

## L'UNEBA NELLA SUA STORIA E NEI SUOI CONGRESSI

### Dal quarto al sesto congresso nazionale, 1963-1970

Il **IV Congresso nazionale**, svoltosi a Roma dal 28 al 30 maggio 1963 con il tema **"La legislazione assistenziale italiana: prospettive ed esigenze"** illustrato dal prof. Vitaliano Rovigatti, costituì una chiara attestazione dei progressi conseguiti e del significato e della validità della presenza dell'UNEBA e fece il punto sulle iniziative di riforma dell'assistenza.

Ne furono confermate l'adesione e l'approvazione delle massime autorità civili e religiose oltre alla partecipazione di un gran numero di organizzazioni ed enti assistenziali e della fiducia delle Istituzioni, che nell'UNEBA riconoscevano l'organismo nazionale di rappresentanza a tutti gli effetti, testimoniato dal fatto che in circa dieci anni di attività l'Associazione aveva raccolto circa undicimila adesioni (le scuole materne, successivamente confluite nella FISM, nata da una costola dell'UNEBA, aderivano alla nostra Associazione).

Nella sua approfondita relazione il prof. Rovigatti fece un excursus storico dell'assistenza in Italia a partire dalla legge Rattazzi n. 753 del 3 agosto 1862 istitutiva delle Congregazioni di carità successivamente trasformate negli ECA (Enti comunali di assistenza) che valorizzava le opere pie (ne saranno poi registrate, tra il 1880 ed il 1888, 21.819), viste in chiave di "beneficenza privata" in cui preoccupazione dello Stato è solo quella che le risorse ingenti della carità privata fossero saggiamente amministrate.

Impostazione radicalmente rovesciata dalla legge Crispi n. 6972 del 1890 che, considerando l'assistenza e la beneficenza attività di interesse dello Stato, procedette alla "pubblicizzazione" di tutta l'assistenza, sia rispetto alle esistenti opere pie sia a quelle di nuova formazione, accentrando burocraticamente ogni forma di vigilanza e controllo.

Nasce così la figura delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB) oggetto di una legge che impone a questa nuova figura giuridica gli oneri e le limitazioni proprie della "contabilità pubblica", ma che non trae tutte le conseguenze derivanti dalla natura di enti pubblici, quali l'essere finanziariamente a carico dello Stato o da questo garantite, avere potestà autonoma, fruire di agevolazioni fiscali, etc.

Le successive modificazioni e integrazioni (1923, 1926, 1928, 1937, 1944, 1945, 1954) non ne intaccano la logica, ma non impediscono la nascita di moltissime iniziative private - per lo più associazioni di fatto o servizi di istituti religiosi - tollerate dall'Amministrazione pubblica, tanto che nell'annuario statistico 1961 l'ISTAT censiva 5.711 istituti di ricovero con 381.534 ricoverati e ben 17.485 istituti per la "ricezione dei minori" con 659.830 assistiti.

Con lucidità Rovigatti presenta le due alternative radicali: trasferire tutta l'assistenza sul piano dell'iniziativa pubblica; ridurla tutta al fatto privato.

Alternative da respingere in favore di una coesistenza di istituzioni pubbliche e private in rapporto di regolamentata complementarietà. Interpretava così quelle tendenze generali in atto già individuate da S.S. Giovanni XXIII nell'enciclica Mater et magistra: la socializzazione, riflesso e causa di un crescente intervento pubblico anche in settori di particolare delicatezza, quali la sanità, l'istruzione, l'assistenza con la richiesta che i corpi intermedi e le molteplici iniziative sociali godano di una effettiva autonomia nei confronti dei poteri pubblici e perseguano i loro specifici interessi in rapporto di leale collaborazione subordinatamente alle esigenze del bene comune; e la sicurezza sociale, resa sempre più pressante dal sorgere del proletariato, dalla minaccia di disoccupazione, dai sistemi moderni di produzione.

Così venivano sintetizzate le reali esigenze dell'assistenza privata: di svolgersi liberamente; di rinnovarsi fecondamente; di essere integrata e sorretta nelle difficoltà; di

essere considerata per il suo elevato valore sociale.

