo numero di operatori per realizzare un nuovo servizio. Se esiste una pianta organica dell'unità locale è sufficiente la delibera della Associazione, l'approvazione del comitato di controllo, l'effettuazione del concorso. Invece, se il personale è incluso negli organici dei singoli Comuni l'iter si allunga notevolmente e non è detto che si giunga alla realizzazione del servizio. Primo: occorre ripartire le nuove assunzioni tra i diversi Comuni della unità locale. Come? In certi casi è impossibile; il numero dei nuovi assunti non può essere suddiviso fra gli enti locali in modo proporzionale (alla popolazione? alla utenza?). Ammesso che la suddivisione passa essere fatta, allora i singoli Comuni dovrebbero provvedere a

modificare le loro piante organiche, attendere l'approvazione del comitato di controllo, indire i concorsi e quindi comandare il personale alla unità locale. A questo punto è spontaneo porre un interrogativo: «E se qualche Comune non è d'accordo di assumere il personale richiesto dalla Associazione?». La risposta è ovvia: «Il relativo servizio non viene istituito; resta la soluzione di sempre: quella del ricovero in istituti privati».

(8) Ci riferiamo, in questo paragrafo, al volontariato che opera direttamente nel settore assistenziale. Tuttavia, non va dimenticato l'impegno di quanti operano come volontari nei sindacati, nei partiti, nelle organizzazioni religiose, culturali, sportive, ricreative e di altro genere e che può contribuire allo sviluppo della società e perciò anche a ridurre l'area dell'emarginazione ed a migliorare le condizioni di vita degli assistiti. Per un inquadramento più generale del problema, cfr. F. SANTANERA, M. PAVONE, cit., cap. V, «Programmazione e organizzazione dei servizi».

(9) Per approfondire il tema relativo ad una normativa nazionale sul volontariato, cfr. F. SANTANERA, M. PAVONE, cit.

(10) «Oggi, la comunità è spesso dimenticata sia nelle diagnosi, sia nella terapia, sia nel giudizio sull'avvenuta guarigione o riabilitazione dei fenomeni di malattia o di devianza che la investono. Il malato di mente, o presunto tale, viene rinchiuso nel nosocomio e la comunità di origine, che da quella esperienza potrebbe trarre delle indicazioni utili sulla propria condizione di vita e che potrebbe essere stimolata a mettere in moto meccanismi di risocializzazione, non ne sa nulla. I malati alle vie respiratorie affluiscono agli ospedali o ai sanatori e la comunità dalla quale provengono non può valutare a quali pericoli essa è esposta per una fonte di inquinamento. I minori sottoposti a pubblico intervento spariscono letteralmente dalla vita della comunità e questo contribuisce spesso e in modo notevole a farne dei disadattati. Questi ed altri dati ancora (quali quelli relativi agli handicappati, ai devianti, agli infortuni sul lavoro, agli anziani in istituto, ecc.) vanno a riempire statistiche, per altro incomplete, che sono per lo più inutilizzabili per una azione di prevenzione. Ed è proprio sulla prevenzione che la comunità deve essere chiamata in prima persona per combattere le prime e più significative battaglie» (cfr. M. GARGIULO, *Superare la settorialità a livello di comunità*, in «Animazione sociale», Milano, n. 4, ottobre 1972).

(11) Cfr. C. CIANCIO, *La partecipazione come controllo democratico*, in «Prospettive assistenziali», n. 29, gennaio-marzo 1975. Per un quadro aggiornato dei problemi aperti sul tema «gestione dei servizi e partecipazione», cfr., inoltre: F. SANTANERA, D. MICUCCI, A. DRAGONE, cit., pp. 145-156 e *Prospettive sociali e sanitarie*, Milano, n. 4-5, 1977 e n. 11, 1980.

(12) Sulla base delle valutazioni qui sinteticamente esposte, quindi, riteniamo che sia meglio rifiutare di entrare a far parte di comitati di gestione, qualsiasi forma essi abbiano, e puntare sempre alla partecipazione come controllo.

Conclusioni

L'obiettivo reale che va posto sia al legislatore, sia alle forze sociali, sindacali ed ai movimenti di base (1), non è solo quello di giungere allo scioglimento delle IPAB. Il vero nodo - già lo abbiamo sottolineato - è quello di arrivare al superamento del ricovero in istituto, sia pubblico che privato. Passare dall'assistenza emarginante ai servizi sociali aperti a tutti, per dirla con una espressione che ha costituito il filo conduttore delle battaglie a cavallo degli anni '70 (2).

Sono noti i gravi danni che il tradizionale intervento di ricovero provoca a livello individuale. Inoltre, è bene tenere presenti altri fattori significativi sul piano dei danni sociali: la deresponsabilizzazione della comunità e le possibilità di strumentalizzazione degli assistiti e delle «opere».

Gli istituti - dei quali le IPAB rappresentano una realtà considerevole - hanno rappresentato sempre la colonna portante del sottogoverno e della clientela che caratterizzano il sistema assistenziale. D'altra parte, la prassi tradizionale del ricovero nega nei fatti un autentico coinvolgimento della comunità. Anzi, molto spesso l'assistito viene addirittura sradicato: un intervento in linea con l'attuale sistema economico-sociale che tende a distruggere ogni atteggiamento solidaristico.

Anche il volontariato, svolto solo all'interno degli istituti, perde molto del suo effetto: sia in termini di testimonianza sociale, sia come possibilità di alleviare realmente le condizioni delle persone in difficoltà. Restando tra le mura del ricovero, non è in grado di incidere sui processi di emarginazione (3). Superare la collocazione ed il ruolo attuale delle IPAB, trasferirne le risorse (che sono già pubbliche), il personale ed i compiti ai Comuni singoli o associati, vuol dire cominciare a mettere gli enti locali in condizione di programmare ed istituire gli interventi alternativi. È chiaro che se i servizi hanno un preciso e limitato riferimento territoriale, possono intervenire con maggiore celerità e in modo più adeguato. Inoltre, il controllo delle forze sociali diventa maggiormente possibile, anche se non facile e scontato, e potrebbe impedire l'uso a fini speculativi delle risorse del settore, come è accaduto in passato, soprattutto

attraverso manovre sui patrimoni delle IPAB. Servizi non emarginanti e qualitativamente più adeguati; maggiore partecipazione della comunità alla programmazione ed al controllo degli interventi; coinvolgimento di tutti i cittadini per realizzare la risposta all'interno della comunità; moralizzazione della gestione pubblica. Sembrano questi alcuni degli obiettivi prioritari da raggiungere. Il superamento delle IPAB è solo un momento obbligato di passaggio. Ma la vera riforma non può fermarsi a questo stadio. È condizione necessaria, non sufficiente.

Tuttavia, almeno in questa fase, e soprattutto a livello di dibattito parlamentare sulla più generale riforma dell'assistenza, l'attenzione non può non fermarsi sulle IPAB. Perché, se è vero che non basta prevedere nei dettagli la loro futura collocazione attraverso un intervento legislativo per garantire servizi diversi a vantaggio degli assistiti, è anche vero che una loro privatizzazione generalizzata rappresenterebbe un grave passo indietro. Oltre a sottrarre le risorse agli enti locali affinché essi possano attuare gli interventi alternativi alla istituzionalizzazione, rimarcherebbe la separazione netta tra i servizi di assistenza e quelli sociali, in genere. Infine, renderebbe impossibile una concreta prevenzione del bisogno assistenziale.

Per questo, occorre che le forze più vive del Paese esercitino la loro pressione nei confronti di Governo, Parlamento, Regioni, Enti locali e siano attente al futuro utilizzo dei patrimoni e del personale delle IPAB. Innanzitutto, sarebbe necessario conoscere la reale consistenza numerica e patrimoniale delle attuali istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza. Poi, nell'ambito della legge di riforma - che, come è noto, dovrebbe abrogare la normativa del 1890 - occorre conservare tutte le parti positive della legge Crispi, per evitare di ritrovarsi con un nuovo quadro legislativo meno garantista di quello vigente.

Infine, è bene fare un cenno agli spazi oggi già usufruibili da Regioni ed Enti locali, anche in assenza di una legge di riforma dell'assistenza. La tutela dei patrimoni delle IPAB, la loro riconversione, la prevenzione del bisogno assistenziale attraverso la predisposizione di interventi alternativi al ricovero richiedono iniziative che in larga misura è possibile intraprendere in base alla legislazione ora in vigore.

Che cosa si può già fare oggi, senza legge-quadro

Pur ribadendo l'esigenza indilazionabile di una legge-quadro nel settore dell'assistenza, occorre tuttavia mettere in rilievo che Enti locali e Regioni hanno la facoltà di operare costruttivamente, sia per ciò che riguarda le IPAB, sia nel più generale campo degli interventi assistenziali.

I compiti dei Comuni. Le leggi vigenti, in particolare il Dpr 616/77 e la riforma sanitaria, consentono la riaggregazione dei piccoli Comuni e la costituzione delle relative Associazioni, in modo da garantire un adeguato «bacino contenitore» per tutti i servizi ed un idoneo organo di governo. Dal 1977, sono trasferite ai Comuni le funzioni già attribuite ai disciolti enti assistenziali (ONMI, ENAOLI, ECA, ecc.). Ciò rende possibile la programmazione degli interventi e l'istituzione di servizi territoriali, in alternativa al ricovero in istituto.

Da decenni inoltre fra le spese dei Comuni sono comprese - in base al regio decreto 3 marzo 1934, n. 383, art. 91 - quelle relative al «mantenimento degli inabili», e cioè all'assistenza a minori, anziani e handicappati. Perciò, le amministrazioni comunali possono realizzare interventi che evitino il ricorso alla istituzionalizzazione della fascia più debole di popolazione.

Pur in assenza di una legge quadro nazionale, dunque, i Comuni hanno ampie facoltà di intervento e possono operare soprattutto sia nel campo della deistituzionalizzazione, sia in quello della prevenzione del bisogno assistenziale. Gli spazi aperti vanno certo ben al di là del semplice versamento di rette agli istituti di ricovero (4).

Il ruolo delle Province. Le Province devono assicurare i servizi necessari per i ciechi ed i sordomuti poveri rieducabili; le madri nubili; i bambini esposti e cioè trovati in luogo pubblico, di cui non si conoscono i genitori; i minori di 18 anni figli di ignoti, e cioè non riconosciuti dai genitori; i minori di 18 anni riconosciuti dalla sola madre, a condizione che al momento della prima richiesta di assistenza il bambino abbia meno di 6 anni (5).

Spetta, inoltre, alle Province, ai sensi dell'art. 26 del Dpr 616/77, approvare i programmi di localizzazione dei presidi assistenziali (sedi degli uffici, ambulatori, comunità alloggio, centri diurni per handicappati, ecc.). Infine, le Province devono vigilare su come sono

trattati i minori affidati dalle stesse a famiglie e persone affidatarie, a comunità alloggio e ad istituti pubblici e privati di ricovero.

Mentre occorre nell'immediato richiedere alle Province di assicurare i servizi di loro competenza, è necessario giungere al trasferimento delle attività assistenziali delle Province alle unità locali, in modo che tutti gli interventi siano unificati. Questo per evitare conflitti di competenza, vuoti di intervento e differenze di trattamento fra gli assistiti.

Gli spazi delle Regioni. Per quanto concerne gli aspetti più generali dell'assistenza, le Regioni possono emanare leggi, regolamenti e delibere che riguardino:

- la definizione degli *ambiti territoriali* delle unità locali dei servizi, unica per tutti gli interventi (sanità, assistenza, scuola, sport, tempo libero, trasporti,...);

- l'approvazione di *norme per il riordino dei servizi assistenziali* ed il loro coordinamento con quelli sanitari, prescolastici e scolastici, abitativi, sportivi, ricreativi, culturali, ecc. (6);

- la *disciplina e il controllo* del funzionamento dei servizi pubblici e privati. La Regione può obbligare gli enti locali ad istituire i servizi mancanti e a far funzionare diversamente quelli esistenti. Inoltre, nel caso in cui gli enti non assolvano ai loro compiti, la Regione può provvedere direttamente sostituendosi ad essi per il periodo di tempo strettamente necessario;

- la *autorizzazione preventiva a funzionare* degli istituti di assistenza e ricovero per minori, handicappati e la chiusura temporanea o definitiva di istituti pubblici o privati il cui funzionamento non risponda alle disposizioni stabilite;

- il *censimento degli istituti e degli assistiti* presenti nel territorio regionale (7);

- il *finanziamento* di attività assistenziali svolte dalle unità locali;

- la *formazione di base, l'aggiornamento e la riqualificazione* degli operatori addetti ai servizi assistenziali;

- la *proposta* di leggi al parlamento.

Pur convinti della esigenza di avviare con urgenza interventi di prevenzione del bisogno assistenziale e servizi alternativi al ricovero, occorre realisticamente prevedere che, purtroppo, l'istituzionalizzazione rappresenta una prassi con la quale bisognerà confrontarsi

ancora per anni. Tuttavia, utilizzando due fondamentali strumenti di intervento nei confronti degli istituti (le autorizzazioni preventive a funzionare e la vigilanza sulle istituzioni), le Regioni possono anticipare la linea del cambiamento, oppure percorrere quelle della conservazione o della mera razionalizzazione (8).

Per la concessione delle *autorizzazioni preventive al funzionamento degli istituti*, le Regioni - mentre operano per superare le strutture chiuse - possono prevedere apposite norme riguardanti in particolare:

- la localizzazione della struttura, per evitare che gli istituti siano costruiti in zone malsane, lontane da centri abitati o prive di servizi;
- la eliminazione delle barriere architettoniche;
- la capienza massima, per impedire che un bacino di utenza molto ampio comporti lo sradicamento degli assistiti dal loro contesto sociale;
- la non separazione di congiunti in diversi istituti (genitori-figli, marito-moglie, fratelli-sorelle, ecc.);
- la professionalità richiesta al direttore ed agli operatori (9);
- il rapporto numerico fra personale e ricoverati;
- le condizioni igienico-sanitarie dei locali e la predisposizione di tutti i servizi necessari (cucine, lavanderie, spogliatoi, bagni, sale di soggiorno, spazi minimi per posto letto, numero massimo degli ospiti per camera, ecc.);
- l'autorizzazione dei vigili del fuoco, per ciò che riguarda la prevenzione degli incendi, gli strumenti, i mezzi di estinzione degli stessi;
- il rispetto delle norme sulla prevenzione degli infortuni e sull'igiene del lavoro;
- la tenuta delle cartelle dei ricoverati (10).

Le Regioni e le IPAB. Per quanto si riferisce specificatamente alle IPAB, le leggi vigenti consentono alle Regioni di estinguere quelle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza che, su propria iniziativa, o su richiesta dei Comuni, chiedano di essere trasferite o incorporate nei Comuni stessi, in quanto o hanno esaurito lo scopo o non sono più in condizioni di raggiungere le finalità statutarie. Le disposizioni vigenti consentono, ad esempio, la estinzione delle

IPAB che non hanno propri mezzi economici per il raggiungimento dei fini indicati nello statuto.

La richiesta di estinzione può scaturire dall'ambito locale (ed, in particolare, dallo stesso consiglio di amministrazione dell'IPAB interessata: *auto-scioglimento*); in ogni caso, la Regione ha la facoltà di intervenire direttamente per estinguere IPAB aventi sede nel proprio territorio (11).

Ovviamente, va ribadito ancora una volta che l'estinzione delle IPAB presume - unitamente al trasferimento ai Comuni di beni, personale e competenze - una diversa organizzazione degli interventi assistenziali ed il passaggio dai servizi emarginanti a quelli alternativi. Non avrebbe senso la soppressione di IPAB, contestualmente al potenziamento del ricovero in istituti privati o alla nascita di nuove iniziative private emarginanti. Un ultimo elemento, tutt'altro che di secondaria importanza: nel decreto di estinzione firmato dal presidente della giunta regionale occorre indicare, oltre al trasferimento al Comune del patrimonio IPAB residuo, anche che la *destinazione dei beni o delle relative rendite sono vincolate ai fini di assistenza sociale*. Ciò per evitare vere e proprie fughe o utilizzi di patrimoni pubblici delle IPAB, purtroppo già verificatesi in alcuni casi (12).

Il controllo e la vigilanza delle Regioni sulle IPAB deve riguardare, inoltre: gli statuti, i regolamenti e le piante organiche del personale; i bilanci preventivi e consuntivi; l'inventario dei patrimoni mobili e immobili, con particolare riferimento a beni di valore storico e artistico; il rinnovo dei consigli di amministrazione e l'accertamento di eventuali incompatibilità.

Occorrerebbe, inoltre, sollecitare le IPAB a trasmettere copia conforme delle proprie deliberazioni all'ente pubblico. Questo può consentire una verifica tempestiva sulla conformità delle decisioni ai piani di programmazione approvati. Una azione più incisiva di vigilanza consente anche alle Regioni di reperire informazioni per estinguere IPAB inattive o superate.

Va segnalato, inoltre, che alcune Regioni hanno previsto con proprie leggi che le IPAB non possano assumere nuovo personale o alienare beni, senza la preventiva autorizzazione del consiglio o della giunta regionale (13). In questo modo, è possibile evitare la lievita-

zione ingiustificata dei dipendenti e impedire la dispersione dei patrimoni destinati alla fascia più debole della popolazione.

Importanti sono, anche, i compiti di vigilanza e di controllo esercitati dalla Regione sia sulle IPAB che sugli istituti privati, ai quali già si è fatto cenno (14). Una azione che non può fermarsi alla pur essenziale verifica degli adempimenti richiesti o alle ispezioni formali. Essa deve stimolare, soprattutto, il miglioramento del servizio, fare acquisire una vera professionalità agli operatori, creare le condizioni per il superamento delle istituzioni chiuse (15).

Questo elenco di disposizioni consente a Regioni ed Enti locali - pur in assenza di una legge quadro del settore - una possibilità tutt'altro che trascurabile di intervento nei confronti delle IPAB, degli istituti in genere e dei servizi di assistenza. La prevenzione del bisogno assistenziale e l'istituzione di interventi alternativi al ricovero sono possibili da tempo. Nessuno nega l'esigenza della legge quadro nazionale, ma, in attesa di questa, è già possibile operare nella linea della riforma.

Governo e Parlamento. Notevole è il ruolo che il potere centrale può svolgere sia sui problemi dell'assistenza sia, soprattutto, a livello di prevenzione del bisogno assistenziale. Basti pensare al contributo che ne deriverebbe da un intervento concertato tra i ministeri della pubblica istruzione, della sanità, dei lavori pubblici, dei trasporti...

Va ribadita, comunque, l'esigenza indilazionabile di una rapida approvazione della riforma dell'assistenza da parte del Parlamento. Contestualmente, e senza farne un alibi per nuovi slittamenti, sarebbe importante, inoltre, verificare l'attuale consistenza delle IPAB. Questa verifica si rende necessaria anche perché - in violazione alle disposizioni contenute nell'art. 102 della legge Crispi - i ministri dell'interno non hanno mai presentato alle Camere la prevista relazione sulle nuove IPAB istituite e sulla trasformazione e il funzionamento di quelle esistenti.

Una nuova commissione d'inchiesta sulle IPAB?

Come abbiamo ampiamente dimostrato in queste pagine, le autorità centrali hanno dimostrato sino ad ora scarsa attenzione per la dimensione concreta del fenomeno IPAB: manca un quadro nazionale attendibile delle Opere pie esistenti in Italia, dei servizi da

esse svolti, della loro effettiva consistenza patrimoniale. Al di là della enorme mole di lavoro effettuata nel secolo scorso dalla commissione reale di inchiesta, le informazioni di fonte pubblica su questo importante aspetto dell'assistenza sono carenti, se non addirittura nulle. Un esempio lampante della latitanza della autorità centrale, di fronte ad un tema tutt'altro che secondario.

A nostro avviso, quindi, sarebbe necessaria la istituzione di una nuova commissione parlamentare di inchiesta sulle IPAB, col compito di effettuare un nuovo, aggiornato censimento delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza in tutto il Paese. Quanto all'impostazione ed al metodo della ricerca, crediamo che l'opera dei commissari reali del 1880 possa rappresentare un valido esempio sia di rigore scientifico che morale. E non bisogna sottovalutare, inoltre, che oggi i ricercatori dispongono di strumenti di elaborazione dei dati ben più precisi e sofisticati di un tempo.

Il riferimento alla rigorosa indagine reale dell'altro secolo è anche importante per un altro fatto: consente di verificare con facilità, sia a livello nazionale, sia a livello decentrato, se il numero presunto delle IPAB oggi esistenti, citato anche a livello ministeriale (9.047), è giustificato rispetto a quello registrato nel 1880, e cioè quasi 22 mila.

La nuova indagine nazionale è indispensabile, a nostro avviso, sia per avere una fotografia dettagliata delle IPAB e delle attività da esse svolte, sia - soprattutto - per verificare se, analogamente a quanto emerse con la inchiesta della commissione reale, esistano IPAB usurpate o destinate a scopi diversi da quelli previsti da tavole di fondazione e statuti.

Già è stato sottolineato, come fino ad ora sia stato totalmente ignorato dalla autorità governativa il contenuto dell'art. 102 della legge Crispi. Prescrive il legislatore, nelle «disposizioni finali e transitorie» che «ogni anno il ministro dell'interno deve presentare al Senato ed alla Camera dei deputati una relazione intorno ai provvedimenti di concentrazione, raggruppamento e trasformazione delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza e di revisione dei relativi statuti e regolamenti emanati nell'anno precedente. Deve pure presentare un elenco delle amministrazioni disciolte, coll'indicazione dei motivi che avranno determinato lo scioglimento».

Una norma che vede i governi latitanti da sempre.

Non va sottovalutato il fatto che l'inchiesta del 1880 - grazie al sistema capillare di raccolta delle informazioni, alle segnalazioni dirette di sindaci e dei cittadini - rilevò la presenza di oltre duemila Opere pie delle quali non si conosceva l'esistenza. In diversi casi, negli ultimi anni, le cronache giornalistiche hanno segnalato dispersioni o sottrazioni di patrimoni IPAB (16).

La nuova inchiesta che si propone, comunque, non può né deve bloccare la legge di riforma all'esame del Parlamento, la quale - unitamente alle IPAB - interessa tutto il settore dell'assistenza sociale. Approvazione e applicazione della riforma assistenziale e istituzione di una commissione parlamentare di inchiesta possono procedere speditamente di pari passo. L'esigenza di una rigorosa indagine sulle funzioni ed i patrimoni delle IPAB non può diventare un alibi per chi vuole procrastinare ancora il varo della legge-quadro sull'assistenza.

La futura collocazione delle IPAB

La riforma dell'assistenza, nel testo attuale, è destinata - a nostro avviso - a peggiorare la già gravissima situazione del settore. Sarebbe assurdo premere per una modifica legislativa che si tramutasse poi in uno strumento per danneggiare le persone in difficoltà e per favorire i privati gestori dell'emarginazione.

La nostra posizione resta definita senza ambiguità: le funzioni, il personale, le strutture, le attrezzature delle IPAB debbono essere trasferite ai Comuni singoli o associati, in modo che essi possano istituire i servizi non emarginanti, la cui carenza o insufficienza incide profondamente sulla vita di quanti non hanno la possibilità di vivere autonomamente. Le Regioni, i Comuni, le Associazioni dei Comuni, le Comunità montane, le Province, i sindacati, le associazioni, i movimenti di base, le persone di buona volontà debbono intervenire con urgenza a difesa dei più deboli e dei loro diritti, premendo sul Parlamento.

Questa posizione intransigente, a tutela dei beni destinati all'assistenza e dei diritti degli assistiti, non esclude, tuttavia, che nella legge di riforma dell'assistenza venga prevista la privatizzazione di alcune IPAB chiaramente identificate (17). Ma ciò è cosa ben diversa dalla proposta di privatizzazione generalizzata, contenuta negli

emendamenti presentati dalla DC in Commissione alla Camera dei deputati.

In queste pagine (e, soprattutto, in un apposito capitolo) (18) abbiamo illustrato i motivi che ci spingono a sostenere con fermezza il nostro «no» ad una privatizzazione generalizzata delle IPAB. Se la riforma dell'assistenza passasse nel testo attuale, patrimoni pubblici per miliardi e miliardi finirebbero in mano a privati. Non solo: abrogando «tout court» la legge Crispi del 1890, senza recuperarne le norme positive sulla tutela dei patrimoni e sui poteri di controllo e vigilanza, si impoverirebbe non solo il complesso dei beni pubblici destinati all'assistenza, ma anche il quadro di garanzie legislative che sin dal secolo scorso dovrebbe tutelare le istituzioni assistenziali e gli utenti dei servizi.

In assenza di un accordo parlamentare sulle IPAB, tra chi punta al superamento delle istituzioni ed al trasferimento delle risorse ai Comuni e chi chiede una privatizzazione pressoché generalizzata, meglio sarebbe lasciare stare le cose come sono. La legge Crispi del 1890 e il relativo regolamento (1891) offrono alcune garanzie a tutela di patrimoni e assistiti. Privatizzandole, invece, oltre a sottrarre risorse pubbliche per miliardi agli enti locali, si finirebbe col creare le premesse per un vero depauperamento dei «beni dei poveri».

