

L'UNEBA
nella storia dell'assistenza

Realizzato con il contributo di:

Fondazione
CARIPLO



Maurizio Giordano

L'UNEBA
nella storia dell'assistenza



Presentazione

Nella storia dell'assistenza in Italia l'Uneba c'è.

Scorrendo le pagine della dettagliata e preziosa ricostruzione delle vicende di questi settanta anni, si registra che la nostra associazione è sempre presente, e talvolta protagonista, nei momenti evolutivi legislativi e istituzionali legati all'assistenza nel nostro paese.

Dobbiamo ringraziare Maurizio Giordano, il nostro presidente onorario, per il lavoro di ricostruzione documentale svolto. La testimonianza storica raccolta in questa pubblicazione è merito suo. Giordano è stato per molti anni, ed è, per tutti noi della famiglia di Uneba un punto di riferimento fondamentale. A lui dobbiamo il merito se oggi la nostra associazione è la più numerosa e rappresentativa a livello nazionale nel nostro settore.

70 anni fa nasceva l'Uneba. E come ogni anniversario l'occasione è propizia per ricordare il passato, meditare sul presente e pensare al futuro.

Nel pieno della ricostruzione civile, morale, sociale, istituzionale, economica e politica dell'Italia, i nostri padri fondatori, con lungimiranza, intuirono la necessità di costruire un momento associativo fra le diverse realtà assistenziali operanti nel territorio nazionale.

Riporto qui, perché mi sembra riassume pienamente i valori di riferimento e l'identità di Uneba, quanto scrisse nel 1950 l'assistente ecclesiastico mons. Mario Puccinelli, della "cultura Uneba": *ispirata ai principi della dottrina sociale della Chiesa, ma estranea ad ogni forma di confessionalismo; attenta ai valori fondamentali della Costituzione italiana e indipendente dai partiti; decisa sostenitrice dei principi di pluralismo e sussidiarietà ed aperta e sensibile alla collaborazione con le pubbliche amministrazioni;*

decisa sostenitrice delle libere iniziative assistenziali, ma nella misura in cui offrono un servizio di qualità alle persone.

Certo non è facile, ai tempi nostri, distratti ed assordati da una società che cerca e premia l'effimero, che si fa condizionare e guidare dall'emotività, mantenere saldi i principi e i valori che ci sono stati trasmessi con la lunga ed operosa testimonianza esercitata attraverso l'impegno e la dedizione a favore degli ultimi, dei malati e dei bisognosi.

Oggi le decine di migliaia di dirigenti, amministratori e operatori sono i nostri testimoni che quotidianamente si dedicano con passione, dedizione e professionalità al gravoso impegno assistenziale nelle strutture per anziani, disabili, minori e nei territori.

Le iniziative private senza scopo di lucro devono fare i conti con una sempre maggiore scarsità di risorse messe a disposizione da stato, regioni e comuni, indispensabili per far fronte alle necessità di mantenimento e miglioramento dei vari servizi assistenziali. Anche l'impegno del volontariato trova sempre minori motivazioni soprattutto nei giovani.

Ma le sfide dell'oggi e dei prossimi anni non devono trovarci impreparati. Siamo tutti consapevoli che le forme e le modalità dell'assistenza socio-sanitaria sono mutate e cambieranno ancora. I temi della sostenibilità della sanità pubblica e dei livelli Essenziali di Assistenza sono sullo sfondo. E nella quotidianità ci troviamo ad affrontare carenti visioni, mancate programmazioni e disuguaglianze regionali. Siamo nella fase decisiva della riforma del Terzo settore che ha visto Uneba attenta e vigile sulle trasformazioni che riguarderanno i nostri enti.

Sono certo che la lettura di questa pubblicazione ci darà motivazioni e spunti per proseguire nella nostra attività associativa con efficacia e spirito di servizio a favore delle nostre comunità.

Franco Massi
Presidente nazionale Uneba

Attori della storia dell'assistenza

Nella storia del sistema sociale italiano che va dall'unità d'Italia al termine della seconda guerra mondiale la componente assistenziale è stata sempre trascurata rispetto alle componenti previdenziale (particolarmente le pensioni) e sanitaria, entrambe comunque, fino alle riforme degli anni "settanta", riservate quasi esclusivamente alle categorie dei lavoratori e loro familiari. A parte le leggi settoriali istitutive dell'ONMI, dell'ONPI e dell'ENAOLI (rispettivamente, per la maternità e l'infanzia, i pensionati e gli orfani dei lavoratori), per oltre un secolo l'unica legge generale in materia assistenziale è stata quella che va sotto il nome di Crispi (n. 6972 del 1890), che, nella cornice delle leggi eversive e delle politiche di accentramento statale, fu non una legge di sistema, ma una legge di pubblicizzazione di tutte le iniziative private organizzate al fine di fornire prestazioni in beni e servizi ai poveri. Dovremo giungere al 1988 per vederne dichiarata ad opera della Corte costituzionale – in un giudizio promosso da associati all'UNEBA – l'illegittimità dell'art.1 nella parte in cui imponeva la forzosa pubblicizzazione di queste antiche "opere pie" ed al 2000 – con la legge n. 328 di riforma dell'assistenza – per vederne la totale abrogazione.

Né la situazione migliora quando la si consideri sotto l'aspetto dell'impegno finanziario pubblico. Basti pensare che nel 1960 (cioè negli anni del boom economico) la spesa per protezione sociale (previdenza, sanità, assistenza) era appena il 15% del prodotto interno lordo, con una quota irrisoria dedicata all'assistenza. Ed anche oggi, con il sistema che incide per circa il 25% del PIL, soltanto il 10 per cento della spesa per protezione sociale (e quindi poco più del 2% del PIL complessivo) viene impiegato nell'assistenza sociale e, per di più, è assorbito per tre quarti dal costo degli assegni ed

indennità a invalidi civili, ciechi civili e sordomuti gestiti a livello centrale: meri trasferimenti economici.

I servizi sociali alla persona ed alla famiglia continuano, quindi, ad essere trascurati dalle politiche di finanza pubblica e ad essere in gran parte assicurati dalla presenza delle iniziative private, molte delle quali religiosamente ispirate. Il IV Censimento realizzato dalla Consulta ecclesiale degli organismi socio-assistenziali – di cui l'UNEBA fa parte – e dall'Ufficio pastorale della sanità della CEI ha censito al 1° gennaio 2010 14.246 (oltre 20.000 considerando l'attività secondaria accanto a quella principale) servizi sociosanitari, socioassistenziali e sanitari (questi ultimi solo 916, in gran parte ambulatoriali e di trasporto malati) direttamente o indirettamente collegati con la Chiesa.

Di fronte a questa insufficiente presa in carico da parte del “pubblico” dei problemi e dei bisogni delle persone e delle famiglie più fragili ed in difficoltà, c'è, invece, sul piano normativo, un progresso che parte dai principi fondamentali della Costituzione espressi negli artt. 2, 3, 4, si esplicita nell'art. 38, che ha affermato il diritto all'assistenza sociale ed al mantenimento delle persone inabili e sprovviste di reddito e ha sancito la libertà dell'assistenza privata, ed arriva alle leggi sul terzo settore degli anni novanta (cooperative sociali, associazioni di promozione sociale, volontariato, fondazioni bancarie), alla legge di riforma n. 328 del 2000, alle numerosissime leggi regionali.

Sia pure con incertezze, ripensamenti, tentativi di strumentalizzazione, si è ormai fatto strada il concetto del ruolo costitutivo delle iniziative private senza scopo di lucro nel sistema di servizi alla persona, in attuazione del principio di sussidiarietà che è stato poi codificato nella riforma costituzionale del 2001. Ma proprio questo ruolo ne accresce la responsabilità di fronte ai cittadini ed alla pubblica amministrazione (centrale, regionale, locale): ai cittadini, che si attendono risposte pronte, qualificate, professionali, ma anche profondamente personali e rispettose della loro dignità e libertà di scelta; alla pubblica amministrazione, che si attende trasparenza, rispetto di norme e standards, aderenza ai bisogni del territorio, capacità di lavoro in rete.

Si può comprendere, da questa rapidissima carrellata, come gli amministratori ed i responsabili delle diverse istituzioni ed iniziative di assistenza

sociale, nel clima politico, istituzionale, sociale dell'immediato dopoguerra abbiano avvertito la necessità di realizzare valide forme di collegamento fra tali opere, in vista di una maggiore organicità della loro attività, di un adeguamento di idee e di metodi assistenziali ed educativi, di un razionale impulso e sostegno al loro operare. E si comprende come questa esigenza sia ancora più avvertita oggi, per l'ampliarsi continuo di questo terzo settore che rappresenta un'alta forma di partecipazione dei cittadini e dei corpi intermedi ad un equo sviluppo del Paese, per la realtà in cui esso opera (con il persistere delle tradizionali povertà cui se ne aggiungono di nuove più complesse e difficili da affrontare), per la legislazione statale e regionale sempre più esigente e sofisticata, per i costi crescenti.

Ripercorriamo allora la nostra storia che si intreccia e quasi si confonde con la storia dell'assistenza sociale in Italia e che riflette il cammino della stessa Dottrina sociale della Chiesa e l'evoluzione delle scienze e delle metodologie sociali: per conoscere il passato, per meditare su scelte fatte e su appuntamenti mancati, per individuare linee di svolgimento da confermare e logiche da superare, per ricordare – anche – i tanti amici che hanno disinteressatamente collaborato nell'UNEBA. Ma con l'attenzione al futuro, per essere sempre capaci di rappresentare questo vitale e dinamico settore ed affiancarlo e tutelarlo nella sua funzione di portatore di risposte efficaci ed efficienti alle attese delle persone e delle categorie più deboli.



Nasce l'UNEBA

L'iniziativa di unire in un'unica forma associativa gli enti assistenziali privati e, per la loro storia ed origine, le IPAB nacque e maturò nel corso di un ciclo di riunioni che, auspice l'Istituto cattolico di attività sociali (ICAS, lo stesso che promosse e pubblicò il Codice di Camaldoli del 1943 in cui si gettarono le basi della Costituzione italiana, che favorì la nascita delle ACLI, che ebbe un forte ruolo nel maturare delle Encicliche sociali), si tennero a Milano, con cadenza quasi settimanale, 18 riunioni dal settembre 1949 all'aprile 1950. Questi i componenti di quel comitato "costituente": dott. Angelo Bianchi Bosio, dott.ssa Adele Bonolis, ing. Rosita Bossi, comm. Antonio Demartini, dott. Giuseppe Ferrario, padre Pietro Filippetto S.J., arch. Piero Gnechchi Ruscone, avv. Anna Goldanigo Colombo, padre Giacomo Perico S.J., prof. Mario Romani, dott. Goffredo Romolotti, dott.ssa Odile Vallin. I temi discussi testimoniano l'impegno e la serietà dell'iniziativa: concetto di assistenza; concetto di previdenza; rapporto tra assistenza, previdenza e carità; diritto all'assistenza (tuttora solo parzialmente realizzato!) e diritto al lavoro; definizione della persona assistibile; coordinamento dell'assistenza svolta da enti privati; coordinamento dell'attività assistenziale degli enti pubblici e degli enti privati. Un'agenda di lavoro attuale ancora oggi.

Sulla base delle conclusioni di questo gruppo di lavoro e grazie all'impegno, in particolare, di Giambattista Migliori, di Goffredo Romolotti, di Claudia Solari Giudici, di Rosita Bossi, di Don Penco, di mons. Rampi, si diede vita ad un Comitato Promotore di quella che sarebbe poi divenuta la Associazione fra gli Enti Privati di Assistenza e Beneficenza (A.N.E.P.A.B.), con la finalità di svolgere un ruolo determinante nel campo assistenziale e dare un sostanziale contributo alla organizzazione dell'assistenza privata come espressione del diritto-dovere dei cittadini singoli ed associati di partecipare alla attuazione del principio di solidarietà solennemente enunciato dalla Costituzione repubblicana.

Ne emerse la convinzione della urgente necessità di tentare la riunione su scala nazionale di tutte le opere assistenziali che in un primo momento vennero definite “private” e si propose una formula di “intesa”, più ancora che associativa vera e propria, per salvaguardare l'autonomia degli enti e non ostacolare le esistenti associazioni di categoria.

Già da questa cautela si possono comprendere l'originalità dell'iniziativa e le difficoltà della sua attuazione per gli ostacoli e le gelosie delle organizzazioni esistenti, di cui si troverà traccia nell'intervento dell'Arcivescovo di Milano, mons. Giovanni Battista Montini, al Congresso del 1955 con l'affermazione che le “riserve” avanzate da questo tentativo di coordinamento cadevano di fronte alle modalità di azione con le quali l'Associazione si era espressa, garantendo l'autonomia degli enti associati e la loro ispirazione. L'iniziativa ebbe una prima concreta realizzazione a Brescia, dove fu costituita la prima Unione provinciale di enti e istituzioni assistenziali.

Il 20 novembre 1950 si tenne, a Milano, il **I Congresso nazionale** delle opere assistenziali e comunque interessate all'iniziativa; ne derivarono indicazioni per una più precisa e funzionale definizione del movimento, confermandone la vitalità e le prospettive e individuando le linee di base per la sua fisionomia giuridica, il suo campo d'azione, i suoi programmi e i suoi termini organizzativi. Anche in questa fase fu di grande aiuto il contributo dell'Istituto Cattolico Attività Sociali (I.C.A.S.), il cui assistente ecclesiastico Mons. Mario Puccinelli diverrà poi e per molti anni il maggiore ispiratore della *“cultura UNEBA”*: *ispirata ai principi della dottrina sociale della Chiesa, ma estranea ad ogni forma di confessionarismo; attenta ai valori fondamentali della Costituzione italiana, e indipendente dai partiti; decisa sostenitrice dei principi di pluralismo e sussidiarietà che negli anni “cinquanta” non erano certamente di moda (e che ancora oggi vengono più proclamati che attuati), ed aperta e sensibile alla collaborazione con le pubbliche amministrazioni; decisa sostenitrice delle libere iniziative assistenziali, ma nella misura in cui offrano un servizio di qualità alle persone.* Proficua anche la collaborazione dell'Amministrazione per le Attività Assistenziali Italiane e Internazionali (A.A.I.), che distaccò presso l'UNEBA un proprio dirigente, il dott. Goffredo Romolotti, cui,

quale primo segretario generale, si deve la realizzazione della struttura e la diffusione in tutta Italia.

La formalizzazione della nascita della nuova associazione avverrà poi nel gennaio 1951, con il deposito presso il notaio dell'atto costitutivo e dello statuto.



Un incontro della Commissione costituente

Determinante, per la definizione delle finalità e della fisionomia della nuova Associazione, fu il **II Congresso nazionale**, che si svolse a Milano nei giorni 26 e 27 gennaio 1955.

In tale occasione, dopo la relazione generale dell'on. Giambattista Migliori, su *“La carità: ieri, oggi, sempre”*, S.E. Mons. G.B. Montini,

allora Arcivescovo di Milano ed attento alla nuova iniziativa di coordinamento delle opere cattoliche impegnate nel sociale, espresse la sua alta solidarietà all'impegno associativo che le opere di cristiana carità andavano assumendo e realizzando, sottolineandone motivazioni, aspetti problematici e obiettivi, che potevano individuarsi in alcune fondamentali esigenze:

- l'esigenza del coordinamento di questa speciale *"vegetazione spontanea"* rappresentata dalle *"molteplici umili e grandi opere di beneficenza e di assistenza, di carità e di amor fraterno"*;
- il rispetto, la tutela e la protezione dell'ispirazione e dei fini della carità, dal momento che *"la nostra vicenda giuridica non ha sempre tenuto conto di ciò e tutte le volte che il potere pubblico ha preso in mano opere nostre, ha cercato di ignorare, o addirittura di mortificare queste ispirazioni e queste finalità superiori donde nasce l'opera di carità e a cui essa si dirige"*;
- la collaborazione degli enti stessi nella nuova formula associativa e tra di essi, perché la mutua comprensione accresca la potenzialità di bene delle opere *"le cui funzioni non saranno mai rese superflue"*;
- l'impegno continuo perché l'iniziativa privata, abbia risorse, riconoscimenti, perfezionamenti e perché l'esercizio della carità possa sempre avere maggiore estensione e perfezione, dato che anche in una prospettiva di estesa sicurezza sociale resteranno pur sempre margini immensi di bisogni e di sofferenze.

Il Congresso, dopo i lavori delle Commissioni sulla riforma dello statuto e sul programma di attività, decise che la nuova Associazione assumesse, in coerenza con la mutata legislazione, il nome di Unione Nazionale Enti di Beneficenza e Assistenza (UNEBA). I suoi programmi di attività furono così sintetizzati:

- giungere alla più ampia ed esatta conoscenza degli enti che agiscono nei vari settori assistenziali; una conoscenza non soltanto numerica, ma soprattutto di situazioni e di problemi che in gran parte rimangono, per varie ragioni, pressoché totalmente ignorati;

- favorire il coordinamento ed il perfezionamento delle varie attività assistenziali; appoggiare, sostenere iniziative già in atto, crearne di nuove, vincere diffidenze ed alimentare fiducia;
- costituire il “ponte” attraverso il quale la collaborazione piena e fiduciosa fra i pubblici poteri e la privata iniziativa possa attuarsi con reciproco vantaggio.

L'opportunità di definire concetti di base e linee di impostazione dell'assistenza in Italia, per una adeguata attuazione della Costituzione Repubblicana e per quella riforma della assistenza e dei servizi sociali che essa postulava, indusse l'UNEBA ad esaminare la questione in un apposito **Congresso straordinario a Bologna** (24-25 ottobre 1956) sul tema “*L'assistenza pubblica e privata in Italia*” e in particolari sedi di studio e di approfondimento. Il Congresso si articolò in quattro Commissioni: infanzia, adolescenza, vecchiaia, opere varie di assistenza. La relazione generale fu tenuta dall'on. Angela Gotelli.

Era sempre più evidente la necessità di intervenire in forme concrete e ai giusti livelli, con una legge organica che definisse i contenuti dell'assistenza, la posizione degli assistibili ed il ruolo delle private iniziative storicamente presenti in Italia. Una posizione alternativa a quella dei più quotati progetti di riforma, presentati da Partiti politici e da singoli parlamentari, che in gran parte avevano un orientamento statalista e tendevano non al riconoscimento ed alla valorizzazione delle istituzioni e iniziative di assistenza sociale già esistenti e sempre attive e aperte alle mutate esigenze, bensì ad una loro sempre più grave mortificazione, in contrasto con le indicazioni della Carta Costituzionale (art. 38). Una visione anticipatrice dei tempi, se si pensa che la prima legge organica di riforma dell'assistenza – dopo innumerevoli proposte di legge parlamentari e disegni di legge governativi, che hanno sempre visto l'UNEBA in prima linea – sarà approvata soltanto nel 2000 ad oltre mezzo secolo dalla Costituzione e a venticinque anni dall'istituzione delle Regioni.

Primi passi della riforma dell'assistenza

Tali attualissimi temi caratterizzano i lavori del **III Congresso nazionale**, svoltosi a Genova nel gennaio 1959 sulla base della relazione generale dell'on. prof. Roberto Lucifredi sul tema *“La riforma della legislazione assistenziale in Italia”*, che prese nettamente posizione in difesa di un sistema composito e partecipato in cui venissero definiti interventi e prestazioni assistenziali, competenze di Stato, province e comuni e fosse valorizzato il ruolo degli enti privati con il riconoscimento dei principi ispiratori delle loro molteplici e benefiche attività. Il relatore espresse parere motivatamente contrario ai progetti fino a quel momento presentati, caratterizzati da un forte centralismo lesivo dell'autonomia delle stesse articolazioni pubbliche e delle private iniziative, chiedendo – a mezzo di un voto approvato all'unanimità – che il Governo si facesse iniziatore della *“costituzione di una Commissione di studio ad alto livello per la riforma della assistenza, chiamandone a far parte anche i rappresentanti delle maggiori associazioni e organizzazioni assistenziali pubbliche e private, al fine di elaborare in comune, sentito il parere degli esperti e degli operatori nel campo assistenziale pubblico e privato, le grandi linee della indispensabile riforma, sempre in armonia all'articolo 38 della Costituzione”*.

La presa di posizione dell'UNEBA provocò la sospensione della discussione dei progetti di legge e l'istituzione, da parte del Ministero degli Interni, di una Commissione incaricata di esaminare il complesso e delicato problema della legislazione assistenziale. Il nuovo progetto di legge, elaborato poi dalla Commissione, recepiva le indicazioni prospettate dall'UNEBA.

Attraverso simili impegni, nonché attraverso concrete iniziative a livello delle Federazioni provinciali (l'UNEBA era articolata negli organi centrali ed in Federazioni provinciali), si andavano sempre più chiaramente e concretamente realizzando quelle finalità dell'Associazione, che le istituzioni stesse sentivano necessarie in rapporto con l'evoluzione sociale:

- promuovere lo studio dei problemi assistenziali, con particolare riguardo all'attività degli enti associati e nei confronti dei pubblici

- poteri ed alle iniziative per il coordinamento e la formazione degli operatori sociali;
- rappresentare e promuovere le libere iniziative assistenziali, favorendo l'operante solidarietà fra gli enti associati, quale strumento al servizio del cittadino per assicurarne le libertà di scelta tra diversi servizi e per garantire la piena attuazione degli articoli 2, 3 e 38 della Costituzione;
 - proporre ai competenti organi legislativi i provvedimenti ritenuti necessari all'attuazione e promozione delle libere iniziative assistenziali, favorire la partecipazione di queste all'elaborazione ed attuazione della programmazione ai diversi livelli territoriali; rappresentare e sostenere le libere iniziative assistenziali nei rapporti con gli organi legislativi, governativi, amministrativi e nei confronti degli enti locali;
 - svolgere opera di assistenza e consulenza tecnica nei confronti degli associati, anche attraverso servizi comuni o convenzionati.

Accogliendo le richieste dell'UNEBA, il Governo istituì nel novembre del 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 approvato dalla Commissione al termine dei suoi lavori, 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, oltreché

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 deleghi 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 di ispirazione fortemente laicistica e marxista che indirizzavano le prospettive di riforma dei servizi sociali e degli ordinamenti assistenziali verso il monopolio pubblico della stessa gestione diretta dei servizi.

In molti Congressi provinciali, che si svolgevano in preparazione del IV 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 la 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".

Dallo statalismo ottocentesco al riconoscimento del 'privato'

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, a conferma della fiducia nell'UNEBA nella quale veniva riconosciuto l'organismo nazionale di rappresentanza delle libere istituzioni, testimoniato dal fatto che in un decennio 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 che istituì le Congregazioni di carità, successivamente trasformate negli Enti comunali di assistenza (ECA), e valorizzò le storiche opere pie (ne saranno poi registrate, in una indagine svoltasi tra il 1880 ed il 1888, 21.819), viste, nella logica e cultura liberale dominante, quale espressione della assoluta autonomia della "beneficenza privata" rispetto alla quale unica preoccupazione dello Stato deve essere quella di vigilare che le risorse ingenti della carità privata siano saggiamente amministrate. Impostazione radicalmente rovesciata dalla legge Crispi n. 6972 del 1890 che, considerando l'assistenza e la beneficenza attività di fondamentale interesse dello Stato (opzione di per sé positiva in quanto affermava la responsabilità pubblica in questa materia), procedette alla "pubblicizzazione" di tutta l'assistenza, sia rispetto alle esistenti opere pie sia a quelle di nuova formazione, accentrando burocraticamente ogni forma di gestione, vigilanza e controllo. Nascono così le Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB), una nuova figura giuridica cui la legge impone 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 un rapporto di regolamentata complementarietà. Interpretava così quelle tendenze generali in atto già individuate da S.S. Giovanni XXIII nell'enciclica *Mater et magistra*. Tra queste, in primo luogo la socializzazione, riflesso e causa di un crescente intervento pubblico anche in settori di particolare delicatezza, quali la sanità, l'istruzione, l'assistenza. Ma proprio la delicatezza di questi ambiti, che coinvolgono la persona nella sua integralità, richiede 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. In secondo luogo 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 e partecipativo.

