

COLLANA: IL DIRITTO

VOLUME

9

# DIRITTO PUBBLICO

[L'ASSISTENZA IN ITALIA E LE  
IPAB NELL'ESPERIENZA  
RIMINESE.]

G. MURATORI – A. MURATORI - E. PALERMO

2012

ECONOMIA & DIRITTO

## INDICE

### **CAPITOLO 1: L'ASSISTENZA IN ITALIA**

- 1.1 Caratteristiche
- 1.2 Antiche strutture riminesi di assistenza e beneficenza
- 1.3 Nascita dell'Ospedale Santa Maria della Misericordia
- 1.4 Governo e Organizzazione dell'Ospedale Santa Maria della Misericordia
- 1.5 Nascita dell'Ospedale Infermi di Rimini

### **CAPITOLO 2: LA LEGISLAZIONE IN MATERIA**

- 2.1 La Legge Crispi del 1890
- 2.2 Concentramento delle Istituzioni Pubbliche
- 2.3 L'Istituto giuridico del domicilio di soccorso
- 2.4 Le Modifiche alla legge n.6972/1890

## **CAPITOLO 3: LA STORIA RECENTE**

- 3.1 La politica sociale del Fascismo ed il Concordato
- 3.2 La Costituzione Repubblicana
- 3.3 Libertà costituzionalmente garantita per l'assistenza privata.
- 3.4 L'istituzione degli Enti Ospedalieri ad opera della Legge 132/1968
- 3.5 Trasferimento delle competenze dallo Stato alle Regioni

## **CAPITOLO 4: L' IPAB “ VALLONI di RIMINI”**

- 4.1 Evoluzione storica della Casa di Riposo Valloni
- 4.2 La Fondazione S. Croce o Valloni
- 4.3 La Fondazione Anna Maria Dionigi
- 4.4 L'Istituzione Marco Aurelio Gisgoni
- 4.5 Gli Orfanotrofi Riuniti

## **CAPITOLO 5: LA NUOVA NORMATIVA**

- 5.1 La Legge Regionale Emilia Romagna 12 gennaio 1985, n. 2
- 5.2 Decreto Legislativo 4 maggio 2001, n.207

# **CAPITOLO PRIMO**

## **L'ASSISTENZA IN ITALIA**

## 1.1 *Caratteristiche*

L'assistenza<sup>1</sup> intesa come manifestazione legata a sollevare da condizioni di indigenza, ovvero prestare soccorso a chi si trovasse in condizioni di infermità è, nella storia del nostro Paese, un fenomeno che si è verificato, con particolare evidenza nell'ambito della Chiesa Cattolica, la quale rifacendosi all'esempio del suo fondatore, forniva al tempo stesso la motivazione ideale attraverso il comandamento cristiano dell'amore per il prossimo, nonché il supporto reale attraverso l'opera prevalente ma non esclusiva del clero.

E questo orientamento della Chiesa, ha dato luogo<sup>2</sup> “nel corso della sua storia plurisecolare, ad un complesso multiforme e crescente di iniziative, promosse non soltanto dall'autorità ecclesiastica bensì dai singoli fedeli ma tutte comunque, indirizzate e finalizzate a testimoniare, in ossequio a principi religiosi, la sollecitudine cristiana, verso le categorie bisognose di aiuto”.

Da tali iniziative ha tratto origine, una rete sempre più vasta di istituzioni, di natura associativa o fondazionale che, in virtù della loro attività caritativa, sono state considerate parte integrante della società ecclesiastica o ad essa, quanto meno, organicamente collegate e quindi sottoposte, in misura più o meno intensa, alla sua potestà di regolamentazione anche in considerazione del fatto che le stesse donazioni da parte di privati erano destinate all'assistenza

---

<sup>1</sup> L'uso a livello normativo ed amministrativo dell'espressione «assistenza e beneficenza» sembra ormai destinato ad essere sempre più raro a causa di un progressivo accentuato superamento delle concezioni culturali e organizzative ad essa sottostanti

<sup>2</sup> MAURO T., *Scritti di diritto Ecclesiastico e Canonico, Padova, 1991*, p. 409

dei bisognosi e degli indigenti per lo più congiuntamente allo svolgimento di attività di carattere religioso e spirituale.

La meritoria attività di assistenza svolta da queste Opere Pie come altrimenti vengono ricordate, assume una rilevanza particolare quando si considera che oltre ai vecchi, agli indigenti ed ai malati, esse hanno prestato soccorso, asilo ed istruzione fino alla maggiore età, nei confronti dei neonati esposti all'abbandono.

Anticamente anche presso popoli considerati evoluti era consentito disfarsi dei neonati a mezzo della loro esposizione ed abbandono in luoghi remoti e solitari. Con la diffusione del Cristianesimo, l'esposizione, che pure continuava ad essere praticata, non avvenne più in luoghi deserti, col preciso scopo di sbarazzarsi di una vita umana, ma in posti frequentati, confidando nell'amorevole carità del prossimo per la cura di questi trovatelli.

Prima di giungere all'attuale forma di consegna degli infanti alla pubblica assistenza, si ricorse ad un altro modo di esposizione: "la ruota" che oltretutto garantiva l'anonimato.

Tale costume viene fatto risalire al tempo del Pontefice Innocenzo III (1198-1216) al quale viene pure attribuita la creazione del primo brefotrofo in Roma.

La ruota continuerà a girare per tantissimo tempo, testimone muta di innumerevoli tragedie familiari che essa in un certo senso avallava col suo triste anonimato. La soppressione si avrà per effetto della legge 10 dicembre 1923 che prescriveva la consegna dei minori non riconosciuti, agli istituti provinciali per l'infanzia.

Peraltro, nel corso dei secoli, questa benemerita funzione di raccolta ed in un certo senso di segregazione, dei malati, dei derelitti, degli indigenti e degli esposti, era per così dire considerata con favore ed anzi incentivata da parte delle classi

dominanti che vedevano realizzarsi in tal modo una sorta di controllo della devianza ovvero un ammortizzatore di conflitti sociali.

Conseguentemente le classi abbienti attraverso sussidi e donazioni a vario titolo, assicuravano le condizioni di mantenimento e di sviluppo di tali pratiche caritative.

Non è senza significato il fatto che ad esempio in origine e per diversi secoli il vocabolo “ospedale” indicò qualsiasi struttura ricettiva di persone comunque bisognose di ricovero e di assistenza. Infatti fu chiamato “hospitalis” ospedale, in stretta derivazione dal termine “hospes”, ospite, il luogo destinato ad ospitare poveri, orfani, malati e pellegrini.

E' solo molto più tardi che, imponendosi nelle società civili un articolato sistema assistenziale, lo stesso vocabolo si caratterizza per definire il luogo, quale oggi s'intende, destinato all'accoglienza ed alla cura dei malati.

Scopo del presente lavoro sarà dunque quello di mettere in evidenza attraverso un excursus storico collegato alla produzione legislativa in materia di Opere Pie, l'atteggiamento dello Stato Italiano nei confronti di queste istituzioni, analizzando, altresì in particolare la storia e la singolare evoluzione delle strutture riminesi di assistenza e beneficenza.

## 1.2. *Antiche strutture riminesi di assistenza e beneficenza.*

La città di Rimini conosce, nel proprio Ospedale Infermi, nella Casa di Riposo per Anziani “Valloni, Gisgoni, Dionigi” e negli Orfanotrofi Riuniti, l’eredità evolutiva delle antiche strutture di assistenza e beneficenza che si sono sviluppate nel suo territorio.

L’Ospedale Infermi di Rimini che, per secoli ha portato il titolo di “Santa Maria della Misericordia” è il risultato dell’unione di piccole e multiformi fondazioni esistenti in città e nei sobborghi, disposta nell’anno 1486.

Della sua nascita e della diversa sua denominazione sono note le circostanze, incerte risultano invece le origini delle antecedenti istituzioni<sup>3</sup>.

Si ritiene tuttavia che per la quasi totalità di esse si sia trattato di modeste convivenze affidate a pochi sorveglianti e provviste di povere dotazioni strumentali.

Se ne conoscono, invece, le denominazioni ed in via approssimativa anche la loro dislocazione in Rimini: gli ospedali di “Santo Spirito”, fuori porta romana, dei “Battuti o Scoriati” in Borgo Sant’Andrea, di “San Bartolomeo” nelle vicinanze dell’Arco D’Augusto, di “San Giovanni Battista, nel borgo omonimo, di Sant’Antonio, poi conosciuto sotto il nome di “ Santa Maria a Mare”.

Oltre a dette fondazioni il codice delle decime delle cattedrali e dei luoghi pii della città e della diocesi di Rimini fatto redigere dal vescovo Leale Malatesta nel 1376, elenca altri ospedali fra i quali: “Hospitale Franceschino de Arimino”, “Hospitale Santa Mariae de

---

<sup>3</sup> TAMBURINI V., *Pietà e Liberalità. La Pubblica Beneficenza a Rimini*, Verucchio (Rn), 1994, p. 13



Misericordiae de Arimino”, “Capelle San Martini in Monte Abbatis”.

Tutte queste istituzioni si danno per sorte nei secoli 13° e 14°; prima di tali epoche non v'è traccia dell'esistenza in Rimini di forme assistenziali istituzionalizzate.

Peraltro occorre sottolineare che proprio in quel periodo andavano in dissolvimento le strutture politico-amministrative della società romana e le regioni del precedente impero erano preda degli eserciti invasori e dominio dei popoli barbari.

Invasioni, guerre pestilenze, carestie, esposero le popolazioni a vessazioni e sciagure di ogni sorta e la risposta, in fatto di sopravvivenza, a tali calamità venne dai presidi assistenziali, gli ospedali appunto, istituiti da enti religiosi o privati cittadini.

Nelle lapidi marmoree apposte nell'anno 1895, nel palazzo di Corso D'Augusto n. 229, già sede dell'antico Ospedale di “Santa Maria della Misericordia”, in memoria di tutti i benefattori, fino al 1952, si ricordano fra i più antichi:

- 1206 Bartolomeo da Rimini
- 1221 Federico II
- 1224 Alberto Arcivescovo di Magdeburgo
- 1311 Malatesta da Verucchio.

### *1.3 Nascita dell'Ospedale Santa Maria della Misericordia*

Il 26 giugno del 1486 con atto di messer Girolamo del fu Baldassarre, cittadino e notaio in Rimini, su istanza di monsignor Girolamo Utili, vicario generale del Vescovo Giovanni Rosa e su proposta del cavalier Galeotto Malatesta, governatore della città, fu

decretata l'unione di molti dei suddetti ospedali riminesi in quello di Santa Maria della Misericordia.

