

RESOCONTO STENOGRAFICO

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
PIERLUIGI PETRINI

La seduta comincia alle 16.

TIZIANA MAIOLO, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta del 28 giugno 1999.

(È approvato).

Missioni.

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 46, comma 2, del regolamento, i deputati Ballaman, Bindi, Bressa, D'Alema, D'Amico, Teresio Delfino, Di Comite, Diliberto, Dini, Fassino, Jervolino Russo, Mangiacavallo, Mattioli, Morgando, Pennacchi, Ranieri e Sinisi sono in missione a decorrere dalla seduta odierna.

Pertanto i deputati complessivamente in missione sono diciassette, come risulta dall'elenco depositato presso la Presidenza e che sarà pubblicato nell'*allegato A* al resoconto della seduta odierna.

Annunzio della proclamazione di un deputato a seguito di elezione suppletiva.

PRESIDENTE. Comunico che, in seguito ad elezione suppletiva svoltasi il 27 giugno 1999, l'ufficio centrale circoscrizionale presso la corte d'appello di Bari, ai termini dell'articolo 86, comma 2, del testo unico 30 marzo 1957, n. 361, delle leggi per l'elezione della Camera dei de-

putati, come sostituito dalla legge 4 agosto 1993, n. 277, proclamato in data odierna Cosimo Casilli deputato per il collegio uninominale n. 7 della XXI circoscrizione Puglia.

Il termine di venti giorni per la presentazione di eventuali reclami decorre dalla data di proclamazione.

Annunzio della presentazione del documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 2000-2003 e sua assegnazione alla V Commissione in sede referente.

PRESIDENTE. Comunico che il Presidente del Consiglio dei ministri, con lettera in data 1° luglio 1999, ha trasmesso, ai sensi dell'articolo 3 della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, il documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 2000-2003 (Doc. LVII, n.4/I e 4/II). Al documento è allegata, ai sensi dell'articolo 1 della legge 7 agosto 1997, n. 266, e dell'articolo 10 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 123, la relazione sulle leggi e i provvedimenti di sostegno alle attività economiche e produttive, predisposta dal ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, d'intesa con il ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e del ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica (Doc. LVII, n.4/III).

Il documento, stampato e distribuito, è deferito, in sede referente, ai sensi del

comma 1 dell'articolo 118-*bis* del regolamento, all'esame della V Commissione permanente (Bilancio) e, per il parere, a tutte le altre Commissioni permanenti ed alla Commissione parlamentare per le questioni regionali.

Tale parere dovrà essere espresso entro mercoledì 14 luglio 1999.

La V Commissione (Bilancio), ai sensi del comma 1 dell'articolo 118-*bis* del regolamento, dovrà presentare la relazione entro venerdì 23 luglio 1999.

Modifica nella composizione della Commissione parlamentare consultiva in ordine all'attuazione della riforma amministrativa, ai sensi della legge 15 marzo 1997, n. 59.

PRESIDENTE. Il Presidente della Camera comunica che il Presidente del Senato della Repubblica, in data 2 luglio 1999, ha chiamato a far parte della Commissione parlamentare consultiva in ordine all'attuazione della riforma amministrativa ai sensi della legge 15 marzo 1997, n. 59, la senatrice Maria Grazia Siliquini, in sostituzione del senatore Michele Bonatesta, dimissionario.

Ulteriori comunicazioni all'Assemblea saranno pubblicate nell'*allegato A* al resoconto della seduta odierna.

Discussione del testo unificato dei progetti di legge: Scalia; Signorino ed altri; Pecoraro Scanio; Saia ed altri; Lumia ed altri; Calderoli ed altri; Polenta ed altri; Guerzoni ed altri; Lucà ed altri; Jervolino Russo ed altri; Bertinotti ed altri; Lo Presti ed altri; Zaccheo ed altri; Ruzzante; d'iniziativa del Governo; Burani Procaccini ed altri: Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali (332-354-369-1484-1832-2378-2431-2625-2743-2752-3666-3751-3922-3945-4931-5541) (ore 16,05).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del testo unificato dei pro-

getti di legge d'iniziativa dei deputati Scalia; Signorino ed altri; Pecoraro Scanio; Saia ed altri; Lumia ed altri; Calderoli ed altri; Polenta ed altri; Guerzoni ed altri; Lucà ed altri; Jervolino Russo ed altri; Bertinotti ed altri; Lo Presti ed altri; Zaccheo ed altri; Ruzzante; d'iniziativa del Governo; d'iniziativa dei deputati Burani Procaccini ed altri: Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali.

**(Contingentamento tempi
discussione generale - A.C. 332)**

PRESIDENTE. Comunico che il tempo riservato alla discussione generale è così ripartito:

relatore per la maggioranza: 20 minuti;

relatore di minoranza: 10 minuti;

Governo: 20 minuti;

richiami al regolamento: 10 minuti;

interventi a titolo personale: 1 ora e 15 minuti (con il limite massimo di 13 minuti per il complesso degli interventi di ciascun deputato).

Il tempo a disposizione dei gruppi, pari a 4 ore e 50 minuti, è ripartito nel modo seguente:

democratici di sinistra-l'Ulivo: 55 minuti;

forza Italia: 46 minuti;

alleanza nazionale: 43 minuti;

popolari e democratici-l'Ulivo: 39 minuti;

lega nord per l'indipendenza della Padania: 39 minuti;

comunista: 34 minuti;

i democratici-l'Ulivo: 34 minuti.

Il tempo a disposizione del gruppo misto, pari a 1 ora, è ripartito tra le componenti politiche costituite al suo interno nel modo seguente:

rinnovamento italiano popolari d'Europa: 11 minuti; UDEUR: 11 minuti; verdi: 10 minuti; CCD: 8 minuti; rifondazione comunista: 8 minuti; socialisti democratici italiani: 5 minuti; federalisti liberaldemocratici repubblicani: 3 minuti; minoranze linguistiche: 2 minuti; patto Segni-riformatori liberaldemocratici: 2 minuti.

**(Discussione sulle linee generali
— A.C. 332)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Informo che i presidenti dei gruppi parlamentari di forza Italia e dei democratici di sinistra-l'Ulivo ne hanno chiesto l'ampliamento senza limitazione nelle iscrizioni a parlare, ai sensi del comma 2 dell'articolo 83 del regolamento.

Ha facoltà di parlare il relatore per la maggioranza, onorevole Signorino.

ELSA SIGNORINO, Relatore per la maggioranza. Onorevoli colleghi, il testo unificato che la XII Commissione presenta all'Assemblea costituisce la legge quadro di riforma degli interventi in materia di assistenza e rappresenta uno dei tasselli fondamentali della innovazione dell'attuale sistema di *welfare*.

Un sistema socio-economico civile e pluralistico richiede che l'ordine economico non sia separato da un ordine sociale capace di perseguire nel concreto le esigenze della cittadinanza sociale di riconoscere, insieme al merito, protezione in particolare per i più deboli. Protezione, come sinonimo di un moderno concetto di solidarietà, come forma di « Stato sociale », che opera meccanismi correttivi dei fattori di distorsione del sistema sociale, promuove inclusione e lascia spazio allo spirito di impresa anche all'interno dello stesso *welfare*, trasformandolo in organiz-

zazione non burocratica, flessibile, contenuta nei costi e misurabile in termini di efficacia e di qualità.

I maggiori studiosi del *welfare* individuano lo Stato sociale secondo la interrelazione di tre parametri: benefici occupazionali, benefici fiscali, benefici in servizi. La loro combinazione ed assunzione a carattere normativo definisce le forme di Stato sociale adottate da un paese.