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, così sintetizzati 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 fine della attuazione dell'assistenza nel nostro Paese;

- la concessione di più adeguati aiuti economici, veramente rispondenti alle reali esigenze assistenziali 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, tutti di evidente interesse generale.

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 educativo-assistenziali; delle opere per l'accoglienza e l'assistenza agli anziani; dei centri di assistenza diurna alla gioventù.

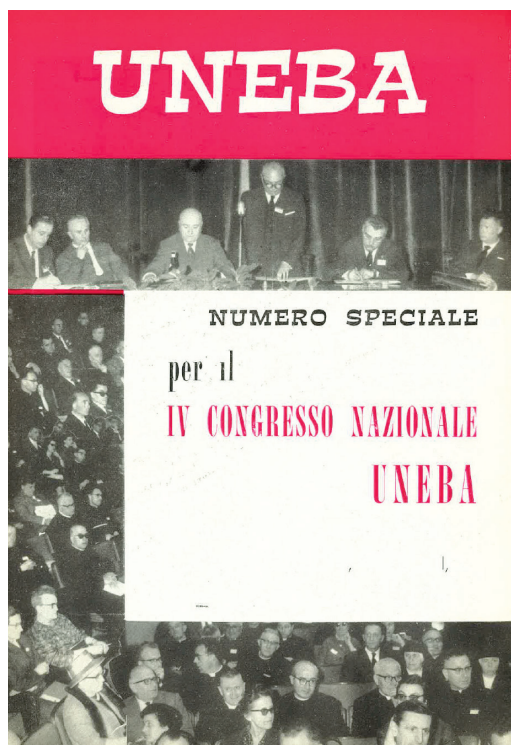
Lo stesso Congresso approvò, con una visione anticipatrice dei tempi, anche l'istituzione delle Federazioni regionali, pur senza indicarne le competenze, rette da un Comitato composto dai presidenti delle associazioni provinciali o dai loro delegati e da un Presidente eletto dallo stesso Comitato.

“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 moltiplicanti 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 spiegare 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 le principali finalità 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; stimolare e coinvolgere la spontaneità, la voglia di fare il bene, la ricchezza sentimentale ed umana dei cittadini.



La Rivista di Uneba sul IV Congresso nazionale

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: nell'Eremo di Camaldoli (agosto 1964) su *"L'assistenza e il bene comune"*, e nella 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 come modificato dal precedente Congresso.

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"*, trattato con calda eloquenza e richiami evangelici, e di mons. Mario Puccinelli, su *"L'assistenza nello spirito conciliare"*, con precisi ed originali riferimenti alla *Gaudium et spes*. Egli raccolse e diede voce alle perplessità, agli



L'On.le Giambattista Migliori, Presidente Uneba, offre a S.S. Paolo VI alcune pubblicazioni illustrative dell'attività dell'Unione

interrogativi, alle contestazioni nei riguardi di settori della vita pubblica e anche di organismi cattolici, disorientati dal rapido e contraddittorio 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. 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 ribadì 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 sociali (si avranno in quegli anni l'istituzione del servizio sanitario nazionale, lo Statuto dei lavoratori, la riforma delle pensioni); 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 (ed anche questa, a sua volta, trovava contestazioni nello stesso ambito ecclesiale...); si veniva imponendo 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 e qualche ascolto anche in certe aree cattoliche.

Secondo queste tesi, il pluralismo veniva declinato solo in un senso che veniva superficialmente definito 'sociale', inteso come partecipazione delle rappresentanze sindacali e degli utenti negli organi consultivi di opere comunque a direzione e gestione pubblica, e non nel suo senso autentico riferito alle istituzioni della società, cioè di libera ed autonoma presenza di opere e di iniziative 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 col fine preciso di destinazione ultima ai più poveri. 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 ospedali psichiatrici".

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 proclamato orientamento cristiano, 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 Federazione Italiana Religiose Assistenti Sociali (FIRAS), l'Unione delle Superiori Maggiori Italiane (USMI), la Conferenza Italiana dei Superiori Maggiori (CISM), e di centri culturali e associativi, come la “Fondazione Zancan” e il Centro Nazionale Economi Cattolici (CNEC). Fu merito anche di tale collaborazione se l'UNEBA poté far emergere dal Congresso una meditata valutazione dei progetti presentati al Parlamento esprimendo un convinto riferimento a quello di iniziativa 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 stesura 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 e, comunque, mai attuato!) Programma quinquennale nazionale economico e sociale, egli lanciava anche l'idea di collegare le unità sanitarie locali adombrate nel Piano con gli ECA ed i Comitati di assistenza e beneficenza, 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 statutale 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

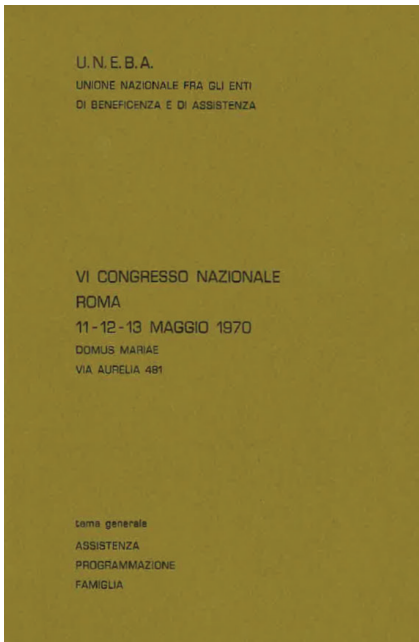
Di grande importanza, per una storia dell'impegno della Chiesa nel campo caritativo, l'annuncio dato, nel suo intervento al Congresso, da S.E. mons. Andrea Pangrazio, Segretario generale della Conferenza Episcopale Italiana, della decisione di istituire Commissioni e Consulte per

l'assistenza sociale a livello nazionale, regionale e diocesano.

Le Commissioni dovevano avere 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 avrebbe operato in collaborazione con la Commissione episcopale per i problemi sociali, mentre a livello regionale ogni Conferenza episcopale regionale avrebbe nominato 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 corrispondevano Consulte a livello nazionale, regionale, diocesano. In particolare, quella nazionale avrebbe dovuto seguire i lavori parlamentari, in modo che la legislazione



rispettasse 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 rispettivi ambiti territoriali e funzionali, 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 vice presidenti da parte del Consiglio anziché del Congresso, la possibilità di aderire all'UNEBA direttamente al centro in caso di mancanza delle associazioni provinciali,

il requisito della qualità dei servizi per tutte le istituzioni associate, la costituzione di un Comitato d'onore. A far parte di questo furono subito nominati, per acclamazione, l'on. Giovanni Battista Migliori, che aveva fin dall'inizio presieduto l'UNEBA, e la vice presidente madre Maria Sors di San Giuseppe. Il Consiglio nazionale (da notare come su 25 membri ben dieci fossero sacerdoti o religiosi), nella sua prima riunione, nominò l'on. Filippo Micheli presidente, affiancandolo con mons. Mario Puccinelli in qualità di vice presidente vicario

Un nuovo soggetto: le Regioni

Il successivo **VII Congresso nazionale**, svoltosi a Castellammare di Stabia, Napoli, dal 29 al 31 marzo 1974, mostrava già nel suo tema generale: *“Cittadini, Enti locali, Stato nell'assistenza”*, che l'Associazione si stava muovendo al passo con i tempi, con la consapevolezza di una sua più incisiva partecipazione nelle sedi in cui i nuovi problemi dell'assistenza sociale dovevano essere conosciuti, valutati e affrontati. In tale prospettiva, furono deliberate determinanti e significative modifiche allo Statuto, con le quali, fra l'altro, si rafforzava – in anticipo sui tempi – la dimensione regionale dell'organizzazione periferica dell'Associazione, per meglio seguire l'attività delle Regioni, che avrebbero visto delineati compiti e funzioni con la legge n. 382/1975 e con il decreto delegato n. 616/1977, e collaborare alle loro funzioni legislative e di programmazione. In particolare alle Federazioni regionali il rinnovato statuto attribuiva le stesse funzioni, rispetto al territorio di competenza, che il Consiglio nazionale aveva a livello centrale, funzioni da svolgere in piena autonomia, ovviamente nel quadro dei principi generale e delle finalità dell'UNEBA. Il dibattito sulla riforma dello statuto, che era partito da un seminario svoltosi a Siena dal 31 maggio al 3 giugno 1974, fu particolarmente vivace (con interventi di personaggi chiave del mondo assistenziale di allora come mons. Rampi, on. Bertè, avv. Ferrari, don Taddei, suor Carla Corrias, don Davoli, rag. Borgna, padre Santoro, prof. Bellomo, sig.na Berto) non solo per questa parte, ma anche riguardo ai concetti

di “apoliticità” e della ispirazione con la sostituzione della qualificazione “cristiani” a quella di “cattolici”. Significativo anche l’ampliamento della area dei destinatari, con una apertura al volontariato ed alle diverse iniziative anche informali che si venivano affermando sotto l’impulso delle idee del Concilio.

Questi aspetti furono particolarmente apprezzati da mons. Giovanni Nervo, Presidente della Caritas, l’organismo da poco (2 luglio 1971) costituito dalla C.E.I., in sostituzione della P.O.A. (Pontificia Opera Assistenza) dopo una serie di incontri, cui aveva attivamente partecipato l’UNEBA, con mons. Puccinelli, seguiti con particolare attenzione dalla Segreteria di Stato. Nel suo intervento, dopo aver illustrato le funzioni e le finalità della Caritas, di ordine squisitamente pastorale ed educativo, mons. Nervo rilevava che le condizioni per una proficua collaborazione tra Caritas ed UNEBA erano coerenti con il dibattito congressuale e con le modifiche statutarie: che l’UNEBA non sia difesa di interessi e conservazione, ma abbia impegno di stimolo e sviluppo per adeguare i servizi ai bisogni degli assistiti e della comunità; che abbia una efficiente struttura regionale decentrata ed un ordinamento ed un’organizzazione democratici; che vi sia una selettività delle adesioni ad evitare la presenza di istituzioni portatrici di contro testimonianza cristiana e civile nel loro modo di essere e di agire.

Il tema era stato in precedenza trattato, con analoga impostazione per quanto riguarda i rapporti con la Caritas, nella relazione *“Organizzazione e struttura dell’UNEBA”*, da mons. Mario Puccinelli che basava la lettura dell’assistenza vista in chiave UNEBA sul concetto costituzionale dell’esistenza *“del cittadino che ha un diritto e della società che ha un dovere”*, in stretta connessione con un sistema democratico basato sulla libertà, la partecipazione, il pluralismo, la sussidiarietà. Caratteristiche e principi che connotano l’UNEBA, dal suo sorgere come associazione non verticistica, ma basata sul metodo democratico e costituita da enti ed istituti, nei cui confronti ha il dovere di difesa e stimolo, ma solo in funzione di coloro che devono essere gli utenti finali dei servizi da loro gestiti. Una associazione anomala nella articolazione del mondo cattolico, che spesso è stata perciò oggetto di critiche, pressioni, “prudenti”

suggerimenti, proposte di garanti esterni, alle quali ha sempre saputo resistere, mantenendo la propria aconfessionalità (emblematica l'assenza di un "assistente ecclesiastico", figura classica dell'associazionismo cattolico), pur in una convinta adesione ai principi cristiani, ma anche a quelli, ad essi omogenei, della Costituzione italiana.

Particolarmente significativo apparve il messaggio che S.S. Paolo VI inviò ai Congressisti. Rilevata l'attualità del tema del Congresso, il messaggio sottolineava il suo significato di affermazione delle responsabilità e competenze delle diverse forze statuali e sociali:

“È anzitutto da rilevare che i problemi gravi e pressanti e, per un certo senso, indilazionabili, dell'assistenza in Italia, potranno essere più facilmente affrontati e risolti se tutte le forze vive della comunità e le istituzioni in essa esistenti ed operanti, in un articolato contesto di programmazione, sapranno dare tutto il proprio supporto di capacità, di competenza, di disponibilità personale e di risorse vive e generose. Infatti, una società, che veramente abbia a cuore il bene comune, non può mortificare ma, nel reciproco rispetto, deve promuovere e avvalorare ogni propria componente per la soluzione dei comuni problemi”.

Ricordava poi che la società civile non può pienamente risolvere il problema dell'assistenza, in tutta la gamma delle sue componenti, se non nel rispetto di un sano pluralismo e nell'assunzione di tutte quelle forze, particolarmente idonee per esperienza e generosità al compito tanto impegnativo ed esprimeva la convinzione che *“la futura attività dell'Unione contribuirà a rendere sempre più umano e più giusto il volto della civile convivenza”.*

La relazione generale su *“Cittadini, enti locali, Stato, nell'assistenza”*, tenuta dal presidente dell'UNEBA, on. Filippo Micheli, si colloca in una fase politica in cui si fa strada un senso di delusione per la mancata applicazione del I Piano nazionale e di sfiducia verso i nuovi progetti (il Rapporto '80 e il Documento preliminare al II Piano 1971-1975). Da un lato, si sviluppa un ampio dibattito sul tema generale della sicurezza sociale nel quale si avverte una certa consonanza su sua definizione, che è emblematica dell'epoca: “complesso di norme ed istituzioni che provvedono per tutti un trattamento minimo eguale per tutti, da erogarsi in

determinate condizioni di bisogno, secondo un ordinamento fondato sulla solidarietà generale, amministrato con unità di indirizzo e tale da garantire a tutti una esistenza conforme alla dignità umana”. Ma, dall’altro, le polemiche si addensano sulle modalità di gestione del sistema, sulle forme di partecipazione dei cittadini, sul rispetto della volontà e della personalità del destinatario, sul ruolo degli operatori sociali. Forte il contrasto tra quanti richiamano il principio di sussidiarietà enunciato nella enciclica *Quadragesimo anno*, e quanti affermano l’assoluta centralità dei poteri pubblici. La stessa istituzione delle Regioni viene vissuta in chiave di appartenenza politica e di rapporti tra Governo centrale e Governi regionali, in una fase politica in cui l’opposizione poteva aspirare solo ad una presenza in questi ultimi. Tra queste contraddizioni Micheli inserisce il tema dei rapporti tra Stato, enti locali e cittadini, che sono – o dovrebbero essere! – centro e fine dell’azione pubblica.

“*Incipit vita nova*”: così titolava il suo articolo di fondo, a commento del Congresso, il mensile “Azione assistenziale”, organo dell’UNEBA, e si riferiva particolarmente alla riconosciuta necessità e alla concorde volontà di maggior partecipazione, di aderenza alla realtà delle situazioni, di vigile attenzione alle novità nel versante “civile”, per poter meglio far sentire le istanze e gli interessi fondamentali delle opere assistenziali per il migliore svolgimento del loro servizio.

Ricchissimo il documento conclusivo, le cui linee sono tuttora attuali e, espunti i passaggi legati a quel momento storico, costituiscono una sorta di *magna charta* dell’UNEBA.

Fu peraltro rilevato e deplorato, al termine del Congresso, che le religiose responsabili di opere e istituzioni assistenziali – decisamente le più numerose rispetto a quelle create e gestite da Congregazioni maschili – non avessero avuto, contrariamente al passato, una rappresentanza negli organi direttivi; occorrerà ancora un certo cammino di consapevolezza per maturare, anche in tali occasioni di impegno comune, un segno concreto di partecipazione valorizzando la ricchezza di contributi, che proprio dalle religiose può venire, per la loro massiccia, valida e significativa presenza nel mondo della carità e dell’assistenza! Nei successivi Congressi le votazioni finali daranno risultati più soddisfacenti, sotto

tale profilo, anche, se in relazione alla diminuzione delle vocazioni, ad un più accentuato ricorso alla delega di funzioni precedentemente svolte dai religiosi ed alla professionalizzazione sempre più spinta dei servizi, via via negli organi dell'UNEBA si farà sempre più forte la presenza dei laici. Il Consiglio nazionale confermerà nella sua prima riunione Filippo Micheli presidente e Mario Puccinelli vice presidente vicario.

Contrasti sulle IPAB

Gli anni “settanta” sono anni decisivi per l’assetto istituzionale dell’Italia e, in particolare, per l’ordinamento del settore assistenziale. Con la legge n. 382/1975 si dà attuazione al Titolo V della Costituzione del 1948 con l’istituzione delle Regioni a statuto ordinario ed il conferimento ad esse delle funzioni legislative previste dall’art. 117, tra cui la “beneficenza pubblica ed assistenza sanitaria ed ospedaliera”. Tali funzioni debbono, tuttavia, essere esercitate “nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato” e questo pone ancora una volta la annosa questione della legge quadro dell’assistenza. Nella loro prima fase, le Regioni rispetteranno questa indicazione e si dedicheranno soprattutto alla normativa riguardante la propria organizzazione e la disciplina di materie di maggiore impatto economico, ma poi, a partire dagli anni “ottanta”, in mancanza della legge quadro, cominceranno (Umbria, Emilia-Romagna, Toscana, Liguria, Piemonte, Lombardia) ad emanare norme generali in tema di riordino dei servizi sociali, secondo modelli diversi, ma per lo più ispirati a criteri pubblicistici.

A seguito del decreto legislativo n. 616/1977, di attuazione della legge n. 382/1975, si accende la questione delle IPAB, di cui la bozza di decreto originariamente sottoposta al Consiglio dei ministri prevedeva la generale soppressione con trasferimento ai Comuni. Solo il determinato intervento dell’UNEBA, che coinvolse il mondo politico e le stesse sfere ecclesiastiche, riuscì a provocare una parziale revisione del testo, con l’inserimento nell’art. 25 di un comma che prevedeva l’esclusione dalla soppressione e dal trasferimento ai Comuni delle IPAB aventi

finalità “educativo-religiose” da individuarsi attraverso Commissioni, che saranno poi presiedute dal prof. Cassese, per le IPAB nazionali ed interregionali, e dal prof. Chieppa, per quelle infra-regionali; di questa fecero parte l'avv. Siconolfi, designato dall'UNEBA, Maria Luisa Cassanmagnago e Maria Paola Svevo. Si innescò quindi una procedura amministrativa che si concluse con l'emanazione di quattordici decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di esclusione dal trasferimento di circa 1.740 IPAB ritenute educativo-religiose (nella quasi totalità scuole materne), con la conseguente soppressione di tutte le altre, ma che, soprattutto, consentì all'UNEBA stessa di dar luogo a centinaia di ricorsi ai Tribunali Amministrativi Regionali, e, poi, attraverso propri associati (e per il determinante impulso di Giuseppe Restelli), di adire le vie giurisdizionali, sollevando la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 25 del decreto n. 616/1977. La Corte costituzionale accolse il ricorso con la sentenza n. 173 del 1981, sia pure per un vizio formale (eccesso di delega rispetto alla legge n. 382/1975), ma la parziale abrogazione dell'art. 25 permise il mantenimento dell'autonomia delle IPAB, dando così tempo per una più meditata soluzione della questione, che non avrebbe potuto non tener conto dei contenuti della bella e documentata sentenza, di cui fu estensore Leopoldo Elia, con il richiamo alle origini storiche di queste istituzioni, tutte sorte per iniziativa privata, ed al loro spessore storico.

Nelle more delle procedure processuali maturavano, intanto, le condizioni politiche e culturali per giungere alla presentazione del progetto di legge di riforma dell'assistenza “Cabras – Cassanmagnago” (presentato il 5 luglio 1976, ma discusso dalle Commissioni riunite della Camera dei deputati solo a partire dalla fine del 1978), frutto degli studi condotti in seno all'UNEBA, ed alla emanazione, nel 1979, di una serie di decreti-legge di disciplina della trasformazione delle IPAB. Questi decreti, che non poterono essere convertiti in legge per anticipato scioglimento del Parlamento, ebbero origine dai lavori di un gruppo informale, di cui facevano parte mons. Attilio Nicora (all'epoca responsabile dell'area giuridico-legislativa della Conferenza Episcopale Italiana), Franco Bassanini, Gennaro Acquaviva, Maurizio Giordano, ed ebbero il merito di indicare una via di possibile mediazione e di bloccare le azioni di soppressione

delle IPAB, poi superate dalla citata decisione della Corte costituzionale del 1981. Le linee fondamentali degli accordi raggiunti, che prevedevano la possibilità di “depubblicizzazione” in presenza di determinati requisiti, saranno poi codificate nel D.P.C.M. Andreotti del 16 febbraio 1990 contenente le direttive alle Regioni per la depubblicizzazione delle IPAB a seguito di un'altra sentenza della Corte costituzionale (n. 396 del 1988, di cui si dirà); esse furono, infine, lo schema che fu preso a base del decreto legislativo n. 207 del 4 maggio 2001, emanato in attuazione della legge quadro dell'assistenza n. 328 del 2000.

Il pluralismo negato

In questo clima si tenne a Roma (5-8 aprile 1979) l'**VIII Congresso nazionale** significativamente dedicato al tema “*Partecipazione e pluralismo nei servizi sociali*”, che fece il punto sugli sviluppi della situazione conseguente all'emanazione delle leggi che trasferivano specifiche competenze assistenziali alle Regioni ed agli Enti locali, in un quadro generale di incertezza, di disconoscimento delle esperienze positive maturate nel tempo, di iniziative dei poteri pubblici – a livello periferico – spesso arbitrarie e perfino ai limiti dell'illegittimità. Una situazione complessivamente negativa, provocata dalla mancata emanazione della “legge quadro” per la riforma dell'assistenza e dei servizi sociali, per di più anticipata dalla riforma dell'assistenza sanitaria che indeboliva ulteriormente il ruolo dell'assistenza nell'ambito delle politiche sociali, stabilendo una scala di priorità che si ripercuoterà nel tempo anche sulle scelte di finanza pubblica.

Il Congresso riaffermò alcuni fondamentali principi, come il pluralismo dei servizi, la centralità del cittadino-utente, la sua libertà di scelta, la partecipazione alla programmazione delle forze operanti nel sociale, la necessità di una loro riconosciuta rappresentanza, se a gestione privata, nei confronti dei pubblici poteri.

Tali principi trovarono solenne risonanza nel discorso pronunciato da S.S. Giovanni Paolo II nell'udienza privata concessa ai congressisti in risposta all'indirizzo di saluto e presentazione dell'Associazione rivoltogli

da Maurizio Giordano. In particolare, il Pontefice – ricordata la missione caritativa della Chiesa, e riaffermato che *“la possibilità di promuovere iniziative assistenziali si configura come componente non secondaria della libertà religiosa”* – espresse un significativo riconoscimento e incoraggiamento a quanti operavano nell'UNEBA:

“Voi così operando, non solo incrementate, sul piano civile, un più vasto pluralismo di quelle libere istituzioni che costituiscono il tessuto connettivo di una società veramente democratica, nella quale si realizza la responsabile partecipazione dei cittadini in ordine al conseguimento del bene comune, ma nello stesso tempo voi favorite i diritti propri dell'uomo e delle sue libertà, e, segnatamente della libertà religiosa, che nel nostro tempo assume un particolare valore e significato, in quanto qualifica lo stesso ordinamento politico di una società”.

Ricca di spunti la relazione generale tenuta dal presidente dell'UNEBA, on. Filippo Micheli, estremamente critico sulla lentezza con cui procedeva l'esame dei progetti di legge di riforma dell'assistenza e sui lavori della Commissione Chieppa, impedita, per forti opposizioni politiche laiciste e di sinistra, di esaminare situazioni di IPAB diverse da quelle gestenti asili nido e scuole materne, a torto ritenute le uniche potenzialmente in possesso della qualificazione “educativo-religiosa”. Nonostante un certo avvicinamento delle posizioni espresse dai parlamentari più direttamente impegnati nei lavori – Democrazia cristiana (Cabras, Cassanmagnago, Signorello, Svevo, Vietti), Partito socialista (Magnani-Noya, Aniasi), Partito comunista (Lodi-Faustini, Fanti) – su una teorica affermazione di principio della libertà e dignità del cittadino e del ruolo delle libere istituzioni assistenziali, resta una forte opposizione all'inserimento di queste nella programmazione e gestione dei servizi e alla “depubblicizzazione” delle IPAB, nel rispetto dei loro statuti.

