CAMERA DEI DEPUTATI

N. 1526

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

Dal Canton Maria Pia, Lucifredi, Conci Elisabetta, Martinelli, Montini, Rampa, Jervolino Maria, Pucci Ernesto, Simonacci, Elkan, Lattanzio, Franceschini, Gaspari, Titomanlio Vittoria, Pintus, Russo Spena Raffaello, Bisantis, Sciolis, Gagliardi, Merenda, Scarascia, Troisi, Amodio, Cibotto, Negroni, Cocco Maria, Radi, Perdonà, Armani, Leone Raffaele, Di Capua, Terranova, Longoni, Savio Emanuela, Manzini, Badaloni Maria, Berry, Sabatini, Andreucci, Rocchetti, Ferrari Giovanni, Boidi, Fusaro, Colleselli, Pavan, Frunzio, Cerreti Alfonso, Di Leo, Giglia, Bianchi Fortunato, Truzzi, Biaggi Nullo, Pennacchini, Sodano, Terragni, Tantalo, Franzo, Sammartino, Mattarelli Gino, Piccoli, Helfer, Marenghi, Baldelli, Patrini, Ballesi, De' Meo, Lombardi Giovanni, Colombo Vittorino, Veronesi, Bartole, Cervone, Sorgi, Zanibelli, Galli, Sartor, Stella, Buzzi, Forlani, Viale, Isgrò, Carra, Gerbino, Pedini, De Leonardis, Sinesio, Scarlato, Tozzi Condivi, Fornale, Nucci, Buzzetti, Bolla, Misasi, Vetrone, Scalia, Amadeo, Bontade Margherita, Semeraro, Castelli, D'Arezzo, Berloffa, Bianchi Gerardo, Biasutti, Sangalli, Calvi, Buffone, Alessandrini, Borin, Volpe, De' Cocci, Dante, Guerrieri Filippo, Marconi, Cengarle, Bologna, Buttè.

Presentata il 24 luglio 1959

Istituzione dell'Ente comunale di assistenza familiare

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Uno dei settori dell'assistenza nei quali si riscontrano più gravi carenze è quello dell'assistenza generica o economica, rivolta cioè ad aiutare le persone e le famiglie che si trovano in condizioni di miseria o di serio disagio economico, temporaneo o permanente. Le cause di tale disagio possono essere le più diverse: inabilità al lavoro non protetta o insufficientemente protetta da prestazioni previdenziali, disoccupazione totalmente o parzialmente scoperta sul piano assicurativo, sottoccupazione, detenzione o spedalizzazione del capo famiglia, condizione di mendico, di profugo, di alluvionato, ecc.

Com'è noto gli Enti attualmente preposti all'assistenza generica o economica sono gli Enti comunali di assistenza (E. C. A.), istituiti in ogni comune con legge 3 giugno 1937, n. 847, e successive modifiche. L'assistenza degli E. C. A. consiste in massima parte nella erogazione di modestissimi sussidi mensili o *una tantum* agli individui e alle famiglie bisognose. La media annua *pro-capite* di tali sussidi – calcolabile dal rapporto tra i mezzi disponibili per gli interventi (lire 13 miliardi 95 milioni 619 mila) e l'entità della popolazione assistibile (2 milioni 900 mila assistibili) (*a*) – è di circa lire 4.500 corrispondente ad una media mensile *pro-capite* di lire 375. Questa media ha, però, sostanzialmente un significato teorico, in quanto in realtà si va dalle 2.000-3.000 lire del sussidio mensile erogato da alcuni E. C. A. dei principali comuni capoluogo, alle 100-200 lire del sussidio mensile erogato da altri enti comunali di assistenza

(*a*) Attività degli E. C. A. nel 1956: dall'*Annuario statistico italiano*, 1958, Roma.

fino agli irrisori sussidi sporadici – a carattere veramente elemosiniero – concessi da molti E. C. A. minori. Si verifica cioè che, data la massa stragrande ed eterogenea dei cittadini che versano in condizioni di miseria o di povertà e l'inadeguatezza dei mezzi finanziari disponibili (*a*), ogni E. C. A. assiste in proporzione alle sue risorse, cosicché dove il bisogno è più diffuso ed intenso i sussidi sono più scarsi, dovendosi ripartire una modesta somma tra un più vasto numero di soggetti. Le esigue e spesso irrisorie prestazioni economiche erogate dagli E. C. A. hanno pertanto un'incidenza scarsissima o addirittura irrilevante sullo stato di bisogno familiare e spesso arrivano anche con grave ritardo rispetto al manifestarsi del bisogno, con la conseguenza che non pochi bisognosi non chiedono neppure l'intervento dell'E. C. A., vista l'estrema inadeguatezza del soccorso. A questa insufficienza generale, dell'assistenza economica fanno eccezione solo alcuni E. C. A., mediante l'organizzazione di mense o refettori popolari per gli assistiti.

La situazione generale è aggravata dal fatto che per lo più l'assistenza viene corrisposta in base a sistemi passivi, burocratizzati, standardizzati e paternalistici, per cui assume, non di rado, un carattere umiliante, che non rispetta la responsabilità e la libertà di scelta personale dell'assistito, né richiede in alcun modo la sua collaborazione ai fini del superamento dello stato di bisogno (mancanza di qualsiasi criterio di individualizzazione delle prestazioni, adozione del metodo dell'assistenza in natura mediante pacchi, buoni viveri, ecc., come metodo ideale di assistenza). A queste sostanziali deficienze di contenuto e di metodo dell'assistenza economica attuale si accompagnano stridenti sperequazioni nella distribuzione dei soccorsi. Un primo tipo di sperequazioni deriva dall'assenza di criteri omogenei per la definizione dello stato di assistibilità e dall'esistenza di tanti criteri quanti sono gli E. C. A. Tali criteri sono fondamentalmente basati sulla necessità di proporzionare le prestazioni all'entità dei mezzi disponibili, e non sull'esigenza opposta: per questo accade, ad esempio, che un E. C. A. ritiene assistibile un cittadino in determinate condizioni economiche, mentre un altro E. C. A., di un comune avente lo stesso tenore di vita, giudica non assistibile un cittadino nelle medesime condizioni; così come accade che vengono erogate da questi due E. C. A. prestazioni di misura notevolmente diversa ad assistiti che si trovano nelle medesime condizioni di bisogno.

Un secondo tipo di sperequazioni si verifica nell'ambito della popolazione assistita dallo stesso E. C. A., per il fatto che ad alcune categorie di cittadini (profughi, congiunti di militari, appartenenti alle categorie postbelliche) vengono concesse prestazioni di livello più elevato di quelle erogate agli altri assistiti, a prescindere dalla maggiore o minore intensità del bisogno. Un terzo tipo di sperequazioni si manifesta nel settore dell'assistenza alle persone anziane e inabili e in rapporto alle situazioni locali: nella gran parte dei comuni i vecchi bisognosi ricevono la modestissima assistenza domiciliare dell'E. C. A., mentre il comune si assume esclusivamente l'onere delle rette di ricovero in istituto dei vecchi bisognosi (in questo caso la famiglia povera che abbia a carico un vecchio è costretta ad accettare, per esclusive ragioni economiche, il ricovero del familiare). Vi sono invece comuni che, oltre a sostenere l'onere del mantenimento in istituto, attuano anche forme sostitutive di assistenza economica domiciliare, mediante l'erogazione ai vecchi ed inabili bisognosi di sussidi mensili di valore leggermente inferiore a quello della retta.

Infine la mancanza di coordinamento nel campo dell'assistenza generica ed economica fa sì che altri Enti, oltre l'E. C. A., eroghino prestazioni (Comuni, Provincie, Prefetture, Ministeri, ecc.), l'uno all'insaputa dell'altro, con la conseguenza che spesso i soccorsi si accumulano in favore di quelli che son più abili ed insistenti nelle richieste (i cosidetti « professionisti » dell'assistenza), mentre altri, spesso assai più bisognosi, restano senza alcun aiuto.

Queste sostanziali lacune dell'assistenza economica che generano una specie di vuoto in questo basilare settore della pubblica assistenza, più volte denunciato da studiosi ed operatori assistenziali (*b*) negli ultimi anni, hanno ripercussioni profondamente negative su tutto il nostro sistema assistenziale. In primo luogo la mancanza di efficaci interventi

(*a*) Nonostante tale inadeguatezza alcuni E. C. A. svolgono, però, anche attività di assistenza specifica (asili-nido, asili infantili, colonie estive, ecc.), riducendo ancor più le disponibilità per la assistenza economica.

(*b*) Si vedano in proposito gli Atti dei Congressi dell'A. N. E. A., le conclusioni della III Conferenza nazionale sui problemi dell'assistenza pubblica all'infanzia e all'adolescenza, gli interventi svolti alla Camera in sede di discussione del bilancio dell'interno.

assistenziali ai nuclei familiari che si trovano in condizioni economicamente disagiate favorisce la disgregazione dei nuclei stessi: infatti, la famiglia vittima della miseria o della povertà, dietro la spinta del bisogno, richiede l'intervento degli Enti di assistenza specifica (ai minori, ai vecchi, ai minorati), i quali per lo più provvedono a ricoverare in istituto a proprio carico il bambino, il vecchio, o l'inabile appartenente al nucleo, spesso con grave danno morale e sociale dell'assistito e della famiglia e talvolta anche con un maggior costo complessivo degli interventi assistenziali. Non è infrequente il caso di famiglie che, esclusivamente per ragioni economiche, hanno ottenuto da Enti assistenziali diversi il ricovero dei bambini o degli anziani genitori in istituto: in tal modo la società viene a sostenere un onere globale assai più alto di quello necessario per svolgere un'efficace assistenza sociale ed economica alla famiglia, unitariamente considerata, realizzando risultati negativi sotto il profilo educativo, morale e sociale.

In secondo luogo il vuoto esistente nel campo dell'assistenza economica familiare di competenza degli E. C. A., genera spesso evidenti deviazioni dalle rispettive funzioni istituzionali da parte di enti di assistenza specifica (soprattutto minorile), che spesso – qualora il bisogno degli assistiti abbia carattere esclusivamente economico – erogano sussidi per l'assistenza ai minori in famiglia (di valore normalmente assai più alto di quelli erogati dagli E. C. A. !). È chiaro che questi interventi hanno carattere surrogatorio rispetto a quelli spettanti agli E. C. A. e non possono quindi propriamente essere considerati come prestazioni di assistenza specifica (ai minori abbandonati, orfani, ecc.). Inoltre essi contribuiscono ad accrescere le sperequazioni nel trattamento assistenziale in favore delle famiglie cui appartengono le persone assistite in tal modo dagli Enti suddetti, i quali si vedono, d'altra parte, costretti dalle pressanti richieste delle famiglie bisognose, ad allargare notevolmente la propria attività al di là dei compiti propri di assistenza specifica.

Cause delle attuali lacune dell'assistenza generica.

Quali sono le cause di queste gravi deficienze dell'assistenza generica ?

In primo luogo tali cause sono di *ordine giuridico*, consistono cioè nelle insufficienze della legge 3 giugno 1937, n. 847, istitutiva degli E. C. A. e successive modifiche.

Anche ad un esame superficiale non possono, infatti, sfuggire le lacune che tale legge presenta. Innanzi tutto, per quanto riguarda la definizione dei soggetti assistibili, l'articolo 1 della stessa si limita a stabilire che l'E. C. A. ha lo scopo di assistere « gli individui e le famiglie che si trovano in condizioni di particolare necessità ». Tale enunciazione poco chiara può comprendere tutti e nessuno, lasciando ampia facoltà agli organi amministrativi dell'E. C. A. di intervenire, magari in concomitanza con altri enti, come tuttora avviene, creando talvolta duplicati di prestazioni, o di non intervenire affatto a causa di inesistente o impreciso accertamento dello stato di bisogno. In ordine a detto accertamento è da rilevare infatti che gli E. C. A., pur disponendo di personale amministrativo, sono per lo più carenti di personale tecnico, cosicché non è possibile compiere un adeguato esame delle condizioni di disagio. All'accertamento è strettamente connesso il reperimento, che non è assolutamente previsto dalla legge vigente. L'assistenza dell'E. C. A., infatti, è attuata soltanto in favore delle persone e delle famiglie che ne facciano esplicita richiesta, ma ignora chi, pur bisognoso, è stato trattenuto da rispetto umano o da altri particolari motivi dal richiedere una prestazione. Da qui la necessità che la legge preveda lo svolgimento di un'adeguata opera di reperimento in modo da dirigere l'assistenza anche a chi non la richiede pur trovandosi in situazione di bisogno. Né appare giustificato trincerarsi dietro l'errata concezione che il reperimento possa offendere la personalità dell'individuo. Non c'è nessun uomo che, trovandosi in condizioni di bisogno, non gradisca un aiuto discreto e quindi più accetto. D'altra parte è bene, in ultima analisi, che la responsabilità del mancato intervento sia lasciata al soggetto assistibile anziché essere addebitata al mancato intervento di chi questa assistenza deve erogare. A questo si deve aggiungere che la legge vigente attribuisce agli E. C. A. anche il compito di promuovere i provvedimenti amministrativi e giudiziari di assistenza e di tutela degli orfani e dei minorenni abbandonati, dei ciechi e dei sordomuti poveri assumendone provvisoriamente la cura in casi di urgenza (articolo 8 della legge 17 luglio 1890, n 6972), ciò mentre altre disposizioni legislative attribuiscono ad altri Enti il compito di assistere gli orfani ed i minori abbandonati, i ciechi e i sordomuti bisognosi (Comuni, Provincie, Ministero dell'interno,

Enti nazionali, ecc.). Ne deriva una vera e propria confusione di competenze tra i diversi Enti ed organi interessati e, in particolar modo, una ancor più incerta ed irrazionale attribuzione di compiti agli E.C.A., sia per quanto concerne l'assistenza generica, sia per quanto concerne l'assistenza specifica.

Una seconda grave carenza della legge 3 giugno 1937, n. 847, è la mancata definizione della misura e del tipo delle prestazioni: difatti l'articolo 7 di detta legge recita che l'E. C. A. svolge un'attività di « assistenza generica, immediata e temporanea, con soccorsi in denaro o in natura e con prestazioni ». Il cittadino bisognoso non è garantito neppure su un minimo intervento. L'E. C. A. può concedere il sussidio irrisorio cui sopra si è fatto cenno, per nulla adeguato alle effettive necessità del richiedente, e il cittadino che si vede consegnare una cifra assolutamente insufficiente ha una semplicissima alternativa: prendere o lasciare. E non è tutto: in luogo della prestazione in denaro l'E. C. A. può concedere prestazioni di altro tipo, senza che queste rispondano alle effettive esigenze dell'assistito; oppure può non concedere alcuna prestazione, per mancanza di mezzi, pur esistendo il bisogno urgente.

