

riforma dello Stato sociale che, del resto, è all'ordine del giorno dei Governi di tutti i paesi sviluppati, con motivazioni che vanno dalla grande esaltazione del liberismo, con la sua carica di competitività, al crescente peso della spesa delle pensioni sul PIL, ai rischi di comportamenti di dipendenza dai sussidi per l'assistenza economica, all'esigenza di razionalizzare un insieme di prestazioni sviluppatasi al di fuori di un quadro organico.

Pur con diverse ispirazioni, tutti convergono sull'obiettivo di ridurre la spesa sociale, ma non può essere trascurato il fatto che il sistema di *welfare* del nostro paese, oltre ad essere incompiuto, appare inadeguato e superato rispetto ai cambiamenti prodotti dalla società postindustriale, riferiti al lavoro che si trasforma sempre più da dipendente in autonomo in forme nuove e che perciò presenta domande diverse di tutela e comunque di una sicura inclusione nel sistema di *welfare*.

Dalla società vengono le specifiche segnalazioni dei cambiamenti economici, sociali e culturali, le segnalazioni delle conseguenze delle trasformazioni in corso in termini di domanda di nuove tutele e di attenzione ai fenomeni di nuova povertà e di esclusione sociale, i quali si sommano alle domande inevase di fasce estese di figure deboli per povertà, età, malattia, non autosufficienza, disabilità, immigrazione.

A noi pare che i grandi obiettivi della nuova legge debbano essere quelli di individuare ed offrire delle risposte mirate ed efficaci ai bisogni sociali di oggi, i quali sono mutati e mutano di quantità e qualità rispetto ad un passato anche recente, e di riequilibrare le risorse finanziarie, umane, organizzative e progettuali oggi disponibili ed approntarne di aggiuntive, investendo di più nei servizi sociali alla persona, alle famiglie, alla comunità.

La capacità di utilizzo delle risorse deve divenire più equilibrata e corretta tra le grandi voci della previdenza, della sanità e dell'assistenza.

È anche da aggiungere che il quadro degli interventi legislativi e normativi sulla materia è molto ampio, per cui occorre operare in modo coerente e unitario riordinando la eterogeneità delle prestazioni, evitando differenze sostanziali o sovrapposizioni. Sono infatti in vigore le anticipazioni delle leggi finanziarie 1998 e 1999, con il fondo per le politiche sociali, il reddito minimo di inserimento, il raggruppamento degli interventi previsti da singole leggi per l'infanzia, per i soggetti portatori di handicap, per i tossicodipendenti e per l'assistenza agli anziani. Ci sono le leggi Bassanini con i provvedimenti attuativi. Il decreto legislativo n. 112 definisce i soggetti autori delle politiche degli investimenti sociali. Sono pure vigenti i provvedimenti sulla disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale. È stato emanato il decreto legislativo sulla riorganizzazione del servizio sanitario nazionale, che, in tema di integrazione socio-sanitaria, consente di non creare sistemi paralleli e non comunicanti di servizi, allo scopo di dare risposte contestuali e unitarie alle persone destinatarie. È stato presentato un importante e interessante disegno di legge del Governo e le regioni, nel vuoto della riforma e nell'attesa della sua approvazione, hanno legiferato con notevole diversità tra loro.

Entro questo variegato contesto noi siamo chiamati ad intervenire. Oggi constatiamo la grande variabilità nella quantità, nella qualità, nel tipo di interventi socio-assistenziali erogati a livello locale; diversità dei livelli di erogazione, dei soggetti beneficiari, delle soglie di reddito per ottenere benefici.

Il bisogno di formazione iniziale e poi nel corso della vita da parte di ciascuna persona, l'accesso al lavoro o l'interruzione dello stesso, la denatalità, il crescente processo di invecchiamento, la diminuzione della presenza giovanile, la fragilità di molte famiglie per i rapporti interni più difficili e per le situazioni di isolamento sociale, le separazioni e i divorzi, che producono nuovi bisogni per-

sonali e sociali: a fronte di tutti questi mutamenti, che incidono nella vita quotidiana delle persone, nei loro stili di vita, nell'organizzazione di servizi, strutture e attrezzature, nella organizzazione anche della sanità ospedaliera e territoriale, nella predisposizione di un'articolata ed efficiente organizzazione di servizi sociali, come si pone lo Stato?

È anche da evidenziare che si registra la compresenza di realtà molto avanzate e innovative e di realtà più tradizionali, come evidenziato anche dai dati della commissione di indagine sulla povertà e sull'emarginazione; una compresenza resa possibile anche dalla mancanza di una legge-quadro aggiornata sull'assistenza e perciò di un contesto legislativo di riferimento omogeneo.

Noi popolari conveniamo sulla necessità che il Parlamento approvi presto una nuova legge in sostituzione della legge Crispi, per garantire un sistema di protezione sociale capace di prevenire, eliminare, ridurre le condizioni di bisogno e di disagio sociale legate, come previsto dall'articolo 1, ad inadeguatezza di reddito, difficoltà umane e sociali, condizioni di non autonomia.

Si esce dalla beneficenza di tipo caritativo ed assistenziale favorendo un sistema di servizi di promozione della cittadinanza individuale e sociale in favore di diritti concretamente esigibili; si promuove così l'effettiva autosufficienza della persona e la solidarietà fra i gruppi in linea con le tendenze fortemente emergenti nella società, all'interno della quale si sta rafforzando la presenza del privato sociale. Noi popolari riteniamo che il testo da oggi all'esame dell'Assemblea contenga un impianto ed un'articolazione notevolmente condivisibili e sostenibili, in quanto abbiamo attivamente collaborato a costruirlo e perché il provvedimento risponde in larga parte a quelle garanzie per ogni persona, per le famiglie e per i soggetti più deboli che devono essere assicurate dallo Stato, in una logica di solidarietà ed anche di sussidiarietà, ma anche nel riconoscimento del ruolo attivo del volontariato e del privato sociale.

Affermiamo anche noi il principio di universalità dei servizi essenziali, anche con riferimento ai soggetti fruitori ed all'accesso ai servizi stessi. Se vogliamo assicurare un sistema di servizi essenziali omogenei per ciascuna persona, al di fuori di logiche liberiste di mercato e di pura competizione, che lascerebbero certamente a margine numerose persone meno dotate e meno capaci, non può che essere il soggetto pubblico a porsi il problema del dovere di intervenire. Consideriamo pertanto necessario il significativo passo in avanti per il quale sia lo Stato sia l'ente locale devono programmare e realizzare un sistema di servizi sociali, di pari dignità ed incidenza rispetto agli interventi esercitati in altri settori della vita dei singoli e delle comunità.

Ciò che non accetteremmo in alcun modo sarebbe la pretesa dello Stato di divenire l'unico soggetto che accentra, che si ritiene titolare esclusivo di detti servizi. Esso dovrà programmare e realizzare il sistema dei servizi, ma dovrà far concorrere alla programmazione e consentire la gestione degli stessi da parte di tutti quei soggetti del volontariato, del privato sociale ed anche del privato, i quali, in base a regole precise e su indicatori di qualità ed efficacia, dimostrino di essere in grado di farlo. Lo Stato deve divenire un regolatore, avvalendosi dello strumento del piano nazionale degli interventi nei servizi sociali, nel quale indicherà, compatibilmente con le risorse economiche del fondo per le politiche sociali, i livelli essenziali di prestazione dei servizi, i criteri per l'attuazione dei servizi in rete, le priorità di intervento, gli indici per valutare il rapporto costo-efficacia dei servizi.

Il comune acquista la titolarità, nel proprio territorio, della progettazione e gestione, ma non può pretendere di essere l'unico depositario. Le innovazioni legislative e normative prodotte in questo decennio hanno rimesso al centro della politica la dimensione amministrativa comunale, che diviene misura immediata di efficacia e di umanità della presenza dello Stato, motore di sviluppo locale econo-

mico e sociale, regista della concertazione territoriale. Il decreto legislativo di riordino del servizio sanitario nazionale ha accresciuto la competenza comunale in materia sanitaria: è pertanto doverosa la titolarità dei comuni, che divengono più capaci di applicare il criterio della sussidiarietà, avvalendosi correttamente dell'apporto di quella straordinaria risorsa del volontariato e del privato sociale che spesso è arrivata prima laddove il pubblico non è arrivato, o dove difficilmente arriva.

