

LA LEGGE 382 E LE ISTITUZIONI PUBBLICHE DI ASSISTENZA E BENEFICENZA

di GIACOMO PERICO

INTRODUZIONE

1. La legge 22 luglio 1975, n. 382, dal titolo « Norme sull'ordinamento regionale e sulla organizzazione della pubblica amministrazione » (1), delegava il Governo a emanare, entro 12 mesi, uno o più decreti, diretti a completare il trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle « funzioni amministrative » inerenti alle materie indicate nell'art. 117 Cost., e a dare attuazione, in ordine a tale trasferimento, alle norme contenute nell'art. 118 Cost. (2).

Solo il 24 luglio 1977 — cioè in realtà 24 mesi dopo il varo della legge 382, per cui è stato necessario il rinnovo della delega al Governo mediante apposita legge 27 novembre 1976, n. 894 (3) —, il Presidente della Repubblica firmava tre decreti di attuazione della legge di delega (4), chiudendo così una vicenda politica lunga e complessa, in cui le

(1) Legge 22 luglio 1975, n. 382, dal titolo: « Norme sull'ordinamento regionale e sulla organizzazione della pubblica amministrazione », in « Gazzetta Ufficiale », 20 agosto 1975, n. 220, pp. 5800 ss.

(2) Costituzione Italiana - Art. 117: « La Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni: — ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione; — circoscrizioni comunali; — polizia locale urbana e rurale; — fiere e mercati; — beneficenza pubblica e assistenza sanitaria e ospedaliera; — istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica; — musei e biblioteche di enti locali; — urbanistica; — turismo e industria alberghiera; — tranvie e linee automobilistiche d'interesse regionale; — viabilità, acquedotti e lavori pubblici d'interesse regionale; — navigazione e porti lacuali; — acque minerali e termali; — cave e torbiere; — caccia; — pesca nelle acque interne; — agricoltura e foreste; — artigianato. — Altre materie indicate da leggi costituzionali. — Le leggi della Repubblica possono demandare alla Regione il potere di emanare norme per la loro attuazione ». - Art. 118: « Spettano alla Regione le funzioni amministrative per le materie elencate nel precedente articolo, salvo quelle di interesse esclusivamente locale, che possono essere attribuite dalle leggi della Repubblica alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali. — Lo Stato può con legge delegare alla Regione l'esercizio di altre funzioni amministrative. — La Regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali, o valendosi dei loro uffici ».

(3) Legge 27 novembre 1976, n. 894, dal titolo: « Rinnovo delle deleghe di cui agli articoli 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.

(4) Decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, dal titolo: « Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382 »; Decreto del

parti in causa, convinte della portata strategica della nuova normativa, si sono impegnate in tutti i modi — è questa la ragione dello slittamento nei tempi — per la difesa delle loro posizioni ideologiche.

2. Dei tre decreti delegati, che abbiamo citato distintamente in nota, quello che si occupa, anche se non esclusivamente, della « beneficenza pubblica » è il **decreto 616**, che, al Titolo III, disciplina appunto il trasferimento alle Regioni dei « **servizi sociali** », fra i quali, accanto alla polizia locale urbana e rurale, all'assistenza sanitaria e ospedaliera, all'istruzione artigiana e professionale, all'assistenza scolastica e ai musei e biblioteche, ecc., è collocata la « **beneficenza pubblica** » (art. 17).

Intendendo occuparci esclusivamente di assistenza e beneficenza pubblica, e delle nuove norme che la riguardano, prescindiamo totalmente dai titoli attinenti ad altre materie e dalle reazioni che essi hanno suscitato. Ci occuperemo invece, sia pure brevemente, delle **reazioni** che si sono avute in tema di « beneficenza pubblica » da parte dei più diretti interessati, che ancora si vanno chiedendo quale sorte sia riservata agli enti e alle istituzioni da loro presieduti, col passaggio di essi alle Regioni e ai Comuni. Ovviamente, anche le **autorità ecclesiastiche**, con le corrispettive Commissioni per l'assistenza, ancora oggi responsabili di migliaia di istituti di assistenza e beneficenza (5), pur riconoscendo la positività del processo di decentramento dei servizi sociali e assistenziali, vanno esprimendo perplessità e ponendo interrogativi circa la nuova normativa (6).

Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 617, dal titolo: « Soppressione di uffici centrali e periferici delle amministrazioni statali »; Decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 618, dal titolo: « Istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, di ruoli unici di impiegati e operai », in « Gazzetta Ufficiale », 29 agosto 1977, n. 234, supplemento ordinario.

(5) Cfr. G. PERICO, *Verso un sistema rinnovato di assistenza sociale*, in « Aggiornamenti Sociali », (maggio) 1974, pp. 332 s., rubr. 57, dove ci si richiama alla relazione di una proposta di legge comunista (7 luglio 1972, n. 426, dal titolo: « *Norme generali sull'assistenza e beneficenza pubbliche* », d'iniziativa degli onn. LODI FAUSTINI FUSTINI e altri), in cui il relatore afferma che a quell'epoca gli enti di assistenza erano in totale 36.271, di cui 13.027 erano istituzioni caritative e assistenziali operanti nella sfera d'azione della Chiesa cattolica. - Stando però ai dati forniti dall'ISTAT, sia il numero complessivo degli istituti sia quello degli istituti cosiddetti « privati » sono assai inferiori. Nell'anno 1972-73 (l'ultimo per il quale sono disponibili i dati), su un totale di 4.971 istituti assistenziali, quelli « privati » erano 2.643 e quelli « pubblici » 2.328. Cfr. ISTITUTO CENTRALE DI STATISTICA, *Annuario statistico dell'assistenza e della previdenza sociale*, Ediz. 1972-73, Roma 1976, p. 5.

