

I comuni di fronte all'unità locale

V. ONIDA - A. PREZIOSO - C. TREVISAN

S O M M A R I O

PRESENTAZIONE	Pag.	5
L'UNITA' LOCALE DEI SERVIZI SOCIO-ASSISTENZIALI E LA PROGRAMMAZIONE REGIONALE		
Antonio Prezioso	»	7
L'UNITA' LOCALE. - IL DIBATTITO DEGLI ANNI SESSANTA		
Carlo Trevisan	»	23
ASPETTI GIURIDICI DELL'UNITA' LOCALE		
Valerio Onida	»	75
SINTESI DEI LAVORI DEI GRUPPI DI STUDIO	»	97
DOCUMENTAZIONE PRESENTATA DAI PARTECIPANTI AL SEMINARIO	»	109

PRESENTAZIONE

Il tema dell'unità locale dei servizi è stato ampiamente trattato in vari seminari della Fondazione "E. Zancan" e documentato in varie pubblicazioni delle sue collane.

Il contributo nuovo che ha portato il seminario del settembre 1972 su « I Comuni di fronte all'unità locale », e che è stato riportato in questo numero di « Documentazioni di servizio sociale », è l'approfondimento dei rapporti tra l'ipotizzata unità locale dei servizi e la struttura istituzionale dei Comuni.

L'analisi aperta e originale del prof. VALERIO ONIDA è collocata nella nuova realtà istituzionale delle Regioni, richiamata dalla introduzione del prof. PREZIOSO; mentre la relazione del dott. TREVISAN puntualizza lo sviluppo dell'elaborazione culturale dell'unità locale e il passaggio dal momento culturale al dibattito politico, quale affiora in alcuni documenti dell'ultimo anno.

Le documentazioni presentate dai partecipanti al seminario e la sintesi dei lavori di gruppo testimoniano lo sforzo di rapportare l'analisi politica e giuridico-istituzionale e i modelli tecnici alla realtà esistenziale, per scoprire sperimentalmente le possibilità di cambiamento, gli spazi di intervento, in condizioni istituzionali e culturali.

La presente pubblicazione è un altro modesto ma concreto contributo alla ricerca e alla sperimentazione di una nuova politica sociale a livello locale.

**L'UNITA' LOCALE
DEI SERVIZI SOCIO-ASSISTENZIALI
E LA PROGRAMMAZIONE REGIONALE**

Antonio PREZIOSO

Questa relazione sarà in molti punti schematica e ad alcuni aspetti del tema farà solo cenno, anche perché è rivolta a persone in vario modo preparate ed esperte nel campo dei servizi sociali; sarà anche in molti punti problematica, e toccherà poi a tutti i presenti, attraverso la discussione, proporre delle conclusioni fondate sulle esperienze che verranno esposte. Cercherò insomma di fare una semplice introduzione ai lavori di questo seminario, in sintonia e in continuità con le conclusioni, a tutti note, del seminario svolto a Malosco nel 1971.

LA REGIONE

Centro dell'attenzione di questa relazione è la Regione: la Regione intesa non come strumento di gestione dell'assistenza (la gestione tocca infatti agli Enti locali), ma come momento essenziale nel rinnovamento della politica dell'assistenza e nell'impostazione di una politica nuova dei servizi sociali, intesi nell'accezione più ampia del termine, quale è richiesta con urgenza dal nostro tempo.

La Regione, per sua natura costituzionale, si presta ad essere, ed è realmente, il punto di rottura di equilibri superati, anche se nel passato corrispondenti in modo sufficiente a particolari esigenze, e di inizio di impostazioni nuove. Le profonde trasformazioni che sono necessarie in questo campo corrispondono a un fatto « naturale », fisiologico, che non si può comprimere o ignorare, a un'esigenza largamente diffusa, che ha trovato puntuale riscontro nelle iniziative di varie Regioni e negli incontri degli Assessori regionali preposti al settore; viviamo infatti un momento che direi di saturazione, in cui il passaggio a un sistema nuovo attende soltanto la manifestazione di una ferma volontà di iniziativa.

Ma, in pratica, dal seminario di Malosco del 1971 ad oggi, quali fatti si sono verificati, quali realizzazioni si sono compiute, anche in relazione alle proposte del documento conclusivo allora formulato?

Devo dire che si è ancora alla ricerca di un metodo di lavoro, di possibilità organizzative, di una esatta conoscenza delle situazioni e dei mezzi disponibili; si tratta forse di ritardi eccessivi o poco

giustificati, (mi riferisco in particolare alla Regione Veneta), ma, nel complesso abbastanza diffusi: ci sono certamente dei problemi e delle difficoltà di carattere generale che investono le Regioni e e ne condizionano l'azione; ma si tratta anche, necessariamente, di tempi lunghi per l'inizio di una concreta azione regionale.

Mi pare opportuno far menzione di almeno due fatti importanti accaduti dal 1971 ad oggi, degni di rilievo anche per il loro diverso significato.

Anzitutto la vicenda dei decreti delegati. Essa ha messo in luce due diverse concezioni dell'ordinamento regionale e dell'attuazione della Costituzione repubblicana: da un lato quella sostenuta dalle Regioni, coerente con l'ovvia esigenza del trasferimento di funzioni e di competenze « per settori organici di materie » (basti ricordare il documento di Venezia del settembre 1971), dall'altro quella dei Ministeri e del Governo che hanno sostanzialmente ignorato quell'esigenza. La vicenda ha fatto rilevare le difficoltà obiettive che incontra un'azione rinnovatrice nel settore dell'assistenza; il decreto delegato sulla « beneficenza pubblica » è diventato così più un freno che uno stimolo a un rinnovamento per quanto limitato, non ha tenuto affatto conto della richiesta di un'apertura almeno allo spirito della riforma.

In secondo luogo un fatto positivo: mi riferisco alla legge n. 1044 sugli asili-nido, del 6 dicembre 1971.

Questa legge, per quanto settoriale, ha una notevole importanza perché risente di un'impostazione nuova, coerente con una esatta concezione regionalista e con le linee di una legge quadro.

E' vero che si deve tendere a una politica globale dei servizi sociali, ma restano altresì importanti tutti quegli atti che prefigurano un'architettura nuova in questo campo; le mete intermedie non devono perciò essere sottovalutate, quando si inseriscono coerentemente nel quadro generale, come appunto la legge sugli asili-nido.

NECESSITÀ DELLA RIFORMA

Dico mete intermedie, perché resta fermo che solo la legge di riforma può dare completa soluzione ai problemi della assistenza, realizzando:

- la unificazione dei servizi (sanità, assistenza, ecc.) in un sistema di « sicurezza sociale »;

- la programmazione regionale dei servizi con la fissazione di standards quantitativi e qualitativi validi per tutto il territorio;
- l'organizzazione dei servizi a livello locale, dopo lo scioglimento dei vari Enti nazionali, e degli altri Enti che erogano l'assistenza in modo settoriale;
- l'inserimento dei servizi in una politica di assetto del territorio che sia riferita all'uomo, alla famiglia, al lavoro;
- la gestione democratica dei servizi, a cui il cittadino, l'utente, possa partecipare con pieno diritto.

L'IMPEGNO DELLA REGIONE

Si tratta dunque di vedere quali iniziative, quali provvedimenti anche legislativi, la Regione può ora attuare, tenendo conto realisticamente dei limiti che si pongono alle competenze regionali (decreti delegati, legislazione statale, ecc.).

C'è anzitutto l'impegno di gestire le competenze e i poteri trasmessi dallo Stato: competenze e poteri assai limitati, trasmessi in modo settoriale, che peraltro devono essere considerati globalmente: assistenza, sanità, assistenza scolastica ecc. In questa attività si può già dar luogo a innovazioni, magari settoriali o semplicemente organizzative, ma sempre utili a migliorare il sistema vigente.

E' possibile svolgere un'azione di stimolo e di maturazione per la riforma: in tale senso sono stati assai utili gli incontri e i documenti degli Assessori regionali preposti al settore dei servizi sociali e le prese di posizione di molti Consigli regionali, fra i quali quello del Veneto che, lo scorso anno, ha discusso ed ha votato unanimemente una mozione sulla riforma.

Ed ancora è necessario in questa fase approfondire con apposite indagini la realtà assistenziale della Regione per conoscere gli interventi in atto, i bisogni nella loro ampia varietà, e iniziare una sia pur limitata programmazione di alcuni servizi.

Ma non si deve trascurare l'approfondimento dei temi collegati con una visione nuova dell'assistenza e la diffusione delle idee per dare prospettive chiare e realistiche ad esigenze che sono spesso confuse o si riducono a semplici stati d'animo.

Così pure si può dare inizio a sperimentazioni, sia pure settoriali, che contribuiranno a chiarire le mete finali, gli strumenti e i contenuti che sono propri di un modo nuovo di erogare l'assistenza.

L'UNITÀ LOCALE

A questo punto il discorso passa naturalmente all'unità locale dei servizi socio-assistenziali come meta finale di tutta l'organizzazione assistenziale e sanitaria e come modo nuovo di intendere ed erogare le prestazioni.

Non mi soffermo ora sulla definizione di unità locale; affermo soltanto che l'unità locale resta il punto di riferimento e di arrivo della programmazione dei servizi sociali nell'ambito regionale.

E si può subito aggiungere che l'unità locale dei servizi dovrà avere strette interdipendenze e connessioni con l'unità sanitaria locale, perché molti servizi e problemi sono comuni o, in ogni caso, complementari; quindi si pone la opportunità di una coincidenza territoriale, anche perché sono i medesimi gli utenti dei servizi sanitari e sociali; inoltre l'accento viene in tal modo posto sul Comune come protagonista diretto o indiretto, del servizio, sul Comune che ne sarà valorizzato come momento essenziale della vita democratica locale e della partecipazione popolare alla gestione.

Ma l'unità locale è anche una dimensione territoriale e umana ottimale, che il Comune ha raramente, in molte regioni d'Italia.

Questa impostazione rientra in ogni caso nella politica del comprensorio, che interessa non solo i servizi sociali, ma ormai molte delle attività proprie della comunità.

L'unità locale è dunque uno strumento territoriale e organizzativo che riduce in una prospettiva unitaria non solo i problemi della sicurezza sociale in senso stretto (sanità, previdenza e assistenza), ma anche quelli riguardanti altri servizi di utilità pubblica.

Si tratta di un concetto assai ampio che costituisce il punto di arrivo di un lungo dibattito culturale, di cui la Fondazione Zancan è stata il centro.

Ed è naturale che dal discorso sulla assistenza sociale, considerata in un'accezione più ampia e moderna di quella tradizionale, si sia giunti gradualmente alla elaborazione di una nuova di-

mensione, quella appunto dell'unità locale, che presuppone tutta una serie di organici interventi sociali, naturalmente inseriti in una programmazione globale dello sviluppo.

REGIONE E PROGRAMMAZIONE

La programmazione è un compito che spetta alla Regione in concorso con lo Stato, e non soltanto per le affermazioni contenute negli Statuti regionali (nello Statuto del Veneto, ad esempio, è chiaramente affermato che « per il conseguimento delle sue finalità la Regione Veneta assume la programmazione come metodo d'intervento, in concorso con lo Stato » - art. 5), ma perché la programmazione è strettamente collegata con la esigenza dell'autonomia e dell'adeguamento dei metodi atti ad ottenere determinate finalità alle varie realtà sociali, economiche, culturali delle singole regioni e delle comunità in esse esistenti.

Quando si parla di programmazione, il pensiero di solito corre agli interventi pubblici nel campo strettamente economico: industrializzazione, infrastrutture, zone depresse e così via.

Queste sono cose assai importanti, necessarie anzi per lo sviluppo di un popolo, ma non sufficienti: a voler considerare i problemi dello sviluppo in termini esclusivamente economici si perde di vista ciò che è più importante, ciò che è alla base di ogni attività e dello stesso progresso economico, cioè la persona umana con tutte le implicazioni di ordine morale, culturale, civile, oltre che economico, che con essa sono collegate.

Non si può cioè parlare di programmazione in termini per lo meno sufficienti se non si inserisce tra i problemi connessi con la programmazione quello relativo ai servizi sociali: i servizi sociali si vanno delineando sempre più come una delle mete più impegnative e qualificanti dell'attività programmatica o, meglio, dell'attività sociale e politica tout court, dato che si tratta di attività che interessano direttamente tutti i cittadini e sono rivolte all'affermazione dei diritti dell'uomo e al suo servizio, con particolare riguardo per le condizioni di bisogno, di qualunque specie esso sia.

Secondo tale concezione i servizi sociali perderanno il significato di supporto dello sviluppo economico o, peggio, di correttivi degli aspetti negativi dello sviluppo stesso, ma saranno considerati strumenti di propulsione e di indirizzo per uno sviluppo orientato verso obiettivi di equilibrio sociale e territoriale.

E' poi evidente che, secondo questa logica dello sviluppo, i servizi sociali dovranno anche realizzare la aspirazione più o meno consapevole dei cittadini a diventare protagonisti del loro sviluppo sociale, economico ed umano.

Ciò significa non solo che l'uomo deve essere al centro dell'interesse di ogni politica sociale (questa potrebbe restare una affermazione di principio, unanimemente accettata, ma senza conseguenze pratiche), ma anche che l'uomo, in quanto utente del servizio, deve essere posto in grado di influire sul servizio stesso, cioè deve partecipare alla sua gestione nei modi che una democrazia reale propone.

Altrimenti questi valori resterebbero inoperanti e si ridurrebbero a mere enunciazioni.

Del resto il discorso sull'unità locale si inserisce coerentemente nel contesto della politica sociale della Regione. Gli Statuti di tutte le Regioni richiamano con chiarezza gli scopi e le competenze in materia di sicurezza sociale; lo Statuto del Veneto, in particolare, afferma: « La Regione ha per fine l'affermazione della persona umana e la partecipazione di tutti i cittadini all'organizzazione politica, economica e sociale della Repubblica. La Regione, per rendere effettive la libertà e l'uguaglianza, promuove lo sviluppo sociale ed economico con riforme idonee ad affermare il ruolo dei lavoratori nella società, a favorire le libere attività delle comunità, ad eliminare gli squilibri territoriali e settoriali » (art. 3). E continua: « A questi fini la Regione Veneta esercita i propri poteri:

- per rendere effettivo l'esercizio del diritto allo studio, al lavoro e alla sicurezza sociale, e dei diritti della famiglia;...
- per garantire a tutti i cittadini i servizi sociali, con particolare riguardo all'abitazione, alla scuola, alla tutela della salute, ai trasporti, alle attrezzature sportive » (art. 4).

Quest'ultimo comma offre la definizione e i contenuti dell'unità locale.

L'unità locale infatti ha come fini principali di:

- unificare e svolgere tutte le funzioni attualmente disperse fra vari enti settoriali e verticali, cioè raggruppare i servizi propri della sicurezza sociale e, in ogni caso, di pubblica utilità come servizi che hanno tra loro evidenti interdipendenze;
- rendere omogeneo il territorio in fatto di dotazione di servizi: ciò presuppone un assetto territoriale per comprensori di di-

mensioni umane e territoriali ottimali, da realizzarsi con interventi unitari sul piano istituzionale, attraverso la Regione, e sul piano organizzativo e operativo;

- instaurare una gestione democratica dei servizi, ammettendo i cittadini e gli utenti alle scelte della politica sociale dei servizi e favorendo la loro parificazione;
- rendere i Comuni interlocutori della Regione e protagonisti della programmazione dei servizi; sono i Comuni infatti l'elemento fondamentale dell'autonomia e della vita comunitaria.

Sono questi gli aspetti più rilevanti della nuova impostazione dei servizi sociali. Una ulteriore e più approfondita analisi dei compiti dell'unità locale (alla quale serviranno le altre relazioni e la successiva discussione) servirà a dare più completo rilievo al valore umano e organizzativo della nuova dimensione che dovranno assumere i servizi sociali.

Nella programmazione dei servizi sociali si vanno così configurando tre livelli: lo Stato, la Regione e gli Enti locali; ciascuno di essi ha dei compiti ben precisi.

Si deve subito dire che i soggetti della programmazione sono lo Stato e la Regione (gli Enti locali minori infatti hanno compiti operativi e di gestione e di partecipazione al provvedimento programmatico regionale).

Tra Stato e Regioni si deve dunque instaurare un rapporto di collaborazione sulla base di competenze ben definite, ma globali, in cui alle Regioni sia riconosciuta una effettiva autonomia e non soltanto una funzione di decentramento (le Regioni intese come diramazioni periferiche dello Stato).

I decreti delegati in genere, e quello della « beneficenza pubblica » in particolare, seguono l'indirizzo contrario a quello della autonomia e della globalità; basti ricordare che il trasferimento è avvenuto prevalentemente per Ministeri e non per « settori organici di materie », come prescritto dalla legge 16 maggio 1970, n. 281.

Ritorna il discorso sulla necessità della riforma, unico modo per superare le attuali divisioni e per mettere le Regioni nelle condizioni di realizzare una costruttiva programmazione, coerente con le situazioni socio-economiche locali.

E' l'unico modo per risolvere anche il problema della gestione dei servizi a livello locale (Comuni), evitando il persistere di un modello unico per tutto il territorio nazionale e realizzando

un sistema volto a un'azione coordinata sul territorio, sulla base di precise dimensioni territoriali e demografiche.

Si tratta di un processo di rinnovamento che non può essere disgiunto da tutta una concezione rinnovata e moderna della pubblica amministrazione, della finanza locale ecc. e che collega direttamente i problemi della riforma dell'assistenza con quelli della riforma dello Stato in tutte le sue articolazioni e strutture.

LA POLITICA DEL COMPENSORIO

Nella fase attuale, caratterizzata dalla mancanza di strumenti nuovi per un'organizzazione dei servizi, le soluzioni organizzative di tipo comprensoriale possono costituire, da parte delle Regioni, l'inizio del superamento delle numerose strozzature che limitano la azione delle Amministrazioni locali.

L'Unità locale infatti è direttamente legata al problema del comprensorio, che è una dimensione intermedia tra il comune e la regione, certamente l'unica che permetta l'organizzazione di servizi in termini ottimali di territorio e di popolazione.

I bisogni prodotti dall'evoluzione sociale ed economica e dallo sviluppo tecnologico non possono infatti essere soddisfatti dall'attuale assetto urbanistico; gli stessi obiettivi della programmazione (economica, urbanistica o sociale) esigono la costituzione di una nuova dimensione che deve essere definita sulla base di quegli stessi obiettivi.

Questi poi possono essere i più vari: dal superamento degli squilibri territoriali e sociali all'integrazione economica della regione con altre regioni, all'integrazione culturale e sociale tra le varie comunità della stessa regione.

Quest'ultimo obiettivo viene raggiunto attraverso la diffusione su tutto il territorio dei servizi sociali fondamentali. L'accesso ai servizi infatti è uno degli aspetti più importanti per la valorizzazione della persona umana e per il raggiungimento dei suoi fini, ivi compreso il grado di benessere più elevato possibile.

La politica comprensoriale presuppone quindi la fissazione di ben determinati obiettivi e la localizzazione di servizi corrispondenti in aree prefissate.

La politica comprensoriale può trovare attuazione, o per lo meno un inizio di attuazione; può in ogni caso costituire la linea di indirizzo, entro il breve termine; naturalmente si prescinde dai

complessi e difficili problemi di ordine tecnico che essa comporta.

Essa infatti può svilupparsi anche indipendentemente dall'assetto istituzionale definitivo nel quale dovranno trovare soluzione corretta i rapporti tra Stato e Regione; e ciò è possibile facendo leva sulle competenze regionali in materia di circoscrizioni territoriali oltre che sulla possibilità di istituire consorzi tra Comuni sulla base delle leggi vigenti.

E' evidente che la politica del comprensorio ha come fondamentale obiettivo lo sviluppo delle aree economicamente depresse attraverso il potenziamento delle attività produttive e dell'occupazione, specialmente in una regione come il Veneto, caratterizzata grosso modo da un'area centrale sviluppata e da aree periferiche depresse; ma essa non deve trascurare il potenziamento dei servizi sociali, che devono crescere contemporaneamente allo sviluppo economico, del quale sono un necessario completamento, se si vuole progredire in termini di civiltà, come si ricordava in precedenza.

In questo modo le Regioni potranno reagire positivamente alle deficienze dei decreti delegati e alla mancanza di leggi-quadro.

Sarà anche un modo per mantenere il contatto con la realtà di una società in movimento che, sia pure senza rendersene perfettamente conto, sente l'esigenza di un profondo mutamento nell'affrontare i problemi relativi ai servizi sociali.

Nella pratica potrà essere l'inizio o la prefigurazione dell'Unità locale, che, inserita nel quadro generale della politica del territorio e dello sviluppo socio-economico, può assumere l'aspetto, sul piano istituzionale, del consorzio (obbligatorio o facoltativo) tra Comuni, con compiti limitati in un primo tempo alla gestione delle strutture e dei servizi assistenziali e sanitari di base esistenti, la cui ristrutturazione risulti possibile, o di quei servizi nuovi che possono essere creati in base alle risorse, secondo le esigenze e la volontà delle comunità interessate.

E' naturale che nella costituzione di consorzi di tale tipo si deve tener presente il più possibile la dimensione dell'Unità locale (sanitaria e dei servizi sociali) e ad essa tendere; tale dimensione sarà strettamente collegata innanzitutto con le funzioni che vi dovranno essere svolte e con la finalità di realizzare un servizio vicino agli utenti (problema delle distanze, della viabilità, dei trasporti ecc.), indi dovrà tener presente l'opportunità di condizioni economicamente convenienti.

Si tratta certamente di sperimentazioni che non devono essere rigide nella dimensione territoriale come pure nel modello organizzativo.

Per quanto riguarda l'aspetto operativo, si dovrebbe tendere non tanto a coordinare le attività attualmente svolte dagli Enti locali, quanto a rendere unitari gli interventi e ad indirizzarli sui binari previsti dalle riforme sia della sanità che dell'assistenza.

Si vuole cioè insistere sull'esigenza, che è costante, di operare sempre nell'ambito di una visione generale degli obiettivi che si vogliono raggiungere, secondo criteri di unitarietà e di globalità, tendendo a superare, per quanto possibile, i settorialismi vigenti.

Questa impostazione presuppone un rinnovamento degli Enti locali e, in particolare, dei Comuni sia attraverso una ripresa di autonomia, sia attraverso l'acquisizione di nuove dimensioni demografiche e territoriali; in tal modo essi potranno porsi come validi interlocutori della Regione e diventare strumenti efficienti dell'organizzazione e della gestione dei servizi.

In tal modo essi acquisteranno un ruolo primario, corrispondente a una impostazione politica fondata sulla democrazia e sulla partecipazione.

ALTRI PROBLEMI IN VISTA DELLA RIFORMA

Ma vi sono anche altri problemi connessi con la nuova impostazione dei servizi sociali; desidero ricordarne alcuni, sia pure per brevi cenni, perché spesso vengono proposti come ostacoli a realizzare la riforma.

Anzitutto quello del personale e della formazione degli operatori sociali: è un problema di numero (e non occorre spendere parole per dimostrare quanto siamo carenti di persone preparate ad assumere i nuovi compiti dell'assistenza), e di qualificazione. Vi è la necessità di creare scuole per realizzare tipi di professioni adeguate alla domanda dei servizi, con il risultato anche di aprire nuove possibilità di occupazione in campi finora quasi del tutto trascurati o ignorati.

Vi è poi un problema di costi sul quale si va spesso ad arenare ogni iniziativa: a questo proposito bisogna affermare la prevalenza dei costi umani e sociali su quelli strettamente economici, e non solo per indiscutibili motivi di principio, ma anche per l'evi-

dente influsso che le carenze di ordine sociale esercitano sulle stesse attività economiche e sui costi che la società deve affrontare indirettamente a causa delle malattie, delle assenze, di tutte le esclusioni e le emarginazioni in atto. E' vero che le disponibilità di mezzi sono limitate, ma è proprio questo il caso in cui è necessario fare delle scelte e proporsi dei fini prioritari per lo sviluppo civile della società, lasciando da parte tutto ciò che non sia strettamente necessario o che favorisca consumi scarsamente sociali.

Non è da trascurare il problema dell'informazione, intesa come strumento primario per l'esercizio della democrazia e della partecipazione: e non intendo soltanto l'informazione dei mezzi a disposizione dei cittadini per l'appagamento dei loro bisogni, ma l'informazione come strumento di presa di coscienza dei diritti e della dignità di ciascun uomo, della parte di potere che a ciascuno spetta e che ciascuno deve essere in grado di esercitare. Ciò non sarà possibile senza la conoscenza dei mezzi e dei modi che rendono praticabile a tutti l'effettivo esercizio della democrazia.

Vi è poi tutta una serie di problemi legati con il rapporto che si è instaurato fra Stato e Regioni e con i limiti della legislazione regionale in materia di assistenza e sanità. Quando si pensi che le leggi regionali devono contenersi nell'ambito della legislazione vigente nei settori trasferiti con i decreti delegati, si ha chiara la visione della scarsa incidenza che la Regione può esercitare in un campo che dovrebbe invece subire delle profonde innovazioni.