Un altro lato negativo della legislazione vigente è la disorganicità e la sovrapposizione di norme in materia di assistenza generica. Il citato articolo 1 prevede l'assistenza verso tutti, individui o famiglie, che si trovano in condizioni di particolare necessità, a prescindere dalle cause del bisogno. Ciò nonostante sono state emanate in seguito disposizioni nuove per particolari categorie di bisognosi: carcerati ed ex carcerati, profughi, alluvionati, categorie post-belliche, disoccupati, sottoccupati, ecc. Onde eliminare gli inconvenienti e le sperequazioni che ne conseguono appare pertanto necessario attribuire chiaramente soltanto all'E. C. A. il compito dell'assistenza generica, prescindendo dalle cause che hanno determinato lo stato di bisogno, lasciando agli altri enti ed organi competenti le funzioni di assistenza specifica.

In secondo luogo le cause delle attuali carenze dell'assistenza generica o di base sono da ricercarsi nelle deficienze della organizzazione amministrativa e soprattutto tecnica di molti E. C. A., derivanti in buona parte dalle suddette lacune legislative.

Infatti, attualmente, non pochi E. C. A. mancano completamente di struttura amministrativa, che permetta loro un minimo di attività valida e di provvedere alla contabilità più elementare. La causa di tali insufficienze amministrative è da ricercarsi innanzi tutto nella scarsezza dei mezzi finanziari. Al tempo stesso si verifica che altri E. C. A., specie nei comuni maggiori, utilizzano per le spese di gestione un'altissima percentuale dei mezzi disponibili (fino al 50 per cento): ciò evidentemente pregiudica le già scarse possibilità dell'Ente a svolgere un'assistenza quantitativamente e qualitativamente adeguata ai bisogni. Pertanto con il necessario potenziamento anche finanziario degli E.C.A., ognuno di questi dovrà assumere quel personale che, pur non gravando in modo eccessivo sulle disponibilità (che, seppure aumentate, sono ancora inadeguate in rapporto al bisogno), dia sicure garanzie di una sana ed oculata amministrazione.

Accanto al personale amministrativo è necessario ed urgente inserire il personale tecnico, perché l'assistenza venga finalmente tecnicizzata in relazione agli scopi propri dell'Ente.

Nella situazione attuale, infatti, è particolarmente sentita questa lacuna, anche se si deve prendere atto con soddisfazione che molti amministratori, dimostrando una sensibilità davvero lodevole in ordine ai problemi dell'assistenza, fanno degli sforzi non indifferenti, tenendo conto delle difficoltà in cui operano. Ma non si può lasciare un settore così ampio dell'assistenza, come quello che serve di impulso e di base per ogni ulteriore intervento, a personale dotato solo di buon cuore, quando in settori di assistenza specifica opera del personale scelto e tecnicamente qualificato.

Infine è sentita la mancanza di un'efficace azione centrale di indirizzo e di sostegno sul piano amministrativo e tecnico, in modo da guidare e coordinare tutta l'attività, sicche nessuno sforzo vada disperso e tutte le migliori iniziative locali siano portate a conoscenza di tutti e servano di orientamento e di stimolo.

Importanza del settore nel quadro generale dell'intervento assistenziale pubblico.

É necessario a questo punto sottolineare come il settore nel quale si sono rilevate le suddette sostanziali lacune non è chiamato a svolgere una funzione secondaria e marginale nel contesto del nostro sistema assistenziale, bensì riveste un'importanza primaria e basilare ai fini dell'efficacia piena di tutte le attività assistenziali pubbliche, sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo.

Sotto l'aspetto quantitativo l'assistenza alle persone e alle famiglie che si trovano in condizioni di disagio economico interessa circa 3 milioni di cittadini (*a*) (nel 1956 gli assistiti dagli E. C. A. ammontavano infatti 2 milioni e 900 mila unità, come si è detto).

Si tratta di una massa numerosa di persone che cause diverse (le più frequenti delle quali sono brevemente enumerate sopra) costringono nel bisogno, impedendo spesso il soddisfacimento delle più elementari esigenze di vita. È chiaro che, per una aliquota rilevante di questi assistiti, lo stato di bisogno deriva dall'attuale stadio di sviluppo economico del Paese e dalle carenze tuttora esistenti nel nostro apparato previdenziale (disoccupati con o senza sussidio di disoccupazione, sottoccupati, vecchi ed inabili senza pensione o con pensioni insufficienti, malati privi di prestazioni assistenziali economiche, ecc.): pertanto l'azione della pubblica amministrazione nei loro confronti dovrà essere soprattutto diretta ad eliminare le cause strutturali del bisogno, sviluppando decisamente il sistema economico nella direzione della piena occupazione e colmando le deficienze delle strutture previdenziali (è doveroso riconoscere, in proposito, i notevolissimi progressi realizzati negli ultimi anni e tuttora in corso di realizzazione: pensione e assistenza malattia ai contadini, agli artigiani, ai piccoli commercianti, aumenti delle pensioni, obbligatorietà *erga omnes* dei contratti collettivi di lavoro, ecc.). Questo fondamentale impegno politico non esime tuttavia la comunità nazionale dal dovere imperioso ed urgente di potenziare massimamente gli sforzi intesi a garantire ad ogni cittadino e ad ogni famiglia italiana in stato di bisogno il minimo indispensabile a soddisfare le più elementari esigenze di vita e un'assistenza personalizzata, che contribuisca efficacemente al loro recupero sociale. L'assistenza a queste persone e famiglie, qualora esse appartengano alle categorie sopra elencate, non ha quindi un carattere permanente, surrogatorio delle carenze del nostro sistema economico e previdenziale, bensì un carattere di urgenza, temporaneo ed integrativo delle carenze stesse: l'aumento dell'occupazione e il perfezionamento dell'organizzazione previdenziale porteranno di conseguenza necessariamente ad una graduale limitazione dell'area di intervento dell'assistenza generica o economica.

(*a*) Si veda: *Annuario statistico italiano*, Roma, 1958.

Ciò non deve, però, far pensare che l'assistenza alle famiglie che si trovano in condizioni di miseria e di povertà si esaurisca in una pura e semplice funzione di supplenza, temporanea ed urgente, nei confronti del nostro sistema economico e previdenziale. Tutti i rischi della condizione umana non sono prevedibili ed eliminabili mediante il sistema delle assicurazioni obbligatorie, per quanto diffuso e perfezionato esso sia: basti pensare ad alcune cause, socialmente diffuse, di bisogno economico, come la detenzione del capo famiglia, la condizione di profugo, di alluvionato, di ex prostituta, ecc. Non solo, ma alcuni fondamentali aspetti del bisogno (psicologici, morali, educativi) non possono essere soddisfatti mediante il sistema meccanico ed automatico delle assicurazioni, ma debbono essere affrontati con interventi propriamente assistenziali: si pensi ad esempio all'opportunità di un servizio sociale per i vecchi e gli inabili pensionati, che si occupi delle esigenze specifiche della parte più bisognosa di questi cittadini; o di un servizio sociale familiare, che collabori efficacemente al raggiungimento dell'autosufficienza familiare di quei nuclei che, pur essendo già protetti previdenzialmente sul piano economico, presentano tuttavia ancora particolari problemi o difficoltà; o di un servizio sociale che si occupi di minori disoccupati, già protetti previdenzialmente sul piano economico, al fine di favorirne un positivo inserimento nella vita produttiva. Infine l'automatismo degli interventi previdenziali produce naturalmente sperequazioni, che vanno a svantaggio degli economicamente e socialmente più deboli e che solo una personalizzata attività assistenziale – sul piano economico e sociale – è in grado di eliminare. Da ciò risulta, con evidenza, che l'assistenza ai cittadini economicamente più deboli non ha soltanto il carattere contingente di ovviare con un minimo di efficacia alle attuali deficienze del nostro sistema economico e previdenziale, bensì è chiamata ad assolvere una funzione permanente, integratrice delle connaturali lacune dell'organizzazione previdenziale. Tale funzione è di grande importanza in un paese civile, retto da ordinamenti democratici, ed è pienamente conforme allo spirito e alla lettera della Costituzione.

Si potrebbe obiettare che questa prevede l'assistenza solo per gli inabili (articolo 38) e per i malati (articolo 32) indigenti. Ma un'analisi attenta del testo costituzionale, e in particolare degli articoli 2, 3, 4, 30, 31, 34, non lascia dubbi intorno alla volontà del

costituente di garantire una copertura integrale del bisogno, assicurando ad ogni persona e ad ogni famiglia un minimo tenore di vita, che consenta loro di soddisfare i bisogni essenziali, e di operare efficacemente per il massimo recupero sociale possibile dei cittadini che la miseria o la povertà costringono ai margini della vita civile. D'altra parte, a coloro che rilevassero come la Costituzione non prevede espressamente l'assistenza agli individui e alle famiglie che si trovano in condizioni economicamente disagiate, si deve opporre che in essa non vanno ricercate tutte le forme particolari dell'intervento politico sociale, bensì che la Costituzione – nella sua totalità e nei singoli articoli – pone solo le basi e gli orientamenti fondamentali per l'organizzazione della vita sociale del Paese. Infine come si potrebbe asserire che la Repubblica « richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale » (articolo 2), qualora si intendesse negare ad una parte – purtroppo ancora numerosa – di italiani il diritto di vivere, di ricevere cioè dalla comunità nazionale un'assistenza che consenta loro di provvedere al soddisfacimento delle più elementari esigenze di vita ?

Appare pertanto indiscutibile l'importanza politica generale di un'azione assistenziale pubblica, qualificata ed efficace, nei confronti delle famiglie vittime della miseria e della povertà: essa costituisce un compito permanente dello Stato democratico – che intende conciliare realmente i valori della libertà e quelli della giustizia – assolve una funzione integratrice delle altre forme di intervento politico-sociale ed è pienamente conforme allo spirito e alla lettera della nostra Carta Costituzionale.

Ma l'importanza di quest'azione risulta ancora più evidente qualora se ne esamini il significato nell'ambito dell'attuale situazione assistenziale italiana, cioè semplicemente dal punto di vista politico assistenziale. Come si è accennato sopra, spesso gli interventi assistenziali portano alla disgregazione del nucleo familiare bisognoso, poiché si assistono singoli membri della famiglia senza una sufficiente valutazione preliminare della situazione e delle esigenze unitarie della famiglia stessa: qualora si potenziasse adeguatamente l'assistenza sociale ed economica ai nuclei familiari economicamente disagiati si difenderebbe veramente l'unità di queste famiglie, si attuerebbero interventi assistenziali più appropriati ed efficaci e, in molti casi, si risparmierebbe sensibilmente anche sul piano economico. Tale potenziamento consentirebbe di restituire alle loro funzioni proprie i diversi organismi di assistenza specifica, costretti oggi a supplire alla carenza generale dell'assistenza alle famiglie sprovviste del necessario per vivere: il loro intervento si innesterebbe sulla famiglia solo secondariamente all'azione intesa ad assicurare ad essa un minimo vitale e ad aiutarla efficacemente a raggiungere l'autosufficienza economica, qualora permanessero bisogni specifici di singoli membri del nucleo (problemi morali e educativi dei minori, problemi di riabilitazione dei minorati, problemi di assistenza ai vecchi, ecc.).

Assistere adeguatamente le famiglie vittime della miseria e della povertà – oltre a colmare un vuoto assistenziale esistente e costituire una valida difesa della unità familiare, significa anche, in buona parte, svolgere opera di profilassi nei confronti delle malattie, della mendicità, della criminalità, dell'antisocialità in genere. Infatti una rilevante percentuale di determinate malattie (tubercolosi, rachitismo, ecc.) – specie nelle zone depresse – è originata dalle condizioni di miseria e di grave povertà, con le conseguenze di denutrizione, di disagi, di privazioni sui soggetti che ne sono colpiti. Così pure esiste in molti casi uno stretto legame di interdipendenza – documentato dalle statistiche – tra lo stato di miseria e di indigenza e numerosi fenomeni di criminalità e di antisocialità.

NECESSITÀ DI UN ORGANICO PROVVEDIMENTO LEGISLATIVO.

Dalle considerazioni sin qui svolte emerge la necessità e l'urgenza di potenziare efficacemente l'assistenza pubblica generica alle persone e alle famiglie che si trovano in condizioni di miseria o di vero bisogno economico mediante un organico provvedimento legislativo di riordinamento degli E. C. A., che colmi le lacune, elimini le incertezze, i doppioni e le incongruenze della legislazione vigente in materia e ponga le basi guiridiche necessarie a far sì che gli E. C. A. divengano strumenti efficienti e capillari di servizio sociale e di assistenza economica alle persone e famiglie indigenti. Tale urgenza è stata chiaramente avvertita dalla Democrazia Cristiana che ha posto chiaramente il potenziamento dell'assistenza alle famiglie bisognose – da realizzarsi mediante un adeguato riordinamento legislativo ed organizzativo – tra i

principali punti programmatici di politica assistenziale.

Per assicurare a tale provvedimento una sufficiente organicità di impostazione e, quindi, un'effettiva incidenza positiva sulla situazione attuale del settore si ritiene che esso debba strutturarsi in base ad alcuni criteri fondamentali: riguardare esclusivamente gli E. C. A. (essere quindi del tutto distinto dalla legge 17 luglio 1890, n. 6972, sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza); precisare chiaramente la personalità giuridica di questi Enti; definire i compiti e soggetti assistibili, in modo da configurare chiaramente il campo d'azione degli E. C. A. (evitando così doppioni, confusioni ed ingiuste sperequazioni); prevedere le linee fondamentali della struttura amministrativa e tecnica degli Enti; definire i tipi e la misura delle prestazioni, per assicurare ad esse un minimo di efficacia e di aderenza ai compiti istituzionali; prevedere le fonti per un finanziamento adeguato ai compiti assegnati e le modalità di assegnazione dei fondi; contemplare, infine, i necessari controlli amministrativi.

Opportunità di una proposta riguardante esclusivamente gli E. C. A.