Non si può non ricordare la grandissima azione, estremamente positiva, esercitata dalle opere pie, dalle IPAB, dalle istituzioni private non aventi scopo di lucro, dalle associazioni del volontariato diffuso, che hanno creato sensibilità e cultura, hanno stanato situazioni di emarginazione umana e sociale, hanno costretto il pubblico ad aprire gli occhi e ad acquisire una cultura politico-amministrativa capace di generare comportamenti doverosi ed appropriati a favore della piena inclusione sociale.

Occorre, pertanto, offrire ampio spazio ai soggetti sociali aventi storia e tradizione di volontariato e di gratuità nel donarsi, come pure alle strutture attive nel sociale che non perseguono obiettivi di lucro e che erogano servizi di qualità. I comuni, pertanto, concorreranno alla programmazione regionale e saranno titolari delle funzioni di programmazione e di gestione dei servizi per le proprie comunità, avvalendosi del privato sociale mediante le forme di accreditamento. La partecipazione dei cittadini diviene così più concreta ed efficace perché avviene a livello di comune e di distretto e contribuisce a rinsaldare il senso di responsabilità, le relazioni sociali, la stessa efficacia dei servizi. Gli ambiti territoriali di programmazione e di gestione dei servizi sociali saranno decisi dalle regioni e dai comuni, e quindi sarà bene che siano di norma coincidenti con i distretti delle aziende sanitarie locali, anche per non creare ulteriori organismi, tenuto conto che i distretti o sono già in funzione o, comunque, dovranno essere attivati.

L'organizzazione dei servizi deve basarsi sul piano di zona e sul distretto, entrambi devono garantire i servizi essenziali a fronte delle priorità stabilite e delle risorse disponibili, rivolgendo particolare attenzione alle famiglie con difficoltà economiche, di relazioni o con gravi carichi assistenziali. Nel piano di zona vengono affrontati anche i problemi di integrazione con gli altri servizi, in particolare con la scuola, il lavoro, la sanità e l'educazione.

A nostro avviso, un altro tema merita un'attenzione particolare ed è quello affrontato dall'articolo 16, cioè le politiche per la famiglia, l'istituto sociale riconosciuto e tutelato dalla Costituzione, che non è unità di coabitazione di individui e neppure unità di coabitazione alla quale comunque sono assicurate garanzie per i diritti individuali della donna, del bambino, dell'anziano, ma istituto con specifiche, accentuate identità di relazione tra i suoi componenti. Non ci si può più rivolgere alle famiglie cosiddette povere, servono politiche per la famiglia in genere, per il sovraccarico di funzioni di responsabilità che, oggi, competono anche alla famiglia tipica. La famiglia singola e associata ha titolo per partecipare come tale sia alla formazione della domanda e al controllo dei servizi offerti sia all'offerta di interventi e servizi sociali che saranno previsti dalla nuova legge.

Un altro tema riguarda la cura delle persone anziane non autosufficienti; una quota dei servizi è da destinare a tali persone per favorirne l'autonomia e per sostenere il nucleo familiare nell'assistenza domiciliare. L'obiettivo principale rimane quello di aiutare la permanenza a domicilio dell'anziano per il tempo più lungo possibile, sia per soddisfare il suo desiderio prevalente sia per ridurre la spesa da ricovero in istituto.

Il tema dell'assistenza domiciliare integrata con la sanità richiede programmi coordinati in rete fra soggetti pubblici e privati. Per quanto riguarda le competenze, occorrerà precisare molto bene che cosa intendiamo per prestazioni sociali a rilevanza sanitaria, previste a carico dei comuni.

Sulle IPAB occorre dire che condividiamo sostanzialmente il testo dell'articolo 10 perché esso ne riconosce e conferma il rispetto delle volontà statutarie, inserisce gli istituti nella rete della programmazione regionale dei servizi, rendendoli soggetti che partecipano all'elaborazione dei piani di zona, ne prevede l'autonomia statutaria, amministrativa e gestionale per quelle pubbliche e, per quelle che lo chiedono, la trasformazione in associazioni e fondazioni di diritto privato, con la fruizione delle agevolazioni stabilite per le ONLUS. La gestione dei patrimoni dovrà essere trasparente, controllata, fruttifera a favore degli assistiti.

È da ricordare che le sentenze della suprema Corte in termini di depublicizzazione non possono che venire applicate. Con la riforma noi ci rivolgiamo a tutte le IPAB, sia a quelle con funzioni socio-sanitarie sia a quelle con funzioni educative o di altro genere. Nel caso di necessario scioglimento di una IPAB, il suo patrimonio, proprio per il rispetto delle volontà istitutive dell'istituto, non potrà che essere destinato ad IPAB che perseguono scopi identici o più affini possibile.

Il riordino degli emolumenti economici, oggi caratterizzati da separatezza e dispersioni, deve salvaguardare i cosiddetti diritti acquisiti, come è stato ripetutamente affermato — ad esempio, i diritti acquisiti di invalidi e disabili —, ma deve pure prevedere l'applicazione di criteri di equità e puntare a costruire un equilibrio più avanzato tra servizi e trasferimenti economici per offrire risposte mirate ed efficaci alle persone che vivono in condizioni di fragilità. A tale proposito, appare importante la riduzione da sedici a quattro dei livelli di intervento.

In ogni caso, tutto ciò non deve comportare alcuna diminuzione rispetto agli attuali trattamenti: ce lo siamo detto più volte e mi pare che abbiamo concordato su tale posizione. Noi chiediamo che si arrivi subito a risorse aggiuntive rispetto a quelle attualmente disponibili: il documento di programmazione economico-finanziaria, così come la prossima legge finanziaria, costituiranno la sede appro-

priata per testimoniare l'impegno effettivo del Governo e, a tale proposito, conosciamo l'impegno tenace del ministro Turco.

Il fondo sociale nazionale, cofinanziato dai vari soggetti istituzionali coinvolti, dovrà avere un finanziamento certo e permanente che veda, quindi, un aumento complessivo della spesa sociale, pur nella modifica della sua composizione, senza dover intervenire a tale scopo sulla previdenza.

Un altro aspetto significativo è quello relativo al reddito minimo di inserimento, la cui messa a regime va preceduta da un'attenta verifica dei risultati della sperimentazione in corso, affinché esso non divenga un normale sussidio, sulla scia dell'assistenzialismo, ma sia finalizzato, là dove vi sono le condizioni, ad un percorso mirato per l'inserimento lavorativo del soggetto beneficiario.

È urgente operare il riordino complessivo delle funzioni assistenziali, oggi distribuite tra numerosi Ministeri, in quello specifico della solidarietà sociale, affinché esse siano esercitate in modo coordinato, unitario e più efficace.

La carta dei servizi sociali dovrà essere adottata e resa pubblica da parte dei soggetti erogatori dei servizi, allo scopo di garantire gli utenti sulla qualità di ciò che viene offerto e di informarli sui servizi disponibili.

Credo che dobbiamo anche essere attenti, nella scelta delle priorità, a non assumere le rivendicazioni delle categorie cosiddette forti, privilegiando, invece, le fasce deboli di cittadini, i non garantiti, quelli senza rappresentanza. In tale ambito, vanno definiti gli spazi dello Stato, quelli della solidarietà e quelli delle scelte autonome dei cittadini, con una maggiore articolazione e flessibilità delle prestazioni ed una forte responsabilizzazione di tutti i soggetti coinvolti.

La legge Crispi era stata pensata per regolare in modo positivo la beneficenza pubblica nella società di fine ottocento. In quell'epoca la cultura dei diritti sociali non era ancora nata. L'avvento dei diritti sociali e la concezione solidaristica dello

Stato hanno via via sollecitato la costruzione delle condizioni necessarie per renderli operanti.

