

# CAMERA DEI DEPUTATI

N. 1949

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**VIGORELLI, MONTINI, ARIOSTO, LEONE RAFFAELE e BENSI***Presentata il 27 gennaio 1960*

### Riforma degli Enti comunali di assistenza e delle altre istituzioni pubbliche di assistenza

ONOREVOLI COLLEGHI! — Tutta la materia degli Enti comunali di assistenza e delle altre istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza è stata regolata, durante un lungo periodo storico, da una legge fondamentale, quella del 17 luglio 1890, n. 6972, a cui si sono sovrapposte numerose modificazioni ed integrazioni.

La legge 17 luglio 1890, approvata dopo pochi anni dalla formazione dello Stato unitario, costituì per quell'epoca e rimane fino ad oggi, da un punto di vista tecnico-giuridico, un importante strumento legislativo. Essa tuttavia sorgeva nel mezzo delle più vivaci discussioni teoriche sull'assistenza, e in un ambiente sociale in cui la carità era stata sempre riservata alla iniziativa dei singoli e delle istituzioni religiose.

La legge ebbe una faticosa elaborazione: lo Stato affermò la sua autorità circondando di una fitta rete di controlli il libero esercizio dell'attività caritativa e sancì alcuni principi nell'ambito della classica concezione liberale, che permea di sé tutta la storia del Risorgimento italiano.

Nondimeno il legislatore — così felice nel disegnare le strutture giuridiche formali e che aveva dato prova di tanto intuito politico — non approntava i mezzi più adatti alla risoluzione dei problemi sostanziali che sarebbero diventati, nel corso degli anni successivi, sempre più impellenti. Intendiamo riferirci,

naturalmente, al problema del bisogno e alla sua dilatazione: e se la carità legale, attorno alla quale si era subito polarizzata l'attenzione dei legislatori in molti paesi stranieri si affermava anche in Italia come indispensabile sussidio del tradizionale principio della carità spontanea, essa restava carente sia di fronte all'ampliarsi del problema del bisogno, sia di fronte alla assistenza per settore.

La storia dell'assistenza in Italia resta vincolata a questi problemi di origine, nonostante gli aggiustamenti e le integrazioni normative che si succedettero nei settanta anni che ci separano dalla legge del 1890. Problemi che, parzialmente, determinano alcune scelte anche oggi, epoca in cui, a seguito di vari enti politici, giuridici e sociali, la legislazione sull'assistenza può dirsi che abbia raggiunto il massimo dell'usura.

Già da anni si era andata accentuando la tendenza a riformare profondamente la legislazione assistenziale. Operavano in tal senso: anzitutto la nuova coscienza della responsabilità sociale verso le categorie più diseredate che rende insufficienti le vecchie concezioni sul permanente fenomeno della miseria e sancisce il definitivo tramonto delle ideologie economiche e sociologiche che avevano influenzato la teoria della selezione dei migliori e della eliminazione dei meno adatti alla lotta per l'esistenza.

In secondo luogo l'importanza della questione sociale ed il suo ruolo di protagonista nella storia europea e mondiale. Infine l'ampliarsi delle specializzazioni assistenziali, in corrispondenza con i vari aspetti sociologici del bisogno e l'importanza assunta dalla previdenza in quasi tutti i settori della collettività.

Seguendo questo processo di evoluzione, ci si accorge che le antiche pregiudiziali politiche che tenevano il campo nel 1890 sono state progressivamente eliminate dalla realtà dei bisogni e dalla nuova struttura che andava assumendo la società.

Le vicende politiche e i mutamenti avvenuti nell'ordinamento costituzionale ed amministrativo del paese postulavano e richiedevano apertamente, d'altronde, una riforma della legislazione assistenziale.

Tutti però concordi sulla necessità di una riforma, è naturale che esistano profonde divergenze sulla sua ampiezza e sul suo contenuto.

È nostra convinzione che anche in Italia si giungerà alla instaurazione di un sistema di sicurezza sociale. Ma un sistema siffatto esige una adeguata preparazione e una progressiva rielaborazione degli istituti assistenziali e previdenziali esistenti. Compito del legislatore deve essere quello di uniformare tutta la sua azione a questo ultimo fine, programmandone le fasi e auspicandone l'armonico sviluppo. Da questo punto di vista, il presente progetto di legge è il progetto di riforma degli E. C. A. e delle altre Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza: esso è dunque volutamente limitato ad un settore specifico, propriamente quello che si è convenuto chiamare dell'assistenza economica. Ma è ispirato ad una concezione del bisogno profondamente nuova rispetto alla legislazione esistente e tale da poter permeare di sé molti altri istituti giuridici. A un sistema unico coordinato di sicurezza sociale come soluzione finale e risolutiva si ispira l'intero testo, come si può riscontrare soprattutto nelle norme a carattere teleologico.