Dall'ampio esame della situazione dell'assistenza in Italia, realizzata in massima parte dalle opere e iniziative private di ispirazione cristiana, con scarsi e disorganici aiuti da parte dello Stato, e dalle riflessioni sui problemi insiti in tale situazione, emersero indirizzi precisi per l'attività dell'UNEBA di impegno verso ben determinati e fondamentali obiettivi, indicati nella "mozione conclusiva":

- la tutela della libertà e dei diritti dell'assistenza privata, sostenendo con tutte le forze, presso i competenti organi parlamentari, le proposte conclusive presentate dalla Commissione ministeriale di studio (istituita nel novembre 1959), attenta ai punti di vista ed alle fondamentali aspirazioni delle istituzioni stesse;
- un più giusto ed esatto riconoscimento, da parte della pubblica opinione e dei competenti organi dello Stato, della essenziale funzione sociale delle istituzioni assistenziali e della fondamentale importanza delle loro attività, al fini della attuazione dell'assistenza nel nostro Paese;
- la concessione di più adeguati aiuti economici, veramente rispondenti alle reali esigenze assistenziali attuali per consentire alle istituzioni di perfezionare tecnicamente le loro attività così come esige la più moderna concezione dell'assistenza al fine di realizzare efficaci ed equi servizi alla cittadinanza;
  - una più giusta comprensione - da parte dei competenti organi fiscali - delle finalità non lucrative delle istituzioni assistenziali e delle conseguenti necessità di concedere in loro favore adeguate agevolazioni per facilitare il raggiungimento degli scopi di assistenza, di educazione e di carità.

Furono poi indicati alcuni particolari obiettivi per il potenziamento e il sostegno - anche nei confronti dei pubblici poteri - di alcuni settori dell'assistenza privata che risultavano di precipuo interesse, rispetto alle attese della società civile e ai bisogni della popolazione, nella premessa generale della libertà di idee e di iniziative formalizzando, all'interno dell'UNEBA, i settori: delle Scuole Materne; degli Istituti educativoassistenziali; delle opere per l'accoglienza e l'assistenza agli anziani; dei Centri di assistenza diurna alla gioventù.

Lo stesso Congresso approvò anche l'istituzione delle Federazioni regionali, pur senza indicarne le competenze, rette da un Comitato composto dai presidenti delle associazioni provinciali o dai loro delegati da un Presidente eletto dallo stesso Comitato.

## **LA RIFORMA SECONDO LA COMMISSIONE GOVERNATIVA DEL 1959**

Il Congresso di Torino aveva largamente discusso l'ordine del giorno approvato dalla Commissione che il Governo aveva istituito nel novembre 1959; una Commissione composta da parlamentari, esperti, funzionari del Ministero degli Interni (allora competente in materia di assistenza sociale) per lo studio di un progetto di legge di riforma dell'assistenza.

La riforma, dice il documento, deve ispirarsi alla Costituzione e al "patrimonio della nostra civiltà" e basarsi su: rispetto della personalità dell'assistito; finalizzazione alla eliminazione delle cause di bisogno, in modo che la persona sia aiutata a reinserirsi nella vita sociale; assunzione del criterio del bisogno come titolo di assistenza.

La riforma, inoltre, dovrà chiaramente differenziare le attività degli Enti comunali di assistenza (ECA) e delle IPAB e facilitare l'acquisizione della personalità giuridica "senza che tale acquisizione rappresenti una discriminazione rispetto al diritto di esercitare l'assistenza che la Costituzione garantisce".

La stessa Commissione governativa presentò un progetto di legge in cui, fra l'altro, proponeva che l'attività assistenziale fosse realizzata, oltretutto direttamente dallo Stato, da: enti predisposti ed istituiti dallo Stato e dotati di personalità giuridica pubblica (es. l'ONMI); enti riconosciuti con finalità esclusive o prevalenti di assistenza, aventi

personalità giuridica privata; altri enti che di fatto svolgono attività assistenziale; enti cui lo Stato delega pro-tempore lo svolgimento di determinate attività assistenziali.

