

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

### 1985-1997: dal nono all'undicesimo congresso

La questione della legge-quadro fu ripresa nel **IX Congresso nazionale, che si riunì a Montecatini Terme dal 20 al 23 marzo 1985 con il tema "Politica e cultura dei servizi sociali di fronte al cambiamento della società"**, oggetto della relazione base tenuta dal Presidente, on. Paolo Cabras, nella Sala dei Gigli di Palazzo Vecchio in Rispetto agli anni in cui l'UNEBA fu fondata e rispetto agli anni del boom economico e del mito dello sviluppo continuo, la società era profondamente cambiata nei costumi, nella concezione della vita familiare, nella struttura demografica, nell'organizzazione del lavoro e dei processi produttivi, negli stili di vita, con conseguenze dirette sulle condizioni sociali delle persone e delle famiglie. Si cominciava a parlare delle "nuove povertà", delle carenze di relazionalità, dei disagi da emarginazione non necessariamente di valenza economica. Incertezza e contraddittorietà caratterizzano - notava Cabras - il modo di vivere e di atteggiarsi di fronte al futuro, e questo pone i servizi sociali, tradizionalmente orientati a dare risposte a bisogni elementari, di fronte a nuovi problemi.

Mentre l'organizzazione pubblica continua a muoversi con metodi burocratici, conservatori, legati ad impersonali automatismi, in campo privato molte opere cercano nuove strade, ma sono frenate da incomprensioni e comportamenti che trovano spazio in assenza di un quadro normativo adeguato ai tempi ed in linea con i principi costituzionali.

Per contro è ormai acquisito che la sicurezza sociale costituisce un dato ineliminabile di ogni società civilmente ed economicamente avanzata e democraticamente organizzata, quale modo di redistribuzione del reddito e di erogazione di determinati servizi e prestazioni: ma, soprattutto per la componente assistenziale, resta il nodo di come finalizzarla all'uomo, non solo nelle sue pratiche esigenze, ma nella complessità della sua personalità, della sua storia, dei suoi valori. Di qui: "la necessità della diretta partecipazione della persona e della famiglia; la valorizzazione del volontariato; un diverso rapporto pubblico-privato, che integri e coinvolga le risorse in una azione programmata; la razionalizzazione della pubblica amministrazione".

I delegati furono concordi nel decidere un nuovo impegno: predisporre un "progetto di legge di iniziativa popolare", per impegnare il Parlamento e le forze politiche a rispondere finalmente alle attese, a lungo deluse, della fondamentale "legge-quadro" nazionale.

Il testo fu messo a punto da una apposita Commissione ed esso si dimostrò ben presto utile anche come traccia per nuove iniziative delle Regioni e per la legge di iniziativa popolare CGIL-CISL-UIL, alla cui stesura l'UNEBA collaborò direttamente,

La proposta raccolse quasi un milione di firme e fu presentata in Parlamento e discussa in abbinamento alle altre analoghe proposte di legge di iniziativa parlamentare.

Si ebbe, al Congresso, sulla base della relazione organizzativa del segretario generale Maurizio Giordano, un ampio e impegnato dibattito sul funzionamento e sulla gestione del Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro (C.C.N.L.), giunto al suo secondo anno di applicazione; sui riflessi del nuovo Concordato fra l'Italia e la Santa Sede nel riguardi delle opere e iniziative assistenziali private; sull'applicazione del nuovo Codice di Diritto Canonico; sull'attenzione da porre ai nuovi bisogni delle società, il cui rapido cambiamento postulava cambiamenti nei servizi, per "risposte" che dai poteri pubblici rischiavano spesso di arrivare tardi e inadeguatamente.

Oggetto di attenzione fu anche la consapevolezza di dover applicare metodologie più avanzate (l'informatica) nei servizi sociali e di dover curare maggiormente la qualificazione del personale e l'efficienza dei servizi, aprendosi sempre più alla comunità.

Un'ampia panoramica, con adeguato dibattito, fu poi riservata alle questioni connesse coi "rapporti istituzionali": Regioni, Province, Comuni, USL; legislazione, programmazione dei servizi, convenzionamenti; ruolo delle istituzioni assistenziali e formule di partecipazione; evoluzione legislativa e giurisprudenziale relativa alle IPAB; collocazione del Volontariato e

sua funzione di stimolo alla innovazione e alla partecipazione.