La via concreta più credibile e che qualifica la spesa sociale è quella di realizzare sistemi di servizi alle persone capillarmente diffusi: ciò che è stato fatto per la salute e l'istruzione può essere fatto con una riforma dell'assistenza sociale che dia forma ad un nuovo sistema di servizi per le persone e per le famiglie.

Lo Stato non è abbastanza sociale se non riesce a garantire un sistema di opportunità per il pieno sviluppo delle persone e delle famiglie. La società non è solidale se non riesce ad esprimere le potenzialità e le responsabilità delle sue diverse componenti: imprenditoriali, associative, di volontariato organizzato ed individuale.

Concludo, dicendo che sono convinto che, accanto ai principi di efficienza, di efficacia e di omogeneità dei servizi, dal testo della legge e poi dalle azioni di chi l'applicherà, deve scaturire quell'ispirazione forte di solidarismo, di sussidiarietà e di partecipazione dei cittadini, che sono anche tra i principi sostenitori del nostro progetto politico.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Alemanno. Ne ha facoltà.

GIOVANNI ALEMANNO. Signor Presidente, signor ministro, i colleghi del Polo intervenuti prima di me hanno già sottolineato l'importanza che attribuiamo a questa legge di riforma che, pur essendo stata meno pubblicizzata dai dibattiti sulle pensioni e dalle indagini macroeconomiche sugli equilibri del *welfare*, per i problemi che evoca, per il significato culturale e per il tentativo di dare una sistemazione complessiva al settore dell'assistenza, è sicuramente molto più importante di altre maggiormente evidenziate dal dibattito giornalistico e politico. Rivolgiamo quindi grande attenzione e nutriamo il massimo rispetto per il lavoro svolto dalla Commissione di merito e nello stesso tempo diamo atto della disponibilità manifestata dalle forze di maggio-

ranza nei confronti delle proposte dell'opposizione.

Fatta questa premessa, ritengo che vi sia ancora un lungo e duro lavoro per l'Assemblea perché ancora non ci troviamo, a nostro giudizio, su un terreno soddisfacente, nel senso che il testo approvato dalla Commissione non contiene paletti sufficientemente saldi che consentano quel salto di qualità, quel cambiamento strutturale, a parole invocato da tutti ma che non si ritrova in termini chiari — ma solo declamatori — all'interno del testo di riforma.

L'onorevole Signorino ha parlato di un *welfare* comunitario come principio ispiratore della riforma, sottolineando — questo tema è stato ripreso anche dai colleghi della maggioranza — lo sforzo teso a superare i vecchi schemi dello statalismo. Sicuramente all'interno di questo provvedimento vi è il superamento dello schema dello statalismo ma ancora non vi sono garanzie chiare rispetto al superamento degli schemi del dirigismo. Anche il riferimento ad un *welfare* comunitario è ancora troppo labile. Richiamo alcuni passaggi fondamentali sui quali l'opposizione deve esercitare il suo potere di emendamento, nella speranza di trovare presso la maggioranza un'adeguata attenzione. Il *welfare* comunitario è possibile solo attraverso un'applicazione seria e complessiva del principio di sussidiarietà, non tanto in senso verticale quanto in senso orizzontale; anzi la sussidiarietà verticale ha una logica se diventa strumento per realizzare la sussidiarietà orizzontale, cioè quella che rimanda ai corpi della società civile.

Vediamo cosa afferma in materia il testo in esame. Se leggiamo il capo I concernente i principi generali del sistema integrato di interventi e servizi sociali, l'espressione « principi di sussidiarietà » è contenuta nell'articolo 3, dove si parla di sussidiarietà verticale, ma non si ritrova nell'articolo 4, dove si dovrebbe parlare di sussidiarietà orizzontale e invece si fa riferimento al ruolo delle ONLUS e in generale del *non profit*. Un ulteriore riferimento al principio di sussidiarietà si

ritrova nell'articolo 5, comma 1, ma solo in rapporto all'azione che Stato, regioni ed enti locali devono attuare nel sostegno e nella qualificazione dei soggetti che operano nel terzo settore.

Ecco perché riteniamo che il testo non contenga sufficienti garanzie per il terzo settore e quindi per il principio di sussidiarietà. Infatti si fa riferimento solo al sostegno e alla qualificazione delle realtà che operano nel terzo settore. Lo stesso vale allorché si afferma che bisogna coinvolgere queste realtà nell'opera di programmazione, oltre che di gestione, delle attività di assistenza. Sono affermazioni nelle quali rinveniamo ancora una capacità di potere e di decisione sostanzialmente accentrata attorno a coloro i quali rappresentano la pubblica amministrazione ed il potere politico. Se si delega in modo generico un comune a decidere, a promuovere o a coinvolgere, rispetto ai rischi paventati dal collega Gramazio, non vi sono sufficienti garanzie attorno alla figura degli « assessori padroni », cioè quegli assessori che ingeriscono, che discriminano, che decidono, all'interno del terzo settore, chi siano i buoni e chi i cattivi.

Non basta dire che gli enti locali debbono promuovere i servizi ed essere coinvolti nella programmazione; occorre specificare le garanzie per il terzo settore e le possibilità di intervento autonomo degli enti locali nella programmazione e nel controllo. È necessario, quindi, un elemento in più, che guidi la definizione degli statuti comunali e delle leggi regionali sul terreno del riconoscimento di poteri autonomi al terzo settore: se non vi è potere autonomo, non vi è reale sussidiarietà.

Il professor De Rita nell'ultimo rapporto del CENSIS afferma che il termine « sussidiarietà » copre, in realtà, il termine « poliarchia »: se non vi è distribuzione del potere, di organizzazione, di controllo e di verifica, non si realizza un'effettiva sussidiarietà nel rapporto tra chi rappresenta il potere politico e la pubblica ammi-

nistrazione e chi rappresenta l'autonomia, l'organizzazione e la partecipazione alla società civile.

Ritengo — come suggerito anche nella proposta di legge di iniziativa dell'onorevole Burani Procaccini — che sia necessario definire almeno in termini embrionali e delegandone la realizzazione alle regioni ed agli enti locali, gli organi di espressione diretta del terzo settore; organi che abbiano la funzione di contraltare, di controllo, di dialogo e di interferenza con l'operato della pubblica amministrazione e del potere politico. Vi è la necessità che l'insieme — tra l'altro, già esistente spontaneamente — delle consulte e delle strutture presenti sul territorio e negli enti locali venga rilevato in qualche modo dalla proposta di legge; la necessità che esso venga promosso e sancito come una realtà già presente ed operante. La legge deve fissare alcuni paletti, deve creare elementi di certezza per il terzo settore, nel momento in cui lo chiama a fornire la propria opera di assistenza. Diversamente, vi sarebbe il rischio che il *welfare mix* — che è il vero dato ispiratore della proposta di legge e non il *welfare* comunitario — sia realizzato con una parte che domina e con una che subisce tale dominazione.

Vi è un altro aspetto da approfondire e che rappresenta un elemento di garanzia rispetto al rischio del dirigismo. Si afferma nella proposta di legge che i diritti dell'utente dovranno essere stabiliti dalla carta dei servizi sociali. Tuttavia, quando con il comma 2 dell'articolo 13 si definisce il contenuto della carta dei servizi sociali, ci si limita a dire che in essa sono definiti i criteri per l'accesso ai servizi, le modalità del relativo funzionamento, le condizioni per facilitarne le valutazioni da parte degli utenti e dei soggetti che rappresentano i loro diritti, nonché le procedure per assicurare la tutela degli utenti. A mio giudizio, si tratta di disposizioni eccessivamente generiche rispetto al rischio dell'utente di subire la catena delle decisioni che vengono prese sopra la sua testa, al rischio di non poter scegliere il proprio accesso ai servizi.

