

CAMERA DEI DEPUTATI N. 895

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**BARBIERI, ADAMOLI, ASSENNATO, BOTTONELLI, FALETRA, INVERNIZZI,
MAGLIETTA, MAZZONI, PINO, GRASSO NICOLOSI ANNA, POLANO, CINCIARI
RODANO MARIA LISA, RAVAGNAN, VENEGONI**

Presentata il 27 febbraio 1959

Modifiche alla legge 9 agosto 1954, n. 632,
per la concessione della pensione ai ciechi civili

ONOREVOLI COLLEGHI! -- Poche parole potrebbero bastare per illustrare gli intenti riparatori della presente proposta di legge, anche se le vicende che ci inducono a presentarla sono lunghe e tristi.

Con la legge 9 agosto 1954, n. 633, il Parlamento stabilì un assegno vitalizio ai ciechi civili. « L'assegno è corrisposto, dal compimento del 18° anno di età, a tutti coloro che siano colpiti da cecità assoluta o da riduzione visiva non inferiore al 90 per cento » dice l'ultimo comma dell'articolo 4. Nessun limite, nessun motivo di carattere clinico è previsto e nessuna supposta possibilità di parziale recupero del *visus* mediante intervento chirurgico è previsto come motivo di esclusione. D'altronde non poteva e non può essere previsto perché il nostro Codice civile non consente che alcuno possa essere sottoposto ad un atto chirurgico, o privato di un diritto se non si sottopone volontariamente ad una operazione. Tale principio è d'altronde solennemente affermato nell'articolo 32 della Costituzione, secondo comma (« Nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizioni di legge »).

Inoltre il primo comma dell'articolo 4 della legge 9 agosto 1954 prescrive che l'as-

segno è concesso ai ciechi che siano inabili a proficuo lavoro e comunque sprovvisti dei mezzi necessari per vivere, « *fermi restando gli obblighi di cui agli articoli 433 e seguenti del Codice civile* » (il corsivo è nostro).

Richiamando gli obblighi civili previsti dai citati articoli sulle persone che hanno l'obbligo agli alimenti il legislatore volle escludere che cittadini che si trovino in condizioni economiche agiate o abbiano parenti in tali condizioni, fruiscono dell'assegno vitalizio a carico dello Stato. Non voleva però interpretare l'articolo 433 del Codice civile nel testo preciso che aveva l'articolo 141 del vecchio Codice civile del 1865, che il nuovo testo del 1942 ha abbandonato.

Nessuno dunque avrebbe potuto ragionevolmente supporre che la convivenza del cieco con un parente avente un reddito poniamo di 30.000 lire sarebbe stato considerato motivo di esclusione dall'assegno!

Orbene, l'Opera nazionale ciechi civili ha redatto e il Governo ha approvato un regolamento che sembra fatto apposta per escludere buona parte dei ciechi civili dal diritto stabilito dalla legge del Parlamento contravvenendo alle norme dell'articolo 4 delle disposizioni generali premesse al Codice civile.

Per molto tempo ci siamo rifiutati di credere che una persona responsabile possa avere firmato certe lettere contenenti le «motivazioni» del rifiuto dell'assegno.

Ad esempio, ad un cieco civile che abbia un reddito anche aleatorio di 15.500 lire al mese viene rifiutato l'assegno. Così ad una vecchia cieca convivente con la figlia che guadagna 31.000 lire al mese, così ad un cieco la cui moglie, facendo la lavandaia, guadagna qualche migliaia di lire al mese. E siccome in un primo tempo gli assegni erano stati concessi a ciechi indigenti che poi sono stati ritenuti agiati, l'Opera pretende la restituzione dell'assegno erogato. Citiamo per tutti un caso concreto: La certa Anichini Gina di anni 80, abitante in Via Giovanni Ancelotto, 14-a, Firenze, cieca che convive con la figlia, con lettera 21 ottobre 1958 è stato comunicato la revoca dell'assegno perché i figli lavorano e con lettera del 29 settembre 1958 si chiede la restituzione di lire 280.000 erogate precedentemente a lire 10.000 mensili.