Si rende ancor più evidente la necessità di una legge di riforma, o legge quadro, che fissi i principi generali nell'ambito dei quali le Regioni possano costruire una rete di servizi sociali moderni secondo lo schema dell'Unità locale (la legge 1044 sugli asilnido, per quanto settoriale e quantitativamente insufficiente, può costituire un esempio del nuovo modo di intendere l'intervento sociale e di regolare le competenze dello Stato e della Regione).

In questo senso pressante e continua è la richiesta delle Regioni, attraverso i pronunciamenti dei Consigli regionali e i documenti degli assessori regionali preposti all'assistenza: ultimo fra questi l'ordine del giorno approvato a Torino il 10 luglio 1972 in cui gli assessori di diciannove Regioni a statuto ordinario e a statuto speciale affermano, tra l'altro, che « tra i più gravi problemi connessi con l'esercizio delle funzioni amministrative vi è quello del mancato trasferimento alle Regioni delle competenze proprie

degli Enti nazionali che svolgono attività assistenziale; ribadiscono la richiesta dello scioglimento di tutti gli Enti nazionali assistenziali e del passaggio delle loro competenze alle Regioni, precisando che il grave deficit di alcuni Enti (quale ad esempio, l'O.N.-M.I.) non può essere accollato alle Regioni » e concludono riaffermando che « ogni iniziativa nel campo dell'assistenza acquista significato e si qualifica solo nell'ambito di una legge quadro della assistenza, che, in applicazione del dettato costituzionale, attribuisca alle Regioni la competenza globale della materia ».

Pertanto nell'attuale momento storico e politico la funzione della Regione è essenziale per provocare il passaggio a un nuovo sistema dell'assistenza intesa come servizio sociale.

Il tema della riforma, che pure ha avuto un momento di grande attualità, è ora alquanto trascurato; esso resta però fondamentale, anche se la situazione politica contingente non pare la più propizia.

Ma come è vero che solo una politica di incisive riforme può consentire l'adeguamento delle strutture dello Stato, a tutti i livelli, alle nuove esigenze della società, e che quindi occorre « riformare per governare », così è altrettanto vero che quella dei servizi sociali è la prima riforma che deve essere affrontata.

La domanda di servizi sociali è infatti urgente; essa parte dai cittadini di tutte le classi sociali, dai lavoratori, da tutti coloro che, attenti e sensibili agli sviluppi della società civile, rilevano la sempre maggiore divaricazione tra le strutture dello Stato e la società stessa.

Lo sviluppo culturale, con la diffusione della scuola e delle fonti di informazione; lo sviluppo economico, con la diffusione del benessere; lo sviluppo sociale, con la presa di coscienza della dignità personale e civile di ogni uomo e la conseguente domanda di partecipazione democratica, rendono indifferibile il salto di qualità verso un sistema di sicurezza sociale.

E' dunque in questo campo che si valuta la capacità di comprendere e interpretare il proprio tempo da parte di una classe politica dirigente.

Nel processo di sviluppo a cui stiamo assistendo e che non è certo dovuto al caso, ma alla volontà decisa e ben orientata degli uomini, si deve inserire lo sviluppo di un tessuto sociale nel quale la persona sia al centro dell'attenzione dei responsabili della vita

politica, sia al centro del servizio che ad essa devono rendere lo Stato, la Regione, gli Enti locali.

Ciò che conta infatti, secondo una concezione personalistica e solidaristica della società, è che l'uomo, la persona umana, trovi le condizioni favorevoli per il suo progresso culturale, morale, sociale ed economico in un clima di libertà temperata solo dagli interventi diretti a ristabilire l'ordine fondato sulla giustizia, che è il fondamento per ogni civile progresso.

**L'UNITA' LOCALE.
IL DIBATTITO DEGLI ANNI SESSANTA**

Carlo TREVISAN

Nota — La relazione, svolta dal dott. Carlo Trevisan in questo seminario (con esposizione « a braccio » su una « scaletta » di appunti) e difficilmente ricostruibile, si proponeva tra l'altro di documentare i partecipanti sulle acquisizioni in tema di Unità locale realizzate dai precedenti seminari svoltisi a Malosco ed in genere dal dibattito sviluppatosi sinora. Ci sembra pertanto che la parte « documentaria » di detta relazione possa essere utilmente rappresentata da questo « Rapporto sull'Unità locale » che il relatore aveva predisposto alla fine del 1970 per l'I.S.P.E., e che è rimasto inedito.

E' utile ricordare che dalla restante esposizione del relatore (riferita al recentissimo dibattito del 1971-72) e dalla discussione sono emerse le seguenti sostanziali acquisizioni del seminario:

- Il Comune è il gestore privilegiato di una politica programmata di sviluppo sociale, di cui i servizi sociali sono una componente: occorre ricondurre in capo al Comune il massimo di competenze oggi disperse o sovrapposte, ovviamente per funzioni che si giustificano a livello locale (è stato sottolineato il decentramento per i grandi Comuni, ed il consorzio per i piccoli Comuni nel quadro della programmazione regionale, che democraticamente li sollecita);
- la politica fiscale del Comune e la politica urbanistica sono state evidenziate nella loro stretta connessione con la politica dei servizi (sociali, sanitari, culturali, ricreativi);
- il Comune (ridimensionato per superare l'elefantiasi o la frammentazione) è l'interlocutore privilegiato della Regione per la programmazione regionale e per la consultazione nei momenti legislativi regionali (si sono espressi dubbi sui ruoli della Provincia, almeno nel campo dei servizi sociali, e si sono rifiutati i cosiddetti enti locali funzionali, quali gli ECA, gli enti ospedalieri, i patronati scolastici, gli enti provinciali del turismo, ecc.);
- si è riaffermata l'interconnessione tra servizi socio-assistenziali, sanitari, scolastici, in una visione globale dello sviluppo delle zone e per evitare sovrapposizioni e sprechi, così da richiedere una articolazione comprensoriale della Regione che sia valida per tutti i settori dei servizi citati;

- si è affermata l'esigenza di una ampia delega ai Comuni da parte della Regione delle competenze trasferite dallo Stato e dell'attribuzione ai Comuni delle attuali competenze di enti funzionali settoriali (ECA, Patronati scolastici, Province per gli handicappati, ecc.);
- si è auspicato che nella realizzazione dei nuovi servizi sociali « aperti », sostitutivi dei vari tipi di ricovero, non si ricada nella distinzione forzata per categorie di età;
- si è sollecitata l'attuazione di incontri con gli amministratori locali dei Comuni per la loro presa di coscienza del nuovo ruolo del Comune e dei problemi che ne derivano (come ampiezza di circoscrizioni comunali, come organizzazione degli uffici comunali per la programmazione locale, come direzione tecnico-amministrativa dei servizi sociali) e di corsi di formazione ed aggiornamento per il nuovo tipo di quadri amministrativi e di operatori tecnici necessari ai Comuni.

A. - P R E M E S S E

1. Motivazioni di diverso tipo che negli anni sessanta hanno portato a ricercare una struttura nuova come l'Unità locale.
2. Sviluppo della concezione dei servizi sociali come risposta alle moderne esigenze dei cittadini e non come iniziative « marginali ».
3. Definizione di « servizi sociali » e relative specificazioni.
4. Definizione di « unità locale » e relative specificazioni, con riferimento ai settori formativo, sanitario e assistenziale.
5. Schematizzazione delle metodologie di pianificazione dei servizi sociali a livello locale.

A. - PREMESSE

1. Per precisare le finalità — anche diverse e divergenti — che oggi possono riscontrarsi nel proporre il tema dell'Unità locale, è opportuno partire da una individuazione delle diverse « occasioni », delle varie motivazioni all'avvio di un tale discorso.

Una ricostruzione « storica », anche se recente, delle esigenze che hanno spinto a ricercare una struttura nuova come l'Unità locale, porta ad alcuni precisi punti di riferimento, tra loro connessi:

- la politica di riforma in alcuni settori, per i quali non è parsa più proponibile una azione di miglioramento delle strutture esistenti, di razionalizzazione: in specie nel settore della sanità in cui il processo di commercializzazione, settorializzazione, burocratizzazione delle prestazioni andava sempre più accentuandosi, e nel settore dell'assistenza in cui la frammentarietà del quadro istituzionale e la non rispondenza alle esigenze della società moderna si rendevano vieppiù vistose anche all'opinione pubblica;
- la pianificazione del territorio, che si scontrava contro i confini amministrativi vetusti degli enti locali, restandone invischiate nel proporre soluzioni di fondo ed organiche per lo sviluppo comprensoriale del tessuto urbano;
- la politica di piano che, in genere e per riferimento specifico ai due punti precedenti, si trovava a dover passare dagli obiettivi di fondo ad una loro verifica e concretizzazione per ambiti minori rispetto al territorio nazionale, ed in cui la Regione non sempre poteva costituire l'« interlocutore di base » (ovviamente in una concezione della pianificazione democratica che non calava solo dall'alto, ma stabilmente si interconnetteva con la realtà locale);
- il decentramento di funzioni e di strutture pubbliche, sia come superamento di una concezione verticistica dello Stato (già implicito nella Costituzione, ma per nulla avviato), sia come superamento della centralizzazione dei Comuni metropolitani (ovviamente in modo più incisivo di una pura e semplice disarticolazione tecnico-amministrativa).

Pur con esigenze e logiche specifiche, tutti e quattro questi approcci portavano a riconsiderare le *dimensioni* e le *funzioni* di una *struttura di base* intesa come espressione elementare di autarchia territoriale istituzionale, che tenesse però conto delle caratteristiche e della complessità della civiltà moderna e del tipo e livello di aspettative dei cittadini d'oggi rispetto all'organizzazione civile per soddisfare le loro esigenze di mantenimento e di crescita personale e familiare.

2. Si andava nel contempo facendo sempre più strada un modo diverso di concepire i servizi di pubblico interesse (o servizi sociali), sia nel mondo dei tecnici, sia presso le altre strutture sociali (sindacati in specie), sia nell'opinione pubblica.

La diffusa concezione dei servizi sociali come attività caritativa ed elemosiniera per i poveri ed i disgraziati o, all'opposto, come consumi privati disponibili a livello di efficienza diversa a seconda delle disponibilità pecuniarie degli utenti (si pensi, per tutti, alla scuola), veniva messa in discussione anche se con molta fatica, e scontrandosi con due resistenze diverse ma convergenti:

- una secolare mentalità privatistica, appoggiata prevalentemente a strutture ecclesiastiche, che difendeva i settori dell'assistenza, scuola, ricreazione, dalle interferenze dello Stato, richiamando anche lo spauracchio dell'esperienza fascista;
- una settoriale mentalità economicistica, che contrapponeva alla produzione, alle sue esigenze e al suo ruolo attivo per lo sviluppo del Paese, gli oneri sociali e la marginalità (o secondarietà) delle spese non produttive (e di cui si faceva portavoce lo stesso CNEL negli anni sessanta ed in specie nel suo parere al progetto di primo Piano quinquennale).

Questa nuova concezione e collocazione dei servizi sociali si evidenziava — anche nominalisticamente, ma in modo significativo — con un progressivo distacco da una univoca loro coincidenza:

- da un lato con l'« assistenza », intesa come rinverdire di un secolare retaggio di organizzazione ecclesiastica di « ricovero » per i rifiutati dalla società,
- dall'altro con il più moderno « servizio sociale », inteso come intervento professionale, di impostazione anglosassone, fondato su determinate tecniche di rapporto con gli « utenti ».

Con un faticoso sforzo — che si può ritenere avviato, ma non certo concluso — si tende a liberarsi dalla vischiosità di tali concezioni, per dare ai servizi sociali un significato più attuale, rispon-

dente alle esigenze della moderna società in rapida trasformazione e non più disegnata secondo i classici schemi di quella arcaica rurale.

I servizi sociali vanno sempre più inquadrandosi nel generale disegno delle infrastrutture ed attrezzature necessarie per l'organizzazione della società moderna, a livello locale:

- per certi versi (e a ciò porta anche la loro considerazione da parte degli urbanisti e nell'ambito dei programmi di edilizia pubblica) essi si avvicinano a tutte le infrastrutture — da quelle cosiddette « civili » (allacciamenti, comunicazioni) a quelle commerciali (mercati) — in quanto strumenti per permettere l'insediamento, o meglio l'urbanizzazione, e per consentire una vita quotidiana fondata anche su risorse comuni;
- per altri versi essi non restano più circoscritti ai poveri, bisognosi di mantenimento, ma si estendono a tutti i bisogni (anche quelli di ricreazione, di istruzione, di cultura, di salute, ecc.) di cui i normali cittadini sentono l'esigenza, in una società urbano-industrializzata in cui l'aliquota di cittadini « emarginati » o « marginali » aumenta sempre più.

3. In sostanza, pare oggi sostenibile una definizione di *servizi sociali* intesi come quell'arco di prestazioni specifiche, fornite da personale qualificato e da adeguate attrezzature, volte a sviluppare le risorse personali e a favorire la socializzazione, eliminando gli ostacoli (oggettivi e soggettivi) in tal senso.

L'accento posto sulle finalità dei servizi sociali — salute, auto-realizzazione e socializzazione — fa sì che essi possano essere opportunamente inquadrati nel settore delle infrastrutture sociali ed attrezzature collettive con una loro autonoma veste.

Tali servizi sociali — che per grossolana approssimazione possono essere riferiti ai settori della tutela della salute, dell'istruzione, dell'educazione permanente, dell'assistenza sociale, della ricreazione — non possono essere individuati una volta per tutte in una analitica elencazione, che li irrigidisca in un « disegno » esauriente ed immutabile, in quanto la loro presenza e fisionomia sono condizionate dalle politiche sociali e generali che in un dato periodo ed in un dato Paese si fanno (per il lavoro, per la casa, per la salute, ecc.) ed alle conseguenti esigenze che storicamente si manifestano.

Essi sono poi il risultato delle acquisizioni tecniche raggiunte dalle diverse discipline interessate e delle sperimentazioni effettua-

te, anche per verificare i modi più opportuni per rispondere agli scopi che ci si è proposti di raggiungere con la loro presenza (nel quadro, ad esempio, di una politica assistenziale o di ordine pubblico, ovvero in quella di promozione sociale).

In quanto infrastrutture *sociali* ed attrezzature *collettive*, i servizi sociali debbono comunque adeguarsi ad alcuni principi:

- rispondere a standards di prestazioni ed efficienza, ad essere pertanto anche controllabili obiettivamente;
- essere disponibili a tutti i cittadini che ne abbiano o sentano l'esigenza, indipendentemente dalla loro condizione economica e sociale, senza discriminazioni di sorta, ed essere pertanto anche facilmente accessibili per la loro distribuzione capillare sul territorio;
- non rientrare nella logica di gestione del profitto commerciale.

Rispetto alla tradizionale, ed ancora diffusa, coincidenza dei servizi oggi prestati con il discrezionale « sussidio » e con il « ricovero » segregativo, si è giunti a disarticolare una tipologia più ampia ed alternativa di servizi, dando fra l'altro per scontata la presenza di una seria « pensione sociale » per le persone che non sono in grado o non è conveniente che traggano dal lavoro il loro mantenimento (cfr. il concetto di « minimo vitale »). Tale tipologia può essere così sintetizzata:

- servizi « aperti »:
 - servizi domiciliari
 - centri di servizio
 - servizi a seminternato;
- servizi « ad internato »:
 - con ricovero limitato nel tempo
 - con ricovero protratto o permanente.

Anche con questa varietà di soluzioni si tende a garantire al cittadino una libertà di scelta legata non solo al suo bisogno da soddisfare, ma anche alle sue propensioni personali nell'organizzare la propria esistenza.

4. Anche per quanto riguarda il successivo passaggio del nostro discorso, cioè l'*Unità locale*, sembra proponibile la definizione che la intende come una struttura unitaria « di base », idonea a garantire — in modo partecipato, organico, efficiente — le infrastrutture

comunitarie e le prestazioni necessarie all'autosufficienza e alla socializzazione dei cittadini.

L'area degli « interessi » da coprire è di per sé totale, ma si può inizialmente porre l'accento su:

- formazione (inclusa tutta l'istruzione non universitaria);
- educazione permanente;
- tutela della salute (di primo livello);
- assistenza sociale (modernamente intesa);
- ricreazione (per tutte le età);

nel quadro della pianificazione del territorio e della programmazione generale dello sviluppo.

Pare a questo punto — a livello di definizione del concetto, ché poi ci si ritornerà nella seconda parte evidenziando il dibattito in corso — importante sottolineare che la pianificazione dei servizi sociali a livello locale o di base, cioè la realizzazione della Unità locale, non può essere circoscritta a singoli settori (quello sanitario distinto da quello socio-assistenziale, ed ancora da quello formativo) pena lo scadimento dell'operazione ad un ruolo puramente di efficienza tecnica. L'interesse cioè « quotidiano » del cittadino nella fruizione e controllo dei servizi, e l'interesse politico della comunità locale di pianificare e gestire le proprie infrastrutture e attrezzature, postulano una visione globale ed interrelata almeno di tutti i servizi rispondenti alla definizione data più sopra. Infatti, oltre a rispondere in modo tecnicamente « moderno » alle esigenze razionali (e perciò ai diritti) dei cittadini che vivono in un dato ambito territoriale, che dovrebbe essere attrezzato alla convivenza attiva (e non già passiva, individualistica, da « dormitorio »), con l'Unità locale ci si propone di rivitalizzare — accettandola — la partecipazione dei cittadini alla vita sociale sul piano degli orientamenti, delle scelte, delle decisioni, della gestione, delle verifiche e dei controlli per quanto riguarda almeno i servizi sociali.

Le funzioni insomma che l'Unità locale si propone di assolvere sono di:

- fare una « politica locale dei servizi »;
- realizzare e favorire una maturazione e partecipazione socio-culturale e socio-politica;
- garantire la presenza di servizi rispondenti agli interessi delle popolazioni, senza discriminazioni e senza segregazionismi;
- garantire alle popolazioni il diritto e la possibilità di control-

lare e gestire le varie fasi del processo di programmazione locale dei servizi.

5. Tale processo di *programmazione locale* dei servizi sociali si sostanzia — concettualmente — nei seguenti passaggi:

Fase di progettazione

- Precisazione degli *scopi* che ci si propone di perseguire nel settore dei servizi sociali e degli obiettivi precisi che nel tempo (breve e lungo) si vogliono raggiungere, nel quadro di un *dise-gno* organico e generale dei possibili servizi e nell'ambito delle scelte e soluzioni per la generale *pianificazione del territorio*: riferimenti-cornice sono costituiti dalle direttive pianificatorie nazionali e soprattutto regionali nel settore considerato.
- *Indagine* sulla situazione dei singoli servizi (considerati nel piano ed esistenti), per quanto riguarda la loro localizzazione, la loro struttura, le loro prestazioni, la loro gestione, valutandoli sulla base degli *standards* qualitativi definiti in sede nazionale e regionale.
- Precisazione della *domanda* (attuale e prevedibile nel futuro) di utenza dei singoli servizi, se necessario verificata con apposite indagini volte a conoscere le reali esigenze ed aspettative della popolazione interessata.
- Determinazione del *fabbisogno* di servizi (attuale e nel futuro), sia come entità che come localizzazione, tenendo conto della prevista domanda di utenza, degli *standards* quantitativi (parametri servizio-popolazione da servire), delle indicazioni generali dei piani urbanistici.
- Conseguente specificazione dello scarto con la situazione attuale dei servizi operanti e validi (*fabbisogno aggiuntivo*).
- Stesura di un *piano di miglioramento e sviluppo* dei servizi sociali, tenendo conto: del fabbisogno aggiuntivo, delle disponibilità di bilancio, delle priorità conseguenti agli scopi ed obiettivi succitati, della disponibilità di personale qualificato necessario per il funzionamento dei servizi.
- Discussione nelle sedi competenti (di pubblica opinione e di

decisione politico-amministrativa) ed adozione del piano in una versione definitiva.

Fase operativa

- Predisposizione conseguente di *piani esecutivi* per ciascun servizio considerato nel piano (o per blocchi di servizi) sia per quanto concerne la realizzazione *ex-novo* che il miglioramento degli esistenti.
- *Gestione* dei singoli servizi, sotto il controllo o direttamente da parte degli enti locali, con la prevista partecipazione di rappresentanti della popolazione (o meglio dei gruppi significativi ed interessati) ed in specie degli utenti (ove chiaramente individuabili).
- *Controllo* sul funzionamento dei singoli servizi, in specie come rispondenza agli standards qualitativi definiti nazionalmente e regionalmente.
- *Valutazione del piano* di miglioramento e sviluppo dei servizi sociali, progressivamente (durante il tempo) e a conclusione del periodo cui si riferiva (prevedibilmente un quinquennio, anche per farlo coincidere con il periodo di mandato elettivo dell'Amministrazione locale): ciò può comportare assestamenti del piano decisi in itinere ed in ogni caso ripresa della fase di progettazione per la formulazione del piano quinquennale successivo.

Quanto ora schematicamente richiamato sulla possibile metodologia pianificatoria di un piano locale dei servizi (coincidente pertanto con il ruolo che si vorrebbe conferire all'Unità locale) comporta organizzativamente la soluzione di due problemi: *la direzione politica* del processo di pianificazione e *l'ufficio tecnico* competente per la pianificazione e/o direzione tecnica di tutto il settore dei servizi sociali. Sono questi ultimi temi in gran parte ancora scoperti nel dibattito svoltosi negli ultimi tempi, sul quale comunque val la pena ora di soffermarci.

B. - IL DIBATTITO

1. Vari modi di interpretare l'Unità locale: in senso settoriale ovvero globale.
2. Analisi della documentazione sul tema sino al 1970.
3. Gli iniziali accenni del primo piano quinquennale nazionale (1967).
4. La Commissione consultiva generale per la riforma sanitaria di base (1966-68) e gli sviluppi successivi del discorso sanitario.
5. La proposta di una Unità locale socio-assistenziale (1965) e gli sviluppi successivi del discorso assistenziale.
6. Il primo modello di Unità locale di servizi nella relazione introduttiva al seminario triennale della Fondazione Zancan a Malosco (1968).
7. Le ulteriori acquisizioni nei tre Seminari di Malosco (1968-1970).
8. Il documento preliminare della Commissione del Ministero della Sanità sui servizi sociali (1970).
9. Il documento dell'ISTISS sulla programmazione dei servizi sociali a livello locale (1970).
10. Altre iniziative sul tema e le potenzialità insite nella costituzione delle Regioni e nelle opzioni del Progetto 80.

Nota documentaria.

B. - IL DIBATTITO

1. Occorre preliminarmente precisare che il tema dell'Unità locale è stato sinora inteso in modi diversi, che occorre correttamente distinguere. Pare che queste angolature o limiti dati al discorso siano così riassumibili:

- l'Unità sanitaria locale, nel quadro del sistema sanitario nazionale per la prevenzione, la diagnosi, la cura ed il recupero riferiti alla salute, a livello di base;
- l'affiancamento all'Unità sanitaria locale di una Unità locale socio-assistenziale, analogamente competente quest'ultima per le iniziative di assistenza sociale a livello di base;
- l'Unità di servizio sociale di base per l'individuazione, la diagnosi, lo smistamento alle istituzioni specifiche di persone e famiglie in stato di bisogno o con difficoltà di adattamento sociale;
- l'Unità locale di servizi (o Unità locale, senza alcuna aggettivazione) che si propone di superare il settorialismo a livello di base, ridando tutto il potere agli enti locali con funzioni riferite almeno ai settori della formazione, della salute, della assistenza sociale, della ricreazione, e con possibilità di estenderle anche ad altri campi.

Questa precisazione è sembrata necessaria per evitare confusioni nella analisi che ora faremo dei diversi contributi offerti dal dibattito avviatosi negli anni sessanta sul tema dell'Unità locale.

2. I più importanti documenti da prendere in considerazione circa il dibattito svoltosi sul tema dell'Unità locale non sono molti. Per alcuni si tratta di elaborazioni teoriche abbastanza approfondite, proposte come « modello » alla sperimentazione e alla legislazione, per altri di accenni nel contesto di enunciazioni generali o di proposte legislative di riforma.

Avendo come termine conclusivo di questa ricostruzione degli interventi sul tema il settembre 1970 — momento non solo contingente per l'estensione di questa nota, ma perché d'ora in poi entra in gioco come interlocutore affermantesi anche la Regione — si spera di non trascurare « voci » di rilievo in un dibattito a distanza

che spesso (come è fin troppo noto, nella circolazione di notizie e documenti, nel nostro Paese) rende difficile l'individuazione ed il reperimento di documenti.

3. Occorre partire in questa ricostruzione antologica dalle enunciazioni del primo Piano quinquennale nazionale (allegato alla Legge 27 luglio 1967, n. 685) in cui — per il solo settore sanitario — comincia ad essere affermato il concetto di Unità locale nella legislazione nazionale.

Infatti il par. 73 afferma:

« L'estensione della protezione sanitaria globale a tutti i cittadini richiede l'aumento e l'adeguamento qualitativo dei diversi presidi sanitari.