Meglio le IPAB, dunque, che ex-IPAB privatizzate. Il legislatore non può non tenerne conto.

Recuperare le norme valide della legge Crispi

È sufficiente anche solo una veloce lettura della legge Crispi e del successivo regolamento, per rilevare come la normativa approvata nel secolo scorso comprenda anche norme valide ancora oggi e consenta una adeguata tutela dei patrimoni IPAB, specie se la riforma prevederà la conservazione di alcune istituzioni. Sono disposizioni che occorre recuperare nel nuovo testo di legge sull'assistenza, per non correre il rischio di abrogare la legge del 1890 e trovarsi poi di fronte ad un quadro di garanzie molto più povere di quelle oggi esistenti.

Già si è sottolineato, in precedenza, come la riforma dell'assistenza ora all'esame del Parlamento rappresenti il primo vero e proprio abbozzo di legge-quadro del settore, invocata sin dal momento dell'unità d'Italia e mai varata. Ancora nel 1951, la Commissione

parlamentare di inchiesta sulla miseria in Italia rilevò l'urgenza di un riordino della materia (19). Da ciò emerge tutta l'importanza che va attribuita al provvedimento del quale si sollecita l'approvazione. Ma l'esigenza e l'urgenza di una riforma non giustificano ingenuità od omissioni. I danni emergerebbero al momento della applicazione ed il risultato potrebbe anche manifestarsi attraverso un sostanziale passo indietro. La emarginazione, non bisogna dimenticarla, è sempre dietro l'angolo, pronta a cogliere formulazioni incerte o ambigue, vuoti di intervento, omissioni legislative.

Senza avere la pretesa di presentare un quadro completo dei temi regolamentati dalla legislazione del secolo scorso (una lettura esauriente richiederebbe uno spazio che non è possibile ottenere in questa sede), ci limitiamo ad indicare alcuni degli aspetti positivi delle norme ora in vigore che, a nostro avviso, vanno recuperati nella nuova legge (20).

Si notino, ad esempio, sia nella legge Crispi che nel successivo regolamento di attuazione, gli articoli relativi alla tutela dei patrimoni delle IPAB, alla vigilanza governativa diretta ed indiretta, alla destinazione delle risorse in caso di trasformazione, incorporamento o estinzione degli enti. Sono garanzie - ripetiamo - che verrebbero a mancare nel caso di una generalizzata privatizzazione delle IPAB e che, in ogni caso, vanno recepite nella normativa in via di elaborazione.

Un altro aspetto irrinunciabile è quello relativo alla cosiddetta «azione popolare»: ogni cittadino residente nella Provincia o nel Comune in cui opera una determinata IPAB ha il diritto di «esercitare l'azione giudiziale nell'interesse dell'istituzione o dei poveri a cui beneficio è destinata» (21). Prevista dal progetto Crispi che nel 1890 ha portato alla legge istitutiva delle IPAB, *l'azione popolare* davanti al tribunale è «il terzo presidio immaginato a tutela dei diritti della beneficenza» (22).

Tutti i cittadini appartenenti, anche per semplice domicilio di soccorso, alla località a cui si estende la «beneficenza», potevano e possono esercitare l'azione popolare per due ordini di scopi diversi:

a) «insieme ai rappresentanti dell'istituzione ovvero, in loro luogo o vece, per far valere contro terzi i diritti spettanti alle istituzione od ai poveri ai quali è destinata»;

b) «contro i rappresentanti ed amministratori dell'istituzione» (23).

Una garanzia introdotta dal legislatore nel secolo scorso, con buona pace di tutti: «Entrato ormai l'istituto dell'azione popolare nella legislazione del nostro Paese (art. 114 della legge comunale), non è più il caso di discutere i principi sui quali si fonda, e l'influenza che può esercitare a tutela del pubblico interesse. Non è neppure il caso di dimostrare come, ammessa nei rapporti dell'amministrazione comunale, trovi, per completa analogia di condizioni, applicazione nei rapporti dell'amministrazione della beneficenza» (24).

La norma è idonea a tutelare istituzioni ed assistiti da eventuali abusi o speculazioni: destinazioni dei beni delle IPAB ad attività extra-assistenziali, alienazione di patrimoni pubblici a favore di terzi, eccetera. Forse poco conosciuta (non solo dal grande pubblico, cui è indirizzata per volontà del legislatore, ma anche dagli stessi «addetti ai lavori»), è stata sino ad ora scarsamente utilizzata. Tuttavia, in alcuni casi, si è rivelata indispensabile per salvaguardare i beni delle IPAB da usi diversi o distorti (25).

Per questi motivi, riteniamo che l'azione popolare debba essere conservata nella futura legislazione, con gli opportuni adeguamenti alla nuova realtà istituzionale che si delinea attraverso la riforma della assistenza, in modo che i cittadini possano intervenire a difesa degli assistiti ricoverati in istituto o per quali sono predisposti altri interventi.

Va prevista, infine, una norma esplicita per impedire che i patrimoni pubblici, compresi quelli delle ex IPAB, possano essere utilizzati per fini non assistenziali, sino a quando sussistano situazioni di bisogno.

Perché premere sul legislatore

È illusorio pensare che possa essere varata una buona riforma dell'assistenza, nonostante il lungo periodo di «gestazione» della legge che dovrà dare, per la prima volta dall'unità d'Italia, un assetto organico alla materia, se le forze più vive del Paese non eserciteranno una forte pressione sul Parlamento. Anzi, se non si apre un dibattito chiaro e serrato che metta a confronto le diverse posizioni oggi esistenti, probabilmente il disegno di riforma è destinato a restare lettera morta per molto tempo.

Occorre, quindi, che quanti (cittadini, forze sindacali e sociali, amministratori, ...) sono veramente interessati alla difesa della fascia più debole e meno tutelata di cittadini, intraprendano iniziative capillari di informazione della opinione pubblica sulle condizioni di vita di migliaia e migliaia di italiani e premano sia per rimuovere le cause politiche, economiche, sociali che provocano la richiesta di assistenza, sia per ottenere dal Parlamento, dalle Regioni, dagli Enti locali un diverso e migliore assetto dei servizi.

C'è spazio per tutti. C'è bisogno di tutti. Hanno un ruolo i movimenti di base, i gruppi, le associazioni di tutela dei diritti di minori, handicappati, anziani. È necessaria l'azione del sindacato (di tutto il sindacato, non solo delle organizzazioni di categoria), degli operatori dei servizi sociali, degli amministratori. Hanno un ruolo gli stessi assistiti ed i loro parenti; i volontari religiosi o laici. *Unisci e partecipa* resta la parola d'ordine. Contro quel *dividi e comanda* che i gruppi al potere usano da sempre, non certo a vantaggio dei più deboli.

(1) È noto come il ruolo delle forze sociali e sindacali sia determinante per la realizzazione delle riforme. In questi anni, la spinta decisiva nel campo dell'emarginazione è venuta dalle battaglie portate avanti dai movimenti di base, che hanno superato nei fatti arretratezze culturali, messo in crisi certe teorizzazioni pseudo-scientifiche e combattuto strumentalizzazioni.

(2) Cfr. *Dall'assistenza emarginante ai servizi sociali aperti a tutti*, cit.

(3) Cfr. F. SANTANERA, D. MICUCCI, A. DRAGONE, cit., p. 17-18.

(4) Ad esempio, l'assegnazione di alloggi idonei ad handicappati o anziani può evitare o allontanare nel tempo un intervento di ricovero in istituto o comunità-alloggio. La trasformazione di patrimoni IPAB o di strutture disponibili può consentire il superamento di grandi istituzioni emarginanti e l'istituzione di piccole comunità inserite nelle comuni case di abitazione o, comunque, nel quartiere, nel paese, ovvero, là dove nasce il bisogno e dove questo deve trovare una sua naturale soluzione.

(5) Per quanto riguarda le funzioni trasferite alle Province a seguito della legge 23 dicembre 1975, n. 698, con la quale viene sciolta l'Opera nazionale per la protezione della maternità e dell'infanzia (ONMI), si ritiene che competenti ad intervenire nei confronti dei minori non siano le Province ma i Comuni singoli o associati. Infatti, i compiti dell'ONMI erano integrativi delle attività di competenza degli altri enti e non sostitutivi.

(6) Alcune Regioni hanno già provveduto - pur in assenza di una normativa organica a livello nazionale - ad approvare le cosiddette leggi di riordino dell'assisten-

za: legge Regione Basilicata 4 dicembre 1980, n. 50, «Riorganizzazione dei servizi socio-assistenziali»; legge Regione Umbria 31 maggio 1982, n. 29, «Norme ed indirizzi per il riordino delle funzioni amministrative e per la programmazione dei servizi in materia socio-assistenziale»; legge Regione Piemonte 23 agosto 1982, n. 20, «Indirizzi e normative per il riordino dei servizi socio-assistenziali della Regione Piemonte».

(7) Il censimento degli assistiti non dovrebbe limitarsi a rilevare la presenza dei ricoverati nelle diverse zone del territorio regionale, ma anche la località di origine degli ospiti. In questo modo, oltre che conoscere la reale portata della cosiddetta «deportazione assistenziale», si possono predisporre gli strumenti e le strutture per una effettiva opera di deistituzionalizzazione.

(8) Cfr. F. SANTANERA, M. PAVONE, cit.; in particolare, il capitolo: «Oltre la casa di riposo». Le indicazioni sono valide anche per altri tipi di istituto di ricovero.

(9) Attualmente, il requisito della professionalità è richiesto, dalle leggi vigenti, solo per chi gestisce istituti per minori da 0 a 6 anni. E non sempre è applicato. L'indicazione deve interessare, invece, tutti gli istituti per minori, handicappati, anziani malati cronici, minori disadattati, sia privati che pubblici, compresi ovviamente quelli gestiti da IPAB.

(10) *Ibidem*. La normativa regionale dovrebbe prevedere, inoltre, l'adeguamento degli istituti esistenti, indicando una scadenza entro la quale l'ente debba assolvere a questo compito.

(11) Pur in presenza della sentenza della Corte costituzionale del luglio 1981 che dichiara l'illegittimità dell'art. 25, comma 5°, del Dpr 616/77, le Regioni conservano il potere circa l'estinzione di IPAB, in base al combinato disposto dagli artt. 27 del Codice civile; 62 e 70 della legge 17 luglio 1890, n. 6972; 1 del Dpr 15 gennaio 1972; 9 e 13 del Dpr 24 luglio 1977, n. 616.

(12) Cfr., in *Appendice*, il fac-simile di decreto di estinzione di una IPAB.

(13) Cfr. la legge della Regione Emilia-Romagna 17 maggio 1982, n. 21, «Modifiche della legge regionale 8 aprile 1980, n. 25», riportata integralmente anche in *Appendice*.

(14) Nel caso di delega della vigilanza ai Comuni singoli o associati, la Regione conserva il controllo ordinario e straordinario degli istituti. In questo modo si hanno due controlli: uno più continuo da parte dell'ente più vicino ai cittadini (l'unità locale dei servizi); l'altro, di competenza della Regione, di supervisione.

(15) Cfr. F. SANTANERA, M. PAVONE, cit.

(16) Cfr., ad esempio, in *Appendice*, la vicenda dell'«*Ospedale dei pellegrini*» di Carignano (Torino). L'ente - non più funzionante da decenni - ha le caratteristiche proprie di una istituzione di assistenza e beneficenza. La Regione Piemonte, in relazione ai fini statutari, lo ha dichiarato estinto, devolvendo il patrimonio al Comune di Carignano. Da parte sua, l'ultimo erede dei fondatori dell'ente ha alienato i beni della istituzione sottoscrivendo diversi contratti di compravendita, sostenendo di esercitare sui patrimoni «un pacifico, pubblico ed ininterrotto possesso ultraventennale». Il tribunale di Torino, seconda sezione civile, con sentenza del 14 novembre 1978, ha stabilito che l'ente è fornito di personalità giuridica ed è eretto a carattere pubblico, per cui i beni non possono essere alienati «iure proprio» da terze persone. La sentenza fa seguito ad una azione giudiziale esercitata dal sindaco e dal

presidente Eca di Carignano, in base all'art. 82 della legge Crispi del 1890 (*azione popolare*). La causa è ancora pendente presso i gradi superiori della magistratura.

Per documentare un caso di possibile sottrazione di patrimoni pubblici al settore assistenziale, cfr. *Venezia. L'Opera pia non dà case agli sfrattati. Un ente ha preferito cedere a un'immobile un edificio*, in «Il Messaggero», Roma, 24 aprile 1982. L'Opera pia - rifiutando una trattativa privata col Comune di Venezia, che avrebbe destinato l'immobile ad un gruppo di sfrattati - ha venduto all'asta uno dei sette edifici di sua proprietà: 250 metri quadri aggiudicati ad una immobiliare per 190 milioni; una cifra che non si è discostata molto dalla offerta-base.

(17) Ad esempio, la casa di riposo per parroci con sede in ..., via ..., n. ...; il pensionato per religiose anziane con sede in ..., via ..., n. ..., eccetera. Una privatizzazione che - tenendo conto della peculiarità di alcune istituzioni - deve interessare un numero limitato di IPAB, senza essere usata in modo strumentale da chi vuole mantenere inalterato il proprio strumento di potere assistenziale.

(18) Cfr. il capitolo *Perché diciamo no alla privatizzazione*.

(19) Cfr. *Atti della commissione parlamentare di inchiesta sulla miseria...*, cit., conclusioni, cap. VIII, pp. 213-229.

(20) Cfr., in *Appendice*, la selezione degli artt. della legge 17 luglio 1890, n. 6972 e del R.D. 5 febbraio 1891, n. 99.

(21) Cfr. artt. 82-83 della legge 17 luglio 1890, n. 6972 e artt. 117-118-119-120-121-122-123 del R.D. 5 febbraio 1891, n. 99.

(22) Cfr. *Atti parlamentari*, XVI legislatura, 4^a sessione 1889-1890, Senato del Regno, relazione dell'ufficio centrale sul progetto di legge presentato dal presidente del consiglio, ministro dell'interno nella tornata del 23 dicembre 1889 «Sulle istituzioni pubbliche di beneficenza», p. 61. Gli altri due presidi a tutela delle Opere pie sono: la «garanzia diretta ad assicurare la piena ed assoluta libertà dei convincimenti religiosi e politici del povero» e «il diritto di reclamo contro i provvedimenti definitivi relativi alla sorveglianza ed all'ingerenza governativa» (*ibidem*, pp. 56-58).

(23) *Ibidem*, p. 61.

(24) *Ibidem*, p. 62.

(25) Cfr., in *Appendice*, la sentenza del tribunale di Torino relativa alla Fondazione «Ospedale dei pellegrini» di Carignano (Torino). Cfr., anche, la nota 16 in questo stesso capitolo.

Appendice

La legge Crispi del 1890

Legge 17 luglio 1890, n. 6972, «Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza» e successive modifiche

Art. 1 - Sono istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza soggette alla presente legge le opere pie ed ogni altro ente morale che abbia in tutto od in parte per fine:

a) di prestare assistenza ai poveri, tanto in istato di sanità, quanto di malattia;

b) di procurarne l'educazione, l'istruzione, l'avviamento a qualche professione, arte o mestiere, od in qualsiasi altro modo il miglioramento morale ed economico.

La presente legge non innova alle disposizioni delle leggi che regolano gli istituti scolastici, di risparmio, di previdenza, di cooperazione e di credito.

(omissis)

Art. 2 - Non sono compresi nelle istituzioni di assistenza e beneficenza soggette alla presente legge:

a) i comitati di soccorso ed altre istituzioni temporanee, mantenute col contributo di soci, o con oblazioni di terzi;

b) le fondazioni private destinate a pro di una o più famiglie determinate, non soggette a devoluzione a favore della beneficenza pubblica;

c) le società ed associazioni regolate dal codice civile.

I comitati e le istituzioni di cui alla lettera *a)* non possono promuovere pubbliche sottoscrizioni senza la preventiva autorizzazione del prefetto e sono sottoposti alla vigilanza dell'autorità medesima allo scopo di impedire abusi della pubblica fiducia.

Il prefetto ha facoltà di decretare la chiusura degli istituti privati di assistenza e beneficenza, aventi per fini il ricovero anche momentaneo nei casi di abuso della pubblica fiducia, o di cattivo funzionamento in rapporto ai buoni costumi o all'esercizio dell'assistenza e della beneficenza (1).

Sono salve le attribuzioni spettanti al prefetto in materia di pubblica igiene, a norma della legge sanitaria.

Art. 3-a - Le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza sono divise in due classi.

Appartengono alla prima classe quelle che esercitano l'assistenza e la beneficenza a favore dei poveri esistenti nel territorio di tutta la Repubblica e quelle che hanno entrata ordinaria effettiva superiore alle lire trentamiloni.

Tutte le altre appartengono alla seconda classe.

Art. 4 - Le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza sono amministrate dagli *Enti Comunali di Assistenza* o dai corpi morali, consigli, direzioni od altre amministrazioni speciali istituite dalle tavole di fondazione o dagli statuti regolarmente approvati.

Delle amministrazioni degli istituti che abbiano per fine l'assistenza l'educazione e l'istruzione dei ciechi e dei sordomuti deve far parte possibilmente un rappresentante dei ciechi e dei sordomuti stessi, nominato dal Ministro dell'interno di concerto con quello della pubblica istruzione.

(omissis)

Art. 10 - I membri degli *Enti Comunali di Assistenza* e gli amministratori di ogni altra istituzione pubblica, che debbono essere eletti all'ufficio per un tempo determinato, non possono essere rieletti senza interruzione, più d'una volta, salva, per le amministrazioni diverse dall'*Ente Comunale di Assistenza*, la esplicita disposizione in contrario degli statuti.

Art. 11 - Nonostante qualsiasi disposizione in contrario delle tavole di fondazione o degli statuti, non possono far parte dell'*Ente Comunale di Assistenza* o dell'amministrazione di ogni altra istituzione pubblica di beneficenza:

a) coloro che non possono essere elettori ai termini della legge 7 ottobre 1947, n. 1058 e coloro che non sono eleggibili in ordine agli articoli 14-17 del testo unico 5 aprile 1951, n. 203;

b) coloro che fanno parte dell'ufficio di prefettura, a d'altra autorità politica, ovvero della giunta provinciale amministrativa nella

Provincia; gli impiegati nei detti uffici; il sindaco del Comune e gli impiegati addetti all'amministrazione comunale;

c) coloro che siano stati dalla giunta provinciale amministrativa dichiarati inadempienti all'obbligo della presentazione dei conti degli *Enti Comunali di Assistenza* o di altra istituzione di assistenza e beneficenza, o responsabili delle irregolarità che cagionarono il diniego di approvazione dei conti resi, e non abbiano riportato quietanza finale del risultato della loro gestione;

d) chi abbia lite vertente con l'istituzione o Ente o abbia debiti liquidi verso esse e sia in mora di pagamento.

Nei casi d'esercizio d'azione popolare, si ha lite vertente quando la legale rappresentanza dell'ente abbia spiegato domande o eccezioni, principali o adesive, che, nell'istruttoria della causa o nel merito, sieno in tutto o in parte contrarie all'amministratore;

e) i parenti e gli affini sino al secondo grado col tesoriere della istituzione di assistenza e beneficenza.

Gli ecclesiastici e i ministri di culti di cui all'art. 15 della legge 5 aprile 1951, n. 203, possono far parte di ogni istituzione di beneficenza diversa dall'*Ente Comunale di Assistenza*.

Essi possono inoltre far parte dei Comitati di erogazione e di assistenza, che gli Enti Comunali di Assistenza abbiano istituiti ed anche degli Enti Comunali stessi nei casi contemplati negli ultimi tre capoversi dell'art. 5.

(omissis)

Art. 14 - Non possono appartenere contemporaneamente alla stessa amministrazione gli ascendenti e i discendenti, i fratelli, le sorelle, i coniugi, i suoceri o il genero o la nuora.

Tuttavia, per le amministrazioni diverse dagli *Enti Comunali di Assistenza*, sono mantenuti i particolari statuti che dispongono diversamente.

Art. 18 - Le amministrazioni delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza devono tenere in corrente un esatto inventario di tutti i beni mobili ed immobili, ed uno stato dei diritti, crediti, pesi ed obbligazioni coi titoli relativi.

Art. 19 - Dell'inventario e delle successive aggiunte e variazioni è data comunicazione al sindaco ed alla giunta provinciale amministrativa nel termine e nelle forme stabilite dal regolamento.

Art. 20 - *Le amministrazioni delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza di prima classe debbono formare ogni anno nei limiti e nei modi fissati dal regolamento il bilancio preventivo.*

Le amministrazioni delle istituzioni di seconda classe debbono formare il bilancio preventivo ogni tre anni. Qualunque variazione da apportare, per circostanze sopravvenute al bilancio di tali istituzioni, durante il triennio, deve essere sottoposta all'approvazione tutoria.

In ogni provincia le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza di seconda classe debbono essere distribuite in tre gruppi a cura del prefetto, il quale stabilisce, per ciascuno dei gruppi, l'anno iniziale del bilancio triennale a decorrere dal 1925.

Art. 21 - *Le amministrazioni di tutte le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza devono formare ogni anno, nei termini e nei modi stabiliti nel regolamento, il conto consuntivo, corredato del conto del tesoriere e da una relazione sul risultato morale della propria gestione.*

I tesorieri debbono rendere annualmente il conto nel termine di un mese dalla chiusura dell'esercizio cui si riferisce.

(omissis)

Contemporaneamente il presidente dell'istituzione, per mezzo di avviso affisso all'albo pretorio del Comune, informa il pubblico dell'avvenuta deliberazione sul conto e del deposito di essa nell'ufficio di segreteria.

Entro otto giorni dall'ultimo deposito di cui al comma precedente, il contabile e gli amministratori, nonché qualunque cittadino, possono presentare in iscritto senza spesa, rispettivamente le loro deduzioni ed i loro ricorsi.

(omissis)

Art. 28 - Le somme da investirsi debbono essere impiegate in titoli del debito pubblico dello Stato, o in altri titoli emessi o garantiti dallo Stato.

Ove i titoli non siano nominativi debbono essere depositati, se e come verrà determinata caso per caso dal *Comitato Provinciale di assistenza e beneficenza pubblica*.

Le somme suddette possono, tuttavia, con l'autorizzazione del Comitato, essere impiegate nel miglioramento del patrimonio esistente, nei casi nei quali sia evidente la maggiore utilità di tale impiego.

(omissis)

Art. 50 - Il prefetto, di propria iniziativa o sulla domanda dell'autorità comunale, può ordinare in ogni tempo inchieste sugli uffici e gli atti amministrativi delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza e la verifica dello stato di cassa dei tesorieri.

Quando l'amministrazione di una istituzione, malgrado le ingiunzioni dell'autorità superiore, non compia un atto reso obbligatorio da leggi e regolamenti e non spedisca i mandati, il prefetto provvede di ufficio anche per mezzo di un delegato speciale.

Quando gravi motivi di interesse dell'istituto, o di ordine pubblico lo richiedano, il prefetto può anche sospendere le amministrazioni delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, previo parere del Comitato Provinciale per l'assistenza e la beneficenza pubblica.

Il prefetto può in qualunque tempo disporre ispezioni e controlli speciali, per accertare il funzionamento delle amministrazioni, anche ai fini previsti nel penultimo comma dell'art. 21 del presente decreto.

Pel rimborso delle spese di missione e di ogni altra indennità che possa essere dovuta dagli amministratori e dagli impiegati si provvede ai termini degli articoli 29 e 30.

(omissis)

Art. 82 - Salve le disposizioni dell'allegato E, alla legge 20 marzo 1865, n. 2248, e delle altre leggi che regolino la competenza amministrativa e giudiziaria, ogni cittadino che appartenga, anche ai termini del capo VII della presente legge, alla Provincia, al Comune o alla frazione di esso, a cui la beneficenza si estende, può esercitare

l'azione giudiziale nell'interesse dell'istituzione o dei poveri a cui beneficio è destinata:

a) insieme con i rappresentanti la istituzione o in loro luogo e vece, per far valere contro i terzi i diritti spettanti all'istituzione o ai poveri;

b) contro i rappresentanti e amministratori della istituzione per far valere gli stessi diritti limitatamente però agli oggetti seguenti:

1) per far dichiarare la nullità della nomina o la decadenza dall'ufficio nei casi previsti dalla legge, indipendentemente da ogni addebito di fatti dannosi;

2) per far liquidare le obbligazioni in cui essi fossero incorsi, e per conseguire l'adempimento; purché tali obbligazioni siano state, almeno in genere, precedentemente dichiarate per sentenza, o in alcuno dei provvedimenti di cui agli artt. 29 e 30;

3) per la costituzione di parte civile in giudizio penale, e per il conseguimento delle indennità di ragione.

Art. 83 - L'azione popolare deve, qualunque sia il giudice competente, essere fatta valere col ministero di procuratore, ed essere sempre spiegata in contraddittoria del prefetto e della legittima rappresentanza dell'ente a cui si riferisca, e non può essere introdotta se non per le materie che abbiano fatto oggetto di ricorso notificato al prefetto 30 giorni innanzi.

L'introduzione dell'azione deve essere preceduta da un deposito di L. 100, che l'autorità giudiziaria può ordinare sia portato fino a L. 500, sotto pena di perenzione alla lite.