Come già si è detto, sembra opportuno che al riordinamento della materia si provveda mediante una legge che riguardi esclusivamente gli E. C. A. anziché inserire nuove norme concernenti questi Enti in un provvedimento più vasto derivante dalla revisione della legge 17 luglio 1890, n. 6972, sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza. Innanzi tutto per l'urgenza sopra dimostrata di provvedere al potenziamento dell'assistenza pubblica alle famiglie economicamente disagiate, rendendo più efficienti gli enti preposti a queste forme di assistenza (la stessa urgenza non si rileva per le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, che presentano problemi ed esigenze del tutto diverse); in secondo luogo per il diverso ruolo assistenziale svolto dagli E. C. A. rispetto alle suddette istituzioni: gli E. C. A., infatti, operano capillarmente su tutto il territorio nazionale, attuando in ogni comune i medesimi compiti assistenziali generici, parallelamente a quanto vengono svolgendo nel campo dell'assistenza specifica i grandi enti assistenziali nazionali (O. N. M. I., O. N. O. G., E. N. A. O. L. I., ecc.). Nel nostro sistema assistenziale, quindi, gli E. C. A. assolvono una funzione assai più vicina a quella svolta da questi Enti – funzioni reciprocamente integrantisi sul piano istituzionale – che non a quella delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, di solito aventi strutture e campo di azione locali e finalità particolari, diverse l'una dall'altra. Inoltre è diversa la natura degli E. C. A. e di queste istituzioni: i primi sono creati dalla legge per assolvere la predetta funzione di carattere generale e sono quasi totalmente finanziati dallo Stato (95 per cento circa dei mezzi disponibili); le seconde hanno invece origine privata, finalità particolari liberamente fissate dai fondatori, e traggono i mezzi per le loro attività prevalentemente dai propri patrimoni. I criteri in base ai quali rivedere la legislazione sugli E. C. A. e la legislazione sulle I. P. A. B., dovranno essere perciò naturalmente diversi, in rapporto alle diverse caratteristiche dei due tipi di enti: per gli E. C. A. si dovrà – come si è detto – mirare a farne strumenti qualificati ed efficaci dell'intervento assistenziale pubblico, generico, colmando il vuoto attuale del settore; per le I. P. A. B. si dovrà invece rivedere la legge 17 luglio 1890, n. 6972, in base alle esigenze attuali delle istituzioni interessate, modificando la vigente disciplina pubblicistica del settore – in palese contrasto con l'articolo 38 della Costituzione, che sancisce la libertà dell'assistenza privata – e mirando a semplificare gli apparati e le procedure amministrative attuali e a potenziare e qualificare tecnicamente l'attività delle suddette istituzioni. Un unico provvedimento – che disciplinasse sia gli E. C. A. che le I. P. A. B. – costituirebbe quindi, sia formalmente che sostanzialmente, un accostamento forzato, irrazionale e disorganico di due materie profondamente diverse, richiedenti soluzioni del tutto diverse.

Sulla personalità giuridica degli E.C.A.

Per le ragioni su esposte appare necessario attribuire agli E. C. A. una personalità giuridica propria, nettamente distinta e diversa da quella delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza. I compiti assistenziali pubblici che gli E. C. A. sono chiamati ad assolvere, il fatto di essere creati dalla legge, di essere finanziati in massima parte dallo Stato, richiedono che ad essi sia chiaramente attribuita la personalità giuridica di diritto pubblico. Al tempo stesso si richiede per essi una disciplina giuridica propria, specificamente adeguata alle loro funzioni e alla loro struttura, e che quindi non siano ad essi applicabili le leggi e i regolamenti che discipli-

nano le I. P. A. B. In tal modo gli E. C. A. vengono ad assumere opportunamente una personalità giuridica *sui generis*, che corrisponde effettivamente alle singolari caratteristiche giuridico-amministrative di questi enti, organismi assistenziali pubblici locali e punto d'incontro dell'azione dello Stato e del Comune.

SUI COMPITI DA ASSEGNARE AGLI E. C. A.

Le considerazioni sin qui svolte non lasciano dubbi circa la opportunità di assegnare in primo luogo agli E. C. A. il *compito di assistere le famiglie e le persone adulte che si trovano in condizioni di miseria o di serio disagio economico*, mediante interventi qualificati e personalizzati sul piano sociale ed economico. Essi dovrebbero, cioè, assistere i nuclei familiari, che si trovano in stato di bisogno esclusivamente o prevalentemente a causa della mancanza o insufficienza di mezzi, mancanza o insufficienza che impediscono il soddisfacimento dei bisogni umani fondamentali (vitto, vestiario, alloggio, ecc.).

È da sottolineare l'esigenza di attribuire agli E. C. A. questo compito principale con la massima chiarezza, allo scopo di eliminare le incertezze della legislazione vigente al riguardo (che parla di « individui e famiglie in condizioni di particolare necessità », senza specificare se queste necessità siano di natura esclusivamente o prevalentemente economica o di altra natura, come nel caso di minori abbandonati, di minorati fisici o psichici, ecc.) e di non lasciar adito ad interpretazioni eccessivamente estensive, che allargherebbero notevolmente il campo d'azione degli E. C. A., col rischio di togliere ogni efficacia agli interventi.

Oltre a questo compito assistenziale, che – si badi bene – interessa da sé solo milioni di cittadini italiani, è il caso di dare agli E.C.A. anche funzioni di assistenza specifica, cioè di assistenza a categorie il cui bisogno – più che di origine economica – deriva fondamentalmente da altre cause e presenta aspetti specifici, sostanzialmente diversi dalla mancanza dei mezzi necessari per vivere e variabili in relazione all'appartenenza a questa o quella categoria (minori senza famiglia o con famiglie carenti, anormali fisici, psichici o sensoriali, minori o adulti socialmente disadattati, ecc.) ?

Su tale problema si è svolto negli ambienti assistenziali interessati un certo dibattito, con argomentazioni pro e contro l'assegnazione agli E. C. A. di questi compiti. Un esame generale ed obiettivo della situazione assistenziale italiana e l'esigenza viva di realizzare un minimo di ordine e di funzionalità nella distribuzione dei compiti – di evitare cioè il ripetersi di doppioni, confusioni, interferenze e dispersioni di energie – sconsigliano in linea di massima di attribuire agli E. C. A. anche compiti di assistenza specifica, di competenza di altri organi ed Enti (come ad esempio la gestione di mense scolastiche, di asili-nido, di asili infantili, di istituti educativo-assistenziali ed altri interventi nel campo assistenziale all'infanzia; la gestione di ospedali; l'assistenza ai ciechi, ai sordomuti, ecc.).

Appare pertanto necessario modificare al riguardo la legislazione vigente che assegna agli E. C. A., come si è visto, anche compiti di assistenza specifica (articolo 8 della legge 17 luglio 1892, n. 6972), sia pure in via secondaria e a carattere di urgenza.

Oltre a questi compiti assistenziali, gli E. C. A. potrebbero opportunamente conservare – come unico Ente pubblico di assistenza ai poveri – le funzioni riguardanti la cura degli interessi degli assistiti mediante la rappresentanza legale di questi davanti all'autorità amministrativa e giudiziaria, promuovendo il gratuito patrocinio degli assistiti che ne abbisognino e gestendo i beni destinati ai poveri del comune, a vantaggio dei propri assistiti. Tali funzioni costituiscono una valida integrazione dell'attività propriamente assistenziale, ai fini di una più efficace protezione sociale dei cittadini economicamente e socialmente più deboli.

Per quanto concerne i rapporti dell'E.C.A. con gli altri Enti o Istituzioni pubbliche di assistenza operanti nell'ambito del Comune, esso potrebbe promuovere il coordinamento delle I. P. A. B. aventi finalità di assistenza generica ai poveri, al fine di rendere gli interventi nel settore più ordinati ed efficaci. Ciò implica necessariamente la modificazione della legislazione vigente al riguardo (articoli 3 e 14 del decreto legislativo luogotenenziale 22 marzo 1945, n. 173, che affida esclusivamente all'E. C. A. il compito di propulsione e di coordinamento di tutte le attività assistenziali nel comune): questa impostazione appare inaccettabile, soprattutto in considerazione del fatto che un coordinamento effettivo generale dei servizi e delle prestazioni assistenziali nel comune non può essere promosso che da un organismo rappresentativo dei vari Enti: la validità di questa osservazione è, del resto, dimostrata dalla situazione attuale, in cui l'E. C. A. non è in grado di attuare il coordinamento attribuitogli dalle leggi.

Infine all'E. C. A. – principale Ente pubblico specializzato nell'assistenza generica – si ritiene opportuno affidare anche il compito di dare pareri alle competenti autorità su tutte le domande di erezione in Ente morale, su tutte le proposte di riforma delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza alle persone e famiglie che si trovano in condizioni economicamente disagiate. In tal modo l'E. C. A. verrebbe ad assolvere – in materia di assistenza ai poveri – una importante funzione tecnica, analoga a quella svolta dall'O. N. M. I. nel campo della assistenza minorile, e che rappresenta un valido ausilio per le autorità, allo scopo di garantire alle attività svolte nel settore, un sufficiente grado di coordinamento e di efficienza tecnica.

Sulla base di queste considerazioni si è ritenuto opportuno sostituire l'E. C. A. attuale con l'Ente comunale di assistenza familiare (E. C. A. F.), poiché questa *denominazione meglio enuclea l'oggetto fondamentale e prevalente della attività dell'Ente, oggetto che caratterizza tipicamente tale attività da quella svolta dagli enti di assistenza specifica* (ai minori, agli anormali fisici, psichici e sensoriali, ai disadattati, ecc.). Si potrebbe pensare che la denominazione non sia sufficientemente precisa, poiché non comprende le persone sole, che si trovano in condizioni economicamente disagiate; ma – a parte la considerazione che tali persone costituiscono una netta minoranza della popolazione assistibile dagli E. C. A. – *ai fini dell'assistenza sociale ed economica svolta dall'Ente vengono considerate anch'esse come « nuclei familiari », che debbono soddisfare le proprie esigenze di vita mediante un bilancio familiare.*

SULLA DEFINIZIONE DEI SOGGETTI ASSISTIBILI.

Uno dei problemi più delicati dell'assistenza ai « poveri », cioè a coloro che si trovano in condizioni economicamente disagiate, è quello del contenuto da dare a questa parola, cioè della definizione dei soggetti assistibili. La mancanza di qualsiasi criterio orientativo in proposito nella vigente legislazione genera gli inconvenienti sopra rilevati.

I criteri da adottare per la definizione dello stato di assistibilità possono essere sostanzialmente due. Il primo consiste nello stabilire dei limiti di reddito corrispondenti, *grosso modo*, al reddito minimo indispensabile a soddisfare le esigenze elementari di vita.

Tali limiti potrebbero valere per tutto il territorio nazionale, con eventuali varianti da regione a regione o da provincia a provincia; in questo caso sarebbero da considerare assistibili tutte quelle persone e famiglie che godono di redditi inferiori ai limiti fissati (variabili, naturalmente, in rapporto al numero dei componenti il nucleo). Il secondo consiste, invece, nella formulazione di alcuni criteri generali orientativi, in base ai quali i singoli E. C. A. F. provvedano poi a stabilire direttamente i criteri di definizione degli assistibili, in rapporto al tenore e alle abitudini di vita locale e agli indici locali dei prezzi dei beni di consumo. L'adozione del primo criterio porta con sé notevoli inconvenienti tra cui principalmente: la difficoltà di stabilire dei limiti di reddito che abbiano un rapporto reale con il minimo vitale indispensabile e che siano al tempo stesso applicabili su tutto il territorio nazionale senza creare profonde sperequazioni (è noto infatti che il costo della vita in determinate località – anche delle stesse provincie – è considerevolmente più alto che in altre; che le esigenze variano da zona a zona, anche in rapporto ai bisogni elementari di vita, ecc.); l'eliminazione che ne seguirebbe di qualsiasi potere discrezionale degli E. C. A. nella valutazione del bisogno, che sarebbero così ridotti a semplici uffici di accertamento, più che ad enti assistenziali, ecc. Ne consegue la necessità di adottare il secondo criterio, per le possibilità che esso offre di valutare i bisogni delle persone e delle famiglie in rapporto alle variazioni del costo della vita e delle esigenze umane da zona a zona; e di evitare quindi un livellamento che sarebbe giusto solo formalmente, ma corrisponderebbe sostanzialmente alla creazione di ingiuste sperequazioni, poiché in certe località l'assistibile sarebbe solo colui che si trova in condizioni di vera miseria, mentre in altre sarebbe assistibile anche colui che gode di un tenore di vita uguale o leggermente inferiore alla media. Per evitare, d'altra parte, che la discrezionalità degli E. C. A. F. nella scelta dei criteri di definizione dell'assistibilità conduca a sperequazioni altrettanto ingiustificate da comune a comune (così come avviene nella situazione attuale sopra descritta) è necessario che tale scelta avvenga nei limiti di alcuni orientamenti di carattere generale (quale ad esempio quello che stabilisce essere assistibili le persone o famiglie il cui reddito non consenta la soddisfazione dei bisogni umani elementari: vitto, vestiario, alloggio; che le per-

sone sole sono assistibili, solo qualora siano prive di parenti tenuti agli alimenti ed in grado di prestarli, ecc.) e che sia sottoposta all'approvazione dell'autorità tutoria. Certo sarebbe preferibile poter offrire agli enti obiettivi criteri di riferimento più particolareggiati e precisi per la definizione dello stato di assistibilità – come, ad esempio, alcune tabelle di alimenti, tra loro intercambiabili, contenenti le sostanze nutritive necessarie per un'alimentazione sufficientemente sana e razionale (integrate eventualmente da altre tabelle per il vestiario), ma lo stadio attuale di sviluppo degli studi in materia di alimentazione non consente la compilazione di tali preziose tabelle. Si ritiene tuttavia che questo secondo criterio dia sufficienti garanzie circa una definizione dei cittadini assistibili tale da includere effettivamente tutti coloro che si trovano in condizioni di miseria o di serio disagio economico.

Essendo chiaro che gli E. C. A. F. debbono intervenire per assistere i nuclei familiari che versano in condizioni economicamente disagiate, un secondo importante problema si presenta circa i requisiti delle persone che vivono sole e che si trovano nelle medesime condizioni. In primo luogo: è opportuno che gli E.C.A.F. assistano solo le persone maggiorenni, o che abbiano competenza anche nei confronti delle persone di età compresa fra i 18 e i 21 anni ? Sembra preferibile quest'ultima soluzione, soprattutto avendo presente che la nostra legislazione assistenziale minorile prevede l'intervento degli enti di assistenza specifica fino al 18° anno, per cui può accadere che un giovane, dimesso a 18 anni da uno di tali enti, si trovi senza alcun aiuto. Ciò non significa però, che l'assistenza minorile debba necessariamente e automaticamente cessare a 18 anni, sia secondo la legge, sia nella pratica: sembra invece altrettanto opportuno che essa si interessi dei minori precedentemente seguiti fino al momento del loro autonomo inserimento nella vita sociale e produttiva. Assegnare agli E. C. A. F. il compito di assistere anche minori di età compresa fra i 18 e i 21 anni significa solo assicurare adeguato aiuto economico a quelli fra essi che ne abbisognino, allo scopo di favorirne nel migliore dei modi il raggiungimento dell'autosufficienza.