Il primo di questi presidi sarà l'Unità sanitaria locale. Questa assicurerà la tutela della salute del cittadino a livello dell'intervento sanitario di base, con funzioni eminentemente preventive, di medicina sociale e di educazione sanitaria, e riassumerà in un'unica struttura tutte le competenze e tutte le funzioni sanitarie che attualmente si ripartiscono, a livello locale, tra un numero notevole di organismi diversi.

Le Unità sanitarie locali dovranno realizzare, in coordinamento con l'attività degli altri presidi sanitari, il più diretto contatto con la popolazione da servire: il loro numero sarà stabilito in funzione delle caratteristiche geomorfologiche e demografiche delle singole regioni, assumendo a parametri minimi e massimi di popolazione 15 mila e 50 mila abitanti per unità sanitaria, salvo che per i centri urbani con più di 100 mila abitanti nei quali i limiti minimi di popolazione non dovranno essere inferiori ai 50 mila abitanti.

Il Ministero della Sanità ha provveduto ad istituire un'apposita Commissione di studio, che ha già iniziato i suoi lavori, il cui compito primo e fondamentale è quello di dare una configurazione giuridico-amministrativa alle Unità sanitarie locali e determinarne i limiti e le competenze, in attesa dell'attuazione del Servizio sanitario nazionale, del quale esse dovranno costituire l'espressione periferica.

Complessivamente si calcola che siano necessarie 2.113 Unità sanitarie locali. Tenuto conto degli Uffici sanitari locali e consorziali già esistenti e funzionanti, si dovranno costruire nel quinquennio circa 1.300 Unità sanitarie locali.

Le spese di impianto saranno pari a circa 50 miliardi di lire, mentre le spese di gestione sono comprese fra quelle generali del servizio sanitario.

La rete attuale degli ambulatori pubblici, gestiti dai Comuni, costituirà l'estrema articolazione periferica del sistema.

Nell'ambito delle strutture sanitarie di base, interventi particolari saranno predisposti per migliorare ed estendere la rete dei laboratori provinciali di igiene e profilassi e per potenziare i Centri specializzati per la prevenzione specifica e per la lotta contro le più importanti malattie sociali... ».

4. Come il citato paragrafo del Piano afferma, presso il Ministero della Sanità era stata costituita nel 1966 una « Commissione consultiva generale per la riforma sanitaria di base », con le diverse rappresentanze (enti a carattere sanitario, enti locali, categorie professionali interessate, esperti di settore).

Detta Commissione consegnò al Ministro della Sanità all'inizio del 1968 un documento divulgato da varie riviste specializzate (cfr. « Notiziario dell'Amministrazione sanitaria », settembre 1968).

In sintesi, ci sembra che gli elementi essenziali, da tener presenti per il nostro discorso siano i seguenti:

- trasformazione del concetto e del significato della sanità pubblica, con un netto superamento della sua collocazione nell'« ordine pubblico »;
- inefficienza dell'attuale sistema mutualistico, ormai superato, che accentua eccessivamente il momento curativo e non consente un legame tra attività curativa e preventiva;
- nelle esperienze straniere diverse soluzioni istituzionali ed organizzative, da quelle accentrate e centralizzate a quelle decentrate, queste ultime ritenute la soluzione ottimale;
- criteri strutturali di fondo della riforma auspicata in Italia:

« a) tutto il territorio della Repubblica deve essere diviso in circoscrizioni o distretti che dir si voglia, di dimensioni ottimali, sotto il profilo demografico, topografico e socio-economico, ai fini di una razionale organizzazione dei servizi sanitari ed ospedalieri di base, e di una gestione democratica degli stessi;

b) lo strumento unitario dell'intervento sanitario pubblico, tale da soddisfare tutte le esigenze di tutela della salute, deve essere costituito da una struttura sanitaria organica ed

unitaria alla quale si conviene di dare il nome di Unità Sanitaria Locale, che viene a costituire l'articolazione periferica del Servizio Sanitario Nazionale;

c) i servizi sanitari ed ospedalieri di carattere più specializzato e di meno frequente attuazione possono trovare la loro collocazione nell'ambito di circoscrizioni più vaste;

d) la distribuzione dei servizi e delle attrezzature sanitarie ed ospedaliere deve essere uniforme in tutto il territorio dello Stato, al fine di assicurare uno standard ritenuto oggi adeguato alle esigenze sanitarie della popolazione;

e) a ciascuna Unità Sanitaria Locale deve corrispondere, in linea di massima, un ospedale generale di zona »;

- compete alle Regioni la determinazione delle circoscrizioni sanitarie, ma in linea di massima « il contingente di popolazione per il quale può essere organizzata nel modo più conveniente, dal punto di vista tecnico ed economico, l'erogazione delle prestazioni relative ai servizi sanitari, dovrebbe aggirarsi intorno ai 50-60.000 abitanti se la popolazione è sufficientemente accentrata (o in parte accentrata ed in parte sparsa) ed insediata in località di pianura o di collina a buona viabilità »;
- coordinandole con l'attuale sistema delle circoscrizioni comunali, le Unità sanitarie potranno trovarsi nelle quattro situazioni di: coincidere con un Comune (USL monocomunale), comprendere diversi Comuni (USL pluricomunali) costituendo un consorzio intercomunale obbligatorio, comprendere parte di grossi Comuni e piccoli comuni limitrofi gravitanti (idem come sopra), corrispondere a parte del territorio di un grande Comune (USL subcomunali) coincidendo con l'organizzazione rappresentativa decentrata;
- nella Unità sanitaria vengono ricondotte le seguenti prestazioni assistenziali:

« tutta la medicina curativa di primo livello (assistenza medica domiciliare ed ambulatoriale) e la medicina preventiva di primo livello (educazione sanitaria, propaganda igienica e igiene mentale), nonché una parte della medicina preventiva e curativa di secondo livello (assistenza ospedaliera, ostetrica, pediatrica, odontoiatrica; assistenza medico-scolastica; medicina del lavoro). Le forme di assistenza relative sono accomunate da alcuni caratteri essenziali: coinvolgono nuclei di popolazione di entità

inferiore o al massimo uguale a quella della USL; necessitano di scambievoli integrazioni; sollecitano servizi che si sviluppano e si concludono organizzativamente dentro l'USL, a contatto degli assistiti; entrano in azione nella maggioranza dei casi su richiesta delle popolazioni »;

- per quanto concerne il personale vanno considerati i medici (funzionari — condotti — liberi professionisti convenzionati) e le categorie sanitarie non mediche, per le quali è improrogabile la necessità di « una completa revisione del reclutamento, della formazione professionale, dello stato giuridico e delle attribuzioni ».

Tale documento pare da ritenersi esauriente sintesi delle concordanze raggiunte sul tema nel dibattito che aveva precedentemente interessato le punte più avanzate degli esperti del settore.

Per il filone esclusivamente sanitario del nostro discorso, la fase successiva ha come punto di riferimento i lavori di altre Commissioni ministeriali, in vista della presentazione in Parlamento di un disegno di legge governativo, di cui però al momento attuale non sono noti all'opinione pubblica documenti conclusivi. Si sono poi inseriti, negli ultimi tempi, i noti contatti tra Governo e Sindacati sulla politica di riforma, che include prioritariamente il settore sanitario e mutualistico, con la creazione anche delle Unità sanitarie locali: tali contatti però non hanno ancora portato alla formulazione di un disegno di legge preciso. Infine va tenuto conto della costituzione nel frattempo delle Regioni a statuto normale, cui l'art. 117 della Costituzione riserva potestà legislativa nel campo della assistenza sanitaria.

5. Nel mentre il dibattito sulla riforma sanitaria portava a definire in sede ministeriale e programmatoria l'esigenza e la struttura dell'Unità sanitaria locale, parallela esigenza ed analoga prospettiva venivano presentate anche nel settore assistenziale, le cui note e vistose disfunzioni generali erano state affermate nel primo Piano quinquennale nazionale, pur senza pervenire — come si è visto — ad alcuna indicazione organizzativa di base, stante la assenza nel settore di una elaborazione culturale di tal tipo.

Ribaltando l'ipotesi di riforma assistenziale sinora realizzata — e che verteva prevalentemente in una considerazione settoriale di campi e di categorie di bisogno (nella logica di un sistema assistenziale verticale e centralizzato) — attorno al 1965 si propo-

neva anche per l'assistenza l'esigenza di una unità locale socio-assistenziale (cfr. « Assistenza d'oggi », n. 4-5, 1965), mettendosi nell'ottica del rapporto tra ordinamento territoriale e servizi di interesse generale.

Pur essendo settoriale l'approccio al tema, ci si poneva però chiaramente e prioritariamente un duplice ordine di esigenze:

- rivitalizzare, anche per tale strada, la politica locale, ridando fiducia agli amministratori locali, impegnandosi per una loro qualificazione nel settore ed offrendo loro assistenza tecnica;
- coordinare, territorialmente, l'unità locale socio-assistenziale con le analoghe strutture di base di altri settori (sanitario, scolastico, giudiziario, religioso, statistico) e con le strutture periferiche degli enti assistenziali nazionali.

Anche se invischiata nelle remore di una concezione settoriale e della persistenza istituzionale (enti assistenziali nazionali, legislazione attuale), la proposta si poneva sulla linea di uno sviluppo intersettoriale ed interprofessionale del discorso.

Affermando che l'unità locale socio-assistenziale doveva interessarsi di tutti gli interventi la cui gestione appare funzionalmente localizzata in periferia, gli si attribuivano le seguenti funzioni:

- « — servizio di assistenza economica (con reperimento, diagnosi, verifica e assistenza sociale per il reinserimento nel ciclo produttivo ove possibile), se si tenderà ad un « assegno assistenziale » sostitutivo delle attuali, disperse e cumulabili provvidenze irrisorie di diversi enti (ECA, Comune, Provincia, Prefettura, Croce Rossa, ecc.), e sostitutivo dell'attuale assistenza con ricovero, qualora esso sia motivato da precarietà di bilanci familiari;
- servizio di segretariato, come consulenza al cittadino in materia di sicurezza sociale e come espletamento di pratiche (ove l'attuale pesantezza nel settore non venga opportunamente ridimensionata);
- servizio di primo intervento assistenziale, sia per casi individuali o familiari di improvviso bisogno (con assistenza economica immediata o ricovero in istituto), sia per calamità collettive che richiedono interventi di emergenza (alluvioni, terremoti);
- gestione diretta o supervisione degli asili nido e delle scuole materne (ove queste non si considerino inserite nella fase scolastica), dell'assistenza sociale effettuata negli ospedali, nelle

scuole, nelle fabbriche della zona, dei centri sociali e di altri servizi per l'uso del tempo libero;

- consulenza e sollecitazione per la soluzione delle carenze di servizi di pubblico interesse dal punto di vista sociale (e ciò soprattutto nell'ambito dei Piani Regolatori);
- *dépistage* e assistenza individuale connessi ai servizi per disadattati ed invalidi (servizi questi gestiti però dalla Provincia);
- servizio per l'affidamento familiare e *dépistage* per quello in istituto aducativo-assistenziale (gestito però dalla Provincia);
- servizio per anziani, con assistenza domiciliare, in centri diurni, in istituti (gestiti direttamente o supervisionati);
- "osservatorio sociale" per la ricerca sociale, come promana-zione capillare di un servizio gestito dalla Regione ».

Si concludeva sollecitando un impegno di studio e di approfondimento per quanto riguardava le funzioni dell'unità locale socio-assistenziale, lo standard minimo di prestazioni, le dimensioni demografico-territoriali, l'entità e la qualificazione del personale, i costi di tale organizzazione; nel contempo si prospettava la possibilità di una analisi critica — riferita alle prestazioni attuali dei servizi sociali ed ai bisogni scoperti — della situazione in alcune zone non eccessivamente ampie e sufficientemente omogenee (tali da potersi potenzialmente considerare come unità locali).

Ma il dibattito su questa ipotesi di unità locale socio-assistenziale non si è sviluppato, anche perché l'estensore della proposta approfondiva le implicanze « unitarie » già insite nel discorso che abbiamo riassunto, con la proposta nel 1° seminario di Malosco del settembre 1968 di una « Unità locale di servizi ».

Ciononostante una tesi settoriale di tal tipo è stata invece successivamente ripresa da due punti di vista:

- nelle intenzioni del Ministero dell'Interno (Assistenza pubblica) e dell'ANEA, per un rimodernamento e gonfiamento di compiti attribuiti agli ECA, in una visione sempre settoriale e pauperistica (comunque senza produrre documenti pubblici in tal senso);
- in alcune proposte legislative della quinta legislatura relative alla riforma assistenziale.

Ci si riferisce alla proposta di legge n. 1676, presentata il 7 luglio 1969 alla Camera dei deputati dall'on. Franco Foschi e altri, ed al disegno di legge n. 1233 comunicato alla presidenza del Senato della Repubblica il 21 maggio 1970 dalla senatrice Franca Fal-

cucci ed altri; il progetto Foschi ha per titolo la « organizzazione del settore dell'assistenza sociale e interventi per le persone in condizione o situazione di incapacità e, in particolare, per i disadattati psichici, fisici, sensoriali e sociali » ed il progetto Falcucci vuole essere una « legge-quadro per l'organizzazione dell'assistenza sociale ».

All'art. 35, il progetto Foschi definisce i « compiti dei comuni e dei consorzi tra comuni » in questi termini:

« Presso ogni comune con popolazione da 50.000 a 100.000 abitanti è istituita l'unità socio-assistenziale locale.

I comuni con popolazione inferiore ai 50.000 abitanti devono consorziarsi fra loro per istituire l'unità di cui al comma precedente, la quale ha sede nel comune che ha il maggior numero di abitanti ed eserciterà le funzioni su una popolazione che raggrupata non deve superare i 100.000 abitanti.

L'unità socio-assistenziale locale provvede alle prestazioni economiche temporanee e alla istituzione e gestione dei servizi di assistenza sociale.

Gli uffici dell'unità socio-assistenziale locale sono diretti dall'assessore all'assistenza sociale e, nel caso di consorzio, dalla persona designata dall'assemblea dei sindaci.

Il coordinamento degli uffici e delle attività relative è affidato ad un capo divisione, la cui qualifica professionale sarà precisata con decreto del Ministero della sanità e dell'assistenza sociale.

I comuni con popolazione superiore ai 100.000 abitanti sono ripartiti in zone territoriali aventi ciascuna almeno 50.000 abitanti.

I servizi sociali comunali o consortili provvedono entro due anni dall'entrata in vigore della presente legge, alla prevenzione di cui all'art. 7, al ricevimento delle segnalazioni di cui all'art. 8, al reperimento organizzato di cui all'art. 9, all'istituzione e al funzionamento dei servizi diagnostici e di trattamento di cui all'art. 10 ed ai trattamenti di cui agli artt. 11 (affidamenti adottivi ed educativi), 12 (accoglimento in istituto) e 15 della presente legge (trattamenti abilitativi e riabilitativi) e all'erogazione delle prestazioni economiche temporanee di cui all'art. 6.

I servizi comunali e consortili provvedono altresì alle destinazioni di cui agli artt. 17, 18, 20, 21, 22 (istituzioni pre-scolastiche, scolastiche e professionali), 26 (laboratori protetti) e collaborano agli inserimenti di cui agli artt. 16, 24, 25.

Per le prestazioni, esclusi l'accertamento e l'erogazione delle

prestazioni economiche, i consumi e i consorzi fra comuni possono ricorrere alle istituzioni di utilità sociale che rispondono ai livelli di efficienza stabiliti dal Ministero della sanità e dell'assistenza sociale e dalle regioni.

Le rette sono corrisposte in base alle norme regolamentari della presente legge ».

All'art. 6, il progetto Falcucci tratta invece dell'« Unità di servizio sociale di base » nei seguenti termini:

« Sono istituite dai Comuni, in ragione di una ogni 100.000 abitanti, o dai consorzi comunali, in ragione di una ogni 20.000 abitanti, unità di servizio sociale di base.

Esse hanno il compito di individuare in modo sistematico tutte le persone o i nuclei familiari in stato di bisogno, nonché i soggetti in età evolutiva che abbiano difficoltà di adattamento sociale, per cause sia psico-fisiche che ambientali.

Tutti i pubblici ufficiali e gli incaricati di pubblici servizi, nonché ogni cittadino, sono tenuti a segnalare alla unità di servizio sociale di base i casi e le situazioni per le quali si ritenga necessario l'intervento di organi assistenziali.

Le unità di servizio sociale di base devono provvedere alla valutazione del bisogno e alle indicazioni di trattamento per le quali potranno giovare (mediante apposite convenzioni stipulate dagli assessorati all'assistenza) dei servizi delle istituzioni di utilità sociale.

Le unità di servizio sociale di base saranno formate prevalentemente da educatori specializzati, assistenti sociali, assistenti ausiliari familiari; per gli aspetti diagnostici e di trattamento ambulatoriale, si integreranno con gli specialisti dei centri medico-psico-pedagogici dell'unità sanitaria locale ».

6. Si inserisce a questo punto nel discorso — con un'ottica più ampia e completa delle proposte precedenti — una iniziativa che val la pena di considerare anche per la sua metodologia, oltre che per la proposta contenutistica, vale a dire i seminari di Malosco. Nel quadro di varie iniziative di studio e di approfondimento, a conclusione di un seminario su « Il servizio sociale nella programmazione regionale », nel settembre 1967, presso la sede estiva di Malosco (TN) della Fondazione « Emanuela Zancan », si affermava nel documento conclusivo (al par. 4):

« Si sollecita lo studio e la sperimentazione intorno ai temi sollevati dalla programmazione regionale sia per utilizzare al mas-

simo le esperienze che il servizio sociale già fa nei campi specifici di lavoro ed astrarre e teorizzare, sia per favorire finalmente una circolazione delle esperienze, sia per dare un apporto reale alla programmazione.

Si sottolinea l'esigenza della sperimentazione, perché lo studio teorico è sufficientemente affermato.

Si propongono iniziative ricorrenti, periodiche, ad es. annuali, di incontro fra coloro che sono interessati ad un determinato tema ed hanno sperimentato intorno a quel tema.

Non si tratta del seminario tradizionale, né del gruppo di studio teorico secondo la concezione italiana, ma di un gruppo di studio sperimentale, che realizza delle esperienze su di un determinato tema e si ritrova con successione periodica per fare il punto su quel tema in base alle sperimentazioni fatte.

Ad esempio, tutte le persone interessate al tema dell'unità locale, che hanno realizzato delle esperienze in riferimento all'unità locale (ed il discorso diventa interdisciplinare perché investe non solo il servizio sociale, ma il mondo della scuola e della sanità) potrebbero ritrovarsi fra un anno, non per sentire delle relazioni teoriche, ma per scambiarsi le esperienze.

Gli incontri potrebbero diventare ricorrenti con le medesime persone o con altre che eventualmente si fossero inserite nel circuito, fino al momento in cui si ritiene di avere sufficientemente estrapolato dalle sperimentazioni almeno alcune linee orientative e teoriche ».

Sulla base di queste determinazioni, si realizzava l'iniziativa di un seminario di approfondimento sistematico e progressivo sui temi connessi alla politica locale dei servizi sociali — o unità locale di servizi — che ha riunito nella prima settimana di settembre del 1968, 1969 e 1970 un gruppo di studio sperimentale costituito prevalentemente da assistenti sociali impegnati in iniziative riconducibili in qualche modo al tema, ma anche da qualche amministratore locale e da altre figure di operatori sociali. Il seminario ha visto riunite nel primo anno 37 persone, nel secondo — con una larga partecipazione di « osservatori » non direttamente impegnati in sperimentazioni — ha raggiunto i 58 partecipanti, mentre nel terzo ed ultimo anno è stato ricondotto alle sue funzioni contenendo il numero dei presenti a 23. Concludendo il ciclo triennale, i partecipanti hanno deciso di costituirsi in « gruppo operativo e di studio sull'unità locale di servizi », con lo scopo di dare il pro-

prio contributo tecnico alla concretizzazione dei discorsi avviati nei seminari, avendo come interlocutori soprattutto i nuovi consiglieri regionali e gli enti locali.

Il ciclo triennale si è aperto con una relazione di base, che ha poi costituito il punto di riferimento e lo stimolo all'approfondimento organico anche per i due successivi incontri. La relazione introduttiva si articolava in due parti: 1. Le esigenze da soddisfare per l'unità locale di servizi; 2. L'unità locale di servizi: la proposta di un « modello ».

Si rilevava innanzitutto una evoluzione del discorso sulla unità locale — che puntualmente poi si è andato accentuando nello svolgimento triennale del seminario — così riassumibile: « se inizialmente si era soprattutto preoccupati di portare e di organizzare a livello di base — così come previsto dal Piano quinquennale per l'assistenza sanitaria — quei servizi sociali di cui si ritiene che la gente senta maggiormente l'esigenza (esplicitamente o almeno implicitamente), via via si è accentuato il rilievo non tanto del decentramento dei servizi in sé, quanto dell'inquadramento *anche* dei servizi sociali nel moderno ruolo degli enti locali », con ciò senza contrapporre la motivazione politica a quella tecnica, od escluderla, ma anzi per estendere il discorso, approfondirlo, dargli una più chiara concretizzazione. Il relatore affermava: « Con questi cenni di premessa volevo solo sottolineare come il discorso sull'unità locale mi sembra si sia sostanzialmente spostato dall'area « assistenziale » all'area dei « poteri locali », ed è questo il motivo per cui auspico caldamente una compartecipazione a questa « impresa » non solo di operatori sociali, ma anche di amministratori locali, di urbanisti, di esperti di scienze giuridiche ed amministrative, di economisti, sino agli uomini politici (cioè ai parlamentari, ai consiglieri regionali, ai quadri tecnici dei partiti) ».

Si analizzavano successivamente le motivazioni che avevano portato, pur da punti di vista diversi, ad intravedere la necessità dell'unità locale: l'organizzazione del territorio, la riorganizzazione territoriale amministrativa (con riferimento sia ai piccoli comuni che al decentramento metropolitano), la valorizzazione delle risorse socio-culturali periferiche, la riforma dell'assistenza.

Si concludeva la prima parte della relazione con un richiamo a due specie di collegamenti da non trascurare:

« Da un lato non vanno mai dimenticate le interrelazioni tra le quotidiane esigenze delle persone alla salute, alla cultura e a

quei servizi che costituiscono — nella realtà attuale — un « sostegno sociale ». Sono queste esigenze che definiscono il campo di prestazioni che una moderna « politica sociale » dei « poteri locali » deve considerare.

Dall'altro non vanno mai dimenticate le inter-relazioni tra il momento politico (che è presa di coscienza delle esigenze, degli obiettivi, delle soluzioni, della disponibilità di risorse, ed è assunzione della responsabilità di scelte motivate), il momento educativo (che è crescita di conoscenza, di riflessione, di dibattito, di esperienza, di responsabilità democratica), il momento organizzativo (che è predisposizione oculata ed efficiente di strutture e servizi). Tre momenti questi diversi, e la cui peculiare distinzione va caparbiamente difesa (in genere con scarsi risultati, dato il facile « cambio delle parti » tra tecnici e politici), ma le cui inter-relazioni sono anch'esse evidenti ed essenziali, proprio e specie se ci si avvicina a considerarli a livello territoriale di base ».

Nella seconda parte ci si proponeva di offrire al seminario un « modello », cioè nulla di rigido e definitivo, ma come puntualizzazione sullo stato delle acquisizioni, per un'ulteriore verifica nel dibattito e soprattutto nella sperimentazione. Una precisazione riguardava innanzitutto la denominazione « unità locale » da usare con significato omogeneo, non tanto per gusto nominalistico: « Certamente anche il fatto di una denominazione omogenea per iniziative omogenee può avere il suo valore, soprattutto per affermare l'idea nell'opinione pubblica e presso la classe politica, ma occorre anche stare bene attenti ai casi in cui, sotto il termine di unità locale, si potrebbero contrabbandare iniziative pressapochistiche, superficiali, apparentemente e formalmente innovative ».