In base a tali presupposti, e in risposta alla crisi di efficacia e fiscale dei sistemi di *welfare* nell'ultimo quinquennio, gli Stati dell'Unione europea hanno avviato e portato a termine processi di riforma sia sul versante dell'assistenza sanitaria che della previdenza e dei servizi alla persona.

Anche in Italia ha preso avvio un importante processo di riprogettazione del *welfare* caratterizzato dalla riforma del sistema pensionistico del 1995, dalla recente approvazione riforma *ter* del servizio sanitario, dalla disciplina del federalismo amministrativo di cui alle leggi Bassanini, dalla sperimentazione di misure innovative sul versante delle politiche sociali e di contrasto della povertà.

Portare a compimento tale processo è condizione necessaria ed indispensabile per rendere più equa e competitiva la società italiana.

A questo obiettivo risponde la presente proposta di riforma.

Essa intende ridefinire il profilo complessivo delle politiche sociali superando in radice i fondamenti categoriali su cui, ancor oggi, si regge, nel nostro paese, il sistema delle prestazioni socio-assistenziali.

Con la legge in esame si vuol segnare il passaggio da una accezione tradizionale di « assistenza », quale luogo di bisogno che possono essere discrezionalmente soddisfatti, ad una accezione di protezione sociale attiva, luogo di esercizio della cittadinanza. Il tutto secondo i principi di un moderno universalismo selettivo orientato alla costruzione di un sistema integrato di servizi e prestazioni, un sistema a più protagonisti, istituzionali e della solidarietà, caratterizzato da livelli essen-

ziali di prestazioni, accessibili a tutti, in particolare a chi vive in condizioni di fragilità, un sistema finanziato per il tramite della fiscalità e partecipato nei costi dai cittadini secondo criteri di equità sostanziale. Un sistema capace di mettere in campo un ventaglio di opportunità, connotato da un equilibrio più avanzato fra servizi e trasferimenti economici, con percorsi flessibili e personalizzati a misura delle persone e delle loro famiglie. Un sistema non più residuale, e perciò stesso più capace di dar risposte anche alle esigenze peculiarmente tutelate dal dettato costituzionale di cui all'articolo 38.

Se il necessario processo di riprogettazione del *welfare* nel nostro paese nasce anche dalla necessità di realizzare maggior equità fra le generazioni e fra i sessi, non di contrapposizione tra « padri » e « figli » c'è bisogno, bensì della costruzione di un nuovo patto di solidarietà. La proposta in esame ha, anche da questo punto di vista, rilevanti implicazioni, contribuendo alla costruzione di un sistema di *welfare* più simmetrico.

In una società a forte tasso di invecchiamento con acuti processi di denatalità, la definizione di moderne politiche di sostegno all'esercizio delle responsabilità di cura è decisiva ai fini della realizzazione di pari opportunità per le donne e per i più giovani. Peraltro, un maggior investimento nei servizi alla persona, anche per il tramite dello sviluppo delle nuove forme di imprenditoria sociale, rappresenta una straordinaria occasione di nuova occupazione e di sviluppo, in particolare nel sud del paese.

La regolazione del settore rinvia, nei suoi fondamenti, alla legge Crispi del 1890. Il decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 ha introdotto importanti modificazioni nell'accezione di assistenza e beneficenza pubblica derivata dagli articoli 38 e 117 della Costituzione, in particolare per quanto concerne il concetto di « servizi sociali ».

La legge n. 59 del 1997 ed il decreto legislativo n. 112 del 1998 hanno ulteriormente perfezionato il processo con la

riconduzione della nozione di servizi sociali alla più ampia definizione di servizi alla persona e alla comunità.

La legge in esame costituisce il naturale completamento dell'evoluzione normativa già in corso e la condizione per il definitivo superamento della disciplina del 1890.

Dal punto di vista dello stato degli interventi socio-assistenziali in atto, anche per effetto del prolungato vuoto normativo nazionale, si registra, nel nostro paese, una situazione caratterizzata, innanzitutto, da un'accentuata disparità dei sistemi locali quanto a erogazione di prestazioni e modalità di accesso alle stesse, con l'effetto di rendere il luogo di nascita o di residenza fattore discriminante per la soddisfazione dei bisogni sociali.

In secondo luogo, si registra una situazione caratterizzata da prestazioni erogate in ragione dell'appartenenza ad una categoria con effetti di difformità di risposte a parità di bisogni anche nel versante dei trattamenti economici continuativi derivanti da invalidità, età, mancanza di reddito.

Si rileva, poi, un accentuato squilibrio, nel sistema delle prestazioni, tra trasferimenti economici e servizi pressoché inesistenti in intere aree del paese.

Esiste, inoltre, una situazione di frammentazione ed incertezza nella titolarità delle competenze istituzionali, disseminate a livello centrale su più ministeri, con effetti di diseconomicità e inefficacia per l'intero sistema.

Si rilevano, infine, interventi non sempre e non ovunque capaci di misurarsi con aspettative e bisogni mutati, anche in relazione alle trasformazioni demografiche e alle nuove strategie di convivenza familiare, segnate da una sempre più difficile conciliazione fra impegni di cura e impegni professionali, all'origine dello scarto crescente fra desideri e decisioni procreative.

La situazione descritta trova riscontro nella composizione della spesa sociale che,

quanto a incidenza percentuale sul prodotto interno lordo, si caratterizza per un dato inferiore alla media europea.

Al suo interno la spesa sociale in senso stretto, che ammonta a circa 30 mila miliardi, si caratterizza per una netta prevalenza degli impieghi per trasferimenti economici a scapito dei servizi, che ammontano solo al 10 per cento dell'ammontare complessivo. Di tale quota il 70 per cento è a carico dei comuni, il 20 per cento delle regioni, il 10 per cento dello Stato. Gli emolumenti per l'invalidità ammontano a circa 16 mila miliardi.

Ulteriore elemento di riflessione è rappresentato dalla spesa *pro capite*, pari ad 85 mila lire a livello nazionale, con punte di 205 mila lire nella provincia di Trento e di circa 21 mila lire in Calabria.

Crescente è il livello della spesa sostenuta direttamente dai cittadini per l'acquisizione di prestazioni, stimata per difetto intorno ai 10 mila miliardi annui.

In conclusione, la quantità della spesa sociale propone l'esigenza di una diversa composizione della spesa complessiva per il *welfare* nel nostro paese; la sua qualità interna postula processi di ricomposizione, riordino e qualificazione ai quali intende dare risposta la legge in esame.

Con la riforma in oggetto, si intende creare la condizione per qualificare la spesa già esistente, accrescerne — in relazione alle compatibilità complessive di bilancio — l'incidenza sul prodotto interno lordo, fare della spesa sociale pubblica un volano capace di mobilitare altre risorse (fondazioni bancarie, risorse dell'Unione europea, terzo settore, patrimoni IPAB e risparmio privato).

Veniamo alle politiche sociali come fattore di sviluppo e di nuova occupazione. Il grado di sviluppo di un paese si misura sul versante dei tradizionali indicatori economici, ma anche, e non meno, in relazione alla sua dotazione di servizi, siano essi scolastici, formativi al lavoro o sociali.

In epoca di straordinarie innovazioni tecnologiche e grandi mutamenti nell'organizzazione del lavoro e della vita quotidiana, diventa dirimente la capacità di

coniugare insieme il binomio libertà-equità, con l'abbattimento delle barriere che a tutt'oggi ingessano la società italiana a discapito dei più giovani e delle donne, ma anche e contestualmente con la promozione di nuove reti di solidarietà e di inclusione. La coesione sociale appare sempre più non solo un segno distintivo e irrinunciabile della nostra civiltà, ma anche uno straordinario fattore di competitività economica. In questo quadro, il presente progetto di legge di riforma si inserisce, a pieno titolo, nelle strategie di promozione della qualità sociale e dunque dello sviluppo complessivo del paese. Essa ha, come già detto, forti implicazioni sul versante della promozione di nuova occupazione.