In secondo luogo, ci si deve chiedere se sia opportuno o meno stabilire delle differenziazioni di trattamento tra gli assistibili, allo scopo di assicurare a determinate categorie (vecchi e inabili al lavoro) una protezione più sicura ed efficace, sia sul piano giuridico che sul piano assistenziale. Si potrebbe, cioè, prevedere per tali categorie di cittadini bisognosi un vero e proprio diritto soggettivo all'assistenza, erogando eventualmente in loro favore prestazioni superiori a quelle erogate agli altri assistiti. Taluni ritengono che questa soluzione sia la migliore, e traduca nella legislazione ordinaria le norme programmatiche della Costituzione (articolo 38). Se, però, si esamina realisticamente la situazione assistenziale attuale avendo presente lo spirito della Costituzione, tale impostazione appare sostanzialmente inaccettabile. Infatti essa equivarrebbe a riconoscere il diritto all'assistenza ai vecchi o agli inabili per minorazione sprovvisti dei mezzi necessari per vivere, negando al tempo stesso il medesimo diritto ad altri cittadini del pari sprovvisti dei mezzi necessari per vivere a causa di eventi dannosi indipendenti della loro volontà, che impediscono loro, sia pur temporaneamente, di far fronte alle proprie necessità mediante una normale attività produttiva. È vero che alla protezione di tali eventi si dovrà provvedere – in conformità con le norme costituzionali – con il sistema previdenziale nei limiti in cui questo è realizzabile; ma allorché ciò non è possibile – in quanto certi eventi dannosi non sono prevedibili – è evidente il dovere della comunità nazionale di assistere adeguatamente tutti coloro che vengono a trovarsi in stato di bisogno, a prescindere dalle cause che hanno originato il bisogno stesso (inabilità, disoccupazione, condizione di profugo, di alluvionato, di sottoccupato, di ex detenuto, ecc.).

Questa soluzione – che riconosce il diritto all'assistenza sulla base del bisogno, a prescindere da astratte e rigide categorie predeterminate teoricamente – appare più conforme allo spirito ed alla lettera della Costituzione, moralmente più giusta, e più realistica ed appropriata dal punto di vista assistenziale.

Un ultimo problema si presenta circa l'appartenenza degli assistibili al territorio del comune cui si estenda la competenza dell'E. C. A. F.; la miglior soluzione appare quella che stabilisce il requisito della residenza per gli assistibili dall'E. C. A. F., scartando quello del domicilio di soccorso – per l'eccessiva durata che esso implica, contrastando con il carattere di temporaneità e di urgenza dell'intervento dell'E. C. A. F. – e prevedendo il requisito del puro e semplice soggiorno nel territorio del comune soltanto nei casi eccezionali di grave disagio economico richiedente un intervento straordinario ed urgente.

SULLE PRESTAZIONI ASSISTENZIALI DELL'E. C. A. F.

Il primo tipo di prestazioni che l'E. C. A. F. dovrebbe attuare a favore dei propri assistiti sono le prestazioni di servizio sociale, effettuate da assistenti sociali diplomati nelle apposite scuole. L'esigenza di trasformare gli E. C. A. F. in enti di servizio sociale alle persone e famiglie povere, deriva soprattutto dalla necessità di svolgere un'attività assistenziale personalizzata ed efficace come è stato ripetutamente sottolineato negli ultimi anni negli ambienti assistenziali interessati e in convegni nazionali di studio sul servizio sociale (*a*).

L'assistenza non può essere intesa in termini semplicemente erogazionistici e impostata su rapporti superficiali, generici e burocratici con le persone in stato di bisogno. L'assistenza meramente economica costituisce, per lo più, un'astrazione teorica, in quanto il disagio economico si ripercuote sull'intera personalità dell'individuo, provocando difficoltà di ordine psicologico e morale che incidono, a loro volta sui rapporti familiari e sociali. Come afferma C. Towle: « quando un individuo si rivolge all'ente di assistenza, egli porta con sé, oltre i bisogni puramente economici, un carico di altri bisogni di varia natura. In un'economia basata sul denaro, il denaro significa per ciascun individuo la soddisfazione di bisogni diversi ed è questa valutazione soggettiva del denaro che determina, per ciascun soggetto, il significato del suo diritto all'assistenza ».

Pertanto l'efficacia dell'intervento assistenziale, anche sul piano economico, è condizionata alla possibilità di intervenire sul bisogno della persona considerato in tutte le sue dimensioni, origini e ripercussioni: e questo intervento delicato e complesso – per le conoscenze della personalità umana e delle risorse sociali e per le particolari attitudini che presuppone – non può in alcun modo essere attuato da personale qualunque, generico ed impreparato, ma può essere efficacemente realizzato solo da persone dotate, oltre che di particolari doti morali ed umane, di una seria e specifica preparazione tecnico-professionale, cioè dagli assistenti sociali. È, cioè, necessario che, se si vuole umanamente ed efficacemente assistere i cittadini in stato di bisogno, se ne affidi il compito alla categoria professionale qualificata, come si affida il compito della istruzione, educazione, cura delle malattie, ecc., a persone dotate della specifica preparazione professionale.

In secondo luogo l'inserimento del servizio sociale negli E. C. A. F. è reso necessario dalla esigenza di eliminare una concezione paternalistica e passiva dell'intervento assistenziale, (per cui oggi viene assistito solo chi ne fa richiesta), per sostituirla con una concezione attiva che realizzi una ricerca vasta e capillare delle persone bisognose e tenda costantemente al loro recupero. L'instaurazione di questo metodo nuovo non può essere attuata che dal servizio sociale. Questo aspetto assume fondamentale importanza in relazione al diritto all'assistenza sancito dalla Costituzione.

Poiché l'E. C. A. F. ha il compito di assistere le famiglie in condizioni economicamente disagiate ne discende che – pur non dovendosi escludere a priori l'impiego di altri metodi come il servizio sociale di gruppo o per l'organizzazione della comunità – i metodi prevalenti del servizio sociale nell'E. C. A. F. saranno quelli del servizio sociale individuale, che assumerà, tuttavia, caratteristiche diverse a seconda che si rivolga a singoli individui privi di famiglia o a nuclei familiari in condizioni di bisogno. In concreto nella maggioranza dei casi il servizio sociale individuale negli E. C. A. F. si rivolge alle famiglie. Esso si differenzia dal servizio sociale individuale realizzato da altri Enti per determinate categorie (esempio: per la infanzia, per i minorati ecc.) e che si interessa pure alla famiglia, per il fatto che il servizio sociale individuale degli E. C. A. F. si rivolge immediatamente a tutto il nucleo familiare unitariamente considerato, in quanto economicamente disagiato, ma si cura direttamente solo degli adulti, per aiutarli a risolvere i loro problemi, in funzione del raggiungimento dell'autosufficienza del nucleo; in *questo senso si può dire che esso costituisce il vero e proprio servizio sociale familiare*, mentre il servizio sociale individuale, specializzato, ad esempio, per i minori, si rivolge direttamente al minore e si interessa solo indirettamente del nucleo familiare e degli adulti, in funzione della soluzione dei problemi del minore. Ciò significa che, mentre il servizio sociale familiare dell'E. C. A. F. assume per competenza i casi degli adulti appartenenti ad un nucleo familiare economicamente disagiato, qualora riscontri

(*a*) Si vedano gli Atti del Congresso dell'A. N. E. A. del 1957 e *Il servizio sociale e la comunità politica* (Atti del I Convegno nazionale di studio per assistenti sociali), Roma, Ed. 5 Lune, 1958.

che lo stato di bisogno abbia generato difficoltà che ostacolano il naturale sviluppo di altri membri del nucleo, per i quali esiste un servizio sociale individuale organizzato da altri Enti, segnala a questi la situazione dei membri suddetti, richiedendo il loro intervento. In tal modo il servizio sociale familiare degli E. C. A. F. viene ad assolvere la funzione di servizio sociale di base, nel senso che gli interventi dei servizi sociali specializzati vengono ad innestarsi sulla famiglia secondariamente al primo intervento del servizio sociale familiare che studia i problemi di tutto il nucleo, al fine di valorizzarlo e di difenderlo dalla disgregazione. Si verrebbe così finalmente a contrastare efficacemente il sistema inverso, praticato attualmente, per cui – in mancanza di un servizio sociale familiare – molti Enti di assistenza a determinate categorie di bisognosi (vecchi, inabili, bambini) appartenenti al nucleo, intervengono senza una sufficiente valutazione delle esigenze unitarie della famiglia, attuando l'allontanamento di questi membri, disgregando perciò la famiglia e creando cioè nuovi e forse più gravi problemi.

Analizziamo ora le principali funzioni del servizio sociale individuale e familiare nell'ente, distinguendo le tre fasi caratteristiche del servizio sociale: reperimento, diagnosi e trattamento.

Per quanto si è detto sopra – a proposito dei motivi che esigono un intervento organico del servizio sociale negli E. C. A. F. – si ritiene che questo non debba limitarsi al trattamento dei casi che hanno richiesto l'assistenza dell'Ente, bensì debba esplicare un'azione diretta di reperimento delle persone che si trovano in condizione di assistibilità, e che per qualsiasi motivo (ignoranza, passività, vergogna, sfiducia, ecc.) non hanno richiesto l'assistenza. Tale azione potrà essere condotta sia indirettamente, cioè richiedendo alle istituzioni assistenziali pubbliche e private comunque in grado di conoscere situazioni di bisogno, la segnalazione dei casi che si presumono di competenza dell'ente, sia direttamente attraverso l'attività stessa degli assistenti sociali, con visite domiciliari organizzate nelle vie e nelle zone più povere, con segnalazioni richieste ad altri Enti, ecc. L'importanza di questa opera di reperimento – ai fini di una valutazione complessiva ed analitica del bisogno e di una perequazione degli interventi assistenziali – è evidente (basti pensare a coloro che non chiedono assistenza perché non sanno o non osano affrontare l'umiliazione di chiedere, perché si sono adagiati in uno stato di miseria e di semi-abbrutimento; al mondo ancora così numeroso, eterogeneo e sconosciuto dei mendicanti, ecc.).

La formulazione della diagnosi assistenziale consentirà di distinguere gli assistibili in due gruppi:

a) il primo in cui ricadono tutte le persone per le quali lo stato di bisogno è originato esclusivamente da cause economiche, senza che, tuttavia, la mancanza dei mezzi abbia provocato seri problemi di ordine psicologico, morale o sociale; si tratta insomma di quelle persone e famiglie che, pur versando in condizioni economiche disagiate, dimostrano di possedere le risorse personali necessarie per fronteggiare la situazione;

b) il secondo cui appartengono gli individui e le famiglie per cui lo stato di bisogno è motivato, oltre che da cause economiche, da problemi di ordine psicologico, morale e sociale, che aggravano il bisogno stesso, ostacolando il raggiungimento dell'autosufficienza e di un buon adattamento sociale.

Il servizio sociale dovrà trattare tutti i casi di competenza dell'ente, con la seguente fondamentale precisazione: allorché le cause del bisogno di individui e famiglie del primo gruppo risiedono nelle carenze delle strutture economiche e previdenziali (bisogno derivante da disoccupazione, da malattie o infortuni non coperti da prestazioni economiche previdenziali, ecc.) – e questo si verificherà purtroppo per un buon numero degli appartenenti al gruppo – il trattamento dell'assistente sociale non potrà per lo più condurre alla soluzione totale dei problemi dei bisognosi, ma si ridurrà prevalentemente ad una azione volta a mantenere e rafforzare le energie psicologiche e morali, ai fini di prevenire la nascita di nuove e più gravi difficoltà.

Per quanto si riferisce alle tecniche del servizio sociale individuale, la modifica dell'ambiente, sotto la forma specifica di utilizzazione delle risorse sociali, costituirà la tecnica prevalente per il trattamento dei casi del primo gruppo. Si dovrà fare il massimo sforzo per aiutare ogni individuo bisognoso ad usufruire di tutti i possibili interventi esterni assistenziali e previdenziali, cui avesse titolo o diritto e di cui non fosse a conoscenza (esempio: diritto ad una pensione, al sussidio di disoccupazione alla precedenza alla assunzione al lavoro, titolo ad interventi assistenziali di altri Enti, ecc.). Questa forma di trattamento consentirà di risolvere non pochi casi; la maggioranza di essi non potrà, tuttavia, risolversi se non con il superamento delle ca-

renze attuali delle strutture economiche e previdenziali.

Le tecniche di sostegno psicologico e di chiarificazione troveranno prevalente applicazione nel trattamento dei casi del secondo gruppo, non disgiunte da una personalizzata utilizzazione di tutti i mezzi che offre la società. Esse consentiranno di collaborare alla soluzione dei problemi di quelle persone il cui stato di bisogno è generato da situazioni di depressione, di sfiducia e di passività, da conflitti familiari, da mancata qualificazione professionale, da disadattamenti sociali, oltre che da insufficiente conoscenza delle risorse disponibili, che impediscono di raggiungere la autosufficienza personale e familiare.

Il secondo tipo di prestazioni è costituito dalle prestazioni economiche. Sembra opportuno stabilire per legge dei limiti, minimi e massimi, di tali prestazioni, sia per garantire ad esse un minimo di incidenza sul bisogno, sia per impedire che esse raggiungano livelli eccessivamente alti e per poter stabilire, sia pure approssimativamente, il costo globale complessivo degli interventi.

Quale misura dovrebbero avere le prestazioni economiche erogate dagli E. C. A. F. ? La soluzione ideale consiste evidentemente nella personalizzazione di tali prestazioni, cioè nell'adeguarle alle caratteristiche specifiche di ogni singolo caso, individuale e familiare, evitando ogni aprioristica standardizzazione. Riguardo ai modi ed alla misura dell'intervento economico, l'ente dovrà tener conto dei principî e delle proposte del servizio sociale.

Secondo tali proposte esso potrà adattare le prestazioni ai bisogni individuali e renderle più tempestive ed efficaci (esempio una borsa di studio data invece di un sussidio che non risolve una situazione; un debito pagato, invece di un'assistenza trascinata per anni; invece di sostenere il peso di una famiglia, comperare, per esempio, una bicicletta che possa permettere al capo famiglia di lavorare e così via).

A questo punto non si può tuttavia non sottolineare ancora che una delle più gravi deficienze dell'azione attuale degli E. C. A. consiste nell'esiguità estrema delle prestazioni economiche erogate: pertanto onde assicurare ad esse un minimo di efficacia si dovrà elevarne fortemente la misura media attuale, portando le erogazioni mensili dell'ordine attuale delle centinaia di lire all'ordine delle migliaia. Quanto alle modalità dell'aiuto economico in linea di massima esso dovrebbe consistere nell'erogazione di assegni in denaro mensili o una *tantum* in rapporto alle caratteristiche ed alla durata dello stato di bisogno, alle persone e famiglie assistite: solo in via straordinaria si dovrebbe ricorrere all'assegnazione di sussidi in natura, qualora l'ente, per particolari circostanze, ne ravvisi l'opportunità (distribuzione di *surplus* agricoli, ecc.).

Accanto a questi due fondamentali tipi di prestazioni l'E. C. A. F. potrebbe attuare altre prestazioni a carattere sostitutivo ed integrativo: come l'assunzione dell'onere delle rette di ricovero degli inabili in idonei istituti di assistenza, qualora non possano essere attuate efficaci forme di assistenza a domicilio; l'eventuale garanzia agli assistiti per prestiti presso istituti di credito, qualora tali prestiti servano a risolvere o a migliorare sensibilmente certe situazioni di bisogno.