Insomma l'Opera, interpretando a suo modo l'articolo 433 del Codice civile, cumulando i redditi del nucleo familiare ritiene che il cieco debba essere escluso dall'assegno ove i cespiti superino anche di sole 500 lire le 15.000 lire mensili! E le indagini minuziose, che talvolta frugano con disumana persistenza nei rapporti più intimi, nelle situazioni più scabrose degli affetti e dei rapporti fra le persone senza tener conto che tale furiosa e soffocante ricerca di un pretesto per negare l'assegno è per lo Stato più onerosa, talvolta che l'erogazione della misera pecunia.

Ma allora che valore ha l'articolo 38 della nostra Costituzione, prodotto di recente esperienza storica e di ben altro respiro sociale?

Inoltre, motivi di esclusione dall'assegno sono considerati i casi cosiddetti operabili. Ciechi di 75 e 80 anni che hanno la cataratta sono ritenuti operabili e privati dell'assegno, contro espliciti pareri scritti di illustri clinici i quali sostengono che è improbabile il recupero della vista.

Ora è chiaro onorevoli colleghi che i legislatori non hanno voluto tali esclusioni approvando la legge 9 agosto 1954 e sembrerebbe incredibile che qualcuno possa inferire contro infelici menomati dalla natura o da sventure della vita e perciò ridotti quasi sempre alla miseria. L'assegno vitalizio per questi nostri fratelli ha costituito e costituisce oltretutto

un modestissimo sostentamento, un atto di solidarietà del Parlamento che ha suscitato in loro slanci di fiducia nella vita, nella bontà degli uomini e nella saggezza delle nostre istituzioni. Ma l'incredibile casistica che si è accumulata in questi 4 anni dall'entrata in vigore della legge viene a scuotere la loro fiducia.

Vogliamo qui riportare quanto era pubblicato sul n. 11 del 1956 dal *Corriere dei Ciechi* organo dell'Unione italiana ciechi:

«Riteniamo opportuno riassumere su queste colonne le argomentazioni esposte dalla associazione in merito agli importanti e numerosi problemi che scaturiscono dalle interpretazioni delle norme sopra specificate e che corrispondono alle ansiose aspirazioni dei privi della vista.

Tali argomentazioni riguardano:

- 1°) la mancata concessione dell'assegno vitalizio ai ciechi cosiddetti operabili;
- 2°) la dibattuta questione dell'assolvimento dell'obbligo scolastico quale requisito per poter beneficiare dell'assegno vitalizio;
- 3°) la cumulabilità dell'assegno vitalizio con le pensioni dell'I. N. A. I. L. e dell'Istituto nazionale di previdenza sociale.

1. — L'Opera nazionale ciechi civili ha deciso da lungo tempo di sospendere il riconoscimento del diritto all'assegno a vita nei confronti dei richiedenti affetti da «cataratte operabili» o da altre affezioni per le quali si consideri comunque esperibile un tentativo di recupero visivo mediante un intervento chirurgico e ciò in considerazione del fatto che la causa della cecità sarebbe suscettibile di rimozione. Si è sostenuto, in appoggio a questa tesi, che tali minorati visivi hanno «l'obbligo morale e sociale» di sottoporsi ad atto operatorio per il recupero della vista e che, pertanto, la circostanza dell'operabilità toglierebbe il requisito della sufficienza allo stato delle cecità come condizione fondamentale e insieme presupposto di fatto richiesto dalla legge istitutiva dell'assegno a vita e dal suo regolamento di applicazione.

Queste conclusioni invitano a varie considerazioni contrarie, ispirate alla necessità di attuare gli istituti giuridici nell'osservanza dei soli limiti fissati dalle norme di legge, nonché all'opportunità di chiarire l'insufficiente valore di taluni concetti assunti dalla base della tesi qui in contestazione.

L'articolo 4 della legge 9 agosto 1954, 632, afferma che «è stabilito un assegno a vita a favore dei cittadini affetti da cecità congenita o contratta», specificando all'ultimo capoverso; «l'assegno è corrisposto dal

compimento del 18° anno di età a tutti coloro che siano colpiti da cecità assoluta o da riduzione visiva non inferiore al 90 per cento ».