Alcuni giorni fa mi trovavo a parlare con il sindaco di Parma; si tratta di uno di quei sindaci che da tempo — o più recentemente, come a Bologna — si misurano con il modello amministrativo emiliano, partendo da posizioni di centro-destra; ebbene, è in corso un conflitto tra quel sindaco e la regione Emilia-Romagna sulla possibilità di scelta per l'utente di rivolgersi ad una realtà di *non profit*, privata o pubblica, per l'erogazione di un servizio assistenziale. Ancora oggi, all'interno degli enti locali, vige il principio di affidare concessioni secondo il seguente sistema: gli appalti vengono distribuiti tra le varie cooperative sociali; quindi l'utente deve far parte della cooperativa sociale che viene scelta per erogare un determinato servizio su quel territorio. Occorre, dunque, inserire nella proposta di legge un elemento ulteriore: quello della possibilità di scelta per l'utente, in maniera che vi sia una competizione che parte dal basso, dalla possibilità per l'utente di rivolgersi a vari erogatori dei servizi sociali. Questo punto deve essere sancito nella carta dei servizi: se non vi è possibilità di scelta da parte dell'utente, pur all'interno di un mercato tutelato e protetto, si rimane in una logica che vede i destinatari del servizio subire le decisioni prese da altri.

La proposta di legge al nostro esame ha indubbiamente alcuni meriti: è un provvedimento atteso e necessario; un provvedimento ambizioso che può, però, incorrere nei rischi evidenziati dal collega della lega nord ed il rischio principale è quello di essere una legge che, nella sua aspirazione universalistica, finisce per conseguire alcune insufficienze di bilancio e per riscontrare alcune astrazioni nella propria definizione.

Di fronte alle ambizioni manifestate, crediamo che il salto di qualità vi sarà se, attraverso meccanismi di partecipazione e nuove forme di rappresentanza del terzo settore, cioè dando voce all'autonomia della società civile, si introdurranno effettivamente elementi di controllo incrociato. Se, alla fine, saranno i rappresentanti del potere politico, a livello centrale e peri-

ferico, a decidere tutto sull'assistenza, a decidere tutto su chi coinvolgere nel terzo settore, si lascerà una pericolosa porta aperta non solo al dirigismo di cui parlavo prima, ma anche ad una assoggettazione del terzo settore al potere politico, cosa che noi non vogliamo. Rischieremmo, insomma, di passare da un orgoglioso terzo settore, che ancora mantiene capacità di autonomia e di autorganizzazione, ad una sua totale sudditanza rispetto al potere pubblico. È un rischio che si corre ogni qualvolta si chiudono i contatti e si agganciano direttamente il potere pubblico e la realtà del privato sociale. È allora necessario inserire, nelle formulazioni, nelle affermazioni di principio, nei comandi imperativi che vengono dati agli enti locali ed alle regioni, paletti tali da garantire la partecipazione della società civile organizzata.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Lumia. Ne ha facoltà.

GIUSEPPE LUMIA. Signor Presidente, è vero, si tratta di una legge di importanza storica. La relatrice e la Commissione consegnano all'Assemblea un testo che aiuta molto il nostro paese a smitizzare il dibattito attuale sul tema della previdenza, a collegarlo con le giuste esigenze rappresentate dai nuovi diritti di cittadinanza, così diffusi nella vita della nostra società. Aiuta il nostro paese a mettere al centro del dibattito politico-istituzionale un tema vero, che riguarda milioni di cittadini, che crea speranze vere, organizzate, strutturate, che dà alla politica la possibilità di collegarsi con la vita reale di milioni di famiglie, che ci mette finalmente in condizione di non piangere di fronte ai drammi delle vecchie e nuove povertà, ma di dare risposte progettuali, moderne, strutturate. Finalmente! Sì, finalmente, perché nel nostro paese si è aspettata per troppo tempo questa legge. Sussurriamo quasi la data del 1890 della legge-quadro Crispi, ma essa andrebbe ricordata con forza, perché troppi anni ci separano da quella data. Certo, è ancora presto per cantare vitto-

ria, nessun tono trionfalistico può essere ancora usato, perché siamo appena all'inizio dei lavori in Assemblea, ma è chiaro ormai che si sta facendo sul serio.

Il Governo D'Alema con il ministro Livia Turco, la maggioranza di centro-sinistra con il lavoro svolto dalla Commissione e ben rappresentato dalla relatrice in questa legislatura vogliono lasciare il segno. Troppi anni ci separano dal 1890, per tanti anni abbiamo macerato le coscienze di migliaia di operatori pubblici che nel loro lavoro quotidiano avvertivano la necessità di fornire il nostro paese di una legge-quadro capace di rappresentare i bisogni, i servizi, i diritti di cittadinanza nel campo delle politiche sociali. Lo stesso ragionamento vale per il mondo del volontariato e del privato sociale: quante speranze mortificate, quante amarezze provate quando ci si faceva carico delle drammatiche condizioni di bambini, di anziani, di disabili, di uomini e donne in condizioni di disagio sociale, di povertà, nelle vecchie e nuove forme in cui questa si esprime!

Certo, nel frattempo si è andati avanti, nei comuni si è innovato e lo stesso cammino hanno fatto le regioni. Ecco, anche, perché è importante questa legge: perché ha saputo mettersi in sintonia con il lavoro più maturo presente nel nostro paese. È un buon punto di partenza, che predispone l'Assemblea a compiere un buon lavoro.

Per i democratici di sinistra questo provvedimento pone il nostro paese di fronte alla possibilità di scegliere cosa fare dello Stato sociale. È difficile pensare che possa prevalere, con questa maggioranza, la classica soluzione di un suo netto smantellamento, secondo ricette già sperimentate drammaticamente, soprattutto in passato, in altri paesi considerati, come il nostro, avanzati.

L'altra possibilità su cui ci siamo avviati è quella di riformare e rinnovare profondamente lo Stato sociale, potenziandolo e mettendolo al servizio dei moderni diritti di cittadinanza. La sfida di oggi e di domani è, pertanto, sempre più quella di trasformare, riformare e non

distruggere lo Stato sociale: una sfida difficile e complessa, ma, al tempo stesso, entusiasmante. È difficile e complessa perché lo Stato sociale, così com'è, non va decisamente bene, anche se vanno evitati superficiali interventi di rimozione dei suoi più profondi significati. Esso ha avuto senz'altro grandi meriti storici, in quanto ha conferito dignità a milioni di uomini e donne, ragazzi e ragazze, adulti e pensionati, ed ha saputo, in sostanza, arricchire la democrazia di valori e contenuti carichi di solidarietà e di crescita della persona e del bene comune. Non è azzardato sostenere che lo Stato sociale è riuscito a fare entrare nella vita quotidiana la convivenza e le virtù della democrazia, tanto che molti studiosi indicano in esso il segno più innovativo di questo secolo che volge al termine.

Tuttavia, adesso lo Stato sociale mostra troppe rughe, troppe falle. Dove è stato realizzato rischia eccessi di burocratizzazione, di distacco dai problemi posti dalle vecchie e nuove povertà ed un allontanamento dai nuovi bisogni dei cittadini e della comunità. In altre regioni, soprattutto nel sud, del nostro paese si è invece concretizzato in uno Stato assistenziale in cui molti bisogni sono stati via via trasformati in privilegi piuttosto che in diritti ed i privilegi si sono legati allo scambio clientelare, per cui non hanno preso piede servizi qualificati e accessibili a tutti.

È allora più che mai necessario rinnovarsi, aprendo piste nuove. Dobbiamo guardare avanti facendo memoria di quanto di positivo si è realizzato per raggiungere nuove mete di crescita civile e sociale. Certamente, questa è una sfida ambiziosa, ma è importante tener conto che non dobbiamo procedere al buio. Infatti, abbiamo alle spalle esperienze straordinarie sparse in molte realtà del paese, sia nel pubblico sia nel privato sociale. Il nostro paese è pertanto nella condizione di far bene e di rendere l'obiettivo del miglioramento dello Stato sociale un momento di reale crescita partecipata e condivisa della nuova democrazia.