Le proposte di riforma della Commissione governativa, pur presentate in Parlamento e recepite in diverse proposte di legge, non ebbero purtroppo seguito, anche per l'evoluzione della situazione politica nel Paese, con l'affermarsi di concezioni sia laicistiche che marxiste che indirizzavano le prospettive di riforma dei servizi sociali e degli ordinamenti assistenziali verso il monopolio pubblico della stessa gestione dei servizi.

In molti Congressi provinciali, che si attuavano in preparazione del V Congresso Nazionale, le opere e istituzioni aderenti all'UNEBA diedero corpo alle loro preoccupazioni orientando il futuro Congresso ad assumere posizione "di fronte alla auspicata realizzazione di un programma di sicurezza sociale, di fronte alla progettata programmazione economica, di fronte alla costituzione dell'ordinamento regionale, di fronte alla realizzazione di una generale riforma della legislazione assistenziale".

Appariva altresì necessario contrastare la concezione che negava sostanziale natura di "servizio pubblico" di tante realtà a gestione privata, testimonianza concreta di fraternità, manifestazione di vera socialità, espressione della comunità cristiana che si veniva affermando nel Concilio Vaticano II come "chiesa dei poveri"

## **UNA MAGNIFICA TESTIMONIANZA STORICA**

Così S.S. Paolo VI, ricevendo in visita privata il Consiglio nazionale dell'UNEBA il 5 maggio 1964, definisce l'UNEBA: "Di fatto questa Unione è una magnifica testimonianza storica e presente della carità privata, e specialmente delle materne sollecitazioni della Chiesa, che essa sa trasfondere con slancio sempre giovanile nelle anime più sensibili e aperte dei religiosi e delle religiose che si consacrano all'esercizio delle opere di misericordia, come pure del clero e del laicato cattolico... La vostra Istituzione si colloca luminosamente in questo contesto storico, richiesta dalle moltiplicatisi necessità del tempo presente, e vi tiene degnamente il suo posto. Ed è bene che sia una 'unione'. Le opere, che essa raccoglie, hanno il bisogno ed il dovere di unirsi: da sole ormai non potrebbero esplicare bene la loro missione.

La società deve dare loro aiuto e qualche direzione, come deve da loro esigere certe osservanze e certi servizi".

Proseguendo nel suo lungo ed articolato discorso il Pontefice così individuava i principali scopi dell'UNEBA: perfezionare e qualificare i servizi della carità che devono qualificarsi sotto ogni aspetto "come perfetti, tanto da servire come modello agli altri"; ravvivare e tonificare lo spirito, per l'esempio che ciascuna opera offre alle altre; difendere le opere da ogni indebito assorbimento da parte dello Stato e stimolare e coinvolgere la spontaneità, la voglia di fare il bene, la ricchezza sentimentale ed umana dei cittadini

**Il V Congresso nazionale** si svolse a Torino nei giorni 4 e 5 giugno 1966 in un momento fortemente caratterizzato dai documenti e dallo spirito del Concilio Vaticano II, ma anche da un clima sociale e politico influenzato da un dirigismo orientato a documenti di programmazione fortemente pubblicistici. Esso era stato preceduto da importanti convegni e seminari di approfondimento sul piano civile ed ecclesiale: a Camaldoli (agosto 1964) su "L'assistenza e il bene comune", ed a Villa Cagnola di Gazzada - Varese - (settembre 1965) su "L'assistenza nel piano della programmazione economica".

Per la prima volta, ed in anticipo sui tempi, il Congresso era stato preceduto da convegni regionali, in attuazione dell'art. 15 dello Statuto che già prevedeva la costituzione delle Federazioni regionali.

Due le relazioni generali del Congresso torinese: del prof. Enrico Medi, su "L'incidenza sociale ed economica dell'assistenza privata in relazione al progetto di programmazione economica", e di mons. Mario Puccinelli, su "L'assistenza nello spirito conciliare".

Esso raccolse e diede voce alle perplessità, agli interrogativi, alle contestazioni nei riguardi di settori della vita pubblica e anche di organismi cattolici, disorientati dal rapido evolversi del dibattito politico-sociale nel Paese.

Annotava, a conclusione del Congresso, il vice presidente mons. Mario Puccinelli: "L'UNEBA, in un mondo in cui pressioni, sete di potere, monopoli o simili realtà sono all'ordine del giorno, ha rischiato di non avere cittadinanza perché parlava invece di "servizio". Essa è stata soprattutto una voce. Nella facile polemica fra "pubblico" e "privato" ha ambito ad essere "ponte".