(6) Nel comunicato sui lavori del Consiglio Permanente della Conferenza Episcopale Italiana, riunitosi a Roma dal 5 all'8 settembre, l'intero paragrafo 6 affronta la questione dei decreti delegati nei termini seguenti:

« In relazione ai decreti delegati di attuazione della legge 22-7-1975, n. 382, che attribuiscono alle Regioni nuovi compiti e nuove responsabilità anche in settori delicati, il Consiglio Permanente:

— richiama l'attenzione particolarmente dei cattolici sulla responsabilità di esaminare con un impegno competente le trasformazioni istituzionali che vengono messe in atto e le loro conseguenze, perché sia sempre salva la libertà e tutto avvenga in un rispetto sicuro della legalità, in vista non di un decentramento esteriore e puramente formale, bensì di un reale bene comune; non a vantaggio più o

Il nostro studio si aggiunge ad altri tentativi già apparsi sul tema, con il proposito anzitutto di *informare sui contenuti essenziali della nuova normativa*, per aiutare a comprendere i termini del dibattito in corso; e, in secondo luogo, di guidare quanti sono interessati al problema, all'*esame di alcuni punti della nuova legislazione* che più direttamente investono la sorte degli istituti pubblici di assistenza e beneficenza. Inoltre, pur consapevoli della complessità giuridica del problema, abbiamo voluto offrire questo nostro primo contributo, nell'intento di mettere in rilievo fin dall'inizio *alcuni punti sostanziali*, che devono essere di riferimento per ogni nostra valutazione. Se sarà il caso, riprenderemo il problema, per maggiori precisazioni o integrazioni.

IL DECENTRAMENTO AMMINISTRATIVO

1. Di decentramento amministrativo si è incominciato a parlare nell'immediato dopoguerra. Se n'è affrontata la discussione già ai tempi della stesura della nostra Carta costituzionale. Via via, data la sempre maggior complessità dei rapporti tra governo centrale ed enti locali, è venuta emergendo sempre più urgente la **necessità di creare un sistema di deleghe agli enti periferici di alcuni gruppi di funzioni amministrative**, che facessero evitare la politica del rinvio sistematico o quella degli interventi parziali o interlocutori. Tale decentramento sarebbe anche servito — oltre che a dare soluzioni più rapide e adeguate ai problemi locali — anche a **una più impegnata partecipazione di tutte le forze sociali** nella soluzione dei propri problemi, e alla creazione di un maggior senso di corresponsabilità (7).

Già la nostra Costituzione, in questa linea, aveva disposto che lo Stato si ripartisse in **Regioni, Province e Comuni**, non perché questi enti diventassero fine a se stessi, quasi piccoli Stati in concorrenza

meno scoperto di forze e di interessi di parte, ma nel rispetto prioritario di chi ha diritto all'assistenza della comunità;

— in particolare, sollecita i cattolici che hanno responsabilità pubbliche negli enti locali ad assumere con onestà, competenza e solerzia i nuovi compiti che la legge 382 e i relativi decreti delegati prevedono, e sollecita tutti i cattolici a dare un contributo attivo negli organismi rappresentativi di base, per il buon funzionamento delle istituzioni e dei servizi;

— raccogliendo non poche perplessità pervenute negli ultimi mesi da ogni parte d'Italia, soprattutto per quanto riguarda il settore dell'assistenza, ravvisa la necessità che siano meglio garantite, secondo la lettera e lo spirito della stessa Costituzione italiana, la pluralità delle istituzioni e la libera volontà dei cittadini che tali istituzioni hanno costituito e intendono legalmente gestire;

— ritiene che tali garanzie debbano essere fondate sempre più chiaramente su sicuri ed efficaci strumenti legislativi che, nel rispetto dovuto alla volontà di un corretto decentramento e di una responsabile partecipazione ai diversi livelli, facciano spazio non ai rischi del privilegio e del compromesso, ma al diritto e al dovere di servizi liberi e adeguati alle reali esigenze esistenti nel Paese» (*Il comunicato sui lavori del Consiglio Permanente della C.E.I.*, in «L'Osservatore Romano», 14 settembre 1977, p. 2).

(7) Cfr. N. GRECO, *Il «problema Regioni» e la rilevanza costituzionale dell'organizzazione amministrativa*, in «Studi parlamentari e di politica costituzionale», nn. 24-25, 1974, pp. VII ss.

con quello centrale, ma perché operassero come precisi « **strumenti giuridici** » di attuazione di un pluralismo più realistico e operante, in un organismo amministrativo democratico e controllato, in cui le funzioni, pur seguendo leggi sostanziali comuni, riescano a portare risposte più rapide e più adeguate alle situazioni di bisogno.

Molto si è discusso sulla natura di questi enti giuridici, sull'**ampiezza della loro autonomia** e sulle **materie da affidare** alla loro azione amministrativa. In sintesi, si può dire che le **Regioni** sono veri « **enti di governo** », che, circa le materie fissate dalla Costituzione ed elencate nell'art. 117 Cost., **emanano norme legislative** in piena autonomia — sempre naturalmente « nei limiti dei principi fondamentali delle leggi dello Stato » (art. 117 Cost., primo comma) — ed **esercitano funzioni amministrative** (art. 118 Cost., primo comma). Inoltre, « lo Stato può con legge delegare alla Regione l'esercizio di altre funzioni amministrative » (art. 118 Cost., secondo comma), cioè anche in materie diverse da quelle elencate nell'art. 117 Cost. La Regione, poi, « esercita normalmente le sue **funzioni amministrative** delegandole alle **Province**, ai **Comuni** o ad altri enti locali » (art. 118 Cost., terzo comma), ai quali, d'altra parte, « possono essere attribuite dalle leggi della Repubblica » le funzioni amministrative circa le stesse materie di cui all'art. 117 Cost., quando siano « di interesse esclusivamente locale » (art. 118 Cost., primo comma).

2. Il fatto che la Regione possa legiferare solo « nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato » (art. 117 Cost., primo comma) significa, tra l'altro, che la Regione, nello svolgere i suoi compiti legislativi — e, analogamente, nell'esercitare le sue funzioni amministrative — deve tener presente che tutta la nostra Carta costituzionale è fondata sul « **pluralismo** » delle **formazioni sociali e delle iniziative**, il quale costituisce **una delle espressioni più autentiche di una comunità democraticamente matura**; e che, conseguentemente, non può vietare al cittadino e a gruppi di cittadini di esprimere « liberamente » la propria collaborazione, mediante proprie autonome iniziative, naturalmente nel quadro degli indirizzi generali di governo e sotto l'eventuale controllo del potere pubblico, in quanto responsabile primo del bene comune.

Inoltre, la Costituzione, proprio in materia di assistenza, ha usato — per ciò che concerne la partecipazione dei cittadini — una formula di estrema chiarezza che non lascia dubbi. Essa dice testualmente: « **L'assistenza privata è libera** » (art. 38, ultimo comma). Di conseguenza, ogni forma di **totale inglobamento** e di gestione esclusiva, piena e diretta da parte dello Stato (o da parte delle Regioni, delle Province e dei Comuni) delle iniziative di assistenza sociale, costituirebbe una **violazione di un principio fondamentale della Costituzione**.