I punti salienti della relazione che qui sembra opportuno richiamare sono i seguenti:

— definizione:

« Con il termine di unità locale si intende una circoscrizione territoriale e demografica, valutata come ambito-base o minimo in cui funzionalmente si possa prevedere la presenza di tutti quei servizi di interesse generale, il cui massimo decentramento sia auspicabile e possibile. Con ciò si vengono a garantire in modo organico e coordinato ai cittadini che vivono in un determinato ambiente le prestazioni — legate almeno all'istruzione, alla salute, all'assistenza economica, ai servizi sociali — necessarie e richieste nella società moderna per il benessere

e lo sviluppo della vita individuale, familiare, comunitaria. Ma con ciò si intende anche ricondurre a livello di « poteri locali » la politica sociale rivolta alle esigenze vitali e quotidiane delle popolazioni, in una presa di coscienza dei loro diritti e doveri in tal campo »;

- utenti: tutti i cittadini, senza discriminazioni economiche, sociali o giuridiche devono poter trovare e poter utilizzare tutti i servizi che servono per le loro esigenze (e ciò anche per coloro che transitoriamente vivono nella zona: pendolari, villeggianti);
- gestione: la scelta è chiaramente per il Comune, con adeguamento delle funzioni (globalità) e delle dimensioni (fusione dei piccoli e decentramento metropolitano):

« Tale affermazione certamente si colloca in una visione politica che vede a tutti i livelli della piramide politico-amministrativa una competenza globale su tutto il "campo" della organizzazione sociale, ovviamente con ruoli diversi ad ogni livello, al fine di evitare sovrapposizioni ed interferenze, e soprattutto per sollecitare alla specializzazione delle competenze. Si rifiuta pertanto una concezione "molecolare", settoriale, di competenze attribuite agli enti locali, come è oggi, così come lascia perplessi la spartizione di competenze di gestione dei servizi con enti nazionali. Il ruolo dell'ente locale non può non essere che quello dell'organismo che fa la politica *locale* dei servizi, nel quadro di una normativa quadro nazionale e di una normativa applicativa regionale. Lo slogan di "tutto il potere agli enti locali per i servizi" non trae — si badi bene — la sua origine dalla superficiale presunzione di una loro maggiore efficienza in contrapposizione agli organi nazionali, poiché è evidente che occorrerà in genere faticosamente aiutare gli enti locali, ed i loro amministratori interessati al settore, a saper fare "politica dei servizi" e a saper amministrare il campo convenientemente. Non pertanto una valutazione preferenziale tra "nazionale" e "locale", quanto una valutazione di pertinenza ed una diversificazione di ruoli ».

« Non va infine sottovalutato il potenziale apporto ad una rivitalizzazione della vita democratica a livello locale, che l'attribuzione di competenze di pianificazione e gestione dei servizi all'ente locale comporta. Con ciò si potrà caratterizzare

anche la stessa vicenda elettorale, e soprattutto l'impegno politico-amministrativo conseguente, in modo "peculiare", cioè funzionalmente differenziato nei temi e nelle esigenze dall'impegno delle elezioni regionali e nazionali. Inoltre l'esigenza e la possibilità di controllo da parte degli stessi cittadini sulla attuazione dei piani e sulla gestione dei servizi saranno finalmente messe in condizione di essere soddisfatte. E ciò sembra essere un passo importante per una democrazia non formale, ma partecipata »;

- dimensioni: va definita in sede di programmazione regionale una articolazione del territorio regionale in unità locali, tenendo conto di parametri di massima nazionali, ma adeguandosi alle specifiche situazioni; tale « cartografia regionale » dovrà essere aggiornabile, per tener conto sia dell'esperienza che si farà, sia delle trasformazioni spesso rapide che avvengono nella realtà contemporanea. Transitoriamente — se non si vuole affrontare di petto tutto il problema della riforma degli enti locali — è indispensabile perfezionare almeno la legislazione relativa ai consorzi tra comuni e quella concernente il decentramento metropolitano.

« Si può comunque fin d'ora ipotizzare che nei comuni italiani di media grandezza l'unità locale possa coincidere con il territorio comunale; mentre invece per le metropoli e le medie e grandi città l'unità locale andrà individuata in una loro parte (quartieri, circoscrizioni purché non eccessivamente ampie, ecc., sulla linea della politica di decentramento già in atto), o d'altro lato per i piccoli comuni andrà considerato come normale il consorzio tra comuni limitrofi, purché sufficientemente collegati tra loro e soprattutto con una località che possa fungere da baricentro (con il "campus" dei servizi) ».

« L'esigenza di unità locali le meno ampie possibili, nei limiti dell'efficienza e dell'economicità dei servizi previsti, è conseguente all'altra esigenza di collocare i servizi quanto più "alla porta" dei cittadini, sia per loro comodità, sia per la maggiore possibilità di rendere responsabili i cittadini stessi rispetto ai loro servizi. A queste condizioni è possibile avviare e concretizzare — ovviamente con sperimentazioni, oltre che con una migliore conoscenza delle esperienze estere — il discorso sull'*autogestione* dei servizi. Aspetto molto importante a parer mio, anche se delicato, che permetterebbe di far fare un salto

di qualità all'annoso e trito dilemma sulla gestione pubblica e sulla gestione privata ».

Per quanto riguarda dei parametri orientativi sulle dimensioni demografiche dell'unità locale, tenendo conto anche di quanto detto dalla Commissione citata sull'unità sanitaria, si propendeva per:

« a) zone montagnose: attorno ai 15.000 abitanti;

b) zone a buona viabilità: attorno ai 30.000 abitanti;

c) zone urbane ad alto accentramento: attorno ai 50.000 abitanti ».

— Il secondo livello: con l'esigenza di unità locali non molto ampie, nasce quella di definire un successivo livello inglobante alcune unità locali limitrofe « in cui collocare sia quei servizi la cui capillarizzazione non è stata giudicata utile e possibile, sia quella funzione di propulsione culturale e tecnica, e di coordinamento, che è innegabilmente necessaria. A questo secondo livello i collegamenti con le istanze di sviluppo economico ed urbanistico diventano essenziali ».

« Va inoltre affermata l'esigenza che almeno la dimensione territoriale comprensoriale sia la stessa per le varie circoscrizioni territoriali (di censimento, religiose, giudiziarie, amministrative, ecc.) che prendono in esame esigenze e problemi dei cittadini in modo " territorialmente articolato ": con ciò superando l'attuale arlecchinesca situazione ».

— Direzione politica e direzione tecnica: la prima è di competenza della Giunta comunale e dell'Assessore (o gruppo di Assessori) cui compete il settore sociale, salvo nei casi di consorzio (che designerà un responsabile politico); alla seconda per verificata capacità appunto tecnica, « per personale disponibilità ed esperienza nell'amministrazione dell'intervento sociale organizzato ». I reciproci ruoli e le inter-relazioni sono state viste per riferimento a tre funzioni pertinenti all'unità locale: promozione socio-politica (consistente nei rapporti con l'elettorato « in forme dignitose, regolari, costanti, di dibattito e di chiarificazione » e nei rapporti con le istituzioni formali ed informali che esprimono le esigenze e le tensioni della comunità), programmazione dello sviluppo sociale;

« alla direzione politica spetta precipuamente di fornire gli indirizzi generali, di fare le necessarie scelte di priorità, di vagliare le conseguenti ipotesi di piano e la formulazione provvisoria di esso, di ratificarlo e di controllarne l'attuazione; alla

direzione tecnica spetta di essere documentata sull'esistente e sul necessario, di individuare le soluzioni operative e di trasformarle in proposte di piano pluriennale e annuale, di seguirne direttamente e costantemente la attuazione, predisponendo gli strumenti atti a verificare l'utilità degli interventi, di tenere costantemente aggiornata la direzione politica »; e promozione socio-culturale (che ha come suo riferimento il « centro di servizi culturali », ma che potrebbe sostanzarsi in altre iniziative per l'emersione e la maturazione dei leaders nella zona). Si pone comunque per la direzione tecnica il problema se una unica figura professionale debba presiedervi (tenuto conto dell'estensione del campo dell'unità locale al settore della salute, della formazione e dell'assistenza):

« Si potrebbe provare non che un unico professionista sappia fare il medico, l'insegnante e l'assistente sociale, quanto che una nuova figura professionale direttiva può essere prevista: quella del direttore tecnico di un programma coordinato di servizi, per la quale più che sulle dirette capacità di esercitare la professione (una delle tre) si metta l'accento sulle capacità direttive di: conoscere i problemi ed i vari tipi d'intervento, pianificare gli interventi, stimolare l'impegno e la qualificazione degli operatori. E' una ipotesi "ardita" rispetto alla prassi italiana, ma da approfondire; in caso contrario la soluzione non può aversi che con una troika di dirigenti: uno per ciascun settore, purché con capacità personali e tecniche di collaborazione interdisciplinare ed operativa ».

I contenuti: nella distinzione fatta tra primo livello (unità locale) e secondo livello (comprensorio) si richiamano i seguenti settori e tipi di servizi ritenuti oggi importanti:

a livello di unità locale:

- « gruppo di servizi sociali di base: segretariato sociale, assistenza economica, servizio sociale professionale di base, recapito del servizio di aiuto familiare;
- gruppo di servizi sanitari di base: assistenza medica a carattere curativo domiciliare e ambulatoriale, medicina preventiva, farmacia;
- gruppo della scuola dell'obbligo: corsi elementari e della media unica, relative classi differenziali, servizi parascolastici (mensa scolastica, CRES, medicina scolastica, servizio sociale scolastico);

- gruppo di servizi per la maternità e la prima infanzia: consultorio pediatrico-materno, asilo nido, scuola materna, campo giochi »;

di incerta collocazione tra il 1° e 2° livello:

- « scuola speciale (o seminternato per scolarizzabili);
- assistenza odontoiatrica;
- impianti sportivi di base (campo di calcio, palestra, piscina coperta);
- centro di servizi culturali »;

a livello di comprensorio:

- « gruppo di servizi sanitari: poliambulatorio, ospedale di zona con reparto medico, chirurgico, ostetrico, pediatrico, e possibilmente anche con "ospedale diurno"), laboratorio di analisi, servizio di vigilanza igienica e di profilassi delle malattie infettive;
- gruppo delle scuole secondarie superiori: vari corsi scolastici (pertinenti anche alle "vocazioni" economiche della zona), relativi servizi parascolastici (mense scolastiche e CRES collegati al "centro d'attesa" per gli studenti pendolari), centro di orientamento scolastico e professionale;
- gruppo di consultori "attivi" (cioè non solo diagnostici, ma ove conveniente anche terapeutici, con trattamento perciò di tipo "ambulatoriale" o "domiciliare"; con azione anche di "promozione" nell'ambiente): consultorio familiare, centro di igiene mentale (includendovi il CMPP);
- seminternati per disadattati;
- case-albergo (per le categorie degli studenti, dei lavoratori immigrati scapoli, degli anziani autosufficienti);
- istituto geriatrico (per anziani non sani);
- soggiorni di vacanza (sia collocati nel comprensorio, sia soprattutto in altre zone, riferiti non solo all'infanzia, ma anche alle famiglie, nel quadro di una "politica locale per il turismo sociale") »;

di incerta collocazione, forse intercomprensoriale:

- « istituti speciali per disadattati, sia sociali, che fisici o psichici;
- laboratorio protetto ».

Gli operatori: fattore questo di particolare rilievo, dato che spesso si potrebbe essere portati a ritenere che gli elementi condi-

zionatori di una seria pianificazione locale dei servizi siano solo di ordine finanziario. Si sottolinea anzi che nelle sperimentazioni tale componente deve essere più garantita che in una fase normale di estensione (dato che in fase sperimentale « si tratta di verificare delle ipotesi, di dare dei contenuti concreti a dei modelli, di inventare soluzioni a problemi non previsti »).

Con riferimento all'area locale, la relazione indica queste categorie di « operatori (intesi in senso lato) per essenziali differenziazioni di funzioni e di mansioni:

- « gli amministratori locali (Assessori comunali, Delegati del Sindaco o del Consorzio);
 - i direttori tecnici (dell'unità locale, del comprensorio);
 - i dirigenti dei singoli servizi (quando il servizio abbia diversi operatori);
 - gli « amministrativi » (anche per i singoli servizi quando essi siano ampi, come nel caso delle scuole, degli ospedali);
 - gli operatori nei singoli servizi (professionalmente qualificati);
 - gli « ausiliari » nei singoli servizi (quando sono necessari, come: bidelli, cuochi, personale per le pulizie);
- a cui affiancherei tre altre categorie (distinguibili, forse, dalle altre per la non continuità quotidiana di presenza e di impegno):
- gli operatori « pendolari » di enti con competenza territoriale più ampia (provinciale) che vengono periodicamente ad operare professionalmente nel territorio dell'U.L. o del comprensorio (e ciò soprattutto in questo periodo sperimentale in cui continuerà anche l'impegno degli enti nazionali);
 - i consulenti (sia per l'esperimento di U.L. e di comprensorio, sia per i singoli servizi: ad es. lo psicologo);
 - i « volontari ».

Sul tema del volontariato, da concepirsi però in modo nuovo, si conclude la relazione introduttiva ai Seminari di Malosco:

« Solo in un contesto di servizi sociali che possano dirsi tali — sia perché esprimono la "volontà sociale" di assumere determinate responsabilità, sia perché le strutture portanti sono date dagli operatori professionali — il volontariato trova la sua vera ragion d'essere, la guida necessaria, la possibilità di qualificarsi, i programmi sui quali misurare il proprio contributo e quindi la ricompensa ideale che gli spetta. Assumiamo la definizione di volontario come di colui che "esplica una determinata attività non retribuita nell'ambito di un ente di lavoro sociale (o di un dato servizio), allo

scopo di coadiuvarne l'attività per il conseguimento dei fini istituzionali dell'ente stesso" (o del servizio in sé considerato). Se con questa definizione si evidenzia il carattere di impegno "gratuito" e perciò "non a tempo pieno" di questo personale, ed — in genere — l'assenza di una preparazione professionale specifica, non si esclude invece l'inserimento con mansioni precise in un piano di lavoro e la verificata disponibilità del soggetto ad esercitare il ruolo prefisso nel quadro di un lavoro in équipe volto al perseguimento degli scopi comuni propostisi. Ne consegue la selezione dei volontari (o meglio: ogni volontario al suo posto giusto) e l'esigenza di una loro preparazione soprattutto nel corso del lavoro. Nel contempo però occorre riconoscere loro una dignità ed autonomia di impegno, che il professionista tende talora — e paternalisticamente — a sottovalutare.

Questo uso del volontariato nei nostri esperimenti di unità locale, e questo impegno per coinvolgere sempre più del volontariato, si pone sulla linea di quella maturazione civica delle nostre comunità moderne, che sottende tutto il nostro discorso. Non va sottovalutato pertanto l'irrobustimento (e non tanto perché si tratta di "energie" che non costano) che un tale apporto può dare al nostro lavoro. Penso soprattutto a due "condizioni di età" che possono giocare un buon ruolo, anche nelle più piccole unità locali e negli ambienti meno socializzati: i giovani, cui possono così venire offerte nuove occasioni per "contare" e per offrire la loro naturale disponibilità di servizio e di creatività, e gli anziani, la cui disponibilità a "contare" utilmente ancora nella società viene meccanicamente frustrata al momento del pensionamento ».

7. Nella successiva fase di svolgimento triennale — dibattito teorico e verifica collegiale delle esperienze fatte dai partecipanti — il seminario di Malosco metteva in rilievo le seguenti acquisizioni ulteriori, che si sintetizzano:

— dimensione internazionale della problematica relativa all'unità locale (come risulta da una rapida scorsa ad altre situazioni e alle soluzioni adottate), ma in specie esigenza di vederla in chiave di unificazione europea:

« via via che la nostra società italiana si va integrando con altre società nazionali, una certa armonizzazione (non uniformità) di strutture si renderà necessaria per assicurare un equilibrio di con-

dizioni di reddito e di accesso ai servizi essenziali. Ogni ritardo nella soluzione di certi problemi del nostro Paese, ad esempio nel settore che qui ci interessa, rischia di creare o mantenere ingiustamente delle situazioni che si potrebbero chiamare di " sottosviluppo normativo " destinate a pesare in futuro non solo sulle collettività locali e su quella nazionale, ma anche sull'intera società europea, alla quale le prime sono legate sempre più da un comune destino »;

— accentuazione del ruolo dei poteri locali nella politica dei servizi sociali

« benché gli sviluppi più recenti della situazione politica e dell'azione di Governo (*con riferimento al settembre 1969*) abbiano reso più difficile l'iniziativa degli enti locali, è questo il momento di rilanciare il discorso sulle funzioni delle comunità di base in questo campo, legandolo ad una corretta impostazione del discorso più generale delle autonomie in uno stato moderno e nella politica di programmazione »;

« i servizi sociali, visti come risposta ad elementari e fondamentali bisogni dei cittadini, non possono non essere promossi, forniti, controllati altro che dalle organizzazioni comunitarie più vicine ai cittadini stessi, e quindi meglio legittimate ad interpretare le volontà popolari »;

— con una contemporanea evidenziazione del tema della partecipazione, vista anche come rivitalizzazione di una democrazia sostanziale e superamento della delega permanente ed incontrollata

« Da un lato si tratterà di " smuovere " i poteri locali (vale a dire far modificare i comportamenti della classe dirigente locale e, al limite, contribuire alla sua sostituzione) che " resistono " alle innovazioni, contribuendo all'organizzazione della volontà popolare, mediante gli opportuni strumenti di pressione. Dall'altro lato, occorrerà sensibilizzare l'opinione pubblica al fine di allargare la base dei consensi in ordine ai nuovi orientamenti di politica sociale. E qui, molto opportunamente, è stato ricordato come il processo di formazione delle volontà politiche si caratterizza, per sua natura, come mediazione e sintesi delle istanze di base da parte della classe politica.

« In altre parole, al di là di tatticismi deteriori, il politico deve pur sempre " fare i conti " con la sua base, sicché i suoi margini di manovra finiscono per essere condizionati, in misura più o meno

ampia, dai convincimenti presenti e diffusi a livello della società. Se tutto ciò è vero, si capisce come sia indispensabile contribuire alla formazione di una volontà popolare più consapevole dei propri diritti, affinché divenga possibile una sintesi politica ad un livello più avanzato »;

— e con un rilievo particolare dato alla prospettiva di autogestione, senza scadere in mitiche enunciazioni, ma realizzando condizioni (anche se inizialmente circoscritte) per l'acquisizione di « potere » da parte delle comunità interessate.

« Pertanto il gruppo è concorde nel ritenere la gestione di servizi come fase di maturazione che precede forme di autogoverno, il quale viene ravvisato non come sommatoria della gestione dei servizi, ma nella reale determinazione delle linee di sviluppo globale della comunità. Si tratta quindi di avviare un processo di maturazione politica ».

« L'autogestione è non soltanto una metodologia, ma ha dei contenuti specifici e si riferisce, anche quando viene esercitata fuori dal momento produttivo, strutturale, a degli agganci politici estemamente precisi in quanto si riferisce alla modificazione almeno dell'ordine di priorità dei fini che la società si propone di raggiungere, quando addirittura non riesca ad andare anche più in là: per esempio a dimostrare che taluni fini non sono fini ma strumenti di qualcuno, di qualche gruppo ».

« Da un certo punto di vista l'autogestione è tutta da inventare... Intanto essa consente di uscire da quella che potremmo definire alienazione politica, consente, se esercitata nei modi dovuti (beninteso, il fatto non è automatico), di sperimentare il potere, o un po' di potere...

Alcuni esperimenti di autogestione, specialmente se potessero essere generalizzati sul territorio, accumulerebbero una serie di esperienze di vita politica attiva, e chiederebbero una modificazione degli equilibri generali del sistema, senza che questi rischino di essere illusori, ma poggino su un patrimonio, già messo da parte, di esperienze, di convinzioni, di attitudini, di atteggiamenti, di organizzazione, di autorganizzazione e così via ».

« Chi non ha potere non fa politica, fa delle sagre, fa del folklore... Allora, se i meccanismi di potere sono questi, sono tali che il potere è concentrato nelle mani di pochi, che non sono nemmeno quelli che vediamo, non sono nemmeno quelli più esposti politicamente, tutti noi siamo espropriati della dimensione politica. Questo

vuol dire che una società costruita così soffre di una grossissima malattia sociale che è appunto quella che ci priva della nostra dimensione fondamentale sociale, quella di essere uomini partecipi, capaci di determinare qualche cosa nella società in cui viviamo. Anche tutto il malessere che poi rifluisce sulla scuola, sugli ospedali, sul problema degli anziani, dei disadattati, tutto quell'altro emergere di malattie o di sintomi di malattie, non si può né capire, né risolvere, se non si capisce prima questa fondamentale malattia sociale e se non si intende che questa è la causa dei malanni, delle malattie specifiche che poi si tentano di curare con i servizi sociali ».

« L'autogestione è un metodo, è una regola politica anche per la caratteristica unificante. Introdotta nell'ambito dei servizi ha questo effetto — secondario, se si vuole, rispetto alle sue finalità generalissime che sono quelle che ho esposto fin qui, ma importante — di superare la categorizzazione delle persone e dei bisogni. Se una comunità, un quartiere, un piccolo paese (le dimensioni sono da studiare sul campo e si vedranno di volta in volta), se una comunità omogenea intraprende un lavoro di autogestione di servizi, comincerà a cancellare le categorie, perché se deve trattare il problema politicamente non può cominciare a volere l'elenco delle madri nubili, degli anziani, no, evidentemente deve fare una analisi generale del benessere, del malessere, dei disagi, delle tensioni, delle difficoltà che esistono all'interno della comunità... In secondo luogo verranno fuori i bisogni così come sono, anche quelli non catalogati: il guaio delle categorie è che, quando vien fuori una categoria nuova, bisogna fare la guerra cinese per poterla inserire nello elenco delle categorie... ».

« Il grosso problema a questo punto è: come si può ottenere di esercitare un potere reale attraverso l'autogestione dei servizi se non vengono messe a disposizione di quella comunità che si autoorganizza delle risorse? Il problema è quello delle finanze... E' comunque possibile... fare almeno un'analisi, un'indagine (ne sono anche già state fatte) sui bilanci degli enti pubblici preposti al soddisfacimento di determinati bisogni, in modo da avere un elenco generale delle risorse messe abitualmente a disposizione nella loro globalità, indipendentemente dal fatto che siano risorse messe a disposizione dall'ufficio assistenza del Comune, dagli ECA, dalle Province, dalle Prefetture, dall'ONMI, cioè da tutti gli enti pubblici che operano nel settore: si sarebbe in grado di sommare le

risorse disponibili. Essa va applicata sul territorio preso in considerazione e quindi bisogna fare anche un'analisi caratteristica specifica dei bisogni prevalenti. All'analisi è possibile associare la popolazione interessata; è una prima forma non dirò di autogestione, ma di preparazione all'autogestione perché non si sovrapporrà alla popolazione il giudizio dell'esperto... ».

« Vi possono essere, infatti, due modi di operare:

- attraverso forme di autogestione, da parte di gruppi singoli, per allargare poi questo metodo a tutta la comunità;
- rafforzando il potere della comunità, garantendo una maggiore rappresentatività agli strumenti politici della comunità e tenendo l'autogestione con una funzione strumentale.

Quest'ultima osservazione sembra avvalorata dal fatto che molto spesso si è condizionati, per pigrizia, dall'attuale sistema molto di più di quanto il sistema stesso ci condizionerebbe. Si ritiene perciò che, nell'attuale normativa, siano possibili alcune innovazioni metodologiche nell'esercizio del potere delle amministrazioni locali, a livello comunale (es.: contatto costante tra eletti ed elettori; comunicazioni obbligatorie da parte degli amministratori sull'iter di precise attuazioni del programma amministrativo) ».

Nei seminari inoltre — e particolarmente nel terzo che chiudeva la serie nel settembre 1970 — si evidenziava il limite delle sperimentazioni che si stavano tentando. Non di vere e proprie sperimentazioni di Unità locali si trattava, ma di tentativi di avvicinamento a questa prospettiva, con i condizionamenti della vigente legislazione e delle prassi consolidate, con l'aleatorietà delle volontà politiche locali ad impegnarsi in questa direzione, con l'esiguità dei mezzi messi a disposizione per l'esperimento anche nelle situazioni più avanzate. Ciononostante sembrava importante proseguire negli esperimenti avviati, pur nella coscienza dei loro limiti, per attuare una sensibilizzazione dell'opinione pubblica e della classe dirigente al concetto dell'unità locale, per togliere al dibattito solo la dimensione teorica, per verificare sul campo anche aspetti parziali del disegno generale dell'unità locale.

« Sotto tale profilo uno è il discorso promozionale, di modifica del costume, di creazione di una sensibilità popolare ed una consapevolezza al livello delle istituzioni; altra cosa è invece la realizzazione di una sostanziale riforma dell'assetto dei servizi sociali a livello locale, il che richiede una azione a livello legislativo. Si dà

comunque particolare rilievo all'azione promozionale che è preminente e la sola capace di determinare una successiva azione legislativa ».

8. Una interessante estensione del discorso si ha con la prima fase di vita di una Commissione (poi di fatto divenuta inoperante per l'avvicendamento del Ministro) istituita con D.M. 21 gennaio 1970 dal Ministro della sanità, con l'incarico di formulare indicazioni e proposte in ordine ai problemi del collegamento dei servizi sociali di base con i servizi sanitari, in previsione della attuazione del servizio sanitario nazionale ed in particolare delle unità sanitarie locali. Un passo avanti iniziale lo si ha per la stessa composizione della commissione, presieduta dall'on. Franco Foschi, e costituita da 24 esperti di diversa estrazione professionale e di varia esperienza nel campo della pianificazione dei servizi sociali. Dei lavori di tale commissione è noto un « documento preliminare » predisposto da un sottocomitato, diffuso in ambienti diversi per avviare un dibattito ed un approfondimento (il testo è stato pubblicato sia nel n. 10, 1970 di « Prospettive assistenziali », sia nel n. 3, 1970 di « La rivista di servizio sociale »).