Già il piano Delors individuava nell'imprenditoria sociale uno strumento per accrescere, a fronte dei mutati bisogni delle persone, l'offerta di servizi, stimando la possibilità di creare, per questa via, circa 3 milioni di nuovi posti di lavoro nei paesi dell'Unione europea.

Una ricerca del CNR rivela che in Italia, negli ultimi anni ottanta, le iniziative del terzo settore hanno determinato una crescita dell'occupazione pari al 39 per cento, mentre per l'intera economia il dato registrato è stato pari al 7,5 per cento.

Da un'indagine condotta nei sette paesi più industrializzati emerge che il *non profit* negli altri paesi concorre al PIL per il 4,6 per cento, mentre in Italia tale concorso non supera l'1 per cento.

Il più forte investimento nella produzione di servizi, che è e resta, in primo luogo, una misura di efficacia, concepita per accrescere le opportunità di vita delle persone più fragili e delle loro famiglie, intende, come già detto, anche aprire spazi nuovi di iniziative nell'economia sociale. In questa direzione si muovono anche gli indirizzi per le agevolazioni fiscali per le spese di cura per bambini ed anziani non autosufficienti e le norme di raccordo e integrazione della mutualità integrativa socio-sanitaria contenuta nel presente progetto di legge.

Passando ad illustrare i principi e contenuti del testo unificato, dirò innanzitutto che oggetto della presente proposta di riforma è la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali, un sistema di protezione attiva, capace di mettere in campo più opportunità — servizi, trasferimenti economici, buoni servizio — a sostegno delle persone e delle famiglie. Il progetto di legge disegna un sistema di *welfare* comunitario, caratterizzato da una forte opzione federalista.

Poiché i diritti sociali devono poter essere esercitati in condizioni di pari opportunità sull'intero territorio nazionale, la legge, fermo restando il principio dell'autonomia organizzativa dei sistemi locali, mette in capo allo Stato l'individuazione di livelli essenziali di prestazioni, da definirsi per il tramite del piano sociale triennale.

Ai comuni, in virtù della capacità propria dei governi locali di mobilitare attorno alla costruzione del sistema di protezione sociale le risorse dell'intera comunità, viene attribuito un ruolo di governo, o meglio di « regia », anche per il tramite di una compiuta ricomposizione in capo ad essi di tutte le competenze in materia.

Sono previsti, altresì, a fini di efficacia ed economicità, incentivi per l'associazionismo fra comuni, e la conferma del ruolo di programmazione in capo alle regioni con modalità concertate con gli enti locali.

Se è vero che esiste una correlazione stringente fra *welfare* comunitario e federalismo, essa postula anche, senza alcun dubbio, un'accezione di sussidiarietà cosiddetta « orizzontale ».

È acquisizione largamente condivisa quella per la quale la titolarità delle funzioni pubbliche non comporta necessariamente la gestione delle stesse in capo ai pubblici poteri. In sintonia con tale assunto il progetto di legge indica, fin dall'articolo 1, quali attori fondamentali e insostituibili del sistema di protezione sociale, i soggetti del terzo settore, del privato sociale, le forme di autorganizzazione dei cittadini. Se la titolarità pubblica diventa, dunque, prevalentemente

una titolarità di governo, essa si esplicita, in primo luogo, nell'esercizio di funzioni di regolazione. Di regole condivise, di qualità e di controlli di efficacia ha bisogno il sociale; deve trattarsi di regole a tutela dell'effettivo esercizio dei diritti di cittadinanza sociale, in particolare per le persone più fragili. Ma di regole condivise e di qualità ha bisogno anche la concertazione fra pubblico, terzo settore, soggetti della solidarietà. Il progetto di legge in discussione indica nella concertazione, nella *partnership*, un'autentica risorsa per la costruzione del sistema di protezione sociale. Ma l'accezione di sussidiarietà orizzontale che la legge propone è impegnativa ed esige una reciproca assunzione di responsabilità, propone nuovi compiti per i pubblici poteri non meno che per i soggetti della solidarietà, propone nuove sfide agli uni e agli altri. È un'accezione diversa rispetto a quella più povera che teorizza il ritrarsi del pubblico chiamato al più a intervenire *a posteriori* sul versante della sola copertura della spesa. Il progetto di legge sceglie un'accezione di sussidiarietà orizzontale ricca in sintonia con il convincimento che un nuovo *welfare* si costruisca anche su un equilibrio più avanzato tra diritti e doveri di cittadinanza.

Le norme in esame, nel definire il profilo del sistema integrato di servizi e prestazioni sociali, prevedono, per il tramite di una delega al Governo, il riordino degli emolumenti economici di natura assistenziale, in coerenza con il principio di separazione tra assistenza e previdenza. Posto che le prestazioni economiche assistenziali costituiscono diritti soggettivi esigibili, che è assoluta, e diversamente non potrebbe essere, la salvaguardia dei diritti acquisiti e che le norme sul fondo sociale garantiscono specifica finalizzazione, nonché capienza adeguata alla copertura degli emolumenti in parola, il riordino si prefigge l'obiettivo di ridefinire la missione degli emolumenti e di superare le disparità di trattamento ad oggi presenti.

Di natura dichiaratamente programmatica sono le previsioni sul reddito minimo di inserimento come misura di contrasto della povertà.

Il progetto di legge anticipa i tempi della verifica della sperimentazione già in atto ai sensi del decreto legislativo n. 237 del 1998, in vista dell'adozione a regime dell'istituto, nelle forme e nei modi che risulteranno opportuni anche a seguito delle risultanze dell'esperienza in corso.

Il progetto di legge persegue, altresì, come già detto, l'obiettivo di potenziare l'offerta di servizi alla persona, anche in relazione alle nuove domande sociali.

In questa direzione si muovono, in particolare, le norme sulla destinazione annuale di risorse del fondo sociale per la realizzazione di servizi di assistenza domiciliare agli anziani non autosufficienti. Norme tanto più significative perché correlate e aggiuntive rispetto agli impegni a carico del fondo sanitario nazionale derivanti dall'assunzione, nei livelli essenziali della sanità, delle prestazioni ad alta integrazione di cui al decreto delegato adottato ai sensi della legge n. 419.

Una forte e significativa rilevanza il testo riserva, poi, allo sviluppo delle politiche familiari, tese a promuovere e a sostenere, in sintonia con i nuovi impegni e le nuove strategie di convivenza familiare, la condivisione della responsabilità di cura.

Il ruolo e le responsabilità delle famiglie vengono valorizzati in termini propositivi come interlocutori attivi del sistema di protezione, promotori di coesione sociale, di mutuo aiuto e cooperazione, nonché come « produttori » di progetti per l'offerta di servizi.

In particolare, si prevede il riconoscimento del ruolo svolto dalle famiglie impegnate nella cura dei bambini, nella cura dei non autosufficienti e ancora nell'accoglienza, nella forma dell'affido, di persone in stato di abbandono. Sono previsti, allo scopo, specifici benefici di carattere economico, ivi compresa la possibilità di detrazioni fiscali a compensazione di carichi familiari gravosi, e servizi di sollievo e sostegno domiciliare per

integrare il carico assistenziale sostenuto dai componenti del nucleo familiare. Da ultimo, sono previsti prestiti sull'onore per agevolare, per le famiglie monoparentali con figli o per le gestanti in situazioni di disagio, il superamento di stati di difficoltà temporanea.