**LA REGIONALIZZAZIONE DEGLI
ISTITUTI DI ASSISTENZA E BENEFICENZA**

1. La legge 22 luglio 1975, n. 382, recita, all'art. 1: «Il governo è delegato ad emanare per le Regioni a statuto ordinario, entro 12 mesi dalla data dell'entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti aventi valore di legge ordinaria diretti:

« — a) a completare il **trasferimento delle funzioni amministrative** [...] inerenti alle materie indicate nell'articolo 117 della Costituzione, nonché degli uffici e del personale [...]; — b) a trasferire le funzioni inerenti alle materie indicate nell'articolo 117 della Costituzione **esercitate da enti pubblici nazionali e interregionali** [...] nonché a trasferire i rispettivi uffici e i beni. Contestualmente si provvede al **trasferimento alle Regioni del personale** indispensabile all'esercizio delle funzioni trasferite e all'assegnazione all'amministrazione statale del restante personale [...]; — c) a delegare, a norma dell'articolo 118, secondo comma, della Costituzione, le funzioni amministrative necessarie per rendere possibile l'esercizio organico da parte delle Regioni delle funzioni trasferite o già delegate, provvedendo contestualmente al trasferimento degli uffici, del personale e dei beni strumentali ritenuti necessari anche al fine di concorrere a realizzare il più ampio ed efficiente decentramento amministrativo; [...] — e) ad attribuire **alle province, ai comuni e alle comunità montane**, ai sensi dell'articolo 118, primo comma, della Costituzione, le funzioni amministrative d'interesse esclusivamente locale nelle materie indicate dall'articolo 117 della Costituzione [...] » (art. 1).

2. Il 24 luglio 1977, a distanza di due anni dalla delega data al Governo — slittando quindi di 12 mesi — il Presidente della Repubblica, tenuto conto delle osservazioni delle Regioni e della Commissione parlamentare per le questioni regionali, sentito il parere del Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio, di concerto con i ministri interessati alle materie direttamente o indirettamente implicate, firmava i **decreti di attuazione della delega**.

Del problema delle **istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza** si interessa direttamente il **decreto 24 luglio 1977, n. 616**, con gli articoli 22, 23, 25, 113 e con l'annotazione finale della Tabella B. Esso stabilisce:

a) « 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 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. 22).

b) « Tutte le funzioni amministrative relative all'organizzazione e alla erogazione dei servizi di assistenza e di beneficenza, di cui ai precedenti articoli 22 e 23, sono attribuite ai comuni ai sensi dell'art. 118, primo comma, della Costituzione » (art. 25, primo comma). « **Le funzioni, il personale e i beni delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza** operanti nell'ambito regionale sono trasferiti 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 » (art. 25, quinto comma).

c) « Entro sessanta giorni dall'entrata in vigore del presente decreto il Presidente del Consiglio dei Ministri nomina una **commissione**, composta da quattro rappresentanti delle regioni, quattro dell'ANCI — Associazione nazionale dei comuni d'Italia —, tre dell'ANEA — Associazione nazionale fra gli enti comunali di assistenza —, e un rappresentante dell'UNEBA — Unione nazionale enti di beneficenza e assistenza —, avente il compito di **determinare, entro un anno dalla nomina, l'elenco delle I.P.A.B.** — Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza — **che sono da escludere dal trasferimento ai comuni** in quanto svolgono in modo precipuo attività inerenti la **sfera educativo-religiosa** » (art. 25, sesto comma).

« 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, 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 disciplina 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 » (art. 25, settimo comma).

« Le attribuzioni degli enti comunali di assistenza, nonché i rapporti patrimoniali e il personale, sono trasferiti ai rispettivi comuni entro e non oltre il 30 giugno 1978. Le regioni con proprie leggi determinano le norme sul passaggio del personale, dei beni e delle funzioni dei disciolti enti comunali di assistenza ai comuni, nel rispetto dei diritti acquisiti dal personale dipendente » (art. 25, ottavo comma).

d) In linea con quanto sopra, l'art. 113 prevede che gli **enti nazionali e interregionali** — come da tabella B e da annotazione finale aggiunta — che operano in tutto o in parte nelle materie contemplate dal decreto e per le quali le funzioni amministrative sono trasferite o delegate alle Regioni o attribuite agli enti locali, **vengano sottoposti**

a questa procedura: « il legale rappresentante di ciascun ente comunica alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, alla presidenza della Commissione parlamentare per le questioni regionali e 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 funzioni, e delle entrate con specifica indicazione della loro natura » (art. 113, secondo comma).

Raccolti tutti gli elementi necessari per la definizione dell'attività specifica svolta dai singoli enti, la Commissione parlamentare per le questioni regionali, cui nel frattempo saranno giunti i pareri delle Regioni, esprime le proprie osservazioni nei riguardi di ciascun ente esaminato, e sulla base del suo parere il Governo adotta distinti decreti per ciascun ente. Nel caso di ente pubblico, per il quale sia stata accertata la non esistenza di funzioni « residue » (cioè da mantenere in essere, nel qual caso esso passa alle Regioni), il decreto riguardante quell'ente ne dichiara l'estinzione (art. 113, commi 3 e ss.).

e) La **Tabella B**, cui il nuovo dispositivo di legge governativo assai spesso si richiama, elenca gli enti nazionali e interregionali — 62 per l'esattezza — che operano in materia di beneficenza e che dovrebbero essere o trasferiti alle Regioni o, se del caso, estinti.

Fra questi si trovano, per esempio: l'ONPI (Opera nazionale pensionati d'Italia), l'ENAOI (Ente nazionale assistenza orfani lavoratori italiani), la ANMIC (Associazione nazionale mutilati e invalidi civili), l'ONIG (Opera nazionale invalidi di guerra), l'ENAL (Ente nazionale assistenza lavoratori), l'Unione nazionale di assistenza all'infanzia, la Casa di riposo per musicisti « Fondazione Giuseppe Verdi », l'ANMIL (Associazione nazionale tra mutilati e invalidi del lavoro), l'UIC (Unione italiana ciechi), l'ENS (Ente protezione e assistenza sordomuti), l'ENPI (Ente nazionale protezione infortuni), l'Ente nazionale cellulosa e carta, l'Opera nazionale combattenti, l'ENPA (Ente nazionale protezione animali), ecc.

f) Un'annotazione finale, di rilevante importanza per il problema che ci interessa, avverte: « Sono altresì da sottoporre al medesimo procedimento [di cui all'art. 113] tutte le I.P.A.B. di cui alla legge 17 luglio 1890, n. 6972 (8), 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,

(8) Legge 17 luglio 1890, n. 6972 (S.3.), sulle Opere Pie, in « Gazzetta Ufficiale », 22 luglio 1890, n. 171 (da *Raccolta delle leggi e dei decreti del Regno d'Italia*, Vol. XXV, Anno 1890, Tipografia Naratovich, Venezia 1890, pp. 405 ss.). Con questa legge vengono denominate « istituzioni pubbliche di beneficenza » tutte « 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 stato di sanità quanto di malattia; — b) di procurare l'educazione, l'istruzione, l'avviamento a qualche professione, arte o mestiere, od in qualsiasi altro modo il miglioramento morale ed economico » (art. 1).

accertata dalla commissione tecnica di cui al precedente art. 113, **non operando nei loro confronti il trasferimento** » (Tabella B, annotazione finale).