Tale deposito nel caso di totale rigetto della domanda è devoluto all'ente, ma col privilegio della parte vittoriosa pel rimborso delle spese giudiziali.

L'ammissione al gratuito patrocinio non dispensa dal deposito. Non sono necessari né il ricorso né il deposito per le materie di cui al n. 1, e basta il solo deposito per le materie di cui al n. 3, della lettera b) dell'articolo precedente.

(omissis)

Art. 102 - Ogni anno il Ministro dell'interno deve presentare al Senato ed alla Camera dei deputati una relazione intorno ai provvedimenti di concentramento, raggruppamento e trasformazione delle

istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza e di revisione dei relativi statuti e regolamenti emanati nell'anno precedente.

Deve pure presentare un elenco delle amministrazioni disciolte, coll'indicazione dei motivi che avranno determinato lo scioglimento.

(1) Dal 1972, questi compiti sono stati trasferiti alle Regioni.

Il regolamento del 1891

R.D. 5 febbraio 1891, n. 99, «Approvazione del regolamento amministrativo delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza in esecuzione dell'art. 104 della legge 17 luglio 1890, n. 6972» e successive modifiche

(omissis)

Art. 75 - Per le alienazioni di immobili l'amministrazione deve dimostrare alla autorità tutoria la necessità o la convenienza del contratto nell'interesse dell'istituto alienante e designare l'impiego che intende fare del prezzo di vendita a norma dell'art. 28 della legge.

(omissis)

Art. 81 - La sorveglianza che i Consigli comunali sono chiamati ad esercitare sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza dall'art. 132 della legge comunale e provinciale 1915, non conferisce ai medesimi od ai loro membri alcun diritto di dare ordini o disposizioni pel servizio o d'intervenire alle adunanze delle amministrazioni degli istituti stessi.

Il sindaco od un suo delegato, da scegliersi nel seno del Consiglio comunale, hanno diritto di esaminare sul luogo tutti gli atti, contratti e registri delle amministrazioni, riferendone nella prima tornata al consiglio.

Art. 82 - Per l'attuazione delle disposizioni di cui nell'art. 80, il consigliere di prefettura incaricato della vigilanza, di cui all'art. 44 della legge, riferisce immediatamente al prefetto ogni irregolarità od abuso, infrazione, omissione o violazione di legge o statuti, ed in genere ogni fatto anormale che risultasse dall'esame degli atti di gestione, o venisse altrimenti denunciata dalle autorità, dalla pubblica opinione, dalla stampa, da privati, e promuovere le opportune verificazioni e fa di ogni cosa relazione al prefetto pei provvedimenti opportuni.

Allo scadere d'ogni semestre esso farà al prefetto una relazione particolareggiata intorno:

a) all'andamento dei servizi di pubblica beneficenza nella provincia;

b) all'esplicazione dell'azione popolare ed ai risultati mercè di essa ottenuti;

c) alle riforme proposte ed approvate od in corso di approvazione;

d) alle condizioni patrimoniali della beneficenza, all'incremento complessivo di essa ed alle nuove fondazioni;

e) alle deliberazioni annullate per vizio di illegalità;

f) al numero degli istituti sprovvisti di statuto, di regolamento e di tesoriere;

g) al numero delle amministrazioni disciolte;

h) al numero delle istituzioni concentrate nel Ente comunale di assistenza, o raggruppate o trasformate;

i) al numero di verificazioni ordinarie di cassa, eseguite a norma del regolamento di contabilità; al numero delle verificazioni di cassa straordinarie, coll'indicazione delle cause per le quali furono ordinate: ed al risultato che, dalle une o dalle altre, se ne è avuto;

l) e finalmente, ai provvedimenti che, a suo giudizio, sarebbero necessari per ottenere un completo e normale ordinamento degli istituti pubblici di assistenza e beneficenza.

Una copia di tale relazione sarà tosto spedita al Ministero dell'interno.

(omissis)

Art. 99 - Le proposte per provocare i provvedimenti di riforma indicati dalla legge debbono avere per iscopo:

1) l'economia o riduzione delle spese di amministrazione e di personale;

2) la maggiore e più efficace vigilanza e tutela da parte delle autorità competenti;

3) il più proficuo e sicuro adempimento del fine di ciascuna istituzione, tenuto conto dei mezzi di cui può disporre;

4) il coordinamento più razionale delle varie forme di assistenza e beneficenza fra loro e col fine generale e collettivo della assistenza e beneficenza; e la trasformazione delle istituzioni aventi scopi

molteplici a quelli fra essi che presentano maggiore utilità, in proporzione dei mezzi cui possono disporre.

(omissis)

Art. 117 - L'azione popolare, nei limiti e con le condizioni di cui agli artt. 82-83 della legge, è fatta valere:

a) con atto di citazione ai termini del Codice di procedura civile, quando l'attore popolare introduca la lite;

b) con atto di opposizione di terzo, con atto di appello, con ricorso per cassazione o con domanda di revocazione ai termini dello stesso codice, nei casi e nei termini in cui tali rimedi potrebbero essere esercitati dalla legale rappresentanza dell'ente;

c) con atto di intervento in causa, in qualunque grado e stato, ai termini del Codice di procedura civile; e con atto di costituzione di parte civile in giudizio penale, nei modi e termini stabiliti dal Codice di procedura penale.

In ogni caso, l'atto introduttivo della lite, ovvero il primo atto di procedura in cui l'azione popolare è fatta valere, debbono contenere l'enunciazione della data di ricorso al prefetto, e l'enunciazione della data del deposito prescritti dall'art. 83. L'originale del ricorso e il certificato dell'eseguito deposito debbono essere consegnati in cancelleria insieme col mandato al procuratore o all'avvocato (2).

(2) Alla regolamentazione della «azione popolare», sono dedicati anche i successivi artt. 118-119-120-121-122-123 del R.D. 5 febbraio 1891, n. 99.

Dal Codice civile

Art. 27 - Estinzione della persona giuridica

Oltre che per le cause previste nell'atto costitutivo e nello Statuto, la persona giuridica si estingue quando lo scopo è stato raggiunto o è divenuto impossibile. Le associazioni si estinguono, inoltre, quando tutti gli associati sono venuti a mancare.

L'estinzione è dichiarata dalla autorità giuridica, su istanza di qualunque interessato o anche d'ufficio.

Art. 31 - Devoluzione dei beni

I beni della persona giuridica, che restano dopo esaurita la liquidazione, sono devoluti in conformità dell'atto costitutivo o dello statuto.

Qualora questi non dispongano, se trattasi di fondazioni, provvede l'autorità governativa, attribuendo i beni ad altri enti che hanno fini analoghi.

(omissis)

Il Dpr 24 luglio 1977, n. 616

Dpr 24 luglio 1977, n. 616, «Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382» (3)

Art. 13 - Ordinamento degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione ed enti locali non territoriali

Le funzioni amministrative relative alla materia «Ordinamento degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione» concernono l'istituzione, i controlli, la fusione, la soppressione e l'estinzione di enti pubblici locali operanti nelle materie di cui al presente decreto. Le funzioni amministrative esercitate da organi centrali e periferici dello Stato nei confronti degli enti di cui al comma precedente sono trasferite alle Regioni.

Art. 17 - Materie del trasferimento

Sono trasferite alle Regioni le funzioni amministrative dello Stato e degli enti di cui all'articolo 1 nelle materie «Polizia locale urbana e rurale», «Beneficenza pubblica», «Assistenza sanitaria ed ospedaliera», «Istituzione artigiana e professionale», «Assistenza scolastica», «Musei e biblioteche di enti locali», come attinenti ai servizi sociali della popolazione di ciascuna Regione.

Art. 22 - Beneficenza pubblica

Le funzioni amministrative relative alla materia «beneficenza pubblica» concernono tutte le attività che attengono, nel quadro della sicurezza sociale, alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti o a pagamento, o di prestazioni economiche, sia in denaro che in natura, a favore dei singoli, o a favore di gruppi qualunque sia il titolo in base al quale sono individuati i destinatari, anche quando si tratti di forme di assistenza a categorie determinate, escluse soltanto le funzioni relative alle prestazioni economiche di natura previdenziale.

Art. 23 - Specificazione

Sono comprese nelle funzioni di cui all'articolo precedente, le attività relative:

- a) all'assistenza economica in favore delle famiglie bisognose dei detenuti e delle vittime del delitto;
- b) all'assistenza post-penitenziaria;
- c) agli interventi in favore di minorenni soggetti a provvedimenti delle autorità giudiziarie minorili nell'ambito della competenza amministrativa e civile;
- d) agli interventi di protezione speciale di cui agli articoli 8 e seguenti della legge 20 febbraio 1958, n. 75.

Art. 24 - Competenze dello Stato

Sono di competenza dello Stato le funzioni concernenti:

- 1) gli interventi di primo soccorso in caso di catastrofe o calamità naturale di particolare gravità o estensione;
- 2) gli interventi di prima assistenza in favore di profughi e di rimpatriati in conseguenza di eventi straordinari ed eccezionali e, per i profughi stranieri, limitatamente al periodo di tempo strettamente necessario alle operazioni di identificazione e di riconoscimento della qualifica del rifugiato, ai sensi della convenzione di Ginevra del 28-7-1951, ratificata con la legge 24-7-1954, n. 722, e per il tempo di attesa per il trasferimento in altri Paesi;
- 3) gli interventi di protezione sociale prestati ad appartenenti alle forze armate dello Stato, all'arma dei carabinieri, agli altri corpi di polizia ed al corpo nazionale dei vigili del fuoco e ai loro familiari, da enti ed organismi appositamente istituiti;
- 4) i rapporti in materia di assistenza con organismi assistenziali stranieri ed internazionali, nonché la distribuzione tra le Regioni di prodotti destinati a finalità assistenziali in attuazione di regolamenti della Comunità Economica Europea;
- 5) le pensioni e gli assegni di carattere continuativo disposti dalla legge in attuazione dell'art. 38 della Costituzione, ivi compresi le indennità di disoccupazione e gli assegni a carico della cassa integrazione stipendi e salari;
- 6) l'attività dei CPABP strettamente limitata all'esercizio delle funzioni di cui al precedente punto 5) fino al riordinamento dell'assistenza pubblica.

Art. 25 - Attribuzione ai Comuni

Tutte le funzioni amministrative relative all'organizzazione ed alla erogazione dei servizi di assistenza e di beneficenza, di cui ai

precedenti articoli 22 e 23, sono attribuite ai Comuni ai sensi dell'articolo 118, primo comma della Costituzione.

La Regione determina con legge, sentiti i Comuni interessati, gli ambiti territoriali adeguati alla gestione dei servizi sociali e sanitari, promuovendo forme di cooperazione fra gli enti locali territoriali, e, se necessario, promuovendo ai sensi dell'ultimo comma dell'articolo 117 della Costituzione forme anche obbligatorie di associazione fra gli stessi.

Gli ambiti territoriali di cui sopra devono concernere contestualmente la gestione dei servizi sociali e sanitari.

Allorché gli ambiti territoriali coincidono con quelli delle Comunità montane le funzioni di cui al presente articolo sono assunte dalle Comunità montane stesse.

Le funzioni, il personale ed i beni delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza operanti nell'ambito regionale sono trasferite ai Comuni singoli o associati, sulla base e con le modalità delle disposizioni contenute nella legge sulla riforma dell'assistenza pubblica, e comunque a far tempo dal 1° gennaio 1979.

Entro sessanta giorni dall'entrata in vigore del presente decreto, il Presidente del Consiglio nomina una commissione composta da 4 rappresentanti delle Regioni, 4 dell'ANCI e 3 dell'ANEA e un rappresentante dell'UNEBA; avente il compito di determinare, entro un anno dalla nomina, l'elenco delle I.P.A.B. che sono da escludere dal trasferimento ai Comuni in quanto svolgono in modo precipuo attività inerenti la sfera educativo-religiosa.

L'elenco di cui al comma precedente è approvato con decreto del Presidente del Consiglio.

Ove, entro il 1° gennaio 1979, non sia approvata la legge di riforma, la legge regionale disciplina i modi e le forme di attribuzione in proprietà o in uso ai Comuni singoli o associati o a Comunità montane dei beni trasferiti alle Regioni a norma dei successivi articoli 113 e 115, nonché il trasferimento dei beni delle I.P.A.B. di cui ai commi precedenti e disciplinano l'utilizzo dei beni e del personale da parte degli enti gestori, in relazione alla riorganizzazione e alla programmazione dei servizi disposte in attuazione del presente articolo.

Le attribuzioni degli enti comunali di assistenza, nonché i rapporti patrimoniali ed il personale sono trasferiti ai rispettivi Comuni entro

e non altre il 30 giugno 1978. Le Regioni con proprie leggi determinano norme sul passaggio del personale, dei beni e delle funzioni dei disciolti E.C.A. ai Comuni nel rispetto dei diritti acquisiti dal personale dipendente.

Fino all'entrata in vigore della legge di riforma della finanza locale la gestione finanziaria delle attività di assistenza attribuite ai Comuni viene contabilizzata separatamente ed i beni degli E.C.A. e delle I.P.A.B. di cui al presente articolo conservano la destinazione ai servizi di assistenza sociale anche nel caso di loro trasformazione patrimoniale.

Art. 26 - Attribuzioni alle Province

La Provincia nell'ambito dei piani regionali approva il programma di localizzazione dei presidi assistenziali ed esprime il parere sulle delimitazioni territoriali di cui al precedente articolo.

Art. 113 - Enti nazionali ed interregionali

Gli enti nazionali ed interregionali, che operano in tutto o in parte nelle materie contemplate dal presente decreto e per le quali le funzioni amministrative sono trasferite o delegate alle Regioni o attribuite agli enti locali ai sensi degli articoli precedenti indicati nella tabella B, compresa la annotazione finale, allegata al presente decreto, sono sottoposti alla seguente procedura, rivolta preliminarmente anche ad accertare se siano pubblici o privati.

Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto il legale rappresentante di ciascun ente comunica alla Presidenza del Consiglio dei ministri, alla Presidenza della Commissione parlamentare per le questioni regionali ed alla Presidenza di ciascuna Regione, tutti gli elementi utili alla individuazione delle funzioni esercitate, con specifico riferimento a quelle svolte nel territorio di ciascuna Regione, nonché dei beni e del personale, distinti per qualifica e per funzione, e delle entrate con specifica indicazione della loro natura.

(omissis)

TABELLA B (Stralcio)

Sono altresì da sottoporre al medesimo procedimento tutte le I.P.A.B. di cui alla legge 17 luglio 1890, n. 6972, anche se non previste espressamente nell'elenco che precede e che operino nel territorio di più Regioni, escluse quelle che svolgano in via precipua attività di carattere educativo-religioso, accertata dalla commissione tecnica di cui al precedente art. 113, non operando nei loro confronti il trasferimento.

(3) Sono riportate solo le parti riguardanti direttamente o indirettamente l'assistenza e, in particolare, le IPAB.

Sentenza della Corte costituzionale sulle IPAB

La Corte costituzionale composta dai signori: Dott. Giulio Gionfrida, Presidente - Prof. Edoardo Volterra - Dott. Michele Rossano - Prof. Antonino De Stefano - Prof. Leopoldo Elia - Prof. Guglielmo Raehrsen - Avv. Oronzo Reale - Dott. Brunetto Bucciarelli Ducci - Avv. Alberto Malagugini - Prof. Livio Paladin - Dott. Arnaldo Maccarone - Prof. Antonio La Pergola - Prof. Giuseppe Ferrari, Giudici, ha pronunciato la seguente sentenza nei giudizi riuniti di legittimità costituzionale dell'art. 25, comma quinto, del Dpr 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382) e dell'art. 1 della legge 17 luglio 1890, n. 1972 (Norme sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza), promossi con le seguenti ordinanze:

1) ordinanza emessa il 14 dicembre 1978 dal giudice istruttore del Tribunale di Milano sul ricorso proposto dalla Pia Fondazione Rhodense ed altra contro il Comune di Rho, iscritta al n. 200 del registro ordinanze 1979 e pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 119 del 2 maggio 1979;

2) due ordinanze emesse il 22 marzo 1979 dal Tribunale di Milano sui ricorsi proposti dall'Opera Pia Fondazione Biffi e Opera Pia don Adalberto Catena contro il Comune di Milano e la Regione Lombardia ed altro, iscritte ai nn. 558 e 559 del registro ordinanze 1.979 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 265 del 26 settembre 1979.

Visti gli atti di costituzione della Pia Fondazione Rhodense, dell'Opera Pia don Adalberto Catena, dell'Opera pia Fondazione Biffi e del Comune di Milano e gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri e della Regione Lombardia;

udito nell'udienza pubblica del 29 aprile 1981 il giudice relatore Leopoldo Elia;

uditi gli avvocati Aldo Sandulli per le Opere Pie Fondazione Biffi e don Adalberto Catena, Pietro Marchese e Mario Bassani per il Comune di Milano, Paolo De Camelis per Pia Fondazione Rhodense e l'avvocato dello Stato Giorgia Azzariti per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto:

1. - Con ordinanza emessa il 14 dicembre 1978 il giudice istruttore del Tribunale di Milano, nel corso del procedimento cautelare (sequestro giudiziario) promosso dalla Pia Fondazione Rhodense, in pendenza di giudizio di merito, relativa all'accertamento del diritto di detta fondazione di conservare la titolarità delle sue funzioni e dei suoi beni, pur dopo la nuova normativa che prevede il trasferimento dei beni IPAB ai Comuni (art. 25, quinto comma, del Dpr 24 luglio 1977, n. 616, recante «Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382») e nell'imminenza di tale trasferimento (previsto per il 1° gennaio 1979 della detta norma) oltre che in pendenza di regolamento di giurisdizione (in seguito al quale il giudizio di merito era stato sospeso), sollevava questione di legittimità costituzionale del detto art. 25, quinto comma, del Dpr n. 616 del 1977, per contrasto con gli artt. 76, 77, primo comma, 117, 118, 38, ultimo comma, della Costituzione e dell'art. 1 della legge 17 luglio 1890, n. 6972 e successive modificazioni, recante «Norme sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza», che sottopone a regime pubblicistico tali istituti, per contrasto con l'art. 38, ultimo comma, della Costituzione.

La questione sarebbe rilevante, ad avviso del giudice *a quo*, dato che, ove fosse dichiarata l'incostituzionalità delle norme che ne sono oggetto, verrebbe anche ad esistere il *fumus boni juris* necessario per concedere il provvedimento cautelare.

Sussisterebbe del pari la «non manifesta infondatezza». L'art. 1, lettere *a)*, *b)* ed *e)* della legge 22 luglio 1975, n. 382 - Norme sull'ordinamento regionale e sulla organizzazione della pubblica amministrazione - delega infatti il Governo ad emanare uno o più decreti aventi valore di legge, diretti a trasferire alle Regioni, tra l'altro, le funzioni amministrative statali necessarie a completare quelle già attribuite, nonché le funzioni in precedenza esercitate da enti pubblici nazionali od interregionali ed a trasferire ai Comuni, alle Province ed alle Comunità montane funzioni di esclusivo interesse locale. L'art. 25, quinto comma, del Dpr n. 616 del 1977, nel prevedere a sua volta il trasferimento di «funzioni, personale e beni» delle IPAB regionali in favore dei Comuni, risulterebbe illegittimo, sotto almeno tre profili: perché la legge di delega, con riferimento ai Comuni, non consentirebbe il trasferimento di funzioni in precedenza

esercitate da enti con personalità giuridica autonoma (la qual cosa esplicitamente consente solo con riferimento alla regione) e perché non consentirebbe il trasferimento di qualsiasi funzione infraregionale ai Comuni medesimi ma solo di funzioni aventi interesse esclusivamente locale. Il trasferimento previsto dalla legge n. 382 del 1975 dovrebbe intendersi infine, mancando esplicite disposizioni in senso contrario, riferito ai soli enti in rapporto strumentale rispetto allo Stato e non a tutti gli enti pubblici.

Un trasferimento più ampio sarebbe, del resto, incompatibile con gli artt. 117 e 118 della Costituzione che si riferiscono alle attività qualificabili come «funzione amministrativa» esercitate in precedenza dallo Stato o, a tutto concedere, anche da enti strumentali ma non alle attività esercitate da enti autonomi che perseguono fini propri, pur quando sono dotati di personalità giuridica pubblica.

Il trasferimento ai Comuni delle IPAB contrasterebbe inoltre con il principio di libertà dell'assistenza privata, enunziato dall'art. 38, ultimo comma, della Costituzione. Vero è che l'art. 1 della legge 17 luglio 1890, n. 6972 conferisce carattere pubblicistico, al fine di assoggettarlo ai controlli governativi, a qualunque istituto sia diretto a prestare ai poveri «assistenza, educazione, istruzione, avviamento a qualche professione, arte o mestiere»; ma il principio di libertà dell'assistenza privata esigerebbe, quanto meno, che non venissero alterati i caratteri essenziali dell'ente, pur pubblicizzato, quando questo sia sorto dall'iniziativa privata e sia alimentato con denaro privato. Ove questo limite non si ritenesse di poter affermare, la censura di costituzionalità verrebbe allora ad investire lo stesso art. 1 della menzionata legge n. 6972 del 1890, dato che lascerebbe alla beneficenza privata margini talmente ristretti (comitati temporanei di soccorso, fondazioni di famiglia) da non essere compatibili con l'affermata libertà della medesima.

2. - Interveniva il Presidente del Consiglio dei ministri, attraverso l'Avvocatura dello Stato, deducendo l'infondatezza della questione.

Non sarebbe significativa la differenza, rilevata nell'ordinanza del giudice *a quo*, tra la dizione delle lettere *a)* e *b)* dell'art. 1 della legge n. 382 del 1975 e la dizione della lettera *e)*: nel primo caso, infatti, ad avviso dell'Avvocatura dello Stato, occorre precisare (per correggere l'indirizzo restrittivo in proposito affermato dall'art. 17 della precedente legge 16 maggio 1970, n. 281) che le attribuzioni

trasferite erano sia quelle in precedenza svolte dallo Stato sia quelle svolte da enti pubblici; nel secondo caso nessuna precisazione occorreva dato che nulla in precedenza era stato disposto in ordine ai comuni ed alle province. Le parole «funzioni amministrative» di cui alla lettera *e*) dovrebbero dunque intendersi comprensive di ambedue le ipotesi contemplate dalle precedenti lettere *a*) e *b*) e cioè sia delle funzioni svolte dallo Stato sia delle funzioni svolte da enti pubblici con personalità giuridica autonoma. Il terzo comma del medesimo art. 1 della legge n. 382 del 1975, del resto, precisando, senza distinguere fra trasferimento ai Comuni, alle Province od alle Regioni, che il legislatore delegato dovrà uniformarsi a criteri oggettivi al fine di ricomporre settori organici di materie, senza aver riguardo alle competenze dei Ministeri, degli organi periferici dello Stato e delle altre istituzioni pubbliche, eliminerebbe ogni residuo dubbio, escludendo appunto che in qualsiasi caso possa aver rilievo il criterio dell'appartenenza soggettiva della funzione stessa.

Le istituzioni di pubblica beneficenza infraregionali trasferite dal Dpr n. 616 del 1977 ai Comuni svolgerebbero, d'altra parte, quelle funzioni di interesse locale cui si riferisce l'art. 1, lettera *e*) della legge n. 382 del 1975: neppure sotto questo profilo sussisterebbe dunque eccesso di delega.

Questo disposto corrisponderebbe al disegno tracciato dagli artt. 117 e 118 della Costituzione, che definiscono le competenze regionali mediante criteri strettamente oggettivi, in relazione alle materie, senza distinguere tra competenze precedentemente svolte dallo Stato, da enti pubblici strumentali ad ausiliari. Limitazioni soggettive non risultano neppure dalle norme che concernono gli enti territoriali minori (art. 128, Cost.). Argomenti in senso contrario non potrebbero desumersi dalla VIII disposizione transitoria che regolerebbe un solo aspetto (forse il più cospicuo) del trasferimento di poteri alle Regioni ma non intenderebbe modificare il disegno complessivo delineato dagli artt. 117 e 118 della Costituzione.

Una volta poi che lo Stato ha assunto tra i propri compiti quello di provvedere anche all'assistenza dei bisognosi non può, ad avviso della Avvocatura dello Stato, revocarsi in dubbio che l'attività conseguente sia riconducibile al concetto di «funzione amministrativa».

La libertà dell'assistenza privata non implicherebbe, d'altra parte, un dovere di ripristinare quelle istituzioni che già con la legge del

1890 erano state dichiarate pubbliche, né un limite alla estensione dell'assistenza pubblica in generale. Ove la Costituzione ha inteso garantire più intensamente l'attività sociale dei privati, ad esempio in materia scolastica, le norme hanno assunto diversa e ben maggiore precisione. Nella stessa Assemblea costituente, del resto, si sarebbe affermato che il principio di libertà dell'assistenza privata era diretta a garantire quelle forme di beneficenza più schietta e generosa che la legge del 1890 non intese e non poteva disciplinare e si sarebbe sottolineato che si trattava di norma forse superflua, utile solo ad eliminare eventuali residui dubbi. La Corte, del resto, già con la sentenza n. 139 del 1972, avrebbe correttamente distinto l'ambito della beneficenza pubblica, così come delineato dalla legge del 1890, dall'assistenza privata, libera ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 38 della Costituzione.