Sono posizioni di retroguardia che contrastano con i principi di libertà, pluralismo, partecipazione, dovere di solidarietà, base della Costituzione italiana e dello stesso codice civile, che, pur emanato in epoca fascista, lasciava spazio (art. 12) alle associazioni, alle fondazioni ed a tutte le “altre istituzioni di carattere privato”. Posizioni così sintetizzate dall'on. La Pira in un suo intervento nell'Assemblea costituente: *“L'ideale da proporsi in una società pluralistica è appunto questo ideale organico, per*

cui ogni uomo abbia una funzione e un posto nel corpo sociale, funzione e posto che dovrebbero essere definiti dal cosiddetto stato professionale, che fissa la posizione di tutti nel corpo sociale". Ideale organico, commentava Micheli, da considerare non modello imposto di armonia prestabilita, ma piuttosto come risultante della convivenza di diverse concezioni ed opzioni nel rispetto della libertà e dignità della persona e contro quel "dispotismo amministrativo" denunciato da Tocqueville nel 1840 a proposito dell'accentramento statale intervenuto in Francia ed in altri Paesi europei dopo la rivoluzione.

Protocollo Caritas-UNEBA, primo CCNL

Come da tradizione, nel Congresso fu presentata e discussa la relazione organizzativa (del segretario generale, Maurizio Giordano), nell'occasione particolarmente dedicata ai rapporti tra UNEBA, Caritas, CISM, USMI-FIRAS, oggetto, a Roma di frequenti e intensi incontri tra un gruppo di persone (mons. Nervo e mons. Pasini per la Caritas, padre Zerilli per la CISM, madre Agnese Censi per l'USMI-FIRAS, Maurizio Giordano per l'UNEBA) dal quale scaturirà l'idea – fatta poi propria dalla CEI – della Consulta nazionale delle opere caritative ed assistenziali, antesignana dell'attuale Consulta nazionale ecclesiale degli organismi socio-assistenziali: una sede di discussione e condivisione dei problemi, delle prospettive, delle linee culturali nelle politiche sociali da parte degli organismi più rappresentativi impegnati nell'assistenza sociale (nel tempo passati dagli iniziali quattro "fondatori" agli attuali diciotto). Frutto di quegli incontri fu un importante documento sui rapporti tra Caritas ed UNEBA e sulle relazioni con CISM ed USMI-FIRAS, sottoscritto dai due presidenti Nervo e Micheli, in cui, constatata la comune concezione dell'assistenza (integrale sviluppo della persona, efficienza e qualificazione dei servizi, integrazione nella sicurezza sociale, pluralismo e libertà delle iniziative assistenziali), si definivano i rispettivi ruoli e si indicavano termini e modalità di collaborazione per un reciproco sostegno ed un miglior complessivo servizio.

A seguito del dibattito congressuale, nella sua prima riunione il Consiglio nazionale nominò Presidente l'on. Paolo Cabras, firmatario e relatore della proposta di riforma dell'assistenza sostenuta dall'UNEBA, e vice presidenti padre Luciano Segafreddo, suor Carla Corrias e il prof. Domenico Bellomo: tre personaggi significativi dell'incontro tra religiosi, religiose e laici e delle diverse professionalità ed appartenenze. Il Consiglio decise di modificare il nome dell'associazione per meglio indicare l'ampliamento dell'area di riferimento, l'apertura alle motivazioni e alle forme più nuove dell'impegno assistenziale, l'adesione alle modifiche legislative intervenute dagli anni "cinquanta": si adottò quindi la denominazione ***Unione nazionale istituzioni ed iniziative di assistenza sociale*** (in luogo di Unione nazionale enti di beneficenza e di assistenza), pur mantenendo il precedente acronimo UNEBA per motivi storici e di conoscibilità e – perché no? – affettivi. Modifiche furono introdotte anche sul lato dell'informazione, con il nuovo mensile "Nuova Proposta" (in sostituzione di "Azione assistenziale") che già dal nome intendeva trasmettere un messaggio di cambiamento e di apertura ai problemi sia delle persone e famiglie assistite che delle istituzioni ed una disponibilità al dialogo nei confronti delle altre posizioni culturali.

Frutto di questo rinnovamento e dell'attenzione al ruolo del "privato sociale", anche nei suoi momenti gestionali, e quale risposta a pressioni sindacali non sempre pertinenti e recepite da parte della magistratura del lavoro, con pronunciamenti che non prendevano nella giusta considerazione le esigenze dell'attività nel campo assistenziale e della specificità delle istituzioni "di tendenza", fu la nuova politica del lavoro adottata dall'UNEBA. Una politica tesa al miglioramento della qualità dei servizi anche attraverso una regolamentazione dei rapporti di lavoro, che tenesse conto delle esigenze del settore, che erano, e sono, ben diverse sia da quelle degli altri settori produttivi privati che dei settori pubblici, e fosse rispettosa delle giuste attese dei lavoratori. Nella sua funzione di rappresentanza anche sindacale delle istituzioni aderenti, si impegnò, quindi, in una logorante trattativa con il sindacato ancorato ad una visione pubblicistica dell'assistenza (la prima piattaforma di proposta sindacale fu quella dei dipendenti del "parastato!"), incontrando spesso resistenze ed incomprensioni nelle

istituzioni più vicine all'ambito ecclesiastico, timorose dell'ingresso del sindacato nelle "proprie" case, e trovando inizialmente sensibile solo la CISL. Si giunse, infine, nel 1983 al primo Contratto Nazionale Collettivo di Lavoro per il personale dipendente dalle opere assistenziali (UNEBA-CISL/FISASCAT); strumento dimostratosi validissimo e successivamente rinnovato alle scadenze contrattuali, con il coinvolgimento delle altre sigle sindacali. La scelta – oggi ovvia, ma in quegli anni e nel nostro settore innovativa – si dimostrò vincente, sia quale strumento di giusta garanzia per i lavoratori, sia per la stessa gestione delle opere e per le modalità di erogazione delle prestazioni, grazie ad un personale più motivato e garantito e percorsi di formazione che migliorano la qualità del servizio e quindi le stesse condizioni di vita degli utenti. Con tale scelta, inoltre, l'UNEBA si caratterizzava sempre più come associazione di categoria di una realtà produttiva (gli enti e le iniziative assistenziali) qualificata dalle finalità di interesse generale e dall'assenza di lucro.

La sempre deplorata mancanza della legge-quadro di riforma continuò ad essere oggetto di stimolazioni nei riguardi del Parlamento, del Governo e delle forze politiche e sociali. Un nuovo "progetto di legge", elaborato in sede parlamentare, riconosceva all'UNEBA una funzione di rappresentanza e di consulenza per la riforma e la sua attuazione; ma anche questo non giunse al dibattito in aula, per una delle ricorrenti conclusioni anticipate della Legislatura; intanto, però, alcune Regioni recepiscono e indicavano il principio della presenza dell'UNEBA nei procedimenti di programmazione previsti dalle leggi che si andavano emanando in materia assistenziale.

Decolla la Consulta ecclesiale

Negli anni "Ottanta" prende corpo l'attività dell'allora Consulta nazionale ecclesiale delle opere caritative ed assistenziali, con alcuni importanti Convegni nazionali, quali quello su *"Cristiani, comunità cristiana, servizi sociali nel territorio"* (con relazioni del card. Motolese, prof. Donati, prof. Ardigò,

prof. Mattioni, mons. Battisti, e gruppi di lavoro a tema basati su approfondite relazioni di esperti quali padre Nardin, dott. Trevisan, padre Parisi, prof. Feliciani, mons. Nicora, prof. Mirabelli, dott. Tavazza, don Damoli, suor Antonietta Cuzzolin) e quello su *“Persona anziana e comunità: cambiare è possibile”* (relatori mons. Fagiolo, prof. Cesareo, dott. Giordano, prof. Sarpellon, il card. Colombo, mons. Nervo, e gruppi di lavoro con relazioni, tra gli altri, di Scortegagna, Maderna, don Allario, mons. Bernini, don Corsi).

Storicamente di grande rilievo la relazione, nel primo di questi Convegni, del prof. Angelo Mattioni che per primo motivò costituzionalmente sia l'esistenza di un diritto alla prestazione sociale, sia le valenze “personali” di questo diritto, e, correlativamente, il ruolo “costitutivo del sistema” delle libere iniziative assistenziali: *“il soggetto dovrebbe poterlo (il diritto) esercitare in maniera tale che esso concorra alla realizzazione del soggetto stesso secondo le più generali concezioni di vita che gli sono specificamente congeniali; potendo cioè ottenere prestazioni o da una struttura pubblica, “neutra” quanto a qualificazione ideologica, o da strutture libere le quali, ovviamente vincolate a certi standard tecnici, garantiscono però anche la possibilità che un servizio sociale sia informato a specifiche concezioni culturali; sarebbe così garantita l'esplicazione dei contenuti di libertà del diritto alle prestazioni sociali sì che esso risulterebbe assimilato agli altri tipi che configurano i diritti inviolabili di cui all'art. 2 della Costituzione”*. Solo in tal modo si garantisce il pieno sviluppo della persona umana e questo non può che passare anche attraverso l'organizzazione dei servizi, costituzionalmente basata sulla presenza sia di strutture pubbliche che di strutture private. Una sintesi perfetta della filosofia UNEBA.

Altra importante realizzazione della Consulta fu la realizzazione del I Censimento dei servizi assistenziali direttamente o indirettamente collegati con la Chiesa, i cui risultati – riferiti al 1979 – furono illustrati da Giovanni Sarpellon al secondo dei Convegni sopra ricordati.

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 Firenze. 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 strumento 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 all'unanimità decisero di 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; sui riflessi del nuovo Concordato fra l'Italia e la Santa Sede nei 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.

Il Consiglio nazionale, in attuazione delle indicazioni del Congresso, conferma l'on. Paolo Cabras alla presidenza; preso atto con rammarico, dato il forte contributo da lui dato allo sviluppo della linea culturale dell'UNEBA con un consapevole e convinto ancoraggio, ma in una posizione di netta autonomia e di attenzione all'evolversi delle scienze sociali, al Magistero della Chiesa, della indisponibilità di padre Luciano Segafredo chiamato ad assorbenti impegni nella propria Congregazione e nella direzione del Messaggero di Sant'Antonio, nomina – attribuendo loro specifiche funzioni – vicepresidenti l'avv. Bassano Baroni, fratel Domenico Carena, l'avv. Giuseppe Chiofalo, suor Chiara Di Muro; conferma Maurizio Giordano alla segreteria e coopta padre Francesco Ciccimarra, particolarmente attivo nella preparazione e gestione del Congresso.

Dalle IPAB al privato sociale

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 diretta 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 delinearsi 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 legge 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 nel D.P.C.M. del 16 febbraio 1990 (emanato a seguito della sentenza n. 396/1988). Significative 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., la cui bozza fu preliminarmente esaminata, ad iniziativa dell'UNEBA, 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,

ricalcarono, sulla base anche di indicazioni delle sentenze n. 396, 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 dalla Corte di Cassazione, della autonomia di scelta da parte degli organi statutari e, comunque, di decisioni basate sui principi fissati in linea generale dall'ordinamento giuridico italiano: posizioni ideologiche ed interessi politici (ed economici) di amministrazioni locali impedirono il pieno riconoscimento delle originarie volontà dei donatori e fondatori e del ruolo svolto dall'iniziativa privata nella gestione delle IPAB, tutte originate da antiche opere pie o, se costituite dopo il 1890, forzatamente obbligate ad assumere natura di ente pubblico.

In questa fase, caratterizzata da un acceso dibattito sul ruolo del “privato sociale”, anticipatore del dibattito sulla sussidiarietà che si svolgerà dalla metà degli anni Novanta in relazione ai progetti di riforma costituzionale, si tenne dall'11 al 13 novembre 1993 a Santa 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 indagata 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 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 la pubblica amministrazione, inquadramento giuridico, trattamento tributario, relazioni sindacali.

La finalizzazione al bene comune di queste organizzazioni veniva argomentata dal Vice direttore della Caritas italiana, don Antonio Cecconi (“*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 sui modi di attuazione del principio di sussidiarietà: non un orto riservato ma uno spazio dove esercitare: capacità di inventarsi le realtà intermedie; scommessa sulla creatività e sui giovani; sussidiarietà non è protezionismo o ricerca di sussidi; attenzione ai pericoli della sussidiarietà a rovescio (con il rischio di uno Stato che si ritiri per motivi finanziari ed organizzativi, poi puntualmente avveratosi); 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 tra 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 consulenza nella 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.



Il n.10/11.1993 della rivista "Nuova Proposta" sul X Congresso nazionale Uneba

Nasce l'Osservatorio del lavoro

A seguito del Congresso, il Consiglio nazionale, nella sua prima seduta, nominò Presidente nazionale Maurizio Giordano, vice presidenti fratello Domenico Carena, il dott. Salvatore Caruso, suor Chiara Di Muro, e mons. Piergiorgio Ragazzoni e Segretario generale e Tesoriere Luca

Degani; istituì, inoltre, l'Osservatorio nazionale del lavoro nominandone presidente il dott. Ernesto Burattin. È questa una struttura ausiliaria degli organi deliberanti dell'UNEBA, composta da esperti di tutta Italia con la funzione di analisi e proposta al Consiglio nazionale ed alla Presidenza 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 "Sant'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: sussidiarietà verticale) 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 sui comportamenti personali e sulla sfera privata delle persone.

La relazione giuridica del prof. Mattioni ha trovato immediato riscontro nella ampia e dotta 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 riforme 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”. Parole profetiche che mantengono, purtroppo, ancora oggi la loro attualità!

I temi congressuali vengono poi vivacemente discussi nei gruppi di lavoro dedicati a: “Ruolo dell'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



*Il Presidente Uneba Maurizio Giordano
all'XI Congresso Nazionale – 1997*

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 di presenza; qualità concreta e verificabile dei servizi, sia in rapporto con gli enti locali che quale dovere nei confronti degli assistiti; estensione della presenza nelle Regioni e rafforzamento 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.

Il Consiglio nazionale, nell'adottare le scelte per l'attuazione delle direttive del Congresso, confermò Maurizio Giordano e Luca Degani, rispettivamente presidente e segretario dell'Associazione e nominò vice presidenti l'avv. Bassano Baroni, il rag. Maurilio Canzian, il dott. Mario De Donatis e suor Chiara Di Muro.

La riforma dell'assistenza

E *“La persona soggetto del sistema integrato dei servizi a rete”* sarà il tema del **XII Congresso nazionale** che si tenne – con il coordinamento dell'avv. Bassano Baroni, presidente della Federazione lombarda – nella Villa Cagnola di Gazzada (Varese) dal 22 al 24 marzo 2001, all'indomani della approvazione della a lungo attesa legge quadro di riforma dell'assistenza n. 328 dell'8 novembre 2000, cui tanto l'UNEBA aveva nel tempo contribuito con convegni, seminari, proposte, come sottolineato dal presidente Maurizio Giordano nel suo discorso introduttivo. Particolare risalto egli ha dato all'art. 1 che, per la prima volta nella legislazione sociale italiana, ha esplicitamente incluso il terzo settore (oggetto anche di uno specifico articolo) tra gli elementi costitutivi del sistema, e all'introduzione del concetto dei livelli essenziali nell'assistenza, primo passo per l'affermazione di un diritto soggettivo dei cittadini alle prestazioni

ed interventi assistenziali. La legge stessa sarà poi esaustivamente commentata nel volume “Il sistema integrato dei servizi sociali” (Ed. Giuffrè) promosso e coordinato dall'avv. Baroni.

Il tema generale della persona soggetto del sistema dei servizi integrati a rete è stato affrontato, per gli aspetti di principio, e quindi sul piano ontologico, da S.E. mons. Attilio Nicora, che, dopo aver ricordato i suoi esordi, da giovanissimo Vescovo, negli approfondimenti del tavolo CEI sul decreto n. 616/1977 cui partecipava l'UNEBA, pur apprezzando i progressi della nuova legge soprattutto in tema di attenzione alla persona ed alla famiglia, di considerazione del terzo settore (ma acutamente si domandava quale fosse la definizione giuridica di questo ambito che ne giustificasse la testuale citazione in una legge), di primo accenno a possibili posizioni di “diritto”, di tendenza a “servizi integrati”, ne denunciava un approccio generalista e per molti versi utopistico. Profeticamente, pur in un giudizio complessivamente positivo, avanzava il dubbio di un difficile futuro in un clima politico e normativo ormai proteso verso il federalismo. *“Al di là di tutto il disegno anche apprezzabile che viene tracciato, soprattutto quando si parla di servizi alla persona, sappiamo che la mediazione delle persone diventa largamente decisiva e credo che la fatica che tutti vi portate nell'animo è di sapere che mentre siamo qui a discutere su questi grandi temi, poi avete a che fare, quando tornate a casa, con qualcuno che è lì per mestiere. Allora come riuscire a tenere insieme la giustizia che si deve assicurare a tutti e la qualificazione professionale, che va fatta diventare esigenza di giustizia anche in termini contrattuali?”* Il problema resta dunque quello di trovare, soprattutto sul piano della vocazionalità, spazio per il fondamentale tema della formazione di responsabili, amministratori, operatori.

Ma il problema fondamentale, uno de nodi del nostro vivere quotidiano, è il rapporto tra *pietas* e *justitia*: *“justitia distribuit”, “caritas ligat”, “pietas ministrat”* ricordò citando il suo antico predecessore sulla Cattedra vescovile di Verona San Zeno: c'è un esasperato bisogno di giustizia, ma più le leggi e le istituzioni cercano di dare risposta e più crescono malessere, delusione, rabbia: *“La giustizia da sola non risolve: essa, quando riesce, distribuit, cioè dà a ciascuno il suo, ma perché risponda alle attese più vere*

occorre che si intrecci con la pietas, la sola che ministrat". La giustizia si muove riconoscendo ad un "altro" diritti, proprio in quanto "altro", ma la carità (con cui possiamo tradurre il latino *pietas*) agisce in termini di prossimità. Questo nodo, secondo mons. Nicora, è presente nella legge, che, pur con tutti i limiti e le approssimazioni anche lessicali, va oltre non solo la legge Crispi, ma anche oltre la stessa Costituzione.

Il prof. Giorgio Pastori dell'Università Cattolica di Milano gli ha fatto da controcanto illustrando i principali aspetti della riforma dell'assistenza, una riforma in gran parte a rischio a seguito delle modifiche degli artt. 117 e seguenti della Costituzione, appena approvate, che, attribuendo alle Regioni il potere legislativo esclusivo, fanno venir meno le norme organizzative e programmatiche. La legge 328/2000 si presenta: come legge ispirata a criteri oggettivo-funzionali, a differenza di quelli della legge Crispi del 1890 che disciplinava i soggetti istituzionali (creando la figura delle IPAB) e delle leggi successive disciplinanti singoli settori o categorie; con un approccio universalistico selettivo (quasi un ossimoro!) e non universalistico generale; con destinatario "l'uomo collocato" in un contesto di esigenze; con una serie di interventi e prestazioni qualificate essenziali, intorno ai quali ruotano i diritti dei cittadini e gli obblighi dell'ente locale; con il tentativo di rivolgersi alla situazione familiare e non del solo singolo.

Sottolineata la validità dell'impianto sotto il profilo dei soggetti, Pastori non mancava di individuare alcuni punti di criticità: la confusione nella delineazione del terzo settore; un certo spirito conservatore nella soluzione della questione IPAB, nonostante le chiare decisioni della Corte costituzionale e della Corte di cassazione (un certo recupero è stato poi effettuato dal decreto legislativo n. 127/2001, grazie anche all'intervento dell'UNEBA ufficialmente consultata dal Ministro Livia Turco, molto attenta alle posizioni del mondo ecclesiale, e dal Parlamento quale loro rappresentante); un eccesso di verticalizzazione sia nel processo programmatico, sia nel modello di gestione del Fondo nazionale per le politiche sociali, che richiamano i modelli in vigore negli anni "settanta". L'ispirazione al modello sanitario con l'introduzione dei livelli essenziali costituisce un passo avanti, ma il condizionamento alle risorse finanziarie,

da reperirsi anno per anno in sede di Legge Finanziaria, e all'esistenza dei servizi tenuti ad attuare tali livelli, impedisce l'affermarsi di diritti soggettivi concretamente esigibili. Nel complesso, una buona legge, ma giunta con estremo ritardo e in parziale contraddizione con il progressivo affermarsi dell'ordinamento federale.

Gli "Aspetti organizzativi del sistema dei servizi a rete" sono stati illustrati dal prof. Pierluigi Guiducci, dell'Università Cattolica di Roma, che ha posto a confronto i modelli che si vengono realizzando, da quello "liberal personalistico" della Lombardia, basato sulla priorità della scelta del cittadino con assegnazione di *voucher* spendibili nei vari servizi, a quello "social-programmatorio" della regione Emilia-Romagna, basato sulla valutazione del caso e su progetti personali da attuare presso predefiniti servizi pubblici o privati accreditati. In entrambi i casi, afferma Guiducci, l'efficacia dell'intervento è legata all'esistenza di servizi – a gestione pubblica o privata – che siano tra loro collegati e che consentano il passaggio dall'uno all'altro a seconda delle esigenze della persona, con continuità assistenziale e secondo un progetto personalizzato valutato insieme con l'utente e la famiglia. Siamo in un campo in cui l'integrazione dei servizi, e particolarmente di quelli sanitari con quelli sociali, è condizione *sine qua non* per la soddisfazione delle esigenze della persona, nella sua unitarietà. Nei prossimi anni, ha concluso, nodo cruciale sarà il "socio-sanitario" per gran parte della popolazione e dobbiamo saperlo affrontare senza idee preconcepite o interessi di parte.

Nella mozione conclusiva il Congresso ha dato mandato ai nuovi organi di verificare l'attualità del modello UNEBA rispetto ai nuovi tempi (federalismo, socio-sanitario, negoziazione e rappresentanza nei confronti dell'ente locale, contrattazione) ed ha richiamato le conclusioni, tutte approvate in Assemblea, delle Commissioni, cui dare seguito ponendo attenzione particolare al processo di depubblicizzazione delle IPAB, alla partecipazione alla programmazione regionale, all'area della contrattazione, alla valutazione della qualità dei servizi per il rispetto dovuto agli assistiti e per la credibilità nei confronti della pubblica amministrazione.

Nella sua prima riunione, il Consiglio nazionale confermò quale Presidente Maurizio Giordano e nominò vice presidenti l'avv. Bassano

Baroni, il dott. Mario De Donatis ed il dott. Francesco Facci, riservandosi di nominare un quarto Presidente sentita la FIRAS, per proseguire nell'utile collaborazione con le congregazioni femminili. Tesoriere venne nominato il dott. Antonio De Nadai e Segretario generale il dott. Luciano Conforti.

Federalismo, sussidiarietà, diritti dei cittadini

Il **XIII Congresso** – svoltosi a Giovinazzo (Bari, 12-14 ottobre 2006) con il tema *“Federalismo solidale, sussidiarietà, diritti della persona”* – si colloca tra due momenti di rilievo: il Convegno nazionale ecclesiale di Verona ed il dibattito politico sul federalismo che approderà poi nella legge n. 42/2009 e nei successivi decreti delegati che tratteggeranno il nuovo ordinamento italiano.