Se si esaminano le motivazioni addotte a sostegno della suddetta unione, così come risultano dalla traduzione integrale dell'atto da parte di Luigi Tonini nel volume V della "Storia di Rimini"<sup>4</sup> pare di cogliere, con anticipo di 4 secoli, l'humus ispiratore della legge Crispi del 1890.: *“Ora di recente, da parte del magnifico e magnanimo cavaliere Galeotto Malatesta, governatore di Rimini e da molti fra i più nobili onesti e religiosi cittadini di questa cortese città di Rimini, ci venne esposto che essendovi in questa città riminese molti ospedali e pii luoghi già da tempo edificati e fondati per dare ospitalità ai poveri, ai viandanti, agli orfanelli ed alle vedove e che si dovesse provvedere ai bisogni dei malati e quindi esercitare la carità coi redditi e frutti di essi, ma che tuttavia questa opera di carità non si poteva compiere a causa della povertà di detti ospedali, in quanto i beni sono separati e divisi tra molti di questi enti e perché quando qualche povero, viandante, pupillo, vedova o infermo o altra miserabile persona si trova in avanzata età e vien meno nelle sue infermità e fa ricorso a qualcuno dei pii ospedali esistenti in detta città di Rimini, dai superiori ed Amministratori dell'Ospedale cui si rivolge si risponde che non lo possono accogliere ma che si rivolga ad altro Ospedale che in tale maniera, sotto lo specioso pretesto che in altri ospedali vi si possono trovare meglio e con maggiori comodità, non si provvede ai bisogni dei poveri e di altre miserabili persone che vengono indirizzate da un Ospedale all'altro, da un luogo ad un altro, in giri faticosi ed inutili, senza*

---

<sup>4</sup> TAMBURINI V., op. cit., p. 17

*ottenere aiuto alcuno, particolarmente in tempi di pestilenza ed altre epidemie, senza pietà e misericordia, gli ammalati sono da tutti respinti, e, spesso, come l'esperienza insegna, questo spirito di misericordia vien meno o non si pratica come è necessario si dovrebbe, negli stessi ospedali. Ora gli anzidetti nella loro relazione esposero che se i ricordati Ospedali esistenti nella Città di Rimini si fossero uniti ed incorporati i loro beni, frutti, rendite e proventi con una gestione comune fossero amministrati, con maggiore facilità e comodità e senza il rifiuto di qualche amministratore, si sarebbe provveduto ai bisogni dei poveri infermi e di altre miserabili persone e si sarebbe praticato il gratuito ricovero, il divin culto ne avrebbe avuto incremento e si sarebbero esercitate tutte le opere di carità e di pietà, per la qual cosa da parte del predetto magnifico signor governatore e dei nobili, onesti e religiosi cittadini riminesi ci furono rivolte calorose ed insistenti richieste, perché di nostra facoltà o delegata, volessimo provvedere sugli affari anzidetti”.*

Oggetto dell'incorporazione ed annessione con l'Ospedale di Santa Maria della Misericordia, furono quelli di San Francesco, dei Battuti o Scoriati, di San Giacomo, di Santa Maria di Argumine, di San Bartolo, di Sant'Antonio, di San Giovanni Battista, di Santa Caterina, di Santo Spirito, dei Gozi. Restarono esclusi per espressa disposizione, quelli appartenenti e posseduti dalla mensa vescovile. Questa incorporazione ebbe un effetto profondamente innovativo nella storia degli ospedali riminesi. Crebbe infatti l'interesse dei cittadini verso L'Ospedale di Santa Maria della Misericordia che diventato erede morale e materiale delle precedenti istituzioni estese la sua attività e costituì, per secoli, il punto di riferimento della popolazione bisognosa.

L'Ospedale di Santa Maria della Misericordia di Rimini, aveva visto le proprie origini nel 1368 quando, come riferisce Luigi Tonini nella sua "Storia di Rimini" al vol. IV , l'ordine Regolare dei Canonici Lateranensi cedette ad una Pia Confraternita, a modo di legato, un luogo perché ivi venissero fondati una chiesa ed un ospedale sotto il titolo di Santa Maria della Misericordia.<sup>5</sup>

#### *1.4 Governo e Organizzazione dell'Ospedale Santa Maria della Misericordia*

La contrada di Santa Maria in Corte, quale luogo di residenza dell'Ospedale di Santa Maria della Misericordia, fu il punto di concentrazione delle attività assistenziali in Rimini, dagli ultimi decenni del 1300, fino all'inizio del 1800, quando la parte nosocomiale fu

trasferita nell'ex Collegio dei Gesuiti di via Luigi Tonini.

Di questa esistenza affiorano pochi volti dei suoi fautori, non compaiono, se non in modo anonimo le figure di quanti vi operarono, né della moltitudine delle persone che vi hanno trovato soccorso.

Ciò è legato al fatto che la medicina e l'assetto degli ospedali, quali luoghi di esercizio dell'attività sanitaria, non registrarono significativi mutamenti fino alla metà del XVII secolo.

Il suo modo di essere e di agire è rilevabile dalla raccolta di norme emanate nel 1582, in sede di aggiornamento di antiche regole, da mons. Giovanni Battista Castelli- Vescovo della Diocesi - che

---

<sup>5</sup> TAMBURINI V., op. cit., p. 25

vanno sotto la denominazione di “*Constitutioni dell’Hospitale della Misericordia della città di Arimino*”<sup>6</sup>

Il governo è affidato ad una Congregazione di 40 persone elette in assemblea ed approvate dal Vescovo. L’esecuzione delle deliberazioni spetta a due priori con mandato della durata di due anni che però veniva conferito annualmente solo ad uno dei due priori, in modo da assicurare nel governo dell’Ospedale la continuità amministrativa garantita dalla conoscenza degli affari del priore anziano al quale veniva affiancato il nuovo eletto.

Nell’Ospedale l’attività sanitaria è assicurata dalla presenza del “cirusico” (chirurgo) e del “fisico” (medico), i quali ogni giorno e più volte al giorno visitano i degenti e, al bisogno, le altre persone ospiti dell’Istituzione, nonché gli assistiti a domicilio.

Lo “speziale” (farmacista) è sempre presente alle visite nelle corsie per ricevere le prescrizioni, confezionare i medicinali e somministrarli secondo le indicazioni ricevute.

L’Ospedale accoglieva in settori rigidamente separati e vietati i fanciulli. Erano soprattutto gli esposti nella ruota, senza nome, né provenienza.

I Fanciulli erano nutriti ed allevati da balie, affidati al “custode dei putti” ed alla “maestra delle putte” che agivano sotto la sorveglianza dei priori.

Dopo l’adolescenza i maschi venivano avviati all’apprendimento di un arte o mestiere sino ad acquisire la piena autonomia.

All’interno dell’Istituzione agivano anche altre figure che si caratterizzavano per la specificità dei compiti ad essi demandati, così il “massaro” ovvero il depositario dei prodotti agricoli

---

<sup>6</sup> TAMBURINI V., op. cit., p. 28

provenienti dai poteri dell'Istituzione, il "dispensiero", una sorta di cuoco-cuciniere che, ricevuti i generi di vitto dal massaro e calcolate le quantità, secondo il numero delle bocche da sfamare, ne somministrava l'occorrenza giornaliera, il "cassiere" incaricato del maneggio del denaro, il "sindico" ovvero colui che su ordine del priore emetteva ordini di incasso e mandati di pagamento, il "fattore" incaricato della buona conduzione delle proprietà agrarie costituite dalle dotazioni patrimoniali da cui trarre le rendite ed i mezzi di sostentamento dell'intera convivenza.

Un altro regolamento dell'Ospedale emesso nel 1779, sotto il titolo di "Capitoli del Venerabile Spedale della Misericordia della Città di Rimini", dal Vescovo Andrea Minucci non si discosta di molto dal precedente se non per una migliore puntualizzazione dei compiti delle varie figure operative, nonché per una maggiore attenzione alle "zitelle esposte" le quali saranno beneficate di una congrua dote all'atto di maritarsi o monacarsi.

Emerge altresì una rivalutazione del Cappellano al quale spetta una particolare vigilanza su tutti i servizi assistenziali. Egli viene definito come sacerdote avente giurisdizione di parroco nell'ambito delle istituzioni ospedaliere.

Si deve al riguardo sottolineare una particolarità, ovvero che nonostante il fatto che oggetto dell'incorporazione nell'Ospedale Santa Maria della Misericordia fossero beni, lasciti e fondazioni non religiose pur tuttavia le persone facenti parte della Congregazione tenuta ad amministrare l'Ospedale, dovevano essere di gradimento del Vescovo ed è il Vescovo, come si è visto, che per diverso tempo dispone in materia di organizzazione.

### *1.5: Nascita dell'Ospedale Infermi di Rimini*

Nell'anno 1800, come più sopra ricordato la parte nosocomiale veniva distaccata dal corpo unico per essere trasferita nell'edificio di via Luigi Tonini, già collegio dei Padri Gesuiti, dagli stessi abbandonato a seguito della soppressione di detto ordine con bolla del Papa Clemente XIV nel 1773 e divenuto, prima sede del Seminario Vescovile e poi Convento di S. Domenico. L'intero complesso, con esclusione dell'attigua chiesa detta del Suffragio, divenne struttura sanitaria con la denominazione di Ospedale Infermi o degli Infermi.

Così nel cuore della città di Rimini l'Ospedale Infermi operò, attraverso una formidabile espansione di funzioni, di personale e di risultati fino al suo trasferimento in via Settembrini, avvenuto il 14 giugno del 1974.

Tale separazione si limitava ad una migliore visibilità di ciascun settore di intervento assistenziale ma non intaccava il principio della unicità dell'Ente sotto il profilo istituzionale. Tant'è che nel 1808 il Governo della Repubblica Cispadana, censite le istituzioni caritative esercitate dai privati e da corporazioni religiose ed accertata, sulla base delle rispettive tavole di fondazione, la specificità delle varie beneficenze, ne ordinava la fusione per finalità omogenee e di tutte ne concentrava la gestione in un solo Ente, la Congregazione di Carità.

Cessata l'influenza transalpina e col ritorno alla precedente situazione politica, il già costituito assetto delle Opere Pie riminesi non fu sconvolto dal restaurato governo pontificio che, anzi, aggregò alla Congregazione di Carità altre fondazioni assistenziali.

Un piano di organizzazione delle Opere Pie locali, elaborato nel 1837,<sup>7</sup> elenca le seguenti fondazioni amministrare dalla Congregazione di Carità di quel periodo: *l'Ospedale degli Infermi, l'Istituto degli Esposti, il Conservatorio delle Proiette, il Brefotrofio delle Balie, il Conservatorio delle Zitelle Orfane, le Case Pie delle Vedove e delle Invalide, l'Istituto Limosiniere, il Monte di Pietà.*

L'avvento del Regno d'Italia non portò sostanziali modifiche nell'essere e nell'operare di tali Istituzioni che le vedeva agire nel settore sanitario ( Ospedale degli Infermi), degli anziani Casa di Riposo Santa Croce o Valloni, Gisgoni, Dionigi), nonché in quello dei minori (Orfanotrofi Riuniti).

Per disposizione del Governo provvisorio delle Romagne dette istituzioni passarono sotto il controllo del Regno che, con successivi decreti 7 settembre 1864, 31 Agosto 1873 e 27 aprile 1876 ne definiva la natura giuridica di Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza sottoposte alla tutela governativa da esercitarsi dalle Regie Prefetture.

Successivamente, lo Stato Italiano emanerà per disciplinare dette Istituzioni, la fondamentale legge 6972 del 1890.

Queste Istituzioni ebbero vivo riscontro nell'interesse dei cittadini riminesi non solo per le provvidenze a favore delle classi povere e per la salvaguardia della pubblica sanità ma anche per l'attenzione che a queste Opere Pie riservava quella parte della cittadinanza, benestante ed acculturata, che con copiose donazioni contribuì in modo determinante a farle prosperare.

---

<sup>7</sup> TAMBURINI V., op. cit., p. 38





**CAPITOLO II**  
**LA LEGISLAZIONE IN MATERIA**

## 2.1 *La Legge Crispi del 1890*

Lo Stato Italiano il 17 luglio 1890 emanò la legge n.6972 sulle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e beneficenza che, unitamente al regolamento di esecuzione approvato con R.D. 5 febbraio 1891 n.99, doveva costituire la disciplina generale, tuttora vigente con alcune successive modifiche , in materia di assistenza pubblica.

