CAMERA DEI DEPUTATI N. 2630

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato SALERNO

Definitiva assegnazione ai comuni delle funzioni assistenziali già svolte dalle province

Presentata il 6 maggio 1993

ONOREVOLI COLLEGHI ! — La legge 8 giugno 1990, n. 142, sulle autonomie locali ha stabilito il trasferimento ai comuni delle funzioni assistenziali esercitate dalle province, funzioni concernenti:

a) i ciechi ed i sordomuti poveri rieducabili;

b) le gestanti e madri nubili e coniugate, comprese le attività dirette a garantire il segreto del parto alle donne che non intendono riconoscere i loro nati;

c) i bambini esposti di cui non si conoscono i genitori;

d) i minori figli di ignoti o riconosciuti dalla sola madre;

e) i minori già di competenza dell'ex Opera nazionale maternità e infanzia (ONMI).

Al momento dell'entrata in vigore della citata legge n. 142 del 1990, alcune province, ad esempio quella di Torino, svolgevano rilevanti funzioni in materia di handicappati intelletivi (minori e adulti) fornendo prestazioni di servizio sociale, aiuti economici e domiciliari, affidamenti e inserimenti presso famiglie e persone, centri diurni, ricoveri in comunità alloggio ed in istituto, non avendo ancora provveduto a trasferire ai comuni le competenze, come previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, trasferimento che doveva aver luogo entro il 31 dicembre 1977.

Mentre numerose province hanno provveduto a trasferire ai comuni le funzioni assistenziali, attuando tempestivamente le disposizioni della legge n. 142 del 1990,

altre amministrazioni non vi hanno provveduto o hanno operato in modo scorretto non assegnando ai comuni tutto il personale, tutte le strutture ed attrezzature e tutti i finanziamenti.

Allo scopo di garantire la continuità degli interventi assistenziali, il Governo presentava decreti-legge più volte reiterati, in ultimo il decreto-legge 18 gennaio 1993, n. 9, in cui si legge:

« ART. 5. — *(Servizi assistenziali).* — 1. Fino alla data di entrata in vigore delle leggi regionali di disciplina dei servizi assistenziali e fino al 31 dicembre 1993, per le funzioni di assistenza di cui all'articolo 80 del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2839, di assistenza di cui al regio decreto-legge 8 maggio 1927, n. 798, convertito dalla legge 6 dicembre 1928, n. 2838, e successive modificazioni, di assistenza ai minori in stato di bisogno, di cui alla legge 23 dicembre 1975, n. 698, e successive modificazioni, nonché per le altre eventuali funzioni assistenziali precedentemente esercitate, le amministrazioni provinciali promuovono e coordinano i relativi servizi a norma dell'articolo 14 della legge 8 giugno 1990, n. 142, e sono tenute a garantirne l'espletamento in base a convenzioni con i comuni.

2. In ogni caso dovranno essere destinate risorse finanziarie in misura almeno pari a quelle effettivamente impegnate nel 1990, con l'incremento progressivo delle percentuali di aumento dei trasferimenti erariali per gli anni 1991, 1992 e 1993 ».

Per rendere le norme più rispondenti alle esigenze degli assistiti, il testo veniva modificato dalla Commissione affari sociali della Camera dei deputati come segue:

« ART. 5. — *(Servizi assistenziali).* — 1. Entro e non oltre il 31 dicembre 1993 le regioni provvedono a trasferire ai comuni, ai sensi dell'articolo 9 della legge 8 giugno 1990, n. 142, le funzioni assistenziali di cui al comma 2 del presente articolo, precedentemente esercitate dalle province. I relativi provvedimenti dovranno prevedere il trasferimento:

a) del personale addetto ai servizi assistenziali, compreso quello amministrativo e dei servizi generali, in servizio presso le province alla data del 31 dicembre 1992;

b) delle strutture ed attrezzature utilizzate per i suddetti servizi;

c) delle risorse e dei finanziamenti necessari.

Contestualmente le regioni devono definire le funzioni di promozione e di coordinamento delle province ed assicurare le condizioni per il loro esercizio. Le regioni devono altresì definire quali funzioni, tra quelle già svolte dalle province, dovranno essere gestite su base intercomunale.

2. Fino al trasferimento di cui al comma 1, per le funzioni di assistenza di cui all'articolo 80 del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2839, di assistenza di cui al regio decreto-legge 8 maggio 1927, n. 798, convertito dalla legge 6 dicembre 1928, n. 2838, e successive modificazioni, di assistenza ai minori in stato di bisogno, di cui alla legge 23 dicembre 1975, n. 698, e successive modificazioni, nonché per le altre eventuali funzioni assistenziali precedentemente esercitate, le amministrazioni provinciali promuovono e coordinano i relativi servizi a norma dell'articolo 14 della legge 8 giugno 1990, n. 142, e sono tenute a garantirne l'espletamento in base a convenzioni con i comuni.

3. In ogni caso dovranno essere destinate risorse finanziarie in misura almeno pari a quelle effettivamente impegnate nel 1990, con l'incremento progressivo delle percentuali di aumento dei trasferimenti erariali per il 1991, il 1992 e 1993. ».