LE ISTITUZIONI PUBBLICHE DI ASSISTENZA E BENEFICENZA E IL LORO DESTINO

Va subito ricordato che una buona parte delle attuali istituzioni di assistenza e beneficenza sono opere create e gestite dalla Chiesa: in parte nate in tempi molto lontani per opera di fondatori di congregazioni religiose, addette all'assistenza; in parte sorte successivamente per iniziative di persone sensibili alle situazioni di indigenza. Le più note sono quelle a favore dei minori « soli », degli anziani, dei disadattati, degli infermi a domicilio, dei randagi, asili nido, scuole materne, scuole professionali, mense popolari, borse di studio per poveri, centri di recupero per ragazze sbandate, brefotrofi, orfanotrofi, ecc.

Tali istituzioni — sia quelle esistenti all'epoca, sia quelle nate successivamente — vennero poste sotto il controllo dello Stato con la « legge Crispi » 17 luglio 1890, n. 6972, da noi richiamata in nota, divenendo così, come risulta dalla stessa denominazione, « istituzioni pubbliche di beneficenza ». Più tardi, esattamente dal 1923, mediante il R.D. 30 dicembre 1923, n. 2841, tale denominazione venne sostituita, com'è detto nell'art. 1, con quella, tuttora in vigore, di « istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza » (9).

Pur ammettendo, come qualcuno sostiene (10), che, con la « legge Crispi », siano già « de iure » passate al patrimonio dello Stato tutte le istituzioni allora esistenti e quelle nate successivamente aventi gli stessi caratteri delle precedenti istituzioni di beneficenza, « di fatto » le istituzioni predette, per quanto « espropriate », hanno conservato una autonomia di gestione, deputata nella mente del legislatore a difendere le destinazioni dei patrimoni e le finalità stabilite dai fondatori e successivi donatori.

La novità della legge 382 e dei rispettivi decreti delegati, stando a questa interpretazione, che noi condividiamo (anche se di fatto non viene generalmente sottolineata negli attuali dibattiti sul contenuto e sul significato della nuova normativa), consisterebbe nella soppressione anche di quelle autonomie di fatto che la « legge Crispi » aveva lasciato alle predette istituzioni. « E' da dire chiaramente, perché pochi se ne rendono conto, che la legge 382 che trasferisce ai Comuni tutte le IPAB,

(9) Cfr. R.D. 30 dicembre 1923, n. 2841, dal titolo: « Riforma della legge 17 luglio 1890, n. 6972, sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza », in « Gazzetta Ufficiale », 8 gennaio 1924, n. 6.

(10) Cfr. G. NERVO, 382: quattro punti cruciali, in « Società e salute », agosto 1977, pp. 47 s.

completa in modo radicale e definitivo la espropriazione e l'incameramento iniziati con la legge Crispi del 1890 » (11).

1. Alcune precisazioni sembrano necessarie. Una **prima bozza** dei decreti delegati, ancora in fase di discussione, prevedeva semplicemente lo **scioglimento di tutte le IPAB**. I responsabili delle istituzioni interessate reagirono immediatamente, portando come ragione fondamentale la **violazione dell'art. 38 della Costituzione**, che, ispirato al pluralismo proprio delle democrazie occidentali, ammette l'assistenza libera; secondariamente, essi esprimevano il timore che, col passaggio « in toto » alle Regioni o ai Comuni delle istituzioni, le finalità delle opere potessero venire snaturate, e conseguentemente, con esse, deviati ad altri impieghi i patrimoni corrispettivi.

Ci è sembrata piuttosto espressiva la reazione dei dirigenti della *Casa di riposo per musicisti « Fondazione Giuseppe Verdi »* — compresa nell'elenco della Tabella B — dove ritorna il motivo dominante dell'opposizione all'inglobamento nella Regione:

« La preoccupazione che gli amministratori hanno prospettato nasce appunto dalla considerazione che, qualora non si salvaguardino assieme al patrimonio le finalità istituzionali dell'ente, finisca con l'estinguersi l'attività volta all'assistenza dei musicisti anziani, così come lo statuto dell'ente prevede. [...] C'è il timore, in sostanza, che la Casa Verdi venga sospinta con insensibile efficienza burocratica nel calderone degli enti inutili o che sopravviva per una funzione che non è più la sua » (12).

Anche per quanto riguardava le **autorità ecclesiastiche**, responsabili della grande maggioranza delle istituzioni di assistenza e beneficenza esistenti in Italia, la notizia di un eventuale scioglimento « sic et simpliciter » di tutte le IPAB, non poté non sorprenderle notevolmente, anche perché non sembravano sufficienti nella legge le garanzie che i beni espropriati sarebbero andati a iniziative di assistenza, com'era nella volontà dei cittadini donatori. Era da prevedere che la reazione sarebbe stata piuttosto massiccia.

2. Queste reazioni, già in atto o prevedibili, indussero i componenti della commissione a cercare una **formula più « attenuata »** nei confronti delle IPAB dipendenti dall'autorità ecclesiastica, **esentando dal trasferimento** alle Regioni e dall'attribuzione ai Comuni, **quelle IPAB che svolgono in maniera precipua attività « educativo-religiosa »**. Tale dichiarazione è contenuta chiaramente nell'art. 25, sesto comma, del decreto delegato n. 616, e viene ripetuta nella annotazione finale, posta in calce alla Tabella B, dove, fatta l'affermazione che tutte le IPAB di cui alla legge 17 luglio 1890, n. 6972, devono essere trasferite alle Re-

(11) *Ibidem*, p. 48.

(12) E. M., *La casa di riposo Verdi non vuole diventare un ospizio di quartiere*, in « Corriere della Sera », 15 ottobre 1977, p. 13.

gioni, l'annotazione aggiunge testualmente: « escluse quelle che svolgono in via precipua attività di carattere educativo-religioso ».