Ha servito la causa dell'assistenza puntando tutto sulla "libertà". Ha difeso gli istituti in nome di questa libertà e con il preciso scopo di difendere coloro che negli istituti vengono assistiti".

S.S. il Papa Paolo VI fece giungere ai Congressisti, oltre ad un caloroso telegramma di saluto e di auguri, anche un messaggio particolare di adesione e di solidarietà: "Il Santo Padre, il quale segue con interesse l'attività e gli scopi dell'Unione, esprime la propria soddisfazione per quanto essa ha fatto finora, affinché l'assistenza prestata dai vari istituti ed enti ottenga risultati sempre più efficaci e lodevoli attraverso la coordinazione delle iniziative, la crescente qualificazione degli aiuti prestati, secondo le odierne esigenze; e incoraggia altresì lo sforzo compiuto in difesa della libertà e indipendenza dell'assistenza, secondo quella giusta autonomia dell'Unione, che i suoi Statuti ribadiscono e la ormai decennale esperienza ha comprovato come utilissima, nonché necessaria."

## **TRA OPPOSTE IDEOLOGIE**

Il **VI Congresso nazionale** si tenne a Roma nel 1970 (11-13 maggio) sul tema "**Assistenza, programmazione, famiglia**", conclusosi con l'udienza generale nella Basilica di San Pietro nel corso della quale S.S. Paolo VI volle ribadire il suo affetto e la sua lunga partecipazione alla vita dell'UNEBA definendola "provvida Istituzione".

Il Congresso si svolse in un momento molto delicato della vita politica Italiana: Governo, Parlamento, opinione pubblica apparivano sempre più sensibilizzati ai problemi assistenziali; erano state presentate alcune proposte di legge di riforma dei servizi socio-assistenziali, improntate a ideologie e orientamenti non certo corrispondenti ai principi che ispiravano la presenza dell'UNEBA basati sui concetti di pluralismo, solidarietà, sussidiarietà affermati nella Costituzione e nella Dottrina sociale della Chiesa (che, a sua volta, trovava contestazioni nello stesso ambito ecclesiale); si veniva ponendo un'impronta statalizzatrice che avocava al pubblico, in tutte le sue articolazioni istituzionali e territoriali, programmazione, coordinamento, controllo e la stessa gestione di tutti i servizi sociali, sostenuta dalle forze politiche di sinistra, con scarsa attenzione delle altre organizzazioni democratiche. Il pluralismo veniva declinato solo in senso 'sociale', cioè di partecipazione delle rappresentanze sindacali e degli utenti negli organi consultivi di opere comunque a direzione e gestione pubblica, e non in senso istituzionale, cioè di libera ed autonoma presenza di opere di cittadini singoli ed associati.

Vi era stata la soppressione delle IPAB ospedaliere nella generale indifferenza delle stesse autorità ecclesiastiche, cui pure tante di queste opere facevano riferimento e nonostante che tutte nascessero da legati e donazioni di privati per lo più alla Chiesa. Erano altresì in corso inchieste parlamentari e amministrative sui problemi della povertà, dell'assistenza e sulle stesse opere - ma avendo attenzione solo a quelle private e particolarmente a quelle rette da ordini religiosi! - in essa impegnate; si profilavano vere e proprie rivoluzioni in settori tradizionali dei servizi ai "bisognosi", come quelli per l'assistenza psichiatrica, giustificate dalla situazione in cui tante opere pubbliche e private versavano, ma non inquadrare in una più generale visione del problema e senza sostenibili alternative, carenze queste che provocarono disagi ed il formarsi di una nuova priorità, quella dei "dimessi dagli O.P.".

In questo scenario l'UNEBA ebbe la capacità di mostrare la propria disponibilità ad affrontare responsabilmente i nuovi problemi, i nuovi orientamenti, le nuove "offensive di chi puntava sullo statalismo, sul laicismo, su astratte formule di palingenesi sociale, e avrebbe voluto leggi, strutture amministrative, criteri d'intervento tali da mortificare l'iniziativa privata e la libertà di scelta dei cittadini"; e seppe farlo con decisione e volontà di rinnovamento.