A Verona la Consulta nazionale ecclesiale degli organismi socioassistenziali aveva presentato un articolato ed innovativo piano di azione, di cui si troverà traccia nelle conclusioni generali del card. Ruini, incardinato sui diritti e doveri della giustizia sociale e sul ruolo della carità personale volontaria del singolo e nella forma organizzata: componenti essenziali di una società costituzionalmente basata sulla solidarietà e sulla sussidiarietà, ma nella quale lo Stato (nelle sue diverse articolazioni) ha il dovere di garantire per tutti il soddisfacimento dei bisogni essenziali e di assicurare il quadro entro cui pubblico e privato concorrano alla realizzazione del bene comune, avendo prioritariamente attenzione ai più deboli. In questa prospettiva lo Stato deve agire in particolare su tre piani:

- l'attuazione di un vero e proprio diritto all'assistenza, vale a dire alla protezione ed alla promozione delle singole persone e delle famiglie in un sistema integrato, corrispondentemente alla realtà ed ai bisogni di vita e di sviluppo della persona nelle condizioni (economiche, sociali, fisiche, etc) in cui può venirsi a trovare;
- la prospettiva della sussidiarietà istituzionale o verticale che deve vedere l'intero ordinamento riconsiderato e ricostruito dal basso, a partire dai Comuni;

- il coinvolgimento dell'intera società (sussidiarietà sociale od orizzontale) come modalità ordinaria per il perseguimento di finalità di interesse generale, in un quadro in cui il terzo settore non sia considerato elemento di supplenza a carenze pubbliche, ma fattore costitutivo del sistema.

Elementi ripresi dal Convegno ecclesiale nella commissione dedicata all'ambito sociale (i lavori sono stati suddivisi in cinque ambiti) con una forte presenza dell'UNEBA e degli altri organismi della Consulta e di Retinopera; a questa il card. Ruini, nelle conclusioni, affiderà il ruolo di essere strumento – in piena autonomia – della stessa CEI nel campo sociale e istituzionale. Attraverso questi due organismi, entrambi cofondati dall'UNEBA, ed il Comitato di coordinamento CISM-USMI, la nostra Associazione rafforza la propria presenza nelle reti del mondo cattolico più impegnato sia socialmente che politicamente, al di fuori di appartenenze a schieramenti politici, ma in un disegno di partecipazione alla vita pubblica del Paese.

Il XIII Congresso entra direttamente nel dibattito con le relazioni del prof. Emanuele Rossi, ordinario di diritto costituzionale della Scuola superiore Sant'Anna di Pisa, su *“Riforma costituzionale e modelli regionali di welfare”*, e del dott. Tiziano Vecchiato, direttore della Fondazione Zancan, su *“I diritti della persona: tra responsabilità del pubblico e impegno del privato”*.

Emanuele Rossi parte da un documentato *excursus* nella legislazione europea, dal Trattato di Roma via via fino a quello di Nizza (firmato dagli Stati il 26 febbraio 2001 ed entrato in vigore il 1° febbraio 2003) con l'inserimento tra i tradizionali settori nei quali vanno perseguiti gli obiettivi generali previsti dall'art. 138 della “sicurezza sociale e protezione sociale dei lavoratori”, della “lotta contro l'esclusione sociale” e della “modernizzazione dei regimi di protezione sociale”, così consentendo la inclusione dei diritti sociali nell'ambito dei “diritti fondamentali”: il che giustifica e rende inevitabile l'impegno per gli Stati membri *“ad attuare politiche volte a garantire che i progressi compiuti sulla via dell'integrazione economica si accompagnino a paralleli progressi in altri settori”*.

Malgrado questo, va tuttavia osservato come il riconoscimento dei diritti sociali e l'attuazione delle condizioni che ne rendano concretamente

possibile l'esercizio sono ancora lontani dal trovare completa e soddisfacente realizzazione: e ciò, sia perché la formulazione dell'art. 6 del Trattato UE conferisce ad essi una posizione inferiore rispetto ai diritti di libertà "classici", sia perché in forza dell'art. 136 del Trattato CE i diritti sociali devono semplicemente essere "tenuti presenti" nella realizzazione degli obiettivi sociali, compatibilmente con "la necessità di mantenere la competitività dell'economia della Comunità". Ed è questa anche l'impostazione della legge n. 328/2000, che, per quanto riguarda la posizione di chi chiede l'erogazione di un intervento o servizio sociale condiziona il diritto personale alle risorse disponibili. In particolare, sembra possibile individuare tre diverse situazioni giuridiche: quella di coloro i quali sarebbero titolari di veri e propri diritti soggettivi in quanto destinatari di prestazioni economiche (derivanti da situazioni di cecità, sordomutismo, invalidità civile ovvero integranti il trattamento di pensione o di assegno sociale riservato ai cittadini ultrasessantacinquenni sprovvisti di reddito); quella di coloro che, trovandosi in situazioni di disagio e di bisogno, possono essere destinatari di determinate prestazioni ritenute "essenziali", ma nei limiti delle risorse finanziarie; ed infine quella di coloro che, secondo la legge, hanno titolo ad accedere prioritariamente ai servizi in quanto si trovano in condizioni di bisogno qualificate dalla legge (povertà, disabilità, ecc). Con riferimento a questo ultimo punto, si è parlato di universalismo selettivo, il quale non si porrebbe in contrasto con il principio di uguaglianza espresso nell'art. 3 Cost. ma rappresenterebbe una esplicitazione del principio di solidarietà.

In definitiva, per il prof. Rossi, sebbene la legge preveda che Stato, Regioni ed Enti locali siano tenuti a realizzare il "sistema che garantisce i livelli essenziali delle prestazioni", è da escludere che si tratti di una pretesa azionabile in termini di diritto soggettivo. Ma occorre anche tenere conto della giurisprudenza della Corte costituzionale che, a partire dai primi anni Novanta, ha teso a configurare, con riferimento ai diritti sociali, un contenuto minimo essenziale che non può essere condizionato da esigenze di equilibrio di bilancio.

È pur vero le decisioni della Consulta riguardavano il diritto alla salute e non quello all'assistenza, ma è altrettanto da osservare che la posizione di

tradizionale minorità di quest'ultimo pare trovare un fondato motivo di riscatto nella riforma costituzionale del 2001, che: ha costituzionalizzato la nozione di livelli essenziali delle prestazioni inerenti i diritti civili e sociali; ha sancito l'autonomia finanziaria e tributaria delle Regioni (e degli enti locali); ha previsto la possibilità per lo Stato di stanziare finanziamenti particolari quando lo richieda la garanzia dei predetti livelli; ha disciplinato il potere sostitutivo del Governo nei confronti degli enti territoriali minori allorché sia posto in pericolo l'effettività dei suddetti livelli.

“A fronte di tale innovazione sostanziale rimangono oggi numerosi nodi da sciogliere, sui quali “si gioca” molto del rapporto tra legge statale (espressione della competenza esclusiva statale nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali) e legge regionale (quale espressione della potestà regionale residuale in materia di assistenza e servizi sociali) e, in ultimo, tra esigenze di unità – o diversità costituzionalmente sostenibile – ed autonomia degli enti costituenti la Repubblica: e tra tali nodi uno dei problemi più importanti è senz'altro costituito dalla tipizzazione degli interventi e servizi sociali, sulla cui base, successivamente, individuare le prestazioni ritenute essenziali”.

Ci si sta muovendo – afferma Tiziano Vecchiato, che ha affrontato il tema sotto il profilo del concorso tra enti pubblici e privati nella realizzazione di un sistema di protezione a partire dai LEA – verso un sistema multilivello, nel quale la tutela dei diritti risulta in modo sempre più evidente essere un'area a competenza diffusa, risultando superata la concezione del costituzionalismo classico che attribuisce allo Stato il monopolio della tutela dei diritti. La sfida è quella di contemperare tale tendenza con la garanzia dell'uguaglianza e della tutela dei diritti di ciascuno, da assicurare attraverso attori diversi, mediante un sistema che non può che essere integrato e coordinato.

Si tratta di intrecciare sussidiarietà istituzionale o verticale e sussidiarietà sociale od orizzontale, basandosi su alcuni punti ormai acquisiti: la competenza esclusiva delle Regioni in materia di assistenza sociale e concorrente in materia sanitaria (con indubbe complicazioni nell'area socio-sanitaria e della integrazione dei servizi alla persona; il ruolo primario dei Comuni; la costituzionalizzazione dei livelli essenziali delle prestazioni

sociali con l'affermazione del diritto dei cittadini ad esse; il processo verso un accentuato federalismo che rovescia il rapporto tra cittadino e Stato.

Si va, dunque, verso un sistema di *welfare community*, in cui è la comunità locale, in tutte le sue articolazioni, a doversi far carico delle esigenze delle persone, ferma restando una generale responsabilità dello Stato rispetto a determinate prestazioni essenziali, da definirsi con legge nazionale e quale garante del sistema nel suo complesso; ma previa anche una redistribuzione dello strumento fiscale che abbandoni il meccanismo del “trasferimento” delle risorse finanziarie dal centro alla periferia, in favore di un sistema basato su risorse “proprie” e su eventuali partecipazioni al fondo perequativo nazionale. La responsabilità ed il ruolo del terzo settore ne escono accresciuti, proprio in quanto espressione diretta della società e mezzo per coniugare una presenza più personalizzata – e quindi più efficace – con una gestione più efficiente e capace anche di attrarre il contributo del volontariato.

Sul ruolo del terzo settore si era soffermato, in apertura del Congresso, il segretario generale Luciano Conforti, in relazione all'attività svolta dall'UNEBA, sia a livello nazionale che, soprattutto, regionale, con interventi nei confronti della legislazione regionale, partecipazione ai tavoli di concertazione, promozione delle procedure di depubblicizzazione delle IPAB, contrattazione nazionale e di secondo livello, iniziative formative.

La situazione associativa, nonostante che l'UNEBA sia a livello nazionale l'associazione più rappresentativa del settore, resta insoddisfacente se si pensa ai 12.000 servizi rilevati dal Censimento della Consulta nazionale ecclesiale degli organismi socioassistenziali del 2000; inoltre ci sono forti sperequazioni tra Regioni con una significativa presenza nel Nord, in Toscana ed in Puglia, mentre nelle altre la presenza si limita a singole adesioni ed iniziative, la cui partecipazione alla vita associativa e l'accesso ai relativi servizi sono garantiti dal diretto collegamento con gli uffici centrali, puntualmente presidiati da Daniela Lupi, e dalla diffusione di Nuova Proposta, i cui contenuti e la cui regolarità – grazie all'impegno dei redattori Giampaolo Manganozzi e Pippo Mari – sono molto apprezzati. A questi servizi centrali si aggiungeranno, nell'arco temporale della

tredecima consigliatura, il “*sito*” e la “*news-letter*”, ottimamente curati da Tommaso Bisagno, con un accesso via via crescente che sta diventando strumento normale dei rapporti tra enti ed Associazione.

Il nuovo modello organizzativo dell'UNEBA

Di rilievo le modifiche allo Statuto, approvate dal Congresso dopo un acceso dibattito sia nella speciale Commissione che in Assemblea, che accentuano il ruolo di rappresentanza di categoria dell'UNEBA, rafforzano l'autonomia delle Federazioni regionali, prevedono strumenti di più incisiva presenza sul territorio ed al servizio degli enti aderenti, poi bene esplicitati nella mozione conclusiva, e particolarmente nella parte relativa agli obiettivi specifici: potenziare l'Osservatorio delle normative locali, nazionali ed europee e l'Osservatorio nazionale del lavoro; programmare modi e tempi per la presenza e l'azione sul territorio; promuovere l'accesso alle attività formative; promuovere l'offerta di servizi di tipo amministrativo, legale, di *advising*, di acquisto di beni e servizi; affrontare, nella contrattazione, il tema della previdenza complementare.

A conclusione del Congresso, il dott. Giordano (che sarà poi confermato alla presidenza dal Consiglio nazionale, avendo come vice presidenti l'avv. Bassano Baroni, il dott. Mario De Donatis ed il dott. Carlo Alberto Orvietani; tesoriere il dott. Luigi Fagà e segretario generale il dott. Luciano Conforti) così ne sintetizza i risultati derivandone alcune sottolineature circa la natura, missione ed organizzazione funzionale della Associazione e delineandone i possibili sviluppi e le prospettive di azione:

- 1) **l'accentuazione della natura dell'UNEBA quale associazione di categoria** degli enti senza scopo di lucro che operano nel campo socio-assistenziale, socio-sanitario, socio-educativo. Questa scelta deve però comportare una maggiore professionalizzazione del modo di essere e di agire. Sono state date, nel tempo, risposte efficaci e contributi concreti su molti temi: i contenuti della legge quadro di

riforma del 2000 e dei conseguenti decreti delegati e di molte leggi regionali; il rapporto di lavoro e la gestione del CCNL, attraverso l'Osservatorio del lavoro, che è ormai un sicuro e collaudato strumento al servizio dell'intero settore, e la specifica professionalità del segretario generale Conforti; gli approfondimenti e la consulenza sia su temi giuridici di carattere generale, sia su temi specifici quale quello della depubblicizzazione delle IPAB; si stanno realizzando le prime iniziative formative utilizzando i fondi comunitari e l'aliquota dello 0,30% di pertinenza INPS. L'UNEBA è, inoltre, stabilmente inserita nelle più importanti reti, quali: la Consulta nazionale ecclesiale degli organismi socioassistenziali, il Tavolo della salute ed il Comitato del Terzo settore istituiti presso la CEI, il Comitato nazionale di coordinamento USMI-CISM, l'associazione di secondo livello RETINOPERA (accanto ad Azione cattolica, ACLI, CIF, Confcooperative, Focolarini, Rinnovamento nello spirito, Comunità Sant'Egidio, FUCI, etc.) ed è significativamente presente in importanti centri di ricerca e studio, come la FIVOL e la Fondazione Zancan.

Insoddisfacente – tranne per alcune realtà regionali – la presenza, come Associazione, sul piano della programmazione locale, sia regionale che comunale, che sono il punto nodale dei servizi alla persona. *“Non siamo riusciti a formare e trasmettere una cultura della progettazione ed i piani di zona vedono la presenza di importanti ed attive istituzioni, che però agiscono come singoli, ma non sempre quella dell'UNEBA in quanto rappresentanza dei numerosissimi enti che costituiscono il nerbo dell'assistenza, ma che, per le loro piccole dimensioni, hanno difficoltà di elaborazione ed ascolto. Abbiamo una forte presenza in alcuni servizi (ad esempio quelli per le persone anziane), ma siamo deboli in servizi altrettanto importanti e soggetti a continue modificazioni (i minori, gli immigrati, i tossicodipendenti). Aderiscono a noi soprattutto servizi residenziali e semiresidenziali e ci sfugge in gran parte l'area della domiciliarità. Dobbiamo dedicare più tempo e risorse ad incontri regionali ed interregionali, anche in collaborazione con gli altri organismi rappresentativi e con istituti di ricerca e formazione”.*

- 2) **L'accentuazione della natura federale** della Associazione, in continuità con la strada imboccata nel Congresso di Castellammare di Stabia nel 1974. Una accentuazione che aveva portato in Consiglio nazionale anche alla proposta di trasformazione in Federazione di associazioni regionali per corrispondere al disegno costituzionale; si è poi preferito mantenere l'attuale formula, pur rafforzando la sfera di autonomia delle Federazioni regionali, per sottolineare l'esigenza di unitarietà che il nuovo assetto dei poteri Stato-Regioni-Autonomie locali postula. È infatti oggi, forse più di ieri, necessario mantenere un riferimento unitario e centrale in un ordinamento in cui diritti fondamentali (quali quelli all'eguaglianza dei cittadini di fronte ai servizi ed alla garanzia nazionale del modello di sussidiarietà e quindi del pluralismo, della libertà di scelta, del ruolo delle istituzioni di Terzo settore) rischiano di avere regolamentazioni differenziate nei loro momenti essenziali. *“Il Congresso ha convenuto su questa impostazione ed ha approvato norme statutarie che completano il quadro federativo già proprio della nostra Associazione con una specificazione dei ruoli delle strutture centrale, regionali, provinciali che mi sembra ben corrispondano al nuovo assetto ordinamentale della Repubblica ed ai nuovi livelli di responsabilità ed organizzazione delle autonomie locali”.*

Sulla scorta del dibattito svoltosi in preparazione del Congresso (particolarmente nei congressi regionali di Liguria, Lombardia, Toscana, Veneto) e nello stesso Congresso sia nella Commissione di riforma dello Statuto che in Assemblea, Giordano ha così delineato le nuove funzioni dei diversi organi associativi:

a) funzioni centrali: la programmazione generale delle linee di azione dell'UNEBA, il coordinamento dell'attività delle Federazioni regionali (sia sotto l'aspetto propositivo, coerentemente con le tesi approvate in sede congressuale e per assicurare la aderenza allo statuto; sia sotto l'aspetto del controllo al fine di evitare iniziative che il Consiglio possa giudicare contrastanti con la politica e l'ispirazione dell'Associazione); il bilancio nazionale; la unitaria tutela dei valori ideali della libera iniziativa

dei corpi sociali (associazioni, fondazioni, altre istituzioni, ONLUS, imprese sociali, etc.) caratterizzati da una operatività senza fini di lucro ispirata ai principi cristiani e costituzionali; le attività riferite alle misure legislative attinenti alle competenze statali sia esclusive che concorrenti (LEA, persone giuridiche private, trattamento fiscale, potere sostitutivo, ordinamenti professionali, aspetti del sistema sanitario, etc.); questioni generali ed indirizzi di massima inerenti la formazione, i rapporti con gli enti locali, i rapporti con gli altri organismi operanti nell'ambito della azione dell'UNEBA, etc.; la elaborazione e stipulazione del CCNL e la verifica della coerenza della contrattazione di secondo livello con il contratto nazionale e con i principi dell'Associazione con l'importante apporto dell'Osservatorio del lavoro; la stampa e l'informazione nazionale; i rapporti con gli altri organismi rappresentativi nazionali;

b) funzioni regionali: responsabilità dell'azione sul territorio e organizzazione e coordinamento delle articolazioni locali dell'UNEBA (con possibilità di aggregazioni anche diverse da quelle, tradizionali, basate sulle associazioni provinciali); bilancio regionale; rapporti con regioni, enti locali, ASL, competenti strutture della Pubblica Amministrazione ed altre forme organizzative esistenti localmente; attività riferite alla legislazione di competenza residuale o concorrente delle Regioni ed alla programmazione dei servizi alla persona; tipologia dei servizi e presidi, loro requisiti strutturali ed organizzativi (in un quadro di principi generali condivisi a livello di Consiglio nazionale), attuazione della sussidiarietà in concrete misure operative, inserimento degli enti con natura giuridica privata nel sistema dei servizi e loro tutela (garanzia di parità di trattamento, funzioni pubbliche di vigilanza e controllo, *standards*, collaborazione nella corretta individuazione di rette e tariffe, sistemi di rapporto con gli EE.LL, quali albi, autorizzazioni, accreditamenti, etc.); contrattazione collettiva di lavoro di secondo livello sulla base di quanto stabilito dal CCNL ed in raccordo con gli organi centrali e con l'Osservatorio nazionale; sostegno, consulenza ed accompagnamento degli associati (gestione del contratto di lavoro coordinandosi con l'Osservatorio del lavoro e – per le questioni di rilievo generale, con il Consiglio

nazionale, rapporti con gli EE.LL, iniziative di formazione del personale; informazione a livello locale;

c) ulteriori articolazioni, secondo un modello basato sulla flessibilità organizzativa, in cui si traduce la scelta di demandare all'autonoma responsabilità, ma con la piena garanzia del metodo democratico, delle Federazioni regionali la articolazione da adottare, sia con riferimento alla tipologia (le associazioni provinciali sulle quali si è tradizionalmente basata l'UNEBA, ovvero, se necessario, altre figure, quali unioni di province, sezioni specializzate a seconda dei contenuti e destinatari dei servizi, commissioni per materie trasversali; formule miste), che alle rispettive competenze, alle forme di raccordo, alle modalità di condivisione di obiettivi e strategie. Spetta, comunque, agli organi centrali verificare la coerenza statutaria di tali scelte e la valutazione di come queste articolazioni si debbano porre rispetto ad aspetti particolari ma importanti (ad esempio le procedure elettorali, la designazione dei responsabili, l'elezione dei delegati ai congressi nazionali, etc.). I motivi di questa innovazione sono evidenti: uno *interno*, le difficoltà incontrate quasi ovunque, di reperire risorse umane, finanziarie, strutturali per associazioni provinciali funzionanti secondo le regole di una associazione democraticamente organizzata (assemblea dei soci, votazioni, consiglio provinciale, etc.) cui si è risposto, in casi particolari e per promuovere la presenza dell'Associazione, con il ricorso alla figura del "commissario"; ed uno *esterno*, che fa riferimento all'assetto istituzionale, rapportato alla scarsa significanza del livello provinciale nell'ambito socioassistenziale e sociosanitario: le decisioni normative e programmatiche sono a livello regionale; la gestione, i piani di zona, la vigilanza, il controllo, la contrattazione, a livello comunale.

Ma alla base di tutto si impone un passaggio chiave più volte riecheggiato nel Congresso di Bari: a parte alcune pubblicazioni (come il volume sulla legge quadro pubblicato insieme con l'Università cattolica di Milano) ed eventi (ad esempio quello sulla bioetica a Treviso e sulla integrazione socio-sanitaria in Puglia), si rileva una carenza nel settore della ricerca e dello studio dei problemi assistenziali e del ruolo del Terzo

settore, con scarsi collegamenti con il mondo del volontariato (a sua volta oggi in grave crisi di identità). Al riguardo vengono citati alcuni temi di grande attualità: la tuttora non bene esplorata materia dei buoni servizio e degli assegni di cura, che è di vitale importanza per la libertà di scelta degli utenti e delle famiglie e per il ruolo del terzo settore; l'elaborazione di modelli e processi assistenziali; le carte della cittadinanza e le carte dei servizi; la metodologia per l'individuazione dei livelli essenziali per creare un terreno sul quale poi Stato e Regioni, oggi in grave ritardo e difficoltà, possano inserirsi; la previdenza complementare per i lavoratori del terzo settore; i percorsi formativi del personale; la certificazione di qualità; il bilancio sociale, quale strumento di verifica di qualità e gradimento dei servizi offerti alla cittadinanza.

“Forse è enfatico affermare, di fronte a queste carenze, che dobbiamo mirare alto, ad una “cultura UNEBA”, ma vogliamo e dobbiamo porci obiettivi ambiziosi se vogliamo essere un vero servizio per i nostri soci e, attraverso questi, per l'intera comunità: come singole persone ed istituzioni abbiamo presenze culturali e professionali elevatissime; ci manca una diffusa presenza associativa ed una sintesi culturale, un progetto culturale da calare in tutte le nostre realtà perché se ne facciano carico nei rapporti con gli utenti, con i lavoratori dipendenti, con gli enti pubblici e privati con i quali entrano in contatto. L'organizzazione, i servizi, le consulenze, le informazioni, la contrattazione, sono il modo di operare di una associazione e sono indispensabili; ma tutto questo ha significato e valore se si basa su un chiaro e manifesto modo di essere, cioè su una cultura condivisa.

Don Rossini nel suo intervento appassionato ci chiedeva: dove e quale è la nostra anima? Dove collochiamo la persona fra tante formule tecniche, standards, mansioni, modelli organizzativi? Progetto culturale dell'UNEBA vuol dire elaborare, applicare e tradurre l'ispirazione cristiana ed il riferimento ai principi fondamentali della nostra Costituzione in coerenti e conseguenti comportamenti nell'organizzazione, nella attività, nei servizi delle nostre istituzioni, nel concorso nella programmazione, nelle varie forme di contrattazione. È un obiettivo alto, ma – come ci hanno ricordato il Presidente della Conferenza episcopale pugliese mons. Ruppi, nel suo intervento, ed il presidente della Caritas mons. Montenegro, nel suo

lungo messaggio – con un nostro forte impegno personale e associativo e unendo le nostre forze con quelle degli altri organismi con i quali abbiamo da tempo comunità di intenti e di obiettivi, possiamo farcela”.