Sarà compito di una speciale Commissione tecnica decidere quali siano gli istituti da escludere dal trasferimento (art. 113, comma secondo e seguenti). L'elenco sarà compilato in base al materiale che nel frattempo la stessa Commissione avrà ricevuto dagli uffici incaricati, ai quali le istituzioni interessate avranno fatto giungere, entro i termini di legge, notizie circa la propria natura, scopi, mezzi e personale. La Commissione è nominata dal Presidente del Consiglio, cui compete anche decidere e approvare l'elenco, dopo le previste revisioni da parte di uffici diversi; il tutto deve essere fatto entro il 1° gennaio 1979 (articolo 25, settimo comma).

3. Certamente la formula della prevalente caratterizzazione educativo-religiosa dell'attività svolta dagli istituti, resta un criterio piuttosto strano per esimere dal trasferimento, quando, nello spirito della Costituzione, in nome del decentramento e della partecipazione e soprattutto della libertà di assistenza privata, sarebbe stata molto più coerente e più costruttiva, la formula proposta dall'on. Cassanmagnago (nel progetto di legge quadro per l'assistenza) di usare cioè come criterio di sopravvivenza delle IPAB la loro stessa funzionalità e validità in ordine al conseguimento dei fini sociali che l'istituzione si è proposta, sempre sotto un adeguato controllo da parte dello Stato per garantirne efficienza e competenza.

ALCUNE RIFLESSIONI DI FONDO

1. Che il concetto di « assistenza » e le sue espressioni operative siano notevolmente, e in senso positivo, mutati in questi ultimi anni, è a tutti palese (13). Gli interventi assistenziali sono ormai sempre più chiaramente concepiti — in conformità con la nostra Costituzione (14) — come uno dei compiti essenziali dello Stato, che si fa carico di rispondere, con organi propri o da esso integrati, a ogni forma di bisogno del cittadino inabile al lavoro o minorato, che si manifesti sul piano economico, sanitario, educativo o professionale. Si tratta, da par-

(13) Cfr. G. PERICO, *Verso un sistema rinnovato di assistenza sociale*, in « Aggiornamenti Sociali », (maggio) 1974, pp. 319 ss., rubr. 57; Id., *Riforma assistenziale e istituti religiosi di assistenza*, in « Aggiornamenti Sociali », (novembre) 1974, pp. 649 ss., rubr. 57.

(14) « Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale. [...] — Gli inabili ed i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale. — Ai compiti previsti in questo articolo provvedono organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato. — L'assistenza privata è libera » (Art. 38).

te del cittadino, di un diritto fondamentale, e, da parte dello Stato, di un dovere istituzionale.

Non è più possibile, ormai, nella complessità della vita moderna, **concepire l'assistenza come un correttivo solo parziale, occasionale o periodico**, lasciato alla buona volontà di singoli o di gruppi, non corredato di particolari strumenti normativi e operativi e di risorse adeguate e costanti. Se nel passato questo sistema spontaneistico, carico di slancio e di profonda solidarietà, ha risolto problemi di bisogno cui la società non era in grado di provvedere o non ha ritenuto di dover provvedere, al presente non è certamente il più adatto a rispondere alla complessità dei problemi che l'assistenza, concepita nel senso più moderno e più umano, oggi propone.

D'altra parte, va tenuta presente anche un'altra realtà: **il rischio**, già confermato da certi dati da tutti risaputi, **di sprechi in termini di energie umane e di ricchezza nazionale**, che la « **pubblicizzazione** » delle iniziative di assistenza determina, a causa della inevitabile burocratizzazione dei servizi e della « **moltitudine** » degli addetti ai servizi.

Di conseguenza, pur ammettendo sia giunto il momento di coordinare in un unico sistema tutta l'assistenza sociale, per evitare la sporadicità e inadeguatezza degli interventi privati o l'inutile e dispendiosa sovrapposizione di iniziative intente alle stesse finalità e male dislocate sul territorio nazionale, **sarebbe opportuno che lo Stato**, attraverso i suoi organi locali, i più capaci di operare rapidamente e dappertutto in caso di bisogno, **si servisse di tutte le forze esistenti nel settore assistenziale**, assumendosi non già il monopolio di tale settore, ma il **compito di « programmatore e coordinatore »** di tutte le forze in esso operanti. Oltre tutto, questa soluzione consentirebbe di giudicare più obiettivamente della capacità degli enti assistenziali e del loro rendimento, e di liberare le strutture di assistenza da tipi di presenza inutili o addirittura dannosi per gli assistiti.

E' assai sintomatico il fatto che un gruppo di religiose, associate alla *Federazione Italiana Religiose Assistenti Sociali* (FIRAS), raccolte in convegno a discutere sulle proprie esperienze di assistenza negli istituti, nel documento elaborato a conclusione del convegno stesso, abbiano espresso l'esigenza di una nuova impostazione dell'assistenza sociale nella linea di una maggiore organicità e complementarità tra tutte le forze sociali:

« Pur tra incongruenze e contraddizioni, tale politica [del perseguimento della sicurezza sociale] si va concretizzando attraverso il decentramento dei servizi, in opposizione alla centralizzazione, decentramento imperniato sulla unitarietà, complementarità, globalità dei servizi erogati sul territorio. In altre parole, questa nuova politica tende ad assicurare ai cittadini la soddisfazione di ogni loro bisogno individuale e collettivo, là dove essi vivono. In tal modo, il territorio (regione, comprensorio, comune, quartiere, consorzio socio-sanitario o ULSSS — Unità locale dei servizi sociali e sanitari —, distretto di base, ecc.)

viene compreso come il "luogo" in cui meglio si possono individuare e coordinare sia i bisogni, sia le risorse disponibili per soddisfarli » (15).

2. Così, quasi più nessuno oggi si oppone a una nuova visione sul « modo » del soccorso assistenziale. L'assistenza, volendo essere pienamente umana, va orientandosi non più verso il sistema dei « ricoveri », lontani dal contatto dei familiari o dalla vita reale che continua a scorrere, come in comunità di « infelici », selezionati per categoria, ma si dirige verso le soluzioni di « servizi sociali » che raggiungano il bisogno o il « solo » o il minore nell'ambito « abituale » e « connaturale » della sua vita, dove indubbiamente, con l'aiuto delle prestazioni assistenziali, essi troveranno maggior possibilità di recupero, di integrazione nella realtà sociale e di assunzione delle proprie responsabilità. Ora, tutto questo è più facilmente attuabile quando l'assistenza sia più « totale », più strutturata e più continua, e soprattutto più corredata di adeguati mezzi e strumenti.