## LE IPAB DOPO UNSECOLO

Il periodo trascorso tra il IX ed il X Congresso è caratterizzato da due momenti: l'approvazione di numerose leggi regionali, nella persistente assenza della legge quadro nazionale; la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art.1 della legge Crispi, n. 6972 del 1890, nella parte in cui non prevede che le IPAB "possono continuare a sussistere assumendo la personalità giuridica di diritto privato, qualora abbiano i requisiti di un'istituzione privata": viene, dunque, a cadere la norma base della forzata pubblicizzazione degli enti assistenziali.

Due i modelli di welfare nell'assistenza e nei servizi sociali che si vengono affermando in campo regionale: uno (Umbria, Toscana, Emilia, Piemonte), basato soprattutto sulla programmazione e sulla gestione pubblica, con un ruolo privato contenuto nei limiti della logica della supplenza, partecipazione formale e solo consultiva di utenti, sindacati, cittadini, articolazione in unità locali dei servizi sociali e sanitari; l'altro (Lombardia, Veneto, Sicilia, Sardegna, Basilicata), più attento ad una collaborazione tra pubblico e privato, ad un certo grado di libertà di scelta da parte dell'utente e della famiglia tra diverse risposte e opzioni (sia sotto il profilo dei contenuti che dell'ente gestore); sul piano dell'organizzazione territoriale, alcune Regioni propendono per l'unitarietà dei momenti sanitario ed assistenziale, altre prevedono una doppia Unità locale. Quasi ovunque sono previsti registri regionali delle istituzioni private senza fini di lucro che intendano rapportarsi convenzionalmente (non si parla ancora di accreditamento) con l'ente pubblico, previa osservanza di determinate condizioni tra cui, ovunque, quella dell'osservanza del contratto collettivo di lavoro di categoria.

Sia sotto il profilo normativo che, soprattutto, sostanziale, comincia a delinearci quella che sarà definita l'Italia col vestito di Arlecchino, con **forti differenze di risposta al cittadino in relazione alla Regione di residenza**, che si accentueranno a seguito della riforma costituzionale del 2001 e, prevedibilmente, a mano a mano che il processo federativo verrà attuato (se non temperato dalla Garanzia di eguaglianza rispetto ai livelli essenziali dei diritti civili e sociali e da un adeguato Fondo perequativo nazionale). Per quanto riguarda la questione IPAB, molte leggi regionali vengono superate dalla sentenza n. 396/1988 con cui la Corte costituzionale (anche questa volta intervenendo in una causa promossa da aderenti all'UNEBA e con il determinato impegno di Giuseppe Restelli e dell'avv. Bassano Baroni) pone le premesse per la **abrogazione della legge Crispi**, che poi formalmente avverrà solo a seguito della legge di riforma dell'assistenza n. 328/2000.

Così descrive Baroni su Nuova Proposta gli aspetti fondamentali e gli effetti della sentenza: "

- nel vigente sistema costituzionale (in specie in relazione ai principi sanciti dall'art. 38 della Costituzione) non è affatto richiesta la personalità giuridica di diritto pubblico per lo svolgimento, da parte degli enti morali, di attività assistenziali;
- l'art. 1 della L. n. 6972/1890 è costituzionalmente illegittimo nella parte in cui prevede che tutti gli enti con finalità assistenziali debbano assumere la configurazione di istituzioni pubbliche;
- gli enti con supposta e formale qualificazione di IPAB possono essere riesaminati al fine di accertare la loro possibile natura privatistica;
- l'accertamento della natura giuridica privata può essere perseguito nelle forme alternative dell'accertamento giudiziale o della trasformazione in via amministrativa;
- i principi generali dell'ordinamento sono, di per sé, sufficienti per stabilire la natura giuridica (privata piuttosto che pubblica) dei singoli enti".

La Corte costituzionale è intervenuta successivamente più volte, rafforzando la tesi già adottata e sostenendo sia l'intangibilità delle regole poste dagli Statuti e dalle Tavole di fondazione, sia la non esaustività dei criteri contenuti dal D.P.C.M. del 16 febbraio 1990

(emanato a seguito della sentenza n. 396/1988). Si vedano le sentenze n. 363, 465 e 466 del 1990 e la sentenza n. 195 del 1992, oltre a numerose sentenze della Corte di Cassazione.