Il regolamento di applicazione della legge medesima non aggiunge alcun elemento esplicativo a tale norma, ma ne ribadisce il contenuto all'alinea dell'articolo 15 che così dispone: « possono beneficiare dell'assegno a vita i richiedenti che oltre ad essere affetti di cecità o di minorazione visiva nei limiti stabiliti dalla legge si trovano nelle seguenti condizioni, ecc. ».

La nozione di cecità, quale si ricava dalle presenti disposizioni, attinge unicamente allo stato di fatto, accertabile con i mezzi di rilevazione scientifica di una carenza totale o parziale della funzione dell'organo visivo, da imputarsi a cause patologiche o traumatiche clinicamente rilevanti. Peraltro, quanto al carattere di permanenza delle cause in parola, anche accedendosi all'opinione che esso sia essenziale per la configurazione obiettiva del presupposto di fatto, si ritiene fondamento che tale carattere non viene né escluso, né superato dal concetto di operabilità il quale, in definitiva si esaurisce in un mero giudizio di valutazione diagnostica. Tale giudizio poi, oltre all'intrinseca limitazione consistente nel suo contenuto presuntivo, ne comprende un'altra e ben più grave, nel senso cioè che si riferisce soltanto al quadro clinico locale del paziente non considera infatti se il medesimo è operabile procedendo da altre considerazioni specifiche o generali quale l'età spesso avanzatissima, eventuali disfunzioni o insufficienze cardiache ed il sistema nervoso, e, non ultima la possibilità pratica ed economica di sottoposti all'intervento.

Resta invece acquisito in maniera pacifica che la legge, nella determinazione del titolo per far luogo al riconoscimento del diritto, si riferisce soltanto al dato obiettivo ed incontrovertibile della cecità quale minorazione fisica attuale.

Né vale, come è stato tentato a sostegno del diverso avviso, riferirsi ai generici obblighi morali e sociali secondo cui gli interessati dovrebbero sottoporsi ad atto operatorio. Al riguardo ci sembra incontestabile la prevalenza del loro diritto personale di decidere liberamente senza alcuna limitazione o costrizione indiretta a consentire atti attinenti alla loro integrità fisica, secondo i generali principi di libertà individuale che si possono ricavare dalla Parte I Titolo I della Costituzione dello Stato.

L'evidente necessità poi di tutelare tale diritto procede, nella specie in esame, dalle seguenti considerazioni: è noto che gli interventi chirurgici per il recupero della vista rivestono in ogni caso il carattere di semplice tentativo e sono pertanto esposti a volte all'insuccesso, provocando di conseguenza la perdita definitiva di ogni eventuale precedente residuo visivo. Considerato quindi che la legge istitutiva dell'assegno a vita a favore dei ciechi civili prevede l'ammissione al beneficio anche dei richiedenti che conservino tale residuo visivo non superiore ad un decimo, qualora si pretenda costringere questi ultimi a sottoporsi ad atto operatorio, perché la causa della loro minorazione è ritenuta suscettibile di rimozione, può accadere che il paziente venga a subire la perdita totale della vista. È facile comprendere in tal caso la gravità delle conseguenze morali connesse all'eventuale costrizione della quale si contesta la validità.

Non è possibile in definitiva sostenere la pretesa che un Ente esecutivo, a cui la legge affida il compito strettamente tecnico di erogare l'assegno a vita, possa giudicare della violazione di presunti obblighi sociali e di conseguenza non accogliere la domanda di assegno vitalizio per il quale i richiedenti vantano nei confronti dell'Opera nazionale ciechi civili un diritto positivo ed azionabile fondato su una legge formale dello Stato.

Si ponga mente infine alla procedura sommaria e semplicista con cui si accantona una pratica di assegno della quale l'allegato certificato oculistico indichi il paziente come operabile; in questi casi ci si limita a rilevare soltanto la locuzione figurante in tale documento oculistico, senza tenere conto delle condizioni generali a volte preclusive dell'intervento chirurgico. L'interessato, il quale spesso non ha visto la luce fin dalla nascita, è così indotto a credere che egli può, quasi da un momento all'altro, recuperare la vista e sottrarsi all'infermità ed alle sue gravissime conseguenze. Si suscita pertanto nel suo animo un'attesa illusoria quanto estenuante, poiché nulla si dispone per consentirgli, pur nei casi limitatissimi in cui è possibile, di ottenere l'assistenza sanitaria per recupero visivo.