Il IV Censimento dei servizi alla persona

Il lungo intervallo – inusuale oltre che non rispettoso dello Statuto – intercorso tra il Congresso di Giovinazzo (ottobre 2006) e quello di Loano (marzo 2012) vede l'UNEBA impegnata su alcuni fronti particolarmente significativi in attuazione delle conclusioni e della riforma statutaria del Congresso pugliese: il progetto culturale; lo sviluppo dei servizi e il modello comunicativo; il rafforzato ruolo delle Federazioni regionali in un quadro legislativo nazionale proiettato verso il federalismo dalla legge n.42 del 2009, che, tuttavia, verrà nel tempo largamente inattuata e superata nel 2019 dal dibattito sulla autonomia regionale differenziata introdotta dalla, per alcuni versi affrettata, riforma costituzionale del 2001

In questo quinquennio, sulla scia di uno statuto fortemente regionalizzato e di una rinnovata attenzione alla comunicazione, diverse Federazioni regionali si danno una struttura stabile, organizzano sistemi di assistenza e consulenza per gli associati, rafforzano la propria presenza presso gli organi regionali, svolgono importanti funzioni di interesse nazionale affidate loro dal Consiglio nazionale, quali gli aspetti giuridici particolarmente approfonditi dalla Federazione lombarda o quelli inerenti i rapporti di lavoro e l'Osservatorio nazionale del lavoro e il “sito”, con annessa *newsletter-UNEBA* seguiti dalla Federazione veneta. Anche per l'UNEBA, come per altri importanti organismi associativi, resta sempre difficile, tuttavia, attuare in tutto il territorio nazionale soddisfacenti strutture partecipate, indirizzi condivisi e modelli regionali, con gravi lacune in alcune regioni del Centro-Sud, che si ripercuotono sulla rete di servizi alla persona che, ovunque presenti, presentano aspetti di criticità ed esigenze formative e conoscitive.

La debolezza associativa in alcune Regioni trova, d'altronde, riscontro anche nella stessa dislocazione dei servizi come emerge dal IV

Censimento dei servizi assistenziali, sociosanitari e sanitari direttamente o indirettamente collegati con la Chiesa condotti dalla Consulta nazionale ecclesiale degli organismi assistenziali, con il determinante apporto di Caritas, CISM, USMI, UNEBA, il cui Rapporto finale fu presentato nell'Assemblea della Conferenza Episcopale Italiana del maggio 2012.

Il Censimento si proponeva in particolare lo scopo di;

1. cogliere il processo di evoluzione dei servizi ecclesiali attivi nelle Chiese che sono in Italia;
2. rilevare la presenza di risposte particolarmente significative e innovative;
3. verificare eventuali carenze dei servizi in rapporto ai bisogni e alle esigenze della società e dei poveri soprattutto;
4. promuovere e favorire all'interno di ogni diocesi italiana un efficace lavoro di rete, in modo da concretizzare una risposta sinergica e integrale coerente con la visione antropologica cristiana;
5. porre le basi per un dialogo nei diversi livelli con il servizio pubblico e con le pubbliche autorità, nell'ottica della solidarietà e della sussidiarietà;
6. avviare in alcune regioni il processo di regionalizzazione della Consulta ecclesiale degli organismi socio-assistenziali;
7. elaborare una fotografia il più possibile fedele dei servizi sul territorio e di ciò che essi rappresentano per le comunità di riferimento.

Le finalità del progetto sono collocate in particolare all'interno di una triplice attenzione pastorale condivisa con le diocesi, ossia: conoscere non solo le povertà, ma anche le risorse "buone" presenti nel proprio territorio; avere cura di queste risorse, sostenerle là dove ce n'è bisogno, o cambiarle se non più adeguate, infine tesserle in rete, a partire dagli ambiti comuni di impegno (minori, anziani, ecc.). Conoscere le opere ecclesiali significa per le diocesi creare una relazione con esse, costruendo una anagrafe continuamente aggiornata e verificata, alla luce della scelta di investire tempo e risorse in un incontro ravvicinato e personale che consenta di capire come siano le opere stesse.

In totale sono stati censiti 14.246 "servizi" (non "enti"), di cui 6.818 al Nord, 3.357 al Centro e 4.071 nel Sud e Isole. I dati relativi alla

distribuzione territoriale, considerando la ripartizione civile ISTAT, mostrano che quasi la metà dei servizi (47,9%) si trova nel Nord (in particolare, il 26,1% nel Nord-Ovest e il 21,8% nel Nord-Est), quasi un quarto nel Centro (23,6%) e una quota di poco superiore (28,6%) nel Mezzogiorno (18,0% nel Sud e 10,6% nelle Isole). La regione civile con il maggior numero di servizi è la Lombardia (1.862), seguita dall'Emilia-Romagna (1.512), dalla Toscana (1.492), dal Veneto (1.227) e dal Piemonte (1.231). Superano il migliaio di servizi anche il Lazio (1.082), la Sicilia (1.037) e la Puglia (1.036). Complessivamente, in queste regioni si trovano quasi i tre quarti del totale dei servizi rilevati (73,6%). Confrontando il numero dei servizi con la popolazione residente alla stessa data di rilevazione emerge che in Toscana e in Emilia-Romagna la percentuale di servizi rispetto al totale risulta sensibilmente superiore alla proporzione di residenti sul totale (rispettivamente +4,3 e +3,3); differenze inferiori risultano per Liguria (+1,5) e Piemonte (+1,2). Gli scarti sono invece di segno negativo soprattutto in Campania (-4,3) e in Lombardia (-3,2), ma anche nel Lazio (-1,8), in Sicilia (-1,1) e in Abruzzo (-1,0). Lo stesso confronto per ripartizione geografica mostra che nel Mezzogiorno, soprattutto nelle regioni peninsulari, la percentuale di servizi (28,6%) è di 6 punti inferiore a quella della popolazione residente (34,6%), mentre nelle altre zone è superiore (+3,9 nel Centro e +2,2 nel Nord).

È risultato che i servizi sanitari e sociali residenziali rappresentavano il 31,2%, i servizi sanitari e sociali non residenziali il 62,3% e i servizi sanitari il 6,4%. Nel complesso, considerando i destinatari, oltre un terzo dei servizi (37,6%) è aperto a un'utenza non specificamente definita (servizi multiutenza), mentre il 12,9% è rivolto a persone anziane, il 10,7% a minori e il 10,2% a famiglie. Va però precisato che la percentuale di servizi a persone anziane è sicuramente più alta, perché andrebbero considerati nel computo anche svariati servizi definiti senza distinzione "per anziani/disabili" nella classificazione ISTAT adottata. Abbastanza esigua è invece la quota di servizi destinati esclusivamente a persone immigrate (2,5%).

Interessante la seguente tabella che incrocia i dati tra enti promotori dei singoli servizi e tipologia dell'ente gestore.

Servizi per soggetto promotore ed ente gestore (valori percentuali di colonna)

Ente Gestore	Parrocchia	Associazioni di fedeli	Realtà Civile	Ist. vita consacr./ Soc. di vita apostolica	Caritas Diocesana	Diocesi	Altra realtà ecclesiale	Totale
Parrocchia	72,6	1,1	1,0	0,7	29,1	27,1	0,9	26,0
Associazione di Volontariato	13,0	43,1	28,1	4,8	13,3	13,4	32,5	21,1
Istituto di vita consacrata/Società di vita apostolica	0,7	1,1	0,8	78,1	1,1	2,3	4,2	11,1
Cooperativa o cooperativa sociale	3,6	4,0	31,6	3,0	7,6	5,5	10,5	9,3
Associazione di fedeli	2,6	36,0	1,9	0,8	1,2	3,4	5,9	8,4
Ass. civile riconosciuta o non riconosciuta	1,7	7,8	11,6	2,6	2,9	2,9	12,0	5,4
Caritas diocesana	0,9	0,2	0,6	0,2	34,7	8,4	0,3	5,0
Fondazione civile	2,1	1,5	10,8	0,4	2,4	7,8	5,2	3,9
Fondazione di religione o di culto	0,2	0,6	1,2	3,7	2,9	6,1	8,6	2,1
Diocesi	0,0	0,0	0,0	0,2	1,3	14,9	0,7	1,4
IPAB	0,2	0,1	3,4	0,4	0,2	1,1	2,5	0,9
Società di capitale	0,3	0,0	1,0	0,4	0,1	0,1	0,8	0,4
Altro	2,1	4,4	7,9	4,7	3,2	6,9	15,9	5,1
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
(n. servizi)	(3.867)	(2.541)	(2.359)	(1.795)	(1.612)	(1.051)	(765)	(13.990)

Mancate risposte: 256

Le considerazioni finali del Rapporto sul censimento mettono in luce la struttura complessa dello Stato sociale quale si è venuto realizzando in Italia, con la coesistenza di un forte intervento pubblico sia sotto il profilo finanziario che delle prestazioni, particolarmente nell'area della previdenza sociale e della sanità, e di un rilevante apporto del Terzo settore, con una significativa presenza nel settore sanitario e una prevalente incidenza nel settore dell'assistenza sociale, nelle sue componenti di servizi e interventi socio-sanitari e socio-assistenziali. Dai dati ISTAT (Conti della protezione sociale anni 1990-2009) emerge che il totale della spesa per prestazioni di protezione sociale nell'anno 2009 è stato di € 432.357 milioni, di cui 102.782 milioni per la sanità, 290.905 milioni per la previdenza e 38.670 milioni per l'assistenza, di cui ben 25.697 milioni consistono in prestazioni in denaro (pensioni sociali, pensioni di guerra, pensioni agli invalidi civili, ai non vedenti e ai non udenti e altri sussidi di indennità) e solo 12.973 milioni corrispondono a prestazioni sociali e servizi (di questi, 8.072 sono a carico delle amministrazioni pubbliche e, per la quasi totalità, fanno capo ai Comuni che sono titolari delle relative funzioni). Le cifre debbono ovviamente essere aggiornate, ma la proporzione tra le componenti di quella che un tempo si chiamava sicurezza sociale rimangono inalterate. Naturalmente sfuggono a questo quadro finanziario tutte le prestazioni e gli interventi i cui costi sono sostenuti, nella totalità o in parte, dalla carità privata, i costi sostenuti dagli utenti e dalle famiglie per le rette, per servizi domiciliari, per far fronte, direttamente, alle esigenze di persone anziane o disabili (per le sole "badanti" – stimate in circa un milione per un esborso *pro capite* di circa mille euro al mese – le famiglie spendono circa 12 miliardi di euro, cioè l'equivalente della spesa pubblica in servizi sociali). Scrive il CENSIS nel suo 44° Rapporto sulla situazione sociale del Paese (2010): "La rete di tutela, il set di servizi e interventi che vengono erogati dipende solo in parte dal pubblico, perché sempre più decisivo è lo spazio occupato dai soggetti dell'economia sociale, a cominciare dal volontariato, che, dalla sanità al sociosanitario, alla lotta alla povertà sono protagonisti di primo piano, capaci di garantire quella flessibilità della tutela che sola è in grado di dare risposte efficaci ai bisogni".

Il numero dei soggetti censiti, la loro ampia e diversificata sfera di attività, il complesso di persone occupate (volontari e dipendenti, religiosi e laici) pongono la questione se questa vasta area di “terzo settore” svolga azione di supplenza (se non di sostituzione!) o di complemento dell'intervento pubblico: in altri termini quale sia il suo ruolo, considerati anche gli articoli 32, 38 e particolarmente dell'art. 118 della Costituzione: “Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà”. In questo quadro la privata iniziativa, da un lato svolge un ruolo di azione complementare di quella pubblica, dall'altro configura un fondamentale spazio di partecipazione dei cittadini alla realizzazione del bene comune (nel linguaggio costituzionale e della riforma del Terzo settore, “finalità di interesse generale”) e garantisce il diritto di scelta tra servizi “neutri”, quali debbono essere quelli gestiti da strutture pubbliche, e servizi informati a specifiche concezioni culturali. Bisognerà arrivare al 2016, con la legge quadro di riforma del Terzo settore per vedere riaffermati questi principi.

L'impressione che viene dalla lettura dei dati è, invece, che, per altri motivi e in altra situazione, si stia tornando a quel concetto di supplenza che aveva caratterizzato il nostro sistema fino agli anni “ottanta”. A partire da questi, per un forte impulso della legislazione sociale e di terzo settore e per un diverso atteggiarsi della cultura politica non più ispirata a concetti di monopolio pubblico della gestione dei servizi sociali, si era venuto affermando il diritto di cittadinanza delle libere iniziative quale parte costitutiva del sistema pubblico di tutela sanitaria e sociale, in sostituzione del concetto di provvisoria e precaria supplenza. La sussidiarietà, anche a seguito della grave crisi dell'economia mondiale che sta caratterizzando il nuovo millennio, torna ad essere declinata in termini di supplenza e non di compartecipazione.

Dal Censimento un quadro emerge chiaramente: siamo in presenza non di un sistema organico di servizi alla persona, in cui pubblico e privato collaborano in un chiaro e predeterminato quadro di riferimenti, competenze, rapporti amministrativi (convenzioni, accreditamenti,

autorizzazioni) e finanziari (corrispettivo dei servizi, tempi di pagamento, trattamento fiscale agevolato) certi e omogenei sul territorio nazionale, ma di un complesso ed eterogeneo – eppure, in qualche modo, funzionante! – puzzle che vede la coesistenza: della pubblica amministrazione, con profonde differenze sia legislative che organizzative e sostanziali tra Regione e Regione e tra gli stessi Comuni; della forte presenza delle diverse forme di “carità organizzata”, in modo significativo direttamente o indirettamente ispirata a motivazioni religiose oltretutto di civile solidarietà, e di presenza di strutture “laiche” o con finalità lucrative; della rete informale di sostegno di “vicinanza”, di volontariato più o meno organizzato, di iniziative spontanee e spesso occasionali; di una determinante incidenza della solidarietà familiare, prevalentemente sostenuta dalle donne e resa in gran parte possibile con il ricorso alle “badanti”, nella quasi totalità straniere sia regolari che irregolari.

Il Rapporto sul Censimento concludeva con alcune indicazioni che mantengono una costante attualità:

“Funzioni centrali possono essere quelle di indirizzo generale, coordinamento, informazione, formazione, studio. E dobbiamo considerare che queste debbono essere svolte con modalità e strumenti profondamente cambiati rispetto al passato grazie al fatto che tutte le notizie, i dati, gli atti sono ovunque accessibili e utilizzabili in tempo reale. Su questo la Chiesa – e le articolazioni dell’Ufficio nazionale per la pastorale della sanità e della Consulta nazionale ecclesiale degli organismi socio-assistenziali e i loro componenti associativi (Caritas, UNEBA, CIF, Opere Vincenziane, CNCA, ecc.) – deve interrogarsi: come mettere in rete le iniziative dei singoli organismi? come collaborare più incisivamente? come essere utili a chi opera nelle realtà locali?”

Ma il fulcro dell’azione si colloca al livello locale (sia regionale che diocesano), dove occorre dar vita ad organismi collegiali che siano sede di incontro, di comuni elaborazioni, di concertate decisioni attente alle diverse realtà sociali e sanitarie, di raccordo con il mondo del terzo settore e del volontariato; e anche occasione per una progettazione concertata dei rapporti con i poteri pubblici che, evitando le tentazioni di pratiche clientelari e i rischi di strumentalizzazioni politiche, dia maggiore

sostegno alle esigenze e istanze di cui le opere sociali e sanitarie sono portatrici nell'interesse delle persone più deboli ed emarginate.”

Al Censimento hanno fatto da seguito e corollario una serie di eventi di cui UNEBA è stata protagonista insieme con CISM, USMI, Fondazione Zancan e, ovviamente, gli altri membri della Consulta. Due, tra questi, meritano di essere ricordati. Innanzitutto il Convegno “Il Vangelo nelle opere di carità e nelle attività sociali dei Religiosi in Italia” svoltosi ad Assisi il 12-15 ottobre 2009, di cui Giordano ha sottolineato nella sua relazione alcune parole chiave, significative dell'impegno di religiosi e religiose: comunione, strada del futuro, opere della legge e opere della fede, annuncio del vangelo, presenza nella società, protagonismo delle comunità religiose nella sua evoluzione storica, profezia del dono, nuovi stili di vita e di presenza. Parole chiave che trovano la loro sintesi nel tema ricorrente “nuova politica delle opere sociali dei religiosi”.

“Siete qui portatori e portatrici di carismi diversi, attori e attrici delle opere ed iniziative più disparate, testimoni di tanti successi e anche di tanti fallimenti, impegnati in istituzioni tradizionali e in opere innovative, a contatto con persone, famiglie, situazioni di ogni genere. Eppure non siete qui per raccontare – a seconda dei casi con un pizzico di narcisismo o con una certa rassegnazione – le vostre storie ed esperienze. Siete qui per gettare le linee di una nuova “politica delle opere sociali dei religiosi”: “il termine “politica”, mi ha colpito, perché non la usiamo mai al nostro interno, eppure assume qui un significato altissimo: poiché riguarda la teoria e la pratica che hanno per oggetto l'ideazione, la costituzione, l'organizzazione, l'amministrazione, la direzione, la gestione di quella importantissima parte della vita pubblica che oggi va sotto il nome di “welfare”. Cioè il ben-essere delle persone, delle famiglie, della società: in termini di Dottrina sociale della Chiesa, il bene comune di tutto l'uomo e di tutti gli uomini. Si tratta di scelte di un'azione finalizzata al discernimento comunitario che si colloca all'interno di un cammino che CISM ed USMI hanno da tempo avviato, che si basa su una stretta collaborazione tra le due Presidenze e si avvale di una serie di strumenti e sedi comuni, tra i quali mi piace ricordare il Comitato di coordinamento che vede riuniti, sotto la alterna presidenza dei Presidenti di CISM e di

USMI, gli organismi più direttamente collegati con il mondo dei religiosi e delle religiose: UNEBA, AGIDAE, CNEC, ARIS, FISM, FORMA. Un lavoro di rete che ci vede insieme in un confronto continuo e franco sui temi di maggior rilievo e che ha già dato luogo a tante iniziative comuni.” Purtroppo questo confronto, che con continuità si realizzava nel Comitato CISM-USMI, cui partecipavano le principali organizzazioni di area cattolica, si è ultimamente interrotto, non essendo più stato convocato dalle Presidenze delle due rappresentanze di religiosi e religiose, facendo venir meno un interessante strumento di lavoro in rete: una sede in cui si cercava di coniugare la quotidiana esperienza delle opere con la loro motivazione ed essenza spirituale, nella scia dell'insegnamento dell'Enciclica *Deus caritas est*: “È molto importante che l'attività caritativa della Chiesa mantenga tutto il suo splendore e non si dissolva nella comune organizzazione assistenziale, diventandone una semplice variante” (n. 31), definendo poi gli elementi costitutivi che formano l'essenza della carità cristiana ed ecclesiale: la professionalità, il cuore, l'indipendenza da partiti ed ideologie, la gratuità dell'amore che non deve essere esercitato per raggiungere altri scopi. E ancora (n. 34): “L'azione pratica resta insufficiente se in essa non si rende percepibile l'amore per l'uomo, un amore che si nutre dell'incontro con Cristo. L'intima partecipazione personale al bisogno e alla sofferenza dell'altro diventa così un partecipargli me stesso: perché il dono non umilia l'altro, devo dargli non soltanto qualcosa di mio ma me stesso, devo essere presente nel dono come persona”.

Un altro interessante avvenimento – anche questo frutto della collaborazione tra CISM, USMI, Fondazione Zancan e UNEBA è stata la ricerca (finanziata dalla Fondazione Roma-Terzo settore) sul ruolo degli istituti religiosi nella costruzione del *welfare* in Italia a 150 anni della sua Unità, poi raccolta e commentata nell'interessante volume “Per carità e per giustizia”, in cui si presentano le diverse invenzioni dell'azione dei diversi Ordini e Congregazioni: le cucine economiche e i dormitori pubblici delle Suore Dorotee, le scuole professionali, le colonie agricole, i convitti per gli operai, l'assistenza domiciliare delle Suore Dorotee, la prima assistenza ai disabili, la protezione degli ebrei, il sostegno all'emigrazione (oggi sarebbe: all'immigrazione), etc. Nomi dal sapore

ottocentesco, ma che hanno dato vita al complesso dei servizi alla persona che oggi conosciamo e che solo dopo decenni sono stati fatti propri dalla legislazione nazionale; tutti ispirati al concetto di “aiuto per insegnare ad aiutarsi” e alla centralità della persona.

Rete e comunità

A fine 2010, lasciata la storica sede di viale Baldelli (l'edificio allora detenuto dalla Caritas era rientrato nella disponibilità della Santa Sede, con cessazione di tutti i rapporti di locazione) l'UNEBA si trasferiva – dopo un breve periodo presso l'Istituto Gianelli della Congregazione delle suore “Figlie Maria Santissima dell'orto” – nella attuale e funzionale sede di via Gioberti 60, che, per gli spazi a disposizione e per la vicinanza alla Stazione Termini, consente una ottimale utilizzazione sia per la vita dell'Associazione, sia per convegni, incontri e corsi di formazione gestibili anche da altri organismi con i quali l'UNEBA intrattiene rapporti.

Accanto a queste e altre iniziative sul piano culturale e, anzi, con l'intento di condividerle pubblicamente e di avviare un processo che è insieme formativo e informativo, viene costituito a fine 2007 il sito UNEBA la cui gestione viene affidata a UNEBA Veneto (che la terrà fino al 2018, quando sarà accentrato presso la sede nazionale) e – grazie all'impegno particolarmente del Presidente della Federazione veneta, Francesco Facci, e di Tommaso Bisagno, artefice e curatore del sito – diviene ben presto decisivo strumento di presenza dell'UNEBA su tutto il territorio nazionale, di confronto con enti, operatori, studiosi, di diffusione di notizie, di assistenza e consulenza. Esso (www.uneba.org) contiene notizie di interesse per gli associati di tipo gestionale (lavoro, previdenza, fisco, etc), normativo (nazionale e regionale), culturale (iniziative varie, convegni, studi).

Gli enti associati possono anche utilizzarlo gratuitamente per far conoscere proprie iniziative e per pubblicare le proprie ricerche di personale. Il sito è comunque visto anzitutto come un servizio da cui attingere indispensabili ed affidabili (in quanto voce ufficiale di UNEBA) informazioni. Proprio per questo, molti sono gli enti, e molti di più i dipendenti

degli enti, che si rivolgono al sito per avere informazioni e chiarimenti sull'applicazione del CCNL-UNEBA. Il sito è stabilmente oltre le 1500 pagine viste al giorno fin dal 2015, con un trend di continua crescita. La pagina Facebook e il profilo Twitter rilanciano alcuni dei contenuti del sito e sono ulteriori canali di interazione.

Si è così ampliata l'offerta formativa e informativa UNEBA, potenziandone la comunicazione, che avviene attraverso due vie: la rivista Nuova Proposta, che accentua la propria vocazione di approfondimento, e la *newsletter UNEBA*, che in circa 100 invii all'anno diffonde i contenuti del sito dell'Associazione ad una platea sempre crescente (circa 6.000 a marzo 2020).

Sugli strumenti comunicativi si riflette anche l'attività dell'Osservatorio nazionale del lavoro, che si riunisce periodicamente sia al fine di affrontare quesiti e problemi di carattere generale sia al fine di affiancare la delegazione UNEBA nelle trattative per il rinnovo del CCNL, che viene via via qualificandosi come strumento non solo di governo del personale ma anche di innovazione qualitativa dei servizi resi dagli enti associati nello spirito dello Statuto che orienta il fondamentale fine di rappresentanza degli enti al “miglioramento morale materiale e sociale della condizione delle persone e delle famiglie che si trovano in difficoltà”.