I contenuti del citato D.P.C.M. , che furono preliminarmente esaminati nel corso di una riunione a Firenze tra lo stesso avv. Baroni, il prof. Ugo De Siervo (che sarà poi nominato giudice costituzionale e, a fine 2010, presidente della stessa Corte) e il consigliere della Corte dei conti Maurizio Giordano, secondo quanto accennato nella sentenza n. 396, ricalcarono le categorie dei decreti legge del 1979, stabilendo, quali requisiti per il riconoscimento della privatezza degli enti qualificati IPAB, alternativamente:  
esistenza di una struttura associativa; istituzione o promozione originaria da parte di privati con risorse private;  
finalità di ispirazione religiosa o collegamento con una confessione religiosa;  
esistenza del riconoscimento formale di istituzione svolgente prevalente attività educativo-religiosa.

Vano fu ogni tentativo di introdurre il principio, più volte affermato, dall'iniziativa privata nella gestione delle IPAB, tutte originate da antiche opere pie o, se costituite dopo il 1890, forzosamente obbligate ad assumere natura di ente pubblico.

In questo clima si tenne si tenne dall'11 al 13 novembre 1993 a S.Giustina Bellunese il **X Congresso nazionale dell'UNEBA ed ebbe significativamente come tema generale "Istituzioni pubbliche e soggetti del privato-sociale, per una solidarietà garante dei diritti fondamentali della persona"**.

Provocatoriamente il segretario generale Giordano, nella sua relazione sul tema congressuale, partì dalla domanda del sociologo Alain Touraine: esiste una soluzione che eviti il disastro del servizio pubblico all'italiana e le ingiustizie del sistema privato all'americana? Esiste - è la sua risposta - ed è da individuarsi in quell'area ancora non ben conosciuta che andava sotto diversi nomi: terzo settore, terzo sistema, no profit, economia sociale, associazionismo, volontariato.

Un'area che negli Stati Uniti rappresentava il 7,14% della forza occupata, con una quota di PIL pari al 3,5% (5% con il volontariato); in Francia coinvolgeva oltre 600.000 associazioni e, nel solo settore sociosanitario, gestiva la metà della spesa ad esso destinata dallo Stato; in Gran Bretagna circa 165.000 Charities producevano un reddito pari al 4% del PIL con un impegno dello Stato pari solo al 27% del costo (erogato attraverso il sistema dei voucher, già allora utilizzati in quello Stato); meno forte la presenza delle organizzazioni in Germania, con un'incidenza del 2% sul PIL.

Per l'Italia, con l'ISTAT che censiva soltanto le strutture residenziali (ne risultavano 4.422 per 286.259 posti letto), l'indagine più completa - anche se limitata ai servizi socioassistenziali e sociosanitari direttamente o indirettamente collegati con la Chiesa - era rappresentata dal II° Censimento della Consulta nazionale ecclesiale degli organismi socioassistenziali che (dati 1990) fotografava, presentando un rapporto completo nei due volumi "Chiesa ed emarginazione in Italia": 4.600 servizi, una utenza continuativa di circa 490.000 persone e 12.000 nuclei e 87 mila lavoratori (tra dipendenti e volontari).

In una fase politica in cui si annunciavano le prime grandi leggi sul terzo settore (le fondazioni ex bancarie, gli organismi di volontariato, le cooperative sociali), l'UNEBA enunciava con chiarezza condizioni e caratteristiche del no-profit, tipologie dei rapporti con gli enti locali e le pubbliche amministrazioni in genere, inquadramento giuridico, trattamento tributario, relazioni sindacali.

La finalizzazione al bene comune di queste organizzazioni veniva argomentata dal Vice direttore della Caritas italiana, don Antonio Ceconi ("Solidarietà e sussidiarietà nella realizzazione del bene comune") sulla base dei documenti conciliari e soprattutto dell'enciclica Sollicitudo rei socialis: condivisione di beni; coinvolgimento attivo dei più deboli; apertura dei corpi intermedi a finalità di interesse generale; crescita della coscienza di solidarietà con i poveri e tra i poveri; scelta prioritaria della Chiesa per i poveri. Utili, nella sua ampia relazione, le provocazioni sulla sussidiarietà: capacità di

inventarsile realtà intermedie; scommessa sulla creatività e sui giovani; sussidiarietà non è protezionismo o ricerca di sussidi; attenzione ai pericoli della sussidiarietà a rovescio (il rischio di uno Stato che si ritiri per motivi finanziari ed organizzativi); capacità imprenditoriale e non diletterantismo di buona volontà.