Nello stesso tempo prese decisamente posizione nei confronti di situazioni inadeguate e non rispettose delle esigenze delle persone assistite. In quel delicato momento, di fronte al disinteresse o all'acquiescenza di molti esponenti politici, anche di proclamati orientamenti cristiani, prese consistenza la consapevole solidarietà e il sostanziale contributo di idee e di proposte della Conferenza Episcopale Italiana e di qualificati organismi ecclesiali, come la FIRAS, l'USMI, la CISM, e di centri culturali e associativi, come la "Fondazione Zancan" e il CNEC.

Fu merito anche di tale collaborazione se l'UNEBA poté far emergere dal Congresso una meditata valutazione dei progetti presentati al Parlamento e con più convinto riferimento a quello dell'on. Foschi su "Organizzazione del settore dell'assistenza sociale e interventi per le persone in condizione o situazione di incapacità, e in particolare, per i disadattati fisici, psichici, sensoriali e sociali", alla cui elaborazione avevano collaborato esperti dell'UNEBA e che rappresentò il paradigma anche di successive iniziative parlamentari e governative.

Ma si dovette anche constatare la necessità di una maggiore presenza nella manutenzione culturale, tecnica, legale, amministrativa di troppi Istituti che, assorbiti dall'impegno del lavoro assistenziale ed educativo ed alle prese con i quotidiani problemi gestionali, sembravano restare estranei al dibattito in corso nel Paese e refrattari alle nuove esigenze ed attese.

Sotto questo aspetto la relazione generale del presidente Migliori fu particolarmente esplicita, riferendosi alle tante realtà "chiuse", in cui manca il rispetto per la dignità umana, non si coinvolge la famiglia, le ragioni della struttura vengono anteposte a quelle dell'assistito.

Decisa anche la posizione sul dibattito, allora vivacissimo, sulle adozioni e sul rapporto famiglia-assistenza: "L'UNEBA - disse - è stata accusata da più parti di essersi schierata per l'adozione, e contro gli istituti. Se questa è una colpa, ce la possiamo prendere ben volentieri!" Si dovranno poi attendere quaranta anni per vedere decretata la chiusura degli istituti per minori... Sulla scorta del primo (e rimasto unico!) Programma quinquennale nazionale economico e sociale, egli lanciava anche l'idea di collegare le unità sanitarie locali adombrate nel Piano una anticipazione di quelle che un decennio dopo sarebbero state in alcune regioni le Unità locali dei servizi sociali e sanitari.

Densa di suggerimenti era stata anche la relazione introduttiva del Presidente del Congresso, il sen. Ludovico Montini, presidente dell'A.A.I.I. (Amministrazione aiuti internazionali ed italiani, operante nell'ambito del Ministero dell'Interno) che aveva impostato il ragionamento sui rapporti tra pubblico e privato sulla base di un vero e proprio diritto all'assistenza, profilato sotto un quadruplice aspetto: esso è innanzitutto la finalità stessa dell'assistenza, cioè la soddisfazione dei bisogni fondamentali della persona; in secondo luogo, l'essere un diritto comporta che tale soddisfazione debba avvenire secondo modelli (gli standards di cui parlava il Piano sociale ed economico nazionale) di prestazioni eguali e giuste; il terzo aspetto sottolinea che il diritto-dovere assistenziale acquista come tale carattere pubblicistico, vuoi statale che regionale; infine deve essere personalizzato sia riguardo all'avente diritto, che deve partecipare al processo effettuale, sia riguardo a chi ha il dovere di prestare l'assistenza.

In questo quadro anche il dilemma "assistenza pubblica o privata" trova la sua giusta collocazione e soluzione: essendo un diritto, è chiaro che non può diversamente essere

qualificato a seconda che il servizio sia prestato da un ente pubblico o da un ente privato. "L'assistenza è una sola, senza altri aggettivi; quello che cambia, a seconda del variare delle condizioni storiche, è il modo di prestare l'assistenza; quello che può cambiare, ed essere pubblico o privato, è l'operatore". Sono passati decenni e il tema del diritto all'assistenza è ancora attuale!