Sul versante delle scelte strategiche, questo progetto di legge ci pone di fronte ad una scelta: riorganizzare lo Stato sociale in un *mix* di nuovo *welfare State*, cioè di un pubblico aperto, sburocratizzato, relazionale e partecipativo, non più massicciamente impegnato a realizzare fini e a gestire in proprio, ma più responsabilizzato a garantire servizi avanzati, per la parte che ancora gli compete direttamente, e, soprattutto, orientato a dare indirizzi e ad incentivare la presa in carico della comunità, nonché a controllare e a tutelare pienamente l'esigibilità dei diritti; anche un *welfare* della società, con una maggiore presenza, cioè, in tutti i settori, dei diritti di cittadinanza del privato sociale o del terzo settore con una funzione progettuale, quindi coprogrammatrice dei servizi, e con una funzione marcatamente gestionale, in grado anche di sperimentare, stimolare e anticipare il ruolo del pubblico, da un lato, e del cittadino, delle famiglie, delle comunità locali, dall'altro.

Con il presente progetto di legge si è evitato di spingere il mondo del privato sociale verso il riparatorio, verso il puro risparmio, delegato solo a recuperare i guasti di una società organicamente e strutturalmente ingiusta. Nello stesso tempo, si è evitato di sbagliare rinunciando anche al ruolo gestionale del terzo settore, seppure in chiave innovativa.

In questo progetto di legge, proprio all'articolo 5, il ruolo del terzo settore si ridefinisce in favore del principio di sussidiarietà. Gli enti locali, le regioni e lo Stato devono promuovere il sostegno e la qualificazione dei soggetti del privato sociale, che devono poter esprimere pienamente la propria progettualità. Le regioni dovranno adottare specifici indirizzi per la regolamentazione del rapporto fra enti locali e terzo settore. Vengono altresì disciplinate le modalità per valorizzare l'apporto del volontariato e del privato sociale nell'erogazione dei servizi.

In questo *welfare mix* vi è anche il ruolo del *welfare* comunitario, cioè un orientamento in cui la famiglia ed il cittadino partecipano non come utenti

passivi di servizi sociali calati dall'alto, ma come protagonisti dell'ideazione, della progettazione e, in molti casi anche, della gestione della verifica delle politiche sociali. I giovani, gli adulti, i pensionati, le famiglie possono essere, in sostanza, coinvolti e resi direttamente partecipi delle nuove politiche sociali e la carta dei servizi è solo uno strumento che aiuta e facilita la possibilità dei cittadini di partecipare alla progettazione, alla organizzazione e alla verifica delle politiche sociali.

Con questo provvedimento di legge si compie dunque un salto di qualità; con esso si chiarisce finalmente il problema delle risorse e si ha il coraggio di dire alcune importanti verità. Nel nostro paese la spesa complessiva dello Stato sociale è quasi pari a quella sostenuta nei paesi avanzati dell'Europa. Dobbiamo allinearci alla media europea, riqualificare e aumentare la spesa sociale; è lì che bisogna investire! Nel campo della previdenza, della scuola, della sanità sono stati compiuti notevolissimi passi in avanti, ma il tema vero e attuale è quello di confrontarsi con il tema delle politiche sociali. Ci sono i margini per raggiungere un doppio obiettivo, quello di una riqualificazione e quello di un maggiore investimento. Ecco perché i 1.500 miliardi già spesi da questo Governo, con la tenacia, la forza e l'intelligenza del ministro Livia Turco, e i mille miliardi che è riuscita a fare aggiungere nel DPEF garantiscono la capacità di evitare che ci si concentri soltanto sulla previdenza, sottovalutando il vero nodo del *welfare* nel nostro paese, quello di riqualificare e investire nel campo delle politiche sociali.

Ma vi è anche un'altra scelta molto importante, quella della territorialità. I tre livelli di organizzazione delle politiche sociali, che ho prima citato, quelli di un nuovo *welfare State*, di un forte *welfare* sociale e di un innovativo *welfare* comunitario, dovranno realizzarsi soprattutto nelle regioni e nei comuni. È infatti questo il livello su cui dobbiamo puntare, in termini tanto di risorse quanto di decisioni.

Le esperienze migliori ci indicano sempre più che le politiche sociali debbono « vivere » nel territorio perché più se ne allontanano e più rischiano di essere improduttive e burocratizzate.

I comuni saranno titolari delle funzioni amministrative concernenti gli interventi sociali svolti a livello locale e concorreranno alla programmazione regionale; le regioni avranno invece un ruolo di programmazione, di coordinamento, di tutoraggio, così come lo Stato dovrà anche svolgere un ruolo di indirizzo e di promozione di livelli uniformi per evitare che i diritti e i servizi siano squilibrati tra territorio e territorio, tra regione e regione. Insomma, c'è una moderna idea della territorialità e lo stesso principio di sussidiarietà non è più di tipo ottocentesco, ma è visto in connessione con i moderni diritti di cittadinanza e con i soggetti del privato sociale che sono sempre più in grado di rappresentare questi moderni diritti di cittadinanza.

Vi è poi un'altra scelta che a me preme sottolineare, quella di superare il maledetto approccio delle categorie. Si gettano le basi per deistituzionalizzare le politiche sociali. Insomma, con questa legge si rompe lo schema secondo il quale gli anziani, le donne, i minori, gli handicappati, gli immigrati sono visti come categoria e non come cittadini. Inoltre, si creano le condizioni per non separare più le persone e le famiglie dal contesto sociale in cui vivono.

Occorre puntare sulla personalizzazione delle risposte. Ecco la novità importante di questo intervento legislativo! Con esso, infatti, si liberano dai recinti delle categorie i cittadini, soprattutto quelli in difficoltà. I minori, gli anziani hanno bisogno di una legislazione che favorisca l'integrazione e la promozione dei livelli ordinari della vita sociale, come le famiglie o tutte le altre forme relazionali sostitutive.

Per tutti esistono differenze, peculiarità che vanno assolutamente rispettate, sempre all'interno di una dimensione ampia e

che inserisce la vita delle persone nella società: come cittadini e non come categorie da assistere!

È inoltre necessario promuovere forti e qualificati percorsi di « deistituzionalizzazione » delle persone, particolarmente quelle in difficoltà e lavorare, diciamo così, per la rimozione del disagio.

Basti pensare che sono più di 40 mila i bambini in istituti; analoga situazione vivono molti portatori di handicap, disagiati psichici e anziani. Anche quando gli istituti sono ben puliti e ben gestiti, guidati da profonde motivazioni etico-religiose, producono una dinamica emarginante e penalizzante per le persone che ci vivono. L'istituzionalizzazione è una risposta da evitare perché inevitabilmente porta con sé la logica della separazione dalla famiglia, dal contesto sociale e dalla vita normale. Certo, è necessario costruire alternative con la promozione della cultura e della pratica dell'affido, delle case famiglia e delle piccole comunità alloggio. La rete integrata dei servizi contenuta nella proposta di legge ci pone nella condizione di farci carico, in modo responsabile, di questa nuova stagione di diritti sociali.

Ecco perché dobbiamo guardare con interesse a questo provvedimento; ecco perché l'Assemblea può far compiere un salto di qualità alle disposizioni in esso contenute; ecco perché i democratici di sinistra hanno dato molto a questa legge: la ritengono, infatti, una legge storica, importante e in grado di mettere in connessione le istituzioni con i cittadini, nonché di restituire dignità alla politica ponendola a servizio del bene comune.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Battaglia. Ne ha facoltà.