Tale legge denominata comunemente Legge Crispi dal Ministro proponente che fortissimamente la volle e riuscì a farla approvare, attuò il principio giurisdizionalista<sup>8</sup> attraverso il quale lo stato rivendicava l'esclusiva sovranità su tutti gli istituti operanti al proprio interno, “ponendo in assoluta soggezione , sotto la disciplina delle leggi e sotto il controllo delle autorità, tutti gli enti ecclesiastici, anche quelli destinati alla beneficenza”<sup>9</sup>

Lo Stato mira infatti ad attrarre ed a consolidare attorno alle proprie

strutture ed ai propri fini, la società civile, dandole la propria impronta

e questo comporta una forte laicizzazione della società, attraverso l'assunzione, da parte dello Stato di funzioni che prima erano state

---

<sup>8</sup> Non è possibile, in questa sede fare un riferimento eccessivamente ampio al generale fenomeno di progressiva trasformazione dello Stato liberale in Stato sociale , che rischierebbe di non permettere in realtà una ricostruzione precisa delle specifiche trasformazioni normative ed organizzative relative al settore di nostro interesse. Tuttavia, occorre considerare il complesso normativo che viene costruendosi nei primi decenni successivi all'unificazione italiana in tema di beneficenza, con la ovvia avvertenza che le scelte legislative allora operate vanno considerate in riferimento all'emergere delle prime risposte al pauperismo ed alla questione sociale, ma senza neppure ignorare la evidente valenza che esse avevano anche in riferimento alla politica ecclesiastica dell'epoca, costituendo strumento anche per ridurre il peso rilevante nella società italiana di organismi più o meno direttamente collegati con la Chiesa cattolica.

<sup>9</sup> SPINELLI L., *Enti di Assistenza ed Enti Ecclesiastici*, Modena, 1983, p. 22

tradizionalmente lasciate alla Chiesa e che ora invece diventano sua costante preoccupazione, dovendo assumere fra i propri fini anche quelli dell'eliminazione delle cause di povertà dei propri abitanti- pur se non ancora cittadini- oltre ai compiti di salvaguardarli, proteggerli ed assisterli<sup>10</sup>. La legge n.6972/890 relativa alle opere pie e ad ogni altro Ente morale che avesse per fine di prestare assistenza agli indigenti, promuovendone il miglioramento morale ed economico, cambiò radicalmente il precedente indirizzo favorendo l'opinione che l'attività privata religiosa e non , avesse un ruolo più ridotto da svolgere in rapporto ai rilevanti interessi pubblici in questa materia.

Lo scopo dichiarato dal Crispi era quello di semplificare la normativa esistente attraverso la concentrazione e la riduzione dell'autonomia degli enti assistenziali, in quanto in essa si scorgeva, da parte dello Stato,<sup>11</sup> "l'abbandono del patrimonio e delle rendite al capriccio degli amministratori".

Nell'art. 1 della Legge 6972/890 vengono così fatte rientrare nella vasta area della beneficenza tutte quelle iniziative che abbiano "in tutto o in parte per fine : a) di prestare assistenza ai poveri, tanto in stato di sanità quanto di malattia; b) di procurare l'educazione, l'istruzione, l'avviamento a qualche professione, arte o mestiere, od in qualsiasi altro modo il miglioramento morale ed economico".

---

<sup>10</sup> Attraverso questa prima legislazione lo Stato liberale non solo sottopone ad una accentuata forma di controllo e di tutela tutta la beneficenza di origine privata minimamente strutturata e stabile, anche attraverso la configurazione di un apposito tipo di persona giuridica (la istituzione pubblica di beneficenza), ma viene al tempo stesso prevedendo, per lo più a livello locale, anche alcuni organi ed enti pubblici titolari di limitate forme di intervento in materia assistenziale: pertanto, accanto ad una «beneficenza istituzionale» caratterizzata dalla tipica autonomia di intervento, nell'ambito delle rispettive finalità statutarie delle Istituzioni pubbliche di beneficenza originate da private volontà, si evidenzia una «beneficenza legale» (per alcuni «carità legale») caratterizzata invece dal perseguimento, pur con mezzi e strumenti giuridici assai inadeguati di una vera e propria politica di sostegno ad alcuni soggetti in grave stato di bisogno sanitario od economico.

<sup>11</sup> SPINELLI L., *op. cit.*, p. 23

## 2.2 Concentramento delle Istituzioni Pubbliche

Uno degli aspetti salienti della nuova legge è la possibilità per la Pubblica Amministrazione di apportare modificazioni alle Opere Pie sia nella loro organizzazione che nei loro scopi.

Tra le modifiche che riguardano l'organizzazione, certamente la più importante è il concentramento ovvero la riunione forzosa per quelle Istituzioni di beneficenza (art.70)“... alle quali sia venuto a mancare il fine, o che per il fine loro più non corrispondono ad un interesse della pubblica beneficenza, o che siano diventate superflue perché siasi al fine medesimo in altro modo pienamente e stabilmente provveduto, sono soggette a trasformazione”.

La suddetta trasformazione presupponeva il loro concentramento nelle Congregazioni di Carità, le quali erano state istituite con precedente Legge n.753 del 3/8/62 ed avevano lo scopo di amministrare tutti i beni genericamente destinati ai poveri. Esse, presenti in ogni Comune, diventavano, perciò, il punto di riferimento di tutti quegli Enti che si potevano sopprimere ed i cui patrimoni e funzioni dovevano essere accentrati nelle Congregazioni stesse.

Tenuto conto che diverse Istituzioni Pubbliche riconosciute e normate dalla Legge 6972/890 hanno la proprietà e gestiscono Ospedali, viene previsto dalla stessa legge, all'art.31 che per la nomina dei Primari Ospedalieri sia obbligatorio il pubblico concorso.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> MENNA E., *Trattato di contabilità delle Opere Pie*, Parma, 1969, p. 2

Altrettanta considerazione deve essere attribuita al Regolamento Amministrativo 5/2/891, tuttora valido per molte norme. Alcune di esse sono buoni esempi di trasparenza e correttezza amministrativa, così l'art.49 "I processi verbali delle deliberazioni debbono essere sempre motivati e contenere il riassunto delle discussioni avvenute intorno ai singoli oggetti discussi....." e l'art.50 "..... dei verbali di deliberazioni che non sono soggetti a pubblicazione, non può essere rilasciata copia, consentita lettura o riferito il contenuto senza il consenso dell'amministrazione o dell'autorità governativa. Il rifiuto deve essere dato per iscritto".

La legge Crispi, frutto di un sistema giuridico che mirava a realizzare uno Stato fortemente accentrato e per ciò stesso unitario, attuando una laicizzazione della beneficenza, creava in pari tempo una sorta di monopolio pubblico su tale attività.

Trasformando le opere pie in enti pubblici e riconducendole sotto la legislazione e la tutela della pubblica amministrazione, relegava ai margini l'iniziativa privata, la quale nata soprattutto nell'ambito della Chiesa, era portata a dar vita ad Enti aventi come scopo lo svolgimento di attività assistenziali viste come mezzo di realizzazione esterna del proprio credo religioso.

Limitando gli enti ecclesiastici sia nel numero che nelle funzioni, il Governo intendeva avviare quella beneficenza statale, nei confronti di tutti i cittadini in stato di bisogno, che così scarso sviluppo aveva avuto fino ad allora.

### *2.3 L'Istituto giuridico del domicilio di soccorso*

A dare effettiva certezza di tale impegno si provvide con apposita legge del 1891 attraverso l'istituto giuridico del "domicilio di soccorso". Con esso si poneva indubbio rimedio, da parte dello Stato, ad un inconveniente molto grave che, di fatto si verificava, pur nella miriade degli enti che, a vario titolo, si occupavano di assistenza e beneficenza, ovvero la possibilità che in definitiva taluno non rientrasse a causa della propria malattia, del proprio stato di bisogno, della propria condizione civile, in nessuna delle condizioni previste dagli statuti delle diverse opere pie e potesse, quindi, non essere assistito o ricoverato.

L'istituto del domicilio di soccorso troncava di netto questa situazione ponendo automaticamente in capo al Comune ove l'indigente avesse soggiornato da ultimo, in modo certo per almeno due anni, l'obbligo di assisterlo o di ricoverarlo, addossandosi le spese che poi cercava di recuperare nei confronti dei parenti, tenuti per legge agli alimenti ed in condizione di sostenere tale onere.

Agli effetti del rimborso della relativa spesa (spedalità) il ricovero doveva essere in tutti i casi notificato entro 5 giorni dalla data di ammissione, mediante lettera raccomandata, con ricevuta di ritorno, al Comune del presunto domicilio di soccorso del ricoverato, nonché con le stesse modalità all'eventuale istituto di diritto pubblico al quale il ricoverato avesse diritto.

La riscossione di dette "spedalità" veniva effettuata da parte delle Amministrazioni degli Ospedali o istituti di cura, sulla base di elenchi annuali resi esecutivi dal Prefetto, i quali comprendono sia le spedalità di cui i Comuni si siano resi esplicitamente debitori, sia quelle per le quali sia stata fatta diffida o istanza di pagamento, nelle forme indicate nel 2° comma dell'art.125 del Regolamento

Amministrativo 5/21891 n.99 (comunicazione ai Comuni interessati per posta raccomandata con ricevuta di ritorno) senza che i Comuni abbiano prodotto al Prefetto, nel termine di un mese, opposizione ed osservazioni.<sup>13</sup>

#### *2.4 La Modifiche alla legge n.6972/1890*

Con il R.D.30 Dicembre 1923, n.2841<sup>14</sup>, la dizione della Legge del '90 "Istituzioni pubbliche di beneficenza" fu modificata in "Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza", al fine di precisare che compito di tali enti non era solo quello di soccorrere chi si trovasse in stato di bisogno ma anche di tentare di prevenire tale situazione.

Con successivo R.D. 30 dicembre 1923, n.3048, si stabilì che i Prefetti entro due anni dovessero procedere alla revisione degli statuti degli enti, nonché degli scopi delle opere pie di culto, dei lasciti e dei legati di culto e di tutti quegli enti posti a carico delle

---

<sup>13</sup> MENNA E., op. cit., p. 64

<sup>14</sup> Si realizza il rafforzamento dei poteri di controllo e coordinamento, appare ufficialmente inserito il termine «assistenza» accanto a beneficenza, attribuendosi questa innovazione alla intervenuta crescita degli istituti creati dalla legislazione statale. Successivamente il legislatore del 1923, modificando in questo senso anche la denominazione delle Istituzioni di assistenza e beneficenza, cercherà di giustificarla asserendo che in tal modo «la legge riguarda non soltanto le istituzioni puramente caritative, ma anche quelle le quali, più che a' soddisfare i bisogni dei singoli, mirano a scopi generali di tranquillità, di benessere e di miglioramento economico e morale della società e, pur senza confondersi con gli istituti di previdenza, si propongono la protezione delle nuove generazioni, mediante l'assistenza della maternità e dell'infanzia, e la prevenzione degli effetti socialmente dannosi dell'inabilità, delle malattie, della vecchiaia e della disoccupazione, integrando all'uopo, con idonee prestazioni di vario genere, le risorse individuali».



Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza (più note semplicemente come “IPAB”) per verificare se tali enti, lasciati o legati, tenuto conto delle condizioni del culto nei vari comuni, corrispondessero ai bisogni della popolazione; qualora vi fosse corrispondenza alle necessità delle popolazioni locali, si dovevano devolvere alla parrocchia, con decreto motivato, le rendite destinate dal fondatore, sollevando così l’ente dall’onere di culto ed addossando questo alla Chiesa beneficiaria.

La Pubblica Amministrazione viene, pertanto, ad avere un ampio potere decisionale in materia spirituale, in quanto “titolare di un giudizio di opportunità” che in un certo senso le consente di determinare i bisogni della società. In altre parole si afferma ancora, con maggiore incisività, la supremazia dello Stato, con la “costante subordinazione del fine di interesse religioso al fine di benessere materiale”.<sup>15</sup>

## **CAPITOLO III**

### **LA STORIA RECENTE**

#### *3.1 La politica sociale del Fascismo ed il Concordato*

Per quanto riguarda la legislazione in materia assistenziale durante il ventennio fascista si deve innanzitutto sottolineare che lo Stato in questo periodo diviene interventista nel sociale: ne sono illuminanti esempi la creazione dell'INPS, dell'I.R.I., la considerazione

---

<sup>15</sup> SPINELLI L., op. cit., p. 64

dell'istituto matrimoniale come forma di eticità naturale e quindi come dovere civile per i cittadini. Si assiste in questo periodo ad una proliferazione di enti specializzati nel sopperire alle necessità di varie categorie di persone.