A questo proposito anzi è bene ricordare che le Amministrazioni comunali quasi sempre rifiutano di assumersi l'onere di ospitalità, a causa delle loro insufficienze di bilancio, per i tentativi di recupero visivo che qualche volta potrebbero essere effettuati con buone probabilità di riuscita. Si perviene quindi alla conclusione iniqua e paradossale che un

cieco, pur versando in gravissime condizioni di bisogno, privo di assistenza e di qualsiasi mezzo per far fronte alle necessità più elementari ed agli assilli quotidiani, si ritrovi ancora senza il beneficio dell'assegno a vita ed insieme affetto ed oppresso dalla sua minorazione.

Si ritiene in definitiva, sulla base delle considerazioni sopra esposte che si debba riconoscere senz'altro il diritto all'assegno fino a quando sussiste la condizione obiettiva richiesta dalla legge per l'ammissione al beneficio di che trattasi, cioè la cecità quale stato di minorazione fisica che impedisce o riduce la possibilità di una qualsiasi attività lavorativa alle quali è connesso lo stato di bisogno che concorre a configurare il titolo sul quale si fonda il diritto in discorso.

2. — L'articolo 15 del regolamento esecutivo 15 gennaio 1956, n. 32, il quale specifica, come è stato già detto, le condizioni essenziali e sufficienti perché si faccia luogo al riconoscimento del diritto a favore dei non vedenti, dispone alla lettera E): « comprovino di aver assolto o di assolvere l'obbligo scolastico di cui all'articolo 32 del regio decreto 29 agosto 1941, n. 1449, ovvero di aver seguito o di seguire altri ordini di studio invece dell'istruzione professionale obbligatoria ». Questa condizione limitativa va oltre lo spirito e la lettera della legge 9 agosto 1954, n. 632, la quale, com'è noto, istituendo l'assegno a vita a favore dei ciechi civili, ha fissato in maniera tassativa soltanto due presupposti per la configurazione del titolo; essi sono la cecità e lo stato di bisogno, come si può ricavare dall'articolo 4 della legge medesima. Procedendo da tale considerazione pregiudiziale, si deve escludere l'efficacia della disposizione di cui al citato articolo 15, lettera E), in base al divieto contenuto nella norma dell'articolo 4 delle disposizioni generali premesse al Codice civile vigente che così recita: « I regolamenti non possono contenere norme contrarie alle disposizioni delle leggi ».

Va peraltro precisato in proposito che numerose altre ragioni e circostanze ostative si aggiungono a quella accennata e se ne possono enunciare alcune a chiarimento della tesi qui esposta:

a) Le Amministrazioni Provinciali alle quali l'articolo 144 del testo unico delle leggi comunali e provinciali del 3 marzo 1934, n. 383, attribuisce il compito di provvedere al pagamento della retta agli speciali Istituti di istruzione per il ricovero dei ciechi poveri, in casi frequenti e numerosi si esimono da tale impegno a causa delle indisponibilità di

bilancio. Questa circostanza ha impedito e continua ad impedire a molti non vedenti la via della rieducazione e quindi del conseguimento del titolo richiesto per l'ammissione al beneficio dell'assegno a vita.

b) L'articolo 340 del Codice civile del 1865, in vigore sino alla seconda guerra mondiale, proclamava l'inabilitazione dei ciechi determinando uno stato giuridico di incapacità che si protraeva oltre la maggiore età. Non è quindi possibile imputare oggi a coloro che presentano domanda di assegno vitalizio la responsabilità di non avere a suo tempo provveduto alla propria rieducazione, quando la legge stessa allora in vigore li considerava incapaci a provvedere ai loro interessi. Ne consegue, una volta di più, che non si può pretendere nei loro confronti un titolo di studio per il quale non hanno svolto i relativi corsi di istruzione.