Non esiguo peraltro sarebbe il campo in cui può esplicarsi l'assistenza privata: ricomprende le istituzioni temporanee, quelle a vantaggio di famiglie determinate, le società, le associazioni, le fondazioni aventi carattere meramente privatistico, la beneficenza individuale.

3. - Si costituiva la Pia Fondazione Rhodense soffermandosi in breve sul tema della legittimazione del giudice *a quo* e chiedendo l'accoglimento della questione proposta, pur senza rinunciare agli ulteriori motivi - implicitamente disattesi dall'ordinanza introduttiva del presente giudizio - che erano stati posti a base della istanza di sequestro giudiziario e concernevano il carattere educativo-religioso dell'ente e la sua dimensione interregionale.

4. - Questioni del tutto analoghe venivano sollevate dal Tribunale civile di Milano, con ordinanze di identico tenore emesse il 22 marzo 1979 nei procedimenti civili tra l'Opera Pia Fondazione Biffi ed il Comune di Milano e tra l'Opera Pia don Adalberto Catena, la Regione Lombardia ed il Comune di Milano.

Nel primo caso l'Opera Pia Fondazione Biffi, IPAB infraregionale, aveva convenuto il Comune di Milano per l'accertamento del suo diritto a continuare ad esistere e svolgere l'attività di istituto.

Ciò perché essa Opera Pia Fondazione Biffi avrebbe natura di fondazione privata ed illegittimamente sarebbe stata ricompresa tra le IPAB, in contrasto con la volontà espressa nell'atto di fondazione (testamento) e senza tener conto della sua natura e dei suoi scopi (che

non sono quelli di prestare assistenza ai bisognosi, ma di offrire ospitalità a signore anziane, qualificate da determinati requisiti di cetò, provenienza, educazione); perché, ove anche i suoi scopi dovessero ritenersi riconducibili a quelli indicati dalla legge n. 6972 del 1890, risulterebbe contrario a Costituzione (per i motivi già illustrati nell'esporre il contenuto della precedente ordinanza) il trasferimento del patrimonio delle Opere Pie ai comuni.

Nel secondo caso analoga azione di accertamento era stata promossa dall'Opera Pia don Adalberto Catena sulla base di rilievi particolari attinenti alla sua natura ed ai suoi scopi (cura balneare salsoiodica ed ammalati poveri iscritti nel registro della popolazione del Comune di Milano, con preferenza per quelli che abitano nella parrocchia San Fedele, indissolubilmente congiunta ad educazione religiosa) e contestando in generale, per i motivi anzidetti, la costituzionalità del trasferimento dei beni delle IPAB ai Comuni.

Il tribunale, ritenuta l'esistenza di un interesse ad agire (conseguente allo stato di incertezza effettivamente venutosi a creare dopo l'entrata in vigore della nuova normativa) e ritenuta la legittimazione passiva del Comune di Milano, oltreché della Regione, valutava preliminarmente, in seguito ad eccezione di parte convenuta, l'esistenza della giurisdizione del giudice ordinario. Riteneva rilevante, a tal fine, questione di legittimità costituzionale della norma che prevede il trasferimento dei beni dalle istituzioni pubbliche di assistenza e di beneficenza e della norma (contenuta nella legge n. 6972 del 1890) che sottopone a regime pubblicistico tali istituti, osservando che, ove una di tali norme od entrambe venissero a mancare, verrebbe meno, in radice, il potere dell'ente territoriale di acquisire al proprio patrimonio tali beni e si configurerebbe un vero diritto soggettivo all'esistenza delle istituzioni medesime, divenendo quindi incontestabile la giurisdizione del giudice ordinario.

In occasione del procedimento promosso dall'Opera Pia don Adalberto Catena il tribunale sollevava, in base ai medesimi parametri, questione di costituzionalità anche dell'art. 113 del Dpr n. 616 del 1977, non risultando allo stato ancora accertata la dimensione dell'ente (infraregionale, interregionale, nazionale).

5. - Si costituiva, in entrambi i giudizi, il Presidente del Consiglio dei ministri, attraverso la Avvocatura dello Stato, deducendo l'in-

fondatezza delle questioni con argomenti analoghi a quelli svolti nel giudizio di cui si è fatto cenno.

Si costituivano l'Opera Pia Fondazione Biffi e l'Opera Pia don Adalberto Catena aderendo alle censure di costituzionalità prospettate nelle ordinanze introduttive.

Si costituiva anche, in entrambi i giudizi, il Comune di Milano, deducendo l'infondatezza delle questioni. L'intento del legislatore delegante di trasferire alle Regioni settori organici di materie, secondo «criteri oggettivi, desumibili dal pieno significato che esse hanno e dalla più stretta connessione esistente tra funzioni affini, strumentali e complementari» ed a Province, Comuni, Comunità montane «funzioni amministrative di interesse esclusivamente locale nelle materie indicate dall'art. 117 della Costituzione nonché ... altre funzioni di interesse locale che valgano a rendere possibile l'esercizio organico delle funzioni amministrative loro attribuite a norma della legislazione vigente...», chiaramente espresso nell'art. 1 della legge di delega, risulterebbe pienamente rispettato. Nessuna distinzione il legislatore ha introdotto tra funzioni dello Stato e degli enti pubblici e nessuna distinzione deve introdurre l'interprete, tanto più che una distinzione finirebbe con il risultare incompatibile con la *ratio*, così chiaramente espressa, della riforma.

Tutto ciò escluderebbe anche il lamentato contrasto con gli artt. 117 e 118 della Costituzione, che si ispirano ad analoghi criteri oggettivi.

Neppure sarebbe pertinente il richiamo alla libertà dell'assistenza privata, garantita dall'art. 38, ultimo comma, della Costituzione, dato che la norma in esame provvede ad una ricomposizione della sfera pubblica e non tocca né limita la sfera rimasta privata pur dopo la riforma del 1890. Tale sfera a sua volta sarebbe sufficientemente ampia non risultando limitata ai comitati di soccorso (con carattere temporaneo) ed alle fondazioni di famiglia ma comprendendo, secondo l'espresso dettato legislativo, le società e le associazioni rette da ordinamento privatistico.

Nel giudizio che ha origine dall'azione proposta dalla Opera Pia don Adalberto Catena presentava le sue deduzioni, fuori termine, la Regione Lombardia; la sua costituzione deve pertanto considerarsi inammissibile.

6. - I giudizi, come sopra promossi, venivano portati all'udienza di discussione del 29 aprile 1981, in seguito all'ordinanza 17 ottobre 1980, n. 145, di questa Corte. In tale sede le parti sviluppavano ulteriormente i rispettivi assunti.

Considerato in diritto:

1. - I giudizi promossi dall'ordinanza del giudice istruttore del Tribunale di Milano e dalle due successive ordinanze del Tribunale di Milano hanno tutti ad oggetto l'art. 25, comma quinto, del Dpr 24 luglio 1977, n. 616 (cui si aggiunge, nella seconda ordinanza del tribunale, l'art. 113 dello stesso decreto) per violazione degli artt. 76, 77, comma primo, 117, 118 e 38, ultimo comma, della Costituzione; nonché l'art. 1 della legge 17 luglio 1890, n. 6972, per violazione dell'art. 38, ultimo comma, della Costituzione. I tre giudizi vanno pertanto decisi con unica sentenza.

2. - Dev'essere preliminarmente dichiarata inammissibile la questione sollevata dal giudice istruttore del Tribunale di Milano, con ordinanza emessa dopo che era stata proposta dalla parte resistente istanza alle Sezioni Unite Civili della Corte di cassazione per regolamento preventivo di giurisdizione.

A parte ogni questione circa la competenza del giudice istruttore a norma dell'art. 673, secondo comma del codice di procedura civile, insuscettibile di presa in considerazione in questa sede (sentenza n. 65 del 1962), deve confermarsi (sentenze nn. 221 del 1972 e 135 del 1975) che è inammissibile la questione di legittimità costituzionale sollevata dal giudice di merito dopo la proposizione del ricorso per regolamento di giurisdizione giacché, a seguito della sospensione del processo in corso, non possono essere compiuti atti del procedimento ed è perciò preclusa al giudice ogni pronuncia anche in tema di pregiudiziali (combinato disposto degli artt. 41, 298 e 367, cod. proc. civ.). Pur se a tale regola può derogarsi per gli atti urgenti e per i provvedimenti cautelari in specie (sentenze nn. 73 e 1977 del 1973), è altresì indubbio che il giudice è legittimato a sollevare questioni di legittimità costituzionale soltanto quando si riferiscono esclusivamente alle norme da applicare in quella sede e non rilevino, come nel caso di specie, proprio per la risoluzione della questione di giurisdizione (cfr. in particolare sentenze n. 73 del 1973, n. 135 del 1975, n. 118 del 1976 e n. 186 del 1976).

3. - In ordine alle questioni residue, la Corte si è prospettata il dubbio se, per il sopravvenire della legge della Regione Lombardia 7 marzo 1981, n. 13 («Modalità di trasferimento, ai sensi dell'art. 25 del Dpr 24 luglio 1977, n. 616, dei beni e del personale relativi a talune IPAB operanti nell'ambito regionale», in Suppl. ordinario al n. 10-11 marzo 1981 del Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia) si dovessero restituire gli atti al giudice *a quo* per il riesame della rilevanza. Ma il carattere attuativo in ordine ai disposti del citato art. 25 enunciato nella stessa legge lombarda e la portata parziale di essa in ordine al complesso delle IPAB infraregionali prese in considerazione dalla disposizione denunciata hanno indotto questa Corte a ritenere tuttora rilevanti le questioni sollevate.

4. - Occorre innanzitutto esaminare la censura di violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione per eccesso di delega rispetto all'oggetto e alle finalità determinate nella legge 22 luglio 1975, n. 382. Secondo le ordinanze di rimessione la legge delega «non contemplava, sotto alcun profilo, la possibilità di attuare trasferimenti di funzioni precedentemente esplicitate da enti operanti in un ambito infraregionale: e ciò con riferimento sia ai trasferimenti contemplati dalle lettere *a*) e *b*) (dell'art. 1, comma primo) a favore delle regioni; sia con riferimento ai trasferimenti previsti dalla lettera *e*) a favore delle Province e dei Comuni». La questione così proposta è fondata.

5. - L'esame del testo dell'art. 1 della legge n. 382 del 1975 fa emergere in modo assai chiaro che il legislatore delegante, per ciò che concerne il trasferimento di funzioni amministrative alle Regioni nelle materie di loro spettanza (trasferimento precedente, da un punto di vista logico, ad ogni attribuzione di funzioni dello stesso tipo agli enti locali di cui all'art. 118, comma primo, Cost.) ha considerato soltanto enti pubblici nazionali ed interregionali, specificando che il trasferimento stesso riguardava anche gli uffici, i beni ed il personale indispensabile all'esercizio delle funzioni trasferite. Ora, anche a voler assumere, in ipotesi, che il legislatore intendesse attribuire ai Comuni funzioni di altri enti, per così dire *omisso medio* e cioè senza premettere, nemmeno in via di enunciazione, il trasferimento previo alle Regioni, resterebbe inesplicabile come mai di tali enti in ambito infraregionale non si sia fatta menzione alcuna nella lettera *e*) dell'art. 1, comma primo, della citata legge di delega, e tantomeno

risulti indicato il trasferimento ai Comuni dei beni e del personale di queste pubbliche istituzioni. L'Avvocatura dello Stato oppone che la formula della lettera *e*) deve intendersi come comprensiva sia della ipotesi prevista nella lettera *a*) (funzioni già esercitate dagli enti pubblici); e ciò perché solo per gli enti di carattere nazionale ed interregionale era necessaria una espressa menzione, dato che la precedente legge delega di trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni a statuto ordinario (art. 17 della legge n. 281 del 1970) limitava il trasferimento stesso alle funzioni già esercitate dalle amministrazioni statali; mentre l'attribuzione agli enti locali di funzioni ex art. 118, primo comma, disposta solo con la legge n. 382 del 1975, non richiedeva la distinzione tra funzioni delle amministrazioni dello Stato e quelle di altri enti pubblici. Ma, al contrario, deve osservarsi che una espressa indicazione sarebbe stata *a fortiori* necessaria, perché, come più analiticamente si dirà in seguito, le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza erano già state prese in considerazione dal legislatore delegato del 1972, allorché aveva trasferito alle Regioni le funzioni concernenti le IPAB previste dalla legge 17 luglio 1890, n. 6972, e successive modificazioni ed integrazioni, operanti nel territorio regionale (art. 1, comma secondo, lett. *a*) del Dpr 15 gennaio 1972, n. 9 «Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di beneficenza pubblica e del relativo personale»).

Né potrebbe, in via interpretativa, ritenersi, come afferma l'Avvocatura dello Stato, che l'indicazione degli enti nazionali «maggiori» in rapporto alle Regioni nella lettera *b*) dell'art. 1, comma primo, legge n. 382 del 1975, comporti, per una sorta di parallelismo, che quella degli enti «minori» in rapporto ai Comuni sia da sottointendersi perché logicamente implicata: a tacer d'altro, per la profonda differenza che corre tra i caratteri più significativi degli enti nazionali e interregionali, autentiche proiezioni, di regola, dell'organizzazione statale, e gli enti infraregionali della categoria IPAB, non essendo sufficiente a unificarli, da questo punto di vista, il carattere della comune «pubblicità».

Chi sostiene la legittimità costituzionale dell'art. 25, comma quinto, del Dpr 24 luglio 1977, n. 616, afferma che tale conclusione sarebbe confermata dalle formule usate dal legislatore delegante nella lettera *e*) dell'art. 1, primo comma, della legge n. 382 del 1975;

in effetti questo testo parlerebbe di «attribuzione» in termini ampi, contrapponendosi nettamente ai «trasferimenti» di cui alle precedenti lettere *a*) e *b*). Si può peraltro osservare che, a parte la priorità logica dei «trasferimenti» sulle attribuzioni (che non potrebbero comunque contrapporsi ai primi per maggior ampiezza), non si può conferire sicuro rilievo interpretativo ad una formulazione che ricalca pedissequamente quella contenuta nell'art. 118, primo comma, della Costituzione. Né è possibile ritenere con l'Avvocatura dello Stato che il criterio direttivo di cui al n. 1, dell'art. 1, terzo comma, della citata legge delega (identificazione delle materie da trasferire in base a criteri oggettivi e non alle competenze degli organi centrali e periferici dallo Stato) rechi conforto all'opinione favorevole alla legittimità costituzionale dell'art. 25, comma quinto: in realtà, parlandosi di «trasferimento» delle funzioni concernenti le materie identificate secondo il criterio oggettivo, si deve escludere che il criterio stesso si riferisca anche alla lettera *e*) del primo comma, nella quale, per l'esercizio organico delle funzioni «attribuite», è prevista la possibilità di attribuire ulteriori funzioni di interesse locale, rendendosi così ultroneo il richiamo alle funzioni affini, strumentali e complementari contenuto nel n. 1 dell'art. 1, comma terzo. Senza dire che il «trasferimento» è ivi espressamente previsto in rapporto alle «attribuzioni costituzionalmente spettanti alle Regioni per il territorio e il corpo sociale». Inoltre l'accento, nell'ultima parte della lettera *e*), art. 1, comma primo, a discipline disposte dal legislatore delegato «per regolare i relativi rapporti finanziari» - riferibile all'intera normativa contenuta nella lettera *e*) - sembra alludere a rapporti con le amministrazioni statali, determinati, appunto, dall'attribuzione di funzioni amministrative esercitate fino allora da tali amministrazioni. Infine, non appare ammissibile, per precetti che comporterebbero la soppressione di enti a caratteristiche peculiari come le IPAB infraregionali, adottare canoni ermeneutici che, al fine di determinare l'«oggetto» o gli «oggetti» la cui definitezza è imposta al legislatore delegante dall'art. 76 della Costituzione, darebbe assoluta prevalenza al criterio oggettivo (definizione della materia) su quello soggettivo (tipo di enti considerati).

6. - Va pure sottolineato che la legge n. 382 del 1975 (al pari della legge 16 maggio 1970, n. 281) disciplina negli articoli che qui interessano un particolare tipo di delega finalizzata al trasferimento

di funzioni amministrative dallo Stato e dagli enti pubblici nazionali e interregionali alle Regioni di diritto comune, nonché all'attribuzione, peraltro facoltativa per il legislatore delegante, di funzioni agli enti locali ex art. 118, primo comma, della Costituzione. Tuttavia, a parte il carattere di delega per l'attuazione costituzionale (Disp. trans. e fin. Cost. VIII e IX) che assumono queste leggi, è da dire che in realtà le deleghe di trasferimento non possono non comportare, in situazioni come queste, anche una delega per parziale riforma delle materie e dei settori di materie considerate; mentre riforme di carattere generale restano condizionate all'adozione da parte del Parlamento di leggi contenenti i nuovi principi fondamentali ex art. 117 della Costituzione. Del resto, più forte è la carica riformatrice contenuta nelle deleghe di trasferimento, più evidente è la necessità che l'«oggetto» della riforma sia in termini chiari previsto nei tratti normativi e fattuali che le connotano e che siano previsti principi e criteri direttivi in ordine al superamento della normativa vigente (nella fattispecie la legge 17 luglio 1890, n. 6972).

Se è vero che la legge n. 382 del 1975, a differenza della legge n. 281 del 1970, ha valorizzato, per l'identificazione delle materie da trasferire, accanto al criterio oggettivo anche quello teologico a favore delle Regioni, è altresì certo che il fine complessivo della delega consisteva nel «completare» il trasferimento delle funzioni amministrative statali e parastatali, considerate per settori organici. Peraltro, l'art. 25, comma quinto, del Dpr n. 616 del 1977 non completa affatto la disciplina di trasferimento già realizzata con il citato art. 1, comma secondo, lettera *a*) del Dpr 15 gennaio 1972, n. 9, ma piuttosto la modifica radicalmente in quanto, invece di mantenere i poteri delle Regioni sugli enti previsti dalla legge Crispi del 1890, attribuisce ai Comuni le funzioni degli enti IPAB a tal fine soppresse. È manifesto che un mutamento così profondo nel regime di queste istituzioni, tale da determinarne in via generale l'eliminazione (con la clausola di salvezza per quelle attive precipuamente nella sfera educativo-religiosa), presupponeva da parte del legislatore delegante una indicazione in termini non equivoci del *thema transferendum*.

7. - Ulteriori sintomi di una effettiva forzatura realizzatasi, rispetto alla legge di delega, con l'art. 25, comma quinta, del Dpr n. 616 del 1977, possano poi ravvisarsi in due regole di carattere collaterale. Non si intende in base a quale presunzione le funzioni

delle IPAB infraregionali siano state senza alcuna distinzione considerate di interesse esclusivamente locale (nella fattispecie, comunale), quando è fin troppo noto che in numerosi casi la loro funzione è ultracomunale. Mentre rimane priva di ogni ragionevole spiegazione la differenza di trattamento adottato a danno degli enti (quelli infraregionali) che avevano, diversamente da quelli nazionali, caratteristiche storiche e peculiarità attuali di autonoma gestione; non consentendo a questi ultimi di poter valorizzare la struttura associativa che eventualmente avessero (art. 115 del Dpr n. 616 del 1977) per sottrarsi al trasferimento ai Comuni.

8. - Dai lavori preparatori della legge n. 382 del 1975 non si traggono elementi di sostegno alla opinione favorevole alla legittimità costituzionale dell'art. 25, comma quinto, del Dpr n. 616 del 1977; anzi emergono dati significativamente contrari.

Innanzitutto non si rinviene negli atti di entrambe le Camere, né in Commissione né in Assemblea, alcun cenno alla possibilità per il legislatore delegato di addivenire alla soppressione delle IPAB o di enti infraregionali con caratteristiche analoghe. Vero è che una autentica discussione generale, come ci si attenderebbe su disegni di legge di così grande rilievo politico e istituzionale, non ebbe luogo né al Senato della Repubblica né alla Camera dei deputati: la singolarità della vicenda è da attribuirsi al modo nel quale il testo del disegno di legge inizialmente sottoposto al Senato per prorogare una delega in materia di riordinamento dell'amministrazione (Sen. Rep., VI Leg., d.d.l. n. 114) fu in pratica accantonato con una serie di emendamenti integralmente sostitutivi sia del vecchio testo governativo che di quello elaborato nella prima Commissione del Senato. È appunto a tale commissione che il Ministro per l'organizzazione della pubblica amministrazione, d'intesa con il Ministro per i problemi relativi all'attuazione delle Regioni, presentò gli emendamenti che contenevano le nuove norme sul trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative dello Stato e degli enti nazionali (Sen. Rep., Res. somm. 5, 13 e 20 febbraio 1974). La successiva discussione, durante la quale al Senato ma soprattutto alla Camera furono abbandonate le parti più rilevanti del nuovo testo in tema di riordinamento degli uffici centrali e periferici della pubblica amministrazione, lasciò in pratica intatto il complesso normativo predisposto per gli ulteriori trasferimenti di funzioni alle Regioni di diritto comune,

confermandosi così la scelta decisamente regionalista maturata nei mesi che precedettero la presentazione degli emendamenti (Camera dei dep., VI Leg., d.d.l, n. 3157 e 3157 *bis*).

In particolare, tra gli emendamenti presentati allora dal Ministro per l'organizzazione della pubblica amministrazione, figurava una lettera *e*) dell'art. 1, comma primo, relativa alla delega al Governo per l'attribuzione ai Comuni ed agli altri enti locali di funzioni di interesse esclusivamente locale: nella commissione senatoriale, ma senza successo, esponenti dell'opposizione proposero che la attribuzione delle nuove funzioni ai Comuni ed agli altri enti locali riguardassero materie diverse da quelle indicate nell'art. 117 della Costituzione (Sen. Rep., VI Leg., somm. 13 febbraio 1974, pag. 27). Il testo della lettera *e*), approvato dalla Commissione, perveniva dunque all'assemblea del Senato in una formulazione che anticipava non solo nella sostanza, ma anche, per gran parte, nella lettera, la redazione della lettera *e*), prima parte, quale è poi passata nella legge n. 382 del 1975. È peraltro da notare che il testo sottoposto all'assemblea senatoriale conteneva al secondo comma dell'art. 1 un principio o criterio direttivo per l'assolvimento della delega di cui alla lettera *e*) così formulato: «4) l'attribuzione diretta a Province, Comuni ed altri enti locali di funzioni di interesse esclusivamente locale obbedirà a criteri di omogeneità evitando la coesistenza di competenze residue della Regione; saranno altresì regolati i rapporti finanziari tra i vari enti».

Nella discussione in assemblea furono respinti gli emendamenti presentati da esponenti dell'opposizione (emendamenti 1/19 e 1/20 in Sen. Rep., VI Leg., Res. sten. 6 giugno 1974) tendenti in via principale a far cadere per intero la delega della lettera *e*), ed in subordinata a limitare alle materie diverse da quelle previste nell'art. 117 della Costituzione le attribuzioni agli enti locali. Emergeva chiaramente in tali proposte il timore che il Governo potesse servirsi della delega della lettera *e*) al fine di perseguire un disegno di compressione delle attribuzioni regionali, attraverso lo spostamento agli enti locali di funzioni già trasferite alle Regioni. Tra l'altro veniva criticata la formulazione della delega nella lettera *e*) perché riproduttiva, puramente e semplicemente, di quella dell'art. 118, comma primo, della Costituzione. Del resto, mentre risultava sopra il criterio direttivo n. 4, secondo comma, già citato, era ap-

provato un testo più restrittivo della lettera *e*) perché il legislatore delegato poteva attribuire agli enti locali solo le funzioni amministrative che alla data di entrata in vigore della futura n. 382 non fossero state trasferite alle Regioni (clausola limitativa cancellata dalla Camera); peraltro il Governo era pure delegato, ai sensi degli artt. 5 e 128 della Costituzione (riferimento poi venuto meno) ad attribuire le ulteriori funzioni di cui è parola nel testo definitivo della lettera *e*), seconda parte, così come passata nella legge.

È poi degna di nota che gli autori di tutti i disegni e proposte di legge per la riforma della assistenza presentate dopo l'entrata in vigore della legge n. 382 del 1975 (con i più diversi intendimenti verso le IPAB: dal riordinamento alla soppressione) siano partiti dal presupposto che le IPAB stesse, quanto alla loro sopravvivenza, non erano minimamente ricomprese nel raggio dei poteri conferiti al legislatore delegato. Né dalle relazioni dei presentatori emerge in alcun modo si tendesse, esplicitamente o anche implicitamente, a revocare una delega accordata in *parte qua* con la legge n. 382 del 1975 (Camera dep., VII Leg., proposta Cassanmagnago ed altri, n. 19, art. 15; proposta Massari, n. 870, art. 5; proposta Lodi ed altri, n. 1237, art. 14; proposta Cassanmagnago, n. 1484, art. 13). E non è senza significato che le ultime quattro proposte di legge di cui si è fatta cenno siano state presentate nel periodo febbraio-maggio 1977, quando il dibattito sull'attuazione della legge di delega n. 382 del 1975 aveva già trovato ampi sviluppi.