Di grande rilievo i lavori e le indicazioni delle Commissioni costituite nell'ambito del Congresso:

Rapporti tra assistenza e sanità, tema la cui delicatezza diverrà sempre più evidente sia sotto il profilo sistematico che delle professionalità e - a mano a mano che i costi del Servizio sanitario esploderanno - finanziario; Rapporti volontariato e istituzioni socioassistenziali; Osservatorio sul rapporto di lavoro, che darà vita ad una struttura permanente dell'Associazione con la funzione di assistenza e proposta contrattuale e di gestione del CCNL; Gruppo IPAB, cui si deve l'elaborazione della politica dell'UNEBA rispetto alle novità legislative e giurisprudenziali che riguardavano queste opere e la attuazione di un servizio di consulenza nelle fasi di trasformazione in associazioni e fondazioni di diritto privato.

### **NASCE L'OSSERVATORIO DEL LAVORO**

A seguito del Congresso, il Consiglio nazionale nominò **Presidente nazionale Maurizio Giordano** e Segretario generale e Tesoriere Luca Degani, e istituì l'Osservatorio nazionale del lavoro (presidente, il dott. Ernesto Burattin), struttura ausiliaria degli organi dell'UNEBA, composta da rappresentanti di tutta Italia con la funzione di analisi e proposta in tema di rapporti di lavoro e di relazioni sindacali, elaborazione dello schema di piattaforma dell'Associazione in vista dei negoziati, assistenza nelle trattative sindacali, gestione del contratto, assistenza e consulenza nei confronti delle articolazioni locali dell'UNEBA e delle singole istituzioni.

L'Osservatorio si consoliderà negli anni divenendo uno dei punti di forza dell'organizzazione associativa.

La verifica delle scelte approvate nel Congresso di Santa Giustina avviene **nell'XI Congresso nazionale, tenuto dal 17 al 19 aprile 1997 a Napoli**, presso il Centro di Spiritualità "S. Ignazio" con un tema che si poneva in continuità con quello bellunese: **"La qualità dei servizi alla persona tra rispetto dell'utenza, garanzia dell'ente locale"**, discusso sulla base di tre relazioni generali: del prof. Angelo Mattioni dell'Università cattolica di Milano sul tema congressuale, di suor Chiara Di Muro sul "Ruolo delle libere iniziative sociali e qualità dei servizi", e del dott. Lucio Pirillo su "Ruolo dell'ente locale e qualità dei servizi".

Un Congresso, introdotto dall'Arcivescovo di Napoli card. Michele Giordano e dal Presidente dell'UNEBA campana, mons. Carlo Pinto, particolarmente attento al miglioramento della qualità dei servizi in un quadro politico già basato sull'alternanza delle maggioranze e sulla pluralità delle opzioni politiche regionali e comunali che vede l'UNEBA accentuare la propria "apartiticità" in favore di rapporti basati sull'effettiva forza rappresentativa, sulla capacità di risposta, sulla trasparenza e verificabilità dei risultati. Soprattutto una UNEBA che (Mattioni) ispira la propria azione e caratterizza il proprio ruolo sui concetti di libertà, sussidiarietà, solidarietà, concetti strettamente tra loro legati: senza libertà delle iniziative assistenziali, non esiste libertà di scelta per i cittadini e le famiglie, il discorso della sussidiarietà si restringe al campo istituzionale (Stato, Regioni, Comuni) e non comprende quei corpi intermedi (sussidiarietà sociale o orizzontale) richiamati già nell'art. 2 della Costituzione, la solidarietà rischia di ridursi a formule impersonali ed automatiche di assistenzialismo pubblico.

Ma accanto al diritto di agire esiste un obbligo di efficienza e trasparenza, di garanzia del massimo della qualità, di disponibilità ed apertura verso il "pubblico" nelle sue funzioni di programmazione, sì, ma anche, e in modo particolare, di vigilanza e controllo, trattandosi pur sempre della gestione di servizi con finalità generale che possono incidere su comportamenti personale e sulla sfera privata delle persone.