c) Si consideri che, per circostanze ambientali, economiche e generali, il fenomeno dell'analfabetismo ha rivestito proporzioni molto notevoli fino al recente passato e risulta al recente che anche in atto interessa una percenuale molto elevata di cittadini, soprattutto di quelli residenti nell'Italia centro meridionale ed insulare. Questo particolare giova a chiarire un duplice aspetto della questione: spiega infatti come, per le stesse ragioni, molti ciechi non sono stati avviati agli appositi istituti di educazione e rieducazione e chiarisce altresì che gli istituti medesimi erano estranei alla conoscenza comune.

d) Si noti da ultimo che di frequente la cecità viene contratta quando l'interessato è ormai in età adulta, con a carico la famiglia ed in circostanze personali per cui è materialmente impossibile avviarlo ad Istituti di rieducazione per ciechi. Si è quindi dell'avviso che la citata disposizione di cui all'articolo 15 lettera E) del regolamento esecutivo, la quale richiede che gli aspiranti al beneficio comprovino di aver assolto o di assolvere l'obbligo scolastico di cui all'articolo 32 del regio decreto 29 agosto 1941, n. 1449, deve ritenersi giuridicamente invalidata e in sede di applicazione pratica assolutamente destituita di qualsiasi possibile efficacia.

3. — Si ritiene, in contrasto con l'interpretazione sostenuta dalla Unione italiana ciechi, che, sulla base del diverso stato giuridico e della specifica qualifica di « ciechi del lavoro », debbano considerarsi non assistibili mediante l'assegno a vita e quindi non aventi diritto al medesimo, quei richiedenti che abbiano contratto la cecità per cause di lavoro e che, in conseguenza, usufruiscano del tratta-

mento di pensione praticato a favore di tale categoria dall'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro. Analoga opinione viene prospettata a proposito di altri cittadini affetti di cecità in godimento di una pensione corrisposta loro da enti pubblici diversi, come ad esempio quella di invalidità e vecchiaia erogata dall'Istituto nazionale della previdenza sociale.

In contrario, attesa la legittimità della loro richiesta e le ragioni di equità nonché sociali ed economiche più oltre esposte, si ritiene opportuno precisare quanto segue:

L'articolo 15 del regolamento esecutivo promulgato dal Capo dello Stato con decreto 15 gennaio 1956, n. 32, attuando la norma di cui all'articolo 4 della legge 9 agosto 1954, n. 632, specifica le condizioni essenziali e sufficienti perché si faccia luogo al riconoscimento del diritto, disponendo alla lettera D) che afferisce il problema in esame: « comunque sprovvisti dei mezzi necessari per vivere ... » e il capoverso dell'articolo medesimo, con funzione esplicativa, chiarisce: « Si intendono sprovvisti dei mezzi necessari per vivere i richiedenti che, se soli, dispongano comunque di proventi non superiori alle lire 15.000 mensili, e, se conviventi con familiari, usufruiscano comunque di condizioni di vita stimate equivalenti ». Seguono quindi le modalità di accertamento delle condizioni in parola fissate nel successivo articolo 20 che prescrive, ai fini dell'istruttoria, l'obbligo di dichiarare, sotto la responsabilità del richiedente, se il medesimo è provvisto o meno di stipendio, assegno o pensione a carico dello Stato, di regioni, di province, di comuni o di altri enti pubblici, indicando eventualmente l'ammontare di tali proventi.

Pertanto, come risulta dall'esame dei testi, tanto la legge del 9 agosto 1954, n. 632, quanto il corrispondente regolamento esecutivo, ignorano assolutamente la pretesa discriminazione la quale, se attuata, condurrebbe tra l'altro a conseguenze estremamente inique. Si pensi infatti alla situazione dei ciechi che hanno subito la minorazione in corso di esecuzione di un contratto per la fornitura di prestazione d'opera e che pertanto siano in godimento della pensione di invalidità corrisposta dall'Istituto nazionale della previdenza sociale. Si consideri altresì l'analoga situazione dei lavoratori agricoli che, a causa dell'infortunio sul lavoro hanno contratto la cecità: i privi della vista di entrambe queste categorie usufruiscono di una pensione che ammonta generalmente ad una somma inferiore alle lire 15.000 mensili. Essi quindi, sulla base del

