

**Aspetti giuridici e sociologici
dell'associazionismo di categoria
in campo assistenziale**

di Gianni Selleri

estratto da

**LA RIVISTA DI
SERVIZIO SOCIALE
STUDI DI SCIENZE
SOCIALI
APPLICATE E
DI PIANIFICAZIONE
SOCIALE**

ANNO XI N. 3 SETTEMBRE 1971

ASPETTI GIURIDICI E SOCIOLOGICI DELL'ASSOCIAZIONISMO DI CATEGORIA IN CAMPO ASSISTENZIALE

di *Gianni Selleri*

La libertà di associazione e l'organizzazione « pluralistica » dell'assistenza, indicata dall'art. 38 della Costituzione, hanno favorito nel dopoguerra un'abnorme moltiplicazione di enti e di associazioni che operano (spesso senza controllo) soprattutto nel settore degli handicappati. E' evidente come il fenomeno concorra ad aumentare il disordine nella assistenza ed a compromettere la definizione e la attuazione di un sistema unitario di sicurezza sociale.

Nel discorso sulla situazione e le prospettive della assistenza pubblica e privata in Italia, è quindi importante analizzare il ruolo svolto dalle « associazioni di categoria »: quelle che traggono origine dall'antica legge del 1890 e quelle che sono sorte e si sono giuridicamente giustificate dopo l'ordinamento costituzionale.

Nell'evoluzione storica della *beneficenza pubblica*, dalla fine del secolo scorso all'instaurazione della Repubblica, si possono distinguere fasi ideologiche diverse.

Abbiamo anzitutto un primo nucleo di motivazioni di ordine moralistico e caritativo nei confronti dei poveri, degli abbandonati e degli inabili per i quali si sviluppa l'azione di *rappresentanza legale* e di *tutela* delle Congregazioni di Carità (più tardi ECA), delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (tutt'ora operanti), delle istituzioni elemosiniere e della munificenza « di privati facoltosi »; il momento risente della contrapposizione fra Stato e Chiesa e della volontà di laicizzare e centralizzare questa attività.

Successivamente l'assistenza trae spunto da ragioni di pubblica sicurezza (repressione dell'accattonaggio, segregazio-

ne degli « alienati », tutela dell'ordine morale, protezione della giovane e delle donne già prostitute) e si giunge ad una gestione repressiva (organizzata in istituzioni totali), tanto che si configura una vera e propria *penalizzazione* del bisogno e della devianza.

Nel periodo fascista l'assistenza pubblica si indirizza inoltre alle cosiddette categorie post-belliche che hanno « bene meritato dalla patria »: mutilati, ex-combattenti, reduci, profughi, ecc.

Da ultimo (e contemporaneamente alla creazione di Enti istituzionali quali, l'ONIG, l'ONMI), emergono tendenze assistenziali, a carattere prevalentemente sanitario, nei confronti di particolari gruppi di handicappati ed ammalati (tubercolotici, encefalitici, luetici, poliomielitici, ed altri); nel periodo post-concordatario si verifica una forte ripresa della gestione « religiosa ».

Su questo filone di interventi frammentari, settoriali e classificatori s'innesta l'espansione delle associazioni di categoria e si crea una dinamica tutt'ora in atto per cui ad ogni tipo di bisogno o di menomazione, corrisponde un sodalizio, con o senza personalità giuridica, i cui compiti sono la tutela e la protezione degli interessi materiali e morali dei propri iscritti (riguardo ai quali ci si propone spesso « l'elevazione spirituale ») ed un costante sforzo per ottenere privilegi e assistenza economica.

Per limitarci al gruppo degli invalidi civili (che sono coloro che hanno subito una diminuzione della capacità lavorativa non inferiore ad un terzo, non per causa di guerra, di lavoro o di servizio ed esclusi i ciechi ed i sordomuti), si possono, fra le più importanti associazioni, ricordare quelle dei mutilati ed invalidi civili in senso generale (oltre 20), quelle per gli spastici, per gli irregolari psichici, dei poliomielitici e altri minorati fisici, per i miodistrofici, dei laringectomizzati, per la sclerosi multipla e molte altre.

