

PERCORSO ENTI LOCALI

Legislazione sociale e sociosanitaria fino a metà '900

Introduzione

Benvenuti!

In questa lezione parleremo della legislazione sociale e sociosanitaria, inquadrandola in prospettiva storica, fino alla metà del 900. In particolare parleremo:

- degli scopi del sistema di servizi sociosanitari
- e di come questi sono cambiati nel tempo, riflettendosi in diversi approcci normativi

Definizione

L'attuale sistema di servizi socio-sanitari ha come generale obiettivo fornire assistenza a persone che abbiano problemi di carattere sanitario o sociale.

- L'assistenza in ambito sanitario risponde a problemi di salute, di benessere psicofisico, legati a malattie, infortuni e incidenti di singole persone
- L'assistenza di carattere sociale risponde ai problemi di persone che si trovano in una condizione di difficoltà, temporanea o meno, che hanno origine nei rapporti fra le persone, o tra le persone e l'organizzazione sociale. Le professioni di aiuto si focalizzano sulla prevenzione e il superamento di concrete situazioni di bisogno che le persone non riescono a superare autonomamente attivando risorse proprie. Lo scopo dell'assistenza è sostenerle e accompagnarle verso il superamento di queste difficoltà, anche riattivando o valorizzando le risorse personali eventualmente disponibili

Il percorso che porta alla visibilità di questi problemi dipende fortemente dall'organizzazione economica, sociale e culturale di una società.

La povertà nella società feudale e agricola

Prima dell'età moderna le attività di assistenza ai poveri e agli ammalati erano soprattutto appannaggio di Enti ed Istituzioni di beneficenza, per lo più sotto il controllo della Chiesa, in monasteri o conventi, attraverso l'azione delle parrocchie, o, dopo l'anno 1000, con la creazione di Istituti che accoglievano una varietà di ammalati, vagabondi, poveri, bambini abbandonati, senza distinzione fra tipologie di bisogni.

Il tipo di società era più orizzontale e statica, i poveri si muovevano meno alla ricerca di opportunità, perché la vita organizzata secondo i ritmi del lavoro agricolo consentiva di assorbire nelle piccole comunità dell'epoca anche una certa quota di marginalità e di persone che non potevano o non volevano lavorare.

Dal XVI al XVII secolo: l'aumento della popolazione povera

Con la riduzione delle necessità di lavoratori agricoli, seguita a cambiamenti economici e culturali, ma anche in seguito alla diffusione di alcune crisi sanitarie (pensiamo alla peste di metà del 1300 e a quella del 600), si verificò sia un cambiamento di modello economico, sia di modello sociale.

I poveri che non riuscivano più ad essere assorbiti nelle comunità locali si mettevano in viaggio alla ricerca di opportunità nelle città vicine, o si dedicavano all'accattonaggio. Tali poveri iniziavano ad essere visti non solo come un problema di carità, da risolversi con la beneficenza, ma anche un problema di ordine pubblico, soprattutto in concomitanza con i cambiamenti sociali e la riorganizzazione politica che avvenne in Europa a partire dal XVI secolo.

Verso un accentramento delle opere di beneficenza

I regni e le monarchie assolute che si andavano formando in Europa dopo il superamento dell'età feudale si caratterizzavano per un forte accentramento del controllo amministrativo.

Lo stesso accentramento viene avviato anche per le Istituzioni assistenziali e di beneficenza, che venivano quindi poste sotto un maggiore controllo del potere politico, con l'obiettivo di ridurre la supremazia della Chiesa Cattolica, specialmente in concomitanza con la Riforma Luterana del XVI secolo, e la conseguente Controriforma Cattolica.

Vennero così emanate leggi sui poveri per tentare di evitare che essi potessero continuamente muoversi nei vari paesi e spostarsi di città in città, vivendo di lavori occasionali, di espedienti o di beneficenza.

Venne imposto, inoltre, il divieto di accattonaggio, sia per evitare le migrazioni di poveri, sia per spingerli ad accettare lavori poco pagati.

Le prime leggi sui poveri e la nascita dell'istituzionalizzazione

Il primo esempio di tali leggi sui poveri furono in Inghilterra:

- il **Poor Relief Act** del 1567
- e i **Poor Law Acts** del 1598 e del 1601, rimasti poi in vigore fino al 1834

Caratteristiche centrali di queste norme erano:

- l'attribuzione della responsabilità dell'assistenza ai poveri all'ambito locale, passando però dalla volontarietà all'obbligatorietà delle contribuzioni finalizzate alla carità
- un sistema assistenziale fondato sull'istituzionalizzazione dei poveri, che venivano così internati in grandi strutture create appositamente, lontano dalla vista dei cittadini

Nascono così gli **Ospedali Generali in Francia**, le **House Work (case di lavoro) in Inghilterra**, gli **Alberghi dei Poveri in Italia**. Chi rifiutava l'internamento perdeva il diritto anche ai soccorsi parrocchiali.