Il Concordato fra Stato e Chiesa del 1929 si inserisce in pieno negli orientamenti della politica e della legislazione fascista. Lo Stato non fece alcuna concessione nel campo assistenziale in quanto riconoscere a pieno titolo la libertà di intervento della Chiesa in detto settore, attraverso iniziative ed istituzioni parallele a quelle pubbliche, avrebbe significato infrangere il monopolio pubblico ormai consolidato.

Negli accordi del Laterano lo Stato Italiano ha preferito lasciare alla Chiesa la disciplina del matrimonio, mantenendo invece il campo assistenziale che costituiva uno dei suoi principali strumenti di intervento nel sociale. L'assistenza pubblica, infatti, era considerata forza di controllo sociale da parte del regime e, quindi, non deferibile per alcuna ragione ad un potere estraneo e potenzialmente concorrente se non addirittura ostile come la Chiesa Cattolica.

E così nel ventennio fascista si venne costruendo, in mezzo a carenze e contraddizioni assai gravi (specie in relazione alla distinzione categoriale e corporativa delle forme di intervento che porta a legislazioni di settore ed al proliferare di enti pubblici nazionali con conseguente svuotamento delle funzioni degli enti locali) un sistema di pubblico di assistenza sociale consistente e sempre più distinto al suo interno fra il settore delle IPAB e quello degli enti pubblici di categoria, fra i servizi igienico-sanitari e quelli assistenziali, fra le forme di profilassi delle varie malattie sociali ed

i servizi finalizzati alla protezione della maternità e dell'infanzia, alla tutela degli illegittimi, all'assistenza ai lavoratori .

E' importante ricordare, infine, che nel periodo fascista, con legge 3 giugno 1937, n. 847, si istituirono gli Enti Comunali di Assistenza (E.C.A.) che sostituirono le preesistenti Congregazioni di Carità.

### *3.2: La Costituzione Repubblicana*

La caduta del regime fascista non fa venir meno la grande frammentazione organizzativa e la stessa accentuata diversificazione di trattamento prevista dalle ormai numerose fonti normative riconducibili al settore: anzi, l'emergere di evidenti necessità di intervento a sostegno dei gravissimi problemi sociali dell'immediato dopoguerra e lo stesso clima sociale e politico portano semmai all'emergere di nuove forme di intervento e di organismi a ciò preposti, con una accentuazione ulteriore della complessità e disorganicità del settore, nonché della riduzione del peso degli enti locali. Mentre quindi la eterogeneità normativa ed organizzativa permane, il dibattito sulle nuove disposizioni costituzionali segna l'esplicito affermarsi non solo di una forma di Stato sociale, fra tutte caratterizzato dalla adozione della disposizione di cui al 2° co. dell'art. 3 Cost., ma dalla adozione pure di tutta una serie di specifiche disposizioni costituzionali relative a materie o a istituti di quella che adesso si chiama «assistenza sociale» o che da essa avevano storicamente tratto origine, come gli artt. 24 co.3, 30 co. 2, 31, 32, 34, 35, 38 (al di là

del fatto che poi parte di queste vengono attribuite alla competenza legislativa delle Regioni). L'adozione di queste diverse e numerose disposizioni costituzionali mette bene in evidenza la crescita della tutela prestata, ma denota anche l'ormai avvenuta diversificazione dei vari settori tra loro, ulteriormente confermata ed accentuata dalle disposizioni costituzionali di riparto delle competenze legislative fra Stato e Regioni, che attribuiscono, ad esempio, alla competenza delle Regioni ad autonomia ordinaria la competenza legislativa in tema di «beneficenza pubblica e assistenza sanitaria ed ospedaliera» nonché di «assistenza scolastica».

La Costituzione della Repubblica Italiana entrata in vigore il 1° gennaio 1948 contiene, dunque, numerose disposizioni in materia assistenziale.

Con essa si pongono le basi per l'instaurazione di nuovi rapporti fra lo Stato e La Chiesa Cattolica: tra i principi fondamentali nei quali si colgono significativi riferimenti alla materia che stiamo esaminando, vanno sottolineati quelli espressi all'art.5 ed all'art.7 della Costituzione.

Nell'art.5 mentre si afferma l'unità e l'indivisibilità della Repubblica, si programma altresì il più ampio decentramento amministrativo e si enuncia il criterio di adeguare l'ordinamento giuridico alle esigenze delle autonomie locali e del decentramento delle funzioni.

L'art 7 da parte sua si pone come accettazione, nel nuovo sistema costituzionale dello Stato, dei Patti Lateranensi, al punto che la dottrina, attraverso qualificati autori, sostenne che tale norma, proprio per la sua collocazione fra i principi fondamentali, comportasse la costituzionalizzazione delle norme concordatarie.

Peraltro, la nostra Carta Costituzionale, approvata dopo la fine dell'ultimo conflitto mondiale in un periodo in cui in molti Stati era presente l'esigenza di superare il pericolo di rinascenti totalitarismi, sancisce con dovizia di articoli ed in modo inequivocabile la propria adesione a principi di libertà, di giustizia sociale e di solidarietà

Così l'art.4 " la Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro", l'art. 19 che stabilisce il "diritto di professare liberamente la propria fede religiosa in qualsiasi forma", l'art. 31 che tutela "la maternità, l'infanzia e la gioventù", l'art. 32 che riconosce "la salute come fondamentale diritto dell'individuo ed interesse della collettività", l'art. 34 che sancisce il diritto allo studio.

Assolutamente importante per ciò che riguarda il presente studio è la statuizione dell'art.38 che prevede che "ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto di mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale". I lavoratori hanno diritto che siano previsti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita, in caso di infortunio, malattia, invalidità, vecchiaia e disoccupazione involontaria. Gli inabili ed i minorati hanno diritto all'educazione ed all'avviamento professionale.... L'assistenza privata è libera".

La nostra Costituzione riconosce quindi come valori fondamentali la pluralità di iniziative in materia di assistenza e quindi la sussidiarietà dell'azione pubblica rispetto alla privata .

Questo principio pluralista rispetto all'ordinamento precedente va inteso sia nel senso di pluralità di istituzioni all'interno

dell'ordinamento, sia di pluralità di forme di assistenza pubblica e privata all'interno delle istituzioni.<sup>16</sup>

Nella Costituzione repubblicana vengono inoltre valorizzate, all'art.2, le formazioni sociali con il riconoscimento e le garanzie accordate ai diritti inviolabili dell'uomo. Pertanto tali formazioni sociali che ovviamente possono essere anche religiosamente qualificate, debbono essere lasciate libere di organizzarsi e perseguire, in modo lecito, le finalità proprie.

A maggior garanzia di tali associazioni confessionali, l'art.20 cost. dispone che “il carattere ecclesiastico ed il fine di religione o di culto di una associazione od istituzione non possono essere causa di speciali limitazioni legislative, né di speciali gravami fiscali per la sua costituzione, capacità giuridica ed ogni forma di attività”. Le ragioni storiche che hanno portato alla formulazione di questo articolo sono facilmente rilevabili: impedire il verificarsi di una nuova legislazione eversiva nei confronti degli enti ecclesiastici. Col che si afferma una volta di più la laicità dello Stato Italiano e l'abbandono di qualsiasi principio giurisdizionalista e l'adesione invece ai principi del pluralismo, del solidarismo e del personalismo.

Va sottolineato che la statuizione dell'art.19 che riconosce a tutti il diritto di professare la propria fede non soltanto in forma individuale ma anche associativa evidenzia come il costituente abbia visto nella professione di qualsiasi fede religiosa non soltanto l'espressione di un orientamento autonomo del singolo, bensì piuttosto la manifestazione concreta di una sua adesione ad un gruppo confessionale. Ciò comporta come logica conseguenza

---

<sup>16</sup> SPINELLI L., op. cit., p. 35

che<sup>17</sup> “implicando tale adesione la sottoposizione , sia pure spontanea, del singolo ai dettami del gruppo, al fedele debba essere riconosciuto non soltanto il diritto di professare liberamente la propria fede, di farne propaganda e di esercitarne il culto, bensì anche quello di poter liberamente porre in essere quei comportamenti e quelle attività che si ricollegano ai precetti vigenti nell’ambito dell’organizzazione confessionale”.

Per cui ove i principi ispiratori di una confessione religiosa impongano o suggeriscano ai fedeli l’esercizio dell’attività caritativa o addirittura, come si verifica nella Chiesa Cattolica, considerino tale attività come un elemento essenziale e qualificante della stessa attività religiosa, una eventuale legge dello Stato diretta ad impedire o a limitare l’esercizio di una attività assistenziale, da parte di tali fedeli in quanto cittadini, sarebbe in contrasto con il principio della libertà religiosa”.

### *3.3: Libertà costituzionalmente garantita per l’assistenza privata.*

Questa esigenza e tutela della libertà assunta dalla nostra costituzione emerge anche in merito al problema dell’assistenza nel citato art. 38 che dopo avere elencato i compiti previdenziali ed assistenziali, cui devono provvedere organi ed istituti predisposti dallo Stato<sup>18</sup>, proclama pienamente libera l’assistenza privata. Per

---

<sup>17</sup> MAURO T., op. cit., p. 423

<sup>18</sup> Nell’art. 38 della Costituzione sono contenute disposizioni relative alla assistenza ed alla previdenza, così come evidenziato palesemente dal riferirsi il



cui fermo restando il carattere pubblico del servizio assistenziale complessivamente considerato e quindi nell'ambito della normativa emanata dai competenti poteri pubblici, all'espletamento di tale servizio possono liberamente concorrere anche enti ed organizzazioni non appartenenti all'anzidetta struttura.<sup>19</sup> “.....Tra gli enti della seconda categoria dovrebbero rientrare anche quelli che pur avendo assunto successivamente una qualificazione pubblicistica, abbiano tratto origine, tuttavia, dalla iniziativa

---

2° co. ai lavoratori, mentre il 1° ed il 3° co. mirano a tutelare alcune situazioni di particolare bisogno dei cittadini in quanto tali. Ma vi è di più, poichè il riferimento è implicitamente rivolto a forme di sostegno non solo economiche e di assistenza sociale, ma anche sanitarie e scolastiche, investendo quindi apparati organizzativi diversi e settori normativi ormai costituzionalmente disciplinati in modo difforme.

Non a caso fin dall'inizio molti commentatori hanno messo in evidenza come nel 1° co. ci si riferisca all'assistenza sociale e cioè ad una forma di tutela relativa ad una grande ed indeterminata pluralità di bisogni.

Peraltro per un primo periodo l'attenzione dei commentatori giuridici è stata prevalentemente attirata dall'uso, nelle diverse disposizioni dell'articolo, della terminologia «diritto»: il confronto, all'interno del dibattito sulla forza giuridica dei cosiddetti “diritti sociali”, è terminato con l'affermazione che gli stessi abbiano particolare valenza dal punto di vista di sancire valori garantiti e quindi possano far derivare apprezzabili esiti sul piano culturale e politico, ma “non inducano di per sé forme dirette di tutela”, trattandosi di diritti collegati a prestazioni concretamente sussistenti nella misura in cui siano previste da apposite leggi.

Nel frattempo l'area dei fenomeni cui si riferisce l'art. 38 Cost. veniva dal legislatore affrontata dapprima in modo lento e parziale e poi sempre più rapidamente con innovazioni assai significative rispetto alla legislazione precedente. Una serie di qualificanti interventi sociali costituiscono ormai un tutto unico con specifiche politiche settoriali, dotate di loro autonomia (si pensi all'edilizia popolare, al diritto allo studio o alla sanità); al tempo stesso nell'area previdenziale la frammentazione fra i vari enti continua e quasi si rafforza.