Contrariamente alle previsioni, tale documento non è tanto interessante dal punto di vista interdisciplinare ed intersettoriale sanitario-sociale, quanto per aver posto l'accento su:

- la necessità di forte presa di coscienza delle implicanze politiche, relativamente al modello di sviluppo attuale della società italiana, ai conseguenti persistenti squilibri, tra i quali si evidenzia quello tra consumi privati e consumi pubblici, alle profonde tensioni che il Paese subisce e che si coagulano in una forte spinta di base, alla conseguente importanza di dar spazio alla libera e democratica partecipazione dei cittadini.

« Tale scompenso, come è noto, si rivela in diretta dipendenza del fatto che lo sviluppo economico, che pure negli ultimi decenni ha interessato l'Italia in misura rilevante, è stato conseguito a prezzo di gravi costi umani e civili, dal momento che non è certo avvenuto nella programmata intenzione di perseguire l'obiettivo dello sviluppo globale della comunità, ma ha seguito soprattutto la logica economica dei meccanismi evolutivi propri dei moderni sistemi industriali in genere e, per quanto ci riguarda, dei sistemi capitalistici in particolare.

« Discende da questo processo anche l'accentramento del settore terziario (servizi commerciali, culturali e sociali, pubblici e privati) e delle relative opportunità nelle aree metropolitane, che ha determinato una apparente situazione privilegiata per chi risiede nella città. Si giustifica, quindi, il forte potere di attrazione che queste ultime hanno potuto esercitare sulle popolazioni dei settori e delle aree marginali, e il conseguente fenomeno delle migrazioni e del progressivo inurbamento che ha da tempo assunto dimensioni patologiche, lasciando spopolate le campagne.

« Occorre rilevare come lo squilibrio che si presenta ad un tempo effetto e causa permanente di ulteriori squilibri è quello tra consumi privati e consumi pubblici. Tale squilibrio, infatti, da un lato è la conseguenza dell'eccessiva dilatazione dei consumi individuali superflui a discapito di quelli primari o collettivi, nonché dello scompenso complessivo tra impieghi produttivi e impieghi sociali del reddito, sui quali si basa un certo tipo di sviluppo economico; dall'altro lato, è il motivo della carenza e irrazionalità delle attrezzature sociali e quindi delle distorsioni patologiche della convivenza sociale che ne derivano, soprattutto per le classi meno abbienti e per gli esclusi, il cui potere di acquisto non è in grado, come invece avviene per i ceti più dotati economicamente, di ristabilire un conveniente rapporto di uso con il territorio facendo ricorso ai servizi mercificati sostitutivi.

« Si tratta di pervenire — attraverso un controllo sociale che contemperi i diritti civili e politici di tutti — ad una effettiva redistribuzione sociale e territoriale del potere, della ricchezza, delle opportunità culturali e di promozione individuale e collettiva, in modo da ristabilire il primato dell'uomo sull'economia, il primato degli obiettivi di solidarietà generale sui fini individuali e di gruppo, piegando l'espansione produttiva alla espansione globale dell'uomo e alla crescita armonica della comunità »;

— l'opportunità, allo stato attuale, di affrontare il problema dei servizi sociali a livello locale non partendo subito da profonde ristrutturazioni dell'ente locale, bensì dalle competenze comunali a darsi strumenti urbanistici, valorizzandovi l'aspetto della « rete » delle attrezzature sociali e istituzionalizzando il controllo dei cittadini e dei loro gruppi rappresentativi nelle varie fasi del processo di pianificazione.

« La legge-quadro nazionale (in materia urbanistica) e le leggi regionali dovrebbero stabilire norme sia per il decentramento

territoriale-amministrativo nell'ambito dei grandi agglomerati urbani (circostrizioni) sia per il consorzio di più comuni in riferimento alla soluzione di problemi urbanistici di comune interesse (comprensori), sia infine per i casi di intervento dell'autorità urbanistica di livello superiore (regione) per problemi di interesse intercomunale non risolvibili attraverso il mutuo accordo dei singoli comuni. Una legislazione di questo tipo già comporterebbe di riflesso modifiche sostanziali alla Legge comunale e provinciale.

« Per raggiungere i nostri obiettivi per la via ora indicata sono necessarie due cose:

a) che l'attuale « logica dei piani » sia capovolta: nel senso che si dia importanza primaria al tessuto delle attrezzature sociali nei confronti del contesto della residenza e delle attività produttive, e non viceversa;

b) che sia riconosciuto a tutti i cittadini, utenti della rete delle attrezzature sociali, attraverso le loro organizzazioni rappresentative (sindacali, associative, cooperative, di raggruppamento spontaneo) il diritto e il potere di intervenire nella formazione dei piani e nel loro controllo.

« La proposta che si può fare a questo riguardo è che la nuova legge urbanistica-quadro subordini la "componente tecnica" al controllo democratico e alla pubblica discussione delle organizzazioni sindacali, quanto meno per quanto riguarda:

a) definizione degli obiettivi del piano;

b) materiale redazione (controllo e discussione delle diverse fasi di approfondimento);

c) procedure di approvazione ai diversi livelli.

Ciò non solo per i "nuovi piani", ma soprattutto per le revisioni dei piani vigenti. Alla base di questa proposta sta un'altra impostazione concettuale diametralmente opposta rispetto alla tradizionale; quella di considerare la pianificazione non più come quadro prefigurativo rigido "a tempo indeterminato" degli sviluppi della realtà urbano-territoriale, ma come processo evolutivo continuo, da condursi per successivi approfondimenti e relative decisioni »;

— l'esigenza di precisare un indirizzo alternativo di politica sociale alla tradizionale "linea della povertà", spostando l'enfasi sulla "promozione sociale"

« intesa come equa fruizione delle opportunità sociali e dei frutti dello sviluppo economico, operando da un lato sulle circo-

stanze che inducono l'instaurarsi dei bisogni sociali ed insieme dando legittimità sociale e civile ad una serie di esigenze la cui soddisfacente risposta costituisce oramai un requisito base di uno standard sociale di vita da garantire a tutti i cittadini »,

e riconoscendo come diritti soggettivi inalienabili la soddisfazione di alcune esigenze fondamentali per un livello di vita civile (casa, servizi sociali, attrezzature sanitarie ed educative, attrezzature culturali, ricreative e sportive, verde attrezzato, ecc.).

« L'abbandono della linea della povertà e la scelta di un indirizzo programmatico verso la promozione del benessere richiede un completo riesame della tradizionale organizzazione dei vari settori in cui si articola l'intervento sociale. In particolare sembra necessario ricondurre in un quadro unitario le politiche dell'occupazione (formazione e collocamento), i trattamenti economici di natura previdenziale, contributiva o comunque di preminente interesse sociale (pensione sociale, assegni familiari, disoccupazione, ecc.) e i servizi integrativi per il normale svolgimento delle attività sociali primarie (politica della casa, servizi per varie categorie d'età). Tutte queste attività dovrebbero essere gestite in un quadro unitario, con un orientamento promozionale, e sottoposte al controllo democratico.

Pur essendo funzionalmente separate dalle attività sanitarie e da quelle educative, le attività tese alla promozione del benessere dovranno trovare le occasioni di un raccordo permanente con le altre strutture sia in ragione della obiettiva esigenza di integrazione tra i diversi momenti dell'intervento al livello di programmazione e di gestione, e sia per consentire ai livelli eventuali di corrispondenza sul territorio un affiancamento delle strutture per facilitare il loro uso da parte dell'utenza »;

— l'impegno di partire da "aree di domanda" concernenti la vita quotidiana della gente, per individuare e proporre una rete di servizi sociali, sanitari, formativi, ricreativi da collocare nella prospettata unità locale di servizi; il che appare necessario per vari motivi:

- « l'importanza di essere collegati col tessuto sociale, nella sua realtà di vita, nella sua evoluzione, piuttosto che con dei modelli giuridici ed istituzionali, che tendono a sopravvivere all'evoluzione dei bisogni e alla trasformazione della richiesta;
- l'importanza di offrire alle diverse realtà del Paese (anche se esse tendono per più versi ad omogeneizzarsi progressiva-

mente) un " modello di riferimento " non rigido, adattabile alle specifiche situazioni, tale da sollecitare anche l'inventiva di modi nuovi per soddisfare le stesse esigenze;

- l'importanza di garantire, nel contempo, a tutti i cittadini italiani (in qualsiasi regione o zona del Paese risiedano) che una stessa piattaforma di bisogni venga per tutti ed ognuno tenuta presente e vi si garantisca una risposta adeguata ».

La provvisorietà però di tale documento, e la mancanza di una sua discussione organica da parte della Commissione, appare evidente per il riferimento al « disegno dei servizi » da considerare nell'unità locale, mettendo a raffronto le due ultime indicazioni che abbiamo riassunto: da un lato si distinguono le attività tese alla promozione del benessere (in cui si fanno confluire le politiche dell'occupazione e la politica della casa) dalle attività sanitarie e da quelle educative, dall'altro si prospettano come contenuto dell'unità locale i settori dei servizi sociali, sanitari, formativi, ricreativi.

La rete di servizi sociali proposta nel documento si collega infatti a questa seconda alternativa, precisando alcuni « gruppi omogenei di servizi ».

« In rapporto all'attuale maturazione degli studi tecnici e delle esperienze significative realizzate sinora nel nostro Paese, anche per effetto di una intelligente utilizzazione dell'esperienza straniera, la rete di servizi sociali, sanitari, formativi, ricreativi da collocare a livello locale sembra essere quella che si dirà al punto seguente, vista per gruppi omogenei di servizi. Si è infatti preferito non predisporre una pura e semplice elencazione di possibili servizi, ma raggrupparli funzionalmente, sia per evitare il pericolo sempre imminente di una considerazione rigida del modello, sia per sollecitare la localizzazione più « economica » per le esigenze dei cittadini, la collaborazione dei professionisti, la utilizzazione di attrezzature comuni ».

Basterà qui richiamare questi « gruppi », senza riprendere anche la essenziale descrizione che vi si è fatta dei servizi:

- *gruppo dei servizi sociali di base* (segretariato sociale, promozione del benessere, assistenza domiciliare, servizio sociale professionale di zona, consultorio familiare, centro di servizi culturali, " verde attrezzato " inscendovi i campi gio-

- co e gli impianti sportivi di base, casa-albergo);
- *gruppo dei servizi sanitari di base;*
 - *gruppo dei servizi della scuola dell'obbligo;*
 - *gruppo dei servizi per la maternità e la prima infanzia;*
 - *gruppo dei servizi per i disadattati e gli handicappati.*

Il documento preliminare conclude con il sommario di una quarta parte, che non era stata ancora sviluppata:

« IV. Conseguenze sul piano dell'organizzazione dell'unità locale:

1. Direzione politica e tecnica dell'unità locale.
2. Il personale (elencazione, situazione attuale, preparazione, aggiornamento, collaborazione, direzione).
3. Dimensione dell'unità locale nell'ambito dell'articolazione regionale (giustificazioni teoriche e parametri-tipo per situazioni diverse; aggiornamento delle delimitazioni; problemi giuridico-amministrativi per il decentramento metropolitano e per i consorzi di piccoli comuni).
4. I costi.
5. Rapporti con i livelli superiori politici e tecnici ».

9. Una delle due alternative che abbiamo testé richiamato, per quanto concerne il disegno dei servizi da includere nell'unità locale, ha trovato modo di essere precisata ulteriormente in un documento redatto dal responsabile di un Seminario organizzato nel maggio-giugno 1970 a Roma dall'Istituto per gli Studi di Servizio Sociale (ISTISS): tale documento non costituisce le conclusioni dei partecipanti al Seminario, ma una nota conclusiva del responsabile dello stesso, sotto lo stimolo delle discussioni stesse (cfr. « Indicazioni per la programmazione dei servizi sociali » di Mario Corsini, in « La rivista di servizio sociale », n. 3, settembre 1970). Il documento parte, riprendendo le indicazioni politiche formulate già nel documento preliminare della Commissione della Sanità (politiche sociali inglobanti l'intervento sociale, superamento della linea della povertà con l'enfasi sulla promozione sociale) e osserva di conseguenza che « in questa concezione il discorso sui servizi sociali non viene isolato dal contesto delle politiche sociali entro le quali essi debbono realizzarsi », evidenziando il legame esistente tra politiche sociali e servizi sociali.

« Ciò almeno per due ragioni. In primo luogo in quanto essi si caratterizzano come momenti di attuazione delle prime, nel senso, cioè, che le strategie generali e i provvedimenti nel campo della legislazione e amministrazione sociale condizionano la tipologia, la destinazione e l'ampiezza dell'intervento per quanto riguarda i servizi. E' troppo evidente infatti che il sistema dei servizi sociali, se definito e realizzato autonomamente si presta a diventare l'alibi e la scappatoia per le inadempienze negli altri campi della vita sociale e produttiva, data la costante tentazione a trasferire al sistema dei servizi sociali i problemi non risolti negli altri settori.

In secondo luogo, perché la considerazione congiunta delle diverse politiche sociali interessate all'intervento sociale consente più chiaramente di sottrarre il sistema dei servizi sociali alla logica assistenziale, fatto inevitabile quando essi vengono concepiti soltanto all'interno e come proiezione di quella politica. I tentativi fino ad oggi compiuti di razionalizzazione del settore, anche nei casi in cui sono stati ispirati a volontà riformatrici, nella misura in cui non sono riusciti a sottrarsi al condizionamento della concezione assistenziale, hanno finito per subire quella logica, producendo in pratica un sistema di servizi e interventi dominati dal criterio del disadattamento. Avere presenti queste preoccupazioni è particolarmente importante proprio nella fase di concreta realizzazione dei provvedimenti nel campo delle attività sociali, che, inevitabilmente, dovranno avere un carattere di gradualità, avendo presenti gli scarti notevoli tra la situazione esistente e gli obiettivi ottimali auspicabili.

Il rischio di ricadere nella logica assistenziale (tesa a rispondere al bisogno immediato, laddove esso si manifesta in modo più urgente), in queste circostanze potrebbe essere molto alto; verrebbe reintrodotta nella pratica — come spesso avviene — quanto rifiutato in linea teorica, potenziando gli interventi curativi e riparativi rivolti inevitabilmente a categorie marginali.

Le scelte relative dovranno essere dettate quindi da precise strategie comprensive del momento della prevenzione e promozione (con lo sviluppo dei relativi servizi) e di quello della reintegrazione.

In alternativa si tornerebbe alla improduttiva fatica del recupero individuale, tra l'altro dimostratosi fondatamente impossibile dati gli alti costi e la massa di mezzi e personale richiesti per una effettiva riabilitazione, ovvero all'inutile impegno del rappezza-

mento di singole realtà sociali, lavoro spesso produttivo di nuove forme di patologia sociale ».

Il disegno dei servizi sociali, che conseguentemente si propone, viene articolato « in tre grandi settori impegnati rispettivamente nel campo della salute, della cultura e delle attività sociali ».

« L'esigenza di lavorare per grandi raggruppamenti di servizi corrisponde indubbiamente ad una logica funzionale, la quale può, se non opportunamente controllata, portare al limite della mortificazione di ogni discorso di globalità nella concezione e nella prassi dell'intervento in campo sociale. Peraltro i raggruppamenti qui proposti già costituiscono un salto qualitativo nei confronti della tradizione, nel senso che risultano comprensivi ciascuno di una serie più ampia di finalità e di politiche. Opportune soluzioni a livello istituzionale, come verrà proposto più oltre, dovrebbero inoltre garantire un raccordo generale delle politiche settoriali, almeno a livello della loro programmazione ».

Senza scendere più analiticamente basterà ora richiamare i contenuti attribuiti, secondo questa linea, ai tre grandi settori individuati:

- *I servizi per la salute*, comprendenti l'intero arco di attività dalla prevenzione, alla cura, alla riabilitazione, ed includendovi anche il gruppo dei servizi per gli handicappati fisici e psichici (salvo quelli per i falsi deficitari mentali e gli irregolari del carattere da includere nelle attività educative, ed i laboratori protetti da considerare nel quadro delle attività rivolte al lavoro e alla piena occupazione);
- *i servizi per la cultura*, comprendenti i servizi scolastici, con i relativi servizi integrativi, e le attrezzature sportive e quelle culturali, destinate anche all'età adulta (una scuola pertanto proiettata nell'ambiente come momento dell'educazione permanente);
- *i servizi per le attività sociali*, in cui dovrebbero essere compresi quelli:
 - destinati a favorire e tutelare il lavoro,
 - per l'alloggio e i servizi connessi con la residenza,
 - di informazione e assistenza del cittadino (segretariato sociale, distinto nelle sue funzioni da quelle del patronato, e servizi consultoriali agli individui, ai nuclei familiari e alle istituzioni),

- integrativi per le funzioni sociali e familiari (aiuto domiciliare, asili nido, affidamento familiare e adozioni, pensionati, case albergo, istituti).

Per quanto concerne il terzo raggruppamento è interessante evidenziare che due servizi ritenuti « di base » in altri modelli vengono qui rifiutati: l'assistenza economica (ritenendosi che il sistema di sicurezza sociale ne riduca di molto l'esigenza) ed il servizio sociale di zona (ritenendosi che una qualificazione degli organismi già operanti nella comunità, come le strutture sanitarie ed educative, e la creazione del previsto Consultorio di secondo livello ne escludano l'esigenza).

Infine per quanto concerne i problemi istituzionali si sostiene che le generali politiche sociali (occupazione, casa, ecc.) vadano « ragionevolmente formulate e gestite a livelli territoriali sufficientemente ampi per consentire previsioni sulla destinazione delle sedi produttive e sullo sviluppo metropolitano », cioè a livelli nazionale-regionale-subregionale, in una visione unitaria propria della programmazione:

« La regione può costituire quindi la sede istituzionale appropriata per la programmazione e la gestione del complesso delle politiche sociali. Si tratterà di trasferire i compiti di programmazione già attualmente attribuiti ai Comitati regionali ad organi appositi della regione, ad esempio attraverso un dipartimento specificamente impegnato nei compiti di programmazione, anche in raccordo con gli organi nazionali corrispondenti.

Per quanto riguarda invece la pianificazione, la direzione, il coordinamento e la promozione della politica nei diversi settori, dovranno essere previsti, sempre a livello regionale, appositi assessorati. In particolare, nel campo delle attività sociali potrà essere istituito un assessorato agli affari sociali, che gestirà le politiche del lavoro, delle prestazioni previdenziali e sociali in genere, dell'alloggio, dei servizi di segretariato e consulenza e di quelli integrativi. La gestione dei servizi dovrebbe essere affidata alle Province e ai Comuni, differenziando le competenze a seconda dei livelli di uso degli stessi ».

Pertanto la concezione dell'unità locale, come unificazione operativa a livello periferico delle attività dei diversi settori, viene in questo documento parzialmente modificata, nel senso che se ne propongono tre corrispondenti ai relativi raggruppamenti di attività omogenee.

« Le rispettive unità locali costituiranno momenti di attuazione delle politiche sociali settoriali, dimensionate secondo criteri di ottimizzazione del rapporto servizi-utenza, e quindi anche a prescindere dalle attuali circoscrizioni amministrative, alle quali peraltro debbono essere ricondotte per quanto concerne l'aspetto politico della gestione. Questo orientamento introduce, in pratica, il concetto di consorzi di comuni per quelle amministrazioni comunali con una popolazione troppo limitata.

Per taluni interventi sono prevedibili organismi di gestione regionale, almeno per l'aspetto di progettazione e realizzazione delle opere (si vedano in particolare gli interventi nel campo della edilizia residenziale e della edilizia sociale in genere). Per evitare che il coordinamento dell'azione nei vari settori rimanga allo stadio di sola volontà programmatica, sarà opportuno prevedere « conferenze di servizi », che, periodicamente, individuino le forme e i modi delle iniziative da portare avanti congiuntamente nei diversi settori ».

Anche se in annotazione, il documento fa una affermazione importante sull'unità locale laddove ne individua « due anime » o istanze a suo giudizio conflittuali:

« sembra opportuno sottolineare come nella concezione della unità locale dei servizi hanno confluito due istanze: l'ambito territoriale e demografico adeguato per consentire una programmazione globale dei servizi e l'esigenza di offrire un gruppo di prestazioni "alla porta" del cittadino, gestite con unità di approccio — organizzativo e metodologico — al problema sociale periferico. E' troppo evidente che si tratta di due esigenze non omogenee tra di loro e che, ove sviluppate secondo le rispettive logiche, farebbero esplodere la conflittualità potenziale esistente nei due indirizzi. In questa sede, come è evidente, si accoglie la prima delle due esigenze e si cerca di dare risposta alla seconda con soluzioni operative pratiche che, pur mantenendo una certa unità di indirizzo a ciascun gruppo di servizi, evitino il pericolo di una rigida separazione settoriale ».

Infine per quanto concerne il momento del controllo della programmazione e gestione delle politiche sociali la sede politica viene, nella attuale realtà amministrativa italiana, individuata nelle Regioni, Province e Comuni, prevedendo però « un arricchimento della tutela dell'utenza attraverso un organismo

laterale, autonomo, che svolga azione di controllo e di promozione di iniziative:

« L'organismo verrà espresso con modalità di rappresentazione degli interessi della popolazione diverse da quelle tradizionali, più dirette e continuamente revocabili (rappresentanze elette di utenti dei servizi, categorie e associazioni interessate, gruppi professionali, ecc.) ».

10. Oltre a queste iniziative e documentazioni, che appaiono più significative e stimolanti nel portare avanti e verificare l'ipotesi dell'unità locale, non possono essere sottaciuti — almeno per cenni — altri contributi, sia specifici, sia riferiti a riforme settoriali nel quadro però dell'unità locale:

- gruppo di studio promosso dalla Fondazione Zancan tra docenti che in diversi seminari di Malosco avevano preso in considerazione la prospettiva dell'unità locale, pur essendo più circoscritto o più ampio il tema del loro seminario: il documento conclusivo appare nel quaderno n. 19 di detta Fondazione sotto il titolo generale « Servizi sociali: nuove prospettive per gli enti locali »;
- relazione del presidente dell'ISES, ing. de Rossi, sull'« assetto dei servizi sociali per lo standard » al Convegno dell'ISTISS su « lo standard sociale garantito » svoltosi a Roma nell'aprile 1970;
- ricerca CEPAS, finanziata dall'AAI e dalla Fondazione Olivetti, sui servizi sociali nelle zone metropolitane di Roma, Milano e Bologna;
- conclusioni del convegno promosso dall'Amministrazione provinciale di Bologna il 30 aprile 1970 per la definizione degli orientamenti di un programma a tutela della salute dell'infanzia;
- documento del gruppo di lavoro per la sicurezza sociale della direzione del PCI su « Per un sistema di sicurezza sociale - Proposte di una politica per l'infanzia »;
- dibattito sui servizi sociali organizzato dalle ACLI, coinvolgendo esplicitamente la componente sindacale e delle autonomie locali, e svoltosi il 10 luglio 1970 (cfr. « Partecipare », n. 7-8, 1970).

L'elencazione probabilmente non è completa, anche per le so-

lite difficoltà di circolazione di documentazioni e comunque andrebbero aggiunti alcuni articoli che hanno riaffrontato esplicitamente il tema dell'unità locale.

Non è da sottovalutare inoltre l'apporto dei filoni settoriali di dibattito e di approfondimento, specie quelli ovviamente più collegati al nostro tema, come i settori delle autonomie locali, della autogestione, dell'assistenza (si vedano i lavori delle Commissioni parlamentari competenti), della sicurezza sociale in genere, della igiene mentale, del rinnovamento scolastico...

La costituzione stessa delle Regioni e l'avvio — molto più incisivo di quanto qualcuno desiderava — dei relativi impegni legislativi con il varo degli Statuti regionali aprono inoltre tutto un settore di approfondimento e di verifica della volontà politica di rinnovamento e di decentramento, che trova anche nell'unità locale (o nell'articolazione subregionale se meglio si vuol inquadrare il problema) un punto di riferimento.

E per concludere, le stesse potenzialità insite nelle affermazioni del « Progetto 80 » — per la verità non molto approfondito nel dibattito degli ultimi anni per questi aspetti — potrebbero dar luogo ad ulteriori dibattiti e verifiche nel passaggio al secondo piano nazionale. Si ricorderà infatti che il Progetto 80 richiamava strutture assimilabili all'unità locale in vari settori: sanitario, dei servizi sociali, scolastico (comprensori territoriali scolastici), delle zone povere, per non parlare delle articolazioni territoriali connesse all'orientamento dello sviluppo urbano.

Restavano imprecisati i problemi delle interconnessioni tra queste varie articolazioni dello sviluppo, i problemi appunto che stanno al centro dell'ipotesi di unità locale.

NOTA DOCUMENTARIA

(Vengono qui solo indicati documenti di rilievo nel dibattito, divulgati a stampa, trascurando invece gli articoli).