Riportiamo qui di seguito alcuni passaggi di una conferenza stampa promossa dalla CEI (Conferenza Episcopale Italiana) nel luglio 1972, che costituisce una autorevole conferma di questa nuova visione dell'intervento assistenziale:

« Sotto il profilo funzionale la situazione [assistenziale] è caratterizzata da gravi anomalie: il prevalente criterio occasionale e discrezionale favorisce la cronicità del bisogno, crea disparità e insufficienze di trattamento, isola gli assistiti e non ne promuove l'inserimento nella società. Tutto ciò non risana le situazioni di bisogno nella loro radice, come non le risanano le prestazioni integrative erogate saltuariamente per sopperire a lacune sanitarie, previdenziali e scolastiche. [...]

« L'orientamento dei cattolici è a favore di una delimitazione dei compiti dell'assistenza intesa come rimedio allo stato di povertà. 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, siano affrontati in radice attraverso una politica di interventi globali [...]. 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. [...] Occorre inoltre preoccuparsi di prevenire i bisogni e comunque di evitare lo "sradicamento" del bisognoso dal suo ambiente familiare e sociale. [...] Di grande rilievo è pure l'accento che si pone sulla partecipazione della comunità: le comunità locali devono essere direttamente interessate a questi problemi, sia a livello di rapporti umani sia a livello di strutture, partecipando alla programmazione, alla gestione e al controllo dei servizi » (16).

(15) *Documento delle religiose del Triveneto. Nella logica del territorio salta il servizio istituzionale* (Documento finale del Convegno della FIRAS del Triveneto, tenuto a San Giovanni in Monte [Vicenza] dal 16 al 22 aprile 1977), in « Il Regno-Documenti », 1° ottobre 1977, p. 417.

(16) *Conferenza stampa promossa dalla C.E.I. su « Le opere di assistenza ispi-*

3. Tutto questo, però, non significa che l'assistenza sociale debba essere totalmente riservata alla gestione piena e diretta dello Stato o degli enti locali. Che questi debbano assumersi la responsabilità che ai cittadini bisognosi sia data la possibilità di compiere i loro doveri umani e ottenere la soddisfazione dei loro diritti, è cosa palese e incontestata. Ma non si può ammettere l'esclusione dall'assistenza sociale di quelle iniziative di cittadini o di gruppi che intendono partecipare e collaborare, con le proprie forze, al raggiungimento di questi scopi assistenziali. Tale negazione coinvolgerebbe il concetto stesso di libera democrazia nella partecipazione, e ridarebbe vita al fenomeno della centralizzazione, sia pure solo a livello regionale o locale.

E' la stessa Costituzione — come abbiamo già ricordato — che stabilisce perentoriamente e con assoluta precisione che « L'assistenza è libera » (art. 38, ultimo comma). Anzi, le stesse proposte di legge, presentate a suo tempo al Parlamento per la riforma generale dell'assistenza, anche quelle provenienti dai partiti laici, prevedevano in materia di assistenza sociale interventi liberi da parte delle forze democratiche (17), pur dichiarando che tali interventi sarebbero dovuti essere coordinati e integrati in un'unica programmazione, guidata e controllata dal potere pubblico.

« Una vera democrazia, mentre deve pensare all'efficacia dell'assistenza, non può non vedere che la strada migliore per ottenere efficacia e la strada unica veramente democratica e rispettosa delle persone e dei gruppi, è quella della valorizzazione e del coordinamento delle capacità e delle iniziative valide di tutti. [...] La gestione diretta da parte della comunità dovrebbe limitarsi a casi eccezionali, per obiettivi altrimenti non raggiungibili con altre forme di gestione » (18).

Oltretutto, osserviamo noi, un pluralismo di iniziative da parte di cittadini e di gruppi, se debitamente coordinato dagli incaricati dei servizi sociali dipendenti dalle Regioni o dai Comuni, anziché frazionare e disarticolare gli interventi, dovrebbe arricchire, con una convergenza di più ampie energie di creatività, la stessa unica programmazione dell'assistenza pubblica; dovrebbe stimolare positive ricerche di sempre nuove espressioni di solidarietà e di partecipazione, il cui

rate dalla carità cristiana in Italia », in « L'Osservatore Romano », 15 luglio 1972, pp. 4 s.

(17) CAMERA DEI DEPUTATI, *Proposta di legge 30 maggio 1972, n. 142*, dal titolo: « Riforma dell'assistenza pubblica e organizzazione dei servizi sociali », d'iniziativa degli onn. SIGNORILE e MAGNANI NOYA (PSI); CAMERA DEI DEPUTATI, *Proposta di legge 7 luglio 1972, n. 426*, dal titolo: « Norme generali sull'assistenza e beneficenza pubbliche », d'iniziativa degli onn. LODI FAUSTINI FUSTINI e altri (PCI); CAMERA DEI DEPUTATI, *Proposta di legge 1° febbraio 1973, n. 1609*, dal titolo: « Legge quadro della riforma dell'assistenza », d'iniziativa degli onn. FOSCHI e altri (DC).

(18) S. QUADRI, *Non è lecito allo Stato arrogarsi ogni compito*, in « Avvenire », 16 ottobre 1977, p. 1.

momento di sintesi e di programmazione è affidato alla pubblica autorità (19).

4. Inoltre, è legittimo, nel contesto di queste considerazioni, chiedersi se il trasferimento sarà in ogni caso a vero vantaggio degli assistiti. La legge 382 e i corrispettivi decreti di attuazione non sembrano porsi tale problema, e sembrano dare come scontato che, comunque avvenga, il trasferimento dovrebbe costituire un passaggio « al meglio ».

Riteniamo senz'altro **positivo l'avvio di un piano di assistenza sociale** più organico e programmato, capace di coordinare e distribuire convenientemente i diversi interventi assistenziali; come riteniamo positiva una razionale distribuzione geografica dei centri di soccorso. Ma sarebbe **inaccettabile**, in nome del diritto degli assistiti, che nel contesto di questi positivi processi si giungesse, sotto la pressione di ragioni « ideologiche » o di parte, ad **eliminare il personale religioso o laico** attualmente operante nelle IPAB destinate al trasferimento, che risultasse competente e sperimentato.

In questi casi, infatti, si avrebbe come conseguenza che la progettata programmazione e organizzazione dell'assistenza non risulterebbe più il « miglior servizio della comunità ». Non si può, per esempio, trascurare il fatto che la sparizione del personale religioso, decisa in maniera indiscriminata, significherebbe la eliminazione di energie assai preziose, soprattutto nei casi di assistiti bisognosi di una assistenza « totale » e profondamente permeata di ideali di dedizione, quale è appunto particolarmente consona con la vocazione e la obiettiva condizione di vita proprie delle religiose.