AUGUSTO BATTAGLIA. Credo che tutti noi consideriamo quella odierna una data importante perché, dopo tanti tentativi nel corso di queste legislature, giunge in aula una riforma rilevante, una legge attesa da molto tempo che per anni è stata definita la riforma dell'assistenza. In primo luogo, vorrei dire che non è un

caso: oggi siamo qui perché il Governo considera questo tema come un obiettivo prioritario della sua azione e perché vi è una maggioranza che ha lavorato per perseguire la finalità di mettere ordine in un sistema che finora si è sviluppato in maniera poco organica, con competenze divise tra diverse amministrazioni centrali e periferiche: i tanti ministeri, le regioni (a partire dagli anni settanta con i decreti delegati), gli enti locali, i comuni, le province, le IPAB, in cui queste competenze non erano mai chiarite fino in fondo e non avevano coerenza al loro interno. Poteva capitare — e capita tuttora in alcune zone del nostro paese — che un minore in stato di difficoltà fosse assistito dal comune, se era un minore povero, o dalla provincia, se illegittimo. Tanti avevano competenza, ma nessuno l'aveva per davvero, o per lo meno, sotto un certo profilo, non vi erano certezze finanziarie né strumenti per pianificare le risorse: nessuno disponeva dello strumento delle linee guida, né doveva fare un piano per le politiche sociali. Ciò ha provocato forti squilibri: laddove vi sono state regioni in grado di determinare con le proprie risorse e capacità politiche programmate nel territorio, abbiamo servizi che a volte raggiungono livelli di eccellenza sul piano europeo; laddove ciò non è accaduto, vi sono aree del paese in cui i comuni non hanno ancora l'assistente sociale e dove non si può parlare di servizi perché ne manca il presupposto minimo. Ecco l'importanza della proposta di legge quando parla di livelli essenziali di assistenza: attraverso di essa dobbiamo ridefinire non solo il quadro istituzionale, ma anche garantire che, in ogni angolo del paese, le questioni essenziali che interessano le politiche sociali siano effettivamente affrontate in tutti i territori. Oltre tutto, arriviamo a questo appuntamento in un quadro più generale di riforma dello Stato, sulla scia della legge Bassanini che ha messo in atto un processo profondo di cambiamento, di razionalizzazione, ammodernamento e trasformazione dello

Stato, individuando già nell'ultimo decreto le competenze e il ruolo sia dello Stato sia delle regioni.

In queste ultime settimane, le regioni stanno già lavorando nella prospettiva della riforma dell'assistenza, per perfezionare i propri strumenti d'intervento e per mettere gli enti locali, in particolare i comuni, nelle condizioni migliori per operare. Sarà poi infatti proprio nel comune, nel territorio — questa è la seconda novità vera ed importante — che il provvedimento individuerà l'ambito privilegiato dove costruire la risposta al bisogno sociale. Dobbiamo realizzare nel territorio quella che viene definita la comunità del benessere, che non è fatta soltanto di interventi dello Stato — quelli tradizionali: la pensione, il sussidio, il ricovero —, ma trova corpo in una molteplicità di apporti e di servizi, nel volontariato, nella cooperazione sociale ed anche in disponibilità individuali e collettive che si sviluppano appunto in un territorio, in azioni positive.

Questo modello non viene proposto perché lo Stato non può e non deve fare tutto, cosicché, dove lo Stato non arriva stipula una convenzione con il privato ed eroga i servizi. Questa sarebbe una visione riduttiva, che non interpreterebbe la legge né il bisogno reale che dobbiamo affrontare. Quella era la visione tradizionale dello Stato, uno Stato paternalista ed autoritario in cui vi era un cittadino che chiedeva e lo Stato che rispondeva, in cui, in sostanza, si trattava di erogare il sussidio al povero e di trovare un ricovero per chi versasse in situazioni estreme di difficoltà.

Oggi viviamo in una società diversa dai tempi in cui questo tipo di Stato erogava l'assistenza sociale. Oggi ci troviamo nella società postindustriale che richiede ben altro e lo richiede anche perché povertà e disagio sociale sono cambiati profondamente e sono qualcosa di molto più complesso. Il bisogno non è solo quello materiale ed economico. Il disagio nasce spesso anche dalla povertà delle relazioni, dei rapporti significativi, non solo dalla mancanza di reddito, e le problematiche

sociali oggi, in questa società così mobile e così dinamica, sono spesso trasversali.

La presenza di un anziano non autosufficiente, il quale ha bisogno di tutto, di un handicappato grave, di un giovane che cade nel tunnel della tossicodipendenza mette in crisi anche le famiglie più solide sul piano economico, psicologico, sociale, relazionale. Dobbiamo allora essere consapevoli che proprio per questo la risposta deve essere più complessa ed oggi non può essere che quella di una rete di opportunità e di servizi che dobbiamo costruire sul territorio; un insieme di servizi, di condizioni, di opportunità che devono garantire sicurezza al cittadino, supporto alle famiglie nei loro compiti assistenziali ed educativi, che devono creare condizioni di socialità nelle comunità locali, una rete su cui possano poi poggiare le politiche sociali, su cui possa fondarsi un percorso di integrazione sociale di un soggetto svantaggiato, di reinserimento sociale di un giovane tossicodipendente, in cui possano mettersi gli anziani nelle condizioni di esprimere le loro possibilità, per quanto magari limitate.

La rete, però, non si tesse da sola e in taluni passaggi di alcuni interventi ho sentito accentuare argomenti che secondo me vanno chiariti.

La collega Burani Procaccini ha parlato di sussidiarietà orizzontale. Io condivido certamente la sua preoccupazione, se intesa come giusta valorizzazione del ruolo che il terzo settore deve avere, dal momento che rappresenta una risorsa importante. Dobbiamo però essere altrettanto consapevoli che questa grande risorsa potrà esprimersi, svilupparsi e portare frutti buoni e copiosi solo se si muove in un quadro definito, solo se poggia su basi solide.

Non si tratta di dirigismo — mi riferisco all'intervento di Alemanno —, ma di creare le condizioni minime per far esprimere la solidarietà, perché i dati relativi a questo fenomeno ci dicono che la solidarietà, il terzo settore, queste organizzazioni del volontariato sono più forti ed attive dove ci sono i servizi. Dove i servizi mancano ed i territori sono dei

deserti anche la solidarietà ha difficoltà ad organizzarsi e a fornire risposte. È dai servizi che dobbiamo partire se vogliamo dare al terzo settore lo spazio che merita. È dagli operatori professionali dei servizi che dobbiamo partire, perché la rete è efficace se c'è una capacità di leggere il bisogno sociale, se sa monitorare le situazioni, se sa progettare le risposte e realizzarle poi sul territorio, se sa costruire questi programmi con la gente, con i cittadini, con la società organizzata, con le organizzazioni del terzo settore. Da questi operatori bisogna partire. La domanda che ci dobbiamo porre è la seguente: abbiamo gli operatori per far partire oggi questo processo? Credo di sì ma, nello stesso tempo, dico anche di no. Dico « sì » se guardiamo, in primo luogo, ai 25 mila assistenti sociali che rappresentano, oggi, il cardine delle politiche sociali nei comuni, nelle aziende sanitarie e nei servizi; si tratta degli operatori che hanno costruito il servizio nel rapporto quotidiano con l'utenza. È un lavoro pesante, in quanto l'utenza porta i suoi problemi, spesso drammatici e che richiedono un impegno notevole da parte dei servizi, degli enti locali e degli operatori.

Credo che dobbiamo essere riconoscenti per il lavoro che tali operatori hanno svolto e dobbiamo puntare anzitutto su di loro, anche se sappiamo che ce ne vorrebbero molti di più; infatti, 25 mila assistenti in servizio non sono sufficienti nel nostro paese per affrontare le tematiche sociali.

Assieme agli assistenti sociali, penso che un grosso contributo potrà essere dato dagli educatori; da poco ne abbiamo definito il profilo, anche se soltanto sul versante sanitario (dobbiamo rivederlo alla luce dell'integrazione tra sociale e sanitario). Gli stessi sociologi, poi, potranno contribuire alla costruzione del nuovo sistema.

Tornando alla domanda precedente, dico « no » quando penso che a tali operatori vogliamo dare compiti e responsabilità maggiori; la costruzione della rete, la capacità di organizzare è qualcosa di più rispetto a ciò che hanno fatto finora.