9. - Non si può poi trascurare - nella fattispecie - l'atteggiamento della Commissione ministeriale (Commissione Giannini) in ordine alle IPAB infraregionali. Il testo delle proposizioni normative IV e XIII allegato alla relazione per la parte relativa alla sanità e servizi sociali è chiaramente indicativo dei limiti entro i quali, secondo la commissione, poteva operare il legislatore delegato. Nella proposizione IV, lettera *d*) tra le funzioni amministrative trasferite alle Regioni era compresa quella relativa: «all'istituzione, modificazione e soppressione degli enti pubblici infraregionali, diversi da Comuni, Province e Comunità montane, i quali operino esclusivamente nelle materie di competenza regionale»; e nella proposizione XXIII si aggiungeva: «Nell'esercizio delle funzioni previste dal precedente art. 4, lettera *d*), le Regioni si atterrano alle norme vigenti fino a quando non avranno disciplinato con legge nuovi procedimenti per il

riordino e la riorganizzazione degli enti, ivi compresa la loro soppressione qualora il passaggio ai Comuni delle relative funzioni sia necessario od opportuno per assicurarne l'esercizio in modo integrato con le funzioni ad essi attribuite a norma del precedente art. 18». «In caso di fusione o di trasformazione, in qualsiasi forma, di istituzioni pubbliche di assistenza o beneficenza, soggette alla legge 17 luglio 1890, n. 6972, nel Consiglio di amministrazione dei nuovi enti dovrà essere assicurata la rappresentanza degli interessi originari dell'ente o degli enti fusi o trasformati».

Sarebbe fuori luogo in questa sede ogni valutazione circa la rispondenza delle citate proposizioni normative ai canoni della legge di delega: ciò che importa è rilevare come esse presupponessero il permanere della disciplina dettata dalla legge 17 luglio 1890, n. 6972, e successive modificazioni, fino a quando non fossero intervenute leggi regionali *ad hoc*, vincolate comunque «ad assicurare» nelle nuove strutture «la rappresentanza degli interessi originari» dei vecchi enti.

10. - Come é noto, il procedimento per l'attuazione della legge di delega n. 382 del 1975 era circondato da particolari garanzie: soprattutto era previsto un doppio intervento consultivo della Commissione Bicamerale per le questioni regionali. Tale innovazione dimostrava l'intento del legislatore delegante di recuperare così un contributo di particolare rilievo da parte di un organo parlamentare: contributo che per le note vicende politiche, culminate nel voto della Camera dei deputati del 15 luglio 1977, acquistava una importanza anche maggiore di quella prevedibile nel periodo di elaborazione della legge di delega. Ed è proprio in seno a tale commissione che, con qualche dubbio circa un possibile «eccesso di delega», si stabilì di includere la norma sul trasferimento delle funzioni, del personale e dei beni delle IPAB infraregionali nell'art. 26 della legge delegata, divenuto poi art. 25 nel testo approvato dal Consiglio dei ministri [Camera dei Deputati Senato della Repubblica, L'attuazione della «382», 1977, II, pagg. 925 e 966-967; seduta della Commissione 16 giugno (prima lettura) e 19 luglio 1977 (seconda lettura)]. L'unico elemento evocato a sostegno della proposta (L'attuazione, cit., pagg. 865 e 883) è un richiamo alla disciplina della legge 20 marzo 1975, n. 70 (Disposizioni sul riordinamento degli enti pubblici e del rapporto di lavoro del personale dipendente), richiamo che non

appare pertinente dato che l'art. 2 della legge n. 70 del 1975 esclude in modo espresso le IPAB dall'applicazione della legge stessa. Piuttosto, risulta evidente l'intento di assimilare, nel trasferimento delle funzioni, del personale e dei beni, gli enti nazionali e gli enti infraregionali, in quanto le funzioni ineriscono alle materie indicate nell'art. 117 della Costituzione (L'attuazione, pag. 865).

Circa l'autorevolezza del parere definitivo della Commissione intercamerale per le questioni regionali, essa è testimoniata dalla mozione votata a larghissima maggioranza dalla Camera dei deputati tra il 15 e il 16 luglio 1977, nella quale si impegnava il Governo ad attuare la legge n. 382 «sulla base delle conclusioni definitive a cui perverrà la Commissione interparlamentare per le questioni regionali». Nell'allegato, poi, che riproduceva il testo dell'accordo tra i partiti, inserito negli atti parlamentari, le forze politiche dichiaravano di impegnarsi «ad ogni livello di responsabilità istituzionale, per una piena assunzione dell'intesa unitaria» (raggiunta in Commissione) «nel provvedimento definitivo previsto dalla legge delega n. 382». Nella mozione programmatica già citata si riteneva tra l'altro necessaria, per l'attuazione della legge n. 382, «la definizione conseguente del potere degli enti locali allo scopo di eliminare il disordine creato nelle istituzioni e per la incontrollata dilatazione della spesa pubblica, dal proliferare di enti intermedi ai quali manca ogni raccordo istituzionale».

Malgrado questi ulteriori elementi di non trascurabile rilievo, è però da confermare che il parere della Commissione parlamentare, chiamata ad intervenire nel procedimento di attuazione della legge di delega, non solo non è vincolante (sentenza n. 78 del 1957), ma non può esprimere interpretazioni autentiche delle leggi di delega. Tantomeno la «lacuna» della legge di delegazione potrebbe essere colmata con l'approvazione di una mozione o di un ordine del giorno di una assemblea legislativa (come l'ordine del giorno 18 dicembre 1970 del Senato), perché non è per queste vie che si può estendere l'oggetto della delega.

11. - Da quanto si è esposto risulta con chiarezza che il Parlamento, durante tutto l'iter della legge di delegazione (febbraio 1974 - luglio 1975), non intese abbinare alla delega per il trasferimento di funzioni una delega per la riforma, sia pure parziale, del regime delle IPAB infraregionali; non intese, cioè, di anticipare su questo punto la

legge generale di riforma dell'assistenza. Tra l'altro, la realizzazione di un simile intento avrebbe richiesto un esame sia pure sommario dei criteri di superamento del regime contenuto nella legge 17 luglio 1890, n. 6972. Non poteva essere ignorato lo spessore storico delle istituzioni disciplinate da questa legge organica né si poteva omettere una riconsiderazione dei principi fondamentali che la ispirarono (rispetto della volontà dei fondatori, controlli giustificati dal fine pubblico dell'attività svolta in situazioni di autonomia). Inoltre sarebbe stato motivo di riflessione la pluralità di forme e di modi in cui l'attività assistenziale viene prestata, differenze non prese come tali in considerazione dalla legge Crispi, preoccupata di unificare sul piano delle figure soggettive (al fine di sottoporle al controllo dell'autorità civile) i vari tipi di Opere pie formatisi nel corso di una vicenda di durata ultrasecolare. Ma, dopo l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, intraprendere una riforma del sistema, come è configurato dalla legge Crispi, comporta che si faccia debito conto dei precetti contenuti negli artt. 18, 19, 33 e 38 della Carta costituzionale e che sia affrontata, alla luce dell'art. 38, ultimo comma, il tema del pluralismo *delle* istituzioni in relazione alle possibilità di pluralismo *nelle* istituzioni (XXIII proposizione normativa Commissione Giannini). Fin quando ciò non sia avvenuto, è necessario che in sede di trasferimento di funzioni amministrative alle Regioni e di attribuzioni di altre funzioni agli enti locali si osservino i principi della legislazione statale vigente, come aveva in realtà fatto, su questo punto, il legislatore delegato del 1972. Anticipare in sede di legislazione delegata, senza un puntuale sostegno nella legge di delega, principi così innovatori di riforma (tali da comportare l'eliminazione generalizzata delle IPAB infraregionali) significa prendere una scorciatoia che la disciplina costituzionale della delegazione legislativa rende del tutto impraticabile.

In effetti, come dimostra la giurisprudenza di questa Corte (in particolare le sentenze nn. 35 del 1960 e 243 del 1976), presentano carattere specifico, pur nell'ambito della più comprensiva figura dell'eccesso di delega» (sentenza n. 3 del 1957), quei vizi della legge delegata che riguardano i cosiddetti limiti strutturali imposti in via preliminare dall'art. 76 della Costituzione e dalla legge di delega: limiti attinenti appunto al tempo determinato per l'attuazione della

delega stessa ed all'oggetto o agli oggetti definiti sui quali dovrà operare la nuova disciplina. In particolare, l'eccedere dai limiti della delegazione configura piuttosto un difetto, sia pur parziale, di delega o meglio un eccesso *dalla* delega, che si distingue dalle ipotesi di relativa difformità della normativa delegata dai principi e criteri direttivi contenuti nella legge di delegazione o deducibili *aliunde*. Pur non potendosi trascurare situazioni di interferenza tra «oggetto definito» e «principi e criteri direttivi», vi sono fattispecie nelle quali l'eccesso dalla delega assume, come nel caso esaminato in questa pronuncia, autonomo, preliminare e dirimente rilievo.

12. - Assai serie sono le conseguenze della mancanza, a tutt'oggi, della legge sulla riforma dell'assistenza pubblica. Com'è noto, dopo l'entrata in vigore del Dpr n. 616, del 1977, sono intervenuti nuovi procedimenti e nuove iniziative non certo ispirate ai criteri che hanno presieduto all'approvazione dell'art. 25, comma quinto, della predetta legge delegata. Innanzitutto il 17 maggio 1978 fu presentato alla Camera dei deputati un disegno di legge del Ministro dell'interno «ad interim» (Riordinamento dell'assistenza sociale), poi rimasto senza seguito, che all'art. 15 escludeva dal trasferimento ai Comuni le IPAB «che non svolgono in modo precipuo attività inerenti la sfera educativo-religiosa e che sono in grado, per l'efficiente organizzazione di strutture e di personale, anche volontario, di continuare la propria attività». Successivamente due decreti-legge non convertiti (d.l. 29 marzo 1979, n. 113 e d.l. 19 giugno 1979, n. 209 «Norme per la disciplina del trasferimento ai Comuni delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza operanti nell'ambito regionale») contenevano importanti esclusioni dal trasferimento di interesse categorie di IPAB diverse da quelle previste nell'art. 25 del Dpr n. 616 del 1977. In particolare, secondo i decreti-legge non convertiti, sarebbero state escluse dal trasferimento ai Comuni le IPAB aventi struttura associativa, quelle promosse ed amministrate da privati e operanti prevalentemente con mezzi di provenienza privata nonché le IPAB di ispirazione religiosa. Né ulteriori iniziative per risolvere il nodo delle IPAB, in sede di elaborazione della legge per la riforma dell'assistenza, hanno avuto finora un esito positivo. (Ma deve farsi menzione dell'art. 45 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 «Istituzione del servizio sanitario nazionale», articolo che esclude dal trasferimento ai Comuni le associazioni di volontariato che concor-

rono ai fini istituzionali del servizio sanitario, anche se attualmente riconosciute come IPAB).

La conseguenza più ovvia di questa situazione, a dir poco incerta, è davvero paradossale: mentre il legislatore delegato del 1977 aveva utilizzato *ultra vires* come dato unificante la «pubblicità» delle IPAB, gli eventi successivi provocavano profonde disparità di trattamento, del tutto ingiustificate, tra IPAB considerate in genere e, inoltre, tra IPAB di diverse Regioni.

Quanto al primo punto, basti ricordare come non si sia consentito alla Commissione di cui al sesto comma dell'art. 25 di completare la propria attività, risultando così non scrutinato, ai fini della esclusione dal trasferimento (attività inerenti la sfera educativo-religiosa), un numero cospicuo di enti.

Quanto al secondo punto, vanno rilevate talune differenze di ordine non secondario tra leggi regionali adottate per una prima attuazione dell'art. 25 (leggi della Regione Emilia-Romagna 8 aprile 1980, n. 25; della Regione Piemonte 10 aprile 1980, n. 20; della Regione Umbria 17 maggio 1980, n. 46; della Regione Basilicata 4 dicembre 1980, n. 50 e della Regione Lombardia 7 marzo 1981, n. 13). Infine, si deve ricordare che il Dpr 19 giugno 1979, n. 348 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna in riferimento alla legge 22 luglio 1975, n. 382 e al decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616) ha escluso dal trasferimento varie categorie di IPAB, adottando in pieno tutti i criteri di esclusione accolti nei decreti-legge del 1979, peraltro non convertiti. E ciò a tacere di situazioni ulteriormente differenziate in altre Regioni a Statuto speciale.

Tale stato di cose, se da un lato conferma una parziale operatività delle norme dell'art. 25, che non hanno dunque natura meramente programmatica, dall'altro mette in luce gravi disparità di trattamento tra IPAB e IPAB in relazione a circostanze che non dovrebbero influire sulla concreta applicabilità del principio d'eguaglianza alle persone giuridiche, comprese quelle pubbliche (sent. n. 25 del 1966).

13. - L'accoglimento della prima censura di incostituzionalità rivolta all'art. 25, comma quinto, per violazione degli artt. 76 e 77, comma primo, della Costituzione, rende superfluo l'esame delle altre censure per contrasto con gli artt. 117, 118 e 38, ultimo comma, della Costituzione; nonché il controllo sulla legittimità costituzionale

dell'art. 1 della legge 17 luglio 1890, n. 6972. Quanto all'art. 113 del Dpr n. 616 del 1977, esso non è richiamato a proposito in un giudizio promosso per verificare la legittimità costituzionale dell'art. 25, comma quinto, del Dpr n. 616 del 1977.

Accertata la illegittimità costituzionale dell'art. 25, comma quinto, del decreto citato, si rende necessaria l'applicazione dell'art. 27, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 al fine di dichiarare la conseguenziale illegittimità di altre disposizioni dello stesso art. 25.

Per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 25, quinto comma, del Dpr 24 luglio 1977, n. 616 «Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382»;

dichiara, inoltre, a norma dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale:

a) del comma sesto dello stesso art. 25;

b) del comma settimo dello stesso art. 25 limitatamente alle parole: «L'elenco di cui al comma precedente è approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. Ove, entro il 1° gennaio 1979, non sia approvata la legge di riforma di cui al precedente quinto comma» e alle parole «nonché il trasferimento dei beni delle IPAB di cui ai commi precedenti»;

c) del comma nono dello stesso art. 25 limitatamente alle parole: «e delle IPAB di cui al presente articolo».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 luglio 1981.

Depositata in cancelleria il 30 luglio 1981.

Rilievi sulla sentenza della Corte costituzionale relativa alle IPAB (4)

La Corte costituzionale, con sentenza 17-30 luglio 1981, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 25, V comma del Dpr 24.7.1977, n. 616 di attuazione della delega di cui all'art. 1 legge 22.7.1975, n. 382 recante norme sul completamento dell'ordinamento regionale e sulla organizzazione della pubblica amministrazione. L'art. 25 dispone che tutte le funzioni amministrative relative all'organizzazione e alla erogazione dei servizi di assistenza e beneficenza sono attribuite ai Comuni singoli o associati. Il V comma dell'art. 25, dichiarato costituzionalmente illegittimo, è quello, in particolare, che dispone che nel quadro della completa attribuzione ai Comuni delle funzioni suindicate *«le funzioni, il personale ed i beni delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza operanti nell'ambito regionale (IPAB) sono trasferite ai Comuni singoli o associati e con le modalità delle disposizioni contenute nella legge sulla riforma dell'assistenza pubblica (non ancora emanata) e, comunque, a far tempo dal 1° gennaio 1979»*. La Corte ha dichiarato di conseguenza l'illegittimità costituzionale anche di altri commi dello stesso art. 25 recanti norme relative alle modalità dei trasferimenti suindicati.

La Corte è pervenuta alla sua decisione sulla base delle seguenti considerazioni:

1) l'art. 1 della legge di delega 22.7.1975, n. 382 non menziona mai le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza infraregionali come istituzioni le cui funzioni, personale e beni, sono da trasferire ai Comuni;

2) l'art. 25 del Dpr n. 616 del 1977, anziché completare la disciplina di trasferimento alle Regioni già iniziata - per quanto attiene la materia della assistenza e beneficenza pubblica con il Dpr 15.1.1972, n. 9 - la modificava radicalmente in quanto attribuiva ai Comuni le funzioni delle IPAB soppresse, il che avrebbe richiesto da parte del legislatore delegante una indicazione precisa del *thema transferendum*;

3) dai lavori preparatori e dagli atti parlamentari relativi alla approvazione della legge di delega n. 382 del 1972 non emergeva la volontà del legislatore di addivenire alla soppressione delle IPAB, mentre in tutti i progetti, presentati e ancora pendenti davanti al Parlamento, di riforma della assistenza si muoveva dalla premessa che le IPAB, quanto alla loro sopravvivenza, non erano comprese nell'ambito dei poteri conferiti dalla legge n. 382 al legislatore delegato: dovevasi quindi concludere che il Parlamento durante tutto l'iter della legge di delegazione non aveva inteso abbinare alla delega per il trasferimento di funzioni una delega per la riforma, sia pure parziale, del regime delle IPAB infraregionali anticipando così la legge generale di riforma della assistenza. Tra l'altro ciò avrebbe richiesto di prendere in esame il superamento del regime contenuto nella legge 17.7.1890, n. 6972, mentre non avrebbe potuto ignorarsi lo spessore storico delle istituzioni prese in considerazione da tale legge né si sarebbe potuto non tener conto di una serie di norme costituzionali, in particolare l'art. 38, ultimo comma della Costituzione, con riferimento al tema del pluralismo delle istituzioni;

4) non poteva essere ignorato che dopo la emanazione del Dpr 616 del 1977 si erano avute diverse iniziative legislative statali e regionali riguardanti le IPAB contenenti la esclusione di alcune categorie di queste dal trasferimento ai Comuni.

In sostanza la Corte ha ritenuto che il legislatore delegato avesse compiuto un eccesso della delega emanando le disposizioni dichiarate illegittime costituzionalmente.

A parte le conseguenze di carattere pratico e politico della sentenza suindicata, che possono rimettere in discussione tutto il sistema assistenziale, la decisione della Corte, mentre trova sicuramente un suo fondamento nel fatto che nella legge di delega n. 382 non vengono menzionate espressamente le IPAB come istituzioni, le cui funzioni, personali e beni sono da trasferire ai Comuni, sembra però non tenere adeguato conto del senso complessivo della legge delega. Questa insiste all'art. 1, I comma, lett. a) e III comma, n. 1 perché il trasferimento delle funzioni amministrative nonché degli uffici e del personale inerenti alle materie indicate nell'art. 117 Costituzione - tra le quali è appunto la beneficenza pubblica - abbia luogo per *settori organici* e che pure per *settori organici* siano identificate le materie da trasferire con i decreti delegati e non in base alle competenze dei

Ministeri, degli organi periferici dello Stato e delle altre istituzioni pubbliche (evidentemente tutte, quindi senza escludere quelle locali). Questo non poteva non significare che tutte le funzioni amministrative attinenti alla beneficenza dovessero essere trasferite, salvo quelle che espressamente fossero state riservate allo Stato, mentre lasciare in vita le IPAB aveva l'effetto che una parte di dette funzioni rimanessero attribuite a queste e quindi non fossero trasferite.

Né può ignorarsi che il disegno complessivo che era emerso, in sede di accordi politici era quello della *unificazione* delle funzioni assistenziali (ciò risulta evidente anche dai progetti di legge presentati in materia di riordino della assistenza e di emanazione di una legge quadro sull'assistenza) e della *imputazione* di tali funzioni in modo unitario e complessivo ai Comuni singoli o associati. Del resto anche la cosiddetta Commissione Giannini prevedeva la soppressione degli enti pubblici infraregionali sia pure da parte delle Regioni e nell'osservanza delle norme statali vigenti in attesa che le Regioni ne avessero emanate delle nuove, qualora il passaggio delle relative funzioni ai Comuni fosse stato necessario od opportuno per assicurare l'esercizio di dette funzioni in modo integrato con le altre funzioni già attribuite ai Comuni (vedasi la proposizione normativa XXIII, primo comma). Ciò sta a significare che nel decreto delegato non era da escludere una previsione di soppressione delle IPAB e che la normativa regionale in merito poteva superare quella prevista dalla legge 17.7.1890 n. 6972, che per la sentenza della Corte sembra ancora determinante in materia e non facilmente superabile.

D'altra parte va sottolineato che l'art. 1 comma primo lett. e) della legge n. 382 prevede l'attribuzione alle Province, ai Comuni e alle Comunità montane delle funzioni amministrative di interesse esclusivamente locale nelle materie indicate dall'art. 117 Cost., nonché l'attribuzione ai predetti enti locali di altre funzioni di interesse locale che valgano a rendere possibile l'esercizio organico delle funzioni amministrative a norma della legislazione vigente.

Ora le «funzioni amministrative» da attribuire non potevano non intendersi comprensive sia delle funzioni svolte dallo Stato che di quelle svolte da enti pubblici forniti di personalità giuridica autonoma, mentre le istituzioni di pubblica beneficenza infraregionali trasferite dal Dpr n. 616 ai Comuni sono proprio quelle che svolgono - contrariamente all'avviso della Corte - quelle funzioni di interesse

locale cui fa riferimento l'art. 1, comma primo, lett. e) sopracitato: infatti, se anche le loro funzioni in alcuni casi possono essere ultracomunali, non va ignorato che il trasferimento viene operato al Comune non solo singolo ma anche associato e che il termine «locale» non si identifica con «comunale».

Né può escludersi che l'indicazione degli enti nazionali «maggiori» in rapporto alle Regioni contenuta nella lett. b), comma primo, art. 1, citato comportasse l'indicazione sia pure implicita degli enti «minori» in rapporto ai Comuni per una implicazione logica e per un logico parallelismo: infatti, se anche sussistono differenze in alcuni casi tra i primi e i secondi, entrambi presentano il carattere comune della pubblicità.

Conferma una tale interpretazione l'espressione adoperata dal legislatore nella lett. e) del primo comma dell'art. 1 della legge n. 382 e cioè «attribuzione», a differenza della espressione «trasferimenti» usata nelle precedenti lettere a) e b). Infatti non è contestabile, diversamente da quanto ritiene la Corte, che il termine «attribuzione» abbia una maggiore ampiezza del termine «trasferimenti» e proprio anche perché è quello contenuto nell'art. 118 della Costituzione il che lo pone in perfetta sintonia con il disegno costituzionale. Né può dirsi che il «trasferimento» ha una priorità logica nei riguardi della «attribuzione» perché invece il secondo termine comprende ed assorbe il primo pienamente.

Infine va ancora una volta dato rilievo, al fine di esaminare alcune argomentazioni della Corte che possono essere suscettibili di una valutazione del tutto contraria a quella datane nella sentenza in esame, a quanto si dispone nel n. 1, terzo comma dell'art. 1 della legge n. 382. In esso si dice che *«l'identificazione delle materie dovrà essere realizzata per settori organici non in base alle competenze dei Ministeri, degli organi periferici dello Stato e delle altre istituzioni pubbliche, ma in base a criteri oggettivi desumibili dal pieno significato che essi hanno e dalla più stretta connessione esistente tra funzioni affini, strumentali e complementari per modo che il trasferimento dovrà risultare completo ed essere finalizzato ad assicurare una disciplina ed una gestione sistematica e programmata delle attribuzioni costituzionalmente spettanti alle Regioni per il territorio e il corpo sociale»*.

Si dà infatti prevalenza al criterio oggettivo che, proprio perché i trasferimenti dovevano avere luogo per settori organici, non può che avere maggiore rilievo rispetto a quello soggettiva, cioè ai tipi di enti da considerare, del resto non sempre di facile identificazione, come la esperienza successiva di attuazione del Dpr 616 ha dimostrato. Inoltre, se si parla di «attribuzioni costituzionalmente spettanti alle Regioni per il territorio e il corpo sociale», non può ignorarsi che, nel disegno istituzionale che si è andato via via attuando, le attribuzioni regionali di cui all'art. 117 Cost. sono state esercitate dalle Regioni direttamente sul piano legislativo e programmatico e dalle Province e, più spesso, dai Comuni sul piano amministrativo e gestionale e che il richiamo al territorio e al corpo sociale non può non valere anche per i Comuni, i quali sono pure enti dotati di un territorio e istituzionalmente espressivi di un corpo sociale. Ed ancora il richiamo alle «funzioni affini, strumentali e complementari» conferma il contenuto della lett. e), primo comma, art. 1 nel senso di non escludere l'attribuzione alle Province, ai Comuni e alle Comunità montane di tutte le funzioni di interesse locale in modo completo per renderne possibile un esercizio organico ed unitario.

Da ultimo non può darsi alcun rilievo, contrariamente all'avviso della Corte, alle vicende successive alla emanazione del Dpr 616 in ordine alla soppressione delle IPAB per cui si sono avute in proposito diverse proposte di legge statali e leggi regionali. Infatti è a tutti noto come il Dpr 616 prevedesse all'art. 25 un sistema normativo per addivenire alla identificazione delle IPAB da sopprimere, con esclusione di quelle che svolgevano in modo precipuo attività inerenti la sfera educativo religiosa. È pure a tutti noto come insorsero difficoltà interpretative di tali norme nonché resistenza in sede politica per identificare le IPAB da sopprimere con tendenza a ridurre il più possibile il numero. Ora le proposte legislative, nonché le leggi regionali richiamate dalla Corte, sono solo tentativi rivolti a risolvere i conflitti interpretativi e politici sopraricordati; nessuna di esse muove dalla premessa che le IPAB non dovessero essere soppresse e che questa soppressione non fosse ormai un fatto legislativamente incontroverso, rimanendo la discussione solo in ordine alla entità del fenomeno, cioè al numero e alla categoria di IPAB da sopprimere.