- Documento della Commissione consultiva generale per la riforma sanitaria di base, in « Notiziario dell'Amministrazione sanitaria », settembre 1968, e in « Bollettino CENSIS », n. 65-66, 1968;
- Quaderni della Fondazione Zancan:
 - n. 7 « Il servizio sociale nella programmazione regionale »;

- n. 8 « L'unità locale di servizi »;
- n. 13 « Unità locale e poteri locali »;
- n. 19 « Servizi sociali: nuove prospettive per gli enti locali »;
- n. 20 « Unità locale di servizi: analisi di esperienze »;
- Pre-documento della Commissione del Ministero della Sanità sui servizi sociali, in « Prospettive assistenziali », n. 10, 1970 e in « La rivista di servizio sociale », n. 3, 1970;
- Documento ISTISS « Indicazioni per la programmazione dei servizi sociali », a cura di Mario Corsini, in « La rivista di servizio sociale », n. 3, 1970;
- Dibattito sui servizi sociali, promosso dalle ACLI, in « Partecipare », n. 7-8, 1970.

ASPETTI GIURIDICI DELL'UNITA' LOCALE

Valerio ONIDA

Il mio intento in questa relazione è di riproporre in chiave giuridico-istituzionale alcuni problemi che si vanno dibattendo da anni nei seminari della Fondazione Zancan. Si tratta di problemi aperti, di interrogativi.

Mi pare d'altra parte che questo modo di procedere, per problemi piuttosto che non attraverso una esposizione organica, corrisponda abbastanza bene alla fase attuale del dibattito sui temi dell'unità locale e in genere della riorganizzazione dei servizi sociali.

Se ho colto bene la storia di questo dibattito, mi pare si sia passati dalle prime teorizzazioni, che si muovevano in un quadro istituzionale da un certo punto di vista più semplice — perché le Regioni erano ancora di là da venire e si pensava che si sarebbero fatte prima certe riforme che non le Regioni — ad una fase più complessa, più articolata, quale quella attuale, in cui forse ci si fanno meno illusioni sulla possibilità di raggiungere in tempi brevi gli obiettivi massimi di riforma che ci si poneva all'inizio, ma d'altro canto si ha un più diretto contatto con la realtà così com'è.

Mi pare che questo si spieghi non soltanto col fatto che il dibattito, procedendo, si è approfondito, si è arricchito, le esperienze che si sono iniziate qua e là hanno dato i loro frutti, almeno conoscitivi, ma anche col fatto che il quadro istituzionale dei poteri locali si è andato modificando e precisando, soprattutto con l'attuazione delle Regioni e l'avvio delle prime esperienze regionali estese a tutto il territorio nazionale.

Se si esamina il dibattito, anche se non molto approfondito su questi aspetti, che vi è stato in fase di elaborazione degli statuti regionali, ci si accorge che da un lato sono state recepite alcune delle istanze che da tempo andavano formulandosi in tema di riorganizzazione dei servizi sociali (quasi tutti gli statuti contengono un qualche richiamo, sia pure del tutto generico, a queste esigenze); dall'altro i testi statutari contengono delle impegnative dichiarazioni (impegnative fino ad un certo punto, nella misura in cui possono essere impegnative delle dichiarazioni statutarie, che è una misura abbastanza ristretta) di favore per criteri quali il decentramento, il rispetto, la promozione, la rivitalizzazione delle autonomie locali territoriali.

Qualche statuto addirittura si è spinto più in là, prefigurando una riorganizzazione dei servizi sociali promossa dalla Regione, e adottando qualche termine, se non tutta la sostanza, del dibattito sulle unità locali. L'unità locale dei servizi non è mai nominata, ma l'unità sanitaria locale è nominata in vari statuti (per es. in Umbria, Puglia, Campania, Molise), come struttura da istituire ad opera della Regione.

Questo è un sintomo che la nuova realtà istituzionale, la Regione, ha in qualche maniera preso in carico il discorso che si era andato proponendo negli anni precedenti. Ciò è interessante, perché è il primo momento di impatto di un discorso, che era stato prevalentemente teorico, con realtà politicamente esistenti, anche se neonate, come sono le Regioni.

Quello che sarà più interessante sarà di osservare il momento di passaggio dalle dichiarazioni statutarie alla realtà. In questo momento l'esperienza regionale si trova ad un punto cruciale, a pochi mesi dall'assunzione delle funzioni amministrative e legislative: si tratta di vedere infatti il tipo di rapporto che si andrà instaurando tra le Regioni e le realtà locali, in particolare gli enti locali territoriali minori, perché in ogni caso — questo è generalmente riconosciuto — il modello di rapporto che si instaurerà fra realtà regionali e realtà locali minori sarà decisivo per il tipo di sviluppo delle collettività locali e, prima ancora, per la sorte degli enti locali, nonché per le sorti stesse dell'esperienza regionale.

Se riandiamo un attimo alle esigenze da cui è nata l'idea delle unità locali, come formula per la riorganizzazione dei servizi sociali, mi pare che esse possano così sintetizzarsi:

1) anzitutto quelle attinenti alla qualità dei servizi da prestare, al modo di prestarli: esigenze di coordinamento fra diversi servizi tra di loro non completamente separabili; di prestazione di servizi nell'ambito di un programma anziché in maniera episodica; di decentramento nella prestazione di questi servizi, e di una migliore, più razionale e più uniforme distribuzione dei servizi sul territorio; di una gestione amministrativa e finanziaria che sia unitaria, ma d'altro canto distinguibile da altre gestioni finanziarie pure riferibili agli enti locali.

Naturalmente questo tipo di esigenze riferibili alla qualità dei servizi e al modo di prestarli è in diretto rapporto con una serie di carenze, che sono poi quelle che ancora adesso constatiamo nel-

la organizzazione dei servizi: carenze dal punto di vista dell'efficienza, della frammentazione dei servizi, dell'assoluta mancanza di coordinamento fra i servizi stessi, fra gli enti e le strutture che li prestano.

2) Il secondo ordine di esigenze è attinente al rapporto con gli amministrati. Una delle idee-forza che sta sotto l'istanza dell'unità locale è quella della partecipazione degli utenti, della gestione sociale dei servizi, dell'autogestione, ecc. Anche qui evidentemente si intende ovviare a carenze che ancora oggi, come anni fa, lamentiamo e cioè all'estraneità delle strutture chiamate a prestare i servizi rispetto alla collettività, alla mancanza, anche, di una sufficiente coscienza da parte della collettività del fatto che i servizi sono qualcosa che ad essa appartiene. Quindi attraverso la formula dell'unità locale si tenta di superare il distacco tra amministrazione pubblica e amministrati, almeno nel settore dei servizi.

3) Il terzo ordine di esigenze attiene al ruolo degli operatori dei servizi. Mi pare che questo spieghi in parte anche perché il discorso sulla riorganizzazione dei servizi e sull'unità locale è stato prevalentemente portato avanti, finora, da operatori sociali: ad esso è sottesa anche una esigenza di riqualificazione, una istanza di responsabilizzazione, di maggiore autonomia degli operatori, una messa in discussione del loro ruolo professionale, una istanza di maggiore partecipazione degli operatori medesimi alla definizione delle politiche dei servizi e che gli enti locali o gli enti in genere pongono in essere.

Se queste sono le istanze che stavano fin dall'origine alla base dell'idea dell'unità locale, questi anni di dibattito hanno dimostrato come si tratti di istanze che racchiudono molto di valido in sé, e sulle quali, almeno in teoria, l'accordo è molto largo.

Il problema nasce però, mi pare, nel momento in cui si tenta di tradurre l'idea dell'unità locale sul terreno istituzionale, che è il terreno poi di una normativa nuova, di una organizzazione nuova.

I modi possibili di tradurre in concreta realtà giuridico-amministrativa l'idea dell'unità locale dei servizi sono molto diversi, ed emergono in questo momento di impatto i problemi posti dal confronto fra l'idea dell'unità locale dei servizi e la realtà delle attuali istituzioni locali.

Semplificando, si possono configurare in astratto tre modi di concepire le unità locali sul terreno giuridico-istituzionale:

1) l'unità locale come nuovo ente locale, che non neghi l'ente locale territoriale tradizionale, il Comune, ma si ponga accanto ad esso;

2) l'unità locale come articolazione periferica di una struttura più ampia, al limite della stessa struttura statale, più presumibilmente della struttura regionale;

3) l'unità locale come struttura comunale o paracomunale, cioè legata alla realtà comunale.

Tutte queste tre configurazioni sono state presenti nel dibattito sull'unità sanitaria locale, che ha accompagnato l'elaborazione della riforma sanitaria, rimasta finora nel cassetto. Esse sono interessanti, non tanto per ragioni storiche, ma proprio perché danno la misura delle possibili divergenti conseguenze a cui si arriverebbe perseguendo l'una o l'altra logica; anche se va detto che solo per comodità ho raggruppato le soluzioni in tre tipi, mentre ce ne potrebbero essere altre, in qualche modo intermedie o miste.

1) La prima soluzione, più radicale e apparentemente più semplice, è quella di concepire l'unità locale come un nuovo ente locale che nasce come ente programmatore ed erogatore di servizi in maniera integrata, ed è destinato ad affiancare gli attuali enti locali territoriali ma, in prospettiva, presumibilmente, a sostituirli.

E' questa l'idea che sottendeva a talune delle configurazioni proposte all'inizio per l'unità sanitaria locale. Perché dicevo che probabilmente in prospettiva questa idea, se portata fino in fondo, porterebbe non già all'affiancamento di una nuova categoria di enti locali agli esistenti, ma ad una vera e propria sostituzione degli enti locali tradizionali? Non solo per esigenze di semplificazione del sistema degli enti locali, che altrimenti diventerebbe complicatissimo e macchinoso, ma anche perché la creazione di unità locali dei servizi che conglobassero in sé la competenza a programmare e gestire un'ampia serie di servizi integrati non soltanto impedirebbe l'attribuzione di nuove competenze ai Comuni e agli enti locali territoriali in genere, ma addirittura comporterebbe la sottrazione ad essi di talune delle loro attuali competenze. Si pensi, ad es., ad alcune funzioni che i Comuni svolgono in materia sanitaria o di scuole materne o in materia di edilizia scolastica. Inoltre l'affiancamento delle unità locali come nuovi enti agli enti territoriali tradizionali comporterebbe un fatale svuotamento di questi ultimi, perché la maggior parte dei mezzi finanziari passerebbero non già per gli enti territoriali, ma per le unità locali: è ovvio

infatti che i servizi sociali sono tra i settori più costosi fra quelli in cui agisce l'ente locale. Quindi l'unità locale, se dovesse essere l'ente che accentra in sé la programmazione e la gestione dei servizi, diverrebbe l'ente dotato di maggiori risorse finanziarie, e l'ente locale territoriale, che già adesso versa in condizioni finanziarie di estrema asfitticità, rimarrebbe ancor più svuotato dalla vicinanza scomoda di un nuovo ente locale più ricco e dotato delle competenze principali nel campo dei servizi.

Questa prospettiva comporterebbe una accentuata autonomia delle unità locali dei servizi nei confronti di tutte le altre strutture pubbliche, un'autonomia più spiccata anche nei confronti delle Regioni e dello Stato, perché esse sarebbero sottoposte al solo controllo delle Regioni nelle stesse forme in cui lo sono oggi i Comuni (controllo di sola legittimità, e di merito soltanto nella forma della richiesta di riesame). Si avrebbe ancora una separazione della gestione finanziaria-contabile di questi enti rispetto ad altre gestioni locali; e, probabilmente, anche una distinzione del personale di questi enti di servizi dal personale degli enti locali territoriali. Chi conosce le realtà locali sa come anche la diversa appartenenza del personale abbia importanza ai fini dei rapporti che si instaurano tra i diversi enti; diverso personale, diversi apparati, possono dar luogo ad una separazione anche più accentuata di quella che fosse prospettata dal legislatore.

Se la prospettiva dovesse essere quella ora descritta (ma in realtà non mi pare che questa sia mai stata la prospettiva realmente perseguita da chi ha condotto il discorso sull'unità locale dei servizi), sarei abbastanza deciso nel giudicarla in maniera negativa. Essa comporterebbe grossi pericoli per i poteri locali, fondamentalmente perché c'è un divario di prospettive di fondo fra la concezione dell'unità locale come nuovo ente locale e gli enti locali attuali di tipo territoriale (il Comune in particolare, che è il più vitale tra gli enti territoriali).

Il Comune infatti, anche se la legge elenca le sue funzioni, o meglio ne elenca le spese « obbligatorie », indicandone così alcune funzioni specifiche, ha una dimensione prevalentemente territoriale, cioè è fondato sulla identificazione di un territorio e della popolazione che vi risiede. Quindi i Comuni sono enti politici nel senso più pieno del termine, cioè enti esponenziali della collettività locale e come tali legittimi interpreti, in potenza almeno, di tutti i problemi della collettività locale, nessuno escluso, anche

al di là delle funzioni amministrative specifiche che vengono poi svolte dalle strutture dell'ente. L'unità locale, invece, se fosse concepita e realizzata come nuovo ente locale, avrebbe una dimensione prevalentemente funzionale, cioè sarebbe un ente di servizi, caratterizzato dall'aver una serie ben individuata di funzioni.

La realtà di questo nuovo ente sarebbe dunque basata fondamentalmente sulle funzioni, non sul territorio e sulla popolazione; esso sarebbe dotato di autonomia politica meno piena rispetto agli enti territoriali attuali, in quanto impossibilitato a porsi da sé, senza limiti o entro limiti ampi, i propri fini, in relazione ai bisogni emergenti nella collettività locale, perché i fatti dell'ente, almeno in termini generali, verrebbero identificati nella prestazione di dati servizi; esso avrebbe autonomia solo nella scelta dei mezzi migliori per perseguire questi fini. Ora vi è una fondamentale differenza fra un ente a dimensione prevalentemente territoriale e un ente a dimensione prevalentemente funzionale: l'ente territoriale ha un carattere « orizzontale », cioè si caratterizza per il fatto di coprire potenzialmente tutte le problematiche affrontabili o emergenti a livello locale, mentre l'ente funzionale ha un carattere prevalentemente verticale, cioè si caratterizza per il fatto di prestare una certa serie di servizi preventivamente identificati, sia pure in base a criteri razionali, per esempio in quanto servizi connessi tra loro, o in quanto servizi collegati alla collettività locale.

Si avrebbe così una contraddizione paradossale: il discorso dell'unità locale, nato come un discorso aggregante, cioè antisetoriale, porterebbe a sviluppi di tipo settoriale, se condotto in questa prospettiva. Si realizzerebbe una integrazione fra i servizi sociali, e si trascurerebbero le connessioni fra questi e una serie di altri compiti e problemi per i quali pure la collettività locale rappresenta ugualmente un livello di governo decisivo o almeno significativo; perché è evidente che se c'è interdipendenza tra i diversi servizi — per es. sanitari, scolastici, socio-assistenziali — una interdipendenza esiste anche fra le politiche dei servizi e altre politiche, ad es. la politica urbanistica, la politica edilizia, la politica dell'occupazione, dei trasporti, dei lavori pubblici, relative ad ambiti che normalmente vengono considerati estranei ai compiti dell'unità locale.

La distinzione fra un ente competente a programmare e gestire i servizi sociali e un ente competente a programmare e gestire le altre politiche locali porterebbe alla perdita della prospettiva uni-

taria, cioè alla perdita delle connessioni che invece esistono nella realtà e che non possono essere dimenticate se si vuol fare della politica, e non semplicemente gestire tecnicamente dei servizi. Inoltre — ulteriore pericolo — potrebbe prodursi una deformazione delle autonomie locali in senso tecnocratico, perché una caratterizzazione in senso funzionale porta spesso da un lato ad una ridotta politicità, dall'altro lato ad accentuare il peso degli indirizzi tecnici e il peso degli specialisti, con grave pericolo per l'autonomia locale.

2) La seconda ipotesi accennata configura l'*unità locale* non già come nuovo ente locale, quindi dotato della massima autonomia nei confronti delle strutture esistenti, ma *come articolazione periferica della Regione*. Essa risponde a talune delle configurazioni che sono state proposte per l'unità sanitaria locale.

E' chiaro che concepire l'unità locale come articolazione, praticamente come ufficio periferico, della Regione, sia pure organizzato in modo particolare, connesso con gli enti locali minori e con le popolazioni locali, ma comunque sempre legato al livello di responsabilità politico-amministrativa della Regione, comporterebbe un allargamento degli spazi e degli strumenti della politica regionale dei servizi, appunto perché la Regione in questo caso avrebbe a disposizione, per agire nel settore dei servizi, non solo lo strumento legislativo, ma anche gli strumenti per un diretto intervento amministrativo: le unità locali sarebbero infatti alla dipendenza degli organi politici della Regione. La Regione potrebbe anche attuare una distribuzione relativamente libera di funzioni fra le unità locali e i livelli più aggregati, nel caso, ad esempio, di servizi specializzati che richiedano dimensioni più ampie; e disporrebbe nei confronti delle unità locali non solo di un controllo esterno e di mera legalità, come è il controllo sui Comuni, ma di controlli più penetranti.

Tutto questo indubbiamente spiega la tentazione, o, sotto altro punto di vista, la tendenza (a seconda delle valutazioni che si danno) a concepire in questi termini la articolazione periferica dei servizi, attuando cioè un decentramento, ma conservando come livello politico-amministrativo fondamentale quello della Regione.

E' evidente però che si avrebbe anche in questa ipotesi, anzi in misura ancora maggiore rispetto all'ipotesi precedente, uno svuotamento delle autonomie locali subregionali, in diretta contraddizione con le stesse dichiarazioni di principio dei legislatori statuta-

ri, i quali hanno proclamato di volere una Regione che non comprima ma sviluppi le autonomie locali subregionali. Nell'ipotesi prospettata verrebbero sottratte funzioni ai Comuni, come nell'ipotesi precedente; si avrebbe un decentramento, ma di tipo burocratico, non politico, facente capo cioè sempre al vertice politico regionale, e questo in qualche misura anche se si adottassero formule organizzative che contemplassero particolari collegamenti fra gli organi delle unità locali e gli organi degli enti locali o addirittura le collettività locali: infatti, trattandosi di articolazioni periferiche della Regione, la responsabilità politico-amministrativa in ordine alla programmazione e alle scelte fondamentali di gestione dei servizi non potrebbe in definitiva sfuggire agli organi di governo della Regione.

Ancora una volta, quindi, probabilmente si avrebbe in qualche misura una scissione tra la politica dei servizi — che in questo caso verrebbe articolata perifericamente, ma sotto la responsabilità centrale della Regione — e quelle politiche del territorio, in ordine alle quali la competenza e la responsabilità politico-amministrativa rimanesse almeno in parte a livello degli enti locali territoriali.

3) La terza ipotesi è quella dell'*unità locale come struttura comunale o paracomunale*. Anche questa è una delle ipotesi formulate in sede di discussione sull'unità sanitaria.

Con riguardo a questa ipotesi vale la pena di accennare ad una serie di problemi che nascerebbero, di perplessità e di dubbi che potrebbero prospettarsi circa la configurazione di queste unità locali.

E' chiaro infatti che, data la varietà delle dimensioni dei Comuni, la realizzazione delle unità locali come strutture comunali o paracomunali in concreto vorrebbe dire (stante l'attuale distribuzione degli enti locali in Italia, cioè presupponendo immutata la struttura degli enti locali territoriali) creare delle unità come strutture intercomunali o subcomunali, a seconda dei casi; in pochissimi casi si avrebbe una coincidenza della dimensione della unità locale con la dimensione del Comune, e quindi avremmo quasi sempre, appunto, strutture intercomunali o subcomunali (consorzio, decentramento). Soprattutto nel caso di strutture intercomunali, che è il caso forse più frequente perché investe tutti i piccoli Comuni, si avrebbe una distinzione fra il livello di governo comunale che rimarrebbe integro e costituirebbe il livello di governo generale della collettività locale (dicevo prima che il Comune è un ente po-

tenzialmente onnicomprensivo in termini di competenze, cioè potenzialmente legittimato ad esprimere e a soddisfare qualsiasi tipo di esigenza della collettività locale), e il livello di governo dei servizi, che invece avrebbe una dimensione a carattere intercomunale, con una certa difficoltà, presumibilmente, a mantenere i nessi tra i due livelli.

La costituzione di un consorzio, nonostante che esso si basi, come organizzazione, sui Comuni che ad esso danno vita, e che quindi gli organi del consorzio siano di estrazione comunale, non elimina le difficoltà del distacco fra il livello di governo consortile e i livelli di governo comunali; si potrebbe avere un soffocamento, una messa in ombra del livello di governo comunale.

Tanto più questo potrebbe succedere nel caso in cui la struttura intercomunale, l'unità locale, assumesse realmente la competenza a programmare e a gestire in maniera globale tutti i servizi, perché le dimensioni e l'importanza di questi servizi, la massa di mezzi finanziari che passerebbero attraverso l'unità locale, farebbero di questa il livello di governo fondamentale, con conseguente svuotamento dei Comuni. Per di più la rappresentanza delle collettività locali sarebbe in qualche modo di secondo grado; esse infatti sarebbero espresse in primo grado nei consigli comunali, e solo in secondo grado in queste strutture intercomunali.

In sostanza i piccoli Comuni, pur continuando a rimanere, in questa ipotesi, l'ente di governo fondamentale, avrebbero probabilmente una serie di difficoltà a controllare realmente l'ente di programmazione e di gestione dei servizi; tanto più questa difficoltà ci sarebbe per la popolazione.

L'esperienza dei rappresentanti dei Comuni nei consigli di amministrazione di altri enti (dagli ECA alle Università) non sembra un'esperienza molto felice da questo punto di vista; spesso i rappresentanti degli enti locali negli organi di direzione di altri enti non riescono, non necessariamente per incapacità personale o per cattiva volontà, ad essere portatori di esigenze e di indirizzi politici realmente riferibili all'ente di provenienza. Tanto più, ovviamente, in questa prospettiva, le unità locali sfuggirebbero al controllo dei Comuni, che pur formalmente le esprimerebbero, se si realizzasse un raccordo istituzionale diretto con la popolazione, cioè se si pensasse ad elezioni dirette degli organi delle unità locali, perché in questo caso l'unità locale tenderebbe fatalmente a configurarsi in realtà come una sorta di nuovo ente supercomunale,

a dimensione prevalentemente funzionale; e quindi riprodurrebbe in qualche misura i rischi propri della prima ipotesi che abbiamo considerato. Così pure vi potrebbero essere gli altri rischi propri della prima ipotesi, cioè il rischio di scissione fra problematiche dei servizi e altre problematiche locali, il rischio di prevalenza del peso dei tecnici.

Da questo punto di vista ho il dubbio che si possano correre taluni di questi rischi perseguendo la via della prospettazione dell'unità locale dotata di una direzione tecnica unitaria.

Vedrei un certo rischio nel sottolineare l'esigenza di una direzione tecnica, distinta dalla direzione politica, dell'unità locale nel suo complesso, quindi con competenza estesa a tutti i servizi, proprio perché questa direzione tecnica potrebbe finire per diventare la vera direzione politica dell'unità locale, tanto più se la direzione politica formale fosse polarizzata fra diverse strutture più piccole, come sono i consigli dei piccoli Comuni. E' valida certamente la esigenza di disporre di personale amministrativo formato ad affrontare i problemi dei servizi in maniera nuova, globale: se si vogliono una programmazione e una gestione dei servizi a carattere globale, occorre anche una burocrazia preparata a questo; è sempre necessario un personale amministrativo adatto al tipo di politica che si vuole portare avanti, altrimenti è facile che l'intermediazione burocratica impedisca la realizzazione degli indirizzi politici. Ma un conto è dire questo, e un altro conto è enfatizzare la esigenza di una direzione (che poi in concreto vorrebbe dire un direttore o una équipe direzionale composta di tecnici), che si occupi della programmazione, della gestione, del controllo, cioè un po' di tutto, e che, al di là delle intenzioni personali, potrebbe portare al rischio di un certo esproprio delle competenze degli organi politici.

Se queste perplessità hanno fondamento, evidentemente la linea alternativa da battere — che del resto mi sembra sia quella che è andata prevalendo nel dibattito più recente — consiste nel dedicare molta attenzione, nella riorganizzazione dei servizi, alla valorizzazione diretta degli enti locali territoriali, come livello di governo fondamentale, a cui risale la responsabilità politico-amministrativa della gestione dei servizi, allo stesso modo in cui risale la responsabilità per le politiche locali dell'urbanistica, dei trasporti, ecc.

Certo gli enti locali territoriali hanno dalla loro parte alcuni

vantaggi, come ad esempio la tradizione (essi sono abbastanza radicati nella tradizione storica italiana), ma hanno anche due forti svantaggi, che hanno condotto ad aprire il discorso sulle unità locali. Anzitutto il fatto che oggi essi sono caratterizzati come enti con competenze frammentarie (questo non sembri in contraddizione con quanto ho detto prima circa la competenza globale dei Comuni: essi hanno una competenza globale in potenza, però in concreto, ed anche in relazione alle disponibilità finanziarie, possono oggi esercitare solo specifiche funzioni spesso frammentate anche in rapporto all'esistenza di numerosi altri enti investiti di funzioni analoghe o connesse); l'altro svantaggio è quello dell'inadeguatezza delle dimensioni: le dimensioni dei Comuni non sono agibili per una adeguata organizzazione dei servizi. Però, se è vero che esistono queste due grosse difficoltà, va detto che esse sono tuttavia superabili sul terreno legislativo, senza richiedere alcuna modifica costituzionale.