Sulla struttura amministrativa e tecnica.

Per quanto concerne la struttura amministrativa dell'E. C. A. F. la via migliore da seguire sembra quella di fare di esso un reale punto di incontro del Comune e dello Stato, scartando le due soluzioni antitetiche tendenti a rendere l'E. C. A. F. esclusivamente uno strumento tecnico-assistenziale del Comune o esclusivamente un'organo dell'amministrazione dello Stato.

Sulla composizione del comitato amministrativo dell'E. C. A. si sono avanzate in questi anni, due tesi diverse. La prima sostiene l'opportunità di adottare una composizione mista per cui una parte dei membri del comitato dovrebbe essere eletta dal Consiglio comunale, mentre gli altri dovrebbero essere membri di diritto, scelti fra persone residenti nel comune ed aventi specifica competenza in materia assistenziale: ciò per assicurare al comitato un'effettiva competenza tecnica sui problemi dell'assistenza nel comune e per evitare una sua eccessiva politicizzazione. La seconda opinione sostiene, invece, l'opportunità che l'intero comitato amministrativo dell'E. C. A. sia eletto dal Consiglio comunale – pur garantendo in esso la presenza dei rappresentanti delle minoranze – onde fare dell'E. C. A. un organismo totalmente rappresentativo del comune.

La soluzione adottata con la presente proposta si avvicina alla prima tesi, cercando di contemperare l'esigenza della qualificazione tecnica con l'esigenza della rappresentatività democratica. Essa prevede che del comitato amministrativo facciano parte – accanto ai membri eletti dal Consiglio comunale – anche

uno o due esperti in materia assistenziale designati dal Prefetto, rispettivamente per i comuni con popolazione compresa fra i 5.000 e i 50.000 abitanti e per i comuni con popolazione superiore ai 50.000 abitanti. La presenza degli esperti garantisce al comitato amministrativo dell'E. C. A. F. un minimo di competenza tecnico-assistenziale. Per quanto riguarda la durata del comitato amministrativo, l'adozione del criterio di piena rappresentatività di esso nei confronti del Consiglio comunale – per cui il comitato sia un organismo direttamente espresso dal comune – richiede che essa corrisponda alla durata del Consiglio comunale, per cui allo scadere di questo i membri del comitato decadono dal loro mandato.

Allo scopo di favorire i rapporti di collaborazione fra il Comune e l'E. C. A. F. – facendo sì che questo risulti veramente organismo tecnico-assistenziale del Comune – sembra opportuno che il legame fra i due Enti non si esaurisca nell'elezione dei membri del comitato amministrativo da parte del Consiglio comunale, bensì che si prevedano altre forme di collaborazione.

In questo intento la presente proposta contempla che il Presidente dell'E. C. A. F. svolga annualmente – entro il 15 settembre – al Consiglio comunale una relazione sull'attività svolta nell'anno decorso e sui programmi da realizzare nell'anno seguente per venire incontro alle situazioni di bisogno esistenti nel comune: si ritiene che questo incontro periodico possa favorire un più consapevole interessamento del Comune ai problemi dell'E. C. A. F. e una conseguente efficace collaborazione reciproca (richiesta soprattutto dall'esigenza di unificare nell'E. C. A. F. i compiti di assistenza sociale ed economica alle persone e alle famiglie che si trovano in condizioni economicamente disagiate, oggi attuati, oltre che dall'E. C. A., dal comune e da altri Enti). Inoltre la proposta prevede che l'E.C.A.F. possa avvalersi per il proprio funzionamento, qualora il Consiglio comunale ne ravvisi l'opportunità, di locali e personale del Comune: ciò sia allo scopo di favorire i necessari legami di collaborazione tra i due Enti, sia allo scopo di facilitare l'organizzazione dell'Ente nella fase iniziale, specie nelle zone in cui si presenta oggi maggiormente inadeguata. Infine essa prevede che l'incompatibilità delle cariche di consigliere comunale e di consigliere di amministrazione dell'E. C. A. F. valga soltanto per i comuni di popolazione superiore ai 3000 abitanti. Questa attenuazione del principio della incompatibilità nei comuni minori accentua ancor più i legami fra E. C. A. F. e Comune e si giustifica con il fatto che, spesso, in questi Comuni non è facile trovare, al di fuori del Consiglio comunale, le persone sensibili, preparate e disposte ad assumere il compito di amministrare l'E. C. A. F.

Al tempo stesso gli E. C. A. F. dovranno costituire lo strumento assistenziale di cui lo Stato si avvale per assistere le persone e le famiglie che si trovano in condizioni economicamente disagiate: perciò lo Stato, oltre a provvedere quasi interamente al finanziamento di questi Enti, dovrà esercitare su di essi i necessari interventi di vigilanza e di controllo, intesi a garantirne un efficiente funzionamento, nell'osservanza delle norme legislative e regolamentari.

Una diversa impostazione – come quella mirante ad assorbire gli E. C. A. F. nel Comune o a farne dei puri e semplici organi burocratici statali – appare inadeguata alle finalità che ci si propone: assorbire l'E. C. A. F. nel comune significherebbe, infatti, esautorare lo Stato da questo fondamentale settore dell'attività assistenziale, con le conseguenti difficoltà organizzative e finanziarie (specie per i comuni più poveri) e con la mancanza della necessaria azione di indirizzo, di propulsione e di aggiornamento che solo lo Stato può svolgere; d'altra parte, fare dell'E. C. A. F. un ufficio statale, alla stregua di qualsiasi altro organo burocratico, significherebbe privare l'Ente del prezioso apporto di energie materiali e morali che il Comune, come rappresentante dei bisogni e delle possibilità locali, può recare, e disconoscere ingiustamente la necessità che il Comune si interessi fattivamente della parte più bisognosa della sua popolazione.

Appare anche necessario precisare i compiti del comitato amministrativo dell'E. C. A. F., onde assicurare all'Ente un efficiente ed ordinato funzionamento: il comitato dovrà provvedere alla preparazione dei bilanci, all'elaborazione dei criteri per la definizione dello stato di assistibilità, alla compilazione ed aggiornamento dell'elenco degli assistibili, all'ordinamento dei servizi dell'Ente, e, in genere, all'attuazione degli altri compiti generali assegnati all'Ente. Il Presidente dovrà sovraintendere al funzionamento dell'Ente, curare l'esecuzione delle deliberazioni del comitato di amministrazione ed esercitare tutte le funzioni a lui demandate dal comitato stesso.

Circa l'*organizzazione dei servizi tecnici*, da quanto si è sin qui detto, emerge con chiarezza la necessità di inserire gradual-

mente il servizio sociale negli E. C. A. F. Onde favorire tale inserimento appare necessario prevedere la creazione di consorzi tra gli E. C. A. F., che facilitino l'assunzione di assistenti sociali specie da parte degli enti minori e la promozione o gestione di altri servizi assistenziali inter-comunali (ad esempio case di riposo per anziani, ecc.). Affinchè l'inserimento del servizio sociale avvenga nel migliore dei modi sarebbe necessario provvedere preliminarmente al riconoscimento giuridico del titolo di assistente sociale (a sua volta connesso con la disciplina giuridica delle scuole di servizio sociale). Pertanto – qualora al momento dell'esame della presente proposta il titolo di assistente sociale non avesse ancora ottenuto il necessario riconoscimento – non si potrebbe non sottolineare l'opportunità di procedere nel minor tempo possibile, all'esame di quei progetti di legge che prevedono tale riconoscimento.

Sul finanziamento degli E. C. A. F.

Tale riordinamento e potenziamento degli E. C. A. F. presuppone naturalmente un incremento considerevole dei mezzi finanziari attualmente messi a disposizione di questi Enti. Che misura dovrà avere questo incremento? Da quali fonti si potranno reperire i mezzi finanziari occorrenti? Tenendo presente l'esigenza di dare alle prestazioni assistenziali un minimo di efficacia, e tenendo presente il numero degli assistiti degli E. C. A. F., in base ad un calcolo approssimativo risulta che la somma complessiva occorrente per assicurare a questi Enti un idoneo funzionamento è di circa un centinaio di miliardi. Infatti, se con i 13 miliardi attualmente assegnati dallo Stato agli E. C. A. si erogano prestazioni medie mensili per assistito del valore di 350-400 lire, occorreranno circa 100 miliardi per elevare questi sussidi irrisori ad una media mensile *pro-capite* di alcune migliaia di lire, erogando così prestazioni che possano effettivamente incidere sullo stato di bisogno.

Allo stesso stanziamento globale approssimativo si perviene tenendo presente che, dall'inchiesta parlamentare sulla miseria, è risultato che le famiglie misere italiane erano nel 1953 circa 1.300.000: si può ragionevolmente presumere che in seguito ai numerosi provvedimenti economico-sociali realizzati nel periodo 1953-59 questo numero si sia sensibilmente ridotto fino ad 1.000.000 circa di famiglie in condizioni di miseria. Prevedendo per ciascuna di queste famiglie l'erogazione da parte degli E. C. A. F. di un assegno assistenziale medio annuo di lire 100.000 – che costituirebbe un aiuto di una certa consistenza, comunque non trascurabile – risulta necessario per gli E. C. A. F. lo stanziamento della cospicua somma complessiva di circa 100 miliardi.

Ora è evidente la difficoltà per lo Stato di reperire questi fondi: ma è altrettanto evidente che a questo fine deve essere compiuto il massimo sforzo: come in questi anni si sono potuti reperire i fondi, per centinaia di miliardi, necessari a migliorare le prestazioni previdenziali, ad estenderle a categorie prima non protette, a migliorare il reddito di altre categorie di cittadini, è altrettanto ed ancor più necessario reperire i fondi occorrenti per assistere coloro che sono sprovvisti dei mezzi strettamente necessari per l'esistenza. Se non sarà possibile uno stanziamento iniziale nella misura sopra rilevata, si potrà provvedere con uno stanziamento iniziale notevolmente superiore a quello attuale, ferma restando la possibilità di disporre un incremento annuo progressivo dello stanziamento stesso fino all'entità che risulterà necessaria dalla stessa applicazione della legge nei primi tempi. Come reperire, comunque, i fondi occorrenti per lo stanziamento iniziale, che non potrà essere inferiore a 50-60 miliardi?

Si ripropone in primo luogo la questione dell'addizionale a favore degli E. C. A., costituita dall'elevazione, nella misura del 5 per cento, delle imposte su determinati tributi erariali, provinciali e comunali: infatti il 3 per cento di questa addizionale (corrispondente all'elevazione dal 2 al 5 per cento sancita dal decreto legislativo luogotenenziale 18 febbraio 1946, n. 100) viene assegnato alle province per le esigenze di bilancio di questi Enti. Appare altresì evidente l'impossibilità di togliere alle province questa importante fonte di finanziamento. Pertanto risulta necessario – al fine di ristabilire un principio di equità tributaria, *per cui l'addizionale istituita per gli E. C. A. non può che essere assegnata agli E. C. A.* – elevare l'addizionale dal 5 per cento attuale all'8 per cento, attribuendo agli E. C. A. F. l'ulteriore incremento di entrata. In tal modo essi verrebbero ad usufruire del totale introito dell'addizionale nella misura del 5 per cento, per un valore corrispondente a circa 40 miliardi.

L'elevazione dell'addizionale ha numerosi precedenti legislativi e si giustifica pienamente con la necessità e urgenza di provvedere efficacemente al grave stato di indigenza di una parte considerevole della popolazione.

Già la legge 2 gennaio 1952, n. 1, elevò al 10 per cento la misura dell'addizionale per il periodo 1° gennaio-31 dicembre 1952, destinando il maggior provento alle spese per l'assistenza alle vittime e per la riparazione dei danni causati dalle alluvioni dell'autunno 1951. Successivamente la legge 27 dicembre 1953, n. 538, istituì un'altra addizionale del 5 per cento sulle imposte ordinarie e sulle sovraimposte e contributi erariali, provinciali e comunali per gli esercizi 1953-54 e 1954-55, destinandone i proventi alle zone colpite dalle alluvioni dell'autunno 1953 in Calabria. Nella Regione Siciliana l'elevazione dell'addizionale di cui alla citata legge 2 gennaio 1952 è stata prorogata sino al 30 giugno 1958, destinandone i proventi ad opere pubbliche ed a rette di ricovero di minori poveri e di vecchi indigenti inabili al lavoro (legge regionale 26 gennaio 1953, n. 2).

Ricollegandoci a quanto si è detto avanti circa la necessità di unificare negli E. C. A. F. l'assistenza alle persone e famiglie economicamente disagiate (a qualunque « categoria » esse appartengono), un'altra misura di finanziamento degli E. C. A. F. potrà consistere nell'assegnazione ad essi dei fondi già stanziati in vari capitoli del bilancio del Ministero dell'interno per l'assistenza alle categorie postbelliche, agli indigenti e agli inabili, e per la maggiorazione del trattamento assistenziale.

Una terza fonte di finanziamento degli E. C. A. F. si ritiene che possa opportunamente consistere nelle maggiori entrate derivanti dall'elevazione, nella misura del 10 per cento, delle imposte sul lotto, sulle lotterie e sui concorsi pronostici: tale elevazione consentirà agli E. C. A. F. di disporre di un ulteriore stanziamento di circa 5 miliardi.

A questi mezzi sembra opportuno aggiungere un contributo del comune, pari all'onere medio da esso sostenuto nell'ultimo quinquennio per le rette di ricovero in istituto delle persone inabili a proficuo lavoro per età avanzata o minorazione e non recuperabili. Questo contributo deriva necessariamente dalla unificazione negli E. C. A. F. dei compiti di assistenza a questa categoria di bisognosi.

Inoltre si dovranno prevedere sovvenzioni facoltative del Comune, della provincia e di altri enti pubblici e privati.

Queste diverse forme di finanziamento, che si aggiungeranno alle rendite patrimoniali degli E. C. A. F. (circa 750 milioni), ai lasciti ed alle donazioni consentiranno un significativo potenziamento dell'assistenza degli E. C. A. F. Per i futuri esercizi finanziari esse dovranno essere integrate da un ulteriore incremento annuo, rapportato alle esigenze finanziarie degli enti.

Sui controlli.

Data l'importanza della funzione assistenziale pubblica assunta, per le considerazioni precedenti, dagli E. C. A. F. e la loro stretta dipendenza dallo Stato, che se ne assume quasi totalmente l'onere, è necessario che lo Stato effettui sugli E. C. A. F. un'adeguata azione di vigilanza e di tutela, intesa ad assicurare la piena osservanza delle leggi e dei regolamenti ed una sana amministrazione. L'esercizio del potere di vigilanza da parte del Prefetto si concreta soprattutto:

nel potere di ispezione;

nell'esecuzione d'Ufficio di atti resi obbligatori da leggi o da regolamenti;

nella sospensione del comitato amministrativo dell'Ente, per gravi ragioni di ordine pubblico o amministrativo;

nello scioglimento dello stesso comitato, quando questo, dopo essere stato invitato a regolarizzare la propria attività, non si conformi alle norme di legge o di regolamento, o pregiudichi gravemente il funzionamento dell'Ente.