Nell'ambito di ciascuno di questi gruppi agiscono poi in concorrenza una ridda di associazioni minori derivate da scissioni, contaminazioni, proliferazioni, interessi economici, interessi politici, gestione di istituti, di servizi sanitari, di corsi di addestramento, di laboratori, di vacanze, di pubblicazioni periodiche, ecc.

Molte di queste ultime associazioni hanno consistenza provinciale o comunale e sussistono per la possibilità di effettuare una annuale raccolta di fondi, di ottenere un contributo dal Ministero dell'Interno, una percentuale dei fondi destinati alla beneficenza dalle lotterie nazionali; altre appaiono e scompaiono nei tre o quattro mesi di una campagna elettorale.

Dopo questa prima panoramica è opportuno chiedersi riferendoci alle associazioni a carattere nazionale, quale sia stata la loro origine e quale sia in generale la loro metodologia e funzione in senso politico e sociologico.

Dopo che nel 1954 i ciechi civili ottennero « con una marcia » la concessione di un assegno a vita e la istituzione di un proprio Ente, si verificò una sorta di reazione a catena fra tutti gli altri gruppi di handicappati la cui azione si sviluppò sostanzialmente su due direttrici alternative: ottenere con pubbliche manifestazioni pensioni e riconoscimenti giuridici; oppure attuare servizi assistenziali di emergenza. Sulla prima linea ritroviamo anzitutto la LANMIC e sulla seconda, a titolo esemplificativo, l'associazione per gli spastici; la prima ottenne dal 1962 in poi, con le « marce del dolore », una legge sul collocamento obbligatorio, interventi sanitari, un assegno mensile di assistenza, l'istituzione di un Ente pubblico (siamo sulla linea rivendicativa dei ciechi, degli invalidi del lavoro, di guerra, ecc.); la seconda, sorta per iniziativa di genitori, promosse una legge per l'assistenza sanitaria (1954) e gestisce attualmente diverse decine di centri di riabilitazione convenzionati con il Ministero della Sanità (siamo nell'ambito ideologico IPAB).

All'origine di questi movimenti vi è dunque la condizione di bisogno e di abbandono di cittadini minorati i cui diritti vengono però sempre valutati secondo un'ottica settoriale o parziale, (definita dal tipo di handicap, anziché da una visione globale della persona) e poiché molti di questi sodalizi ottengono un qualche successo politico o economico (che pochi traducono in servizi e molti invece strumentalizzano), si verifica una vera e propria gara per accaparrarsi la « tutela » di qualche gruppo ancora senza sigla.

Compaiono quindi i « professionisti » dell'assistenza, l'assistenza diventa un affare economico ed elettorale, una fascia ambigua di attività, in cui convergono speculazioni e impegno sociale, autenticità e delinquenza, truffa ed abnegazione, clientelismo e lucro.

Dal punto di vista organizzativo e funzionale si può osservare che nella stragrande maggioranza delle associazioni di invalidi sono rifluiti alcuni principi fondamentali della assistenza pubblica quali la *presa in carico* totale degli aderenti (tutela e rappresentanza), il paternalismo, la contaminazione di motivazioni giuridiche ed etiche e soprattutto una implicita sfiducia nelle capacità degli handicappati di gestire in proprio un discorso politico collegato con i temi evolutivi della realtà sociale e comunitaria del paese.

Né si può dire che questi difetti di fondo vengano mitigati dalla struttura delle associazioni, anche se i loro organismi sono

elettivi, perché di fatto la « base » associativa è costituita da minori o da persone che vivono in stato di isolamento, di marginalità e perciò partecipano solo occasionalmente alla vita associativa (1).

Nella maggioranza dei casi è quindi facile orientare ed indirizzare le categorie secondo un'alternativa che oscilla fra i poli del paternalismo e della demagogia facendo leva ora sulla protesta e la contrapposizione, ora su sentimenti solidaristico-pietistici.

Si può affermare che negli ultimi venti anni l'associazionismo degli invalidi anziché garantire il pluralismo e l'evoluzione della assistenza, ha finito per essere, a causa del suo frammentarismo, strumento di conservazione e di parzialità anche perché condizionato economicamente e giuridicamente dalla classe politica e burocratica e quindi non ha seguito e addirittura ritarda il progresso delle politiche sociali di riforma.