Queste difficoltà — la frammentarietà delle competenze e la inadeguatezza delle dimensioni — possono quindi essere affrontate nell'ambito di una prospettiva che punti direttamente sui Comuni. Naturalmente sono discorsi tutt'altro che facili da portare avanti, perché occorrerebbe attuare un complesso processo di ricomposizione delle competenze in relazione ai livelli di governo locali, che è poi lo stesso processo postulato dall'idea originaria dell'unità locale, ma riferito agli enti comunali.

Oggi esistono, almeno in astratto, gli strumenti costituzionali, sia a livello statale che a livello regionale, per attuare questo processo di ricomposizione di competenze.

In altri termini il sistema delle competenze, come è delineato dalla Costituzione, è sufficientemente elastico da consentire, se i legislatori statali e regionali lo vogliono, un processo di ricomposizione delle competenze, senza contraddire l'essenza né svuotare la autonomia degli enti territoriali. Il legislatore statale, infatti, se non è libero di ampliare le competenze delle Regioni, è invece libero di determinare le competenze istituzionali dei Comuni (che sono stabilite da leggi ordinarie, da « leggi generali della Repubblica », come dice l'art. 128 della Costituzione).

In secondo luogo il legislatore statale può procedere ad una ricomposizione di competenze in capo alla Regione utilizzando lo strumento della delega sia legislativa che amministrativa: cioè il legislatore statale può demandare a quello regionale la attuazione

delle leggi statali, e può delegare funzioni amministrative alla Regione, in materie diverse da quelle elencate dall'art. 117 della Costituzione. Quindi c'è la possibilità, da parte del legislatore statale, di spostare i livelli di governo di determinati servizi o interventi sia attraverso lo strumento delle leggi attributive di funzioni ai Comuni, sia attraverso lo strumento delle leggi che rinviano al legislatore regionale per la loro attuazione, sia attraverso lo strumento della delega amministrativa alle Regioni.

D'altra parte il legislatore regionale a sua volta ha la possibilità di spostare i livelli di governo, e quindi di contribuire a questo processo di ricomposizione delle competenze, utilizzando lo strumento della delega agli enti locali, sia nel campo delle competenze proprie della Regione sia in quello delle eventuali nuove competenze delegate dallo Stato; si può quindi anche avere un doppio trasferimento di livello di governo: il legislatore statale delega la Regione e questa a sua volta delega gli enti locali. Quindi il sistema è sufficientemente elastico.

Ovviamente ci sono dei limiti; la delega infatti non comporta mai l'integrale trasferimento delle competenze, ma alcuni poteri rimangono sempre in capo all'ente delegante; però esiste la possibilità di procedere ad una ricomposizione delle competenze che sia razionale, quindi conforme alle esigenze che stanno alla base dell'idea dell'unità locale.

Anche per quanto riguarda il secondo problema, quello cioè della inadeguatezza delle dimensioni dei Comuni, un intervento legislativo non incontra, sempre in astratto, particolari difficoltà, perché le Regioni hanno competenza a legiferare in tema di circoscrizioni comunali ed hanno più particolarmente competenza a procedere alle modifiche delle circoscrizioni territoriali dei Comuni; quindi, in astratto, e prescindendo per il momento dai problemi concreti che ci si presenterebbero nel momento in cui si volesse procedere a questa ricomposizione, le Regioni già oggi dispongono del potere di procedere ad una riorganizzazione del territorio regionale, modificando anche radicalmente le dimensioni dei Comuni (fusioni, modifiche di circoscrizioni, ecc.), in un'ottica di ristrutturazione dell'ente locale in funzione di una dimensione ottimale rapportata alle esigenze delle varie politiche locali.

In pratica ciò comporterà indubbiamente una serie di difficoltà: l'esperienza delle Regioni a statuto speciale dimostra che è tut-

t'altro che facile che la Regione riesca ad operare in questo modo; probabilmente anzi una ristrutturazione degli enti locali calata dall'alto è impraticabile. E' invece possibile che la Regione, avendo a disposizione lo strumento per legittimare a posteriori queste forme di ricomposizione, promuova un processo di autoristrutturazione degli enti locali, che può avere appunto la sua sanzione nella legge regionale. Questo processo di ricomposizione, cioè se si innesca dal basso, può poi senza difficoltà trovare una sanzione a livello regionale.

Ci sarà poi anche il problema di trovare livelli superiori a quello del Comune rinnovato: ci saranno sempre certi servizi che richiederanno livelli superiori, sia pure sempre infraregionali, per la loro esplicazione, ma anche qui non ci sono difficoltà insuperabili dal punto di vista legislativo, perché la Regione può assumere direttamente in carico questi servizi, oppure invece basarsi su forme associative fra i Comuni, cioè su comprensori di più vaste dimensioni per compiti di collaborazione nella programmazione e per compiti di gestione di determinati servizi a carattere ultracomunale.

Se questo brevissimo tentativo di analisi è valido, mi sembra che il primo problema politico che si pone oggi non sia tanto quello della riforma di certi servizi quanto quello della riforma dell'assetto dei poteri locali; cioè in sostanza la prima legge di riforma dovrebbe essere la nuova legge comunale e provinciale, con l'ovvia appendice di una riforma della finanza locale (l'aspetto finanziario è infatti strettamente legato a quello organizzativo).

Questo costituirebbe un certo rovesciamento di prospettive rispetto alle ipotesi politiche più correnti.

In termini di priorità, sarebbe più urgente rimuovere gli ostacoli legislativi alla ristrutturazione dei poteri locali e quindi giungere ad una nuova legge comunale e provinciale e ad una nuova legge sulla finanza locale, che non fare qualsiasi legge quadro sui vari servizi, perché presumibilmente qualsiasi legge quadro di organizzazione dei servizi, dovendo basarsi sull'assetto istituzionale esistente, non potrebbe adottare una soluzione organizzativa ottimale, e darebbe luogo a qualcuno dei rischi cui abbiamo accennato: mentre procedendo nella maniera inversa, si creerebbero in certo senso prima i « contenitori » adatti per rimettervi poi i nuovi modi di gestione dei servizi.

Il discorso, portato in termini di realtà politica, è più com-

plesso di quanto possa apparire a prima vista; ciò non toglie però che questa sia, a mio avviso, una prospettiva da tenere presente.

Quali esigenze si presenterebbero se si adottasse questa ipotesi?

1) Anzitutto l'esigenza di passare dall'attuale sistema di poteri locali ad uno meno uniforme: oggi il sistema configurato nella legge comunale e provinciale è basato su un certo tipo di ente che, a prescindere dalle sue dimensioni, ha sempre le medesime competenze e fondamentalmente il medesimo tipo di organizzazione. Un sistema nuovo dovrebbe presumibilmente essere meno standardizzato; anche se si puntasse ad una ricomposizione delle dimensioni tale da ridurre le differenze di dimensioni fra gli enti comunali, rimarrebbero pur sempre delle realtà differenti. Basti pensare da un lato alle aree metropolitane, dall'altro alle zone montane o alle zone rurali scarsamente popolate, dove anche il Comune rinnovato avrebbe una dimensione del tutto diversa da quella dell'area metropolitana, per capire subito come anche il tipo di organizzazione che può meglio adattarsi all'uno o all'altro tipo di area sia diverso.

Una nuova legge sugli enti locali dovrebbe partire dal presupposto che l'ente locale può anche avere una configurazione legislativa diversa a seconda dei caratteri dell'insediamento umano a cui si riferisce.

Da questo punto di vista potrebbe essere un'ipotesi valida quella di lasciare un certo spazio alle Regioni nella organizzazione dei poteri locali, sfruttando la possibilità che ha il legislatore statale di demandare alle Regioni il compito di dettare norme per l'attuazione delle leggi statali adattandole alle esigenze locali. Potrebbe cioè essere utile che il legislatore statale dettasse le linee fondamentali della riforma dei poteri locali, lasciando poi che siano le singole regioni ad adattarle alle particolarità oggettive dei vari territori, e anche ai diversi indirizzi che in sede regionale si potrebbero affermare. Il che consentirebbe tra l'altro anche la possibilità di sperimentazioni diverse: ad esempio il problema delle aree metropolitane potrebbe essere affrontato in modi diversi.

2) Seconda esigenza: eliminazione di tutti gli enti nazionali che agiscono nelle materie di competenza regionale o locale. Ovviamente questa eliminazione è un presupposto inderogabile, perché altrimenti ci sarebbe una duplicazione di strutture e quindi una dispersione di risorse finanziarie, e la impossibilità di organizzare efficacemente il sistema dei servizi a livello locale.

3) Terza esigenza fondamentale è quella di evitare che si al-

larghi la serie degli enti che assumono lo statuto e le prerogative degli enti locali.

La Costituzione, un po' infelicemente, parla di « Comuni, province e altri enti locali »: ora, non è del tutto chiaro quali siano questi ultimi. Il legislatore finora ha dimostrato una pericolosa tendenza ad estendere l'ambito di questi enti locali, anche in casi di enti a carattere funzionale (enti provinciali per il turismo, enti ospedalieri, ecc.), che sono locali semplicemente perché hanno una circoscrizione territoriale delimitata, ma non lo sono nel medesimo senso in cui definiamo ente locale il Comune, cioè nel senso che siano direttamente collegati ad una collettività locale.

Ora, se questi enti di carattere funzionale che già oggi esistono venissero a godere dello statuto degli enti locali, la Regione si troverebbe largamente paralizzata nelle sue possibilità di intervento, anzitutto perché non potrebbe sopprimerli né ridurne le competenze (gli enti locali sono infatti un livello di governo garantito costituzionalmente nei confronti della Regione, sul quale può intervenire solo il legislatore statale); per esempio se l'ente provinciale del turismo dovesse essere riconosciuto come ente locale ai sensi della Costituzione, la Regione non potrebbe decidere di attuare la propria politica turistica eliminando gli E.P.T. e ponendo in essere altri tipi di strutture.

In secondo luogo la Regione avrebbe un controllo solo esterno, di sola legalità, sull'attività di questi enti, perché nei confronti degli enti locali la Costituzione impone che le Regioni non vadano al di là di questo tipo di controllo; mentre si tratta di enti nei confronti dei quali non è assolutamente razionale sottolineare una esigenza di spiccata autonomia nei confronti della Regione, quasi che fossero enti politici; non è razionale sottrarli ad un incisivo controllo di merito, di funzionalità, di efficienza da parte degli organi regionali.

Purtroppo questa non è una battaglia del tutto facile da vincere, perché la vaga espressione costituzionale è utilizzabile per sostenere che questi sono effettivamente enti locali. E' possibile del resto che il costituente abbia usato questa espressione proprio nell'intento di difendere anche l'autonomia, per es., delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza. Ma nella situazione attuale adottare l'interpretazione secondo la quale tutti questi enti a carattere funzionale che agiscono a livello locale godono dello stesso statuto di cui gode il Comune sarebbe disastroso, perché impedi-

rebbe alle Regioni di operare la necessaria ricomposizione di competenze.

Venendo rapidamente al « che fare », sempre in termini di interventi legislativi e amministrativi, e prescindendo dalle difficoltà politiche che le varie cose da fare possono comportare, è possibile identificare rapidamente alcuni tipi di intervento a tre livelli: statale, regionale, comunale.

1) Alcune cose richiedono un *intervento a livello nazionale* ed appaiono gli obiettivi più difficili da raggiungere in questo momento.

a) Come ho detto prima la legge generale della riorganizzazione dei poteri locali, cioè la legge comunale e provinciale, e la legge sulla finanza locale, esigono necessariamente un intervento del legislatore nazionale.

Questa legge generale dovrebbe iniziare il processo di ricomposizione delle competenze, attribuendo nuove competenze agli enti locali, sottraendo loro magari certe funzioni che oggi i Comuni svolgono soltanto in sostituzione dello Stato, sopportandone l'onere finanziario; dovrebbe consentire una minore uniformità di struttura degli stessi enti locali, rendere meno rigida l'organizzazione degli enti locali, ed eventualmente ridurre i controlli.

In tema di controllo, è vero che esso è previsto dalla stessa Costituzione, la quale però non dice né come debbono essere composti gli organi regionali di controllo, né quali sono gli atti sottoposti a controllo. E' perciò pensabile una modifica della composizione degli attuali comitati, che potrebbero essere composti esclusivamente di membri di estrazione regionale e di membri designati dagli stessi enti locali; e non sarebbe nemmeno da escludere la possibilità di limitare il controllo ad alcuni momenti più importanti dell'attività amministrativa, lasciando quindi che vi sia una serie di attività garantite solo dall'autocontrollo degli organi politici locali. Il che non significherebbe andare contro il principio di legalità, ma solo affidarsi più all'autocontrollo che al controllo esterno.

b) Un secondo intervento legislativo statale è, come si è ricordato, quello volto alla soppressione degli enti nazionali operanti in materia di competenza regionale.

c) Un terzo tipo di intervento che deve essere attuato a livello statale è quello volto a contribuire alla ricomposizione delle competenze, delegando alcuni settori di competenza statale alle Re-

gioni; ad es. nel campo scolastico, dove, come è noto, le Regioni non hanno alcuna competenza, si dovrebbe agire essenzialmente con lo strumento della delega dallo Stato alla Regione.

d) In quarto luogo potrebbe esservi, fra le ipotesi di delega alle Regioni e da queste agli enti locali, la gestione di certe prestazioni sociali pur disciplinate dal centro. L'unico dubbio in proposito nasce dal fatto che in questo caso si tratterebbe di una delega di pura gestione, mentre la responsabilità politica e finanziaria dello strumento resterebbe allo Stato; onde vi può essere il rischio di una deresponsabilizzazione dell'ente locale, e quindi di una gestione di tipo clientelare; in altri termini, se, ad esempio, il Comune svolgesse l'istruttoria delle pratiche per la pensione sociale, ma tale pensione venisse pagata dallo Stato, vi potrebbe essere il rischio che il Comune ne faccia una gestione clientelare, perché non costa niente all'amministrazione locale e può rendere molto.

2) Il secondo livello è quello degli *interventi regionali*: è un livello particolarmente ricco di possibilità. Anzitutto la legislazione regionale nei vari settori di competenza della Regione può contribuire largamente a ridisegnare i vari servizi nella prospettiva di una loro gestione unitaria e programmata. E' vero che la legislazione regionale incontra il limite dei principi fondamentali della legislazione statale, per cui ci si domanda come possa la Regione varare una legislazione innovativa in assenza delle leggi quadro statali.

Per alcuni aspetti questo ostacolo è particolarmente rilevante, per es. in campo urbanistico: finché il legislatore statale non si decide a porre nuovi principi, la Regione non potrà certo attuare, ad esempio, la scissione del diritto di proprietà dei suoli dal diritto di edificare.

a) Tuttavia è possibile — e forse lo verificheremo nei prossimi anni, se non saranno varate le leggi quadro — che le Regioni operino attraverso leggi di tipo organizzativo. Infatti è vero che il legislatore regionale è vincolato ai principi fondamentali della legislazione statale; però, almeno in alcuni settori come quello dei servizi sociali, i principi fondamentali in ordine al tipo di attività da svolgere, non sono poi tanti.

La legislazione attuale è talmente povera e sordinata che i principi fondamentali che possono essere con una certa plausibilità riconosciuti vincolanti nei confronti della legislazione regionale sono pochi.

Il problema quindi si sposta sull'organizzazione; e infatti lo ostacolo maggiore è proprio dato dalla pluralità di enti oggi operanti; se si arrivasse alla eliminazione degli enti nazionali — presupposto inderogabile — o comunque ad un loro depotenziamento progressivo, la Regione potrebbe, anche soltanto intervenendo in chiave di nuove strutture organizzative, realizzare parecchio di più di quanto possa fare oggi, agendo, per così dire, sui contenitori, mentre poi i contenuti dovrebbero venire dalle scelte di politica dei servizi che la Regione stessa e i Comuni potrebbero fare.

Nel caso di leggi che disciplinano l'organizzazione dei servizi, il limite dei principi o non vale del tutto o vale molto meno, perché non si può invocare come limite per l'attività del legislatore regionale il tipo di organizzazione che esisteva prima dell'avvento delle Regioni. E' ovvio che l'intervento del nuovo modello di governo — la Regione — implica una modifica dell'organizzazione amministrativa nelle materie rientranti nella competenza della Regione stessa.

Faccio l'esempio del turismo: non si potrebbe affermare che è principio fondamentale della legislazione statale l'esistenza degli enti provinciali del turismo, così che la Regione non potrebbe svolgere direttamente o mediante delega ai Comuni le funzioni in materia di turismo, perché la legislazione statale a cui ci si rifà per ricavare i principi è precedente all'attuazione delle Regioni ed è quindi illogico ricavare da essa principi di natura organizzativa vincolanti per il legislatore regionale che opera nel nuovo assetto. In altri termini è illogico ritenere che sia un principio fondamentale il tipo di organizzazione che precedeva l'avvento delle Regioni; mentre si potrebbe ad esempio ritenere che sia un principio fondamentale quello di prevedere speciali agevolazioni per il turismo sociale e giovanile, non si può invece sostenere che sia principio fondamentale l'esistenza degli E.P.T.

Nel campo dell'organizzazione le Regioni hanno quindi una maggiore possibilità di intervento.

b) Seconda possibilità che hanno le Regioni è quella di assumere l'iniziativa di leggi statali, ad es. per l'eliminazione degli enti nazionali o per la riforma dell'assistenza, ecc.

c) Terza possibilità è quella di distribuire le proprie risorse finanziarie sfruttando la propria autonomia finanziaria, per eliminare i vincoli di destinazione di risorse che spesso le leggi statali esistenti prevedono. Molte leggi statali prevedono che si debbano

erogare dei contributi a determinati enti, e addirittura talvolta ne prevedono l'entità; la Regione può invece intervenire con proprie leggi eliminando questi rigidi vincoli di destinazione, e ridistribuendo le risorse finanziarie che passano attraverso la Regione in modo coerente con la nuova logica.

d) Quarto livello di intervento delle Regioni è quello delle deleghe ai Comuni. Se la Regione non può conferire nuove competenze istituzionali ai Comuni, può però recuperare a sé il massimo delle funzioni (quelle svolte oggi dagli enti nazionali e da trasferire alle Regioni con leggi statali, quelle svolte dagli enti locali funzionali, ecc.) per poi delegarle ai Comuni. Quindi si avrebbe un doppio processo, prima di accentramento nella Regione di una serie di funzioni che oggi sono polverizzate in strutture statali o locali funzionali, e una successiva redistribuzione, però con il criterio della valorizzazione dell'ente locale territoriale. Se finora il legislatore statale ha molto spesso proceduto al decentramento avvalendosi di uffici periferici statali o di enti locali funzionali, la Regione dovrebbe seguire una logica opposta: delegare solo agli enti territoriali, eliminando ogni possibile tentazione di creare nuovi enti funzionali in sede regionale o subregionale.

Le tentazioni da evitare a tale proposito mi pare siano fondamentalmente due: una è quella di fare della Regione essenzialmente un ente erogatore di risorse finanziarie, di contributi e benefici che vengono amministrati al centro, cioè la tentazione di un esercizio diretto del potere regionale, anziché indiretto come risulterebbe dalle deleghe; ed è una tentazione grossa, perché ogni livello di governo è sempre portato a potenziarsi al massimo, e non c'è dubbio che è più potente una classe politica regionale che disponga direttamente di erogazioni a favore di singoli o di enti che non la classe politica di una Regione che abbia fatto la scelta di delegare il più possibile le funzioni ai Comuni. La seconda tentazione è quella della conservazione o addirittura della creazione di enti pararegionali per ragioni di potere o di sottogoverno.

e) Quinto. La Regione può usare in maniera intelligente e non soffocante il potere di controllo sull'attività degli enti locali.

f) Il sesto livello di intervento delle Regioni è quello sulla propria struttura amministrativa, con la creazione di una struttura che eviti la settorializzazione e la ministerializzazione. Le promesse statutarie in questo campo dovranno essere mantenute; per ora

possiamo dire poco, perché nessuna delle Regioni ha ancora preso decisioni definitive sulla organizzazione degli uffici.

g) Settimo livello: la legislazione per la ristrutturazione dei Comuni, utilizzando la competenza in materia di circoscrizioni comunali, e, connessa a questa, la possibilità di favorire attraverso incentivi finanziari e deleghe il sorgere di comprensori nei casi in cui ciò sia ritenuto necessario per fini di programmazione o di gestione.

3) Infine il *Comune* può fare meno degli altri enti nella situazione attuale.

a) Una cosa che può già fare è una redistribuzione di risorse all'interno del bilancio comunale.

b) In secondo luogo i Comuni hanno il fondamentale compito di mettere in moto il processo di autoristrutturazione dei poteri locali. O la ricerca delle nuove dimensioni, i collegamenti per giungere al Comune rinnovato partono dal basso, oppure dal punto di vista politico ogni ristrutturazione è probabilmente irrealizzabile.

c) Inoltre i Comuni potrebbero già attuare una riorganizzazione interna. E' abbastanza singolare come l'organizzazione interna dei Comuni sia spesso settorializzata, verticalizzata, nonostante che la legge dica poco in proposito: la suddivisione rigida di competenze tra assessorati, ripartizione ecc. è nata dalla pratica, non dalla legge.

**SINTESI DEI LAVORI
DEI GRUPPI DI STUDIO**

Al termine del seminario i partecipanti divisi in gruppi di discussione, hanno affrontato i seguenti temi:

- 1) Presa di potere dei Comuni.
- 2) Partecipazione, ossia presa di potere politico.
- 3) Pianificazione locale.
- 4) Responsabilità politiche dei tecnici e direzione tecnica.

Nella discussione si è cercato di puntualizzare le condizioni che potrebbero favorire la realizzazione dell'unità locale considerando il Comune (o insieme di Comuni) il livello ottimale di gestione.

I GRUPPO

Presà di potere dei Comuni (a cura di YVONNE TORDINI)

Il gruppo che ha discusso il primo tema (presa di potere da parte dei Comuni) ha ritenuto opportuno suddividere l'argomento in quattro punti:

- 1) volontà politica del Comune di richiamare il potere delegato ad altri enti,
- 2) limiti e condizionamenti alla « presa di potere »,
- 3) possibilità operative immediate,
- 4) sperimentazioni.

Prima di elencare i temi che a parere del gruppo possono facilitare od ostacolare la presa di potere da parte dei Comuni, è bene premettere che la discussione ha evidenziato una serie di problemi per la cui soluzione la Regione e il Comune sono chiamati a collaborare, a definire una comune politica assistenziale e a vitalizzare le rispettive strutture tecniche.

In sintesi è parso che il Comune potrebbe esercitare appieno le sue funzioni, non solo riconquistando lo spazio operativo da lui stesso assegnato ad altri enti ma anche — e soprattutto — affiancando la Regione nell'azione politica intrapresa verso lo Stato per

l'abolizione degli enti nazionali e per la realizzazione di un compiuto sistema di sicurezza sociale.

1. Il Comune, a giudizio dei partecipanti, potrà dimostrare di aver volontà politica di richiamare il potere delegato agli altri enti quando sarà parte attiva nelle richieste che vogliono raggiungere i seguenti obiettivi:

- l'abolizione degli enti nazionali;
- il potenziamento dei poteri alla Regione e quindi la delega ai Comuni delle funzioni assistenziali;
- la modifica della legislazione assistenziale vigente;
- la modifica del T.U. della legge comunale e provinciale e quindi il conseguente rafforzamento dei finanziamenti agli enti locali;
- la riconversione della spesa pubblica;
- l'utilizzo (in attesa della modifica delle leggi) della normativa esistente o dell'assenza di norme;
- la realizzazione di una politica regionale finalizzata a riportare ai Comuni il potere delegato;
- il potenziamento dei rapporti tra Regione e Comuni (forse attraverso il comprensorio);
- il fare della programmazione regionale e comunale una prassi costante;
- l'utilizzazione dell'attività svolta dagli enti nazionali nell'ambito della politica del Comune;
- la ristrutturazione dell'organizzazione interna del Comune e la suddivisione delle materie di competenza per Assessorati.

2. Già nelle righe precedenti sono state sintetizzate le maggiori limitazioni ed i più evidenti condizionamenti alla presa di potere da parte del Comune; qui di seguito si elencano solo quelle non comprese nel primo tema e cioè:

- l'esistenza degli enti assistenziali privati e la conseguente difficoltà di coordinare la loro politica assistenziale con quella del Comune;
- il fiorire di politiche assistenziali innovatrici realizzate da enti diversi dal Comune;
- l'assenza di una politica unitaria all'interno del Comune;
- l'esclusione del Comune nella gestione economica del territorio.

3. Tra le possibilità operative immediate del Comune (o gruppi di Comuni) si elencano alcune fasi preliminari alla creazione della unità locale e cioè:

- l'accorpamento (o il decentramento per i Comuni maggiori) tra Comuni;
- la ristrutturazione degli Assessorati;
- l'informazione capillare sulle finalità e sui contenuti dell'unità locale.