Si arriva così al XIV Congresso nazionale, a Loano (Savona), dal 25 al 27 ottobre 2012, presso il Centro Congressi “*Loano2village*”, sul tema “Welfare di comunità: ruolo, valori e prospettive del Terzo settore”, che porta la forte impronta del Presidente di UNEBA Liguria, Giacomo Gualco, che ne curò l'impostazione e l'avvio, ma non poté vederne svolgimento e risultato perché prematuramente scomparso pochi mesi prima della celebrazione del Congresso. Era dal 1959 che non si teneva un Congresso nazionale in Liguria; e la storia ci racconta che quello (il terzo della serie) fu un Congresso decisivo non solo per l'UNEBA, ma per il sistema dell'assistenza e dei servizi sociali in Italia: per l'UNEBA, perché si posero le basi per la sua struttura e organizzazione, fondata su un forte apporto delle Associazioni provinciali all'epoca snodo essenziale date le competenze esclusive di Ministero degli Interni e Prefetture, ma già con una apertura alle Federazioni Regionali, giocando in anticipo sulle

riforme costituzionali; per l'assistenza, perché valse a bloccare i disegni di legge in discussione, tutti fortemente accentratori delle competenze in materia di assistenza sociale nel Ministero dell'Interno e lesivi sia delle autonomie pubbliche locali che dell'iniziativa privata. Ci vorranno più di 40 anni di iniziative e di lotte per giungere alla riforma del 2000.

Un Congresso tutto proiettato al tema del Terzo settore, anticipando la stagione delle riforme della XVII Legislatura. Dopo l'analisi ("L'UNEBA allo specchio") di Fosco Foglietta, che ha illustrato e commentato i risultati dell'indagine conoscitiva sugli enti associati, le relazioni che hanno guidato e ispirato il dibattito congressuale sono state infatti "Welfare di comunità: ruolo, valori e prospettive del Terzo settore" (prof. Gian Paolo Barbetta dell'Università Cattolica di Milano), "Welfare di comunità e Terzo settore di fronte all'Europa" (dott. Giuseppe Guerini, Presidente di Federsolidarietà), "Cittadini e Terzo settore tra welfare nazionale e welfare regionali" (dott.ssa Lorena Rambaudi, Assessore alle politiche sociali, terzo settore, cooperazione, politiche giovanili e pari opportunità della Regione Liguria).

"Un tema, quello proposto dal congresso – afferma il Presidente della Federazione UNEBA-Liguria Giuseppe Grigoni nell'aprire il Congresso, – particolarmente attuale in questa delicata fase del nostro ordinamento giuridico e dell'assetto politico, sociale, economico del Paese, che rispecchia la fondamentale ispirazione dell'UNEBA e richiama quei principi di solidarietà e sussidiarietà che connotano sia la Costituzione italiana, sia la dottrina sociale della Chiesa e che saranno filo conduttore dei nostri lavori".

Una relazione di forte spessore culturale quella del prof. Barbetta che riflette sulle origini e sullo stato della sicurezza sociale soffermandosi sugli aspetti giuridici e sui rapporti finanziari delle sue principali componenti per affrontare il tema del ruolo del Terzo settore in un *welfare* da ridisegnare: troppo ai padri e niente ai figli e strumenti di sostegno del reddito solo agli occupati; forte spesa in trasferimenti monetari e bassissima per servizi alla persona; spesa risarcitoria e non promozionale; servizi poco flessibili e non personalizzati; burocratizzazione; forti diseguaglianze territoriali. E questo in un quadro demografico che vede dagli anni '70: la

speranza di vita alla nascita salire dal 69 a 79 anni; la speranza di vita a 65 anni passare da 13 a 18 anni per gli uomini e da 16 a 22 per le donne; il tasso di natalità scendere da 17 a 9 per mille; l'indice di vecchiaia salire da 46 a 144. Un invecchiamento della popolazione che continuerà a crescere e che non sarà bilanciato dall'immigrazione (che sarà sempre più contrastata e politicamente strumentalizzata col passare degli anni) e aggravato dal progressivo aumento dei giovani italiani che emigrano, fuggendo di fronte a un Paese sempre più fermo.

Anticipando quanto avverrà a partire dagli anni 2015 Barbetta lamenta la mancanza di un reddito garantito per quanti non rientrano nel mercato del lavoro o vi sono inseriti precariamente e con salari estremamente bassi: alla povertà classica dei disoccupati si aggiunge la povertà anche dei lavoratori, mentre salgono le spese previdenziali per gli anziani che continuano ad essere privilegiati (una anticipazione di quanto avverrà nel 2019 con "quota cento").

Cosa può fare il Terzo settore, si chiede Barbetta, che pone come principale obiettivo la coesione sociale che volontariato e *non profit* possono e debbono perseguire, perché più duttili, più coinvolgenti, più pronti all'innovazione e alla sperimentazione, mobilitando sia il mondo dell'informale (vicinato, volontariato, etc), sia quello più strutturato: associazioni riconosciute, fondazioni, etc, in una prospettiva di impresa sociale, quale organizzazione senza scopo di lucro operante con logica aziendale ma tesa alla realizzazione di efficienti e compartecipati servizi sociali.

Sono temi ripresi poi da Giuseppe Guerini in chiave europea e da Lorena Rambaudi in chiave regionale, quasi a voler sottolineare la complessità dei sistemi assistenziali legati alle singole realtà locali, ma inquadrati in una visione di solidarietà più ampia.

Di grande interesse, ai fini interni, le relazioni del Segretario generale Luciano Conforti, che ha tratteggiato il percorso organizzativo e finanziario dell'UNEBA dal Congresso di Bari, e di Fosco Foglietta. Questi ha analizzato i risultati dell'indagine conoscitiva sugli enti associati (svoltasi in preparazione del Congresso), inquadrandola in uno schema di modello associativo e di rapporti con gli enti locali caratteristici dell'area

socioassistenziale e sociosanitaria. Positiva innanzitutto la ampia risposta al questionario, sintomo di condivisione e senso di appartenenza confermato dai giudizi espressi: in prevalenza positivi, ma accompagnati da una forte richiesta di più incisiva presenza presso le Regioni e gli enti locali e di miglioramento dell'attività di consulenza, formazione, informazione. Ne esce una completa fotografia del mondo UNEBA: gli iscritti sono per il 21% associazioni (il 3% non riconosciute), il 35% fondazioni, il 4% cooperative sociali, il 2% IPAB, il 27% enti ecclesiastici e il 13% altre realtà. Per il 67% svolgono attività residenziale, 3% non residenziale e il restante attività mista. Quanto ai destinatari: il 74% anziani (RSA 43%); il 20% disabili (RSA 13%); il 16% famiglie e minori; patologie psichiatriche l'8%; dipendenze 5%; immigrati 3%; altro 13%. Il 73% esternalizzava servizi.

Per la prima volta nella storia dei Congressi UNEBA un'intera sessione è stata dedicata alla discussione sul grado di capacità dell'UNEBA di corrispondere alle richieste degli associati ed all'analisi dei loro punti di vista sulla base dei dati contenuti nella scheda in precedenza inviata agli associati. Ne emerge un giudizio sostanzialmente positivo dell'azione dell'UNEBA: in una scala da 1 a 10, prendendo i giudizi compresi tra 7 e 10, il 59% valuta positivamente l'attività dell'associazione (il 14% dà un voto negativo, da 1 a 4), il 42% valuta positivamente la presenza nelle sedi pubbliche e nelle istituzioni (17% dà un voto negativo compreso da 1 a 4), il 48% valuta positivamente l'incisività dell'azione (19% negativamente), il 66% valuta positivamente i servizi in favore degli associati (negativo il 12%).

Resta tuttavia una storica carenza che limita peso e influenza dell'UNEBA nelle politiche sociali e nell'organizzazione locale dei servizi: la grande differenza strutturale e associativa tra le Federazioni regionali, con una evidente debolezza in molte Regioni del Centro Sud.

Nella relazione conclusiva, Giordano, dopo aver ringraziato il Presidente UNEBA Liguria, Giuseppe Grigoni e i suoi collaboratori per la perfetta organizzazione e riuscita del Congresso, si sofferma in particolare sul dibattito che ha fatto seguito agli interventi di Ernesto Burtin, che ha parlato di un agire figlio dell'antropologia cristiana che è

nel DNA associativo, e di Bassano Baroni e Luca Degani, che a questa hanno affiancato la coerenza con i principi fondamentali di solidarietà, sussidiarietà, dovere di contribuire al progresso del Paese che sono alla base della nostra Costituzione. “Entrambe queste fonti di ispirazione e queste radici sono presenti nel nostro Statuto e definiscono identità e valori dell'UNEBA; ad entrambe dobbiamo restare fedeli a pena di tradire i nostri “primi” sessantadue anni di vita, durante i quali abbiamo attraversato momenti difficili, abbiamo combattuto battaglie che molti davano per perse; ma sempre abbiamo tenuto la rotta, sempre abbiamo saputo lavorare insieme con spirito di fraternità e di servizio. È questa la prima indicazione che ci viene dal XIV Congresso ed è un forte invito a mantenere fermi i valori fondanti della nostra Associazione e salda l'amicizia che ci lega, pur nella diversità di esperienze, professionalità, provenienze anche geografiche.”

Una seconda indicazione viene dalle riflessioni dei relatori e riguarda un progetto culturale UNEBA che promuova un riequilibrio interno al sistema sociale e economico, con un diverso rapporto tra investimenti (giacché la spesa sociale è investimento e non peso o costo improduttivo) in previdenza, sanità, assistenza: meno spesa per pensioni, meno trasferimenti monetari, più famiglia, più giovani, più servizi.

Ma anche l'UNEBA deve cambiare, anche il *non profit* deve sapersi ripensare, ed è questa la terza indicazione del Congresso. “Occorre sistematizzare e razionalizzare la nostra presenza tenendo presente quella che viene definita economia del *non profit* che, come tale, non può che essere basata sulla teoria della domanda e sulla teoria dell'offerta. Sul versante della domanda va considerato che in tutte le transazioni finanziarie esiste conflitto di interessi tra consumatori (domanda) e produttori (offerta) di beni e servizi: i primi chiedono qualità e quantità a prezzi ridotti; i secondi l'ottimizzazione dei risultati. Nei beni e servizi di interesse generale (tra i quali i servizi sociali) il mercato ha fallito ed incontra il suo limite nel fatto che le sue scelte non coincidono con l'interesse collettivo, ma sono determinate dalla possibilità di profitto; il pubblico, in parte ha fallito (quando si tratti di servizi a forte valenza personale), in parte ha deciso di fare un passo indietro o

di non intervenire (difficoltà della finanza pubblica, eccesso di burocratizzazione, insoddisfacente motivazione).”

In questa situazione si colloca il Terzo settore: da un lato è simile a quello pubblico in quanto offre servizi collettivi e meritori; dall'altro è simile a quello privato perché non ha il potere di imporre tasse (è sul mercato) ed adotta logiche imprenditoriali (efficacia, efficienza, economicità). Ma un'organizzazione *non profit* necessita di imprenditori, che sappiano operare con logiche aziendalistiche ma con forti motivazioni ideologiche di tipo civico, religioso, sociale, personale e sulla base della meritorietà dei beni e servizi offerti dal non profit e questi soli giustificano trattamenti di favore fiscale e normative e prassi semplificate. “Ma, agendo le nostre strutture in un'area che potremmo definire di “benessere”, siamo in presenza di un campo in cui il mercato è per sua natura inadeguato, proprio in virtù dei suoi fini di ricerca del massimo profitto. Sono quelli che Campiglio chiama i “peccati” del mercato, che traduce in un fortunato acrostico in lingua inglese: SINS (appunto: peccati), in cui vengono individuate le domande di ben-essere cui il mercato non sa e non può rispondere. E sono: la domanda di Stabilità, l'eliminazione delle Ineguaglianze, la capacità di rispondere alle Necessità dei più fragili, il bisogno di Sicurezza.”

Questa terza indicazione, che raccoglie le sfide lanciate da molti qualificati interventi, deve rappresentare il maggiore impegno dell'UNEBA per ripensare, ricollocare, riqualificare il terzo settore e per sostenere il cambiamento dei soggetti che lo compongono in una logica “aziendale”, pur mantenendone l'essenziale condizione della mancanza di perseguimento di ogni forma di utile diretto o indiretto ed i valori e l'identità di cui abbiamo già parlato.

L'UNEBA ha alcuni consolidati punti di forza: credibilità personale ed associativa confermata da una lunga storia che ne fa l'associazione più antica e rappresentativa del settore; presenza nelle reti ecclesiali e civili di rilievo nazionale e locale; professionalità elevata e diversificata; strumenti ormai collaudati, quali l'Osservatorio del lavoro, il nucleo giuridico, un sito completo e sempre aggiornato, mezzi di comunicazione (il bimestrale Nuova Proposta e la *news letter*) apprezzati ed a larga diffusione; una serie

di manuali e testi di primaria importanza per la gestione delle strutture, quali il codice comportamentale ed il codice etico necessario ai fini della delimitazione delle responsabilità degli amministratori e del personale in applicazione del decreto legislativo n. 231/2001, il mansionario, il manuale disciplinare, la raccolta dei quesiti in materia di diritto del lavoro e di applicazione del CCNL.

Giordano ha terminato il suo intervento e chiuso il Congresso di Loano con le illuminanti indicazioni fornite dal Cardinale Martini al Convegno organizzato a Milano dall'UNEBA il 17 marzo 1997 con l'allora anticipatore tema "La società italiana verso il 2000: opportunità e prospettive del Terzo settore" sintetizzate in otto tesi sui valori umani e cristiani degli enti non profit che appaiono di grande e persistente attualità:

Il Terzo settore:

1) È tema antico nell'esperienza cristiana, connesso con essa. Va collocato in un quadro economico molto più ampio e non funzionale ad interessi di parte. È promozionale e seminale in quanto generatore di altri modelli di sviluppo; è globale; riconosce altre priorità; tocca da vicino l'esperienza della Chiesa. Tema antico nonostante i neologismi: si pensi al Medioevo, con le confraternite, i Monti di Pietà, le opere pie, o all'Ottocento con i santi sociali. Ma nuovo e complesso nel modo di considerare questa realtà, di porla nel contesto legislativo, fiscale, amministrativo, economico.

2) È realtà nativamente affine al sentire cristiano: gratuità e dono sono caratteristici dello spirito evangelico e "possiamo dire che tutta la Chiesa e tutta l'organizzazione ecclesiale è fondata sulla gratuità": senza di loro cadrebbero tutte le istituzioni del cristianesimo. Ma non esclusiva del cristianesimo, anzi punto di incontro con altre sensibilità religiose e modi di vivere al servizio dell'uomo.

3) Si colloca in un contesto ampio e non deve comportare mancata attenzione ai settori dello Stato e dell'Impresa, né chiusura soltanto nel sociale rifiutando l'impegno nella politica o nell'economia. Impegno nell'economia, per fare spazio a quelle teorie economiche che guardano sì al profitto, ma siano anche attente ai problemi generali; e impegno nello Stato (e nella politica) inteso quale sede di progettazione, ricerca,

studio, confronto, applicazioni per un ordinato ed equo convivere economico e sociale.

4) È realtà non funzionale a interessi particolari. E quindi non limitarsi a chiedere pur giusti riconoscimenti ed agevolazioni, ma sollecitare un'idea costituzionale di Stato che rimuove gli ostacoli (art. 2 e 3 della Costituzione)), che fa spazio alla libertà e responsabilità delle persone singole e associate per la costruzione di una società equa e solidale. Né lo Stato né il mercato – entrambi necessari – sono sufficienti; di qui l'urgenza di dare fiato e spazio alla società civile, intesa come insieme dei singoli, delle famiglie, dei corpi intermedi. “In tale prospettiva è assai importante valorizzare il Terzo settore e, più generalmente, tutte le diverse espressioni del pubblico libero e del privato imprenditivo nelle modalità di azione (anche se non orientato al profitto) e capace di innovarsi sul piano dell'innovazione sociale”.

5) È promozionale, o seminale, cioè capace di generare altri impegni e cammini nella società. Occasione preziosa per ricostruire un tessuto sociale, che rinnovi o proponga valori di solidarietà e di attenzione alla persona, di inventiva, di capacità di coinvolgimento. Promuove un comune sentire, fondamentale anche per garantire gli altri due settori (Stato, mercato).

6) Il non profit non opera solo nel campo solidaristico in senso stretto, ma abbraccia tutti i campi dello sviluppo della persona: culturale, sportivo, ricreativo, ambientale, etc.

7) Deve far emergere come primaria quella molteplice catena di relazioni che è il fondamento della società, in quanto è “derivato” rispetto a settori più radicali e può costituire lo sviluppo naturale della famiglia e delle mille modalità quotidiane e personali di volontariato e di relazionalità.

8) È un mondo nel quale rientrano una moltitudine di enti promossi da realtà umanistiche, religiose, ecclesiali (ed anche gli enti ecclesiastici *stricto sensu*). È di per sé espressione e realizzazione del pluralismo.

Le mozioni finali, nell'approvare le conclusioni del Presidente Giordano, impegnano il Consiglio nazionale ad attuare il programma generale emerso e a costituire Commissioni di studio (che saranno poi nominate

dal Consiglio nazionale nella riunione dell'1 dicembre 2012) per percorsi di affiliazione e valutazione della responsabilità sociale d'impresa (presidente Bassano Baroni), per la redazione di schemi di bilancio regionale per giungere ad un rendiconto nazionale unificato (presidente Francesco Facci), di pianificazione dell'attività di comunicazione (affidata al Comitato esecutivo), di studio di modelli di *welfare* di comunità solidale e sussidiario (affidata al Comitato esecutivo).

Fanno parte del nuovo Consiglio nazionale: Baccelli, Baroni, Blandi, don Bugea, Cantamessa, Caruso, Cavicchi, Chieffi, Cimetta, Conforti, Cupertino, Degani, don Dilecce, Donzelli, Facci, Fantuzzo, Giordano, Gipponi, madre Gospar, Grigoni, Massi, Maurandi, Medeot, Ondei, Orvietani, Petrillo, Pirillo, Plati, Prevete, Rinaldi, Scorza, Torre, Troiani, Vacca, Varesano, Volpe; il Collegio dei revisori dei conti è composto da Gualtierotti, Sappa e Scalabrin.

Nella prima riunione del Consiglio nazionale vengono confermati Presidente Maurizio Giordano e Segretario generale Luciano Conforti e sono nominati: Vice presidenti, don Enzo Bugea, dott. Franco Massi, dott. Carlo Alberto Orvietani. Nel Comitato esecutivo, oltre ai membri di diritto (Presidente, Vice presidenti, Segretario generale, Tesoriere), i consiglieri: avv. Bassano Baroni, rag. Severino Cantamessa, dott. Salvatore Caruso, dott. Francesco Facci, dott. Giuseppe Grigoni, dott. Dario Rinaldi. Presidente del Collegio dei revisori dei conti, la dott.ssa Patrizia Scalabrin. Nominati anche il tesoriere (dott. Alessandro Baccelli), il Presidente (dott. Ernesto Burattin) e il Vice presidente (dott. Alessandro Palladini) dell'Osservatorio nazionale del lavoro. Nel ringraziare il dott. Giordano rappresenta a tutti l'opportunità di prevedere percorsi per una sua successione così completando il processo di rinnovamento degli organi positivamente avviato dal Congresso di Loano.

Vengono anche nominati, per i loro meriti nel campo dell'assistenza e per la assidua e competente presenza nella storia dell'UNEBA, cinque nuovi membri del Comitato d'onore: mons. Antonino Calanna, dott. Luigi Fagà, mons. Carlo Pinto, mons. Pier Giorgio Ragazzoni, on. Anna Maria Vietti, che vengono così ad affiancarsi a fratel Domenico Carena.

La XIV consigliatura è caratterizzata, sul piano esterno, soprattutto dal dibattito culturale e dal processo normativo di riforma del Terzo settore, e, sul piano interno, dall'attività di rinnovo del contratto collettivo, dall'istituzione della assistenza sanitaria integrativa, dall'ulteriore sviluppo del "sito UNEBA", da iniziative svolte per la promozione della presenza UNEBA in tutto il territorio nazionale.

Il CCNL, che viene rinnovato, contiene, tra le diverse novità tese soprattutto ad inserire elementi di flessibilità nella gestione del personale ed a rafforzare il clima di collaborazione con le organizzazioni sindacali, la novità dell'ERMT (elemento retributivo mensile territoriale) demandato alla sede della contrattazione di secondo livello e la concretizzazione della assistenza sanitaria integrativa, affidata a UNISALUTE, la cui fase di avviamento è stata problematica e difficoltosa considerata anche la totale novità dell'iniziativa per gli Enti e per la stessa assicurazione. In breve tempo si sono iscritti al fondo "UnebaSalute" oltre 1.020 aziende, di cui circa 200 non associati e subentrati in quanto applicano il CCNL, con oltre 30.000 lavoratori iscritti, 500 coniugi a carico anch'essi coperti dalla contribuzione aziendale, quindi senza oneri per il capo-famiglia; inoltre i dipendenti hanno inserito volontariamente, con oneri a proprio carico, un migliaio di coniugi non fiscalmente a carico o conviventi, e circa 2000 figli. Questo risultato è stato raggiunto sin dal primo anno a conferma delle attese dei lavoratori nei confronti delle diverse forme di *welfare* aziendale che l'UNEBA intende apprestare nella sua politica del lavoro. L'interesse è via via cresciuto e nel mese di marzo 2020 sono circa 1.500 gli enti iscritti, 48.000 i lavoratori e circa 3.000 i famigliari.

Meno soddisfacente è stata l'espansione dell'UNEBA sull'intero territorio nazionale, e particolarmente nel Meridione con Regioni scarsamente strutturate e adesioni individuali, nonostante una serie di iniziative, quali l'invio della *news-letter* a tutti gli enti operanti sul territorio, anche se non iscritti all'UNEBA, e l'individuazione di persone interessate a promuovere l'Associazione. Un'ottima risposta è stata data dalle Marche, che hanno costituito la Federazione regionale che è stata immediatamente operativa, e anche la Puglia, che ha attraversato una difficile fase di transizione, ha potuto ricostituire i propri organi.

Il lungo cammino della riforma del Terzo settore

Una riforma di cui si sentiva da tempo l'esigenza e che l'UNEBA in diversi suoi Congressi aveva da tempo anticipato; una riforma complessa, con un lungo iter parlamentare, un apprezzabile coinvolgimento delle diverse realtà e rappresentanze in tutti i suoi passaggi, un cammino ancora non concluso per i numerosi provvedimenti attuativi tuttora mancanti e per l'attesa della pronuncia della Comunità europea sulla disciplina tributaria che ne costituisce parte significativa. Il suo cammino inizia con le Linee guida del Governo Renzi del maggio 2014 e il conseguente disegno di legge governativo presentato alla Camera dei deputati il 22 agosto 2014 (Atto Camera, n. 2617) e prosegue con il passaggio al Senato (Atto Senato n. 1870), dove viene approvato con modificazioni il 30 marzo 2016, la definitiva approvazione da parte della Camera il 25 maggio e l'emanazione della legge n. 106 del 6 giugno 2016 di "Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale". Seguiranno i decreti delegati n. 40/2017 sul servizio civile universale, n. 111/2017 sull'istituto del 5 per mille, n. 112/2017 sull'impresa sociale, n. 117/2017 del Codice del Terzo settore, per chiudere il percorso legislativo con i decreti correttivi e integrativi n. 43/2018 per il servizio civile universale, n. 95/2018 per l'impresa sociale e n. 105/2018 per il Codice.