IL PROBLEMA DELLA SOPRAVVIVENZA DELLE « IPAB »

Il « correttivo » che lascia alle IPAB, aventi precipuo carattere « educativo-religioso », la gestione dei propri istituti di assistenza e beneficenza, non ci sembra — come abbiamo rilevato più sopra — la forma ideale per risolvere la controversia intorno all'esistenza degli enti « non statali » di assistenza. Ha più il sapore di un « accomodamento » per sfuggire al nucleo di un problema assai più vasto.

Ma, volendo prescindere dal suddetto aspetto e dai retroscena troppo impegnativi per uno studio prevalentemente informativo e di guida operativa, com'è il nostro, facciamo presente che, se le IPAB oggi esistenti vogliono continuare a gestire le proprie istituzioni, lo possono

(19) Cfr. G. NERVO, *Relazione di base*, in DIOCESI DI MILANO, « *Pastorale e servizi sociali* », *Convegno promosso dalla Commissione diocesana per l'assistenza sociale*, Milan, 26-27 maggio 1973, pp. 12 ss.

fare qualora possano **dimostrare il carattere « educativo-religioso »** della loro origine, delle loro finalità e delle effettive prestazioni assistenziali.

A questo punto ci si potrebbe porre un interrogativo, che finisce per toccare tutta la sostanza del problema, e che qua e là la stampa, anche di partito, ha sollevato senza però offrire una risposta abbastanza convincente e comunque più approfondita. Ci si domanda, cioè, *se l'espressione usata dal decreto 616, « educativo-religioso », implichi che, accanto a un'attività di carattere religioso, vi debba essere per gli stessi soggetti un'assistenza educativa in senso proprio.* In altre parole: dove questa simultaneità di prestazioni non esistesse — come potrebbe avvenire in certi tipi di ricoveri o cronici o in istituti di irricuperabili —, l'IPAB potrebbe ancora godere dell'esenzione dal trasferimento?

In parte potrebbe risolvere il quesito una particolare interpretazione data all'aggettivo « educativo », qualora cioè si intenda l'aspetto educativo « non ristretto alla pura e semplice attività scolastica o didattica, ma a quella che effettivamente sul piano morale, civile, sociale e professionale viene realizzata dall'ente » (20). Indubbiamente, questa spiegazione non risolve del tutto il problema, che dovrà essere affrontato più direttamente dalla speciale Commissione addetta alla stesura dell'elenco degli enti che non verranno trasferiti.

Ma lasciando da parte queste discussioni — che abbiamo voluto comunque accennare, perché il lettore si renda conto della complessità del problema, e che probabilmente formeranno l'oggetto di dibattiti più approfonditi da parte dei giuristi —, vorremmo ora occuparci dell'aspetto più concreto e operativo del problema della sopravvivenza delle IPAB, che intendono mantenere la loro libertà di gestione e di funzioni assistenziali, appellandosi al loro carattere « educativo-religioso ». Indichiamo qui di seguito i termini di tempo e le condizioni di legge per salvare la propria autonomia.

1. Entro il 13 ottobre 1977, le IPAB che operano nel territorio di più Regioni, e che non svolgono in maniera precipua attività educativo-religiosa, avrebbero dovuto redigere una relazione particolareggiata contenente tutti gli elementi utili alla individuazione delle funzioni esercitate, con specifico riferimento a quelle svolte nel territorio di ciascuna Regione, nonché dei membri del personale, distinti per qualifica e per funzione, e dei beni e delle entrate, con specifica indicazione della loro natura.

La relazione doveva essere inviata alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (Palazzo Chigi, Piazza Colonna, Roma); alla Presidenza della Commissione parlamentare per le questioni regionali presso la Camera dei Deputati (Piazza Montecitorio, Roma); alla Presidenza di ciascuna Regione nella quale l'istituto opera.

2. Per le IPAB che operano all'interno di una sola Regione, anche

(20) Cfr. M. L. CASSANMAGNAGO CERRETTI, *Relazione ai dirigenti dell'UNEBA*, tenuta presso la Sede dell'Istituto Pastorale di Corso Venezia, Milano, il 24 settembre 1977, ciclostilato, pp. 6 s.

se in territorio di più Comuni e Province, e che svolgono precipuamente attività educativo-religiosa, l'art. 25 del decreto 616 prevede che un'apposita Commissione (da nominarsi con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri entro il 13 novembre 1977, e composta da rappresentanti dell'ANCI, dell'ANEA, dell'UNEBE e delle Regioni) determini entro un anno dalla nomina l'elenco di quelle IPAB che sono escluse dal trasferimento ai Comuni, in quanto svolgono in modo precipuo attività inerenti alla sfera educativo-religiosa.

Sarà quindi opportuno che tali IPAB predispongano apposita documentazione da inviare alla Commissione di cui sopra, seguendo, per esempio, questo schema: — chiare finalità educative e/o religiose, desunte dallo statuto e dalle tavole di fondazione; — composizione degli organi statutari da cui risulti la presenza di personale nominato dal vescovo; — provenienza dei beni da donazioni fatte per fini religiosi ed educativi; — personale costituito da sacerdoti e religiose; — programmi attuali di attività educative e religiose (catechesi, celebrazioni liturgiche, ecc.); — attrezzature per attività educative e religiose (aule, cappelle, ecc.); — continuità di tali attività educative e religiose, da cui risulti che non si tratta di fatti occasionali o temporanei; — dati che dimostrino che l'opera è percepita dalla comunità circostante come opera prevalentemente educativa e religiosa (21).

3. Le IPAB che operano all'interno di una sola Regione e che non rientrano nella sfera di attività educativo-religiosa, saranno invece esaminate ai fini — secondo i casi — o della dichiarazione di estinzione, o del trasferimento ai Comuni singoli o associati, da attuarsi con le modalità stabilite dalla futura legge sulla riforma dell'assistenza pubblica o, in mancanza di questa, a partire dal 1° gennaio 1979, secondo le modalità fissate con apposita legge regionale. Pertanto queste IPAB non devono procedere ad alcun adempimento in attesa della emanazione della legge quadro sull'assistenza o dell'apposita legge regionale.