Uno dei principali compiti della Direzione generale dell'assistenza pubblica del Ministero dell'Interno è « la vigilanza, l'indirizzo e l'impulso nei confronti degli enti assistenziali a carattere nazionale e degli enti assistenziali pubblici e privati operanti a livello locale ». E' difficile dire se ha fatto parte di un disegno politico preciso, esercitare tale « alta vigilanza » (che è poi soprattutto il dare o non dare soldi), in modo che i cittadini in stato di bisogno fossero suddivisi e classificati. E' certo comunque che il favorire e sostenere questa frammentazione dell'assistenza, ha consentito di rinviare i problemi di fondo della società nella sua dimensione partecipativa e democratica.

Riteniamo tuttavia che sia rilevante analizzare il risvolto sociologico di questa particolare forma di associazionismo per esclusi e stigmatizzati.

(1) Un esempio clamoroso di questa incapacità di controllo della base sui gruppi dirigenti è rappresentato dal fatto che nel 1966 fu possibile al Presidente dell'Ente di Diritto Pubblico ANMIC e contemporaneamente Presidente della LANMIC di stipulare, "abusando della sua qualità di Presidente dell'Ente di diritto pubblico ANMIC, con le associazioni tra gli industriali della Intersind e Confindustria, un accordo in base al quale, contro promessa di versamento della somma di 550 milioni, si impegnava di fare in modo che da parte delle associazioni fra invalidi si aderisse ad interpretazione più favorevole ai datori di lavoro della legge sul collocamento obbligatorio al lavoro degli invalidi civili, e, sostanzialmente, perché il termine posto per la entrata in vigore di detta legge, venisse prorogato di ulteriori tre anni, impegnandosi allo scopo a non fare pressioni sugli uffici competenti per la copertura nelle aziende della percentuale obbligatoria di invalidi prima del decorso di tale termine; quale Presidente della ANMIC apparentemente stipulando l'accordo, giustificandosi la promessa di denaro con la necessità di finanziamento di corsi di qualificazione professionale degli invalidi, ma peraltro effettivamente istituiti", . . . (dalla sentenza di rinvio a giudizio del Giudice Istruttore del Tribunale di Roma, Sez. VI istruttoria in data 22 aprile 1969).

Si può anzitutto rilevare la distorsione concettuale che sta alla base della definizione di *categoria*, quando questa assume come motivo di affiliazione o di appartenenza al gruppo un handicap fisico o psichico o sensoriale e quando i leaders finiscono per fare del proprio stigma una « professione ».

E' evidente che finché le associazioni di invalidi sono o restano dei movimenti di promozione sociale, di sensibilizzazione pubblica o di pressione politica, essi rientrano funzionalmente in una logica democraticamente corretta e sociologicamente motivata; ma quando questi gruppi costituiscono un insieme « di compagni di sofferenza » cui si deve necessariamente appartenere perché ci si identifica come *diversi* rispetto all'ambiente sociale, allora il gruppo stesso diventa uno strumento di esclusione e di autosegregazione.

A questo fatto è conseguente che i dirigenti anziché politicizzare i problemi del gruppo finiscano per attuare degli schemi ideologici secessionistici fino ad esaltare la specifica menomazione come un « valore », come un segno distintivo e definitivo.

Per attirare poi l'attenzione sulla situazione di vita degli appartenenti al gruppo si trasforma in immagine pubblica la propria diversità e si definisce un gruppo sociale distinto e mentre si elencano i soprusi subiti e si protesta contro la società che respinge ed emargina, si rinuncia alla integrazione e si preferisce rimanere separati dalle persone « normali ».

In definitiva il chiedere privilegi, particolari forme di tutela e di assistenza, una specifica configurazione giuridica, significa per gli invalidi accettare e confermare gli stereotipi della devianza e la negazione della propria dignità e identità sociale.

In questa realtà consiste il più grave fallimento dell'associazionismo tra invalidi e da questa fenomenologia scaturiscono ulteriori deviazioni sul piano politico e legislativo.

Di fronte alle problematiche ed alle proposte di riforma, di soppressione degli enti e di decentramento della assistenza, intesa come servizio per tutti i cittadini, così come la sanità e la previdenza, gli enti pubblici nazionali di assistenza, d'accordo con il Ministero dell'Interno, organizzano un disegno di radicale conservazione.