Altresì rilevante, nelle disposizioni in esame, è la riforma delle IPAB.

L'obiettivo di costruire il sistema integrato di servizi e prestazioni sociali postula la necessità di una piena valorizzazione di tutti gli attori sociali.

Le IPAB sono, per storia e tradizione, un rilevante attore sociale. Dal censimento avviato dal ministro per la solidarietà sociale emergono dati significativi: il loro numero è, ad oggi, ancora rilevante, sono circa 4.200, con patrimoni stimati in 37 mila miliardi, gestiscono servizi residenziali per anziani pari a circa un terzo dei posti letto, per un totale di 67 mila utenti, hanno entrate per prestazioni di servizio derivate per il 44 per cento dai bilanci pubblici, sono amministrate per circa due terzi da amministratori di nomina pubblica.

Il progetto di legge intende fare uscire le IPAB da quella sorta di zona « grigia » nella quale hanno finito per essere confinate per effetto del perdurare di una normativa — la legge Crispi — assolutamente datata.

I principi direttivi per l'esercizio della delega al Governo, resasi necessaria per la difficoltà di normare in legge, in dettaglio, un universo complesso e differenziato al suo interno, si fondano sul binomio: pieno inserimento delle IPAB nella rete locale di servizi e messa in valore della loro autonomia. E ciò anche per il tramite dell'adozione di profili istituzionali e modalità di gestione mirate alla produzione efficiente di servizi. Si segnalano, fra gli altri, per le loro implicazioni innovative, i principi direttivi sulle IPAB che gestiscono esclusivamente patrimoni, quelli sulle IPAB inattive, sulla possibile separazione della gestione dei patrimoni dai servizi, sulla previsione di adeguate forme di controllo. L'assunto di fondo è che i patrimoni finanziari e di competenza delle

IPAB devono essere compiutamente finalizzati, nel rispetto della volontà dei fondatori, alla produzione di servizi di qualità, all'interno della rete locale di interventi e servizi sociali.

Una notazione sulla legge in riferimento alla disciplina delle professioni sociali è d'obbligo. Tale disciplina appare necessaria, direi indispensabile; addirittura dirimente, ai fini della qualità delle prestazioni, è l'individuazione della formazione continua degli operatori come funzione permanente.

Per il tramite della valorizzazione delle tecniche del servizio sociale professionale, considerato uno dei livelli essenziali di assistenza che ogni ambito territoriale deve assicurare ai cittadini del proprio territorio, si è infine inteso riconoscere alla figura dell'assistente sociale una sorta di ruolo « chiave », di vera centralità nella costruzione della rete.

Da ultimo, una legge che intende mettere in campo più opportunità per le persone e le famiglie non può esimersi — è questo il senso di più disposizioni — dal normare, in termini adeguati, moderni strumenti di garanzia per i cittadini.

Onorevoli colleghi, giunge oggi all'attenzione dell'Assemblea un testo che è frutto di un ampio e impegnativo lavoro istruttorio condotto dalla XII Commissione. Abbiamo iniziato il 1° ottobre 1996; l'istruttoria ha preso avvio e si è sviluppata sulla base di proposte di legge di iniziativa parlamentare; da ultimo, nel maggio del 1998, è giunto il contributo del Governo.

Voglio sottolineare questo tratto peculiare dell'iter giacché corrisponde alla volontà tenacemente perseguita dall'intera Commissione di procedere in un ambito così arduo e complesso per il tramite di una legge ordinaria. C'è in questa scelta, diciamo così, un punto di onore per tutti noi; un onere e un onore comuni: dimostrare la capacità di questo Parlamento di condurre in porto per vie rigorosamente ordinarie un'importante legge di riforma.

Non riprendo in questa sede, rinviando alla relazione scritta, le tappe del nostro lavoro che mi limito a rammentare per

titoli: l'ampia indagine conoscitiva che è stata condotta; il convegno che è stato fatto in collaborazione con il CNEL, nell'aprile del 1998; le missioni nei paesi europei che più stanno innovando i loro sistemi di *welfare*. Il progetto che ci accingiamo a discutere è, come abbiamo già detto, ambizioso ed è dunque legittimo interrogarsi a fondo sulla sua sostenibilità economica.

Ho ritenuto opportuno allegare alla relazione la nota illustrativa inviata dal Governo alla V Commissione. Per parte mia mi limito a ribadire, in questa sede, che compito della normativa in discussione è creare le condizioni per il riordino, la qualificazione e l'incremento della spesa pubblica nel settore. Ma compito di questa legge è anche fare della spesa pubblica uno straordinario volano moltiplicatore di tutte le risorse a diverso titolo presenti nel comparto sociale (da quelle comunitarie alle fondazioni bancarie).

Il DPEF adottato dal Governo indica nel finanziamento della legge una priorità per il prossimo triennio ed esiste l'intendimento dichiarato dal Governo di dotare questa legge, con la prossima finanziaria, di risorse per mille miliardi, rigorosamente aggiuntive e finalizzate alla realizzazione della rete.

Onorevole ministro, ci sono dunque le condizioni per procedere con lo sguardo rivolto alle disposizioni che la prossima legge finanziaria metterà in campo. Ho già detto quanto ampio e costruttivo sia stato il confronto in Commissione. Poiché tutti conveniamo che quello in esame è un provvedimento di legge di civiltà necessario, l'auspicio che rivolgo ai colleghi è che si possa giungere, nel più breve tempo possibile, alla sua definitiva approvazione (*Applausi dei deputati dei gruppi democratici di sinistra-l'Ulivo, dei popolari e dei democratici-l'Ulivo e comunista*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il relatore di minoranza, onorevole Cè.

ALESSANDRO CÈ, *Relatore di minoranza*. Signor Presidente, colleghi, dopo aver ascoltato la relazione per la maggio-

ranza dell'onorevole Signorino, non posso far altro che confermare le impressioni che ho avuto durante tutto il lunghissimo dibattito svoltosi in Commissione.

Nessuno può non condividere l'intento di questo provvedimento; mi sembra che, da un punto di vista descrittivo e programmatico, si tratti di un testo scritto bene, ma che, come al solito, presenta l'impronta demagogica e la caratteristica virtuale alla quale ci hanno ormai abituato le leggi presentate da questa maggioranza. In caso contrario, non avrei ritenuto opportuno presentare un testo alternativo che, partendo dall'analisi approfondita svoltasi in Commissione, si prefigge l'obiettivo di essere più concreto e pragmatico, non delineando solo i grandi obiettivi, ma mettendo a punto una legge che riesca realmente a tradurli in concreto.