(4) Commento di G. Battistacci, magistrato della Corte di Cassazione. La nota è apparsa in *Prospettive assistenziali*, n. 57, gennaio-marzo 1982.

Progetto parlamentare di riforma dell'assistenza

Pubblichiamo gli articoli del testo unificato di riforma dell'assistenza approvati alla data del 1° marzo 1982 dalle Commissioni riunite Affari costituzionali e Affari interni della Camera dei deputati, e quelli non ancora esaminati.

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 un'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.

A norma dell'articolo 38 della Costituzione l'assistenza privata è libera.

Art. 2 - *Finalità*

Per rendere effettivo, con un'organica politica di sicurezza sociale, il diritto di tutti i cittadini alla promozione, mantenimento e recupero dello stato di benessere fisico e psichico, al pieno sviluppo della personalità nell'ambito dei rapporti familiari e sociali, al soddisfacimento delle esigenze essenziali di vita, l'attività del sistema dei servizi sociali e di quelli preposti allo sviluppo sociale perseguono le seguenti finalità:

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

b) rendere effettivo il diritto di tutta la popolazione, senza distinzione di condizioni individuali o sociali, ad usufruire delle strut-

ture, dei servizi e delle prestazioni sociali, secondo modalità che garantiscano la libertà e la dignità personale e assicurino eguaglianza di trattamento, riconoscendo alle persone, per i problemi che le coinvolgano direttamente, congrue possibilità di scelta di strutture, di servizi, di prestazioni;

c) agire a sostegno della famiglia e dei nuclei familiari garantendo anche ai cittadini in difficoltà la permanenza nel proprio ambiente familiare e sociale di appartenenza o provvedendo, se necessario, al loro inserimento in famiglia o nuclei familiari liberamente scelti o in ambienti parafamiliari o comunitari sostitutivi;

d) intervenire per il reinserimento di quanti sono assistiti in strutture o istituzioni segreganti;

e) intervenire a sostegno dei soggetti colpiti da menomazioni fisiche, psichiche, sensoriali per garantire il loro inserimento nei normali ambienti di vita, di studio, di lavoro;

f) promuovere la protezione e la tutela giuridica dei soggetti incapaci di provvedere a se stessi e privi di parenti o persone che di fatto vi provvedono.

Art. 3 - Destinatari

Tutti i cittadini hanno diritto a fruire dei servizi sociali senza distinzione di carattere giuridico, economico, sociale, ideologico o religioso.

Ai cittadini è assicurata la libera scelta dei servizi disponibili nel territorio.

Sono, altresì, ammessi ai suddetti servizi, gli stranieri e gli apolidi che si trovano in territorio italiano, anche se non siano assimilati ai cittadini 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.

Può essere chiesto agli utenti e alle persone tenute al mantenimento e alla corresponsione degli alimenti 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 con legge regionale.

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. 3-bis

I servizi socio-assistenziali provvedono altresì a:

a) promuovere direttamente l'utilizzo dei servizi da parte dei cittadini, compresi quelli con handicaps fisico-psichico-sensoriali. Detta attività comprende anche la segnalazione ai competenti uffici dei bisogni assistenziali risolvibili mediante la predisposizione di servizi sia sociali sia preposti allo sviluppo sociale;

b) fornire ai cittadini l'informazione necessaria per quanto concerne le disposizioni legislative, regolamentari e d'altro genere sui servizi socio-assistenziali;

c) fornire l'informazione sulle prestazioni e sui servizi socio-assistenziali esistenti nel territorio e, occorrendo, la consulenza per la loro fruizione.

I servizi socio-assistenziali devono assicurare comunque le prestazioni previste dagli articoli 22 e 23 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616.

I servizi socio-assistenziali sono prevalentemente organizzati in forme aperte con carattere domiciliare o di centri diurni che sono adeguatamente distribuiti nel territorio.

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 o di assegni di inabilità, tutti i cittadini che, per età o inabilità, indipendentemente dalla loro volontà, non possono accedere al lavoro e sono sprovvisti dei mezzi necessari per vivere;

b) sotto forma di assegni continuativi tutti i cittadini che, a causa della loro grave invalidità, incontrano, nel compiere gli atti quotidiani della vita, difficoltà tali da aver bisogno dell'aiuto di terzi o di una sorveglianza personale continua.

Le prestazioni economiche ordinarie e le relative misure e modalità 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, 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 e agli impegni derivanti dagli obblighi internazionali e comunitari;

2) 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;

3) gli interventi di primo soccorso in caso di catastrofe o calamità naturali di particolare gravità o estensione o gli interventi straordinari di prima necessità richiesti da altri eventi eccezionali ed urgenti che trascendono l'ambito regionale o per i quali l'ente locale non possa provvedere ovvero resisi necessari per assolvere un dovere sul piano di solidarietà nazionale;

4) gli interventi di prima assistenza in favore dei connazionali profughi e rimpatriati, in conseguenza di eventi straordinari ed eccezionali;

5) gli interventi in favore dei profughi stranieri, limitatamente al periodo strettamente necessario alle operazioni di identificazione e di riconoscimento della qualifica di rifugiato e per il tempo che intercorre fino al loro trasferimento in altri Paesi o al loro inserimento nel territorio nazionale, nonché gli oneri relativi all'assistenza agli stranieri e agli apolidi fino alla concessione del permesso di soggiorno;

6) interventi socio-assistenziali prestati ad appartenenti alle Forze armate dello Stato, all'Arma dei carabinieri, alle altre forze armate di polizia dello Stato e al Corpo nazionale dei vigili del fuoco e ai loro familiari, da enti e organizzazioni appositamente istituiti;

7) 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;

8) le pensioni e gli assegni di carattere continuativo disposti dalla legge in attuazione dell'articolo 38, primo comma, della Costituzione;

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

10) 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.

Art. 6 - Riassetto degli uffici statali

Fino all'attuazione della riforma della Presidenza del Consiglio dei ministri e alla riorganizzazione dei Ministeri, le funzioni statali di cui alla presente legge sono esercitate dal Ministero della sanità.

Gli interventi previsti dai numeri 3), 6), 7) e 9) del precedente articolo 5 restano assegnati ai Ministeri rispettivamente competenti.

La Direzione generale dei servizi civili del Ministero dell'interno e le relative funzioni previste dall'articolo 2, terzo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 617, sono trasferite al Ministero della sanità.

In sede di riordinamento del Ministero della sanità ai sensi dell'articolo 59 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, si dovrà tener conto delle esigenze connesse all'attuazione dei compiti di cui alla presente legge.

Art. 6-bis - Consiglio nazionale della sanità e dei servizi sociali

L'articolo 8 della legge 23 dicembre 1978, numero 833, è sostituito dal seguente:

«È istituito il Consiglio nazionale della sanità e dei servizi sociali con funzioni di consulenza e di proposta nei confronti del Governo per la determinazione delle linee generali della politica sanitaria e assistenziale e per l'elaborazione e l'attuazione del piano sanitario nazionale.

Il Consiglio è sentito obbligatoriamente in ordine ai programmi globali di prevenzione anche primaria, alla determinazione dei livelli di prestazioni sanitarie stabiliti con le modalità di cui al secondo comma dell'articolo 3 e alla ripartizione degli stanziamenti di cui

all'articolo 51, nonché alle fasi di attuazione del servizio sanitario nazionale e alla programmazione del fabbisogno di personale sanitario necessario alle esigenze del servizio sanitario nazionale. Il Consiglio è, altresì, sentito obbligatoriamente in ordine ai programmi globali di intervento in materia assistenziale, alla determinazione dei livelli minimi dei servizi sociali che debbono essere garantiti a tutti i cittadini, alla determinazione dei profili professionali degli operatori sociali, alle pensioni ed assegni di carattere continuativo di competenza dello Stato.

Esso predispose una relazione annuale sullo stato sanitario e sulla situazione dei servizi sociali del Paese sulla quale il ministro della sanità riferisce al Parlamento entro il 31 marzo di ogni anno. Il Consiglio nazionale della sanità e dei servizi sociali, nominato con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del ministro della sanità, per la durata di un quinquennio, è presieduto dal ministro della sanità ed è composto:

a) da due rappresentanti per ciascuna Regione e, per quanto concerne la Regione Trentino-Alto Adige, da due rappresentanti della provincia di Trento e da due rappresentanti della provincia di Bolzano;

b) da tre rappresentanti del Ministero della sanità e da un rappresentante per ciascuno dei seguenti Ministeri: lavoro e previdenza sociale; pubblica istruzione; interno; grazia e giustizia; difesa; tesoro; bilancio e programmazione economica; agricoltura e foreste; industria, commercio e artigianato; marina mercantile; da un rappresentante designato dal ministro per il coordinamento delle iniziative per la ricerca scientifica e tecnologica;

c) dal direttore dell'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro, da un rappresentante del Consiglio nazionale delle ricerche, da dieci esperti in materia sanitaria designati dal CNEL, tenendo presente i criteri di rappresentatività e competenze funzionali al servizio sanitario nazionale, e da quindici esperti in materia assistenziale, di cui dieci designati dal CNEL tenendo presenti i criteri di competenza funzionale rispetto ai servizi socio-assistenziali e cinque designati dalle associazioni di rappresentanza delle istituzioni private di assistenza sociale;

d) da cinque rappresentanti dell'ANCI.

Il Consiglio elegge tra i suoi componenti un vice presidente. L'articolazione in sezioni, le modalità di funzionamento e le funzioni di segreteria del Consiglio sono disciplinate con regolamento emanato dal Ministro della sanità, sentito il Consiglio stesso».

Art. 7 - Compiti delle regioni

La potestà delle Regioni in materia di servizi sociali e di prestazioni economiche, di cui al 4° comma del precedente articolo 4, è svolta nel rispetto delle norme fondamentali 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 e 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 pubblici, nonché i livelli qualitativi e le forme delle prestazioni;

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

3) determinare i criteri generali per il concorso degli utenti e delle persone tenute al mantenimento e alla corresponsione degli alimenti 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 quanto stabilito al secondo e terzo comma dell'articolo 25 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616; e all'ultimo comma dell'articolo 15 della legge 23 dicembre 1978, n. 833;

4-bis) predisporre e finanziare piani per la formazione e l'aggiornamento professionale del personale addetto ai servizi sociali;

5) determinare gli indirizzi di carattere generale per la erogazione delle prestazioni economiche straordinarie per i cittadini che si trovino in particolari situazioni di difficoltà personali o familiari;

6) provvedere alla ripartizione fra i Comuni singoli e 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;

7) determinare le condizioni e i requisiti per l'iscrizione delle istituzioni private nell'apposito registro regionale nel rispetto dei principi fissati nella presente legge;

8) disciplinare le modalità e i criteri della vigilanza sulle attività socio-assistenziali svolte nell'ambito regionale, anche ai fini della revoca dell'iscrizione nel registro di cui all'art. 12;

9) svolgere e promuovere una azione di assistenza tecnica diretta alla istituzione e al miglioramento dei servizi sociali e favorire la sperimentazione di nuovi servizi anche mediante istituzioni specializzate pubbliche o private.

La legge regionale stabilisce le norme per la gestione amministrativa dei servizi sociali svolti dai Comuni singoli o associati, ne assicura il coordinamento e l'integrazione con i servizi sanitari gestiti dalle unità sanitarie locali e ne prevede il collegamento con gli altri servizi finalizzati allo sviluppo sociale.

La legge regionale stabilisce i modi e i tempi per l'unificazione, negli ambiti territoriali di cui all'articolo 25 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, degli organi di governo e di amministrazione dei servizi sociali e di quelli sanitari da attuarsi in ogni caso entro il 31 dicembre 1981. Le Unità sanitarie locali assumono la denominazione di unità socio-sanitarie locali. La legge regionale stabilisce i compiti e le funzioni attribuite alle unità socio-sanitarie locali e quelle, attinenti ai servizi di base, che verranno esercitate dai singoli Comuni o da organismi di decentramento comunale, ove istituito. La legge regionale assicura 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 predetto decreto del Presidente della Repubblica n. 616.

L'unificazione degli organi di governo e di gestione dei servizi sociali e di quelli sanitari deve realizzarsi entro due anni dall'approvazione della presente legge.

Art. 8 - Compiti delle Province

Le Province concorrono alla elaborazione del piano regionale di sviluppo dei servizi sociali.

Approvano, nell'ambito di tale piano, il programma provinciale di localizzazione dei presidi socio-assistenziali ed esprimono il parere sulla rispondenza alla gestione dei servizi stessi delle delimitazioni territoriali determinate dalla regione.

Le funzioni in materia di assistenza e servizi sociali svolte dalle Province sono trasferite ai Comuni; il personale e il patrimonio delle Province destinato alle funzioni predette sono trasferite ai Comuni nei tempi e con le modalità stabilite dalla legge regionale. Le somme stanziare nell'esercizio 1982 delle 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 punto 6) del terzo comma del precedente art. 7.

Art. 9 - Ruolo e compiti dei Comuni

I Comuni singoli o associati:

a) partecipano alla elaborazione, realizzazione e controllo del programma regionale di sviluppo dei servizi sociali e stabiliscono le 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;

b) provvedono all'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 e l'istituzione di nuovi servizi;

c) stipulano convenzioni con le istituzioni private iscritte nel registro di cui al successivo articolo 12;

d) garantiscono il diritto dei cittadini di partecipare alla gestione ed al controllo dei servizi sociali pubblici stabilendo anche le

modalità di intervento degli utenti, delle famiglie e delle formazioni sociali organizzate nel territorio;

e) erogano le prestazioni economiche straordinarie e temporanee secondo gli indirizzi generali determinati dalla regione;

f) è affidata ai Comuni singoli o associati, ai sensi dei commi precedenti, la gestione dei beni mobili ed immobili e delle attrezzature destinate al patrimonio dei Comuni e di quello destinato dai Comuni stessi a sedi di servizi sociali;

g) i corrispettivi delle convenzioni di cui alla lettera c) sono riferiti ai costi del servizio in relazione ai livelli qualitativi del servizio stesso.

Ai fini di cui alla lettera b) i Comuni si avvalgono anche della collaborazione del volontariato e favoriscono le iniziative di tipo innovatore e sperimentale.

I Comuni esercitano le funzioni amministrative in materia di assistenza direttamente o attraverso le unità socio-sanitarie locali, ovvero, per quanto attiene alla gestione dei servizi di base, attraverso gli organismi di decentramento comunale, ove istituiti.

Art. 10 (non esiste)

Art. 11 - Libertà dell'assistenza privata

In conformità all'ultimo comma dell'articolo 38 della Costituzione è garantita la libertà di costituzione e di attività alle associazioni, fondazioni e 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 la iscrizione delle associazioni, fondazioni e istituzioni private anche a carattere cooperativo, dotate o meno di personalità giuridica che intendono essere consultate, nella fase preparatoria della programmazione dei servizi sociali e concorrere alla stipulazione delle convenzioni di cui al primo comma dell'articolo 9.

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 l'istituzione opera, 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, secondo gli standards dei servizi sociali fissati, ai sensi dell'articolo 7, terzo comma, n. 1;
- 3) rispetto per i dipendenti delle norme contrattuali in materia, fatta eccezione per i casi in cui si tratti di prestazioni volontarie o rese in forza di convenzioni fra le associazioni, istituzioni e le fondazioni di cui al primo comma con ordini religiosi o case generalizie;
- 4) corrispondenza ai principi stabiliti dalla presente legge e dalla legge regionale.

Nel rispetto di tali requisiti i servizi gestiti dai privati sono inclusi, a domanda, nel piano dei servizi sociali formulato dalle Regioni, compatibilmente con le previsioni del piano stesso, con il concorso dei Comuni e delle Province e convenzionati ai sensi dell'articolo 9.

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 - Volontariato

È riconosciuta la funzione di utilità sociale delle associazioni e delle altre istituzioni di volontariato dotate o non di personalità giuridica, liberamente costituite, fondate in prevalenza su prestazioni volontarie e personali dei soci e che concorrano al conseguimento dei fini dell'assistenza sociale.

Nell'ambito della programmazione e della legislazione regionale, i Comuni singoli o associati possono stipulare con gli organismi di cui al primo comma convenzioni per la loro utilizzazione nell'ambito delle strutture pubbliche o in ambiti esterni e possono prevedere incentivi finalizzati all'espletamento di attività promozionali e di servizi innovativi e sperimentali.

Art. 14 - IPAB soppresse (5)

Le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza che operano nell'ambito regionale sono soppresse entro il 30 giugno 1980 salvo quanto disposto dagli articoli successivi.

La 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.

Le funzioni vengono trasferite al Comune o ai Comuni singoli o associati alla cui popolazione erano destinate le prestazioni dell'istituzione soppressa.

Il patrimonio mobiliare e immobiliare delle istituzioni, con il relativo arredamento e attrezzature, è trasferito secondo le modalità ed i criteri stabiliti dalla legge regionale, ai Comuni cui spetta di esercitare le rispettive funzioni secondo le disposizioni del comma precedente.

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 delle istituzioni avvengono in esenzione da qualsiasi imposta o tassa di registrazione.

In deroga alle disposizioni previste dalla legge 17 luglio 1890, n. 6972, e della legge comunale e provinciale, i Comuni sono autorizzati ad effettuare alienazioni patrimoniali fino alla concorrenza delle passività accertate alla data del trasferimento nell'ambito di ogni singola dotazione patrimoniale.

Il personale delle IPAB, di cui ai commi precedenti, in servizio alla data di entrata in vigore della legge 21 ottobre 1978, n. 641, di conversione del decreto-legge 18 agosto 1978, n. 481, è trasferito ai rispettivi Comuni contestualmente al passaggio delle funzioni nel rispetto della posizione economica e giuridica conseguita presso l'Ente di provenienza.

I Comuni destinatari delle funzioni trasferite, effettuano la ricognizione degli scopi delle IPAB soppresse, ne assicurano la continuazione dell'attività con gli adeguamenti necessari per meglio rispondere alle esigenze della comunità locale assicurando, per quanto possibile, il rispetto dei fini originari, in quanto compatibili con gli indirizzi del programma regionale.

Art. 15 - Trasferimento dei beni delle IPAB (6)

Salvo quanto disposto dal successivo terzo comma, tutti gli immobili trasferiti ai Comuni a norma della presente legge, degli artt.

113 e 117 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, della legge di conversione 21 ottobre 1978, n. 641, del decreto-legge 18 agosto 1978, n. 481, della legge 23 dicembre 1975, n. 698, già adibiti a centri assistenziali degli enti e delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza soppresse, comprese quelle già amministrare dagli Enti comunali di assistenza, debbono essere destinati a sede di servizi sociali.

In via transitoria e 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 o con convenzioni con altri Comuni la continuità delle prestazioni ai cittadini interessati.

I proventi netti derivanti dall'amministrazione e dalla 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 assistenza e 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.

Art. 16

(Testo approvato dal Comitato ristretto istituito dalle Commissioni riunite Affari costituzionali e interni della Camera dei deputati)

Art. 16

(Testo risultante a seguito della approvazione, a maggioranza, da parte delle Commissioni riunite Affari costituzionali e interni della Camera dei deputati, degli emendamenti presentati dalla DC. L'art. 16, nel suo complesso, non è stato però votato dalle commissioni suddette)

Le IPAB operanti nell'ambito regionale sono soppresse entro il 30 giugno 1980, salvo quanto

«Le istituzioni pubbliche che operano in ambito regionale nel campo dell'assistenza e

previsto dai successivi commi.

Sono escluse dal trasferimento ai Comuni le IPAB comprese in una delle seguenti categorie:

1) che si tratti di istituzione avente struttura associativa. Tale struttura sussiste allorché ricorrono congiuntamente le seguenti condizioni:

a) che la costituzione dell'ente sia avvenuta per iniziativa volontaria dei 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 almeno la metà dei componenti l'organo collegiale deliberante;

c) che l'attività dell'ente si espliciti prevalentemente, a norma di statuto, sulla base di prestazioni volontarie e personali dei soci e con mezzi derivanti da atti di liberalità o da contributi dei soci.

Le prestazioni volontarie e personali dei soci non possono consistere in mere erogazioni pecuniarie;

d) che il patrimonio risulti prevalentemente formato da beni derivanti da atti di liberalità o da apporti dei soci;

2) che si tratti di istituzione promossa ed amministrata da privati, ed operante prevalen-

beneficenza sono soppresse entro il 31 dicembre 1982 salvo quanto disposto dagli articoli seguenti»,

Sono escluse dal trasferimento ai Comuni le IPAB comprese in una delle seguenti categorie:

«1) che si tratti di istituzione avente struttura associativa, caratterizzata dall'avvenuta costituzione dell'Ente per iniziativa volontaria dei soci o promotori privati e da una composizione dell'organo collegiale deliberante dell'Ente stesso che, per disposizione statutaria, sia costituito per almeno la metà da componenti eletti dai soci.

Sono escluse dal trasferimento ai Comuni le istituzioni a carattere associativo, di cui all'articolo 45 della legge 23 dicembre 1978, n. 833;

2) che si tratti di istituzione promossa ed amministrata da privati, ed operante prevalen-

temente con mezzi di provenienza privata. Tale circostanza sussiste allorché concorrono congiuntamente i seguenti elementi:

a) che l'atto costitutivo o la tavola di fondazione dell'istituto siano stati posti in essere da privati;

b) che almeno la metà dei componenti l'organo collegiale deliberante debba essere, sempre per disposizione statutaria, designata 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 quasi esclusivamente costituito da beni provenienti da atti di liberalità privata o dalla trasformazione dei beni stessi, e che il funzionamento sia avvenuto, nell'ultimo quinquennio, antecedente al 31 dicembre 1978, in prevalenza con contributi, redditi, rendite e altri mezzi patrimoniali o finanziari di provenienza privata, e che comunque la istituzione non abbia beneficiato di finanziamenti pubblici a qualsiasi titolo in misura superiore al 10 per cento delle entrate complessive dell'ente nel quinquennio né abbia percepito rette a carico di pubbliche amministrazioni in misura superiore alla metà delle

temente con mezzi di provenienza privata. Tale circostanza sussiste allorché concorrono congiuntamente i seguenti elementi:

a) che l'atto costitutivo o la tavola di fondazione dell'istituzione siano stati posti in essere da privati;

b) che almeno la metà dei componenti l'organo collegiale deliberante debba essere, sempre per disposizione statutaria, designata da privati;

c) che il patrimonio risulti prevalentemente costituito da beni provenienti da atti di liberalità privata o dalla trasformazione dei beni stessi, e che il funzionamento sia avvenuto, nell'ultimo quinquennio antecedente al 31 dicembre 1978, in prevalenza per contributi, redditi, rendite e altri mezzi patrimoniali o finanziari di provenienza privata, e che comunque la istituzione non abbia beneficiato di finanziamenti pubblici a qualsiasi titolo in misura superiore ad un terzo delle entrate complessive dell'ente nel quinquennio, fatti salvi i finanziamenti pubblici relativi alla conservazione di beni artistici e culturali;

entrate complessive dell'ente nel quinquennio;

3) che si tratti di istituzione di ispirazione religiosa. Tale circostanza sussiste quando ricorrono congiuntamente i seguenti elementi:

a) che l'attività istituzionale attualmente svolta persegue indirizzi e finalità religiosi;

b) che risulti collegata ad una confessione religiosa mediante la designazione negli organi collegiali deliberanti, in forza di disposizioni statutarie, di ministri del culto o di appartenenti a istituti religiosi o di rappresentanti di autorità religiose, e mediante la collaborazione di personale religioso come modo qualificante di gestione del servizio.

3) *che si tratti di istituzione di ispirazione religiosa. Tale circostanza sussiste quando ricorrono congiuntamente i seguenti elementi:*

a) che l'attività istituzionale attualmente svolta si ispiri a finalità religiose;

b) che risulti collegata ad una confessione religiosa mediante la designazione negli organi collegiali deliberanti, in forza di disposizioni statutarie, di ministri del culto o di appartenenti a istituti religiosi o di rappresentanti o designanti di autorità religiose o mediante la collaborazione di personale appartenente ad istituzioni religiose come modo qualificante di gestione del servizio».

Parti non ancora esaminate dalle Commissioni riunite Affari costituzionali e Affari interni.

Art. 16 (seguito)

Sono in ogni caso soppresse:

a) le IPAB il cui organo collegiale deliberante sia composto, a norma di statuto, in maggioranza da membri designati dai Comuni, Province, Regioni o altri Enti pubblici, salvo che il presidente non sia, per disposizione statutaria, una autorità religiosa o un suo rappresentante. Sono altresì esclusi i seminari e le case di riposo per religiosi, le cappelle e le istituzioni di culto;

b) le IPAB già concentrate o amministrate dagli E.C.A.;

c) le IPAB che non esercitano attività previste dello statuto o altre attività assistenziali.