Si trattava dunque di leggi che non erano mirate a favorire la beneficenza, ma a tenerla sotto il rigido controllo delle autorità e a garantire un certo ordine sociale.

I principi dell'Illuminismo

Una svolta nel meccanismo e nei principi dell'assistenza si ebbe con l'Illuminismo, a partire dal XVIII secolo. Sul piano dei valori, l'Illuminismo difende la libertà individuale e l'importanza della ragione e dell'uguaglianza fra le persone, sottolineando la necessità della lotta all'ignoranza, ai pregiudizi e all'intolleranza.

Dal lato pratico, questo si realizza nel tardo Settecento e all'inizio dell'Ottocento con l'affermazione di nuove norme che si ponevano l'obiettivo di:

1. contrastare la massiccia istituzionalizzazione dei poveri (avviata come abbiamo visto nel corso del XVI secolo), creando Istituzioni differenziate per tipo di intervento sociale
2. nazionalizzare Opere pie e Istituzioni private di assistenza, con centralizzazione anche dell'erogazione dei fondi pubblici. Questa era una tendenza già avviata, e che, con l'istituzione di nazioni sotto il controllo di governi espressione della classe borghese anziché dell'aristocrazia, venne potenziata

Il periodo della Rivoluzione Industriale

Siamo a questo punto in piena rivoluzione industriale, con grandi masse di persone che dalle campagne si spostano nelle città per lavorare nelle fabbriche, in condizioni precarie e durissime. In quel periodo un cambiamento importante nell'erogazione dei sussidi avviene inizialmente in Inghilterra, quando si inizia a destinare parte dei sussidi non solo a sostenere chi non ha un lavoro, ma anche a chi ce l'ha ma percepisce un reddito insufficiente, misurato allora sul prezzo del pane.

Questa modifica ebbe effetti paradossali: i datori di lavoro presero ad abbassare ancora gli stipendi, certi che gli operai avrebbero comunque goduto dei sussidi.

Il sussidio per chi era senza lavoro venne però abbassato, perché altrimenti nessuno avrebbe accettato di lavorare a quelle dure condizioni.

Il XIX secolo e l'emersione della "questione sociale"

Nel corso dell'Ottocento emerge definitivamente una nuova lettura dei fenomeni di povertà, che vengono ora qualificati come "questione sociale".

Si ha l'affermazione di idee socialiste, marxiste, e di dottrina sociale della Chiesa che cambiano i termini della questione dell'assistenza: non più un sistema in mano al potere statale borghese, ma terreno di rivendicazione di diritti e di migliori condizioni di vita e di lavoro da parte dei lavoratori e dei poveri.

Effetto di queste idee e di queste lotte per i diritti è, per esempio, l'estensione progressiva del diritto di voto, fino al suffragio universale maschile, che solo nel corso del '900 riguarderà anche le donne.

Il primo Stato Sociale

La Germania fu il primo Paese a vedere la nascita verso la metà dell'Ottocento di un sistema di previdenza sociale, per opera di **Otto Von Bismark**, preceduto dall'istituzione delle mutue e di un sistema di assicurazioni.

In Italia un primo sistema di previdenza sociale si ebbe invece soltanto nel periodo fra gli ultimi decenni dell'Ottocento e la Prima Guerra Mondiale. In questo periodo immediatamente successivo all'Unità d'Italia e prima della Prima Guerra Mondiale, vengono emanate alcune leggi che è utile menzionare.

Nel 1862 venne approvata la prima legge che cerca di regolamentare le opere pie (**Legge Rattazzi**) sottoponendole ad un blando controllo pubblico. In ogni Comune viene inoltre istituita la **Congregazione di Carità**, che doveva riunire tutti i beni destinati ai poveri e assumersi l'onere della loro tutela.

La Legge Crispi e il sistema di assistenza fino ai primi del '900

La Legge 6972, entrata in vigore il 17 luglio 1890, detta **Legge Crispi**, è la prima legge organica sui servizi di assistenza. Questa legge, fra le altre cose, comportò:

- una parziale laicizzazione delle opere pie, trasformandole in Istituzioni di beneficenza di carattere pubblico, e attribuendo loro personalità giuridica pubblica
- obbligo delle **Congregazioni di Carità** in ogni Comune, con lo scopo di curare gli interessi dei poveri e assumerne la rappresentanza legale davanti all'autorità amministrativa e giudiziaria.
- la formalizzazione del "domicilio di soccorso", ovvero il principio secondo cui l'assistenza era riservata a chi aveva il domicilio presso il territorio comunale in modo relativamente continuativo negli ultimi 5 anni. Questo principio sarà abolito solo dalla **Legge 328/2000**

Espressione di un governo liberale, la Legge esprime quindi per la prima volta un ruolo deciso dello Stato nell'assistenza, e non solo dal lato del controllo degli aspetti patrimoniali e amministrativi. L'assistenza viene vista come la risposta a problemi concreti, anziché, come visione prevalente nelle Istituzioni religiose, come momento di "redenzione" dei poveri.