Contemporaneamente a tali provvedimenti si dovrà *sostituire* temporaneamente alla amministrazione la gestione commissariale, avendo tuttavia cura di fissare un limite di durata a tale gestione onde ripristinare al più presto possibile la normale struttura amministrativa su base democratica. In proposito appare opportuno modificare l'articolo 47 della legge n. 1890 che affida alla giunta municipale la temporanea gestione dell'E. C. A in caso di scioglimento, in quanto la gestione commissariale di nomina prefettizia appare chiaramente più idonea a ripristinare in minor tempo possibile la normalità amministrativa dell'Ente.

Allo scopo di garantire la massima efficacia del controllo di legittimità è opportuno che tutte le delibere dell'E. C. A. F. – pur essendo immediatamente esecutive – siano trasmesse al Prefetto nei cinque giorni successivi alla loro pubblicazione all'albo pretorio del Comune. Il Prefetto potrà sospendere l'efficacia delle deliberazioni, per un periodo non superiore ai 15 giorni, chiedendo gli opportuni chiarimenti, e annullare con decreto motivato le deliberazioni contenenti vizi di legittimità. Contro i decreti prefettizi va fatto salvo il diritto dell'ente a ricorrere al Ministero dell'interno.

Circa l'esercizio della tutela sugli E.C.A.F. sembra opportuno alleggerire i controlli attualmente esercitati dal Comitato provinciale di assistenza e beneficenza: tale alleggerimento è stato ripetutamente richiesto dalla gran parte degli amministratori. Pertanto la proposta prevede al riguardo alcune innovazioni considerevoli alla legislazione vigente, escludendo dagli oggetti sottoposti all'esercizio della tutela le liti e le transazioni; le locazioni e conduzioni di immobili, per un periodo non superiore ai 9 anni o qualora il contratto sia di valore non superiore a metà delle entrate iscritte nel bilancio preventivo; le trasformazioni e diminuzioni di patrimonio per un valore non superiore a metà delle entrate iscritte nel bilancio preventivo; e, infine, l'ordinamento interno degli uffici e dei servizi.

DESCRIZIONE DEGLI ARTICOLI.

In conformità all'impostazione sin qui illustrata, l'articolo 1 prevede l'istituzione in ogni comune dell'ente comunale di assistenza familiare, avente personalità giuridica di diritto pubblico.

L'articolo 2 precisa i compiti degli E.C.A.F., che si riassumono sostanzialmente in: compiti assistenziali diretti alle famiglie e persone bisognose; compiti concernenti la cura degli interessi dei poveri del Comune, sul piano giuridico ed amministrativo; compiti di coordinamento delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza alle persone e famiglie che si trovano in condizioni economicamente disagiate; compiti di consulenza tecnica alle autorità competenti circa l'istituzione ed il funzionamento delle istituzioni pubbliche di assistenza generica. Questa ultima attribuzione è apparsa di importanza non trascurabile, poiché l'E. C. A. F. è l'ente pubblico tecnicamente qualificato, di cui lo Stato si avvale in materia di assistenza generica.

Con l'articolo 3 si prevede che ciascun E. C. A. F. stabilisca propri criteri di definizione delle condizioni di assistibilità, tenendo conto del tenore di vita locale, nonché dell'indice dei prezzi dei generi di alimentazione e vestiario di maggior consumo.

Tali criteri sono però sottoposti all'approvazione del Comitato provinciale di assistenza e beneficenza, allo scopo di garantire una sufficiente validità ed applicabilità di tali criteri in rapporto alle condizioni economico-sociali e alle situazioni di bisogno dei comuni della provincia. Questa scelta, come risulta dalle considerazioni svolte innanzi, deriva dal fatto che altre impostazioni per la definizione dello stato di bisogno appaiono o praticamente irrealizzabili o generatrici di eccessive sperequazioni.

L'articolo 4 prevede i diversi tipi di intervento che l'E. C. A. F. è tenuto ad attuare. Il principale strumento, sul quale si basa tutta l'attività dell'Ente, è il servizio sociale, espletato da assistenti sociali: ad esso spetta di operare il reperimento, la diagnosi ed il trattamento assistenziale dei singoli casi, inteso a consentire il soddisfacimento dei bisogni elementari di vita degli assistiti, e ad aiutarli ad eliminare o ridurre le cause del disagio economico, in tutti i casi in cui ciò è possibile. Sul piano economico si prevede l'erogazione di assegni mensili alle famiglie bisognose, in misura variabile da un minimo di lire 4.000 ad un massimo di lire 12.000; gli assegni mensili erogati alle persone che vivono sole variano, invece, da un minimo di lire 3.000 ad un massimo di lire 8.000 (si è ritenuto di dover fissare un massimo livello delle prestazioni, sia per evitare eventuali abusi, sia per attribuire ad esse una misura normalmente inferiore a quella delle prestazioni previdenziali). Nei singoli casi gli assegni saranno erogati in misura inversamente proporzionale al reddito goduto dall'assistito, ed in conformità ai metodi ed alle proposte formulate dal servizio sociale. Le prestazioni economiche *una tantum* hanno invece lo scopo di assistere coloro che si trovano in stato di bisogno temporaneo di breve durata, per cui tali prestazioni possono da sole aiutare l'assistito a superare le proprie difficoltà, talvolta eliminando le stesse cause del disagio economico. A tali prestazioni si accompagnano inoltre le prestazioni assistenziali in natura, che in qualche caso (ad esempio il verificarsi di pubbliche calamità) possono avere un'incidenza considerevole sullo stato di bisogno. Oltre all'assistenza domiciliare agli inabili a proficuo lavoro non recuperabili, è apparso opportuno assegnare all'E. C. A. F. anche il compito di assumersi l'onere delle rette di ricovero degli stessi in istituto di assistenza, qualora non possano essere effettuate forme di assistenza in famiglia. Infine si è ritenuto di dover prevedere altri tre tipi di prestazioni: l'assegnazione di un alloggio temporaneo alle famiglie e persone senza tetto; la garanzia agli assistiti per eventuali prestiti presso gli istituti di credito, lasciando tuttavia l'opportunità dell'intervento al giudizio dell'Ente; l'aiuto dato agli assistiti per il conseguimento del gratuito patrocinio. Ai fini di

facilitare l'azione assistenziale dell'Ente l'articolo 4 prevede anche che l'E. C. A. F. possa promuovere la creazione di case di riposo per anziani e di istituti di assistenza per minorati non recuperabili.

L'articolo 5 prevede la compilazione e l'aggiornamento dell'elenco delle famiglie e persone che si trovano in condizioni di assistibilità. Tale elenco, approvato dal Prefetto, è conservato presso gli Uffici dell'E. C. A. F. nei 30 giorni successivi a tale approvazione, a disposizione di chi voglia consultarlo: si è ritenuto di dover adottare questo criterio per evitare l'eccessiva pubblicità dell'affissione dell'elenco, e per garantire al tempo stesso la possibilità di consultazione per chi ne abbia effettivo interesse. L'articolo prevede la facoltà del ricorso contro l'iscrizione o il diniego di essa: tale ricorso dovrà essere inoltrato al Comitato provinciale di assistenza e beneficenza che decide con provvedimento definitivo entro 30 giorni. Si è ritenuto di dover adottare questa soluzione allo scopo di evitare procedure amministrative più lunghe e complicate, le quali verrebbero sostanzialmente a nuocere, più che a giovare, all'assistibile.

Con l'articolo 6 si provvede all'elezione e composizione del comitato amministrativo dell'E. C. A. F.: il numero dei membri del comitato varia da 5, a 9, a 11 e a 13 in rapporto alla popolazione dei comuni. Per le ragioni sopra illustrate a questi membri, eletti dal Consiglio comunale, si aggiungono rispettivamente uno o due esperti, per i comuni con popolazione compresa fra i 5.000 e i 50.000 abitanti e per i comuni con popolazione superiore ai 50.000 abitanti. L'articolo sancisce inoltre l'incompatibilità della carica di amministratore dell'E. C. A. F. e di assessore comunale; come pure l'incompatibilità della carica di amministratore dell'E. C. A. F. e di consigliere comunale dei Comuni con popolazione superiore ai 3.000 abitanti. Infine si stabilisce che il Consiglio comunale provveda all'elezione dei membri del comitato amministrativo dell'E. C. A. F. entro tre mesi dalla sua elezione.

L'articolo 7 fissa i criteri per l'elezione del Presidente dell'Ente, stabilendo che essa viene fatta dal comitato amministrativo a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

Gli articoli 8 e 9 definiscono, rispettivamente, i compiti del comitato amministrativo e del Presidente.

L'articolo 10 stabilisce che gli organi dello Stato, gli Enti locali e gli altri Enti pubblici si avvalgono degli E. C. A. F. ai fini dell'assistenza generica alle persone e alle famiglie che si trovano in condizioni economicamente disagiate; l'importanza di questa disposizione deriva soprattutto dall'esigenza di fare veramente dell'E. C. A. F. l'unico ente pubblico erogatore dell'assistenza generica, eliminando i doppioni e la mancanza di coordinamento attualmente esistenti nel settore, con le sperequazioni che ne conseguono. Onde evitare tali sperequazioni l'articolo prevede inoltre che gli altri enti assistenziali pubblici diano notizia all'E. C. A. F. circa l'erogazione, da essi effettuata, di prestazioni che comportino un aumento delle entrate o una diminuzione delle spese familiari; e che gli enti previdenziali siano tenuti a fornire, su richiesta dell'E. C. A. F., notizie riguardanti le prestazioni da essi erogate.

Con l'articolo 11 si riconosce agli E. C. A. F. la facoltà di riunirsi in consorzio per la gestione del servizio sociale e per la promozione di altri servizi assistenziali. Questa norma potrà favorire l'organizzazione dei servizi tecnici soprattutto degli E. C. A. F. minori, impossibilitati singolarmente a sostenere oneri considerevoli per le spese di gestione.

Allo scopo di evitare che una parte eccessiva dei fondi a disposizione degli E.C.A.F. venga assorbita dalle spese patrimoniali e di gestione, l'articolo 12 prevede che tali spese non superino di regola il 25 per cento delle entrate annue ordinarie e straordinarie. Nello stesso articolo si stabilisce che il personale dell'E. C. A. F. è equiparato a tutti gli effetti, ai fini dello stato giuridico e del trattamento economico, al personale dipendente dal Comune.

L'articolo 13 prevede che il Presidente dell'E. C. A. F. svolga una relazione annuale al Consiglio comunale sull'attività svolta nell'anno trascorso e sui programmi che l'Ente intende realizzare nell'anno seguente per venire incontro alle diverse situazioni di bisogno esistenti nell'ambito del Comune.

L'articolo 14 stabilisce la possibilità per l'E. C. A. F. di avvalersi di personale e di locali del Comune, qualora il consiglio comunale ne ravvisi l'opportunità.

Con le disposizioni di questi due articoli si è inteso sia favorire la collaborazione tra il comune e l'E. C. A. F., sia facilitare il funzionamento amministrativo e tecnico dell'Ente.

Data l'alta percentuale di assistiti dagli E. C. A. F. che si trovano in stato di disoccupazione o che sono privi di una abitazione adeguata alle loro esigenze, anche più ele-

mentari, personali e familiari, l'articolo 15 prevede che un rappresentante dell'E. C. A. F. partecipi alla Commissione comunale di collocamento dei lavoratori disoccupati ed alla Commissione comunale preposta all'assegnazione degli alloggi: in tal modo si realizza un miglior coordinamento nel settore e si facilitano gli interventi pubblici intesi a soccorrere i bisognosi secondo un criterio di gradualità, fondato sulla maggiore intensità ed urgenza del bisogno.

Con l'articolo 16 si dispone che il Ministero dell'interno provveda entro due anni dalla entrata in vigore della legge al decentramento, con amministrazione autonoma, delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza amministrate dall'E. C. A. F. ed aventi fini diversi dall'assistenza alle famiglie e persone di cui ai numeri 1 e 2 dell'articolo 2. Si è ritenuta necessaria questa norma allo scopo di favorire una maggior qualificazione amministrativa e tecnica degli enti di assistenza specifica, qualificazione che è resa più facile da una organizzazione amministrativa e tecnica distinta da quella dell'E. C. A. F.

L'articolo 17 prevede che il decentramento sia proposto dall'E. C. A. F. del Comune in cui l'istituzione di assistenza specifica ha sede, tramite il Prefetto, o dal Prefetto stesso. La proposta di decentramento deliberata dall'E. C. A. F. può essere modificata dal Prefetto, sentito il Comitato provinciale di assistenza e beneficenza.

L'articolo 18 contempla l'istituzione, nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno, di un apposito capitolo per il finanziamento degli E. C. A. F., composto: dai proventi dell'addizionale istituita dal regio decreto-legge 30 novembre 1937, n. 2145, convertito nella legge 25 aprile 1938, n. 614; dai maggiori proventi derivanti dall'addizionale suddetta che, con l'entrata in vigore della legge che si propone, viene elevata dal 5 all'8 per cento: in tal modo agli E. C. A. F. viene assegnato l'importo corrispondente al 5 per cento dei tributi elevati dall'addizionale; dalle somme già stanziate sull'apposito capitolo del bilancio dell'interno per l'esercizio 1959-60 per il mantenimento degli inabili per età avanzata o per minorazione: si è ritenuto opportuno non assegnare agli E. C. A. F. quella parte dei fondi stanziati nel suddetto capitolo ed utilizzati per le rette di affidamento dei minori abbandonati ad istituti educativo-assistenziali; dalla metà delle somme già stanziate sull'apposito capitolo del bilancio dell'interno per l'esercizio 1959-1960, per sussidi alle istituzioni pubbliche e private di beneficenza e agli altri istituti che provvedono per conto del Ministero dell'interno all'assistenza mediante ricovero degli indigenti in genere: come per la voce precedente si è ritenuto di non dover assegnare agli E. C. A. F. l'intero fondo, poiché parte di esso viene utilizzata per sussidi a istituzioni di assistenza all'infanzia e alla adolescenza, assistenza che non ricade nella competenza degli E. C. A. F.; dalle somme già stanziate sull'apposito capitolo del bilancio dell'interno per l'esercizio finanziario 1959-60 per l'integrazione dei bilanci degli E. C. A ; dalle somme già stanziate sugli appositi capitoli del bilancio dell'interno per l'esercizio finanziario 1959-60, per l'assistenza ai cittadini bisognosi appartenenti alle categorie postbelliche di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 31 luglio 1945, n. 425, all'articolo 1 del decreto legislativo luogotenenziale 28 settembre 1945, n. 646, e all'articolo 1 della legge 4 marzo 1952, n. 137 modificata dalla legge 27 febbraio 1958, n. 173: l'assegnazione di questi fondi agli E. C. A. F. è conseguente all'attribuzione data a questi enti di assistere le persone e le famiglie che si trovano in condizioni economicamente disagiate per qualsiasi causa (nessuna valida ragione, d'altra parte, consiglia di mantenere una gestione separata di questo settore dell'assistenza generica, la quale genera ingiustificate sperequazioni nel trattamento assistenziale); dalle somme già stanziate sull'apposito capitolo del bilancio dell'interno per l'esercizio finanziario 1959-60 per la maggiorazione sul trattamento assistenziale; dai maggiori proventi derivanti dalle imposte sul lotto, sulle lotterie e sui concorsi pronostici che, con la entrata in vigore della legge, vengono elevate nella misura del 10 per cento; dai due terzi dei fondi derivanti dalla raccolta della campagna annuale per il soccorso invernale. Le suddette forme di finanziamento consentirebbero agli E. C. A. F. di disporre di una somma complessiva di circa 70 miliardi, che condurrebbe sicuramente ad un adeguato potenziamento degli interventi assistenziali. L'articolo 18 prevede infine che i fondi stanziati sul capitolo siano distribuiti agli E. C. A. F. in due tempi, i quattro quinti entro il 15 novembre, il residuo quinto nei mesi successivi, per far fronte alle successive esigenze di integrazione dei bilanci degli enti.