In Aula veniva approvato un ingiustificato ed assurdo cambiamento del testo, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 66 del 20 marzo 1993:

« ART. 5. — *(Servizi assistenziali).* — 1. Le funzioni assistenziali, già di competenza delle province alla data di entrata

in vigore della legge 8 giugno 1990, n. 142, sono restituite alla competenza delle province che le esercitano, direttamente o in regime di convenzione con i comuni, secondo quanto previsto dalle leggi regionali di settore, che le regioni approveranno entro il 31 dicembre 1993.

2. In ogni caso dovranno essere destinate risorse finanziarie in misura almeno pari a quelle effettivamente impegnate nel 1990, con l'incremento progressivo delle percentuali di aumento dei trasferimenti erariali per il 1991, il 1992 e il 1993 ».

Le norme suddette sollevano gravissimi e non risolvibili problemi nel caso in cui le competenze di cui sopra restino assegnate alle province. Al riguardo, occorre tener presente che in materia di minori le competenze delle province, come stabilito dall'articolo 5 del decreto-legge n. 9 del 1993, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 67 del 1993, concernono:

a) i bambini esposti e cioè quelli di cui non si conoscono i genitori. La competenza resta alla provincia solo fino al momento in cui vengono rintracciati i congiunti. Poi, la responsabilità degli interventi, come verrà in seguito precisato, può restare alla provincia o essere assunta dai comuni;

b) i minori figli di ignoti;

c) i minori riconosciuti dalla sola madre, a condizione che la prima richiesta di assistenza sia stata presentata prima del compimento del sesto anno di vita del bambino. Nel caso di riconoscimento da parte del padre, la competenza passa al comune. Invece nel caso di disconoscimento materno o paterno, le funzioni sono trasferite dai comuni alle province.

Per quanto riguarda le competenze *ex* ONMI nei confronti dei minori legittimi e di quelli riconosciuti anche o solo dal padre, continua a sussistere l'irrisolto e irrisolvibile conflitto di competenza fra comuni e provincia, conflitto che permane dal 1925 (anno di entrata in vigore della legge istitutiva dell'ONMI).

Un altro scontro di competenze è sorto con l'entrata in vigore del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 il quale stabilisce, all'articolo 23, che fra le funzioni assegnate ai comuni sono comprese quelle relative « agli interventi in favore di minorenni soggetti a provvedimenti delle autorità giudiziarie minorili nell'ambito della competenza amministrativa e civile ».

Al riguardo vi sono interpretazioni diverse circa la competenza nei confronti dei minori assistiti dalle province nei casi in cui intervenga l'autorità giudiziaria minorile. La competenza resta alle province o passa ai comuni in base alla norma sopra citata ?

Per quanto concerne l'assistenza alle gestanti e alle madri nubili si segnala che molte (spesso si tratta di bambine di 14-15 anni) hanno l'esigenza di supporti particolari di natura socio-assistenziale allo scopo di provvedere coscientemente al riconoscimento o meno del proprio nato e di acquisire gli strumenti necessari per il proprio reinserimento sociale. Inoltre si precisa che, al fine di salvaguardare la vita e il futuro dei bambini, le leggi vigenti consentono giustamente alle donne nubili di partorire in condizioni di assoluta segretezza quando non intendano riconoscere il loro nato. In questi casi l'atto di nascita del neonato è redatto con la dizione « nato da donna che non consente di essere nominata » e l'ufficiale di stato civile, dopo aver attribuito al neonato un nome e un cognome, procede entro dieci giorni dalla formazione dell'atto alla segnalazione al tribunale dei minori per la dichiarazione di adottabilità ai sensi della legge 4 maggio 1983, n. 184. Sovente l'intervento assistenziale è necessario anche per le gestanti e madri coniugate in situazioni personali e familiari difficili. Se questi servizi funzionassero, verrebbe certamente ridotto il numero dei bambini abbandonati nei cassonetti delle immondizie o uccisi alla nascita. Allo scopo di assicurare alle persone interessate i necessari interventi, si richiedono spesso un'alta professionalità e, pertanto, l'articolo 3 della presente proposta di legge prevede che le funzioni relative siano assegnate ai

comuni capoluoghi di provincia, i quali sono tenuti ad esercitarle con riferimento al territorio provinciale.

Per quanto riguarda i ciechi ed i sordomuti (ricordiamo che ai sensi della normativa vigente le competenze delle province riguardano solo i soggetti « poveri rieducabili »), si fa presente che le funzioni di assistenza non concernono solo « gli interventi assistenziali a supporto dell'istruzione » come sostenuto dall'onorevole Raffaele Farigu nella seduta della Camera dei deputati del 2 marzo 1993. In primo luogo si rileva che si tratta di interventi assistenziali che possono essere svolti esclusivamente a favore dei soggetti privi di mezzi economici (confronta il primo comma dell'articolo 38 della Costituzione e le norme sopra citate che dettano le competenze della provincia). In secondo luogo va precisato che non si tratta di competenza assistenziale ma di attività di assistenza scolastica. A questo proposito l'articolo 42 del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 stabilisce che: « Le funzioni amministrative relative alla materia "assistenza scolastica" concernono tutte le strutture, i servizi e le attività destinate a facilitare mediante erogazioni e provvidenze in denaro o mediante servizi individuali o collettivi, a favore degli alunni di istituzioni scolastiche pubbliche o private, anche se adulti, l'assolvimento dell'obbligo scolastico, nonché, per gli studenti capaci e meritevoli, ancorché privi di mezzi, la prosecuzione degli studi. Le funzioni suddette concernono tra l'altro: gli interventi di assistenza medico-psichica, l'assistenza ai minorati psicofisici, l'erogazione gratuita dei libri di testo ad alunni delle scuole elementari ».