La Legge Giolitti del 1904

Alla Legge Crispi, si affianca la cosiddetta "**Legge Giolitti**" del 18 luglio 1904. Con questa Legge si creano le Commissioni provinciali di assistenza e beneficenza (sull'esempio dei Consigli provinciali sanitari e scolastici) e un Consiglio superiore per le azioni a livello nazionale, istituito presso il Ministero dell'Interno. La Legge attribuisce inoltre ai Comuni l'obbligo di somministrare farmaci gratuiti ai poveri.

I principi che la Legge ribadisce sono che:

- la beneficenza è un aspetto di una situazione sociale complessa
- il povero ha il diritto ad essere assistito, ed è dunque un dovere della società assisterlo
- l'assistenza privata, molto diffusa nei territori, deve essere controllata, ma soprattutto coordinata e inserita in un più ampio sistema di assistenza pubblica

Il periodo fascista

Una seconda fase di interventi che regolamentavano l'assistenza distinguendola per specifiche categorie e fattispecie si ebbe a partire dal 1919, in epoca fascista. Scopo del regime fascista era quello di rafforzare il ruolo di controllo e indirizzo dello Stato. Anche annullando alcuni effetti della Legge Giolitti (abrogata nel 1923), perché il suo ordinamento era su base provinciale.

Venne mantenuta e rafforzata una divisione della società e dei corpi intermedi in rigide corporazioni, anziché riconoscere una serie di diritti su base universale. Fra i provvedimenti attuati ricordiamo:

- **1919** - Istituzione dell'assicurazione obbligatoria di vecchiaia
- **1923** – Trasformazione delle Istituzioni Pubbliche di Beneficienza, con il cui termine la Legge Crispi rendeva pubbliche le Opere Pie, in IPAB, Istituzioni pubbliche di **assistenza e beneficenza**, riconosciute con Decreto dal Capo dello Stato
- **1925** - Nascita dell'Opera Nazionale maternità e infanzia (OMNI) per l'assistenza alle madri e ai fanciulli fino ai 18 anni, con sedi distaccate in ogni Provincia, soprattutto per la lotta contro la mortalità infantile e ricoveri dei minori illegittimi nei brefotrofi
- **1933** - Creazione dell'Istituto Nazionale Fascista Infortuni sul Lavoro, precursore dell'attuale INAIL
- **1936** - Istituzione dell'Istituto nazionale fascista di previdenza sociale, che poi sarebbe diventato l'attuale INPS
- **Legge n. 847 del 3 giugno 1937** - Istituzione in ogni Comune dell'Ente comunale di assistenza (ECA), che sostituisce le ormai vecchie Congregazioni di carità, e che si occupa dell'assistenza economica dei poveri

La nascita dei grandi Enti assistenziali

L'assistenza sanitaria in Italia, fino al 1925, era frammentata in molte Casse mutue. Se ne contavano oltre 5000 fra riconosciute e non riconosciute. Nel 1925, però, venne soppressa la Federazione italiana delle società di mutuo soccorso. In seguito a pressioni del mondo operaio, nel 1935-1940 venne costituita a livello provinciale una mutua cui dovevano iscriversi più categorie professionali, che provvedeva all'indennità medica, all'assistenza medica e ostetrica, al ricovero ospedaliero, all'assistenza specialistica ambulatoriale.

Nel 1942 venne istituita l'ENPAS, Ente nazionale di previdenza per i dipendenti statali.

Nel 1943 si istituì l'Ente per la mutualità fascista, che sarà poi all'origine dell'INAM. Lo scopo di questo Ente era quello di unificare, riducendone le disparità, l'assicurazione a favore di lavoratori dipendenti nel settore privato.

Riepilogo e Conclusioni

Bene, in questa video lezione ci siamo soffermati sulle origini del sistema socioassistenziale e sanitario, vedendo anche come da diverse visioni del problema della marginalità sono derivati e mutati nel tempo diversi approcci legislativi. In particolare:

- abbiamo visto le prime leggi sui poveri, dall'Inghilterra del 1500 fino al periodo illuminista, espressione di una pubblicizzazione delle opere di beneficenza sotto il controllo del potere politico

- abbiamo visto come nel corso del 1800 i mutamenti del tessuto economico e sociale abbiano ispirato una vera e propria “questione sociale”, che è stata affrontata in modi diversi dai legislatori anche per effetto delle rivendicazioni di categorie di lavoratori e di movimenti sindacali e religiosi
- ci siamo occupati di come, dopo l’Unità d’Italia, pur in forte ritardo rispetto al resto d’Europa, si siano succedute le prime scelte normative che mantenevano una forte frammentazione e differenziazione a livello locale e per categorie
- infine, come nel periodo fascista in Italia si siano succeduti vari provvedimenti normativi che, sebbene contenessero le fondamenta del sistema previdenziale e sociale che conosciamo ora, erano ancora di carattere fortemente centralistico per quanto riguarda il controllo, e corporativo e non universalistico per quanto riguarda gli scopi

Alla prossima lezione!