Iniziamo parlando dell'incongruenza di alcuni dati contenuti nell'impostazione del testo presentato dall'onorevole Signorino, innanzitutto per quanto riguarda il diritto di accesso. È chiaro che quando si affronta il discorso relativo all'assistenza e quando si parla di livelli essenziali (come definiti dal piano nazionale, sulla base delle indicazioni generali contenute nell'articolo 22 relativo alla rete integrata dei servizi sociali) si deve tener conto di chi avrà diritto ad accedere a questo sistema di servizi. L'impostazione del testo presentato dal relatore per la maggioranza tiene in considerazione le esigenze universalistiche di tutti i cittadini italiani. Crediamo sia senz'altro un'impostazione condivisibile, ma che non possa essere concretizzata perché non disponiamo delle risorse finanziarie per poter ottenere realmente questo risultato. E proprio in chiusura del discorso dell'onorevole Signorino ne ho avuto conferma, laddove si dice che probabilmente vi saranno risorse aggiuntive di mille miliardi: anche in questo caso, pensiamo che ciò sia difficilmente realizzabile, considerato il continuo contenzioso che caratterizza il rapporto tra i membri del Governo sul documento di programmazione economico-finanziaria. Ma cosa sono mille mi-

liardi per coprire esigenze finanziarie che si attestano attorno ad almeno 80 mila miliardi? Dunque, quando parliamo di diritto d'accesso dobbiamo fare un riferimento preciso all'articolo 38 della Costituzione, garantendo che almeno per questi soggetti i diritti siano realmente esigibili e non solo parole « buttate » su un testo normativo che non farà altro che — e questo si legge ancora tra le righe del testo stesso — sollevare rivendicazioni che i cittadini non vedranno esaudite. Quando nel testo, onorevole Signorino, si parla di tutela delle posizioni soggettive e non si dice che si tratta di diritti esigibili, appare chiaro che non si ha nessuna intenzione di dare una risposta concreta e corretta a tutti i soggetti, per lo meno a quelli indicati dall'articolo 38 della Costituzione. Sono piccole cose, ma si notano in questo testo e sono frutto, appunto, della demagogia che guida il testo stesso. Quando parliamo di diritto d'accesso diamo la sicurezza di usufruire di questi servizi e di queste prestazioni economiche ai soggetti dell'articolo 38, ma nel contempo prevediamo che possano essere erogati interventi e servizi sociali aggiuntivi che saranno eventualmente garantiti da risorse aggiuntive rispetto a quelle stanziato dal fondo sociale, altrimenti — lo ripeto — non facciamo altro che demagogia.

Per quanto riguarda le modalità di finanziamento, nell'articolo 22, che concerne la definizione della rete integrata di servizi e che rimanda all'articolo 18 (in cui si stabilisce espressamente che in rapporto alle risorse disponibili di anno in anno verranno fissate le caratteristiche dei livelli essenziali di assistenza), di fatto, non ritroviamo una specificazione di questi livelli essenziali. Si tratta, ancora una volta, di una norma di tipo programmatico, di indirizzo, che non dà origine a diritti realmente esigibili. Nel nostro testo, proprio perché alternativo, abbiamo fissato invece, all'articolo 18, alcuni punti che debbono costituire livelli essenziali, che abbiamo definito non riducibili, che debbono essere concretizzati e verso i quali il cittadino ha un diritto esigibile vero e proprio. Poiché riteniamo che il

livello assistenziale debba essere garantito e assicurato dalla fiscalità generale e che questo compito debba essere assolto dallo Stato, abbiamo anche rapportato l'elencazione dei livelli essenziali non riducibili - cioè i diritti esigibili - al fondo sociale nazionale.

Un altro aspetto del testo presentato dall'onorevole Signorino che non ci convince assolutamente riguarda le modalità di valutazione del fondo sanitario nazionale, che dovrebbero essere basate sull'analisi della struttura demografica, del reddito e dei livelli occupazionali. Crediamo invece che questa valutazione debba essere basata sul numero degli anziani, dei disabili e dei minori presenti percentualmente sul territorio di ogni singola regione.

L'altro parametro che deve essere tenuto in considerazione è unicamente quello del reddito, in quanto il livello occupazionale si traduce automaticamente in reddito personale. Peraltro, anche per quanto riguarda il reddito abbiamo introdotto un criterio fondamentale di giustizia e di non discriminazione, ossia che il reddito venga calcolato sulla base del costo reale della vita, valutato secondo indici di consumo a livello provinciale.

Anche per quanto concerne le modalità di ripartizione crediamo che gli stessi parametri che ho indicato prima, quelli che caratterizzano... Scusa, collega Fioroni...

GIUSEPPE FIORONI. Scusa, hai ragione.

ELSA SIGNORINO, *Relatore per la maggioranza*. Chi di chiacchiera ferisce, di chiacchiera perisce!

ALESSANDRO CÈ, *Relatore di minoranza*. È una questione di educazione!

ELSA SIGNORINO, *Relatore per la maggioranza*. Alessandro, prima parlavi anche tu. Lo dicevo solo per le pari opportunità!

ALESSANDRO CÈ, *Relatore di minoranza*. Forse io non denigravo il tuo intervento. La differenza è questa.

ELSA SIGNORINO, *Relatore per la maggioranza*. Neanche lui. Stava parlando di altro!

GIUSEPPE FIORONI. Stavo parlando di altro.

ALESSANDRO CÈ, *Relatore di minoranza*. Scusate, ma un po' di educazione non guasta.

PRESIDENTE. Onorevole Cè, continui.

ALESSANDRO CÈ, *Relatore di minoranza*. Le modalità di ripartizione del fondo, la struttura demografica, il reddito ed i livelli occupazionali di cui al testo presentato dall'onorevole Signorino ci sembrano insufficienti e discriminanti nei confronti, in particolare, delle regioni che qui rappresentiamo. Crediamo che un indice di ripartizione migliore possa essere costituito invece, per quanto riguarda il finanziamento del 50 per cento del fondo sociale nazionale, dal numero di abitanti, nonché dal numero di minori e di anziani presenti in quel determinato territorio. Riteniamo altresì che il restante 50 per cento vada ripartito secondo il trattamento di cui agli articoli 24 e 25, riguardanti il reddito minimo e la delega per il riordino delle pensioni di invalidità civile per i ciechi e i sordomuti, in modo però che ogni singola regione non possa ricevere una ripartizione di fondi superiore di oltre il 50 per cento rispetto alla media nazionale degli emolumenti distribuiti sul territorio della singola regione. Perché questo? Perché crediamo che tale maniera di prefigurare la ripartizione dei finanziamenti possa introdurre un automatismo virtuoso che faccia terminare, una volta per tutte, un modo di erogare gli emolumenti basato su pratiche, ancora abbastanza diffuse, di tipo clientelare.

Mi rendo conto che, purtroppo, il tempo a mia disposizione è già scaduto; proseguirò per un paio di minuti, come avevo chiesto al Presidente. Per quanto riguarda la distribuzione dei poteri, la sussidiarietà verticale, noi crediamo che nel testo della maggioranza sia ancora

presente una invadenza dello Stato nei confronti dei compiti delle regioni, che la normativa sia troppo dettagliata e che i criteri guida che dovrebbero essere alla base della ripartizione delle competenze in una giusta prospettiva di sussidiarietà verticale — ai sensi della quale il livello a cui assegnare la competenza deve essere quello che sa svolgere meglio il compito e non deve mai esservi coincidenza fra il livello decisionale e quello di controllo — non sempre vengano rispettati. Tra l'altro, nella nostra proposta rivalutiamo il ruolo delle province.

Un solo accenno al terzo settore. Crediamo che l'impostazione seguita nel testo della maggioranza non sia convincente, perché il ruolo assegnato al terzo settore, con particolare riferimento alla programmazione, è ancora troppo debole; il *non profit* non viene autorizzato alla gestione diretta dei servizi e si prevede ancora, purtroppo, il finanziamento diretto da parte delle istituzioni. Contestiamo tale impostazione del *non profit* perché crediamo che dia origine a pratiche clientelari.

L'altro aspetto che non ci convince è rappresentato dai meccanismi di assegnazione degli appalti che, nel testo della maggioranza, riteniamo essere troppo discrezionali; nella nostra proposta, invece, abbiamo precisato parametri oggettivi nell'assegnazione degli appalti. Abbiamo detto « no », poi, al finanziamento istituzionale del terzo settore ed abbiamo detto « sì » al pieno riconoscimento ed alla valorizzazione del terzo settore stesso, cosa ben diversa dalla promozione. Abbiamo sottolineato, inoltre, la parità fra privato e privato sociale, che è assente nel testo della maggioranza, ed abbiamo attribuito al terzo settore una funzione concorrenziale in materia di programmazione.