L'articolo 19 elenca le forme di finanziamento dei singoli E. C. A. F.: accanto alla quota assegnata annualmente a ciascuno di essi sul capitolo apposito del bilancio dell'interno, si prevedono le rendite patrimoniali,

i fondi derivanti da lasciti e donazioni, un contributo annuo del Comune (il cui ammontare è consolidato in cifra corrispondente all'onere medio sostenuto dal comune stesso nell'ultimo quinquennio per le rette di ricovero in istituto degli inabili a proficuo lavoro per età avanzata o minorazione) e, infine, le sovvenzioni facoltative del Comune, della provincia, della regione e di altri enti pubblici o privati.

L'articolo 20 prevede l'invio al Prefetto da parte del Presidente dell'E. C. A. F., entro il 15 settembre di ogni anno, della copia del bilancio preventivo e di una relazione dettagliata sulla attività svolta nell'anno decorso e sul programma di attività da svolgere nell'anno successivo.

L'articolo 21, parallelamente, contempla l'invio al Ministero dell'interno da parte del Prefetto, entro il 15 ottobre di un prospetto contenente il numero complessivo degli assistibili dagli E. C. A. F. della provincia, con allegato il preventivo di spesa generale degli E. C. A. F. della provincia.

L'articolo 22 prevede la pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* e sul Foglio annunzi legali della provincia, rispettivamente, del provvedimento con cui il Ministro dell'interno e il Prefetto assegnano i mezzi finanziari agli E. C. A. F.

L'articolo 23 contempla le principali manifestazioni del potere di vigilanza sugli E. C. A. F. da parte del Prefetto. Questi ha la facoltà di sospendere o sciogliere il comitato amministrativo dell'E. C. A. F., per ragioni di ordine pubblico o per persistenti violazioni di norme legislative o regolamentari o per comportamento pregiudizievole al funzionamento dell'Ente da parte del comitato amministrativo, oppure quando questo non possa funzionare per decadenza, morte o dimissione della metà più uno dei suoi membri. Si è ritenuto di dover fissare un limite di tempo alla gestione commissariale, allo scopo di ripristinare nel minor tempo possibile la normale gestione amministrativa, su base democratica.

L'articolo 24 prevede che tutte le delibere dell'E. C. A. F., pur essendo immediatamente esecutive, siano inviate al Prefetto entro i 5 giorni successivi, alla loro pubblicazione all'albo pretorio del Comune. Esso attribuisce inoltre al Prefetto il potere di sospendere l'efficacia delle deliberazioni dell'E. C. A. F., e di annullare le deliberazioni contenenti vizi di legittimità, con decreto motivato da emettersi entro i 30 giorni successivi alla ricezione della delibera. Infine si prevede la facoltà di ricorso dell'Ente al Ministero dell'interno contro i decreti del Prefetto.

L'articolo 25 stabilisce che l'organo di tutela sugli E. C. A. F. è il Comitato provinciale di assistenza e beneficenza, e fissa le materie soggette all'approvazione del Comitato stesso. Tali materie consistono sopratutto: nei bilanci preventivi; nelle locazioni e conduzioni di immobili per un periodo ultra novennale o qualora il contratto superi in valore la metà dell'entrate iscritte nel bilancio; le trasformazioni di patrimonio; sempre per un valore superiore alla metà delle entrate previste nel bilancio; i regolamenti sullo stato giuridico ed economico del personale; i criteri da adottare dall'Ente per definire lo stato di assistibilità ed il programma assistenziale da svolgere. In tal modo si realizza un notevole alleggerimento dei controlli sugli E. C. A. F. e, con l'approvazione dei criteri di definizione dello stato di assistibilità, si ha una valida garanzia circa l'adozione di criteri che assicurino effettivamente l'assistenza ai nuclei familiari e alle persone che si trovano nell'impossibilità di soddisfare le loro principali esigenze di vita. Infine l'articolo prevede la facoltà di ricorso al Ministero dell'interno da parte dell'E. C. A. F.

L'articolo 26 sancisce che agli effetti di qualsiasi imposta tassa o diritto in genere stabiliti dalle leggi generali o speciali l'E. C. A. F. è parificato alle Amministrazioni dello Stato.

L'articolo 27 prevede l'abrogazione della legge 3 giugno 1937, n. 847, del decreto legislativo 14 aprile 1944, n. 125, nonché di ogni altra disposizione di legge e di regolamento comunque contrastante con la legge.

Infine l'articolo 28, come norma transitoria, prevede la sostituzione dell'E. C. A. F. all'ente comunale di assistenza, in qualsiasi disposizione legislativa e regolamentare e in qualsiasi convenzione, obbligazione e rapporto in atto al momento dell'entrata in vigore della legge.

Onorevoli colleghi, riteniamo che le considerazioni che precedono siano sufficienti a dimostrare la necessità e l'urgenza della presente proposta.

* * *

Siamo certi che la vostra sensibilità e comprensione per le quotidiane difficoltà materiali e morali della parte più bisognosa e dimenticata del nostro popolo varranno a tradurla quanto prima in operante benefica realtà.

PROPOSTA DI LEGGE

CAPO I.

SULLA PERSONALITÀ GIURIDICA E SUI COMPITI DELL'ENTE

ART. 1.

È istituito in ogni comune della Repubblica un ente pubblico, denominato « ente comunale di assistenza familiare », con il fine di svolgere le funzioni assistenziali ed amministrative di cui alla presente legge.

L'ente comunale di assistenza familiare è posto sotto la vigilanza del Ministero dell'interno ed è sottoposto ai controlli previsti dalla presente legge.

ART. 2.

L'ente comunale di assistenza familiare ha i seguenti compiti:

1°) assistere i nuclei familiari che si trovano in condizioni economicamente disagiate per quasiasi causa;

2°) assistere le persone di età superiore ai 18 anni che vivono sole e che si trovano in condizioni economicamente disagiate per inabilità a proficuo lavoro, o per qualsiasi altra causa;

3°) curare gli interessi dei poveri del comune, assumendone la rappresentanza legale collettiva sia davanti all'autorità amministrativa che davanti all'autorità giudiziaria, nonché gestire i beni destinati ai poveri del comune ai sensi dell'articolo 630 del codice civile;

4°) promuovere il coordinamento delle attività svolte dalle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza operanti nel comune a favore dei nuclei familiari e delle persone di cui ai precedenti nn. 1 e 2, assumendo le iniziative necessarie;

5°) dare il parere alle competenti autorità sulle domande di erezione in ente morale e sulle proposte di riforma delle istituzioni pubbliche di cui al numero precedente.

ART. 3.

Agli effetti della presente legge sono assistibili le famiglie e le persone residenti nel comune, che godono di un reddito mensile inferiore a quello necessario a soddisfare i bisogni elementari di vita.

In caso di urgenza sono altresì assistibili, con prestazioni straordinarie, famiglie e persone non residenti nel comune che si trovino in condizioni di grave disagio economico.

Ciascun ente comunale di assistenza familiare provvede a stabilire propri criteri di definizione dello stato di assistibilità tenendo conto del tenore di vita locale, nonché dell'indice dei prezzi dei generi di alimentazione e vestiario di maggior consumo locale.

ART. 4.

Per l'assolvimento dei propri compiti assistenziali l'ente comunale di assistenza familiare effettua, mediante il servizio sociale espletato da assistenti sociali diplomati, la diagnosi ed il trattamento assistenziale dei singoli casi, rivolto:

a) ad aiutare gli assistiti ad utilizzare le risorse personali e sociali per eliminare o ridurre le cause del disagio economico, in tutti i casi in cui ciò è possibile;

b) a consentire agli assistiti di soddisfare le loro principali esigenze di vita, mediante le prestazioni di cui al comma successivo.

Ai fini dell'assistenza economica l'ente comunale di assistenza familiare, in base alle proposte del servizio sociale:

1°) eroga prestazioni economiche mensili alle famiglie e alle persone assistite in misura inversamente proporzionale al reddito goduto e variabili:

a) da un minimo di lire 4.000 ad un massimo di lire 12.000 per le famiglie di cui al n. 1 dell'articolo 2;

b) da un minimo di lire 3.000 ad un massimo di lire 8.000 per le persone di cui al n. 2 dell'articolo 2 qualora vivano sole e siano prive di parenti tenuti agli alimenti ed in grado di prestarli a norma degli articoli 433 e seguenti del codice civile;

2°) eroga sussidi straordinari in denaro *una tantum*, qualora particolari condizioni di temporaneità del bisogno richiedano questo tipo di intervento;

3°) eroga prestazioni assistenziali in natura, qualora ne ravvisi l'opportunità;

4°) provvede ad avviare le persone inabili a proficuo lavoro non recuperabili ad idonei istituti di assistenza, qualora non abbiano titolo ad essere ricoverate da parte di enti previdenziali o di enti di assistenza specifica e sempreché non possano essere effettuate efficaci forme di assistenza domiciliare;

5°) provvede ad alloggiare temporaneamente le famiglie e le persone senza tetto;

6°) garantisce gli assistiti per eventuali prestiti presso gli istituti di credito qualora ne ravvisi l'opportunità;

7°) favorisce il conseguimento del beneficio del gratuito patrocinio a favore degli assistiti che ne abbisognano.

Qualora le leggi vigenti prevedano, a favore dei nuclei familiari economicamente disagiati, l'erogazione di prestazioni economiche di misura superiore a quelle contemplate nella lettera *a*) del precedente n. 1, l'ente comunale di assistenza familiare è tenuto a corrispondere le prestazioni previste dalle leggi suddette.

Il provvedimento con cui l'ente comunale di assistenza familiare assume l'onere del ricovero, di cui al precedente n. 4, dell'inabile in istituto di assistenza, sostituisce la ordinanza prefettizia di ricovero, di cui all'articolo 154 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza 18 marzo 1931, n. 773. L'onere suddetto sostituisce, totalmente o parzialmente, l'assegno mensile.

Ai fini di attuazione delle forme di assistenza di cui al precedente n. 4, l'ente comunale di assistenza familiare può promuovere la creazione di case di riposo per anziani e di istituti di assistenza per minorati non recuperabili.

Qualora l'indice nazionale del costo della vita, rilevato dall'Istituto Centrale di Statistica, muti nella misura di almeno il 10 per cento rispetto alla data di entrata in vigore della presente legge, il Ministero dell'interno provvede, con propri decreti, a modificare i valori delle prestazioni economiche di cui al precedente numero 1 in rapporto alla variazione dell'indice suddetto.

ART. 5.

Per l'assolvimento dei compiti assistenziali il comitato di amministrazione dell'ente comunale di assistenza familiare, non oltre il 31 maggio di ogni anno, delibera l'elenco delle famiglie e delle persone che si trovano in condizioni di assistibilità.

L'elenco, approvato dal Prefetto entro i 15 giorni successivi, è conservato presso gli uffici dell'ente comunale di assistenza familiare, a disposizione di chiunque intenda consultarlo, per la durata di 30 giorni a decorrere dalla data in cui viene affisso all'albo pretorio del comune l'avviso dell'avvenuto deposito di tale elenco nella segreteria dell'ente comunale di assistenza familiare.

Entro 10 giorni dalla scadenza di tale termine, chiunque si creda leso può ricorrere

avverso l'iscrizione o la mancata iscrizione al comitato provinciale di assistenza e beneficenza che decide definitivamente con deliberazione motivata non oltre 30 giorni.

Il ricorso e gli eventuali documenti allegati sono esenti da bollo.

Il comitato amministrativo può modificare durante l'anno l'elenco, sia iscrivendo famiglie e persone che successivamente si siano venute a trovare nelle condizioni previste, sia revocando la iscrizione nei confronti di coloro che non risultano più assistibili. Le relative deliberazioni sono sottoposte all'approvazione del Prefetto e devono essere depositate con le modalità stabilite al 2° e 3° comma.

CAPO II.

STRUTTURA AMMINISTRATIVA E TECNICA

ART. 6.

L'ente comunale di assistenza familiare è amministrato da un comitato amministrativo composto da 5 membri nei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, da 8 nei comuni con popolazione compresa tra i 5.000 e i 50.000 abitanti, da 11 nei comuni con popolazione compresa fra i 50.000 e i 300.000 mila abitanti, da 13 negli altri comuni.

I membri del comitato sono eletti dal consiglio comunale. A parità di voti è eletto il più anziano di età.

Fanno parte altresì del comitato amministrativo dell'ente comunale di assistenza familiare uno o due esperti in materia assistenziale nominati dal Prefetto, rispettivamente per i comuni con popolazione compresa fra i 5.000 e i 50.000 abitanti e per i comuni con popolazione superiore ai 50.000 abitanti.

I membri della giunta comunale non possono essere nominati membri del comitato amministrativo dell'ente comunale di assistenza familiare.

Non possono altresì essere nominati membri del comitato amministrativo i consiglieri comunali dei comuni con popolazione superiore ai 3.000 abitanti.

I membri del comitato di amministrazione sono eletti dal consiglio comunale entro tre mesi dalla elezione di questo e rimangono in carica fino all'elezione dei successori da parte del nuovo consiglio comunale.

ART. 7.

Nella prima adunanza il comitato di amministrazione elegge nel proprio seno il Presidente, a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

L'adunanza è indetta e presieduta dal Presidente del comitato scaduto, ovvero dal commissario.

ART. 8.