Sono altresì escluse dal trasferimento ai Comuni le IPAB che svolgono prevalentemente attività di istruzione ivi compresa quella pre-scolare.

Non rientrano nella disposizione di cui al comma precedente le IPAB l'attività delle quali consiste nella gestione di convitti, istituti di ricovero o orfanotrofi anche se all'interno si svolgono attività scolastiche, ovvero le IPAB che svolgono attività di istruzione professionale, per le quali valgono, in quanto applicabili, le altre disposizioni del presente articolo.

I commi quinto e sesto dell'art. 25 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616/1977 sono soppressi con effetto dal 1° gennaio 1979.

Il comma settimo del citato art. 25 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616/1977 è sostituito dal seguente:

«La legge regionale disciplina i modi e le forme di attribuzione in proprietà o in uso ai Comuni singoli o associati e a Comunità montane dei beni trasferiti alle Regioni a norma dei successivi articoli 113 e 115, nonché il trasferimento dei beni delle IPAB soppresse, ai sensi del presente decreto, e disciplina, altresì, l'utilizzo dei beni e del personale da parte degli enti gestori, in relazione alla riorganizzazione ed alla programmazione dei servizi disposte in attuazione del presente articolo».

Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, il legale rappresentante o altro componente dell'organo collegiale deliberante delle IPAB interessate alla esclusione dal trasferimento, presenta alle Regioni e ai Comuni interessati, domanda per l'applicazione del presente decreto, fornendo gli elementi utili ai fini della esclusione.

Entro i successivi trenta giorni i Comuni interessati fanno pervenire le proprie osservazioni alla Regione.

Entro i successivi sessanta giorni, le Regioni, anche in assenza delle comunicazioni dei Comuni di cui al precedente comma, comunicano alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, che provvede immediatamente a trasmetterle alla commissione parlamentare di cui al comma successivo, le proposte di esclusione dal trasferimento o di soppressione con riferimento alle domande presentate.

Entro il 31 marzo 1980 una commissione parlamentare formata da dieci deputati e dieci senatori nominati dai Presidenti della Camera e

del Senato, sulla base delle designazioni dei gruppi parlamentari, 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 parlamentare, prescindendo da esso ove non sia pervenuto nel termine suindicato.

Le IPAB così escluse dal trasferimento ai Comuni, continuano a sussistere come enti morali assumendo la personalità giuridica di diritto privato e rientrano nella relativa disciplina, ad eccezione di quelle di cui al comma quarto che conservano la loro natura pubblica.

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

Il trasferimento ai Comuni dei beni, delle funzioni e del personale per le IPAB soppresse 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 in una delle categorie di cui al secondo comma del presente articolo, ovvero dalla scadenza del termine entro il quale deve essere presentata la domanda di esclusione dalla soppressione ove la domanda medesima non sia stata presentata.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri, con proprio decreto, sentita la Regione interessata e su parere della commissione di cui all'articolo precedente, dichiara quali delle IPAB comprese negli elenchi di cui al sesto e settimo comma dell'art. 25 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, svolgono prevalentemente attività di istruzione ai sensi dei commi quarto e quinto del precedente articolo.

Con proprio decreto, sempre sentita la Regione interessata e su parere della suddetta commissione parlamentare, conferma altresì gli elenchi di cui sopra per la parte relativa alle IPAB non svolgenti attività prevalentemente di istruzione, salvo per quelle IPAB nei cui confronti risulti la non inquadrabilità nelle categorie elencate ai numeri 1), 2) e 3) del secondo comma del precedente articolo.

Ai fini della esclusione dal trasferimento alle Regioni delle IPAB infraregionali di cui alla annotazione apposta alla tabella B allegata al decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, si applicano i criteri di cui al presente decreto.

Art. 17

I divieti disciplinati dal primo comma dell'art. 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'art. 25 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, sino alla data di emanazione del decreto di cui al comma dodicesimo del precedente art. 16.

Art. 18

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'art. 10 della legge 23 dicembre 1975, n. 698 (ONMI);

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

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

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

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

g) da una somma aggiuntiva pari a lire 200 miliardi per il triennio 1980-1982 iscritto nello stato di previsione del Ministero del tesoro in ragione di lire 10 miliardi nell'anno 1979, di lire 95 miliardi nell'anno 1982.

Le somme stanziata a norma del precedente comma vengono ripartite, sentita la Commissione interregionale di cui alla legge 19 maggio 1970, n. 281 con delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) tra tutte le Regioni, su

proposta del Ministero della sanità, sentito il Consiglio nazionale della sanità e dei servizi sociali.

Le somme stanziata 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 del consiglio nazionale della sanità e dei servizi sociali, 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.

Art. 19 - *Norme transitorie*

Le Regioni adeguano la propria legislazione agli obiettivi e ai principi stabiliti dalla presente legge entro un anno dalla sua entrata in vigore.

Fino al riordino della legislazione regionale le somme di cui alle lettere *a)*, *b)*, *c)* e *d)* del primo comma del precedente articolo continuano ad essere destinate agli scopi previsti dalle rispettive leggi e mantengono la suddivisione per Regione sulla base dei criteri stabiliti dalle medesime leggi.

Fino al riordino della legislazione regionale le somme di cui alle lettere *e)*, *f)* e *g)* del primo comma del precedente articolo sono interamente destinate agli scopi di cui al numero 2) del terzo comma del precedente articolo.

Trascorso un anno dalla entrata in vigore della presente legge, una quota del 20% del fondo di cui all'art. 18 è riservata alle Regioni che abbiano ottemperato al disposto del primo comma.

La ripartizione avviene sulla base di programmi presentati dalle singole regioni tenendo conto di garantire:

- 1) la gestione dei servizi esistenti;
- 2) lo sviluppo dei servizi sociali territoriali, specie di quelli destinati ai minori, agli anziani e agli inabili, in particolare per le Regioni del Mezzogiorno, con riferimento alle esigenze di riequilibrio;
- 3) le erogazioni economiche straordinarie di cui all'ultimo comma dell'art. 4 della presente legge.

Alle iniziative di cui al numero 2) del precedente comma deve essere destinato non meno del 30% del complesso del fondo di tale

quota. Non meno del 40% delle somme stanziare per le spese in conto capitale, deve essere destinato ai territori di cui all'art. 1 del Dpr 30 giugno 1975, n. 1525.

Art. 20

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'art. 154 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, sono altresì abrogate le norme di cui all'art. 15 del decreto del 23 marzo 1945, n. 173.

Art. 21 - *Regioni a statuto speciale*

Le norme fondamentali della presente legge, in quanto legge di riforma economico-sociale della Repubblica, si estendono alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano.

Art. 22 - *Abrogazione di norme incompatibili*

Sono abrogati:

a) la legge 17 luglio 1890, n. 6972 e successive modificazioni e integrazioni e relativi regolamenti di esecuzione;

b) gli articoli 91, lettera h), e 144, lettera g) del testo unico delle leggi comunali e provinciali approvati con regio decreto 3 marzo 1934, n. 383;

c) la legge 3 giugno 1937, n. 847;

d) il regio decreto-legge 14 aprile 1944, n. 125;

e) ogni altra norma che risulti incompatibile ed in contrasto con le disposizioni contenute nella presente legge.

(5) Articolo non esaminato dalle Commissioni riunite Affari costituzionali e Affari interni.

(6) Articolo non esaminato dalle Commissioni riunite Affari costituzionali e Affari interni.

Decreto-legge 29 marzo 1979, n. 113

È il decreto-legge che nasce dal cosiddetto «accordo Andreotti» tra il presidente del Consiglio, i partiti della maggioranza (DC, PCI, PRI, PSDI, PSI) e i presidenti delle Regioni, successivo al Dpr 616. Il decreto-legge non è stato convertito in legge dalle Camere.

Art. 1

Le IPAB operanti nell'ambito regionale sono soppresse entro il 31 dicembre 1979, salvo quanto previsto dai successivi commi. Sono escluse dal trasferimento ai Comuni le IPAB comprese in una delle seguenti categorie:

1) che si tratti di istituzione avente struttura associativa. Tale struttura sussiste allorché ricorrono congiuntamente le seguenti condizioni:

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

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

c) che l'attività dell'ente si espliciti prevalentemente, a norma di statuto, sulla base di prestazioni volontarie e personali dei soci e con mezzi derivanti da atti di liberalità o da contributi dei soci. Le prestazioni volontarie e personali dei soci non possono consistere in mere erogazioni pecuniarie;

d) che il patrimonio risulti prevalentemente formato da beni derivanti da atti di liberalità o da apporti dei soci;

2) che si tratti di istituzione promossa ed amministrata da privati, ed operante prevalentemente con mezzi di provenienza privata. Tale circostanza sussiste allorché concorrono congiuntamente i seguenti elementi:

a) che l'atto costitutivo o la tavola di fondazione dell'istituzione siano stati posti in essere da privati;

b) che almeno la metà dei componenti l'organo collegiale deliberante debba essere, sempre per disposizione statutaria, designata 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 quasi esclusivamente costituito da beni provenienti da atti di liberalità privata o dalla trasformazione dei beni stessi, e che il funzionamento sia avvenuto, nell'ultimo quinquennio, antecedente il 31 dicembre 1978, in prevalenza con contributi, redditi, rendite e altri mezzi patrimoniali o finanziari di provenienza privata, e che comunque l'istituzione non abbia beneficiato di finanziamenti pubblici a qualsiasi titolo in misura superiore al 10% delle entrate complessive dell'ente nel quinquennio, né abbia percepito rette a carico di pubbliche amministrazioni in misura superiore alla metà delle entrate complessive dell'ente nel quinquennio;

3) che si tratti di istituzione di ispirazione religiosa. Tale circostanza sussiste quando ricorrono congiuntamente i seguenti elementi:

a) che l'attività istituzionale attualmente svolta persegua indirizzi e finalità religiosi;

b) che risulti collegata a una confessione religiosa mediante la designazione negli organi collegiali deliberanti, in forza di disposizioni statutarie, di ministri del culto o di appartenenti a istituti religiosi o di rappresentanti di autorità religiose, e mediante la collaborazione di personale religioso come modo qualificante di gestione del servizio.

Sono in ogni caso soppresse:

a) le IPAB il cui organo collegiale deliberante sia composto, a norma di statuto, in maggioranza da membri designati dai Comuni, Province, Regioni o altri Enti pubblici, salvo che il presidente non sia, per disposizione statutaria, una autorità religiosa o un suo rappresentante. Sono altresì esclusi i seminari e le case di riposo per religiosi, le cappelle e le istituzioni di culto;

b) le IPAB già concentrate o amministrate dagli E.C.A.;

c) le IPAB che non esercitano le attività previste dallo statuto o altre attività assistenziali.

Sono altresì escluse dal trasferimento ai Comuni le IPAB che svolgono prevalentemente attività di istruzione, ivi compresa quella pre-scolare.

Non rientrano nella disposizione di cui al comma precedente le IPAB l'attività delle quali consiste nella gestione di convitti, istituti di ricovero o orfanotrofi anche se all'interno si svolgono attività scolastiche, ovvero le IPAB che svolgono attività di istruzione professionale, per le quali valgono in quanto applicabili le altre disposizioni del presente articolo.

I commi quinto e sesto dell'art. 25 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616/1977 sono soppressi con effetto dal 1° gennaio 1979.

Il comma settimo del citato art. 25 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616/1977 è sostituito dal seguente:

«La legge regionale disciplina i modi e le forme di attribuzioni in proprietà o in uso ai comuni singoli o associati e a comunità montane dei beni trasferiti alle regioni a norma dei successivi articoli 113 e 115, nonché il trasferimento dei beni delle IPAB soppresses, ai sensi del presente decreto, e disciplina, altresì, l'utilizzo dei beni e del personale da parte degli enti gestori, in relazione alla riorganizzazione ed alla programmazione dei servizi disposte in attuazione del presente articolo».

Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, il legale rappresentante o altro componente dell'organo collegiale deliberante delle IPAB interessate alla esclusione dal trasferimento, presenta alla Regione e ai Comuni interessati, domanda per l'applicazione del presente decreto, fornendo gli elementi utili ai fini della esclusione.

Entro i successivi trenta giorni i Comuni interessati fanno pervenire le proprie osservazioni alla Regione.

Entro i successivi sessanta giorni, le Regioni, anche in assenza delle comunicazioni dei Comuni di cui al precedente comma, comunicano alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, che provvede immediatamente a trasmetterle alla commissione parlamentare di cui al comma successivo, le proposte di esclusione dal trasferimento o di soppressione con riferimento alle domande presentate.

Entro il 15 novembre 1979 una commissione parlamentare, formata da dieci deputati e dieci senatori nominati dai Presidenti della Camera e del Senato, sulla base delle designazioni dei gruppi parlamentari, 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 parlamentare, prescindendo da esso ove non sia pervenuto nel termine suindicato.

Le IPAB così escluse dal trasferimento ai Comuni, continuano a sussistere come enti morali assumendo la personalità giuridica di diritto privato e rientrando nella relativa disciplina, ad eccezione di quelle cui al comma quarto che conservano la loro natura pubblica. Ove non sia stata presentata la domanda di esclusione di cui al precedente ottavo comma, entro il termine ivi prescritto, le IPAB sono soppresse e trasferite ai Comuni, ai sensi del primo comma del presente articolo.

Il trasferimento ai Comuni dei beni, delle funzioni e del personale per le IPAB soppresse 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 in una delle categorie di cui al secondo comma del presente decreto, ovvero dalla scadenza del termine entro il quale deve essere presentata la domanda di esclusione dalla soppressione ove la domanda medesima non sia stata presentata.

Art. 2

Il Presidente del Consiglio dei Ministri, con proprio decreto, sentita la Regione interessata e su parere della commissione di cui all'articolo precedente, dichiara quali delle IPAB comprese negli elenchi di cui al sesto e settimo comma dell'art. 25 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, svolgono prevalentemente attività di istruzione ai sensi dei commi quarto e quinto del precedente articolo.

Con proprio decreto, sempre sentita la Regione interessata e su parere della suddetta commissione parlamentare, conferma altresì gli elenchi di cui sopra per la parte relativa alle IPAB non svolgenti attività prevalentemente di istruzione, salvo per quelle IPAB nei cui confronti risulti la non inquadrabilità nelle categorie elencate ai numeri 1), 2) e 3) del secondo comma del precedente articolo.

Ai fini della esclusione dal trasferimento alle Regioni delle IPAB interregionali di cui alla annotazione apposta alla tabella B allegata al

decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, si applicano i criteri di cui al presente decreto.

Art. 3

I divieti disciplinati dal primo comma dell'art. 3 del decreto-legge 19 agosto 1978, n. 481, convertito, con modificazioni, nella legge 21 ottobre 1978, n. 641, hanno applicazione, per le IPAB non comprese nell'elenco di cui al sesto comma dell'art. 25 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, sino alla data di emanazione del decreto di cui al dodicesimo comma del precedente art. 1.

Art. 4

Il presente decreto entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana, e sarà presentato alle Camere per la conversione in legge.

Estinzione IPAB.

Fac-simile di decreto regionale (7)

REGIONE PIEMONTE
Decreto n. 5801/1980

Il Presidente della Giunta regionale

VISTA la deliberazione in data 20.2.1980 del Consiglio di amministrazione dell'Istituto di riposo per la vecchiaia di Torino, Ente morale riconosciuto ai sensi della legge 17.7.1890, n. 6972, diretta ad ottenere l'estinzione dell'Ente ed il trasferimento di funzioni, personale e beni al Comune di Torino;

RILEVATA la necessità del chiesto provvedimento, atteso che l'Ente, per carenza di mezzi finanziari, non è in grado di realizzare le proprie finalità istituzionali, divenute peraltro in parte superate, in relazione alla mutata realtà socio-economica e alle nuove forme di intervento in materia di assistenza;

RITENUTA inoltre l'opportunità di devolvere funzioni, personale e beni dell'istituzione al Comune di Torino, onde garantire la continuità del servizio a favore della popolazione anziana;

SENTITO il parere favorevole della Giunta regionale, espresso nella seduta del 22.4.1980;

VISTI gli artt. 27 e 31 del Codice civile;

VISTI i Dpr 15.1.1972 n. 9 e 24.7.1977 n. 616;

DECRETA

L'Istituto di riposo per la vecchiaia di Torino è estinto e le funzioni, il personale ed il patrimonio sono trasferiti al Comune di Torino, con vincolo della destinazione dei beni e delle relative rendite a servizi di assistenza sociale.

Il Presidente della predetta istituzione ed il Sindaco del Comune di Torino sono incaricati, in esecuzione del presente decreto, di curare l'adempimento degli atti necessari al trasferimento delle funzioni, del personale e dei beni dell'Opera pia anzidetta.

Il presente decreto sarà pubblicato sul B.U. della Regione ai sensi dell'art. 65 dello Statuto.

Torino, lì 27 giugno 1980

(7) Abbiamo compreso in *Appendice*, a titolo di documentazione, un fac-simile di decreto di estinzione di IPAB da parte di un presidente di giunta regionale. Quello riportato qui sopra è relativo all'IPAB «Istituto di riposo per la vecchiaia» di Torino. Da annotare che il decreto riporta testualmente che «patrimonio e personale sono trasferiti al Comune di Torino, *con vincolo della destinazione dei beni e delle relative rendite a servizi di assistenza sociale*». La Regione Piemonte ha dichiarato estinte circa 300 IPAB; in alcuni casi, come nel decreto che pubblichiamo, su richiesta del Consiglio di amministrazione dell'ente, in altri casi di propria iniziativa. Va ricordato che, al momento della estinzione dell'Istituto di riposo per la vecchiaia, l'IPAB possedeva beni immobili per oltre cento miliardi di lire ed assisteva 400 anziani cronici e 200 autosufficienti.

Tutela dei patrimoni IPAB e assunzione di personale

Legge Regione Emilia-Romagna 17 maggio 1982, n. 21, «Modifiche della legge regionale 8 aprile 1980, n. 25»

La sentenza della Corte costituzionale, che ha dichiarato illegittime le parti dell'art. 25 del Dpr 24 luglio 1977 n. 616 sulle IPAB, non ha indotto alcun cambiamento sui poteri di vigilanza e controllo delle Regioni nei confronti delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza. Ciò è comprovato dalla legge della Regione Emilia-Romagna 17 maggio 1982 n. 21 «Modifiche della legge regionale 8 aprile 1980 n. 25», la quale è diretta ad evitare la dispersione dei patrimoni delle IPAB e le ingiustificate assunzioni di personale.

Art. 1

L'art. 19 della legge regionale 8 aprile 1980, n. 25, è così sostituito:

Modalità di controllo sulle II.PP.AA.BB. subregionali

«Gli organi amministrativi delle II.PP.AA.BB. aventi sede nel territorio regionale non possono adottare, senza autorizzazione della Giunta regionale, deliberazioni concernenti:

- 1) ampliamenti o trasformazioni di piante organiche;
- 2) assunzione di personale di ruolo a copertura di posti vacanti nell'ambito di piante organiche deliberate con provvedimenti divenuti esecutivi anteriormente al 31 luglio 1981, nonché assunzione di personale a tempo indeterminato, qualora detto personale risulti in eccedenza rispetto alle piante organiche;
- 3) alienazioni, acquisti, permuta, trasformazioni di destinazione di beni immobili, costituzione di diritti reali sugli stessi, stipulazione di contratti di locazione o di affitto di durata superiore a quella minima prevista dalla legislazione vigente;
- 4) alienazione o acquisti di titoli per un valore nominale superiore a Lire 10.000.000.

Sono fatti salvi i provvedimenti attuativi di deliberazioni divenute esecutive in data anteriore al 31 luglio 1981. L'autorizzazione non è

richiesta per le cessioni volontarie di beni immobili operate nell'ambito di procedure espropriative e per l'istituzione di servitù coattive costituite per ragioni di pubblico interesse.

L'autorizzazione è concessa sentita la Commissione consiliare competente e i Comuni interessati in relazione alla sede legale dell'IPAB ed alla ubicazione degli immobili.

Trascorsi sessanta giorni dalla richiesta si procede anche in mancanza del parere dei Comuni».

Art. 2

Non si procede all'acquisizione del parere dei Comuni interessati, di cui all'art. 1, per i provvedimenti sui quali la competente Commissione consiliare abbia espresso il proprio parere prima della entrata in vigore della presente legge.

Art. 3

La presente legge è dichiarata urgente ai sensi dell'art. 44, II comma dello statuto regionale, ed entra in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione nel Bollettino ufficiale della Regione Emilia-Romagna.

Un esempio di azione popolare

La legge Crispi prevede all'art. 82 la possibilità per ogni cittadino, residente nel Comune o nella Provincia in cui opera una certa IPAB, di esercitare «l'azione giudiziale nell'interesse dell'istituzione o dei poveri a cui beneficio è destinata». L'azione popolare rappresenta uno strumento importante previsto dal legislatore del 1890 a tutela degli assistiti e dei patrimoni delle IPAB e che va conservato. Tuttavia, resta poco conosciuto dall'opinione pubblica e poco utilizzato. In questa sezione dell'Appendice riportiamo - a scopo di documentazione - la sentenza del Tribunale di Torino, sezione II civile, relativa alla «Fondazione Ospedale dei pellegrini» di Carignano (Torino). Il pronunciamento del tribunale fa seguito all'azione popolare esercitata, appunto, da due cittadini del Comune di Carignano.

Il Tribunale di Torino - sezione II civile in persona dei seguenti magistrati: Dott. Bruno Dalò, Presidente; Dott. Vincenzo Scalse, giudice relatore; Dott. Pier Carlo Premoselli, giudice; ha pronunciato la seguente sentenza nella causa civile n. 1114/77 R.G. promossa da: Cellini Gian Prospero nella sua qualità di primo cittadino della città di Carignano, in quanto sindaco della stessa, nonché il sig. Giuseppe Costero nella sua qualità di cittadino della città di Carignano, nonché di Presidente dell'Ente Comunale di Assistenza di Carignano, rappresentati e difesi dall'avv. Paolo Pini e presso il medesimo elettivamente domiciliati in via Ottavio Revel n. 17, attori,

contro

Provana di Collegno Conte Umberto, residente in Guarene d'Alba ed elettivamente domiciliato in Torino, via Piffetti n. 7 bis, presso l'avv. Marco Dodero, dal quale è rappresentato e difeso come da procura speciale in atti, convenuto, e Ministero dell'interno, Prefetto di Torino, rappresentato e difeso ex lege dall'Avvocatura dello Stato di Torino, convenuto, e Fondazione Ospedale dei pellegrini di S. Remigio, rappresentata e difesa dall'avv. Giovanni Di Pasquale, nel suo studio in Torino, via Ottavio Revel 19, nella sua qualità di curatore speciale, ex art. 78 c.p.c., intervenuta, e Avataneo Antonio,

residente a Villastellone ed elettivamente domiciliato in Torino, via Piffetti n. 7 bis, presso l'avv. Marco Dodero, dal quale è rappresentato e difeso, come da procura speciale in atti, convenuto, e Regione Piemonte, in persona del Presidente della Giunta regionale pro-tempore, rappresentata e difesa dal prof. Metello Scaparone e dal dott. proc. Alessandro Crasetti, elettivamente domiciliata presso quest'ultima in Torino, piazza Castello n. 165, chiamata in causa.

Udienza di spedizione del 14.11.1978.

CONCLUSIONI

Per gli attori:

Dichiarare che i beni catastalmente iscritti alla Fondazione Ospedale dei pellegrini, di Carignano, quali risultanti dal doc. prodotto al n. 1, sono di proprietà di tale Ente morale e non possono pertanto costituire oggetto di vendita o comunque di disposizione da parte del sig. Umberto Provana di Collegno;

Dichiarare la conseguente illegittimità ed inefficacia degli atti compiuti in violazione a tale principio, ed in particolare dell'atto di alienazione da Umberto Provana di Collegno ad Antonio Avataneo;

Dichiarare che la nomina di Umberto Provana di Collegno è viziata ab origine, per non essere stata effettuata secondo lo statuto della Fondazione, ed in ogni caso dichiarare il predetto Umberto Provana di Collegno decaduto dalle sue funzioni di amministratore, per avere tentato la alienazione iure proprio dei beni di proprietà dell'Ente da lui amministrato;

Dichiarare tenuto e condannare Umberto Provana di Collegno a versare alla Fondazione, in persona del suo curatore speciale, le somme da lui percepite in relazione a disposizione effettuata dei beni immobili di proprietà della Fondazione stessa;

Dichiarare tenuto e condannare Umberto Provana di Collegno al risarcimento dei danni tutti che risultano essere conseguiti all'Ente Comunale di Assistenza di Carignano in seguito al comportamento da lui tenuto;

Il tutto previo esperimento ove d'uopo di prova per testi su quanto dedotto nella premessa dell'atto di citazione 1.7.1975 da intendersi qui riportati, e di esperimento di consulenza tecnica per la quantificazione del danno;

Con interessi maturati dalla data dei fatti illegittimi, per i crediti derivanti dai medesimi, e della messa in mora, per altri crediti;

Con rivalutazione monetaria per i crediti di valore derivanti da fatti illeciti;

Col favore di spese ed onorari di giudizio;

Con sentenza esecutiva stante il pericolo nel ritardo. *Salvis juri-
bus.*

Per il convenuto Provana di Collegno Conte Umberto:

Piaccia al Tribunale III.mo;

Reietta ogni diversa istanza, eccezione e deduzione;

Dichiarare inammissibile e, comunque, improcedibile la domanda proposta dai signori Cellini, sindaco in carica del Comune di Carignano, e Costero, presidente dell'Ente Comunale di Assistenza di tale Comune, e condannare i medesimi al risarcimento dei danni tutti derivanti e derivanti al Conte Provana di Collegno dall'azione da essi proposta con atto 30 luglio 1975 e riproposta colla citazione 15 febbraio 1977, colla condanna altresì dei medesimi nelle spese anche irripetibili per lite temeraria;

Dichiarare inammissibile l'intervento dell'avv. Giovanni Di Pasquale, nella asserita veste di curatore speciale di una inesistente istituzione pubblica di assistenza e beneficenza, avente sede in Carignano;

Dichiarare che l'Amministrazione della Regione Piemonte non ha veste per proporre le domande di cui alla sua comparsa di intervento, quanto meno allo stato degli atti;

In ogni caso respingere come totalmente infondate le domande proposte dai detti Cellini e Costero e fatte proprie dalle parti intervenute colla condanna in solido di tutte le parti suddette al pagamento delle spese e dei danni, da liquidarsi in separato giudizio.