L'articolo 12 del provvedimento in esame ci dà tali strumenti, ossia la possibilità di rivisitare e ridefinire detti profili e di riesaminare nuovi percorsi formativi, che portino gli operatori al massimo livello di preparazione non solo nell'erogazione diretta del servizio, nello svolgimento della loro funzione operativa, ma anche affinché emerga una nuova leva di dirigenti dei servizi sociali. Infatti, non è possibile ciò che oggi si verifica in molti casi, e cioè che a dirigere le politiche sociali in un comune sia un dirigente che proviene dall'anagrafe, dal commercio o dal dazio. Abbiamo bisogno di una dirigenza espressa dai servizi e, allora, dobbiamo pensare a percorsi di livello universitario che formino una nuova leva di dirigenti delle politiche sociali; soltanto in questo modo avremo un sociale forte in grado di aggregare il terzo settore e il privato sociale intorno a un progetto condiviso e costruito insieme, un sociale forte che sappia integrarsi con il sistema sanitario e con quello scolastico in una condizione non di dipendenza o di marginalità, ma di pari dignità.

Nella rete che dovremo costruire dobbiamo trovare un punto di equilibrio tra i servizi territoriali alla persona, alla famiglia, al territorio e gli emolumenti, anch'essi una componente importante delle politiche sociali. Al riguardo, assume rilevanza l'articolo 24 del provvedimento in esame, in ordine al quale dovremo lavorare affinché il reddito minimo di inserimento, dopo la sperimentazione, possa essere diffuso in tutto il territorio nazionale.

Allo stesso modo — non voglio polemizzare con il collega Gramazio — è importante l'articolo 25, che riorganizza il sistema degli emolumenti nel rispetto dei diritti acquisiti. Credo che se la ministra Turco avesse partecipato alla manifestazione degli invalidi civili sarebbe stata applaudita e non per piaggeria, ma perché la posizione del Governo e di questa maggioranza sul punto è stata sempre ferma e chiara. Dobbiamo riorganizzare tali emolumenti (assegni, pensioni, indennità di accompagnamento e di comunica-

zione), ma dobbiamo farlo a partire dai diritti acquisiti, che vanno salvaguardati, compresa l'indennità a titolo di minorazione. Occorre tener conto, però, che vi sono cose da modificare, che se vi sono persone che devono vivere con una sola pensione, forse le 380 mila lire non sono sufficienti. Dobbiamo rivedere il sistema delle indennità: un tipo di indennità può andar bene per un soggetto paraplegico ma non per una persona che ha bisogno di assistenza continuativa per tutta la vita, si tratti di un handicappato gravissimo, di un anziano assolutamente non autosufficiente, di un cieco o di un pluriminorato, che deve avere qualcosa di più perché il suo bisogno assistenziale è più elevato. Bisogna modulare gli interventi sulla base delle reali necessità dei cittadini.

Dobbiamo, poi, semplificare le procedure.

Credo che dobbiamo introdurre delle correzioni rispetto al sistema attuale, per cui vi è una sovrapposizione tra quello che fanno le commissioni medico-legali e le aziende sanitarie e le commissioni del tesoro. Ora, è importante effettuare i controlli e la lotta contro i falsi invalidi è stata una nostra battaglia da sempre, perché il falso invalido è nemico di quello vero. Però, i controlli non possono essere vessatori, per cui non possiamo ogni anno chiedere allo stesso handicappato, magari con sindrome di Down certificata dalla nascita, di riportarci la dichiarazione di essere affetto da sindrome di Down o qualcosa del genere: una volta accertata, lo è definitivamente. Si possono fare i controlli in tante maniere, ma soprattutto non ci deve essere una duplicazione: non ha senso che per avere una pensione si debba passare una visita medico-legale presso l'azienda sanitaria e un'altra presso il tesoro. Decidiamo chi la debba fare, quale sia quella vera, e sottoponiamolo solo a quella, altrimenti è uno spreco di denaro pubblico e un prolungamento dei tempi nell'erogazione di prestazioni che invece sono necessarie e di cui il cittadino ha bisogno in tempo reale.

Non voglio toccare tutti gli aspetti, ma credo che debbano essere menzionati

tanti punti di questa legge, a partire dal sostegno alle famiglie. Alla famiglia chiediamo di educare i figli, di sostenere l'anziano, di farsi carico di tali realtà, di partecipare e come sosteniamo poi questa famiglia? Questa legge per la prima volta introduce servizi alla persona, servizi al nucleo familiare, agevolazioni anche fiscali: sono cose importanti, che aiutano questo fondamentale nucleo della società, anzi il fondamentale nucleo della società, ad esercitare appieno il suo ruolo.

Così come è importante la riorganizzazione delle IPAB. Sono contrario a vedere la questione IPAB soltanto sotto il profilo finanziario, perché, se fosse solo per il patrimonio, si potrebbe affrontare in tante maniere, ma nelle IPAB c'è anche una esperienza, una cultura dell'intervento sociale, ci sono professionalità. Attraverso questa riforma dobbiamo realizzare una doppia operazione: mettere queste strutture in condizione di funzionare in maniera moderna, dinamica, flessibile, perché la gestione del patrimonio finanziario sia efficace e dia effettivamente risorse, e metterle in condizione di inserirsi nella rete dei servizi pubblici.

Inoltre, ricordo i progetti individualizzati, il sostegno domiciliare agli anziani non autosufficienti, i fondi integrativi (rispetto ai quali allarghiamo in sostanza il concetto che era stato già inserito nella riforma sanitaria-ter) e la carta dei servizi come punto di forza del cittadino.

Indubbiamente, come avviene per tutte le cose, è un testo ulteriormente migliorabile — lo dico ai colleghi che hanno voluto introdurre elementi critici — e ritengo che il dibattito parlamentare, con la discussione degli emendamenti, ci darà la possibilità di farlo. Ma credo già da ora che attraverso questa legge saremo in grado di offrire ai comuni molteplici possibilità di intervento dinamico, flessibile, fortemente innovativo. Quindi, questa legge può costituire un pezzo importantissimo della riforma dello Stato sociale, che è fatta di tanti provvedimenti: la riforma delle pensioni, che abbiamo già fatto, la riforma della sanità-ter, i congedi parentali, la riforma degli ammortizzatori

sociali, le politiche attive del lavoro, la formazione, la riforma dei ministeri. Stiamo costruendo un pezzo di un mosaico che darà vita ad un nuovo *welfare* che risponda alle esigenze reali del cittadino e della società di oggi.

Certo, c'è un aspetto che nessuno può sottovalutare: il problema finanziario. Siamo tutti consapevoli che le risorse non sono del tutto sufficienti. Però, intanto diciamo che questa legge ci consentirà di utilizzare meglio quelle che ci sono, perché prima di chiedere altri soldi dovremmo spendere bene quelli che già ci sono. Veniamo da anni in cui, pur nelle difficoltà dei tagli, nel rispetto dei parametri di Maastricht, la spesa sociale per le politiche sociali è aumentata. Partiamo dai mille miliardi in più del DPEF. Quindi, credo che andiamo nella direzione giusta. Sappiamo che dobbiamo far crescere ancora la dotazione finanziaria; se pensiamo soltanto a quello che nei prossimi anni significherà per tutto il mondo occidentale sviluppato l'assistenza agli anziani non autosufficienti, vediamo che dovremo fare nel futuro scelte coraggiose. In Germania hanno pensato ad un'assicurazione aggiuntiva: una scelta coraggiosa di lavoratori, imprese e Governo. Però, credo che possiamo guardare al futuro forti dell'impegno — che credo tutti dovremo assumere — di creare, con la gradualità necessaria, le condizioni perché si possa dar corpo ad un sistema di sicurezza sociale forte, organizzato, altamente professionale e con quel di più, quel valore aggiunto che è la passione e la disponibilità di tanti operatori, di tanti volontari, di tanti amministratori locali, che è stata in questi anni una delle caratteristiche più significative e innovative della via italiana alla riforma del *welfare*. È una via che ispira questa legge e che credo noi dovremo riuscire con orgoglio a portare anche in Europa.