Si assiste inoltre ad un crescente impegno finanziario pubblico in parallelo con una diminuzione di peso della precedente caratteristica del finanziamento categoriale, fino a giungersi nel più recente periodo addirittura alla messa in discussione del concetto di rischio e della natura previdenziale del “sistema pensionistico”.

<sup>19</sup> MAURO T., op. cit., p. 424

privata, come si verifica a proposito delle IPAB, sì da poter legittimamente fruire, anch'esse, di quella libertà, che la norma costituzionale garantisce all'assistenza privata. E ciò va detto in particolare a proposito delle IPAB di origine confessionale, nonché più genericamente nei confronti di tutte le associazioni ed istituzioni che pur svolgendo un'attività assistenziale, sono state costituite sotto la spinta di una motivazione di ordine religioso, dato che in questi casi, l'anzidetta motivazione, oltre ad influire in maniera decisiva sull'attività svolta da detti enti, vale altresì ad attribuire ad essi, sia pure soltanto di riflesso, una qualificazione speciale, cui il Costituente non ha mancato di riconoscere un'autonoma rilevanza".

#### *3.4 L'istituzione degli Enti Ospedalieri ad opera della Legge 132/1968*

In materia di assistenza ospedaliera, queste esigenze di libertà e questi diritti sanciti dalla Costituzione rimarranno però dei semplici postulati fino alla entrata in vigore della legge 12/2/68, n.132, che finalmente supera il vetusto ed inadeguato criterio caritativo, di prestare soccorso e cure mediche nei limiti delle risorse patrimoniali a disposizione, che continuava, di fatto a vincolare, l'attività delle IPAB che amministravano ospedali. Per realizzare questo obiettivo si è puntato, in buona sostanza, a rendere autonomo il settore sanitario svincolandolo dal campo assistenziale. Con la suddetta legge vengono, perciò, riconosciuti di diritto Enti

Ospedalieri, quelli che al momento dell'entrata in vigore della legge n.132, provvedevano esclusivamente al ricovero ed alla cura degli infermi, così pure vennero costituiti Enti Ospedalieri e scorporati quindi dalle istituzioni che li gestivano, tutti gli Ospedali appartenenti ad Enti Pubblici svolgenti anche altra attività.

Per gli Enti Ospedalieri così costituiti, fu affermato l'obbligo di ricoverare, senza particolare convenzione o richiesta di alcuna documentazione, i cittadini italiani e stranieri che necessitino di urgenti cure per malattia, infortunio, maternità, superandosi in tal modo l'angusto principio caritativo che valeva in precedenza. Ogni accertamento in ordine alla competenza passiva del ricovero doveva essere successivo al ricovero stesso.

Le due distinte attività assistenziali, quella pubblica e quella ecclesiastica e privata si svolsero per molti anni senza entrare in conflitto, fino a quando con l'attuazione dell'ordinamento regionale non insorsero difficoltà interpretative e sistematiche.

### *3.5: Trasferimento delle competenze dallo Stato alle Regioni*

Nel 1972, con D.P.R. n. 9 del 15 febbraio, per lo specifico settore della beneficenza ed assistenza venne regolamentato il trasferimento delle funzioni dal Ministero dell'Interno alle Regioni, disponendosi fra l'altro, il trasferimento alle Regioni di tutte le funzioni amministrative esercitate dagli organi periferici dello Stato in materia di beneficenza.

Con tale decreto delegato si attuava il sub-ingresso delle Regioni allo Stato nelle funzioni concernenti le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza e, pertanto, l'attività delle medesime veniva a ricadere, almeno formalmente, sotto la competenza delle autorità locali.

Il conflitto si materializzò concretamente allorchè lo Stato con D.P.R. 24/07/77, n. 616, disponendo per l'attribuzione ai Comuni di tutte le funzioni amministrative relative all'organizzazione ed all'erogazione dei servizi di assistenza e beneficenza, mirava a ricomporre in capo all'Ente locale, la titolarità di tutte le funzioni in campo assistenziale espletate da una miriade di soggetti sul suo territorio ed attraverso il 5° comma dell'art.25 del citato decreto, operava, conseguentemente il trasferimento, ai comuni medesimi, singoli o associati, del personale e dei beni delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, operanti nell'ambito regionale.

Ben presto furono però sollevati, anche da parte di molti studiosi, dubbi sulla costituzionalità dell'art.25 poiché come rileva il Dalla Torre<sup>20</sup> “L'aver riservato una disciplina differenziata alle IPAB regionali rispetto a quelle interregionali è il punto che evidenzia , la sostanziale disparità di trattamento e quindi la sostanziale inapplicabilità della norma”.

Con sentenza n. 173 del 30 luglio 1981 la Corte Costituzionale investita del problema, dichiarava la illegittimità costituzionale del citato art.25 del D.P.R. 616/77, ritenendolo viziato per eccesso di delega. Il punto nodale su cui si incentra infatti il ragionamento della Corte per giungere alle conclusioni di accoglimento è dato dal fatto che nella legge delega non era assolutamente prevista quella

soppressione delle IPAB cui sostanzialmente dà luogo, con alcune eccezioni, il decreto delegato.

Occorrerà attendere quasi 25 anni per avere, attraverso il Decreto Legislativo 4 maggio 2001, n.207 il “Riordino del sistema delle Istituzioni Pubbliche di assistenza e beneficenza, a norma dell’art.10 della legge 8/11/2000, n.328”.

---

<sup>20</sup> SPINELLI L., op. cit., p. 139

**CAPITOLO IV**  
**LE IPAB RIMINESI**

*4.1 Evoluzione storica della Casa di Riposo Valloni*

La Casa di Riposo per Anziani, comunemente nota a Rimini come Ricovero Valloni, ha, dal punto di vista della sua attuale denominazione legale, una ben più complessa caratterizzazione.

Il suo Statuto infatti<sup>21</sup> all'art.1, comma 1) la identifica come “ Casa di Riposo per Inabili al Lavoro Santa Croce o Valloni, Marco Aurelio Gisgoni, Maria Anna Dionigi ed Orfanotrofi Riuniti di Rimini”

La suddetta denominazione attesta al tempo stesso la pluralità delle Istituzioni, la loro confluenza in un unico Ente e la loro diversa origine.

Le II.PP.AA.BB. come sopra specificate sono state raggruppate sotto un'unica Amministrazione ad opera del R.D. 15 Novembre 1938.

L'art.1 , comma 2) chiarisce, altresì, che “Le II.PP.AA.BB. di cui al comma 1 pur essendo rette da un'unica Amministrazione, conservano la propria personalità giuridica, le proprie finalità istituzionali, come disciplinate da appositi statuti ed i propri patrimoni”.

Per ciò che concerne la nascita di dette Istituzioni nella città di Rimini si rileva che:<sup>22</sup>

- l'Istituto Santa Croce o Valloni fu fondato dal cittadino riminese Giampaolo Valloni con testamento del 2 ottobre 1839;
- l'Asilo Vecchie Abbandonate fu fondato dal prof. Paolo Nanni, sacerdote e canonico della cattedrale di Rimini, con testamento

---

<sup>21</sup> Statuto Organico delle II.PP.AA.BB. Casa di Riposo per Inabili al Lavoro Santa Croce o Valloni, Marco Aurelio Gisgoni, Maria Anna Dionigi, ed Orfanotrofi Riuniti di Rimini, approvato con atto n. 81 del 06/06/1996, successivamente approvato con modificazioni dalla Giunta Regionale E:R: il 04/03/1997 progr. 244 prot. Soc/97/3333. Pubblicato sul B.U.R. E.R. n. 37 del 09/04/1997.

<sup>22</sup> TAMBURINI V., op. cit., p. 95

del 30 novembre 1935 a ricordo della propria madre Anna Maria Dionigi;

- l'istituto per Inabili al lavoro "Marco Aurelio Gisgoni", dotato di attività patrimoniali provenienti dall'eredità omonima disposta nell'anno 1683.
- gli Orfanotrofi riuniti erano presenti con due sezioni maschile e femminile, costituenti un'unica fondazione aggregate alla Congregazione di Carità, la prima con regio decreto 7 settembre 1864, la seconda con decreto del 27 aprile 1876.

L'Ente oggi svolge la sua attività istituzionale nella sede di via di Mezzo 1, prestando assistenza a circa 150 anziani residenti.

Gli anziani sono ospitati in due distinti padiglioni a seconda delle condizioni di salute e del proprio grado di autosufficienza nell'espletamento dei bisogni elementari.

Dall'inizio dell'anno 2001 è attivo un Centro Diurno per 20 ospiti. In esso trovano idonea accoglienza gli anziani autosufficienti che non presentano particolari problemi, ma abbisognano di socializzazione per non andare incontro a crisi depressive ovvero devono essere custoditi durante il giorno a causa degli impegni dei familiari. Gli anziani vengono prelevati da un pulmino presso le rispettive abitazioni verso le h. 8.00 e riaccompagnati a casa verso alle ore 17.



#### 4.2 *La Fondazione S. Croce o Valloni*

Con proprio testamento, il cittadino riminese, conte Giampaolo Valloni in data 6 ottobre 1843, così dispose delle sue sostanze<sup>23</sup> :  
*“tutti gli altri e singoli miei beni presenti e futuri azioni e ragioni qualunque, istituendo erede l’anima mia ordino comando e voglio che in suffragio della medesima sia la mia eredità erogata nell’erezione di uno stabilimento perpetuo a favore dei poveri vecchi di sesso virile domiciliati in questa Città e sobborghi di Rimini”*. Disponeva, altresì, che entro un anno dalla sua morte il pio istituto debba avere pieno effetto.

Gli esecutori testamentari, designati nelle persone del canonico Contessi della Cattedrale di Rimini, del sig. Antonio Panzini e del sig. Luigi Briigliadori delegato ad amministrare il patrimonio della erigenda Fondazione, furono costretti ad affrancare i beni da numerosi pesi e vincoli oltre che ad affrontare una transazione con i parenti. Tali incombenze assorbirono l’attività degli esecutori per più di un decennio e ritardarono la realizzazione del progetto.

Un ulteriore impedimento nell’attuare la volontà del testatore fu dovuto al diverso assetto politico che le Romagne stavano per assumere. Infatti nel giugno del 1859 le città della Romagna, attraverso un plebiscito, si sottraevano al governo ed agli ordinamenti dello stato pontificio per essere annesse, in modo democratico, al giovane Stato Italiano.

Così la Fondazione privata Valloni, posta sotto il controllo del canonico della cattedrale di Rimini, ma eretta a beneficio dei cittadini riminesi, con decreto del Governatore Generale delle Romagne del 19/8/1859, passava alla Congregazione di Carità e

---

<sup>23</sup> TAMBURINI V., op. cit., p. 96

quindi sotto la giurisdizione del potere centrale, rappresentato a livello locale, dal regio prefetto.

Il resoconto morale relativo all'anno 1882 del Presidente della Congregazione Giovanni Facchinetti, riferisce del ricovero aperto provvisoriamente nell'anno 1878 in alcuni locali dell'Ospedale, ex Collegio dei Gesuiti, trasferito poi in uno stabile attiguo, posto in via Cavalieri.

Il Ricovero vecchi fu poi trasferito nel Palazzo di Corso d'Augusto 229 e dal 1932 ha la propria sede nel complesso appositamente costruito fra la via Bilancioni e la via di Mezzo.

La Fondazione Valloni, anzi Santa Croce o Valloni, come il testatore la volle chiamare, nasceva dunque da un atto privato di umana solidarietà, maturato in uno spirito profondamente religioso.