Interessa al Ministero dell'Interno conservare il controllo dell'assistenza (e su vasti strati di popolazione possibili turbatori dell'ordine pubblico), interessa agli enti conservare organici e cospicui stanziamenti, patrimoni e funzioni pubbliche.

Il sistema assistenziale italiano è una indefinita stratificazione di interessi, di norme, di leggi, di decreti ed emergono motivate denunce e chiari interrogativi sul tipo di intervento, sui destinatari, sulle modalità di erogazione, sui bisogni, sui costi di gestione, sulle fonti di finanziamento.

Ma è comunque evidente che l'assistenza è un grosso affare; dietro ogni ente c'è un partito, collegata ad ogni associazione o istituto c'è una congregazione religiosa, un prefetto, un onorevole, un alto burocrate o almeno un gruppo di elettori. Di qui la vischiosità del sistema e la scarsa credibilità di un discorso che faccia riferimento a interessi parziali.

Non interessa ora documentare questa situazione, quanto piuttosto rilevare i pretesti e le « giustificazioni » che si contrappongono agli intenti di riforma.

L'Opera Nazionale Invalidi di Guerra che ha ovvi problemi di sopravvivenza, tenta di unificare tutti gli enti che assistono invalidi in un'Opera Nazionale Invalidi e propone le seguenti giustificazioni: *a*) che ogni cittadino portatore di invalidità è costantemente impedito in ogni aspetto della sua vita e nei rapporti con la collettività, la quale fonda ogni sua normativa sulla misura del cittadino integro; *b*) che i cittadini invalidi costituiscono, nel loro complesso, un insieme nettamente distinto dal popolo italiano; *c*) che la Costituzione ha nettamente distinto dalla generalità dei cittadini coloro che permanentemente sono inabili e minorati; *d*) che la Costituzione, evidenziando la figura del cittadino invalido, ha implicitamente stabilito il prevalere di una azione assistenziale, sanitaria, scolastica e normativa per gli invalidi diversa da quanto è disposto per la generalità dei cittadini; *e*) infine, sulla base di questi orientamenti, si propone che lo Stato deleghi ad un unico Ente di diritto pubblico ogni azione di pubblico intervento e quindi l'istruzione e l'addestramento professionale degli invalidi e il loro collocamento al lavoro, l'assistenza sanitaria, quella sociale, morale e giuridica, ecc... (2).

L'ONIG pare che incontri qualche difficoltà nella attuazione di questo assurdo e grottesco disegno di *apartheid* (che pure recepisce i più importanti filoni della legislazione assistenziale italiana) e sta ora ripiegando sulla richiesta di gestire direttamente il collocamento obbligatorio (le proposte di legge si sprecano).

Forse il nostro discorso sull'associazionismo degli invalidi potrebbe terminare qui, ma vale la pena di accennare ad alcune impostazioni più sofisticate, benché radicate nel medesimo contesto concettuale.

L'Unione Nazionale degli Enti di Beneficenza ed Assistenza afferma in un recentissimo documento che per assistenza si deve intendere: « le prestazioni e gli interventi in favore di tutti i cittadini che si trovano in particolari condizioni in relazione ad

(2) Citazioni testuali tratte da un documento firmato dai Presidenti dell'Associazione Nazionali Mutilati e Invalidi di Guerra, Associazione Nazionale Vittime Civili di Guerra, Associazione Nazionale Mutilati e Invalidi del Lavoro, Unione Mutilati per Servizio, Opera Nazionale Invalidi di Guerra, Libera Associazione Mutilati e Invalidi Civili.

un loro stato fisico, psichico, sociale o economico che non permette loro di usufruire in modo autonomo e autosufficiente dei servizi messi a disposizione dalla comunità, ovvero che hanno bisogno di servizi specializzati ».

Ecco che riappare, sia pure in forma razionale, l'antica radice segregativa dell'assistenza e la profonda sfiducia nella capacità e nella dignità dei poveri, degli handicappati, dei disadattati.