lamentato criterio sopra esposto, verrebbero esclusi dal godimento del beneficio istituito a favore dei non vedenti, consentendo in tal modo il configurarsi di casi praticamente assurdi e giuridicamente insostenibili. Tale esclusione assumerebbe un contenuto ancora più grave quando si consideri l'ipotesi che i richiedenti di cui trattasi abbiano delle persone a carico, poiché neppure in tal caso potrebbero beneficiare del disposto di cui all'inciso finale dell'ultimo capoverso dell'articolo 15 del regolamento esecutivo sopra iscritto, mentre gli altri ciechi, ricorrendo la stessa ipotesi, anche se dispongono di proventi superiori al reddito minimo di lire 15.000 e fino a concorrenza di un importo che consenta di stimare equivalenti le condizioni di famiglia, sono ammessi al godimento del beneficio.

Si tratta, come si vede, di un duplice ordine di considerazioni attinenti all'interpretazione letterale della norma che non consente di stabilire distinzioni tra i ciechi civili e gli altri non vedenti che usufruiscono delle modestissime pensioni suddette, quanto alla necessità pratica di una equa ed uniforme applicazione. Si ha pertanto fiducia che le competenti Autorità, sensibili alle ragioni di questi grandi invalidi del lavoro e delle altre benemerite categorie di pensionati di cui trattasi, esprimeranno parere favorevole per l'accoglimento della loro richiesta di ammissione al beneficio dell'assegno a vita, evitando che alle loro precarie condizioni economiche e sociali, si aggiunga un trattamento di sperequazione iniquo oltre che illegittimo ».

Orbene la fiducia dell'Unione e la nostra è stata delusa poiché il regolamento non è stato modificato.

È giunto quindi il momento in cui si rende necessario e doveroso un intervento del Parlamento che valga a rendere più precisa la legge 9 agosto 1954, n. 632, in modo che nessuna interpretazione arbitraria o restrittiva possa svuotarla della sua efficacia. Per queste ragioni noi vi proponiamo la trasformazione dell'assegno vitalizio dello Stato e di fissare meglio i requisiti dei soggetti di diritto onde evitare arbitrarie interpretazioni.

Purtroppo molte considerazioni possono essere fatte sul funzionamento dell'Opera nazionale ciechi civili da cui si può dedurre che tutto il fiscalismo lamentato non è fortuito.

Basta considerare che il Governo consente da oltre 4 anni l'esistenza di una situazione anormale, illegale, con la permanenza alla direzione dell'Opera di un commissario, in aperta violazione della legge che all'articolo 2

prevede l'esistenza di un presidente e di un Consiglio di amministrazione.

Ora ci pare che basti, dopo 4 anni e mezzo!

La proposta che noi vi sottoponiamo mira anche ad assicurare l'esatta applicazione della

legge 9 agosto 1954, n. 632, e ad elevare la pensione a lire 20.000 mensili a favore dei cittadini affetti da una riduzione visiva non inferiore al 95 per cento.

Abbiamo fiducia che voi l'approverete.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

L'assegno vitalizio a favore dei cittadini ciechi istituito con legge 9 agosto 1954, n. 632, è trasformato in pensione.

La misura della pensione è elevata a lire 20.000 mensili per i cittadini affetti da una riduzione visiva non inferiore al 95 per cento.

ART. 2.

A completamento dell'articolo 4 della legge 9 agosto 1954, n. 632, sono ritenuti sprovvisti di mezzi per vivere tutti i ciechi che godono di un reddito inferiore all'imponibile della « complementare » e non sono considerati titoli di carico i diplomi o i titoli di studio in possesso dei richiedenti.

Per essere catalogato fra i ciechi civili il cittadino deve dimostrare una riduzione visiva non inferiore al 90 per cento all'esame oculistico, riduzione provocata da qualsiasi causa che non rientri fra quelle di guerra o di infortunio sul lavoro e la cecità deve essere considerata con riferimento alle conseguenze effettive. Il cittadino cessa di essere catalogato fra i ciechi solo qualora, in seguito ad intervento chirurgico deliberato dallo stesso, la riduzione visiva sia divenuta inferiore al 90 per cento.

ART. 3.

Entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro del Tesoro, sarà provveduto alla modifica del regolamento per l'attuazione delle norme dettate dai precedenti articoli.