Potrei dire molte altre cose ma mi fermo qui, perché non voglio abusare del tempo che mi è stato concesso dalla Presidenza, anche se pensavo di averne di più; ne discuteremo, comunque, durante l'esame dell'articolato. Chiedo solamente che il testo alternativo venga votato, ad

eccezione degli articoli 25 e 30, sotto forma di emendamenti interamente sostitutivi di ciascun articolo, in base all'articolo 87, comma 1-*bis*, del regolamento, e che, quindi, venga inserito nel fascicolo degli emendamenti.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

LIVIA TURCO, *Ministro per la solidarietà sociale*. Il Governo si riserva di intervenire in sede di replica.

PRESIDENTE. Il primo iscritto a parlare è l'onorevole Fioroni. Ne ha facoltà.

GIUSEPPE FIORONI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, innanzitutto rivolgo un sentito ringraziamento al relatore e ai colleghi del Comitato dei nove per il lavoro preparatorio che è stato svolto sul testo che oggi arriva in aula e per lo sforzo di sintesi che ci consente di avviare un dibattito e di arrivare — mi auguro rapidamente — all'approvazione di un testo che definisce la nuova legge sull'assistenza, che sostituirà — ricordiamocelo — la legge Crispi sull'assistenza e la beneficenza pubblica vigente dal 1890.

La legge si propone come obiettivo fondamentale, a nostro avviso, quello di superare la concezione di un'assistenza come intervento riparatorio nei riguardi degli « ultimi » e degli indigenti. Afferma, invece, il forte rafforzamento di uno Stato sociale che, attraverso la promozione oggettiva dell'autosufficienza della persona, determina un *welfare* delle pari opportunità e degli eguali diritti.

Lo sforzo è quello di procedere realmente ad un cambiamento sostanziale della cultura dei servizi in questo paese, conservandone comunque il patrimonio e le esperienze migliori, focalizzando gli interventi in maniera concreta sulla persona, sburocratizzandoli e soprattutto rendendoli più flessibili e mirati alla persona che ha necessità.

Il testo si sforza di creare, nell'ambito dell'impegno sociale, una vera ed operante cultura della responsabilità, che investa

tutti, le istituzioni (lo Stato, le regioni, i comuni, le province), gli operatori dei nostri servizi, il privato sociale, il privato, ma direi la comunità tutta, coinvolgendo in essa la famiglia in primo luogo. Una legge che finalmente, nel ricercare standard omogenei di assistenza da garantire su tutto il territorio nazionale, ne definisce i livelli di qualità, perché l'erogazione faccia sentire il cittadino sicuro e garantito di avere ovunque, a prescindere da dove nasce, lo stesso tipo di servizio, a cui ha diritto e soprattutto ne prevede le modalità di verifica e di controllo. E questo vale anche nel campo della formazione, per la quale si dettano criteri di omogeneità rispetto a linee di programmazione e di intervento nazionale.

Il testo — mi soffermerò solo su questo — coglie alcuni aspetti ritenuti essenziali per il gruppo dei popolari, evidenziando una concezione moderna del servizio alla persona, ma saldamente radicata nei principi di solidarietà e sussidiarietà.

Il testo afferma il principio che debbono essere garantiti in modo omogeneo ed universale su tutto il territorio nazionale servizi sociali essenziali. L'universalità di fruizione di detti servizi da parte di tutti i soggetti si basa sul diritto soggettivo che ogni persona ha in virtù del diritto di cittadinanza, che rende esigibili tali livelli di assistenza. Per tutelare l'universalità e l'omogeneità, i soggetti pubblici — Stato, regioni, province e comuni — debbono essere titolari della programmazione e dell'organizzazione di un sistema di interventi e servizi sociali che non può che essere integrato.

La garanzia della erogazione dei servizi sociali si basa sulla istituzione di un fondo sociale nazionale da ripartire fra le varie regioni e da queste, tramite criteri omogenei, certi e trasparenti, che limitino ogni forma di discrezionalità, ai comuni per i progetti e gli interventi che presenteranno. È necessario che detto fondo non sia solo la risultante delle scarse provvidenze fino ad oggi esistenti, suddivise per settori diversi tra i diversi ministeri, ma sia anche dotato di risorse aggiuntive in grado di supportare una corretta programma-

zione. Appare peraltro del tutto evidente che un passaggio di fondi generalizzato tramite le regioni, senza aggiunta da parte di queste di risorse suppletive, come segno tangibile di una volontà di entrare all'interno dei servizi e degli interventi sociali da erogare, le relegherebbe ad un ruolo di mero tesoriere.

I soggetti pubblici chiamano a concorrere alla programmazione, alla organizzazione e alla gestione le ONLUS, gli organismi della cooperazione, le associazioni, gli enti di promozione sociale, le fondazioni, gli enti di patronato e quant'altro. Tutti questi soggetti ovviamente partecipano all'offerta dei servizi e alla loro gestione. Il testo della legge attiva quindi una vera promozione della solidarietà sociale, valorizzando le iniziative delle persone, delle famiglie e delle forme di autoaiuto.

Non può sfuggire a nessuno come questa impostazione realizzi un vero e autentico principio di sussidiarietà, evitando ogni forma di speculazione e di estemporaneità nel campo dell'assistenza e soprattutto esaltando il ruolo di quel mondo silenzioso che nella storia e nella tradizione del nostro paese ha erogato servizi ed interventi sociali con spirito di gratuità e di donazione.

La famiglia viene riconosciuta come soggetto essenziale nella formazione e cura della persona, nella promozione del benessere e nel perseguimento della coesione sociale, nella cooperazione e mutuo aiuto. Il ruolo della famiglia, quindi, viene potenziato con una politica che riguardi non più solo la famiglia povera, ma la generalità delle famiglie. Questo ruolo e questa funzione non vengono solo teoricamente riconosciuti nella legge ma concretamente sostenuti ed incentivati: infatti, è valorizzato il ruolo attivo delle famiglie nella formazione di proposte e progetti per l'offerta dei servizi ed anche per la valutazione dell'efficienza e dell'efficacia degli stessi.

La maternità e paternità responsabili sono concretamente sostenute; inoltre si privilegiano, rispetto a generiche forme di contributi « a pioggia », quegli interventi

che concretamente favoriscono l'erogazione di servizi a chi ne ha diritto, quali assegni di cura, una seria politica di conciliazione tra tempo di cura e tempo di lavoro e, soprattutto, concrete prestazioni di aiuto a sostegno delle famiglie che si assumono in proprio compiti di accoglienza e cura di disabili, di anziani, di minori in affido.

Vengono anche individuati servizi di sollievo per i membri della famiglia impegnati nella cura di soggetti deboli, si consente ai comuni di prevedere agevolazioni fiscali e tariffarie per le famiglie che assumono specifiche responsabilità di cura. In tal modo la famiglia diventa soggetto privilegiato e primo attore delle politiche sociali favorendo e stimolando assunzioni di responsabilità nel campo dell'assistenza e dei servizi sociali. La riforma sancisce e definisce per i comuni un ruolo forte, da una parte, chiamandoli a concorrere alla programmazione regionale e, dall'altra, rendendoli titolari della funzione di programmazione locale, ma soprattutto di progettazione, di gestione e di verifica dei servizi sociali operanti nel territorio: progettazione e gestione di servizi che il comune potrà affidare mediante forme certe e trasparenti di accreditamento ai soggetti del privato sociale e del privato. Le regioni potranno delimitare gli ambiti territoriali della programmazione sociale con la attiva partecipazione dei comuni. Gli ambiti territoriali ovviamente sono da riferirsi ai comuni che vorranno associarsi tra loro, e di norma sono coincidenti con i distretti sanitari.