È da notare che, in relazione alla presenza nel nostro Paese di molti piccoli comuni, l'ultimo comma dell'articolo 45 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 stabilisce quanto segue: « La regione promuove le opportune forme di collaborazione tra i comuni interessati ».

Per quanto concerne i minori sordomuti ed i minori ciechi, occorre precisare che le competenze di assistenza sociale riguardano le seguenti funzioni:

a) azione di sostegno nei confronti degli interessati e dei congiunti al fine di favorire la massima autonomia possibile dei soggetti e il loro adeguato inserimento familiare, lavorativo e sociale;

b) segnalazione dei minori in situazione di abbandono materiale e morale e svolgimento delle attività previste dalla legge n. 184 del 1983;

c) affidamento familiare dei minori a scopo educativo nei casi in cui non sia opportuna la permanenza nella famiglia d'origine e non sussistano le condizioni per la loro adozione;

d) aiuti economici ai ciechi, ed ai sordomuti ed alle loro famiglie quando si trovino in situazione di carenza di sufficienti mezzi economici;

e) servizi di assistenza domiciliare per la pulizia dell'alloggio, l'igiene personale e altre incombenze;

f) predisposizione di comunità alloggio per i minori e gli adulti privi di sostegno familiare;

g) inserimento dei soggetti interessati in istituti di ricovero fino al superamento della situazione di emergenza;

h) rapporti con l'autorità giudiziaria in materia di tutela e curatela;

i) autorizzazione preventiva al funzionamento delle strutture pubbliche e private di ricovero;

l) vigilanza sulle istituzioni pubbliche e private di assistenza;

m) interventi nei confronti dei minori e degli adulti soggetti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria.

Posta questa premessa appare evidente l'esigenza di unificare tutte le competenze assistenziali in un unico ente, il comune, che è a più diretto contatto con i cittadini. Ciò anche al fine di evitare che i ciechi e i sordomuti, se portatori di altri

handicap, non abbiano una struttura di riferimento sicura. Infatti questa può identificarsi nella provincia se si prendono in considerazione la cecità e la sordità, ma può essere il comune se si tiene conto anche di altri handicap associati.

Per evitare che le funzioni siano disperse fra i piccoli comuni, l'articolo 5 della presente proposta di legge prevede che le regioni entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge, individuino gli ambiti territoriali in cui i comuni sono tenuti, a livello singolo o associato, ad esercitare tutte le funzioni assistenziali, comprese quelle attualmente di competenza delle province.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

1. Le funzioni assistenziali trasferite dalle province ai comuni ai sensi della legge 8 giugno 1990, n. 142, e nuovamente trasferite dai comuni alle province ai sensi dell'articolo 5 del decreto-legge 18 gennaio 1993, n. 9, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 marzo 1993, n. 67, a decorrere dal 1° gennaio 1994 sono definitivamente assegnate ai comuni.

2. Entro la data di cui al comma 1 ai comuni sono trasferiti:

a) il personale addetto ai servizi assistenziali in servizio presso le province alla data del 30 giugno 1990;

b) le strutture e le attrezzature utilizzate per i suddetti servizi;

c) le risorse ed i finanziamenti in misura almeno pari a quelli effettivamente impiegati nel 1990, con l'incremento progressivo delle percentuali di aumento dei trasferimenti erariali per il 1991, il 1992 ed il 1993.

ART. 2.

1. Le disposizioni di cui all'articolo 1 della presente legge si applicano per tutte le funzioni assistenziali svolte dalle province alla data di entrata in vigore della legge 8 giugno 1990, n. 142.

ART. 3.

1. Entro il 31 dicembre 1993 le funzioni di assistenza sociale alle gestanti, alle madri ed ai loro nati sono trasferite ai comuni capoluoghi di provincia, i quali le esercitano con riferimento al territorio provinciale.

ART. 4.

1. Nei casi in cui il trasferimento non sia stato effettuato o completato entro il 31 dicembre 1993, le regioni, non oltre il 31 gennaio 1994, nominano commissari *ad acta* per le province inadempienti, con il compito di realizzare il trasferimento di cui alla presente legge nel termine di tre mesi.

ART. 5.

1. Entro e non oltre tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni individuano gli ambiti territoriali in cui i comuni, singoli o associati, sono tenuti ad esercitare le funzioni assistenziali, ivi comprese quelle già di competenza della provincia.