PRESIDENTE. Non vi sono altri iscritti a parlare e pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

(Replica del Governo — A.C. 332)

PRESIDENTE. Avverto che il relatore per la maggioranza, onorevole Signorino, ed il relatore di minoranza, onorevole Cè, hanno esaurito il tempo a loro disposizione.

Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

LIVIA TURCO, *Ministro per la solidarietà sociale*. Signor Presidente, credo che sia un giorno importante quello che vede la legge-quadro sull'assistenza approdare nell'aula di Montecitorio, ma credo che ancora più importante sia il modo in cui tale provvedimento vi arriva, attraverso un percorso molto intenso — che è stato ricordato dalla relatrice per la maggioranza — di dialogo tra le forze parlamentari e con le forze sociali. Ritengo sia molto positivo che questo testo, che appartiene alla sfera del cosiddetto bene comune, abbia visto e veda un forte dialogo tra le varie forze politiche e si sia avvalso di un rapporto e di un confronto serrato con l'insieme delle forze sociali, dei sindacati, della associazioni dei disabili e del *non profit*, degli enti locali.

Voglio dare atto di tale lavoro, in particolare, alla relatrice per la maggioranza, che ringrazio per l'attività svolta, così come a ciascun componente la Commissione affari sociali, sia della maggioranza sia dell'opposizione. Ringrazio in particolare quelli di loro, sia della maggioranza sia dell'opposizione, che hanno riconosciuto il ruolo del Governo in merito al provvedimento in esame: è stato un ruolo impegnato e rispettoso della dialettica parlamentare. Ringrazio ancora gli onorevoli Giannotti e Scantamburlo per aver ricordato l'impegno del Governo finalizzato a stanziare 1.500 miliardi, anticipando la legge-quadro per l'assistenza, ed altresì l'impegno per mille miliardi nella prossima legge finanziaria finalizzati ad un ulteriore finanziamento della medesima legge-quadro. Credo che, se non vi fosse stato questo impegno in termini di risorse, come ricordava l'onorevole Gian-

notti, la nostra discussione di oggi sarebbe meno ricca, perché partiamo dal fatto che vi è già un fondo per le politiche sociali che è attivo.

Penso che il provvedimento in esame abbia molti meriti, ma non voglio soffermarmi nel descrivere la sua importanza, perché concordo pienamente con le osservazioni della relatrice per la maggioranza e con gran parte delle considerazioni svolte nel corso del dibattito. Preferisco interloquire su alcune questioni poste dai colleghi, perché credo sia importante una funzione di ascolto reciproco. Della legge voglio soltanto dare una valutazione sintetica: penso che il testo approdato in aula sia importante, perché, in qualche modo, fonda il sistema delle politiche sociali, dà identità, autorevolezza, riconoscibilità e regole alle politiche sociali. Credo che ciò possa essere riconosciuto e verificato soprattutto dagli operatori che sono in prima linea, ma anche dagli amministratori locali, oltre che dai singoli cittadini.

Ritengo sia giusto da parte mia intervenire su alcuni problemi che sono stati posti. Quello più importante, che peraltro motiva una relazione alternativa, è stato posto dall'onorevole Cè, il quale mi sembra abbia espresso una critica radicale rispetto al provvedimento notando che non è chiaro chi avrà diritto ad usufruire di quanto previsto dalla legge: essa pretende di andare oltre l'articolo 38 della Costituzione e rischia così di diventare una legge di principi, senza peraltro riuscire a concretizzare quegli stessi principi.

Il riferimento all'articolo 38 della Costituzione è contenuto — come diceva la relatrice — in uno degli articoli fondamentali e fondativi del provvedimento, vale a dire all'articolo 2; d'altra parte, il riferimento all'articolo 38 della Costituzione e, quindi, l'individuazione di diritti soggettivi esigibili è confermato dal fatto che i 60 mila miliardi oggi alla base della legge-quadro dell'assistenza sono confermati per rispondere ai diritti soggettivi di quei soggetti — scusate il bisticcio di parole — previsti proprio dall'articolo 38. In sostanza, non dirottiamo le risorse, ma

le confermiamo proprio al fine di soddisfare i diritti soggettivi delle suddette persone.

Il provvedimento in discussione non si ferma all'articolo 38, ed infatti le risorse previste sono aggiuntive; lei le definisce inadeguate, onorevole Cè, ma occorre tenere presente che la legge prevede un finanziamento per i prossimi anni proprio per finanziare quel di più che non c'è, oppure c'è come responsabilità degli enti locali: la rete integrata dei servizi.

Credo che questo duplice piano, confermare l'articolo 38 e i soggetti da esso previsti e puntare contemporaneamente alla creazione della rete integrata di servizi, che abbia un carattere universalistico, è esattamente la novità fondamentale e più importante del testo unificato. Sarebbe davvero non corrispondente ai bisogni della moderna società se noi pensassimo ed impostassimo una legge-quadro per l'assistenza operando, ancora una volta, una distinzione fra i bisognosi, i deboli e le persone cosiddette normali. Se facessimo una legge-quadro di riordino dell'assistenza rivolta esclusivamente ai soggetti bisognosi — punto sul quale la relatrice si è soffermata più volte nel corso del dibattito — non terremmo conto delle esigenze proprie della nostra società.

Qual è l'elemento fondamentale della nostra società? Sintetizzando, si può dire che è quello per cui nella vita di ciascuno di noi, anche delle cosiddette persone normali, vi possono essere momenti di criticità e si può avere bisogno di aiuto. I servizi alla persona devono essere impostati come servizi che si rivolgono alla normalità della vita quotidiana delle persone e delle famiglie e questo è il merito del testo in discussione. Occorre partire dal presupposto che la vita quotidiana oggi, molto più che in passato, è esposta a criticità, a momenti difficili, a rischi perché è molto meno facilmente prevedibile e programmabile. Cito soltanto il problema della ricerca del lavoro che, nella vita di un giovane, di una donna, in generale di una persona normale non si presenta più solo una volta, ma più volte. Di conseguenza, un moderno sistema di

interventi sociali deve prevedere, ad esempio, tale possibilità e sostenere una persona normalissima che si trova ad affrontare le cosiddette criticità più volte nel corso della propria vita.

Allo stesso modo, il problema dell'esposizione al rischio di povertà e dell'esclusione sociale, come risulta dagli studi più recenti, ma anche dall'esperienza di tutti i giorni, non appartiene a categorie sociali facilmente e aprioristicamente identificabili, ma riguarda un'ampia parte della popolazione. I rischi che sono alla base della povertà e dell'esclusione sociale, infatti, sono molto diversi rispetto al passato e si chiamano: mancanza di reddito, lavoro non sufficientemente remunerato, mancanza di lavoro, formazione inadeguata, biografie difficili, carichi familiari onerosi. Penso, ad esempio, al caso di una donna che ha un lavoro, magari anche remunerato, che si separa e si trova a portare avanti da sola un carico familiare di due o tre bambini e dunque è esposta al rischio di povertà. Si tratta delle cosiddette nuove forme di povertà.

Allora, credo che sia davvero un merito grande di questa legge proporre un sistema di servizi e di opportunità che si rivolge non soltanto ai bisognosi, ma alla moltitudine dei cittadini e che, soprattutto, riguarda la normalità della vita quotidiana delle persone e delle famiglie.

Ovviamente, come ha ricordato la relatrice, nella legge si afferma molto chiaramente che la priorità della rete integrata dei servizi e degli interventi è tesa a rispondere alle esigenze delle persone che sono in condizioni di bisogno e di quelle che non sono autosufficienti. Quindi, è chiaramente identificata una priorità, ma ciò non fa venir meno l'impostazione universalistica del sistema di protezione sociale.

Ovviamente è anche importante che chi non è in condizioni di povertà e di bisogno possa accedere alle prestazioni sociali, partecipando al costo dei servizi sulla base del reddito a sua disposizione e credo che questo sia un altro punto importante della legge.