Per il Ministero dell'interno, Prefetto di Torino:

Voglia il Tribunale dichiarare il difetto di legittimazione passiva del Prefetto di Torino, decidere secondo giustizia il merito della causa; spese come per legge.

Per Fondazione «Ospedale dei pellegrini sotto il titolo di S. Remigio»:

Il Tribunale adito, reietta, ogni contraria istanza ed eccezione;

1) accerti e dichiari che la Fondazione «Ospedale dei pellegrini sotto il titolo di S. Remigio», come ogni altra Fondazione è dotata di personalità giuridica e come tale soggetta alle norme per esse previste dagli artt. 11 e seguenti del codice civile;

2) accerti e dichiari che la Fondazione Ospedale dei pellegrini è stata eretta dai suoi fondatori con destinazione a carattere benefico e comunque pubblico e non familiare;

3) accerti che i beni attribuiti alla Fondazione Ospedale dei pellegrini dai suoi fondatori non potevano e non possono essere distratti da parte del signor Umberto Provana di Collegno iure proprio e comunque senza l'osservanza degli artt. 25 e segg. del codice civile. Dichiami in conseguenza privi di effetti giuridici nei confronti della Fondazione Ospedale dei pellegrini qualsiasi vendita di beni ad essa appartenenti, comunque effettuata e in particolare:

a) la vendita di cui alla scrittura privata del 7.5.1975 fra il sig. Provana Umberto ed il sig. Michelangelo Busso relativa al terreno posto in Carignano ed accollonato alla partita n. 1674 foglio 61 (già 73/a) di are 182.86;

b) la vendita di cui alla scrittura privata del 7.5.1975 fra il sig. Provana Umberto ed il sig. Minardi Domenico e Nicola, relativa al terreno posto in Carignano ed accollonato alla partita n. 1674 foglio 18 n. 40 di are 72.13, foglio 17 n. 2 di are 159.53, foglio 5 n. 2 di are 196.28, foglio 4 n. 31 di are 240.90, foglio 4 n. 264 di are 27.61;

c) la vendita di cui al rogito notaio Mario Levati dell'8 maggio 1969, fra il sig. Provana Umberto ed il sig. Avataneo Antonio, reg.to in Carignano il 27.5.1969 al n. 58000, relativa al terreno posto in Carignano ed accollonato alla partita n. 1674 foglio 34 n. 5 di are 50.96, disponendo altresì la conseguente reintegrazione della Fondazione nel possesso;

4) dichiarare tenuto e condannare Umberto Provana di Collegno a versare alla cassa della Fondazione Ospedale dei pellegrini le somme da lui percepite in relazione a tutti gli atti di disposizione di beni immobili e mobili comunque effettuati di proprietà della predetta Fondazione, qualora non fosse possibile la reintegrazione della Fondazione nel possesso di detti beni, con diritto al risarcimento del danno e l'adeguamento per svalutazione monetaria;

5) dichiarare la sentenza provvisoriamente esecutiva;

6) convalidare il sequestro giudiziario concesso in data 9 marzo 1976 per i motivi ivi addotti;

Con vittoria di spese ed onorari di causa.

Per Avataneo Antonio:

Il Tribunale Ill.mo;

Reietta ogni diversa istanza, eccezione e deduzione; dichiarare improcedibile e comunque inammissibile la domanda attorea e lo assolva dall'osservanza del giudizio.

Per la Regione Piemonte:

Dichiarare che i beni iscritti al catasto all'Ospedale dei pellegrini di Carignano, elencati nell'atto introduttivo di parte attrice, sono di proprietà di tale ente, qualunque sia l'esatta qualificazione giuridica di quest'ultimo;

Dichiarare di conseguenza illegittimi e inefficaci i relativi atti di alienazione, anch'essi elencati nell'atto introduttivo summenzionato.

Con favore di spese e onorari di giudizio.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con citazione 30.7.1975 Gian Prospero Cellini e Giuseppe Costero, rispettivamente sindaco e presidente dell'ECA di Carignano, promuovevano, nella qualità di cittadini della predetta città, l'azione popolare prevista dall'art. 82 della L. 17.7.1890 n. 6972 nei confronti del conte Umberto Provana di Collegno.

Gli attori esponevano che Oberto e Sibilla Provana di Collegno, antenati del convenuto, nei primi anni del secolo XIV avevano costituito una fondazione avente lo scopo di prestare «letto, lume e fuoco» ai poveri ed ai pellegrini che si trovassero nella città di Carignano, destinando a tal scopo un complesso di beni immobili alla cui amministrazione era preposto un membro agnato della famiglia, il quale veniva nominato rettore della fondazione dai membri della famiglia stessa, con votazione segreta. Ultimo rettore nominato, in ordine di tempo, era stato Luigi Provana di Collegno, figlio del convenuto, con rogito notar Masenti 24.9.1937, nel quale era stato nominato rettore anche il convenuto stesso, il quale poi, alla morte

del figlio, avvenuta nel 1969, era restato unico rettore della fondazione.

Successivamente, Umberto Provana di Collegno aveva cominciato ad alienare i beni costituenti il patrimonio della fondazione, ed intestati in catasto all'Ospedale dei Pellegrini di Carignano, sottoscrivendo vari contratti preliminari di compravendita, nei quali dichiarava che i beni in questione, essendosi estinti tutti gli altri rami della famiglia Provana, si erano consolidati nella sua persona, in quanto ultimo discendente, e che egli su detti beni aveva esercitato uti dominus un pacifico, pubblico ed ininterrotto possesso ultraventennale.

Gli attori concludevano chiedendo dichiararsi la nullità della nomina di Umberto Provana di Collegno ad amministratore della Fondazione, in quanto nel citato rogito Masenti erano stati nominati due rettori contemporaneamente; la nullità della nomina del medesimo ad unico rettore, avvenuta per consolidamento dopo il decesso dell'altro rettore, Luigi Provana di Collegno, dal momento che lo statuto della fondazione prevedeva solo la nomina a seguito di elezione da parte degli altri membri della famiglia; la decadenza del convenuto dall'ufficio, per aver iniziato ad alienare in nome proprio i beni della fondazione di cui era legale rappresentante. Chiedevano inoltre condannarsi il convenuto a versare alla Fondazione le somme incassate con la vendita dei beni, ed a risarcire i danni arrecati.

Si costituiva Umberto Provana di Collegno, contestando quanto ex adverso sostenuto. In particolare, asseriva che la fondazione aveva lo scopo di assistere esclusivamente i pellegrini diretti in Terra Santa per le crociate, e non altri, come dimostrato dal fatto che nel corso dei secoli non era mai stata richiesta assistenza per alcun pellegrino o povero, e che le varie norme, legislative o regolamentari, succedutesi nel tempo a partire da Vittorio Amedeo II, non avevano mai trovato applicazione, trattandosi di fondazione familiare.

Tale carattere della fondazione trovava inoltre conferma nella regolare distribuzione dei redditi del relativo patrimonio fra i membri della famiglia Provana, senza opposizione di chicchessia; e che il Comune di Carignano avesse tentato, senza riuscirvi, di acquisire detti beni al proprio patrimonio disponibile (e non a quello dell'ECA, riconoscendo dunque trattarsi di beni vincolati a fini di assistenza o beneficenza).

Il convenuto concludeva chiedendo dichiararsi inammissibili, o comunque respingersi, le domande delle controparti, con la condanna delle medesime al risarcimento dei danni.

Si costituiva il Prefetto di Torino, cui anche era stato notificato l'atto introduttivo, chiedendo dichiararsi il proprio difetto di legittimazione passiva, dal momento che il Dpr 15.1.1972 n. 9 aveva trasferito alle Regioni tutte le competenze già dello Stato in materia di beneficenza pubblica.

Contestualmente gli attori provvedevano a denunciare il Provana di Collegno alla Procura della Repubblica di Torino, per i fatti sovra esposti, ed il P.M., ai sensi degli artt. 78 e 79 c.p.c., ritenuta la sussistenza di un conflitto d'interessi fra il denunciato e la Fondazione, richiedeva al Presidente di questo Tribunale di nominare a quest'ultima un curatore speciale, che, con decreto 2.10.1975, veniva indicato nella persona dell'avv. Giovanni Di Pasquale.

Questi, in tale qualità, interveniva nel presente giudizio, chiedendo dichiararsi che la Fondazione Ospedale dei pellegrini sotto il titolo di S. Remigio era dotata di personalità giuridica, e che pertanto i suoi beni non potevano esser alienati come cosa propria da parte del convenuto; chiedeva, conseguentemente, dichiararsi l'illegittimità della vendita di parte dei beni effettuata a tale Antonio Avataneo con atto notar Levati 8.5.1969.

Ribatteva il convenuto che la nomina del curatore speciale doveva esser considerata nulla, atteso che era stata richiesta da una parte carente di legittimazione ad agire ed effettuata da un organo giudiziario non legittimamente investito della necessaria domanda giudiziale.

Nel frattempo, con decreto 3.2.1976, la Regione Piemonte dichiarava estinta la Fondazione «Ospedale dei pellegrini», qualificandola come istituzione di pubblica assistenza e beneficenza, e ne devolveva il patrimonio all'ECA di Carignano. Proponeva ricorso il Provana di Collegno avverso tale provvedimento, ed il TAR del Piemonte, con ordinanza 13.4.1976, accoglieva la domanda di sospensione dell'esecuzione del provvedimento, presentata in via incidentale.

Con decreto 20.4.1976 il Presidente della Giunta della Regione Piemonte nominava il curatore speciale della fondazione commissario regionale «ad acta» per l'esecuzione del già citato decreto 3.2.

1976. Nelle more, con ordinanza 9.3.1976, il G.I. autorizzava la Fondazione ad eseguire sequestro giudiziario sui beni venduti all'Avataneo, ed ordinava l'integrazione del contraddittorio nei confronti di quest'ultimo.

Il sequestro veniva eseguito in data 7.4.1976, ed il curatore della Fondazione provvedeva a citare con atto 27.3.1976 l'Avataneo, il quale non si costituiva.

La causa veniva quindi rimessa al Collegio, che, con ordinanza 28.9.1976, la rimetteva avanti al G.I. al fine di consentire l'integrazione del contraddittorio nei confronti dell'Ente Regione Piemonte; poiché all'udienza fissata all'uopo si accertava che nessuna delle parti aveva provveduto ad evocare in giudizio la Regione, il G.I., con ordinanza 14.1.1977, ordinava la cancellazione della causa dal ruolo.

Gli attori provvedevano alla riassunzione della causa con atto notificato in data 15.2.1977 al Provana di Collegno, al Prefetto di Torino, alla Fondazione, alla Regione Piemonte, ed in data 16.2.1977 all'Avataneo, rinnovando le domande già proposte; tutte le parti predette si costituivano, insistendo nelle tesi già sostenute. L'Avataneo, contumace nella prima fase, chiedeva dichiararsi la inammissibilità o improcedibilità delle domande svolte nei propri confronti.

Il Presidente del Tribunale, poiché la causa era stata radicata avanti a sezione e giudice diversi da quelli avanti cui si era svolta la prima fase del giudizio, con decreto 24.10.1977 la rimetteva avanti al Presidente di questa sezione, che nominava G.I., come già in precedenza, il dottor Scalese; questi, con ordinanza 9.12.1977, disponeva la riunione degli atti delle due fasi del procedimento, e rigettava, onde consentire una più sollecita definizione del giudizio, l'istanza volta ad estendere il contraddittorio ad altri acquirenti dei beni intestati alla Fondazione.

La causa veniva quindi, infine, assegnata a sentenza sulle conclusioni sopra trascritte.

MOTIVI DELLA DECISIONE

L'eccezione di inammissibilità della domanda principale, proposta dai convenuti Provana di Collegno ed Avataneo, non appare fondata.

Invero, l'art. 83 della L. n. 6972/1890 recita, fra l'altro, che l'azione popolare «non può essere introdotta se non per le materie che abbiano fatto oggetto di ricorso notificato al Prefetto 30 giorni innanzi»; e l'art. 117 RD 5.2.1891 n. 99, cioè il regolamento per l'esecuzione della legge n. 6972/1890, prescrive nell'ultimo comma che «in ogni caso, l'atto introduttivo» della lite, ovvero il primo atto di procedura in cui l'azione popolare è fatta valere, debbono contenere la enunciazione della data del ricorso al prefetto, e la enunciazione della data del deposito prescritti dall'art. 83. L'originale del ricorso e il certificato dell'eseguito deposito debbono essere consegnati in cancelleria insieme «col mandato al procuratore o all'avvocato».

Ritiene però il Tribunale che l'avvenuta notificazione dell'atto introduttivo al Prefetto di Torino sia valsa ad assicurare quel contraddittorio al cui verificarsi pare sostanzialmente diretta la normativa in questione, per cui la relativa eccezione va disattesa.

Equalmente non fondata va ritenuta l'altra eccezione procedurale sollevata dal Provana, diretta a far dichiarare l'inammissibilità dell'intervento in causa dell'avv. Di Pasquale nella qualità di curatore della fondazione; poiché questa, per le ragioni di cui si dirà appresso, deve ritenersi fornita di personalità giuridica, ben poteva il P.M., come ha fatto, promuovere la nomina di un curatore speciale ai sensi degli artt. 78 e 79 c.p.c.

Passando all'esame del merito, è preliminare, ai fini del decidere, l'indagine volta ad accertare la natura della fondazione di cui trattasi.

Giova rilevare che, in mancanza delle tavole di fondazione, che il convenuto, benché ritualmente invitato ad esibire ai sensi dell'art. 210 c.p.c., non ha sottoposto all'esame del Tribunale, affermando di non esserne in possesso, unica fonte utile ad accertare la natura ed i fini della fondazione sono i rogiti notarili di nomina di alcuni degli ultimi rettori succedutisi nel tempo.

In tutti i predetti atti, a partire dal rogito Turvano del 15.3.1856 fino al rogito Masenti del 24.9.1937, si legge che la fondazione è «meramente privata ed indipendente da qualunque autorità», e che al governo (amministrazione) della medesima va preposto un membro dell'agnazione della famiglia Provana, «colla facoltà di godere i beni che ne costituiscono la dote e col carico dell'adempimento dei pesi consistenti essenzialmente nel mantenimento per i viandanti e

pellegrini poveri di sei letti bene allestiti, e della lampada e foco nella camera in cui esistano, ed in alcune pensioni».

Circa la natura della fondazione in esame, pare al Tribunale che gli elementi in atti debbano far propendere per la conclusione che la medesima sia pubblica.

È vero che nei rogiti di cui si è detto essa viene definita privata; ma è altrettanto vero che il suo scopo è quello di prestare assistenza, sia pure sotto limitate forme, ai poveri.

Non può sfuggire il particolare, invero tale da dar adito a qualche perplessità, che un complesso non indifferente di beni quale quello costituente il patrimonio della fondazione, sia stato vincolato al solo scopo di tenere sei letti a disposizione di eventuali viandanti poveri (fra l'altro gli attori, sui quali incombeva l'onere di fornire la relativa prova, non hanno portato elementi atti a smentire l'affermazione del Provana, secondo la quale, nel corso dei secoli, non è mai accaduto che qualche avente diritto abbia usufruito dell'ospitalità della fondazione). A questo riguardo, si è prospettato che si sia in presenza di una fondazione privata, di famiglia, dato che i frutti venivano, anche per disposizione statutaria, goduti pacificamente dal rettore, il quale assegnava le pensioni prescritte esclusivamente a membri della famiglia; secondo questa tesi, l'assistenza ai viandanti costituiva un mero onere gravante a carico del rettore medesimo, come sarebbe confermato dalla dizione testuale sopra riportata.

Anche se tali argomentazioni trovano indubbiamente conforto nella documentazione in atti, ritiene il Tribunale che le stesse vengano superate dalla assorbente argomentazione che, pur essendovi una notevole sproporzione fra la dote della fondazione ed i pesi ricadenti sulla stessa, era pur sempre l'assistenza ai poveri il fine principale; fine indubbiamente di interesse pubblico, come affermato dalle legislazioni succedutesi in Piemonte negli ultimi due secoli.

Il convenuto Provana non ha mancato di porre in rilievo, con una diligente indagine storico-giuridica, che la fondazione Ospedale di S. Remigio non è stata a suo tempo assorbita nella Congregazione Primaria Generalissima per l'Hospedale della Carità, istituita all'inizio del 1700 da Vittorio Amedeo II, a differenza di tutte le analoghe istituzioni allora esistenti; e che neppure in seguito, nel susseguirsi di altre legislazioni, la fondazione predetta è stata presa in considerazione come pubblica dall'autorità amministrativa.

Al riguardo, ritiene il Collegio che il prestare l'assistenza ai poveri, sia pure nei ristretti limiti di cui si è detto prima, vale a far ritenere la fondazione di cui si tratta soggetta alle disposizioni di cui alla legge n. 6972 del 1890, riconoscendole quindi carattere pubblico. Né può dirsi che tale istituzione sarebbe invece libera da tale soggezione in quanto priva di personalità giuridica in quanto, se è vero che difetta la prova documentale che tale riconoscimento le sia mai stato dato, il fatto che la fondazione medesima sia intestataria da secoli, presso gli uffici catastali, dei beni in questione, lascia presumere che anteriormente all'avvento del Regno d'Italia essa godesse di tale riconoscimento, e che pertanto sia stata sussunta in tale veste nel successivo ordinamento, quale insopprimibile realtà di fatto o di diritto preesistente (v. Cass. 18.10.1960 n. 2785).

Le domande svolte dagli attori, e dal curatore della fondazione, vanno quindi accolte nella parte in cui chiedono dichiararsi che la fondazione stessa è munita di personalità giuridica ed ha carattere pubblico, con la conseguente dichiarazione che i beni ad essa intestati le appartengono di pieno diritto e non possono essere alienati iure proprio dal convenuto Provana; e con l'ulteriore conseguenza che la vendita effettuata a favore dell'Avataneo va dichiarata inefficace, con la condanna di quest'ultimo a restituire i beni di cui al rogito notar Levati 8.5.1969 n. rep. 13069. In tal modo vengono integralmente accolte le domande della Regione Piemonte.

Ulteriore conseguenza è, infine, la convalida del sequestro a suo tempo concesso su parte dei beni della fondazione; al riguardo, va precisato che, essendo stata tale misura cautelare concessa dal G.I. con ordinanza, e non con decreto, le doglianze in punto procedura mosse dal convenuto sono prive di fondamento.

Vanno invece rigettate le domande dirette a far dichiarare la nullità della nomina del Provana a rettore della fondazione, o la sua decadenza da tale carica: in realtà il convenuto non è mai stato nominato rettore, ma si è limitato a svolgere tali funzioni solo fino alla maggiore età del figlio Luigi, in vece di questi; ed alla di lui morte non è subentrato nella carica, rimasta vacante.

Vanno anche rigettate le domande di risarcimento dei danni, per difetto assoluto di prova; e quella del prefetto, diretta ad ottenere dichiarazione del proprio difetto di legittimazione passiva, essendo egli per legge parte necessaria in giudizio, non potendo ritenersi le

disposizioni di cui agli artt. 82 e segg. L. n. 6972 del 1890, per la parte che ne riguardano la partecipazione a tali giudizi, abrogate per effetto dell'entrata in vigore del Dpr n. 9 del 1972.

I convenuti Provana ed Avataneo, soccombenti, vanno quindi condannati al rimborso delle spese, liquidate come da dispositivo, nei confronti degli attori, della Fondazione e della Regione; non v'è invece luogo a pronuncia di condanna a spese nei confronti del Prefetto, non avendone alcuna parte fatto richiesta.

Non ricorrono le condizioni per concedere la richiesta provvisoria esecuzione della sentenza.

P.Q.M.

Il Tribunale, definitivamente pronunciando, uditi i procuratori delle parti, disattesa ogni diversa istanza, eccezione e deduzione, accoglie per quanto di ragione le domande proposte nei confronti di Umberto Provana di Collegno ed Antonio Avataneo da Gianprospero Cellini e Giuseppe Costero con atto 30.7.1975 e successivi, dalla Fondazione Ospedale dei pellegrini sotto il titolo di S. Remigio di Carignano, e dalla Regione Piemonte: dichiara che la Fondazione Ospedale dei pellegrini è fornita di personalità giuridica ed è eretta a carattere pubblico, per cui i beni alla medesima intestati al Catasto di Carignano non possano essere alienati iure proprio da terze persone; dichiara l'inefficacia della compravendita di cui al rogito notar Levati 8.5.1969 rep. 13069 intercorsa fra i convenuti, e condanna l'Avataneo a restituire alla Fondazione i beni acquistati; convalida il sequestro giudiziario eseguito dalla Fondazione in data 7.4.1976 nei confronti del Provana di Collegno; rigetta la domanda proposta dal Prefetto di Torino, ed ogni altra avanzata dalle parti in causa; condanna il Provana di Collegno e l'Avataneo, in solido tra loro, a rimborsare agli attori, alla Fondazione ed alla Regione Piemonte le spese di causa, che vengono così liquidate: agli attori, complessive L. 1.513.000, di cui L. 380.000 per diritti, L. 850.000 per onorari e L. 283.000 per esposti; alla Fondazione, complessive L. 1.351.000, di cui L. 350.000 per diritti, L. 850.000 per onorari e L. 151.000 per esposti; alla Regione, complessive L. 225.000, di cui L. 50.000 per diritti, L. 150.000 per onorari e L. 25.000 per esposti.

Così deciso in camera di consiglio della II sezione civile del Tribunale di Torino il 14.11.1978.

La storia dell'assistenza è anche storia dell'emarginazione. E non si può parlare dell'una o dell'altra, senza descrivere il ruolo assunto negli ultimi cento anni dalle IPAB, le istituzioni *pubbliche* di assistenza e beneficenza, che gestiscono buona parte degli istituti di ricovero per bambini, handicappati, anziani. Novemila enti, 114 mila assistiti, 35 mila operatori, patrimoni per almeno 20 mila miliardi: le IPAB - od *Opere pie*, come impropriamente vengono ancora chiamate - costituiscono da sempre il nodo che blocca la riforma dell'assistenza. Un arcipelago dai contorni non facilmente delineabili (l'ultimo censimento delle IPAB risale al secolo scorso!), di fatto preposto all'emarginazione della fascia più debole della popolazione.

Il volume - riportando all'attenzione, dopo un secolo di oblio, i risultati della commissione di inchiesta sulle Opere pie (1880-1888) - individua nelle IPAB uno strumento di potere elettorale, politico ed economico; una funzione costante nel tempo e quanto mai attuale, al di là dell'impegno degli operatori e, a volte, degli stessi amministratori.

Oggi, mentre l'istituzione di servizi alternativi al ricovero è, in larga misura, legata al trasferimento dei patrimoni e del personale delle IPAB ai Comuni, alcune forze vorrebbero addirittura che questi beni *pubblici* venissero regalati ai privati, sottraendo così agli enti locali rilevanti risorse finanziarie e umane per i servizi sociali. Il vero problema - sottolineano gli autori - non è la contrapposizione tra assistenza pubblica e privata, ma fra emarginazione e non emarginazione.

Mario Tortello è nato a Torino nel 1949. Giornalista professionista, si occupa da anni di assistenza sociale e sanità, con particolare attenzione ai problemi dei minori, degli handicappati e degli anziani. È segretario nazionale dell'Unione per la lotta contro l'emarginazione sociale. Ha pubblicato, con M. Pavone, il volume «Handicappati, scuola, enti locali» (1982).

Francesco Santanera è nato a Torino nel 1928. Ha contribuito in modo determinante alla formulazione della legge sulla adozione speciale. Fondatore dell'Unione per la lotta contro l'emarginazione sociale, è impegnato da anni nella promozione di alternative al ricovero in istituto. Ha pubblicato, con altri autori, «Adozione e prassi adozionale» (1972), «Il paese dei celestini» (1973), «Assistenza, emarginazione e lotta di classe» (1975), «Il superamento della casa di riposo» (1982).