Un percorso articolato anticipato dal Convegno di studi svoltosi a Firenze il 22 novembre del 2014, le cui relazioni della prof. Maria Vita De Giorgi ("La riforma del libro I, titolo II, del codice civile"), del prof. Emanuele Rossi ("La nuova disciplina del Terzo settore") e del prof. Giuseppe Maria Cipolla ("La disciplina fiscale del Terzo settore") hanno avuto forte influenza sull'andamento dei lavori parlamentari con propositive osservazioni e critiche al testo governativo, che presentava un'impostazione poco coerente con il quadro normativo derivante dal Libro I, Titolo II, del codice civile, inserendo in un'unica delega la riforma delle associazioni, fondazioni e altre istituzioni di cui al libro I, titolo II, del codice civile e quella degli enti di terzo settore, che sono un di cui rispetto al codice, sia perché il loro requisito essenziale è la mancanza di lucro

soggettivo e sono finalizzate allo svolgimento di determinate attività giudicate di interesse generale. In particolare la prof.ssa De Giorgi ha richiamato l'attenzione sulla necessità di una visione complessiva delle persone giuridiche private ed alla unitarietà del codice con riferimento sia al libro I che al libro V:

“Ragioni di corretta tecnica legislativa indurrebbero perciò a ritenere che non sia opportuno riformare gli enti non profit, modificando il primo libro, come si è riformato il diritto societario incidendo largamente nel libro V, che ha tutt'altre caratteristiche e strutture. Più opportuno sarebbe lasciare pressoché inalterato il Titolo II del primo libro, dedicato a tutti gli enti, qualunque siano il loro scopo e attività. Introducendo, se si vuole, nel d.p.r. n. 361/2000, relativo al riconoscimento, la competenza notarile in luogo di quella prefettizia, in analogia con gli artt. 2330-2331 c.c.

“Si inserisca, invece, un titolo dedicato agli enti senza scopo di lucro che esercitano attività imprenditoriale nel libro V, dove già sono regolati cooperative e consorzi che scopo di lucro, in senso proprio, non hanno. Si potrebbe trattare – subito dopo il Titolo VI, che disciplina le società cooperative e le mutue assicuratrici – di un Titolo VI bis, dedicato agli enti senza scopo di lucro che esercitano impresa. Questa collocazione, fra l'altro, agevolerebbe il coordinamento con la disciplina delle cooperative sociali, che niente hanno a che vedere con gli enti del primo libro, essendo società. La sistemazione nel libro V renderebbe anche più agevole il riferimento, per applicazione analogica od estensiva, a molte norme del diritto societario in tema di amministrazione, controllo e vigilanza. Agli enti non profit che esercitano attività imprenditoriale andrebbe poi interamente applicato il capo I del titolo II del libro V sull'impresa in generale, le cui norme prescindono dal fatto che il frutto dell'attività dia luogo a divisione degli utili, come evidenzia la definizione dell'art. 2082 c.c., che ben può adattarsi anche agli enti non profit. Si perverrebbe così finalmente all'unitarietà del concetto di impresa, indipendentemente da come vengono destinati gli utili dell'impresa stessa.”

La provocazione di De Vita ha stimolato l'attenzione dell'on. Donata Lenzi (relatrice alla Camera sul disegno di legge governativo) che

ne ha colto le ragioni di fondo condividendone, nel suo intervento, lo spirito pur sostenendo la difficoltà di incidere direttamente sul Codice nel senso indicato. I risultati si sono visti tuttavia nel testo da lei proposto ed approvato in sede di Commissione e poi in Aula, con una più corretta suddivisione delle deleghe, rispetto al testo governativo, una più precisa formulazione dei principi di delega, un più coerente riferimento alle norme del Libro V. I contatti anche con gli altri principali protagonisti della riforma sono stati continui, fecondi, spesso vivaci: il Ministro del lavoro e delle politiche sociali Giuliano Poletti, il Sottosegretario Luigi Bobba, relatore anche al XV Congresso nazionale dell'UNEBA a Padova nel febbraio del 2017, il relatore al Senato Stefano Lepri e i parlamentari che più da vicino hanno seguito la riforma. Tutto l'iter parlamentare della riforma, come l'iter dei successivi decreti delegati e dei decreti correttivi ed integrativi (un percorso che investe gli anni 2014-2018), è stato caratterizzato da un dialogo continuo svoltosi attraverso audizioni formali presso le competenti Commissioni di Camera e Senato e convegni dei gruppi parlamentari ai quali UNEBA ha sempre partecipato con interventi, memorie, proposte di emendamenti.

Senz'altro una riforma partecipata e positiva, anche se alcuni aspetti – per la cultura UNEBA fondamentali – presentano gravi criticità subito denunciati e che si evidenzieranno nel suo percorso di attuazione.

Terzo settore: valori e scenari

E alla riforma del Terzo settore è stato dedicato il XV Congresso nazionale che si è svolto a Padova, dal 2 al 4 marzo 2017, nella Civitas Vitae dell'Opera Immacolata Concezione, con il significativo tema “La riforma del Terzo settore: gli scenari cambiano, i valori restano”, che imposta la discussione su un doppio binario di scenari (cioè, istituzioni, tecniche, regole, modalità di aggregazione) che cambiano con la riforma del terzo settore, e valori (centralità della persona, comunità, partecipazione, motivazione, apertura al nuovo) che restano, in quanto elementi ispiratori e costitutivi dell'impegno dei cittadini organizzati al fine di svolgere

attività di interesse sociale. Un doppio binario che conferma l'intuizione che circa 70 anni fa dette luogo al Congresso fondativo dell'UNEBA (Milano, 20 novembre 1950), con il via alla prima associazione tra istituzioni assistenziali con lo scopo di dare un sostanziale contributo e una rappresentanza all'organizzazione dell'assistenza privata, come espressione del diritto-dovere dei cittadini singoli e associati di partecipare alla attuazione del principio di solidarietà sociale, fondamento della nostra Costituzione e elemento portante della Dottrina sociale della Chiesa, e di garantire la libertà di scelta dei cittadini.

Il Congresso è stato accuratamente preparato dalle Commissioni di studio deliberate dal Consiglio: Commissione giuridica: persone giuridiche di cui al Libro I, titolo II, c.c., e organismi di terzo settore. Presidente l'avv. Bassano Baroni;

Commissione fiscale: sistema di imposte dirette e indirette, agevolazioni sostenibili, semplificazioni. Presidente il dott. Marco Petrillo;

Commissione nuove figure di "paramercato" nei servizi: le società benefit, le imprese sociali; opportunità e rischi per il terzo settore e il modello di servizi alla persona. Presidente il dott. Ernesto Burattin;

Commissione organizzazione e revisione Statuto: analisi della situazione UNEBA, promozione dello sviluppo, adeguamento del nostro modello. Presidente il dott. Maurizio Giordano.

Siamo – così Giordano introduce il Congresso che sarà presieduto dal Presidente di UNEBA-Veneto Francesco Facci – “un organismo di rappresentanza del terzo settore un po' *sui generis*, che opera nell'ambito di concreti scenari (la legislazione e la programmazione, i rapporti con la P.A., i sindacati, il fisco, etc.), ma sulla base di valori e principi comportamentali ben precisi. E questo ci differenzia da altre sigle rappresentative in circolo e dà forza a noi stessi. L'originalità della formula “UNEBA” consiste nell'essere insieme: associazione di rappresentanza e tutela di enti gestori di servizi alla persona, organismo vocato a finalità di interesse generale, centro di promozione e sviluppo del ben-essere delle persone più fragili ed esposte, tutore ed assertore dell'autonomia delle iniziative e istituzioni private in una cornice di leale concorso con la sfera pubblica.” Un organismo che si conferma come il più antico e rappresentativo nel

settore socioassistenziale e sociosanitario, ma che non riesce a superare alcune tradizionali criticità, tra le quali principalmente: la scarsa presenza nei servizi domiciliari (attualmente in forte evoluzione e con diverse formule organizzative), insoddisfacente anche nel settore dei minori e, più in genere, fuori dei settori anziani e RSA; vuoti in parte delle Regioni del Centro e di tutto il Sud, con situazioni diversificate

Sotto l'aspetto promozionale è molto interessante la rilevazione di tutte le istituzioni non profit presenti nei diversi registri delle Regioni in cui UNEBA è carente con l'acquisizione dei dati relativi alla Puglia (198), all'Emilia (411) e alla Sicilia (191); è in corso l'acquisizione degli enti della Sardegna ed è in progetto la Regione Marche, anche per sostenerne il processo di ricostituzione in corso. A tutte le istituzioni censite viene inviata la newsletter nazionale UNEBA a scopo promozionale e, comunque, di diffusione della cultura e professionalità UNEBA. Sono due iniziative che potrebbero dare buoni risultati, ma non sono sufficienti ed occorre una maggiore collaborazione da parte delle Regioni più strutturate: mettendo a disposizione servizi e consulenze, operando attraverso gemellaggi, interessando istituti aventi sede sia nella propria Regione che in altre (basti pensare alle opere del Cottolengo, don Orione, don Guanella).

Nella sessione pubblica del 3 marzo le relazioni sono state svolte dal Sottosegretario al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, sen. Luigi Bobba, ed a suor Liviana Trambajoli, Direttrice delle Case di assistenza della Piccola casa della Divina Provvidenza "Cottolengo", Torino.

Bobba con il quale UNEBA ha avuto uno strettissimo e proficuo rapporto nel corso sia dei lavori preparatori e poi parlamentari della legge n. 106/2014 sia dei lavori riguardanti i decreti delegati, ha illustrato i principi ispiratori della complessiva riforma soffermandosi sugli aspetti più innovativi e anticipando i contenuti dei decreti delegati in fase di elaborazione presso il Ministero. "Ci troviamo di fronte ad un nuovo quadro normativo destinato ad incidere fortemente sull'assetto istituzionale e sui comportamenti di quello che un tempo si chiamava Stato sociale e ormai tutti chiamiamo "welfare" nelle sue tre principali sfere: la sfera della amministrazione pubblica (stato, regioni, comuni, ASL,

distretti, etc.); la sfera delle imprese, e quindi il mercato; la sfera della società civile organizzata, cioè il non profit cui appartengono l'UNEBA e gli enti suoi associati.”

La riforma non tocca, se non indirettamente, la prima sfera, ma incide fortemente sulle altre due. Su quella delle imprese, perché introduce una novità nel mondo delle società, quella di poter assumere la qualifica di impresa sociale che rispettando determinati requisiti (finalità di interesse generale, democraticità, etc.) rientra di diritto nel terzo settore e può partecipare di regimi agevolati, anche in presenza di forme di remunerazione del capitale e di distribuzione di utili di gestione. Ma incide anche sulla sfera delle associazioni e fondazioni perché viene introdotta tutta una serie di condizioni, requisiti, obblighi di iscrizione a registri, forme di controllo che influiranno sul loro modo di essere e di agire quali organismi di terzo settore. Il Sottosegretario Bobba, è stato molto chiaro nella sua documentata relazione illustrando i decreti delegati che – al momento del Congresso erano in più avanzata di elaborazione –, quelli relativi alle reti associative, al Consiglio nazionale del Terzo settore, alle misure di sostegno al terzo settore ed al volontariato (che poi confluiranno nel Codice), e all'impresa sociale.

Entusiasmante ed emozionante per il trasporto e la partecipazione personale la relazione di suor Trambajoli “Senso-significato-valutazione: radici e linfa dell'organizzazione e gestione dei servizi alla persona”. Si assiste ad una crescente professionalizzazione nei servizi rivolti alla persona con attività di tipo socioassistenziale, sociosanitario e socioeducativo favorita dalle politiche di welfare della seconda metà del Novecento, dalle politiche formative, dalla complessità dei bisogni e delle risposte; nel contempo il venir meno dello sviluppo crescente proprio di quel periodo ha provocato una contrazione delle disponibilità finanziarie pubbliche (e, in molta parte della popolazione, private) con conseguente maggior attenzione agli aspetti economici con la ricerca del massimo di efficienza e di servizi a minor costo. Comprensibile questa attenzione, ma la priorità deve sempre essere data alla persona

Si sta passando dall'esclusività della presenza dei religiosi dei secoli scorsi, a una estensione del mondo del non profit e ora a una forte

presenza del profit puro o di una commistione tra non profit e forme di remunerazione del capitale attraverso le imprese sociali. Ma la sostanza del “servizio” non deve cambiare: il cuore sta nel rapporto con la persona, del modo di porsi: la professionalità è imprescindibile a tutti i livelli, ma senza un vero rapporto con la persona, senza una identificazione nelle sue condizioni (e suor Trambajoli si è diffusa sulle tante situazioni nelle quali è quotidianamente immersa lei come tutti gli operatori) c'è solo attività burocratica. La riforma potrà pure modificare in prospettiva il modo di essere e di operare dei servizi alla persona, sotto il profilo istituzionale, organizzativo, economico, ma non potrà modificare il fine ultimo di questi servizi: far sì che la persona (e la famiglia) destinataria del servizio possa vivere una vita piena, autonoma, dignitosa nella massima libertà di scelta. Avere una “buona” organizzazione e gestione finalizzata alla persona.

Questo presuppone un'etica dell'ente erogatore dei servizi in cui sono molti i percorsi ed i protagonisti: gli utenti e le famiglie; i lavoratori (operatori, dirigenti, amministratori, volontari, fornitori); l'organizzazione (valori etici, obiettivi prefissati, partecipazione di tutti i soggetti, definizione di ruoli e responsabilità, etc.), percorsi assistenziali concordati e integrati; valutazione degli obiettivi e dei risultati. E presuppone una definizione dei valori di riferimento e vere e proprie linee guida etiche. In altri termini una cooperazione tra tutti i soggetti basata su una determinata e condivisa matrice culturale. Tale matrice nella cultura UNEBA è prevalentemente ispirata alla Dottrina sociale della Chiesa, ma non può non tenere conto delle diverse sensibilità e culture di tutti i soggetti protagonisti (operatori/destinatari). È provocatorio pensare a “linee guida etiche UNEBA”?

Conclude suor Trambajoli adattando al sociale quello che il card. Martini diceva a proposito della politica: “Non basta per il cristiano impegnato in politica una certa coerenza nella vita personale o nella partecipazione alla vita religiosa o un'affermazione generica di principi astratti. Occorre una preparazione specifica e un senso vivo della complessità della traduzione politica dei valori”.

Dopo una lunga sessione dedicata alla istituzione di un fondo sanitario integrativo UNEBA, i cui approfondimenti vengono rimandati al Consiglio Nazionale, e al fondo per la pensione complementare, ritenuto

per il momento di difficile percorribilità vista anche la deludente esperienza dell'approccio in precedenza esperito con AGIDAE e con i sindacati, il Congresso ha dibattuto e approvato le modifiche statutarie sulla base del documento presentato dal Consiglio nazionale e dando mandato a questo di apportarvi le modifiche che si rendessero necessarie a seguito della complessiva riforma del Terzo settore.

Determinante l'intervento di Franco Massi, che si è soffermato sulle prospettive della Associazione quale eventuale Rete associativa nazionale che ne rafforzerebbe la rappresentatività ed il ruolo e ha ripreso il tema del progetto culturale UNEBA: "Dobbiamo impegnarci in una serie di Convegni nazionali di studio su specifici temi, quali i minori, l'ambito della disabilità, la domiciliarità, la formazione anche universitaria. Indispensabile una efficiente gestione del 'quotidiano' nella amministrazione della nostra Associazione; essenziale il ruolo della contrattazione del lavoro e il rapporto con il mondo sindacale; irrinunciabile la presenza nel mondo istituzionale e politico. Ma senza una precisa e continuamente rielaborata 'nostra' cultura saremmo un corpo senza anima". Il larghissimo consenso raccolto da Massi è stata una chiara indicazione di rotta per le scelte del Congresso e, successivamente, del Consiglio Nazionale per la nomina della nuova presidenza e degli organi deliberanti. In sede di approvazione dello statuto è stata introdotta la possibilità di nomina, per una consiliatura, del Presidente onorario ed è stato subito nominato, per acclamazione, Maurizio Giordano.

Questi, nel ringraziare tutti i partecipanti per l'attenzione e per la collaborazione prestatagli in tanti anni di vita nell'UNEBA, prima come Segretario generale e poi come Presidente nazionale, ha concluso il XV Congresso con un forte richiamo all'unità e alla partecipazione:

"Incipit vita nova possiamo dire, dopo tre giorni di lavoro e confronto su quello che sarà il terzo settore al termine di questo processo legislativo, sul futuro degli enti operanti nel campo dei servizi alla persona, sulle nuove responsabilità e collocazione dell'UNEBA. Un Congresso chiave, che impegna i nuovi organi a proseguire nel processo di espansione e di rafforzamento dell'UNEBA che ha caratterizzato questi anni, ma che chiede anche momenti di discontinuità, capacità di anticipare il futuro,

strutturazione nazionale e regionale più incisive e coordinate, ambiti di specializzazione.

Non sono in discussione la nostra natura ed originalità, definite nello Statuto e magistralmente sintetizzate da S.S. Giovanni Paolo II nell'udienza privata, già citata, che ci concesse in occasione del Congresso di Roma del 1979: "Voi così operando, non solo incrementate, sul piano civile, un più vasto pluralismo di quelle libere istituzioni che costituiscono il tessuto connettivo di una società veramente democratica, nella quale si realizza la responsabile partecipazione dei cittadini in ordine al conseguimento del bene comune, ma nello stesso tempo favorite i diritti propri dell'uomo e delle sue libertà, e, segnatamente della libertà religiosa, che nel nostro tempo assume un particolare valore e significato, in quanto qualifica lo stesso ordinamento politico di una società". In queste parole sta quella che io chiamo con un ossimoro la perenne novità della formula UNEBA e queste parole ben descrivono la causa dell'impegno – del tutto gratuito e ulteriore rispetto agli incarichi professionali ricoperti (e con sacrifici familiari...) – di tutti voi, di tutti noi. Se l'UNEBA fosse una semplice associazione di tutela delle pur legittime posizioni datoriali, se l'UNEBA fosse una semplice erogatrice di assistenza e consulenza ai soci, se l'UNEBA fosse una semplice parte contrattuale opposta al sindacato o confliggente con le pubbliche amministrazioni, se ..., se ..., se... probabilmente non sareste qui, non saremmo qui. Le parole di suor Liviana sul senso, sul significato, sulla motivazione di chi opera nei servizi alla persona sono radici e linfa per tutti noi e possono ben costituire la bussola del nostro agire".

Questa la mozione programmatica approvata dal Congresso e adottata dal Consiglio nazionale:

"1. Promozione dell'Associazione: il Consiglio nazionale ed i Consigli regionali si supporteranno reciprocamente – anche con iniziative di gemellaggio – nella definizione di programmi di promozione dell'Associazione, in particolare nei territori in cui è scarsamente presente o assente come realtà associativa pur in presenza di Enti associati.

2. Formazione continua e aggiornamento professionale: il miglioramento e l'innovazione delle competenze degli operatori è il fattore principale che può consentire ai nostri Enti di rispondere ai bisogni

delle persone e delle comunità con competenza professionale e fedeltà ai valori. Si propone la costruzione di una rete di servizi, avente un ricco e comune portfolio di offerte formative (formazione di base, formazione specialistica, alta formazione, aggiornamento professionale, educazione continua, *e.learning*), costituita dagli enti formativi promossi dagli Enti aderenti all'UNEBA o dalla stessa direttamente erogati. Si favorirà, dove non sono presenti iniziative, la realizzazione di forme di gestione dei servizi partecipate da tutti gli enti interessati. Nei diversi contesti regionali, UNEBA può proporre il riconoscimento di nuove figure professionali.

3. Acquisto collettivo di beni e servizi: per rispondere al bisogno di migliorare l'efficienza gestionale, UNEBA potrà favorire la stipulazione di convenzioni e la costituzione di "Centrali di acquisti" nei diversi livelli organizzativi, in grado di scegliere, a parità di condizioni economiche, la migliore qualità dei prodotti e dei servizi.

4. Promozione dell'armonizzazione dei diversi sistemi regolatori regionali per favorire l'innovazione dei modelli d'intervento socioassistenziale e sociosanitario con iniziative sociali, con proposte programmatiche e politiche nei diversi territori. L'obiettivo è rendere i servizi rispondenti ai diritti di partecipazione e di autonomia dei cittadini e degli enti che ne rappresentano gli interessi, oltre ad affermare una cultura della solidarietà e della mutualità e di protezione sociosanitaria universale, perché nessuno sia escluso.

5. Promozione in tutte le regioni della libertà di scelta e dei diritti di mobilità sanitaria e socio-sanitaria per rispondere ai diversi bisogni delle persone e garantire i diritti di cittadinanza, assicurando una equità di trattamenti a tutti i cittadini, indipendentemente dalla regione di appartenenza e dal luogo di residenza.

6. Promozione della cooperazione tra gli Enti aderenti ad UNEBA nella definizione e realizzazione di "progetti speciali" o di "rete", finalizzati alla sperimentazione di modelli innovativi di servizi maggiormente sostenibili e in grado di garantire i diritti costituzionali di cittadinanza. Ciò anche mediante la partecipazione a bandi nazionali ed europei, attraverso la costruzione di nuovi e appropriati strumenti operativi, utili e strategici, accessibili e sostenibili.

7. Attivazione, da parte del Consiglio Nazionale, di Commissioni di lavoro che valorizzino i contributi di operatori professionali dipendenti da strutture di accoglienza e di servizio e di ricercatori, allo scopo di promuovere, con attività di ascolto attivo, studi, ricerche, incontri di confronto e iniziative sociali e legislative, anche per armonizzare i sistemi di regole e di sostegno tra le diverse regioni. A titolo esemplificativo si evidenziano gli ambiti relativi ai destinatari dei servizi (minori, anziani, disabili, salute mentale, marginalità sociale, dipendenze, etc) e ambiti e argomenti di natura trasversale (integrazione sociosanitaria, domiciliarità, organizzazione dei servizi per gli associati, formazione, Unione europea, etc.).

8. Promuovere lo strumento comune della ricerca sociale finalizzata all'innovazione e alla appropriatezza dei servizi alle persone.

9. Impegnare il Consiglio Nazionale in un forte progetto culturale con ricerche, studi e mediante la promozione di apposite sessioni di confronto e approfondimento della propria identità e ispirazione, anche alla luce della Dottrina Sociale della Chiesa, sottolineando la propria identità di soggetto attore di solidarietà diffusa con particolare attenzione alla dimensione valoriale e ai problemi sociali emergenti.

Ogni attività e iniziativa dovrà comportare la corrispondente individuazione delle necessarie risorse”.

Il nuovo Consiglio Nazionale risulta così composto: suor Laura Airaghi, Alessandro Baccelli, Andrea Blandi, Ernesto Burattin, Severino Cantamessa, Salvatore Caruso, Fabio Cavicchi, Ginevra Chieffi, Luciano Conforti, Luca Degani, Giovanni Di Bari, don Vincenzo Dilecce, Elisabetta Elio, Francesco Facci, Angelo Gipponi, Giuseppe Grigoni, Franco Massi, Giancarlo Maurandi, Fabrizio Ondeì, Carlo Alberto Orvietani, Alessandro Palladini, Marco Petrillo, Lucio Pirillo, Amedeo Prevete, Dario Rinaldi, Matteo Sabini, Ferdinando Scorza, Walther Soranna, Salvatore Tomasso, Giampaolo Torre, Fabrizio Varesano, Luca Volpe oltre al presidente onorario Maurizio Giordano. Revisori legali dei conti: Daniele Donzelli, Dario Matta, Patrizia Scalabrin.