Il Conte Giampaolo Valloni si spense il 6 ottobre 1843 all'età di 85 anni.

#### *4.3 La Fondazione Anna Maria Dionigi*

Il Presidente della Congregazione di Carità Giovanni Facchinetti nel rendere il conto morale per l'anno 1892, auspicava la nascita a Rimini di una istituzione per donne anziane analoga a quella voluta, per gli uomini da Giampaolo Valloni che come si è visto era operante dal 1878.

L'auspicio era che<sup>24</sup> “ sarebbe oltremodo desiderabile che sorgesse una simile istituzione a vantaggio delle povere donne, di cui la mancanza torna a grave danno del civico ospedale, ove, in onta ai regolamenti ed alle regole di buona igiene e di amministrazione, si

---

<sup>24</sup> TAMBURINI V., op. cit., p. 98

trova in permanenza un numero di invalide che dovrebbero trovare posto in altro istituto”.

Tranne poche eccezioni la popolazione riminese era provvista solo di modesti redditi da lavoro ed a quel tempo assolutamente mancante di forme previdenziali a favore della vecchiaia per cui era naturalmente costretta a ricorrere alla pubblica beneficenza erogata in misura insufficiente rispetto alle necessità.

Pochissime le case destinate al ricovero di donne anziane per cui si era costretti a valersi della ricettività dell’Ospedale per dare assistenza a varie categorie di bisognosi, vanificando in tal modo il principio di separazione che doveva caratterizzare l’attività ospedaliera.

Finalmente, agli inizi del ’900 l’auspicio del Facchinetti trovava una prima risposta ad opera del canonico della Cattedrale Giustino Sanchini che in alcuni locali di via Patara messi a disposizione dalla Congregazione di Carità, apriva un asilo per donne anziane.

Era l’avvio di quell’Istituto per donne anziane che si svilupperà enormemente sotto la direzione di Monsignor Maccolini dal quale prenderà il nome e che si imporrà sempre più nella considerazione dei riminesi grazie anche alla gestione da parte dell’Ordine Religioso delle Suore di Maria Bambina. L’Istituto Maccolini opera ancora oggi in via D’Azeglio.

Si trattava però di una risposta inadeguata rispetto alle necessità della popolazione e solamente nel 1935 per effetto della disposizione testamentaria di un altro sacerdote si creano le premesse, per la Congregazione di Carità di offrire una più ampia assistenza alle donne anziane.

Il canonico della cattedrale don Paolo Nanni<sup>25</sup> nato a Rimini nel 1853 dal fu Clemente e da Anna Maria Dionigi dispose per testamento che all'atto della sua morte avvenuta il 19 dicembre 1935 la Congregazione di Carità divenisse l'erede di tutto il suo patrimonio con l'obbligo di aprire nelle sue proprietà di via Venerucci, un asilo per donne anziane intitolato alla memoria della propria madre "Anna Maria Dionigi".

La Congregazione di Carità non riuscì, a causa degli eventi bellici, a realizzare le volontà del testatore in quanto le case di via Venerucci andarono completamente distrutte.

Peraltro occorre ricordare che con legge 3.6.1937, n.874 furono soppresse le Congregazioni di Carità ed assorbite dagli Enti Comunali di Assistenza – E.C.A.

Dagli Enti Comunali di Assistenza con R.D. 15.11.1938 venne disposto il decentramento delle istituzioni aventi finalità di ricovero. Conseguentemente l'Ospedale Infermi e la Casa di Riposo per anziani "Valloni" ed Orfanotrofi riuniti vennero con decreto del Prefetto di Forlì del 4/4/39/1939, n.5628 affidate ad unica amministrazione denominata "Istituti Ospitalieri e di Ricovero di Rimini".

Quest'ultima ritenne opportuno dover concentrare tutte le attività a favore degli anziani presso la sede dell'Istituto Valloni, nonché di pervenire alla fusione in un unico Ente delle fondazioni aventi finalità analoghe.

Fu deliberato il potenziamento della sede dell'Istituto Valloni attraverso la costruzione di un'altra struttura ricettiva per estendere l'accoglienza a persone anziane di sesso femminile e nello stesso tempo avviate le pratiche per la fusione. Le opere furono

---

<sup>25</sup> TAMBURINI V., op. cit., p. 99

completate nel 1966 e la fusione di dette istituzioni approvata con D.P.R. 1226 del 9/10/1968.

#### 4.4 *L'Istituzione Marco Aurelio Gisgoni*

La Fondazione "Marco Aurelio Gisgoni" confluita nell'Istituzione "Casa di Riposo Valloni" come è comunemente nota a Rimini fu eretta in ente morale con Regio Decreto 26/21943. La sua origine è però più lontana.

Nel 1822 furono infatti riunite in un unico ente "Elemosiniero" tutte quelle istituzioni aventi finalità caritative amministrare separatamente.

Si ricordano: la compagnia di San Giacomo istituita da Arcangelo Cattolica il 12 marzo 1511 - la Compagnia di San Girolamo (4 aprile 1623) - la confraternita di Santa Caterina (12 agosto 1638) - la Compagnia della Dottrina cristiana (24 settembre 1662) - la Compagnia della Croce (22 gennaio 1772).

Le suddette istituzioni nel corso dei secoli si arricchirono di ulteriori lasciti grazie alla generosità di piccoli e grandi benefattori.

Gli scopi dell'Istituto Elemosiniero da perseguirsi attraverso le rendite patrimoniali, consistevano nella elargizione di sussidi a favore di cittadini indigenti e nella assegnazione di doti a giovani donne all'atto di maritarsi o di prendere i voti monacali. Vi era poi l'obbligo istituzionale dell'assistenza a domicilio e del ricovero di cittadini indigenti per i quali non si giustificasse in alcun modo il ricovero per motivi sanitari in ospedale.

Nel 1859 l'Istituto Elemosiniero entrava a far parte della Congregazione di Carità ed in tale gestione ripetutamente confermato con regi decreti 7/9/1864, 31/8/1873 e 27/8/1876.

In seguito, per effetto della legge 3/6/1937 n.874 che decretava la soppressione delle Congregazioni di Carità e la creazione degli Enti Comunali di Assistenza, la gestione veniva affidata all'ECA il quale, successivamente, nel 1941, ne deliberava il frazionamento in due distinte fondazioni, di cui una a finalità generiche conservante la vecchia denominazione di Istituto Elemosiniero facente parte dell'ECA e l'altra con il compito dell'ospitalità agli indigenti, denominata "Ricovero Inabili al Lavoro Marco Aurelio Gisgoni" da raggruppare negli Istituti Ospitalieri e di Ricovero.

L'assetto giuridico della Fondazione Gisgoni era, a tutti gli effetti, definito quale Istituzione Pubblica di Assistenza e Beneficenza come le altre similari con le quali si presentava alla fusione sancita con D.P.R. n. 1226 del 9/10/1968, come sopra ricordato.

Rimane da chiedersi a questo punto chi fosse il fondatore di questa Istituzione .

Si tratta di un cittadino riminese vissuto nel secolo XVII, primo medico della Corte austriaca come rammenta lui stesso con il suo testamento redatto in Linz il 6 Novembre 1683.<sup>26</sup> *“Trovandomi io, Marco Aurelio Gisgoni, protomedico di Sua Maestà l'Imperatrice Eleonora e medico di Sua Maestà Cesarea Leopoldo, ammalato e languente...”*.

Dopo di avere disposto la divisione del suo patrimonio fra la propria figlia legittima e la polazione indigente di Rimini, aggiunge  
“ ....

*Quando poi, che Iddio non voglia, morisse la mia figlia prima di essere maritata o non arrivi all'età adulta, in tal caso dispongo e voglio che tutto quello che lascio e resta del mio, venga fondato ed investito in Rimini, mia patria sopra beni stabili e livelli sopra altri mezzi da più sicuri che saranno stimati e dai prodotti tutti che saranno da tali capitali, siano due terzi distribuiti annualmente fra i poveri bisognosi del suddetto luogo, l'altro terzo sia poi impiegato in beneficio dell'Ospedale di Rimini”.*

La figlia non giunse alla maggiore età per cui il patrimonio Gisgoni pervenne interamente alle istituzioni cittadine e fu destinato, secondo la volontà del donatore per due terzi a beneficio dei poveri e per un terzo all'assistenza dei malati, così come disposto con breve di Sua Santità Innocenzo XII del 18 febbraio 1696 seguito dal decreto di esecuzione del Cardinale Corsi- Vescovo di Rimini- in data 14 marzo 1696.

#### 4.5 *Gli Orfanotrofi Riuniti.*

Le “Costituzioni dell'Hospitale della Misericordia della Città di Arimino” del 1582 dove esisteva un recesso per l'accoglienza dei neonati che colà venivano esposti, recano<sup>27</sup> *“Il custode dei putti habbi principal cura di ricevere i putti, che all'Hospitale dall'empietà e dalla necessità dei parenti sono mandati, e sia sollecito ogni volta che sentirà far segno alla rota, postposta ogn'altra cosa, andrà a vedere e trovando alla rota, putto o putta*

---

<sup>26</sup> TAMBURINI V., op. cit., p. 103

<sup>27</sup> TAMBURINI V., op. cit., p. 116

*alcuna, lo riceverà e consegnerà alle balie e farà che sia governato secondo i bisogni.”*

Ogni anno la ruota riceve a Rimini un centinaio di neonati. I fanciulli di sesso maschile che hanno superato l'età dell'adolescenza vengono avviati all'apprendimento di un mestiere o affidati ai coloni della campagna per essere avviati all'attività agricola. Al compimento della maggiore età, vengono dotati di una congrua gratifica e di vestiario ed escono dalla tutela della Pia Istituzione per entrare nella società.

Le fanciulle istruite nelle arti e nelle virtù domestiche rimangono ospiti dell'istituto fino al momento di “maritarsi o di monacarsi”. Le altre raggiunte una certa età entrano a far parte di una convivenza chiamata “Casa delle Zitelle”.

In tempi più recenti e precisamente dai primi anni del 1800 e fino al 1939, gli Orfanotrofi Riuniti vantavano il Collegio Pio Felice quale sezione maschile con sede in via Flaminia e la sezione femminile aperta a lato della Chiesa dei Servi. Le due sezioni che costituivano un'unica fondazione, furono aggregate alla Congregazione di Carità di Rimini, rispettivamente con regio decreto 7 settembre 1864 - quella maschile e 27 aprile 1876 - quella femminile .

Molto importante nel ricordo e nella considerazione dei riminesi è l'Istituto Pio Felice la cui fondazione risale all'anno 1814 ad opera del cittadino Felice Dell'Omo che cominciò ad accogliere nella propria abitazione alcuni poveri fanciulli, espandendo poi la sua meritoria attività grazie alla beneficenza dei riminesi.

Nel 1870 il Collegio Pio Felice ha una propria sede con annessi laboratori di falegname, fabbro e calzolaio per l'addestramento dei giovani.



Verso il 1930 è il periodo del suo massimo splendore allorchè si insedia in un antico complesso denominato Palazzo della “Sartona” alla periferia sud di Rimini.

Il secondo conflitto mondiale provoca una parziale devastazione del fabbricato che , successivamente viene destinato ai senza tetto.

Gli Istituti Ospitalieri e di Ricovero non riescono a ricomporre la comunità e la risposta ai bisogni degli orfani viene fornita da altre comunità presenti sul territorio.

La Sezione Femminile degli Orfanotrofi Riuniti a differenza di quella maschile non ha avuto un suo unico fondatore. Essa nasce come aggregazione di precedenti convivenze risalenti anche ad epoche remote per l'accoglienza di minori di sesso femminile. Si ricordano l'Orfanotrofio di San Gerolamo, l'Orfanotrofio delle abbandonate, quello dell'Opera Pia Fabbrini ecc.