La relazione giuridica del prof. Mattioni ha trovato immediato riscontro nella relazione di suor Chiara di Muro che ha richiamato il Catechismo della Chiesa cattolica ("principio, soggetto e fine di tutte le istituzioni sociali è e deve essere la persona umana") e la enciclica di Giovanni XXIII *Mater et magistra*, nella parte dedicata alla tendenza umana a sviluppare le varie forme di associazionismo che sviluppano le doti della persona, il suo spirito di iniziativa, il suo senso di responsabilità e concorrono a tutelare i suoi diritti. Un intervento ricco di citazioni e denso di riflessioni che merita di essere riletto oggi (è pubblicato integralmente nel n. 6/1997 di Nuova Proposta) anche per la sua attualità fornendo una lettura alla luce del Magistero di tre passaggi enunciati nel 1997 ma che caratterizzano anche i nostri tempi: la progressiva attuazione del decentramento territoriale; la crisi economica e la conseguente tendenza a togliere respiro alle riforma sociali; l'emergere di forme nuove e gravi di povertà.

Di qui alcuni orientamenti programmatici per il privato: ritornare ai servizi sul territorio come alle origini, al tempo dei Fondatori; ritirarsi gradatamente dai servizi garantiti dall'ente pubblico, conservandone alcuni come segni di impegno esemplare; spostarsi verso bisogni scoperti e prevedere quelli nuovi; essere presenza di mediazione dialogica con il civile.

Dal canto suo il dott. Pirillo, nella sua lettura "civile" basata anche sulla sua esperienza di assessore ai servizi sociali del Comune di Napoli, ha richiamato l'attenzione su alcuni nodi critici: la progressiva riduzione delle risorse (ridotte negli ultimi 30 anni dall'1% allo 0,33% del Prodotto interno lordo); la mancanza di informazione capillare sui diritti che danneggia i più poveri ed emarginati; l'esistenza di vere e proprie barriere culturali; le carenze dell'ente locale nell'azione di vigilanza e controllo che, quando viene esercitata è guidata più da pregiudizi ideologici che da volontà di collaborazione; la mancanza di, una strategia basata sulla famiglia.

"A Napoli sono 200 mila i bambini a rischio sociale, e le realtà di città come Palermo e Bari sono altrettanto drammatiche. La condizione minorile e giovanile, se non si interviene con politiche familiari e sociali e con la realizzazione di centri di aggregazione, esploderà presto con conseguenze inimmaginabili: è questo un campo in cui si può incidere solo attraverso un efficace coordinamento, una leale collaborazione tra pubblico e privato ed una continua presenza sul territorio

I temi congressuali vengono poi vivacemente discussi nei gruppi di lavoro dedicati a: "UNEBA nella programmazione regionale e comunale: gli strumenti", "L'UNEBA al servizio degli aderenti: dalla lettura del bisogno all'organizzazione del servizio nella realtà che cambia", "La valutazione della qualità", "L'Osservatorio sul contratto nazionale di lavoro".

In queste Commissioni (interessanti le mozioni conclusive che incideranno sull'assetto organizzativo e sull'azione dell'UNEBA) il tema della qualità è stato affrontato nella prospettiva di ricavare utili indicazioni per il miglioramento dei servizi alla persona e per la loro verificabilità attraverso l'individuazione di parametri di valutazione delle prestazioni, senza dimenticare la necessità di lasciare un ampio margine alla sperimentazione di nuove tipologie dei servizi, legati anche all'evoluzione dinamica dei bisogni.

L'UNEBA riaffermava così che la qualità dei servizi alla persona non è semplice elemento di efficienza o di più adeguata allocazione delle risorse, ma costituisce il presupposto essenziale del rispetto della dignità della persona – variabile indipendente nella organizzazione dei servizi – ed elemento di garanzia nei confronti delle norme fissate dall'ente locale.

Cinque le direttrici riassunte dal presidente, Maurizio Giordano, nelle conclusioni del Congresso: potenziamento dell'organizzazione, presupposto della capacità di rappresentanza e delle Federazioni regionali; elaborazione di un progetto culturale ispirato ad una operante solidarietà ed attento al cambiamento; priorità all'unitarietà della persona in un momento in cui più forti si fanno gli interessi che privilegiano il momento sanitario