4. Le IPAB operanti sul territorio di più Regioni, e che svolgono in modo precipuo attività educativo-religiosa, saranno anch'esse esaminate e, se trovate rispondenti ai requisiti previsti, verranno dichiarate tali dalla stessa Commissione di cui più sopra, al punto 2). Sarà quindi opportuno che mandino la documentazione, che abbiamo indicata allo stesso punto 2), all'apposita Commissione ai fini della inclusione nell'elenco delle IPAB da escludere dal trasferimento. Data la loro precipua attività educativo-religiosa, non sono tenute all'adempimento da noi riportato al punto 1), essendo state escluse espressamente dall'annotazione finale della Tabella B allegata al decreto 616.

(21) Cfr. M. L. CASSANMAGNAGO CERRETTI, *Ciclostilato inviato agli amministratori locali e a tutti gli enti assistenziali*, Centro Operativo Servizi Sociali (COSS), Milano, 16 settembre 1977, allegato.

OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

1. La possibilità, da parte di molte IPAB, di evitare il trasferimento, in forza del loro precipuo impegno educativo-religioso, non deve assolutamente indurle a dimenticare le **esigenze di giustizia e di carità** che sono tenute a soddisfare **nella loro attività di assistenza** e di beneficenza. Queste virtù richiedono da tali IPAB, proprio perché esenti dal trasferimento, una particolare attenzione nell'adeguarsi, in fatto di strutture, di personale, di sistemi e programmi educativi, e di ambiente fisico, alle più recenti acquisizioni della scienza pedagogica e didattica.

Giustamente il Presidente della « Caritas Italiana », in una circolare inviata a tutti gli istituti di assistenza e beneficenza dipendenti dall'autorità ecclesiastica, raccomandava: « In linea di massima i **crteri preliminari per la scelta** dovrebbero essere il reale **buon funzionamento** delle opere sotto l'aspetto organizzativo, strutturale e finanziario e la loro **significatività e rilevanza pastorale**. Non possiamo presentare opere che funzionano male, o che sono superate o che non riescono a farcela economicamente, come pure non c'è motivo che riprendiamo sulle spalle opere che non hanno una reale validità pastorale » (22).

Sarebbe da considerare **errore imperdonabile se**, nella preoccupazione di « sopravvivere » e restare indipendenti, **si mantenessero in vita opere che funzionano male** o che non dispongono più — o per mancanza di vocazioni religiose o per carenza di mezzi — di personale adatto e di ambienti adeguati. Ciò costituirebbe una grave colpa, anche sul piano morale, in quanto tali carenze colpirebbero e danneggerebbero seriamente gli ospiti degli istituti. **L'interesse dell'ente alla « sopravvivenza » non deve prevalere sui diritti degli assistiti** (23).

Questo vale soprattutto nei confronti degli *istituti per minori*. Già per se stessi, l'organizzazione e lo stile di vita comunitaria rendono difficile il rapporto di crescita psico-affettiva dei piccoli ospiti. Per cui è necessario creare un ambiente il più possibile simile a una famiglia di tipo naturale, dove i rapporti siano immediati, senza complicazioni burocratiche o dal sapore artificiale e anonimo: altrimenti i minori fanno presto a smarrirsi, con regressioni di carattere e di comportamento che a lungo andare, indipendentemente dalla buona volontà dei dirigenti, potrebbero lasciare segni assai profondi e forse incancellabili nella loro personalità (24).

(22) *Lettera circolare di mons. G. Motolese, Presidente della « Caritas Italiana », Roma, 9 agosto 1977, ciclost., p. 1.*

(23) *Editoriale - Legge 382: gli interessi degli enti prevalgono sui diritti degli assistiti*, in « Prospettive Assistenziali », luglio-settembre 1977, p. 3.

(24) Cfr. G. PERICO, *Inchiesta sugli istituti per minori. Problemi e responsabilità*, in « Aggiornamenti Sociali », (aprile) 1971, pp. 230 ss., rubr. 230.

2. Sarebbe auspicabile — come nella sostanza abbiamo già detto — che la futura legge quadro di riforma dell'assistenza risolvesse a fondo e dignitosamente il problema delle IPAB, riuscendo a inserirle, non più con un atto di « concessione », ma con una **soluzione di diritto fondamentale**, nel piano generale dell'assistenza, in un **rapporto di collaborazione e di partecipazione** con l'ente pubblico; ed esigendo da esse condizioni di efficienza, di competenza, di stabilità e di controllabilità tali da sottrarle a ogni rischio di improvvisazione e di conseguenti dannosi errori a carico della comunità.

Da parte loro le IPAB, in questo caso, dovrebbero corrispettivamente impegnarsi, qualora sia necessario, in un **rinnovamento di strutture e di competenze**, assumendo una posizione di sincera collaborazione nei confronti degli organi con cui sono chiamati a cooperare. Sarà necessario superare alcune riserve che sono venute maturando nel passato, e favorire la crescita di reciproca stima e di sincera disponibilità.

In questa linea si inserisce il documento delle religiose della FIRAS, già più sopra citato, che rivela la percezione da parte loro della vera collocazione della loro attività assistenziale. Eccone uno stralcio: « [Esse] desiderano, inoltre, che le rispettive congregazioni affrontino coraggiosamente l'attuale contrasto tra la logica delle istituzioni e la logica del territorio, autorizzando coloro che ne sentono il desiderio e ne hanno la capacità a sperimentare nuove forme di presenza religiosa nei servizi sociali. — Propongono, perciò, di ridurre al massimo il servizio istituzionale e di aumentare il servizio integrato nel territorio » (25).

Era certamente nelle stesse prospettive di soluzione anche mons. Nervo, quando, nel convegno promosso dalla Commissione diocesana di Milano su « Pastorale e servizi sociali », affermava: « Se il sentimento di **stima** è autentico, si traduce in disponibilità alla **collaborazione**, che vuol dire mettere a disposizione i propri servizi in una pubblica programmazione attraverso la quale l'autorità civile tende a garantire, com'è suo dovere, a tutti i cittadini servizi sociali adeguati ai bisogni per tipo, numero e qualità. Non quindi atteggiamento di diffidenza e di difesa, ma di stima e simpatia; non atteggiamento di contrapposizione, ma di collaborazione in una programmazione partecipata.

« Affiora qui una concezione nuova della libertà dell'assistenza privata sancita dalla Costituzione: non solo libertà di fare con i propri mezzi nel rispetto delle leggi l'assistenza senza ingerenza dello Stato, ma **partecipazione ad un pubblico servizio nell'ambito di una programmazione generale** » (26).

(25) *Documento delle religiose del Triveneto...*, cit., p. 419.

(26) G. NERVO, *Relazione di base...*, cit., p. 17.