Alla fine del 1800 vi è un'unica sede nella stabile posto a fianco della Chiesa dei Servi.

L'edificio eretto nei primi decenni del 1300 ad opera dell'Ordine Religioso dei Servi di Maria, era stato sede dell'Ordine fino al 1797 poi passato al demanio pubblico a seguito delle espropriazioni del periodo napoleonico e, finalmente divenuto proprietà della Congregazione di Carità di Rimini è destinato a sede dell'Orfanotrofio Femminile.

Scopo dell'Istituzione, come si legge in un atto della Congregazione del 1892 è quello di<sup>28</sup> *“ricoverare e mantenere povere orfane della città e sobborghi di Rimini, impartendo alle medesime l'istruzione elementare ed addestrandole ai lavori donneschi. Ad ogni ricoverata che va a marito è accordata una congrua dote”*.

La conduzione dell'Istituto è affidata alle suore dell'ordine Figlie della Carità di San Vincenzo de Paoli che peraltro svolsero mansioni direttive ed organizzative in vari istituti riminesi, dagli Orfanotrofi, alla Casa di Riposo Valloni, all'Ospedale Infermi con compiti di capo-sala, di direzione delle Cucine del Guardaroba e delle dispense.

Esse alloggiavano presso le sedi istituzionali, solerti e rispettose custodi della peculiarità delle singole istituzioni, nonché scrupolose osservanti delle regole dell'Ordine di appartenenza.

Anche per la sezione Femminile degli Orfanotrofi Riuniti gli eventi bellici del secondo conflitto mondiale determinarono una dispersione di questa comunità.

Gli Orfanotrofi Riuniti attualmente non sono operanti con proprie strutture ma partecipano con altri Enti cittadini ad attività assistenziali a favore dei giovani, attraverso le risorse derivanti dalle proprie dotazioni patrimoniali.

---

<sup>28</sup> TAMBURINI V., op. cit., p. 121

<p style="text-align: center;"><b>CAPITOLO V</b> <b>LA NUOVA NORMATIVA</b></p>
--

*5.1 La Legge Regionale 12 gennaio 1985, n. 2*

La Regione Emilia Romagna, a norma degli artt.25, 2° comma e 118 del D.P.R. 24/7/1977, n.616, ha approvato la Legge Regionale 12 gennaio 1985, n.2. L' art. 1 precisa che le finalità di

detta legge sono quelle “ *di concorrere alla realizzazione di un sistema sociale volto a promuovere e mantenere il benessere della popolazione*” in un quadro di riordino delle funzioni di assistenza sociale “... *nonché di integrazione dei programmi e degli interventi assistenziali con quelli sanitari*”.

Con la suddetta legge di riordino la Regione Emilia Romagna si è posta all'epoca il problema di contribuire in un certo senso a fornire una risposta a quanti sostenevano la crisi irreversibile dello Stato Sociale.

Era già emerso, con tutta evidenza che, peraltro, con il *Welfare State* si deve intendere un sistema socio-politico che non può essere, semplicisticamente, identificato con lo Stato dei Servizi Sociali, ma deve rappresentare qualcosa di più complesso ed importante. Pur tuttavia si evidenziava nei fatti, come la crisi dello Stato del benessere tenda a scaricarsi, in particolare, sul sistema dei servizi, dove forse più direttamente si manifesta la contraddizione fra aspettative crescenti dei cittadini ed una inefficienza e burocratizzazione dell'intervento statale.

Ed il dibattito sul ruolo della politica sociale può essere ancora oggi schematicamente presentato come scontro fra due tendenze fondamentali.

La prima sostiene la necessità di un allargamento dei consumi pubblici, prima di tutto quelli riguardanti la sicurezza sociale, riducendo parallelamente i consumi privati, cioè limitando i redditi discrezionali delle famiglie, soprattutto nelle fasce più abbienti. L'altra tendenza, opposta a questa, si ispira alla scuola degli economisti neoliberali e prevede una drastica riduzione della spesa pubblica, prima di tutto delle spese sanitarie, assistenziali e previdenziali a favore degli investimenti produttivi in grado di

creare ricchezza e quindi nuovo benessere. Essa inoltre incentiva sempre più il ricorso al contratto individualistico di mercato per soddisfare bisogni ed esigenze in modo del tutto privatistico.

Attraverso la legge di riordino e programmazione delle funzioni di assistenza sociale perseguita dalla Regione Emilia Romagna con la Legge n. 2 del 12 gennaio 1985, ci si pone il problema del superamento di una concezione residuale o semplicemente riparatoria dell'assistenza privilegiando significativamente una logica di tipo preventivo.

Si pensi ad esempio all'importanza dell'art. 2 della suddetta legge che stabilisce la realizzazione di programmi, iniziative ed attività di aggregazione sociale in grado di favorire l'autonomia e le possibilità di realizzazione di singole persone e gruppi.

Il comma 2 di detto articolo stabilisce che *“La Regione e gli Enti Locali, nell'esercizio delle proprie competenze, operano per l'abolizione delle barriere architettoniche”*. In tale ambito promuovono le necessarie iniziative per l'adeguamento degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi, dei servizi pubblici, degli edifici pubblici o aperti al pubblico nonché delle strutture di interesse socio-assistenziale esistenti o in corso di realizzazione.”

Si attribuisce importanza alla promozione dell'autosufficienza della persona e della solidarietà dei gruppi. Queste finalità non sono obiettivi astratti ma interpretano una linea molto presente nel nostro ordinamento: la fitta rete delle associazioni, delle realtà del volontariato, delle comunità delle cooperative di servizi.

L'art.15 istituisce un Registro dei soggetti privati operanti nel territorio di competenza dell'Unità Sanitaria Locale.

Gli artt. 16 e 17 dedicati al volontariato con i quali la Regione espressamente *“.... Riconosce la funzione di utilità sociale del*

*volontariato e ne promuove l'apporto ed il coordinato utilizzo al perseguimento delle finalità della presente legge.*” ...

Da sottolineare ancora l'attenzione dedicata ai Comuni che ai sensi del D.P.R. 616/77 assumono la titolarità di tutte le funzioni assistenziali, con gli artt. 22 e seguenti che disciplinano la gestione integrata delle funzioni di assistenza sociale e sanitaria.

Le Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 173 del 30/7/1981, continuano ad esercitare le loro funzioni fino all'entrata in vigore della legge di riforma dell'assistenza e , come sottolinea l'art.13 “*Esse concorrono, ferma la loro autonomia istituzionale, anche adeguando i loro statuti, a realizzare le attività e gli interventi previsti dalla programmazione regionale e locale*”.

## *5.2 Decreto Legislativo 4 maggio 2001, n.207*

Con la sopra citata Legge si determina il “Riordino delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza”, a norma dell'art.10 della Legge 8 Novembre 2000, n.328.

E così dopo più di 100 anni dalla Legge Crispi del 1890, lo Stato Italiano dispone, finalmente, il riordino delle IPAB.

Scopo di tale riordino è quello di realizzare la trasformazione delle IPAB in Aziende pubbliche di Servizi alla persona, le Regioni sovrintenderanno a tali trasformazioni inserendo i nuovi soggetti nel campo socio-assistenziale o nella programmazione sanitaria (art.2).

Il terzo settore coinvolto è quello che riguarda l'istruzione e sussistendo i requisiti è anch'esso attratto dai compiti di pianificazione regionale dai quali non si può discostare.

Restano fuori dal meccanismo di coordinamento regionale, accentuando in tal modo le proprie caratteristiche di soggetti privati, una serie di altre strutture (conservatori, ospizi dei pellegrini ed eremi non aventi scopi civili o sociali ) che possono pertanto deliberare la propria trasformazione in enti con personalità giuridica di diritto privato, senza sottostare ad alcuna verifica di requisiti.

Si conclude così un percorso iniziato nel 1890, quando si ritenne necessario assoggettare al controllo pubblico il settore definito come beneficenza.

Come si è visto l'evoluzione dell'assistenza non fu un percorso facile ed indolore per le Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza , sia di origine privata che religiosa in quanto lo Stato Italiano fino all'entrata in vigore della Costituzione Repubblicana del 1948, non fece che accentuare su di esse il controllo e la supremazia pubblica. Solo con l'art.38 Cost. è stato sancito il principio che *"l'assistenza privata è libera"*.

L'evoluzione dell'assistenza portò a grandi conquiste, si pensi alla legge 12/2/1968, n. 132 che vide la nascita del sistema sanitario, attraverso il riconoscimento, per distacco, in Enti Ospedalieri di tutti quegli Ospedali, sorti per iniziativa di privati che pur appartenendo ad Istituzioni Pubbliche di Assistenza e beneficenza, svolgevano, esclusivamente, attività sanitaria.

Si è visto con il DPR 616/1977 il tentativo da parte dello Stato di accentuare al massimo il ruolo dell'assistenza pubblica, ponendosi altresì il problema di un raccordo e coordinamento attraverso la delega di tutte le attribuzioni ai Comuni. Senza il provvido intervento della Corte Costituzionale attraverso la 173/1981, il tentativo sarebbe certamente andato in porto ed avrebbe

comportato lo scioglimento di tutte le IPAB operanti in ambito regionale.

Oggi, con la nuova legge di riordino n.207/2001, l'esigenza è di coordinare la presenza dei soggetti nei settori in cui lo Stato ritiene importante un intervento congiunto (sanità, istruzione, assistenza), lasciando libere le IPAB di tornare soggetti privati qualora si interessino di altri aspetti della vita civile.

In quest'ottica va letto l'art.5 che impone alle IPAB che erogano direttamente servizi assistenziali, la trasformazione in aziende di servizi coordinate dalla Regione.

Esigenze di efficienza e miglior funzionamento possono condurre anche alla fusione di più soggetti.

Le IPAB inattive, troppo piccole o con finalità statutarie non più conseguibili sono a loro volta fuse o sciolte con un procedimento che coinvolge la Regione.

Così un soggetto nato secoli fa dovrà riconvertirsi ed attualizzare le proprie finalità destinando le risorse di cui dispone a favore degli scopi che la Regione verificherà compatibili con l'ordinamento, nel rispetto delle tavole di fondazione (art.17).

Nel settore dei servizi assistenziali, le nuove aziende non avranno fine di lucro e saranno amministrate con criteri imprenditoriali di efficienza, efficacia, economicità. Nell'ambito dell'autonomia che le è riconosciuta la nuova azienda pubblica di servizi alla persona, per una sorta di *contrappasso dantesco* potrà costituire fondazioni di diritto privato per svolgere attività strumentali a quelle istituzionali.

Gli articoli da 7 a 11 individuano un sistema di gestione che responsabilizza la figura del Direttore.



Non saranno trasformate in aziende di servizi quelle IPAB che presentano uno spiccato carattere associativo, sono promosse o amministrate da privati o, infine, hanno una precisa ispirazione religiosa. Le prime sono quelle costituite per iniziativa volontaria di soci o promotori privati e governate dagli stessi, che forniscono inoltre prestazioni volontarie.

Si ritengono amministrate da privati le IPAB che hanno un patrimonio prevalentemente costituito da beni originari o conseguiti in forza dell'attività istituzionale. Infine vanno considerate di ispirazione religiosa le IPAB che hanno indirizzi religiosi e sono collegate ad una confessione, il tutto come chiarito dal DPCM 16 febbraio 1990.

Se non diventano aziende le IPAB si trasformano come si è detto in associazioni o fondazioni di diritto privato (art.16). Il ritorno al regime privato di tali strutture è sottoposto a precisi controlli sulla destinazione del patrimonio che andrà inventariato e non potrà decrescere (art.17), con vigilanza sia della Regione sia del pubblico ministero presso il tribunale (art.23 del Codice Civile per quanto riguarda la conformità delle deliberazioni alla legge, allo statuto e all'atto costitutivo).