Il testo di legge, definendo accuratamente il ruolo delle regioni e delle province, recepisce la priorità del comune nel campo dei servizi sociali come prima linea di interlocuzione per le esigenze del cittadino e di pronta risposta. In questo modo si sovverte la precedente impostazione, che vedeva il comune responsabile delle sole attività amministrative nel campo dei servizi sociali con assunzione diretta di responsabilità nel rispondere al soddisfacimento dei diritti del cittadino, senza alcuna responsabilità nella pro-

grammazione e soprattutto senza alcuna certezza di natura economico-finanziaria.

La riforma dell'assistenza delega il Governo a disciplinare le IPAB con indirizzi e principi chiari e definiti. Le IPAB pubbliche mantengono la propria natura giuridica, avendo però assicurata la propria autonomia statutaria, amministrativa, contabile e gestionale. Per tutte le altre IPAB è prevista, a domanda, la trasformazione in associazioni o fondazioni di diritto privato, nel completo ed assoluto rispetto delle proprie volontà statutarie. Entrambe le IPAB avranno una separazione tra la gestione dei servizi e quella dei patrimoni. Per quelle IPAB che da due anni risultano inattive, è previsto lo scioglimento ed il passaggio del patrimonio ad altre IPAB.

In tal modo, è garantita totalmente la gestione dei servizi che le IPAB offrono in materia socio-assistenziale, educativa, formativa e ricreativa. Il testo attuale può ritenersi sostanzialmente soddisfacente, perché consente non un formale ma un sostanziale rispetto di queste istituzioni, delle loro finalità, della loro storia, della loro cultura e tradizione, non dimenticando mai che si tratta di istituzioni sorte da donazioni di privati.

La legge parte dall'idea che la garanzia delle prestazioni dei servizi sociali debba essere necessariamente in accordo con quelle di natura sanitaria e con quelle di istruzione e di accesso al lavoro. In merito all'integrazione socio-sanitaria, la legge assimila quanto il decreto Bindi ha previsto in questo ambito. Si chiarisce definitivamente che le prestazioni socio-sanitarie ad elevata integrazione sanitaria sono previste a carico del fondo sanitario nazionale; con un successivo decreto del ministro degli affari sociali, sentita la conferenza unificata, verranno individuate le prestazioni socio-sanitarie con rilevanza sanitaria da porre a carico dei comuni.

Altro elemento peculiare nella politica dell'integrazione socio-sanitaria è rappresentata dalla definizione di percorsi personalizzati per l'integrazione dei soggetti disabili nell'ambito dei piani di zona elaborati dai comuni in accordo con le

ASL. Il combinato disposto del decreto Bindi e della riforma dell'assistenza dà assoluta certezza e garanzia ai cittadini che hanno diritto a prestazioni integrate di avere, al di là delle alchimie legislative e di bilancio, soggetti pubblici definiti e certi, responsabili di garantire prestazioni realmente integrate.

È stato chiesto al Governo di verificare la sperimentazione del reddito minimo di inserimento e nel fondo sociale vi sono garanzie di stanziamenti per gli anziani non autosufficienti. Anche il riordino degli emolumenti derivanti da invalidità civile, cecità e sordomutismo, insieme agli interventi di revisione dell'accertamento dell'invalidità civile, dà in maniera concreta, a nostro avviso, due garanzie: da una parte, uno snellimento delle procedure burocratiche, unito a certezza e rigidità nella attestazione delle certificazioni di invalidità, dall'altra, per i portatori di invalidità, quella tutela e quell'aiuto che uno Stato moderno e solidale non può far mancare ai propri cittadini (*Applausi dei deputati del gruppo dei popolari e democratici-l'Ulivo*).

PRESIDENTE. È iscritta a parlare l'onorevole Maura Cossutta. Ne ha facoltà.

MAURA COSSUTTA. Signor Presidente, il provvedimento in esame era molto atteso e, come ha detto la relatrice, l'iter è stato lungo e travagliato. Abbiamo pertanto fatto bene a decidere di predisporre un progetto di legge di origine parlamentare perché abbiamo avuto l'opportunità di fare un dibattito ampio. In Commissione si sono svolte audizioni con diversi operatori, rappresentanti degli enti locali e delle associazioni; credo si tratti di un percorso importante perché sono stati forniti contributi di merito legati all'esperienza di lavoro, che sicuramente rappresentano una risorsa inesauribile di democrazia.

Non credo si possa fare alcuna riforma del *welfare* — la riforma dell'assistenza è una parte fondamentale di quella del *welfare* — se non si attivano la partecipazione e il controllo, ossia queste grandi e diffuse risorse democratiche.

Vi era bisogno di un provvedimento del genere per colmare e mettere ordine nel vuoto che si era creato; si pensi alla legge Crispi, al decreto del Presidente della Repubblica n. 616 e, voglio aggiungere, alla cultura dello Stato liberale e del regime fascista, che aveva collocato l'assistenza nella cultura della beneficenza o della tutela condizionata all'ordine sociale, una questione di polizia. Ogni regione rischiava di agire per proprio conto e vi erano già alcuni segnali preoccupanti; inoltre, gli enti locali agivano nella totale discrezionalità. Era necessario un provvedimento come quello in esame per colmare i vuoti di intervento e risolvere alcune questioni. Pensiamo, ad esempio, che nei comuni persino dieci interventi socio-assistenziali sono ancora differenziati per destinatari e addirittura per i parametri impiegati per l'orientamento degli interventi medesimi. Ancora, persisteva la differenza tra redditi di lavoro dipendente e lavoro autonomo ed il sistema dei controlli era praticamente inesistente perché molto carente. Per quanto riguarda i dati, venivano messi in funzione molti osservatori, ad esempio sull'immigrazione, sugli ex carcerati, sull'AIDS. Vi era bisogno del provvedimento in esame soprattutto perché, nel tempo, si erano consolidati elementi di forti iniquità, in primo luogo territoriale, come ricordava la relatrice; essere nati in una determinata regione, infatti, poteva costituire un privilegio o una penalizzazione.

Resta quindi ancora aperta la grande questione meridionale, soprattutto per quanto riguarda la sanità e l'assistenza. Nel nord la spesa sociale corrente rappresenta il 56 per cento del totale, al centro il 21 per cento e al sud il 23 per cento; la spesa sociale per investimenti al nord è il 64 per cento del totale, al sud è il 18 per cento; la spesa *pro capite* al nord è doppia rispetto al sud. Ricordo che il Friuli-Venezia Giulia, che occupa il primo posto, spende 182 mila lire e la Campania, all'ultimo posto, 43 mila lire. Anche la spesa per investimenti *pro capite* al nord è quadrupla rispetto al sud. Si erano inoltre consolidati elementi di ini-

quità, nonché di autoreferenzialità. Si tratta di una questione seria, lo abbiamo visto in tutti i servizi sociali di prevenzione, vale a dire quelli mirati verso le fasce a rischio. La prevenzione, infatti, spesso veniva attuata soltanto nella popolazione che ne rappresentava l'utenza spontanea, senza raggiungere nella realtà le fasce di popolazione a rischio. Si tratta di un vizio di autoreferenzialità che abbiamo voluto correggere con il provvedimento in esame. Dai dati del forum degli assessorati si rileva che per il 90 per cento i servizi per gli anziani non vengono utilizzati perché, mancando l'informazione, non viene garantito l'accesso.