4. Il quarto ed ultimo tema (sperimentazioni) non è stato approfondito; si è precisato che l'ambito delle sperimentazioni è il Comune, e notevole importanza in questa fase di conoscenza e di verifica dell'unità locale ha l'apporto della Regione.

II GRUPPO

La partecipazione nella politica dei servizi sociali nella prospettiva dell'unità locale (a cura di ENZO MORGAGNI)

Primo problema evidenziato è stato come individuare e definire il soggetto reale della partecipazione: la prima e più facile risposta emersa è stata: ogni cittadino; ma successivamente si è insieme riflettuto che dire cittadino significa partire da una prospettiva individualistica e giuridico-istituzionale fuorviante e quanto mai sterile di indicazioni per la prospettiva della partecipazione. Si è così approfondito il tema nella linea di una considerazione prevalentemente dinamico-collettiva e sociale-politica.

Chiarito che la partecipazione o si finalizza e risolve in un processo di trasformazione sociale portatrice di reali cambiamenti nella struttura del potere e nella organizzazione sociale o si risolve in un mistificato meccanismo istituzionale di controllo del consenso sociale alla situazione esistente (tutti parlano di partecipazione, e il termine ormai è logorato per inflazione di significati), si è verificato che protagonista non può che essere, sia a livello macro-sociale che micro-sociale, un movimento collettivo capace nei suoi obiettivi di unificare classi e strati sociali diversi (ma certo non antagonisti) in un progetto innovativo omogeneo coerente, credibile e praticabile.

Si è cioè verificato necessario approfondire il problema della partecipazione non in termini di modello asettico di un « dover essere sociale » tendenzialmente calato dall'alto per via tecnocratica ed élitaria, bensì cercando, relativamente al contesto della politica dei servizi sociali (che va però correttamente inserita nel contesto generale dei problemi del paese pena averne una visione settoriale

fuorviante), di identificare con chiarezza le forze sociali in campo, la dialettica degli interessi, e di sviluppare un processo di coscientizzazione e di partecipazione nella definizione e nella pratica conquista degli obiettivi, dei metodi e degli strumenti di un progetto di innovazione.

E' all'interno del movimento autonomo, collettivo, unitario e omogeneo nel suo progetto generale, che poi ogni forza sociale, politica, culturale giocherà le sue carte in termini di corretta egemonia e guida del movimento stesso (a livello della analisi dei problemi, della definizione precisa e più adeguata degli obiettivi, dell'organizzazione e del radicamento di massa...). Un tale rapporto di autonomia dialettica e di tensione unitaria tra movimento e forze specifiche (es. sindacali, partitiche,...) non può infatti non avere effetti positivi in termini di spinta al rinnovamento del tipo di presenza sociale e politica delle stesse forze organizzate e di stimolo alla maturazione di eventuali istanze e forze nuove emergenti.

Fondamentale è stato ovviamente giudicato l'effettivo ambito di poteri del soggetto collettivo della partecipazione (sia in termini di autorganizzazione che di condizionamento progressivo dei livelli decisionali e istituzionali). Tale potere in parte presiste al movimento come frutto di precedenti dialettiche sociali e di precedenti obiettivi conseguiti e consolidati anche in termini giuridico-istituzionali, in parte non può che essere frutto del movimento stesso, della sua forza e egemonia crescente a livello sociale e istituzionale. A questo riguardo ogni fattore di espansione della libertà e dei diritti civili (in sostanza della pratica reale e diffusa della democrazia) è da considerarsi nello stesso tempo un prerequisito e un effetto-obiettivo del processo di partecipazione.

Nei processi di partecipazione sociale e politica si sviluppa sempre come limite e a volte come sintomo di morte definitiva, la tendenza alla delega e alla ricreazione del modello delega-gerarchia che partendo dall'attuale organizzazione del lavoro influenza poi tutti i settori dell'organizzazione sociale. Questo fenomeno, finché si rimane all'interno della attuale formazione sociale-politica non è ovviamente eliminabile in un processo di partecipazione interessato pur sempre ad un settore specifico dei problemi della convivenza sociale, ma, nella misura in cui se ne diventa, a livello di massa, sempre più consapevoli ed avvertiti, è fortemente condizionabile.

Avviare anche nel campo dei servizi esperienze di democrazia

diretta, cioè di reale gestione sociale (ma anche questo termine comincia ad essere inflazionato di vari e a volte diversi significati), che tendenzialmente e praticamente comincino a rifiutare la delega alle istanze tecnico-intellettuali e/o burocratico-istituzionali, cioè a capire nella pratica che questo è la conseguenza di un determinato e modificabile livello della coscienza sociale, frutto di un preciso e individuabile modello di organizzazione sociale (rilevabile sia nelle macro che nelle micro realtà organizzate) fondato su strutture sociali ed economiche di disegualianza, significa, anzi, oltre che attrezzare il movimento nel modo migliore per il perseguimento dei suoi obiettivi specifici, offrire anche un apporto al problema generale di una nuova qualità dello sviluppo e della struttura sociale.

Si è rilevato quindi che il problema di fondo è lo sviluppo di esperienze e prassi organizzate di democrazia diretta, di controllo e gestione sociale, di riappropriazione della delega a livello di individuazione dei problemi e di loro risoluzione, attraverso la ideazione e la sperimentazione di modelli organizzativi partendo dal livello più semplice dei problemi e individuandoli all'interno di aree territoriali omogenee ed elementari, per poi risalire ai livelli più complessi e alle dimensioni territoriali progressivamente sempre più ampie. In questo senso l'intuizione e lo sviluppo della politica dei servizi sociali fondata sull'unità locale dei servizi è una prospettiva feconda anche se fortemente limitata dall'assenza di reali e coerenti sperimentazioni, e dalla presenza di modelli organizzativi a volte contraddittori e comunque in scarso rapporto con esperienze di movimento.

Il punto di riferimento obbligato è nella novità politica sociale ed organizzativa costituita dal movimento dei delegati e dei consigli di fabbrica che ora sta ponendosi il problema di allargarsi a livello territoriale con lo sviluppo dei consigli di zona, e dal movimento nato nelle aree delle periferie metropolitane prevalentemente sui problemi della scuola di base e della casa.

Emerge in tutta evidenza da queste esperienze l'alternativa tra una concezione della partecipazione come formale e inconcludente « partecipazione democratica dei cittadini-utenti » e una concezione e prassi che ne vede le potenzialità in termini di mobilitazione di classe e popolare sulle cause economiche, sociali e politiche della disegualianza, che ne individua i soggetti sociali trainanti (o « avanguardie sociali », quali sempre appaiono storicamente nei momenti di transizione sociale).

Il criterio fondamentale di giudizio e di intervento non deve però essere tanto la perfezione teorica di questo o quel modello di partecipazione, bensì la natura, gli obiettivi, la maturità e la forza (potenziali o in atto) del movimento, cioè del soggetto collettivo. Queste sono le variabili fondamentali da studiare, e da far crescere, e non tanto aspetti secondari o esperienze e risultati parziali. In questo senso, all'interno dell'esperienza complessiva del movimento, possono vivere e svilupparsi, frammisti insieme, esperienze e modelli che vanno dalla partecipazione « consultiva » alla « cogestione », dal « controllo » delle decisioni alla « gestione sociale », fino all' « autogestione », in quanto esperienze frutto di livelli di consapevolezza di condizioni di maturità, di condizionamenti esterni diversi. L'importante è sviluppare queste esperienze secondo obiettivi sempre più omogenei e attraverso un diffuso dibattito e confronto capace di dare indicazioni unitarie generalizzabili.

A questo riguardo è parso fondamentale il ruolo della informazione come uno dei prerequisiti di un reale processo di partecipazione e, conseguentemente, la creazione e lo sviluppo di centri, organismi, strumenti di informazione sociale diffusi nel territorio, sia a livello di forze spontanee che di poteri pubblici (enti locali, regioni). Questo potrebbe costituire il primo momento di un intervento di « promozione sociale », non più elitario e ambiguo, ma capace di diffondere e affinare gli strumenti di presa di coscienza e di avviare così una negazione pratica del diffuso pregiudizio che giustifica l'attuale gerarchia di potere e di compensi in termini di diversità qualitativa di funzioni e competenze.

Nel lavoro del gruppo di studio e nella discussione generale sono poi emersi alcuni problemi che non è stato possibile approfondire, soprattutto per la carenza di tempo disponibile, quali ad esempio quello del rapporto specifico tra utenti, operatori sociali e organismi burocratici all'interno dell'attuale realtà degli enti e servizi in campo assistenziale e sanitario; del rapporto che si dovrebbe instaurare tra consigli di fabbrica, consigli di zona e le realtà (laddove esistono) del decentramento politico-amministrativo nel settore dei servizi sociali di base (comprensivi dei servizi sanitari ovviamente); del rapporto ottimale che si dovrebbe istituire tra organismi di democrazia diretta e forme di democrazia delegata all'interno del modello dell'unità locale dei servizi...

In particolare, si è dibattuto, senza pervenire ad un accordo, il problema di chi deve partecipare a pieno diritto alla gestione

sociale dei servizi al livello territoriale di base (es. di una scuola). Alcuni hanno risposto: gli utenti diretti del servizio specifico con la partecipazione (ma solo consultiva) delle altre componenti in diverso modo interessate (chi lavora nel servizio, rappresentanze sindacali territoriali e intercategoriale, rappresentanze dell'ente locale o degli organi decentrati,...). Altri ritengono che tutte le componenti ora menzionate devono partecipare a pieno titolo alla gestione sociale insieme agli utenti che direttamente usufruiscono del servizio.

La preoccupazione della prima posizione è quella di dare rilevanza alla base sociale diretta del servizio, assicurando nel contempo la possibilità di confronti e di dialettica con le altre componenti sociali e istituzionali e di evitare che anche a livello dei servizi di base territorialmente radicati la gestione sociale diventi una gestione interistituzionale, delegata a una eccessiva presenza di rappresentanze delle più varie realtà sociali e istituzionali. La preoccupazione della seconda posizione è quella di prevenire, con la presenza anche decisionale di tutte le componenti sopra citate, eventuali tendenze corporative degli utenti diretti.

Circa il problema del riconoscimento giuridico di eventuali istituti di partecipazione ci si è chiesti quanto possa essere utile una loro rigida uniformità, tenendo conto che ogni processo di partecipazione è intrinsecamente "antisetoriale" cioè difficilmente circoscrivibile, perché portatore di livelli elevati di politicità e quindi come tale non istituzionalizzabile se non in forme estremamente aperte pena il suo depotenziamento come agente del cambiamento.

Anche da queste ultime riflessioni è emersa la fondamentale ambiguità delle dinamiche partecipative (come ha rilevato anche il prof. Onida nella discussione della sua relazione): o esse fanno emergere e danno corpo a reali dialettiche di liberazione e allora le contraddizioni che nascono diventano inagibili ai disegni di contenimento istituzionale degli equilibri sociopolitici dati, oppure scadono a meccanismi compensatori e di mistificazione e manipolazione del consenso.

III GRUPPO

I contenuti di una politica locale dei servizi (a cura di CARLO TREVISAN)

Essi sono stati individuati schematicamente nel seguente ordine logico:

1) *Pianificazione locale* (pluriennale ed annuale)

- occorre precisare una metodologia, adeguata anche all'ampiezza ed altre caratteristiche peculiari dei comuni;
- gli attori della pianificazione sono: i politici (amministratori locali ed in particolare gli Assessori più direttamente coinvolti nella pianificazione), i tecnici (curando una presenza interdisciplinare), i cittadini tutti (attraverso: la partecipazione alla vita politica locale, le forze sociali localmente organizzate, i comitati di base e consultivi);
- occorre considerare il condizionamento (inter-rapporto) con la pianificazione regionale.

2) *Politica fiscale e bilancio*

- che evidenzi la volontà di effettiva giustizia sociale della comunità e dei suoi amministratori;
- che si opponga alla tendenza ad esautorare gli enti locali e ad una amministrazione « a cascata » delle entrate fiscali (per cui i Comuni sono all'ultimo posto, succubi ad altrui decisioni, privi di libertà di iniziativa e di scelta);
- che realizzi un bilancio comunale (o comprensoriale) ben finalizzato alle scelte di piano, evitando la stanca ripetizione di anno in anno di stanziamenti spesso incontrollati e dispersivi nell'operatività (contributi, ecc.).

3) *Enti da coinvolgere nella politica locale*

- almeno finché resta l'attuale dispersione ed interferenza di competenze, e soprattutto, di bilanci: altri enti locali (ECA, Patronati scolastici, ecc.), enti di livello provinciale, enti di livello nazionale;
- esiste il pericolo di legittimare la loro sopravvivenza, rafforzandone il ruolo nel momento magari in cui si stanno spegnendo.

4) *Organizzazione burocratica*

- occorre evitare le lamentate vischiosità, l'inefficienza degli at-

- tuali enti; ma è evidente il pericolo di ricascarci;
 — è da approfondire (nell'avvio di sperimentazioni);
 — è condizionata dai temi trattati dal 4° gruppo.

5) *Politica urbanistica* (e politica della casa)

- si trascura spesso l'interconnessione con la politica dei servizi;
 — occorre utilizzare le risorse previste dalla recente « legge per la casa »;
 — la « zonizzazione » non è un fatto solo di politica urbanistica!

6) *Politica sanitaria e scolastica*

- sono inscindibili dalla politica dei servizi sociali;
 — occorre riportare la « scuola » nell'area dei poteri locali.

7) *I servizi sociali*

- in certi casi essi sono capillari e ne va studiata una oculata distribuzione sul territorio;
 — alcuni servizi vanno previsti uno per unità locale (con una azione però « attiva » proiettata fuori della loro sede: attività promozionale, operatori itineranti, ecc.).

IV GRUPPO

Responsabilità politica dei tecnici e direzione tecnica (a cura di PIERO SALASNICH)

1. Gli operatori svolgono sempre, ed in ogni caso, un ruolo politico:

- sia realizzando « tecnicamente » scelte fatte dagli amministratori;
 — sia partecipando alla formulazione ed alle scelte operative con gli amministratori.

2. Gli operatori che non sono inseriti in una politica di servizi, cioè in un piano programmatico e globale sui servizi formulato dagli amministratori, non fanno politica di servizi, ma realizzano uno o più servizi staccati dalla globalità dell'intervento.

Gli operatori, infatti, possono avere un ruolo di surrogazione a scelte politiche dell'ente locale (es. programmazione di singoli servizi) oppure di stimolo agli amministratori perché realizzino una politica globale dei servizi. Questo indipendentemente dal fatto che gli operatori siano dipendenti o meno dall'ente locale.

3. Circa l'esigenza della direzione tecnica dei servizi erogati nel quadro di una politica globale di servizi a livello locale, si possono intravedere varie alternative.

Queste si intendono, in ogni caso, riferite ad una dimensione territoriale rapportabile all'ipotesi di unità locale e cioè aggregazione di piccoli Comuni o disaggregazione in quartieri di grossi Comuni.

La direzione tecnica potrebbe essere composta da un gruppo di politici e di coordinatori tecnici, questi ultimi interscambiabili con gli operatori a livello di base, onde evitare un eccessivo filtraggio — non sempre realistico — della realtà sociale e per una costante verifica dell'azione svolta e per il successivo processo di pianificazione degli interventi.

Evidentemente i coordinatori tecnici dovranno essere costantemente collegati con gli operatori di base attraverso un lavoro collegiale.

La direzione tecnica collegiale con i politici pone, d'altro canto, il problema di quale potere politico può avere e soprattutto quale potere legale; inoltre il problema derivante dal fatto che, concretamente, l'azione di coordinamento e direzione verrebbe svolta dall'amministratore il quale dovrebbe operare praticamente a tempo pieno.

Una seconda alternativa di direzione tecnica sarebbe quella di essere formata da soli tecnici che tengano costanti rapporti con i politici.

In questo caso si porrebbe l'esigenza di una figura di coordinatore dei vari servizi.

Tutte queste indicazioni hanno valore di ipotesi in quanto, praticamente, non si hanno esperienze sufficientemente sperimentate in merito.

**DOCUMENTAZIONI PRESENTATE
DAI PARTECIPANTI AL SEMINARIO**

1) « *Servizi comunali di medicina preventiva* », a cura della ripartizione Igiene e Sanità del Comune di Cinisello Balsamo (Milano) - 28 pagine.

- Progetto di medicina preventiva per l'infanzia, approvato dalla Giunta Municipale di Cinisello Balsamo (data non specificata);
- Istituzione del servizio di medicina preventiva per gli ambienti di lavoro (data non specificata).

Indirizzo utile: Sig.a MARIA OTTONELLO - Assessore alla Sicurezza sociale e alla Sanità - Comune di Cinisello Balsamo (MI).

2) « *Regolamento per gli asili nido* », a cura del Comune di Cinisello Balsamo (MI), 4 pagine.

- Testo integrale del regolamento adottato dal Comune di Cinisello Balsamo per i propri asili nido.

3) « *Centro di servizi di base nel quartiere Vanchiglia - Vanchiglietta* », a cura dell'Assessorato all'Assistenza Sociale - Comune di Torino, 16 pagine.

- Istituzione, con delibera della Giunta Municipale del 7 luglio 1972, di un centro di servizi assistenziali di base in zona Vanchiglia - Vanchiglietta.
- Testo e commento della deliberazione di Giunta;
- Relazione sugli orientamenti di fondo dell'assessorato alla assistenza sociale.

Indirizzo utile: dott. NOTARISTEFANO - Assessore all'Assistenza Sociale - Comune di Torino.

4) « *Tentativo di unità locale dei servizi sociali* », condotto a Cagliari nel 1971, a cura dell'assistente sociale GIULIETTA MELONI, 9 pagine.

- Tentativo di creare in un quartiere depresso di Cagliari una unità locale di servizio sociale.

Indirizzo utile: GIULIETTA MELONI c/o E.I.S.S. - Cagliari.

5) « *Relazione di servizio sociale nel Comune di Galliera Ve-*

neta (Padova) - anno 1971-72 » - a cura dell'ass. soc. M. TERESA RICCI, 11 pagine.

- Relazione sul lavoro svolto dal servizio sociale nel Comune di Galliera (PD). Il servizio è stato istituito con delibera consiliare dell'1 ottobre 1971.

Indirizzo utile: ass. soc. M. TERESA RICCI, presso Municipio di Galliera Veneta (Padova).

6) « *Municipio di Sassuolo (Modena)* » - relazione a cura della ass. soc. MARTA TRIOLO, 3 pagine.

- Panoramica delle iniziative promosse dall'Amministrazione comunale per risolvere i maggiori problemi sociali locali; creazione del Consorzio con altri Comuni limitrofi per la tutela della salute (avendo come prospettiva l'unità sanitaria locale); istituzione del servizio medico scolastico e altre iniziative in fase di programmazione.

Indirizzo utile: ass. soc. MARTA TRIOLO - Municipio di Sassuolo (Modena).

7) « *Ufficio Provinciale dell'A.A.I. di Siena* » (relazione senza titolo) a cura dell'Ufficio Prov. A.A.I. - Siena, 4 pagine.

- Progetto (già parzialmente in atto) di realizzazione di una serie di servizi sociali, ad indirizzo operativo unitario, formulato da parte dei Comuni di Siena e di Poggibonsi, con la collaborazione dell'A.A.I. (date non specificate).

Indirizzo utile: UFFICIO PROVINCIALE A.A.I. - Siena.

8) « *Istituzione dell'unità locale dei servizi sociali a Padova e prima fase di attività* », 24 pagine, a cura dell'Assessorato agli interventi sociali del Comune di Padova.

- Illustrazione delle fasi preparatorie all'istituzione dell'unità locale dei servizi sociali in una zona di Padova;
- Relazione sull'attività svolta dall'unità locale dalla sua istituzione avvenuta con delibera del Consiglio comunale (febbraio 1972).

Pubblicazioni: « *L'unità locale dei servizi sociali nel Comune di Padova* », volume a cura del Comune di Padova - Assessorato agli interventi sociali.

Indirizzi utili:

Dott. ORESTE TERRANOVA - Assessore agli interventi sociali Comune di Padova;

UNITÀ LOCALE DEI SERVIZI SOCIALI - Via Vergerio n. 19, quartiere S. Rita - Padova.

9) « *Comunicazioni sull'esperimento di servizi sociali di zona in un quartiere di Torino* », 11 pagine, a cura dell'E.I.S.S. (Ente Italiano di Servizio Sociale) - Sede di Torino.

— Sperimentazione di alcuni servizi sociali di zona, condotta dall'E.I.S.S. di Torino, in collaborazione con altri due enti nel quartiere Dora - Valdocco.

— Data di inizio della sperimentazione: 1970.

Indirizzo utile: ass. soc. MARGHERITA TOSCO - MARIA MARANO - E.I.S.S. - Via delle Rosine, 15 - Torino.

10) « *Esperimento Ufficio A.A.I. di Zona in provincia di Matera* ».

— Sperimentazione di alcuni servizi sociali in una zona del Comune di Matera, condotta dall'A.A.I.

— Data di inizio della sperimentazione: 1971.

Indirizzo utile: dr. MICHELE DE FILIPPIS - Capo Ufficio UPAI Matera.

11) a) « *Proposta di programma per un intervento nell'ambito del Comune di Mirano* », 4 pagine;

b) « *Relazione del lavoro svolto dagli assistenti sociali della Scuola Superiore di servizio sociale di Venezia dal 1° febbraio 1972 al 31 marzo 1972* », 17 pagine;

c) « *Considerazioni generali e proposte operative* », 13 pagine, a cura della Scuola Superiore di servizio sociale E.N.S.I.S.S. di Venezia (Consorzio tra Comune e Provincia di Venezia).

— Progetto di intervento sociale in prospettiva dell'unità locale dei servizi nell'ambito del Comune di Mirano.

— Conoscenza e valutazione dell'entità del fenomeno assistenziale e delle risposte istituzionali in Mirano; proposte per l'attuazione di interventi sociali in linea con il modello dell'unità locale dei servizi utilizzando e coordinando le attuali risorse.

Enti convenzionati: Comune di Mirano - E.C.A. di Mirano - Ospedale Civile di Mirano; Casa di Riposo « Asilo Mariutto » di Mirano costituiti in comitato al fine di valutare e decidere gli orien-

tamenti politici ed operativi dell'esperienza condotta in via sperimentale dalla Scuola Superiore di Servizio Sociale E.N.S.I.S.S. di Venezia.

Indirizzo utile: ass. soc. SILVANA GIRALDO c/o Scuola Superiore di Servizio Sociale E.N.S.I.S.S. - Dorsoduro, Fondamenta Briati 2530 - Venezia.

12) « *Orientamenti in vista di un programma per la ristrutturazione della politica sociale e socio-assistenziane nel Comune di Ravenna anche nel quadro della politica di decentramento* », 188 pagine, a cura del dott. FRANCESCO BONDIOLI, consulente all'Assessorato all'Assistenza - Comune di Ravenna.

— Relazione preliminare in vista dell'inserimento del servizio sociale e sanitario di quartiere di S. Biagio, S. Rocco 1, e Dar-sena e in vista dell'avvio e realizzazione di un disegno organico di tutti i servizi sociali di base in Ravenna.

Data della relazione: novembre 1971.

Indirizzi utili:

ASSESSORATO AL DECENTRAMENTO DEMOCRATICO - Comune di Ravenna;

ASSESSORATO ALL'ASSISTENZA - Comune di Ravenna.

13) « *Situazione del Comune di Poggibonsi* », 7 pagine + 20 allegati, a cura del Comune di Poggibonsi (Siena).

— Illustrazione dei servizi socio-assistenziali messi a disposizione dall'Amministrazione comunale;

— Testo delle delibere del Consiglio comunale relative ai servizi socio-assistenziali programmati nel 1972 (assistenza domiciliare, segretariato sociale, assistenza sociale).

14) « *Aspetti e problemi di una comunità in valle seriana - zona meridionale - provincia di Bergamo. - Ipotesi d'intervento sociale* », 28 pagine, a cura dell'E.I.S.S. - Ufficio di supervisione - Milano.

— Situazione socio-economica Comuni Ponte Nossa, Gorno, Oneta, Parre, Premolo, in Valle seriana;

— Proposta di organizzazione e gestione di servizi sociali a livello locale.

Indirizzo utile: E.I.S.S. - Ufficio di supervisione - Via P. Gregorio XIV, 16 - Milano.

15) « *Ipotesi di distribuzione degli asili nido comunali da isti-*

ture in Provincia di Treviso » a cura dell'ass. soc. YVONNE TORDINI - Ufficio Studi, Programmazione e Urbanistica - Amministrazione Provinciale di Treviso - pagine 12.

— Studio effettuato su incarico della Giunta Provinciale nel 1972.
Indirizzo utile: ass. soc. YVONNE TORDINI - Amministrazione Provinciale - Treviso.

16) « *Il servizio sociale nel Comune di Limena* » a cura dell'ass. soc. RAFFAELLO MAGGIAN - pagine 8.

— Relazione sul lavoro svolto dalla Scuola di Servizio Sociale di Padova nel Comune di Limena nel 1971-72.
Indirizzo utile: ass. soc. ANTONIETTA RANZATO - Comune di Limena (Padova).