## **LE SCELTE DELLA CEI**

Di grande importanza, per una storia dell'impegno della Chiesa nel campo caritativo, l'annuncio dato, nel suo intervento al Congresso, da S.E. mons. Andrea Pangrazio, Segretario generale della Conferenza Episcopale Italiana, della decisione di istituire Commissioni e Consulte per l'assistenza sociale a livello nazionale, regionale e diocesano. Le Commissioni hanno il compito di svolgere azione di promozione nel settore dell'assistenza e di raccordo tra le istituzioni assistenziali in qualche modo dipendenti dall'autorità ecclesiastica; a livello centrale la Commissione opererà in collaborazione con la Commissione episcopale per i problemi sociali, mentre a livello regionale ogni Conferenza episcopale regionale nominerà anche un vescovo o un sacerdote responsabile del settore.

Particolarmente incisive le competenze delle Commissioni diocesane: promozione e programmazione dell'azione caritativa; coordinamento delle attività delle opere assistenziali e verifica della loro qualità; cura dei rapporti con gli enti locali; raccolta dei dati statistici delle opere assistenziali; collaborazione con gli istituti religiosi; esame dell'andamento, anche amministrativo delle opere; valutazione delle nuove opere.

Sul piano dello studio, alle Commissioni corrispondono Consulte a livello nazionale, regionale, diocesano. In particolare, quella nazionale dovrà seguire i lavori parlamentari, in modo che la legislazione rispetti i dettami costituzionali nell'interesse e a tutela della libertà e della responsabilità della persona, e offrire il suo apporto per la realizzazione del piano pastorale dell'assistenza.

Analoghi, per i rispettivi piani di azione, i compiti delle Consulte regionali e diocesane.

Una riorganizzazione, come si vede, che razionalizzava l'articolazione ecclesiastica in tema di assistenza sociale, pur prevedendo, tra le altre, alcune modalità e tipologie di intervento proprie delle responsabilità dei laici, con il rischio di strumentalizzazioni e confusione di ruoli.

Di qui l'intervento del vice presidente dell'UNEBA, mons. Puccinelli, che, nel ribadire il senso di appartenenza alla Chiesa e la disponibilità dell'Unione, richiamava l'attenzione di tutti sui limiti di iniziative di tipo "confessionale" e sottolineava il ruolo dell'UNEBA ed il suo cammino rivolto "non solo alla difesa degli enti, ma alla giusta considerazione dell'assistito; non alla sterile apologia delle iniziative private, ma alla loro qualificazione, al loro giusto risalto, in un quadro di collaborazione con lo Stato e gli altri enti pubblici".

Un ruolo ed un cammino cui sempre l'UNEBA ha cercato attenersi, come dimostreranno anche i successivi Congressi e le future iniziative.

Profetiche e ancora attuali le parole di Mario Puccinelli: "Noi abbiamo sprecato fiumi di inchiostro e tanta saliva per parlare della Chiesa dei poveri, ma non inganna più nessuno questo discorso. La Chiesa dei poveri bisogna tradurla nella realtà da parte di una nostra testimonianza, ma anche di un avvicinamento a quelli che sono veramente poveri, perché non lo siano più, perché non siano almeno esclusi. Resteranno poveri, forse, ma non saranno esclusi, confinati in un ghetto". E ancora: "Il discorso politico deve portare a far sì che attraverso il discorso della famiglia, si possa fare in maniera che colui che dovrebbe andare a cose normali in istituti, possa avere la facoltà di restarsene tranquillamente a casa, con beneficio dell'erario pubblico, con beneficio suo e con beneficio della famiglia stessa".

Lo stesso Congresso approvò anche una serie di modifiche allo Statuto riguardanti il collegamento con l'ordinamento regionale che si stava realizzando in Italia, l'elezione del presidente e dei vicepresidenti da parte del Consiglio anziché del Congresso, la possibilità di aderire all'UNEBA direttamente al centro in caso di mancanza delle associazioni provinciali, la costituzione di un Comitato d'onore. A questo furono subito nominati, per acclamazione, l'on. Giovanni Battista Migliori, che aveva fin dall'inizio presieduto l'UNEBA, e la vice presidente 6 madre Maria Sors di San Giuseppe.