Il meccanismo di revisione dovrà realizzarsi entro un biennio e consentire, secondo le intenzioni del legislatore, un nuovo volto per il sistema dell'assistenza adeguato ad importanti realtà quali il volontariato e coordinato con le innovazioni legate alla privatizzazione del rapporto d'impiego, peraltro ancora disciplinato da "idonee procedure selettive e pubblicizzate" come recita l'art.11 della legge in esame.

## BIBLIOGRAFIA GENERALE E RAGIONATA

### **Assistenza e beneficenza pubblica**

Limitando le indicazioni bibliografiche alle sole opere generali (ivi ulteriori indicazioni), si vedano per il periodo **liberale**:

V.BRONDI, *La beneficenza legale*, in Trattato Orlando, Sel 1905, VIII.;

A. BRUNIALTI, «*Beneficenza*», in *Enc. giur. it.*, II, pt. I, Sel 1911;

CAPITANI, «*Beneficenza pubblica*», ivi, V, Torino, 1890-1899;

D'AMELIO, *La beneficenza nel diritto italiano*, Padova, 1909;

EUSEBIO, «*Assistenza pubblica*», in *D.I.*, IV, pt. I, Torino, 1896.;

LONGO, *Le istituzioni pubbliche di beneficenza*, ivi;

LUCCHINI, ROSELLI, PEGNA, *Le istituzioni pubbliche di beneficenza nella legislazione italiana*, Barbera, 1984;

C.SCHANZER-C. PEANO, *La nuova legge sulla pubblica beneficenza*, Tip. Cecchini, 1905;

VACCHELLI, *Assistenza pubblica*, in *Enc. Giur. It.*, I, 4, Milano, 1895;

Per il periodo fascista, si vedano

C. BOZZI, «*Assistenza - Beneficenza Previdenza*», in *Scritti Romani*, Padova, 1940, II.

S. D'AMELIO, *La beneficenza nel diritto italiano*, 3°, Padova, 1931;

D'AMELIO, «*Beneficenza e assistenza*», in *N.D.I.*, II, Torino, 1937;

A. F. GAMBERUCCI, *Commento organico alla legge sulle isti-*

*tuzioni pubbliche di assistenza e beneficenza*, Padova, 1930.

LENTINI, *Commento alla legislazione sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza*, Napoli, 1934;

LO MONACO APRILE, *Codice dell'assistenza e della beneficenza pubblica*, Barbera ed., 1935;

Per il periodo successivo all'entrata in vigore della Costituzione, si vedano:

AA.VV, *Le «Opere pie» fra Stato, Chiesa e autonomie locali*. Numeri 11-12 del 1978 di «Città e Regione»;

AA.VV, *Assistenza e beneficenza fra «pubblico» e «privato»*, a cura di Gianolio, Guerzoni, Storchi, Milano, 1980;

BALOCCHI, *La qualificazione di povertà nel diritto amministrativo*, Milano, 1967;

BARETTONI ARLERI, *Beneficenza pubblica, in Stato e regioni - Il trasferimento delle funzioni legislative*, a cura di Galateria, Torino, 1976;

BARETTONI ARLERI, *Diritto della sicurezza sociale*, Milano, 1979;

BASSANINI, *Aspetti costituzionali del trasferimento alle regioni delle funzioni amministrative in materia di assistenza*, RTDP, 1971;

CARDIA, «Opere pie», in *Enc. dir.*, XXX, Milano, 1980 ;

CAVALERI, *Assistenza sociale*, in *ISAP archivio*, *La Regionalizzazione*, Milano, 1983, I;

CAVALERI, *La gestione dei servizi di assistenza sociale nella legislazione regionale*, *Re*, 1984, 920 ss.,

U. M. COLOMBO, *Assistenza: profili amministrativi*;

U. M. COLOMBO, *Principii ed ordinamento dell'assistenza sociale*, Milano, 1977;

CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952;

G. DALLA TORRE, *L'attività assistenziale della Chiesa nell'ordinamento italiano*, Milano, 1979;

DE SIERVO, *Le trasformazioni della legislazione in tema di I. P.A.B.*, *GiC*, 1985, 2;

FERRARI, *I servizi sociali*, I, Milano, 1986.

GASPARRI, *Beneficenza pubblica*, in *Studi preliminari sulle leggi cornice per le Regioni*, Milano, 1968;

M.S. GIANNINI, *Il riordinamento normativo dell'assistenza*, *RI*, 1975;

MAZZIOTTI, «Assistenza: profili costituzionali», in *Enc. dir.*, III, Milano, 1958;

MAZZONI, *Legislazione dell'assistenza sociale*, Scuola di servizio sociale di Firenze, 1950;

PASTORI, *Previdenza sociale*;

POTOTSCHNIG, *Il ruolo delle Regioni nell'organizzazione dell'assistenza*, *Re*, 1974;

POTOTSCHNING, *I servizi sociali*, *Re*, 1977;

RODDI, *L'assistenza sociale*, Milano, 1954;

ROEHRSEN, *La legislazione in materia di Istituzioni di assistenza e beneficenza*, in *L'organizzazione amministrativa*, Milano, 1959;

ROTELLI, *Assistenza sociale*, in *Archivio ISAP*, 1962, I:

A. M. SANDULLI, *I.P.A.B. e decentramento regionale*, *Il dir. eccl*, 1978;

SICONOLFI, *L'assistenza fra Stato e Regioni*, Ferrara;

STIPO, *Beneficenza, assistenza e previdenza nei rapporti fra Stato e Regioni*, Roma, 1977;

UNIONE GIURISTI CATTOLICI MILANO, *Persona, Comunità e Stato nella prospettiva della riforma dell'assistenza*, Milano, 1979;

UNIONE GIURISTI CATTOLICI ITALIANI, *Libertà dell'assistenza*, Milano, 1980;

Fra i molti scritti relativi alle diverse fasi, specie nel periodo più recente, dell'evoluzione normativa, organizzativa e finanziaria del settore e di quelli affini, ci si limita ad indicare:

CAMERA DEI DEPUTI, *Atti della Commissione parlamentare di inchiesta sulla miseria in Italia e sui mezzi per combatterla*, Roma, 1953-54, 14 volumi; *Stato e prospettive dell'assistenza pubblica e privata in Italia*, Roma, 1972;

CENSIS, *Spesa pubblica e politica sociale. Libro bianco sulla crisi dello Stato assistenziale*, Milano, 1983;

CHERUBINI, *Storia della previdenza sociale*, Roma, 1977;

DALLA TORRE - "L'Attività assistenziale della Chiesa nell'ordinamento Italiano", Milano 1979

FERRERA, *Il Welfare State in Italia. Sviluppo e crisi in prospettiva comparata*, Bologna, 1984;

G. LANDI - G. Potenza "Manuale di Diritto Amministrativo" Milano 1967;

LEVI SANDRI, *Istituzioni di legislazione sociale*, 130, Milano, 1983;

F. MARGIOTTA BROGLIO - "Italia e Santa Sede dalla Grande

*Guerra alla Conciliazione*” Bari 1966;

E. MENNA - “*Trattato di Contabilità delle Opere Pie*” Casanova  
Parma 1969.

MINISTERO DELL'INTERNO - DIREZIONE GENERALE  
DELL'AMMINISTRAZIONE CIVILE, *Il decentramento dei servizi  
socio-assistenziali*, **Roma**, 1982;

PERSIANI, *Art. 38, Commentario alla Costituzione a cura di  
Branca*, Bologna-Roma, 1979;

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, Commissione  
di indagine sulla povertà, *Primo rapporto*, Roma, settembre 1985.

F. P. ROSSI, *La previdenza sociale*, 2° Padova, 1985;

SARPELLON, *La povertà in Italia*, , Franco Angeli ed., 1982;

L. SPINELLI - “*Enti di Assistenza ed Enti Ecclesiastici*” Mucchi  
Modena 1983;

Sulle istituzioni di assistenza nel territorio di Rimini

V. TAMBURINI - “*Pietà e Liberalità. La Pubblica Beneficenza a  
Rimini*”. La Pieve Verucchio (Rn) 1994.

Statuto della Associazione di Pubblica Assistenza “Croce Verde”  
di Rimini. (Approvato con R.D. 23/7/1937)

Statuto dell’ospedale “Giovanni Ceccarini” con annesso Giardino  
d’Infanzia “Maria Ceccarini” di Riccione (approvato con R.D.  
6/8/1906).

Statuto dell’Asilo Infantile “A. Baldini” (approvato con  
R.D.30/10/1906).

Statuto dell’Opera Pia San Giuseppe per Aiuto Materno e Infantile  
di Rimini (approvato con D.lgt.8/11/1905).

Statuto delle II.PP.AA.BB. “Casa di Riposo per Inabili al Lavoro Santa Croce o Valloni, Marco Aurelio Gisgoni, Maria Anna Dionigi e Orfanotrofi Riuniti”, raggruppate sotto un'unica Amministrazione con R.D.15/1938.Statuto successivamente modificato con deliberazione del Consiglio dell'Ente n.81 del 6/6/1996 ed approvato con modificazioni dalla Giunta Regionale dell'Emilia Romagna il 4/3/1997, progr.244, prot.soc/97/3333.

Decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n.616.*(Attuazione della delega di cui all'art.1 della Legge 22 Luglio 1975, n.382)*

Legge Regionale Emilia Romagna 12 gennaio 1985, n.2.*(Riordino e Programmazione delle Funzioni di assistenza sociale).*

Decreto Legislativo 4 maggio 2001,n.207 *(Riordino del sistema delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, a norma dell'art.10 della legge 8 novembre 2000, n.328)*

Per gli enti ecclesiastici in generale

ALCARO, *Riflessioni critiche intorno alla soggettività giuridica, significato di un'evoluzione*, Milano, 1976

ARANGIO RUIZ, *Gli enti soggettivi nell'ordinamento internazionale*, Milano, 1951;

ASCARELLI, *Considerazioni in tema di società e personalità giuridica*, in *Riv. dir. comm.*, 1954, I; *Personalità giuridica e problemi delle società*, ora in *Problemi giuridici*, 1, Milano, 1959;

AURICCHIO, voce « *Associazioni riconosciute* », in *Enc. dir.*, III, Milano, 1958;

D'ALESSANDRO, *Persone giuridiche e analisi del linguaggio*, estr., Milano, 1963, ora in *Studi in memoria di Ascarelli*, Milano, 1969;

FALZEA, *Il soggetto nel sistema dei fenomeni giuridici*, Milano, 1939;

FROSINI, *Il soggetto del diritto come situazione giuridica*, in *Riv. dir. civ.*, 1969, I;

GALGANO, *Struttura logica e contenuto del concetto di persona giuridica*, in *Riv. Dir.civ. Delle persone e della famiglia* (artt. 11-35), Bologna-Roma, 1969; *Delle associazioni non riconosciute e dei comitati*, nel *Commentario del cod. civ.* a cura di Scialoja e Branca, Libro primo, *Delle persone e della famiglia* (artt. 36-42), Bologna-Roma, 1976;

GANGI, *Persone fisiche e giuridiche*<sup>2</sup>, Milano, 1948;

GIORGI, *La dottrina delle persone giuridiche e dei corpi morali*, Firenze, 1899;

MAGNI, *Soggetto e persona nel diritto*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1951;

POGGESCHI, *Le associazioni e gli altri gruppi con autonomia patrimoniale nel processo*, Milano, 1951;

RESCIGNO, *Persona e comunità*, Bologna, 1966, part. pp. 247 ;

SCARPELLI, *Contributo alla semantica del linguaggio normativo*, Torino, 1959;

VERRUCOLI, *Il superamento della personalità giuridica delle società di capitali nella «common law » e nella « civil law »*, Milano, 1964;

ZATTI, *Persona giuridica e soggettività*, Padova, 1975.