Nella prima riunione del Consiglio nazionale vengono nominati all'unanimità: Presidente nazionale Franco Massi e Vice presidenti



Mons. Claudio Cipolla Vescovo di Padova al XV Congresso Uneba, 2-4 marzo 2017

Severino Cantamessa, Salvatore Caruso e Carlo Alberto Orvietani (con la riserva di eleggere il quarto successivamente alla elezione del Consiglio regionale della Puglia); componenti il Comitato esecutivo Andrea Blandi, Luca Degani, don Enzo Dilecce, Francesco Facci, Giuseppe Grigoni, Dario Rinaldi, che sarà poi sostituito da Matteo Sabini (oltre al presidente, ai vice presidenti nazionali, al tesoriere e al segretario generale). Confermati il tesoriere Baccelli e il segretario generale Conforti. Confermata anche Patrizia Scalabrin presidente del Collegio dei revisori dei conti (si dimetterà poi da Revisore e sarà sostituita dal dott. Roberto De Capitani, mentre presidente sarà nominato Daniele Donzelli iscritto nel registro dei revisori dei conti).

I provvedimenti di riforma del Terzo settore

Il post Congresso padovano è caratterizzato dalla forte e incisiva partecipazione all'elaborazione e accompagnamento dei decreti delegati e dei decreti integrativi e correttivi previsti dalla legge di riforma del Terzo settore. Il complessivo *corpus* della riforma, per quanto riguarda più direttamente l'UNEBA si articola nel Codice del Terzo settore (D. Lgs. 3 luglio 2017, n. 117, e decreto integrativo 3 agosto 2018, n. 105) e nella normativa sulle imprese sociali già in precedenza disciplinate dal D. Lgs.

24 marzo 2006, n. 155 (D. Lgs. 3 luglio 2017, n. 112, e decreto correttivo 20 luglio 2018, n. 95).

Pur in un quadro complessivamente positivo, se non altro per quanto riguarda il formale riconoscimento dell'attività e delle funzioni degli organismi di Terzo settore nell'ordinamento e nella società italiani, l'UNEBA non ha mancato di far rilevare – anche coinvolgendo la Consulta ecclesiale nazionale degli organismi socioassistenziali presso la quale è stato costituito un apposito gruppo tecnico coordinato dall'UNEBA – carenze e criticità.

Innanzitutto la mancata attuazione della delega per la riforma del libro I, titolo II, del codice civile, che ha influito negativamente su tutto l'assetto organizzativo previsto dal codice per gli enti che intendano qualificarsi come enti di terzo settore, iscrivendosi al previsto Registro unico nazionale. UNEBA aveva prodotto e inviato un organico testo di decreto delegato ai Ministeri della Giustizia e del Lavoro e Politiche sociali, ma, con discutibile scelta politica, il Governo ha ritenuto di non procedere. Si avranno, nell'ambito delle formazioni sociali ove si svolge la personalità dell'uomo con il diritto dei cittadini di associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale (come recitano gli articoli 2 e 18 della Costituzione), due tipologie di soggetti: associazioni, fondazioni e altre istituzioni di carattere privato di cui agli artt. 12 e seguenti del Codice civile, che possono operare negli stessi campi di cui al Codice del terzo settore e si vedono riconosciuta dal codice civile una ampia autonomia statutaria; gli stessi soggetti (associazioni, fondazioni, altre istituzioni che hanno la medesima natura giuridica codicistica) debbono invece seguire



Il Presidente Uneba, Franco Massi

vincolanti e stringenti modelli qualora intendano assumere la qualifica di enti di terzo settore; inoltre alcune tipologie (ad esempio gli enti religiosi, nuova definizione in luogo di quella classica degli “enti ecclesiastici civilmente riconosciuti”) non possono divenire enti di terzo settore e devono ricorrere a speciali regolamentazioni, con “patrimoni destinati” sui quali dottrina e giurisprudenza stanno da tempo dibattendo sulla scia della tipologia dei trust di cultura anglosassone. È corretto che, associazioni e fondazioni, per lo più operanti in stretto rapporto con la pubblica amministrazione, che hanno un trattamento in qualche modo agevolativo (accesso al credito, fiscalità, etc) e svolgono servizi di particolare interesse pubblico (sanità, assistenza, formazione, etc) siano assoggettati a più stringenti controlli sulla attività svolta e sulla gestione; meno comprensibile è che si prevedano modelli di statuti, di bilanci e rendiconti, etc. e che si moltiplichino e si sovrappongano i livelli di controllo, in aggiunta a quelli – doverosi – sullo svolgimento delle specifiche attività (artt. da 12 a 16 e da 20 a 31 del Codice del terzo settore).

Anche sulla definizione dell'area interessata sono lecite perplessità in quanto ad una corretta definizione di ente di terzo settore universalmente condivisa: “Per terzo settore si intende il complesso degli enti privati costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale ...” (art. 1, legge n. 106/2016, dizione ripresa fedelmente dall'art. 4 del decreto n. 117/2017), corrisponde poi per le imprese sociali (per definizione di legge enti di terzo settore) una categoria di enti per i quali è possibile una regolamentata suddivisione degli utili e la retribuzione del capitale. Una vistosa eccezione alle condizioni che sul piano internazionale si pongono per l'appartenenza al terzo settore per la quale una data organizzazione deve essere: formale (formalmente costituita, cioè dotata di uno statuto o di un qualche atto costitutivo), privata (istituzionalmente separata dal settore pubblico), auto-governante (dotata di autonomia decisionale sullo svolgimento delle proprie attività), senza distribuzione di profitto (non deve distribuire sotto alcuna forma ai suoi proprietari, membri o dipendenti i profitti derivanti dalla propria attività; eventuali surplus di gestione devono essere reinvestiti nell'attività stessa), con presenza di lavoro volontario (sul

piano operativo, dirigenziale e di indirizzo delle attività dell'organizzazione). Requisiti tutti rispettati dalla riforma, ma con l'eccezione sopra specificata relativamente alla non lucratività soggettiva.

Altro aspetto negativo riguarda la disciplina tributaria, che pone sullo stesso piano tutte le attività previste dall'art. 5 del Codice (26) e dall'art. 2 del decreto sull'impresa sociale (21), abbandonando la selettività ispirata ad una particolare attenzione fiscale per gli enti senza scopo di lucro impegnati in attività di interesse sociale aventi come destinatarie persone in condizioni a diverso titolo disagiate, e quindi protagonisti del *welfare mix* che si è venuto creando in Italia e che saranno sempre più determinanti date le politiche restrittive che si stanno adottando ovunque in Europa. La soppressione delle ONLUS, una qualificazione di ente che stava dando ottimi risultati e per le quali la legge delega prevedeva la revisione normativa e non la abrogazione delle relative norme, rende ancora più grave questo aspetto, e può sollevare dubbi di incostituzionalità per eccesso di delega.

Due importanti novità sono costituite dalla istituzione del Consiglio nazionale del Terzo settore e dalle Reti associative nazionali, che possono costituire momenti di interessanti sviluppi.

Il Consiglio è istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, è presieduto dal Ministro o suo delegato (art. 58 e segg., codice e successivo decreto correttivo) ed è composto da 10 rappresentanti designati dall'associazione di ETS più rappresentativa sul territorio nazionale, 15 rappresentanti di reti associative, un rappresentante dei Centri di servizio del volontariato, 5 esperti, 3 rappresentanti delle autonomie regionali e locali (art. 59). Tra le funzioni, pareri non vincolanti su atti normativi inerenti il Terzo settore, linee guida in materia di bilancio sociale e di valutazione di impatto sociale, coinvolgimento nelle funzioni di vigilanza, monitoraggio e controllo con il supporto delle reti associative nazionali (art. 60). Il Consiglio è già stato nominato con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali n. 8 del 23 gennaio 2018, ma sarà da verificarne il grado di effettiva incidenza sull'andamento del Terzo settore e sulle decisioni ministeriali.

Le Reti associative nazionali (art. 41) svolgono attività di coordinamento, tutela, rappresentanza, promozione o supporto e degli enti

di terzo settore associati e possono svolgere, oltre alle proprie attività statutarie, anche il monitoraggio degli enti associati, la promozione e lo sviluppo delle attività di controllo, partenariati e protocolli di intesa con le pubbliche amministrazioni. Potranno divenire uno snodo importante nell'evoluzione del terzo settore in Italia, ma anche – se strumentalizzate – una sorta di eterodirezione degli enti associati certamente non positiva.

È comunque uno spazio significativo di lavoro che si apre per l'UNEBA, indirettamente riconosciuta Rete associativa nazionale dal Ministero attraverso il decreto di nomina di un suo rappresentante nel Consiglio nazionale del Terzo settore (Maurizio Giordano) e di un esperto (Luca Degani, Presidente della Federazione UNEBA-Lombardia), che viene chiamata ad una presenza ed una rappresentanza del settore sempre più impegnative.

Presenza che si è tradotta, oltretutto in una continua azione culturale con studi, seminari, convegni in tutta Italia e pubblicazione (2019) del Vademecum per la concreta applicazione del nuovo sistema legislativo, in una costante attenzione su alcuni profili legislativi. Il tema delle IPAB depubblicizzate, che l'art. 4, comma 1, del D. Lgs. 112/2017 escludeva espressamente dal novero delle imprese sociali (art. 4), considerandole enti sottoposti alla attività di direzione e coordinamento da parte di pubbliche amministrazioni. Il Decreto considera sussistere la direzione e coordinamento qualora il “soggetto, per previsioni statutarie o per qualsiasi altra ragione, abbia la facoltà di nominare la maggioranza dei componenti dell'organo di amministrazione dell'impresa sociale”. Tale previsione escludeva dalla possibilità di qualificarsi come impresa sociale la gran parte delle ex IPAB privatizzate a partire dagli anni '90 (per via amministrativa, giudiziale e poi normativa) che per la loro storia, pur originandosi come soggetti privati, hanno mantenuto nomine pubbliche degli amministratori, soprattutto da parte degli Enti Locali. A seguito dell'azione dell'UNEBA nell'art. 3, comma 4, sono stati così ammessi alla possibilità di assumere la configurazione di impresa sociale anche i “soggetti associativi o fondativi derivanti dai processi di trasformazione delle IPAB cui al dpcm 16.2.1990 e d.lgs 207/2001”. Altra importante modifica legislativa è stata quella, introdotta nel c.d. decreto crescita del

2020 (d.l. 30 aprile 2019, convertito nella l. 28 giugno 2019, n.58), che proroga al 31 ottobre 2020 il termine per procedere alla modifica con modalità semplificate degli statuti delle associazioni di promozione sociale, delle organizzazioni di volontariato e delle ONLUS per l'adeguamento alle norme del Codice del terzo settore. In assenza del Registro unico del terzo settore e in attesa della decisione della Comunità europea in ordine al nuovo regime tributario questi enti avrebbero dovuto assumere importanti scelte rispetto alla propria natura e configurazione senza una chiara definizione del quadro normativo.

Decolla il progetto culturale

Dopo gli impegni assunti dal Congresso di Genova e rilanciati da quello di Padova, si è data realizzazione al percorso "Progetto culturale UNEBA" per approfondire modi e contenuti dell'azione degli enti al servizio delle persone, mediante una serie coordinata di convegni di studio organizzati nelle diverse Regioni.

Il primo di questi Convegni si è tenuto a Catania dal 18 al 20 gennaio 2018, in collaborazione con il Dipartimento di Scienze della Formazione dell'Università di Catania e la Scuola Superiore di Scienze dell'Educazione 'San Giovanni Bosco' e con la presenza del Prof. Francesco Basile, Rettore dell'Università degli Studi di Catania, dell'on. Nello Musumeci, Presidente della Regione Sicilia, di S.E. Mons. Salvatore Gristina, Arcivescovo di Catania e Presidente della Conferenza Episcopale Siciliana della d.ssa Silvana Riccio - Prefetto di Catania, dell'on. Enzo Bianco, Sindaco di Catania e dell'Area Metropolitana. Esso, aperto dal Presidente nazionale Franco Massi e dal Presidente UNEBA-Sicilia Salvatore Caruso e concluso dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali Poletti, ha consentito agli operatori del settore (educatori, psicologi, terapisti, assistenti sociali, formatori, dirigenti) di riflettere e di confrontarsi insieme a ricercatori e studenti universitari sullo stato attuale della tutela, dell'educazione, della formazione, dell'assistenza, della riabilitazione di bambini e adolescenti in condizioni di povertà, a rischio sociale, fragili o con disabilità.

Articolato in due sessioni plenarie e sei workshop dedicati Responsabili di servizi e strutture, operatori, ricercatori, esperti e docenti universitari, insieme ad alcuni significativi rappresentanti istituzionali, hanno definito le prime tracce di lavoro della ricerca-azione a partire dalle seguenti domande che rappresentano i titoli dei *workshop*:

1. Famiglie tra fragilità e rischio: perché investire in prevenzione?
2. Il disagio di minori e famiglie oggi: quali nuovi bisogni da soddisfare?
3. Quale integrazione sociale e sanitaria nei Servizi per Minori?
4. Come costruire un sistema di inclusione sociale e occupazionale per ragazzi giovani?
5. Minori non accompagnati: non solo emergenza. Quali strategie di inclusione e integrazione?
6. Nuovi modelli di intervento psicomotorio e psicoeducativo. Le nuove tecnologie a supporto dell'intervento professionale: a che punto siamo?

Dedicato alla assistenza domiciliare il successivo convegno nazionale di studi, organizzato a Milano il 14 e 15 giugno 2018 con la presenza dei responsabili regionali e istituzionali con lo scopo di approfondire e mettere a confronto le diverse legislazioni regionali e le loro relazioni con i LEA, il possibile supporto delle nuove tecnologie, le ricadute sul contratto nazionale di lavoro UNEBA. Le sessioni di studio e dibattito sono state coordinate da Luca Degani (ADI: modelli ed esperienze regionali), Giuseppe Grigoni (ADI: modelli territoriali), Ernesto Burattin (ADI e nuove frontiere per il CCNL UNEBA), Andrea Blandi (Telemedicina e domotica).

Dedicato al tema della “disabilità, fragilità, vulnerabilità, qualità della vita” il successivo Convegno nazionale di studi svoltosi a Torino il 22 e 23 novembre 2018 e organizzato dall'Uneba in collaborazione con la Scuola Superiore di Scienze dell'Educazione “S. Giovanni Bosco” e l'Istituto universitario salesiano di Torino la partecipazione delle Associazioni di rappresentanza di utenti e famiglie. Un affollatissimo convegno articolato in ben dieci relazioni e sei *workshop*, che è stato occasione di formazione, ma anche di cooperazione sociale e scientifica, grazie ai contributi provenienti dai mondi della ricerca, della formazione e

della produzione ed ha avuto come partecipanti famiglie, associazioni, dirigenti e tecnici appartenenti a Enti del Terzo Settore, alle Istituzioni locali e nazionali, agli Enti e alle Imprese. Il convegno ha fatto propria la visione per la quale disabilità e fragilità – richiedendo alla comunità un cambiamento di prospettiva, la riorganizzazione dei propri spazi e il ripensamento dei propri modelli di produzione – sono da considerarsi come un'opportunità per affermare nuovi modelli di abitare, di lavorare, di stare insieme, più rispettosi dei diritti di ciascuno e più inclusivi nei confronti dell'intera cittadinanza.

Altrettanto interessante il convegno nazionale su “Psichiatria riabilitativa: una rete per il futuro” svoltosi a Lucca il 4 e 5 aprile 2019 in collaborazione con la Scuola di scienze dell'educazione San Giovanni Bosco, il Real Collegio e la Scuola di terapia integrata articolato su sei sessioni seminariali volte ad approfondire l'appropriatezza degli attuali modelli d'intervento istituzionali e per far discutere e valutare sulle nuove e fattibili iniziative di cooperazione tra enti e territori nell'assunto che la riabilitazione resta l'intervento cardine dell'agire in psichiatria; tale funzione centrale per essere efficace necessita di una rete di competenze e di contatti tra Agenzie che concorrono nel dare felice destino agli esiti.

L'“Invecchiamento: sfide e opportunità per la società di domani” è stato il tema del convegno nazionale di studi organizzato a Rimini il 25 e 26 settembre 2019, organizzato con la collaborazione di Fondazione Don Carlo Gnocchi, Scuola superiore di Scienza dell'Educazione San Giovanni Bosco di Firenze e Scuola di Psicoterapia Integrata di Massa, per focalizzare l'attenzione di UNEBA e dei suoi associati sugli scenari elaborati dalla più recente ricerca scientifica, che nei prossimi cinque-dieci anni trasformeranno e caratterizzeranno il mondo degli ultrasessantacinquenni: bisogni di salute, stili di vita, impegni occupazionali, modelli di servizi sanitari, socio-sanitari, educativi e buone pratiche e che richiederanno iniziative per attivare appropriate innovazioni culturali, organizzative e tecnologiche dei modelli d'intervento attuali, per ripensare ed adeguare i servizi – residenziali, semiresidenziali e domiciliari – e renderli accessibili e sostenibili.

I cinque *workshop* nei quali si è articolato hanno approfondito tematiche selezionate su alcuni dei principali problemi che caratterizzano l'attuale situazione dell'assistenza e delle cure agli anziani fragili e non autosufficienti, analizzando e valutando le diverse situazioni regionali. Hanno avuto, inoltre, finalità formative, avendo consentito ai partecipanti di prendere



Inaugurazione Anno Accademico Università Terzo Settore

contatto con le più avanzate conoscenze scientifiche sui temi selezionati, sulle esperienze e le soluzioni più efficaci adottate per quanto attiene i modelli d'intervento, di cura e di assistenza. Particolare attenzione è stata posta agli scenari tecnologici, sanitari, economici, sociali e normativi in corso di cambiamento, anche

a seguito di direttive europee, con lo sviluppo di una visione capace di cogliere non solo la complessità dei problemi, ma anche di valorizzare la ricchezza e le occasioni che l'invecchiamento della popolazione porta con sé, modificando il paradigma e la percezione del prendersi cura dei bisogni dell'anziano da problema ad opportunità.

Di grande rilievo l'istituzione dell'Università degli Enti e delle Imprese Sociali del Terzo Settore (UTS) da parte di Campus Leonardo Impresa Sociale, con Uneba tra i promotori. L'Università punta ad integrare la formazione teorica di corsi di laurea, di master e di dottorati di ricerca di università riconosciute con la formazione pratica professionalizzante di enti e d'impresе del terzo settore. L'inaugurazione del primo anno accademico è avvenuta il 10 gennaio 2020 a Lucca con la presenza del presidente Franco Massi e di Andrea Blandi, presidente di Uneba Toscana e della Scuola superiore di scienze dell'educazione San Giovanni Bosco.

L'UTS realizza l'incontro tra mondo accademico, enti di terzo settore e istituzioni con lo scopo di realizzare progetti concreti di sviluppo di nuovo welfare, consapevoli del fatto che lo scontro con la quotidiana realtà dei bisogni dei singoli sia un determinante motore di pensiero e di azione. Su progetti di inclusione sociale e lavorativa si misureranno e potranno lavorare insieme branche disciplinari diverse: scienze dell'educazione, psicologia, filosofia, sociologia, ingegneria, design, agraria oltreché economia, finanza e management. La grande sfida sarà quella di promuovere, secondo le linee dettate dall'art.43 della Costituzione, comunità locali di lavoratori e di utenti attente ai bisogni dei propri membri, inclusive, sussidiarie rispettose dell'ambiente e promotrici di sviluppo umano, ancor prima che economico.

* * *

Questa serie di attività e di convegni di studio ha fornito su temi che costituiscono il cuore dell'azione di UNEBA e degli enti aderenti (i minori, le persone con disabilità, la salute mentale, gli anziani, la formazione) una importante indicazione sulle iniziative più funzionali per qualificare e rafforzare la presenza della Associazione e degli enti nei diversi territori regionali. Soprattutto hanno costituito tappe fondamentali per la caratterizzazione del progetto culturale UNEBA, sottolineandone la natura propositiva nelle politiche sociali e il suo ruolo di rappresentanza e tutela degli enti associati in una visione ampia e complessiva della loro presenza nel nostro Paese. Un progetto che si identifica in un processo di discernimento comunitario in ambito UNEBA con il continuo confronto fra le singole realtà (sia associative che di enti aderenti) rispetto agli aspetti contenutistici e metodologici. Sotto il profilo contenutistico, attraverso l'autoanalisi della propria realtà alla luce dei principi etici e dei valori cui ci si ispira, rappresentati in particolare dalla dottrina sociale cristiana; sotto il profilo metodologico, attraverso l'attuazione di un metodo che comprende l'obiettività nel "leggere" un avvenimento, un problema; la correttezza nell'interpretarlo e valutarlo; l'efficacia nel prendere decisioni. Contenuti e metodologia che costituiscono la sintesi dell'essere UNEBA.

I PRESIDENTI NELLA STORIA DI UNEBA

On. Giovanni Battista Migliori dal 1950 al 1970;

On. Filippo Micheli dal 1970 al 1979;

On. Paolo Cabras dal 1979 al 1993;

Dott. Maurizio Giordano dal 1993 al 2017;

Dott. Franco Massi dal 2017.



Un incontro del Consiglio Nazionale nella sede di Via Gioberti - Roma

L'ATTUALE CONSIGLIO NAZIONALE

Presidente Onorario: *Maurizio Giordano*

Presidente: *Franco Massi*

Segretario Generale: *Luciano Conforti*

Tesoriere: *Alessandro Baccelli*

Vice Presidenti: *Severino Cantamessa, Salvatore Caruso, Carlo Alberto Orvietani*

Comitato Esecutivo

Alessandro Baccelli, Andrea Blandi, Don Vincenzo Bugea Nobile, Severino Cantamessa, Salvatore Caruso, Luciano Conforti, Luca Degani, Francesco Facci, Giuseppe Grigoni, Franco Massi, Carlo Alberto Orvietani, Matteo Sabini

Consiglieri

Suor Laura Airaghi, Alessandro Baccelli, Andrea Blandi, Don Vincenzo Bugea Nobile, Ernesto Burattin, Severino Cantamessa, Salvatore Caruso, Fabio Cavicchi, Luciano Conforti, Ginevra Chieffi, Luca Degani, Giovanni Di Bari, Elisabetta Elio, Francesco Facci, Angelo Gipponi, Giuseppe Grigoni, Orazio Lietti, Franco Massi, Giancarlo Maurandi, Fabrizio Ondeì, Carlo Alberto Orvietani, Alessandro Palladini, Marco Petrillo, Amedeo Prevede, Matteo Sabini, Ferdinando Scorza, Walther Soranna, Salvatore Tomasso, Giampaolo Torre, Suor Liviana Trambajoli, Fabrizio Varesano, Luca Volpe

Revisori Legali: *Roberto De Capitani, Daniele Donzelli, Giovanni Gualtierotti*

Comitato d'onore: *Bassano Baroni, Luigi Fagà, Laura Lolli, Dario Rinaldi*



Indice

Presentazione	5
Attori della storia dell'assistenza	7
Nasce l'UNEBA	11
Primi passi della riforma dell'assistenza	16
Dallo statalismo ottocentesco al riconoscimento del 'privato'	18
“Magnifica testimonianza storica”	21
Tra opposte ideologie	24
Le scelte della CEI	28
Un nuovo soggetto: le Regioni	30
Contrasti sulle IPAB	34
Il pluralismo negato	36
Protocollo Caritas-UNEBA, primo CCNL	38
Decolla la Consulta ecclesiale	40
Dalle IPAB al privato sociale	44
Nasce l'Osservatorio del lavoro	48
La riforma dell'assistenza	52
Federalismo, sussidiarietà, diritti dei cittadini	56
Il nuovo modello organizzativo dell'UNEBA	61
Il IV Censimento dei servizi alla persona	67
Rete e comunità	76
Il lungo cammino della riforma del Terzo settore	87
Terzo settore: valori e scenari	89
I provvedimenti di riforma del Terzo settore	98
Decolla il progetto culturale	103
I presidenti nella storia di UNEBA	108
L'attuale Consiglio Nazionale	109