Se essi non possono usufruire in modo autonomo dei servizi significa che questi non sono a misura di tutti e il problema vero non consiste nel creare servizi specializzati, ma nel riformare quelli esistenti. Non si tratta di istituire strutture per gli « anormali » ma di riscattare questi dai loro bisogni e di rimuovere gli ostacoli che impediscono la partecipazione e la socializzazione.

E' acquisizione comune che ogni struttura finisce per perpetuare i bisogni, né si può continuare a gestire l'assistenza (con il nome di « servizi sociali ») come strumento di emergenza per supplire a carenze legislative e a disfunzioni economiche e sociali del Paese.

Per quanto infine riguarda la posizione del Ministero dell'Interno è stato affermato che l'art. 117 della Costituzione prevede che venga trasferita alle regioni tutta la materia della beneficenza pubblica, « mentre nell'art. 38 della Costituzione è sancito il principio che le particolari forme dell'assistenza sociale sono svolte dallo Stato o da organi dipendenti o finanziati dallo Stato. Solo in questo modo si può assicurare ai cittadini della stessa categoria quella parità di trattamento previste dall'art. 3 della Costituzione, altrimenti potrebbe accadere che in determinate regioni si concedono pensioni di un certo livello mentre in altre più modeste » (3).

Ma si tratta di prese di posizione senza fondamento perché è già stato stabilito il criterio per ripartire alle Regioni fondi ed organi (L. 16 maggio 1970 n. 281) ed è chiaro che all'art. 3 della Costituzione si può attribuire ogni significato, ma non quelle di suddividere i cittadini in « categorie ». E' forse comprensibile che il Ministero dell'Interno compia ogni sforzo per impedire la riforma dei servizi assistenziali e contrasti ogni azione intesa a una configurazione decentrata dell'assistenza. Tuttavia sono tali e tanti gli squilibri e le distorsioni del settore che non è più possibile frenare la rivendicazione di democraticizzazione.

Una delle principali obiezioni che si fanno alla tendenza di attribuire al Ministero dell'Interno compiti assistenziali è che il medesimo si configura come « Ministero della polizia », ciò che trova riscontro negli stretti collegamenti che esistono fino dal 1889 fra i problemi dei cittadini in situazioni di bisogno e gli

(3) Dichiarazione del Direttore Generale dell'Assistenza Pubblica alla Commissione II della Camera, seduta del 24 marzo 1971.

impegni della Pubblica Sicurezza. Né si può sostenere che le cose siano cambiate se è vero che lo stesso Direttore Generale dell'assistenza pubblica solo pochi mesi fa dichiarava, parlando dei problemi del controllo degli istituti e degli enti assistenziali: « La soluzione di questo grave problema potrebbe trovarsi innanzi tutto nel rilasciare l'autorizzazione a gestire gli istituti con giusto rigore. Dal momento che per gestire una locanda occorre l'autorizzazione di polizia non vedo per quale motivo la nostra legislazione non abbia previsto una formale autorizzazione anche per gestire istituti assistenziali e di ricovero » (4).

L'assistenza in Italia ha antiche e marcie radici, deformazioni istituzionali, giuridiche e sociologiche, si è instaurata sotto regimi di liberalismo autoritario e fascismo. Lo Stato democratico e repubblicano non ha ancora trovato sufficiente volontà per una immediata riforma e gli Enti e le associazioni assistenziali sono coinvolti o compromessi (con o senza consapevolezza) in una logica di potere e di conservazione.

Ecco perché il discorso deve rifluire nell'ambito che gli è proprio, quello della comunità civile e delle lotte per la giustizia sociale.

Summary

GIANNI SELLERI, *Sociological and Legal Aspects of Organizing Groups Among Clients.*

The author presents an historical and sociological analysis of the associations formed by the handicapped. These organizations have until now worked according to two lines: they have either aimed at obtaining pensions and legal recognition by public demonstration or they have demanded social services of all kinds. In both cases the emphasis has been on requests for a narrow group only. The author feels that the organizations of handicapped ought to view their demands within the general framework of social services in a democracy. If the associations insist on the special aspects of the sufferings of their own membership they will easily contribute to an unhealthy and selfimposed segregation.

(4) Dichiarazione del Direttore Generale dell'Assistenza Pubblica alla Commissione II della Camera nella seduta del 24 marzo 1971.