Tale problema viene affrontato nel testo proposto e, a mio avviso, l'accesso ai servizi è una questione attuale e centrale per quanto riguarda i diritti e i poteri. Personalmente ritengo che la stessa dizione di diritto esigibile, di uguaglianza di diritto non possa essere garantita se non viene garantito l'accesso. Esso resta l'indicatore migliore per la qualità e l'efficienza di un servizio, ma soprattutto per la sua efficacia. Non può essere efficace né equo, infatti, un servizio che non garantisce l'uguaglianza nell'accesso.

Era necessario, dunque, potenziare quantità e qualità dei servizi, standard e uniformità delle prestazioni, quindi considerare non più residuale il sociale. Il provvedimento era molto atteso anche dopo la cosiddetta riforma Bindi — come ricordava l'onorevole Fioroni — con la quale credo si sia consolidata una parte importante della riqualificazione dello Stato sociale. Con la riforma dell'assistenza risolviamo una questione storica: l'integrazione socio-sanitaria.

Negli anni, da una parte per il problema delle compatibilità — i parametri di Maastricht e la loro lettura troppo rigorosa —, dall'altra per l'aziendalizzazione, si è determinato un vizio che ha prodotto disuguaglianze ed iniquità. Si sono scaricati sull'assistenza i soggetti più fragili, la risposta ai cui bisogni non faceva fatturato e non rientrava nei DRG dell'azienda. Questi bisogni sociali sono diventati, invece, un terreno fruttuosissimo per il

mercato privato. Credo che vi fosse un rischio serio di rottura del patto sociale: dietro all'idea dell'inclusione, in realtà, si erano escluse le fasce più fragili e deboli.

È bene, quindi, che, dopo il decreto Bindi, vi sia questo testo di riforma dell'assistenza per garantire i bisogni complessi, sia sanitari, sia socio-assistenziali. Vi è, infatti, un fondo certo per quanto riguarda la competenza sanitaria e quella sociale.

Credo che rispetto alla questione, soprattutto per quanto riguarda gli anziani cronici non autosufficienti, fosse necessario — e come maggioranza ci siamo assunti la responsabilità di farlo — dare un messaggio forte e chiaro che arrivasse in modo diretto a milioni di famiglie, perché probabilmente la questione è presente in ogni famiglia italiana. Si tratta di anziani cronici, non autosufficienti; troppo spesso abbiamo visto che nelle case di riposo essi sono considerati soltanto come ospiti, senza assistenza sanitaria, quando in realtà il 30 per cento ha gravi patologie acute, il 70 per cento ha necessità di terapia iniettiva e il 28 per cento di medicazioni.

Credo sia stata data una risposta complessiva e globale, prima con la riforma Bindi e poi con la riforma dell'assistenza oggi in discussione, che finalmente non lascia soli, spesso di fronte a lunghissimi ed estenuanti ricorsi, gli anziani e le loro famiglie.

Credo si tratti anche di un'occasione per discutere — avremo modo di farlo durante l'esame dell'articolato e degli emendamenti — e, probabilmente, anche per dare una risposta all'annosa questione delle rette, degli alimenti, del mantenimento. Anche in questo caso si è creata una situazione illegittima per cui tante case di riposo e strutture sanitarie socio-assistenziali hanno obbligato gli ospiti a firmare per chiedere gli alimenti ai parenti fino al terzo grado, che sono stati costretti a pagare rette altissime, che hanno portato tantissime famiglie ad indebitarsi pesantemente. Credo vada ribadito che sono ancora in vigore gli articoli 433 e seguenti del codice civile, in base ai

quali non si possono chiedere contributi economici a titolo di alimenti: solo il soggetto in stato di bisogno può agire in giudizio verso i parenti. Quindi, bisogna impedire alle case di riposo, alle RSA di obbligare gli ospiti a firmare.

Credo che questo messaggio possa essere dato con coerenza e immediatezza all'interno di una riforma quadro sistematica, come quella dell'assistenza.

Ma, come ho detto, il provvedimento era atteso e necessario soprattutto perché è parte determinante della riforma dello Stato sociale. Credo che a questo proposito vi sia un punto di fondo su cui si giocano i diversi progetti e le diverse culture di riferimento fra la destra e la sinistra, fra un Governo di centro-sinistra ed una maggioranza di centro-destra.

Vi è stata una grande discussione in questi anni e credo che troppo spesso abbiamo ascoltato soltanto i dati statistici: vi era un pullulare di tali dati forniti dagli uffici studi di enti istituzionali, come l'ISTAT o il CNEL, ma anche di Mediobanca, di tante fondazioni e della Confindustria. Spesso attraverso i dati statistici si volevano suggerire cosiddette soluzioni tecniche, oggettive, vere. In realtà, sono state avanzate ipotesi e proposti progetti.

Credo che l'esame di questo provvedimento costituirà l'occasione per discuterne: dietro ad ogni progetto vi è una cultura di riferimento ed io sono convinta che dietro a quest'idea di riforma dell'assistenza, a questo progetto di ridefinizione di un pezzo dello Stato sociale vi sia, giustamente, una cultura di riferimento, che rivendico con il mio percorso di appartenente alla sinistra e a questa maggioranza di centro-sinistra ed anche con il mio percorso di donna. Lo dico perché ci sono alcuni punti su cui bisognerà riflettere, ma ne parlerò in seguito.

La riforma è necessaria: ne parlano tutti e credo che debba farlo innanzitutto una maggioranza di centro-sinistra.

Il problema è capire quale sia la riforma che vogliamo ottenere. Rispetto alle trasformazioni in atto occorre procedere con una lettura oggettiva, racco-

gliendo le sfide che ci vengono lanciate dai processi innovativi e dalla complessità della società in cui viviamo. Mi riferisco alle trasformazioni demografiche e a tutta quella serie di problemi oggettivi che vanno interpretati e dai quali bisogna partire. Quando parliamo di riforma del *welfare*, di riforma dell'assistenza, dobbiamo fare riferimento alla storia dello Stato sociale nel nostro paese che, a mio parere, deve essere letta come storia dei rapporti di forza. Rispetto alla Germania, alla Francia e all'Inghilterra è Stato costruito uno Stato sociale diverso; nel nostro paese sono state raggiunte conquiste sociali di grande rilievo grazie anche ad una cultura di riferimento democratica, di sinistra, progressista; sono stati affermati diritti sociali e diritti civili di libertà. Penso alla riforma sanitaria e alla legge n. 194, penso alla riforma della scuola e al diritto di famiglia: si tratta di diritti sociali e diritti civili di libertà, diritti delle persone contemporaneamente conquistati.

L'altro aspetto fondamentale che ha caratterizzato la costruzione dello Stato sociale nel nostro paese è il nesso strettissimo, che mai si è perso, tra questione sociale e democratica, tra diritti e poteri. Non è un caso che negli anni settanta, nell'onda alta della costruzione dello Stato sociale, vi sia stata una spinta forte verso il decentramento, verso la cultura delle autonomie locali. Ciò ha significato l'affermazione di diritti e poteri e di poteri e controlli.

La discussione odierna è strettamente legata a quello che abbiamo fatto tempo fa nella Commissione bicamerale. Troppa poca attenzione è stata riservata a questo nesso strettissimo tra riforme istituzionali e riforma dello Stato sociale. È un argomento molto importante del quale avremo modo di occuparci in maniera più dettagliata in sede di esame degli articoli.

Il testo approvato in Commissione contiene un punto qualificante, quello relativo al concetto di sussidiarietà verticale che affida agli enti statali (regioni, province, enti locali) la titolarità delle funzioni pubbliche. Le attività di pubblica utilità