Spetta al comitato amministrativo di deliberare su tutte le materie di competenza dell'ente comunale di assistenza familiare, fatta eccezione per quelle rimesse al Presidente ai sensi dell'articolo successivo.

Il comitato delibera a maggioranza assoluta dei presenti. A parità di voti prevale quello del Presidente.

ART. 9.

Il Presidente ha la rappresentanza dell'ente, ne sovraintende al funzionamento, cura l'esecuzione delle deliberazioni del comitato amministrativo ed esercita tutte le funzioni a lui demandate dal comitato stesso.

Solo in caso di urgenza il Presidente può deliberare su argomenti di competenza del comitato amministrativo salvo ratifica da parte del comitato stesso nella prima adunanza successiva.

In caso di assenza o di impedimento, il Presidente è sostituito da un membro del comitato da lui delegato.

ART. 10.

Ai fini dell'assistenza alle famiglie e persone che versano in condizioni economicamente disagiate, gli organi dello Stato, gli enti locali e gli altri enti pubblici, trasmettono per competenza agli enti comunali di assistenza familiare, ai fini dell'eventuale intervento, le richieste di soccorso ad essi pervenute.

Gli altri enti pubblici di assistenza sono tenuti a dare notizia all'ente comunale di assistenza familiare circa le rette di ricovero di minori, di vecchi, di ammalati e le altre prestazioni che comportino un aumento delle entrate o una diminuzione delle spese familiari.

Gli enti previdenziali sono tenuti a fornire, su richiesta dell'ente comunale di assistenza familiare, notizie in merito alle prestazioni da essi erogate.

ART. 11.

Due o più enti comunali di assistenza familiare possono riunirsi in consorzio ai fini di gestire il servizio sociale e di promuovere altri servizi assistenziali.

Lo statuto del consorzio, che deve prevedere lo scopo, la durata, le modalità di funzionamento, i contributi a carico di ciascun ente, la sede e le modalità di scioglimento del consorzio stesso, è approvato con decreto del Prefetto, sentito il comitato provinciale di assistenza e beneficenza, qualora si tratti di enti comunali di assistenza familiare appartenenti alla stessa provincia, o con decreto del Ministro dell'interno, sentiti i competenti comitati provinciali di assistenza e beneficenza, qualora si tratti di enti comunali di assistenza familiare appartenenti a province diverse.

Contro la mancata approvazione del consorzio da parte del Prefetto gli enti interessati possono ricorrere al Ministro dell'interno entro 30 giorni.

La vigilanza e la tutela sul consorzio sono esercitate, rispettivamente, dal Prefetto e dal comitato provinciale di assistenza e beneficenza della provincia in cui il consorzio ha sede.

ART. 12.

Le spese patrimoniali e di gestione dei servizi di ciascun ente comunale di assistenza familiare non possono di regola superare il 25 per cento delle entrate annue ordinarie e straordinarie.

Ai fini dello stato giuridico e del trattamento economico, il personale dipendente dall'ente comunale di assistenza familiare è equiparato a tutti gli effetti al personale dipendente dal comune.

ART. 13.

Il Presidente dell'ente comunale di assistenza familiare presenta, entro il 15 settembre di ogni anno, al consiglio comunale, una relazione sull'attività svolta dall'ente nell'esercizio trascorso e sui programmi che questo intende realizzare nell'anno seguente per venire incontro alle situazioni di bisogno esistenti nel comune.

ART. 14.

Qualora il consiglio comunale ne ravvisi l'opportunità, l'amministrazione comunale può dare in uso gratuito all'ente comunale di

assistenza familiare locali per uffici o per altri servizi e può consentire che impiegati comunali svolgano temporaneamente la loro attività presso l'ente comunale di assistenza familiare.

ART. 15.

Un rappresentante dell'ente comunale di assistenza familiare partecipa di diritto:

a) alla commissione comunale di collocamento dei lavoratori disoccupati;

b) alla commissione comunale preposta all'assegnazione degli alloggi di carattere popolare.

ART. 16.

Il Ministero dell'interno provvede, entro due anni dall'entrata in vigore della presente legge, al decentramento, con amministrazione autonoma, delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza amministrate dall'ente comunale di assistenza familiare aventi fini diversi dall'assistenza alle famiglie e alle persone di cui ai numeri 1°) e 2°) dell'articolo 2.

ART. 17.

La riforma di cui al precedente articolo può essere proposta dall'ente comunale di assistenza familiare del comune in cui l'istituzione pubblica di assistenza e beneficenza ha sede, o dal Prefetto.

Il Prefetto, sentito il comitato provinciale di assistenza e beneficenza, può apportare modifiche alla proposta di riforma deliberata dall'ente comunale di assistenza familiare.

Tali modifiche vengono comunicate, entro il termine di 15 giorni, alle amministrazioni interessate che, nel termine di 30 giorni dalla comunicazione, possono presentare ricorso al Ministero dell'interno.

CAPO III.

SUL FINANZIAMENTO

ART. 18.

Per il finanziamento degli Enti comunali di assistenza familiare è annualmente istituito nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno un apposito capitolo composto:

1°) dai cinque ottavi dei proventi derivanti dall'addizionale, di cui al regio decreto-legge 30 novembre 1937, n. 2145, convertito con legge 25 aprile 1938, n. 614, e al decreto

legislativo luogotenenziale 18 febbraio 1946, n. 100, che con l'entrata in vigore della presente legge viene elevata dal 5 all'8 per cento;

2°) dalle somme già stanziate sull'apposito capitolo del bilancio del Ministero dell'interno per l'esercizio finanziario 1959-60, per il mantenimento degli inabili per età avanzata o per minorazione negli appositi istituti;

3°) dalla metà delle somme già stanziate nell'apposito capitolo del bilancio dell'interno, per l'esercizio finanziario 1959-1960, per sussidi alle istituzioni pubbliche e private di beneficenza e agli altri istituti che provvedono per conto del Ministero dell'interno all'assistenza mediante ricovero degli indigenti in genere;

4°) dalle somme già stanziate nell'apposito capitolo del bilancio dell'interno per l'esercizio finanziario 1959-1960, per l'integrazione dei bilanci degli enti comunali di assistenza;

5°) dalle somme già stanziate negli appositi capitoli del bilancio del Ministero dell'interno per l'esercizio finanziario 1959-1960, per l'assistenza ai cittadini bisognosi appartenenti alle categorie post-belliche, di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 31 luglio 1945, n. 425, all'articolo 1 del decreto legislativo luogotenenziale 28 settembre 1945, n. 646 e all'articolo 1 della legge 4 marzo 1952, n. 137, modificata dalla legge 27 febbraio 1958, n. 173;

6°) dalle somme già stanziate nell'apposito capitolo del bilancio del Ministero dell'interno per l'esercizio finanziario 1959-1960 per la maggiorazione sul trattamento assistenziale a favore delle categorie di cui all'articolo 2 della legge 30 novembre 1950, n. 997;

7°) dai maggiori proventi derivanti dalle imposte sul lotto, sulle lotterie e sui concorsi pronostici, che con l'entrata in vigore della presente legge vengono elevate nella misura del 10 per cento;

8°) dai due terzi dei fondi derivanti dalla raccolta della campagna annuale per il soccorso invernale.

I quattro quinti dei fondi stanziati nel suddetto capitolo vengono dal Ministero ripartiti entro il 15 novembre tra i Prefetti, affinché questi li distribuiscano agli enti comunali di assistenza familiare, tenuto conto del numero degli assistiti e delle esigenze degli enti stessi.

Il residuo quinto rimane a disposizione del Ministero per fronteggiare successive esigenze inerenti alla integrazione dei bilanci degli enti suddetti.

ART. 19.

L'ente comunale di assistenza familiare provvede all'assolvimento dei propri compiti mediante:

1°) le rendite del proprio patrimonio;

2°) i fondi derivanti da lasciti e donazioni;

3°) la quota annualmente ad esso assegnata sul capitolo di cui all'articolo precedente;

4°) il contributo annuo del comune, il cui ammontare è consolidato in cifra corrispondente all'onere medio sostenuto dal comune stesso nell'ultimo quinquennio per le rette di ricovero in istituto delle persone inabili a proficuo lavoro per età avanzata o per minorazione;

5°) le sovvenzioni facoltative del comune, della provincia, della regione e di altri enti pubblici e privati.

ART. 20.

Il Presidente dell'ente comunale di assistenza familiare provvede, entro il 15 settembre di ogni anno, ad inviare al Prefetto una relazione dettagliata sull'attività svolta nell'anno decorso e una copia del bilancio preventivo accompagnata da una relazione sul programma di attività da svolgere nell'anno successivo.

ART. 21.

Il Prefetto provvede ad inoltrare al Ministero dell'interno, non oltre il 15 ottobre, un prospetto contenente il numero complessivo degli assistibili dagli enti comunali di assistenza familiare della provincia, con allegato il preventivo di spesa generale degli enti stessi, sia per le attività assistenziali, sia per gli oneri di gestione derivanti dall'attribuzione dei compiti di cui alla presente legge.

ART. 22.

Il decreto con cui il Ministro dell'interno ripartisce i fondi per l'assegnazione agli enti comunali di assistenza familiare delle diverse province, è pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*.

Il decreto con cui il Prefetto ripartisce i fondi tra gli enti comunali di assistenza familiare della provincia è pubblicato sul *Foglio degli annunzi legali* della provincia.

Sono ugualmente pubblicati i decreti delle eventuali assegnazioni integrative.

CAPO IV.

SUI CONTROLLI

ART. 23.

Il prefetto esercita la vigilanza sugli enti comunali di assistenza familiare della provincia, allo scopo di assicurare l'osservanza delle leggi e dei regolamenti.

Nell'esercizio del potere di vigilanza il Prefetto può:

1°) ordinare in ogni tempo, di propria iniziativa o su richiesta del consiglio comunale, inchieste sugli enti comunali di assistenza familiare;

2°) provvedere d'ufficio, per mezzo di un delegato speciale, qualora il comitato di amministrazione dell'ente comunale di assistenza familiare, malgrado le ingiunzioni delle Autorità, non compia un atto reso obbligatorio da legge o da regolamento o non spedisca i mandati;

3°) disporre, con decreto motivato, la sospensione del comitato amministrativo dell'ente comunale di assistenza familiare, sentito il comitato provinciale di assistenza e beneficenza, quando gravi motivi di ordine pubblico o amministrativo lo richiedano;

4°) disporre, con decreto motivato, lo scioglimento del comitato amministrativo dell'ente comunale di assistenza familiare, sentito il comitato provinciale di assistenza e beneficenza, quando esso, dopo essere stato invitato a regolarizzare la propria attività, non si conformi alle norme legislative o regolamentari, ovvero pregiudichi gravemente il funzionamento dell'ente ovvero non possa funzionare per decadenza, morte o dimissione della metà più uno dei suoi membri.

Con il decreto di sospensione o di scioglimento del comitato amministrativo, il Prefetto affida ad un commissario la temporanea gestione dell'ente la quale non può essere, comunque, della durata superiore a sei mesi.

L'indennità per il commissario è a carico dell'ente.

ART. 24.

Le deliberazioni dell'ente comunale di assistenza familiare devono essere pubblicate per estratto all'albo pretorio del comune, con le modalità previste dalla legge per le deliberazioni delle amministrazioni comunali.

Esse sono immediatamente esecutive, ad eccezione di quelle indicate all'articolo seguente.

Le deliberazioni stesse devono essere trasmesse al Prefetto nei cinque giorni successivi alla loro pubblicazione. Il Prefetto può, con decreto motivato da emettersi entro i quindici giorni successivi alla ricezione della deliberazione, sospenderne l'efficacia per non oltre quindici giorni, chiedendo all'ente comunale di assistenza familiare i chiarimenti opportuni. Può altresì annullare una deliberazione per vizi di legittimità, mediante decreto motivato, da emettersi entro i trenta giorni successivi alla ricezione della deliberazione. Tale decreto non ha efficacia, se non perviene all'ente comunale di assistenza familiare entro i cinque giorni successivi alla sua emanazione.

Contro i decreti previsti dal comma precedente è data facoltà di ricorso al Ministro dell'interno, da presentarsi entro trenta giorni.

ART. 25.

Gli enti comunali di assistenza familiare sono posti sotto la tutela del comitato provinciale di assistenza e beneficenza.

Sono soggette all'approvazione del comitato provinciale di assistenza e beneficenza le deliberazioni degli enti comunali di assistenza familiare riguardanti le seguenti materie:

1°) i bilanci preventivi, la destinazione delle nuove e maggiori entrate e lo storno di fondi da capitolo a capitolo, quando per se stesso, oppure cumulato con altri storni precedentemente effettuati, diminuisca o aumenti, rispettivamente, i capitoli cui si riferisce, in ragione di più di un quarto dello stanziamento di spesa annua;

2°) le locazioni e conduzioni di immobili per un periodo eccedente i nove anni o quando il contratto sia di valore superiore a metà delle entrate iscritte nel bilancio preventivo dell'anno in corso;

3°) le trasformazioni di patrimonio, per un valore superiore a metà delle entrate iscritte nel bilancio preventivo dell'anno in corso;

4°) i regolamenti sullo stato giuridico e economico del personale e le relative piante organiche;

5°) i criteri da adottare dall'ente per definire lo stato di assistibilità e il programma assistenziale da svolgere.

Il comitato provinciale di assistenza e beneficenza, prima di deliberare intorno agli atti che sono soggetti alla sua approvazione, può ordinare, a spese dell'ente comunale di

assistenza familiare, le verifiche o perizie che ritenga necessarie.

Contro i provvedimenti del comitato provinciale di assistenza e beneficenza, l'ente comunale di assistenza familiare e chiunque altro vi abbia interesse possono ricorrere, nel termine di trenta giorni, al Ministro dell'interno

ART. 26.

Agli effetti di qualsiasi imposta, tassa o diritto in genere stabiliti dalle leggi generali o speciali, l'ente comunale di assistenza familiare è parificato alle amministrazioni dello Stato.

ART. 27.

Sono abrogate la legge 3 giugno 1937, n. 847, il regio decreto-legge 14 aprile 1944, n. 125, nonché ogni altra disposizione legislativa e regolamentare comunque in contrasto con la presente legge.

NORMA TRANSITORIA

ART. 28.

L'ente comunale di assistenza, istituito con la legge 3 giugno 1937, n. 847, si intende sostituito dall'ente comunale di assistenza familiare (E. C. A. F.) in qualsiasi disposizione legislativa e regolamentare ed in qualsiasi convenzione, obbligazione e rapporto in atto all'entrata in vigore della presente legge.

Con l'entrata in vigore della presente legge sono di diritto trasferiti ad ogni ente comunale di assistenza familiare il patrimonio dell'ente comunale di assistenza del rispettivo comune, le attività ad esso spettanti a qualsiasi titolo, i suoi diritti ed obblighi e l'amministrazione delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza ad esso affidata.