Il progetto consta di otto capi.

Il primo contiene disposizioni di carattere generale sulla pubblica assistenza e sugli organi che la attuano. Il secondo tratta dell'Ente Comunale di Assistenza, chiamato Ente Comunale di Assistenza Sociale; il terzo è riservato alle norme di carattere finanziario e riguarda pure l'Ente comunale di assistenza sociale. Il quarto contiene norme comuni sulle Istituzioni pubbliche di assistenza.

I capi quinto e sesto si intitolano rispettivamente « Dei controlli » e dei « Consorzi,

del concentramento, della fusione e della trasformazione delle Istituzioni pubbliche di assistenza ». Disposizioni generali e disposizioni finali e transitorie completano il testo.

Per la sua elaborazione si sono tenuti presenti tutti i progetti parziali preparati sulla materia.

In particolare è stato ampiamente utilizzato, soprattutto nella parte concernente le Istituzioni pubbliche di assistenza, lo studio per un progetto di legge sull'assistenza pubblica predisposto dal Ministero per l'Interno (talvolta — come sarà espressamente indicato in questa relazione — sono stati riportati integralmente o con qualche leggera modifica gli articoli di quel progetto).

Molte disposizioni della proposta ministeriale sopra ricordata e del presente progetto riproducono del resto analoghe disposizioni della legge 1890 e successive modificazioni.

È stato inoltre consultato un ampio materiale di studio, in particolare gli atti della Commissione costituita dall'A. N. E. A. per lo studio della riforma degli Enti di assistenza e le conclusioni di tale Commissione (relazione Dezani).

Se queste sono le fonti più immediate del testo, esso è d'altronde il risultato di una lunga attività e di ricerche sociologiche — svolte dall'A. N. E. A. — e che si ricollegano ad un illustre precedente — l'Inchiesta parlamentare sulla miseria in Italia e sui mezzi per combatterla.

Esso è anche il frutto del complesso delle deliberazioni dell'A. N. E. A. in questo settore, dei suoi congressi, dei suoi organismi direttivi, dei lavori protrattisi per due anni della Commissione di studio appositamente istituita, del Consiglio Nazionale, di Presidenza e del Comitato Direttivo.

#### DELLA PUBBLICA ASSISTENZA.

##### A) *Criteri informativi.*

Il contenuto del capo I richiede alcune osservazioni di carattere generale: esso consta fondamentalmente di due parti.

La prima ha carattere programmatico e giuridico generale, mentre la seconda prevede gli organi centrali e periferici cui spetta l'attuazione della pubblica assistenza. Prima di commentare le disposizioni dell'articolo 1 e dell'articolo 2 converrà accennare alle disposizioni in materia di assistenza sociale della Costituzione.

Com'è noto la Costituzione repubblicana riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro

e ad una retribuzione sufficiente ad assicurare un'esistenza libera e dignitosa, (articoli 4 e 38), riconosce altresì il diritto ad avere mezzi adeguati alle esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità, vecchiaia, disoccupazione involontaria (articolo 38): proclama, infine, il diritto all'assistenza: « Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale. Gli inabili ed i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale. Ai compiti previsti in questo articolo provvedono organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato. L'assistenza privata è libera (articolo 38, comma 1°, 3°, 4°, 5°).

Completa il quadro delle disposizioni l'articolo 32 nel quale si afferma che la Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività e garantisce cure gratuite agli indigenti.

Nessuna legge successiva, di contenuto ed ispirazione sociale, potrebbe evidentemente ignorare le norme costituzionali che sono state richiamate. Esse costituiscono — in applicazione di elementari canoni di interpretazione giuridica — un sistema di norme coordinate. Non si poteva dunque, anche in questo progetto riguardante un oggetto ben determinato e di portata più limitata del complesso delle disposizioni costituzionali, non prendere l'avvio da esse.

Taluno è incline a ritenere che la Costituzione contenga addirittura in *nuce* un compiuto sistema di sicurezza sociale: senza entrare nella valutazione di questo problema, si può tuttavia più semplicemente affermare che nella materia dei rapporti sociali, e più precisamente in materia di assistenza e previdenza sociale, la Costituzione intenda programmare e sottintendere un sistema di leggi, che rendano di pratica attuazione i principi sanciti, vincolando la successiva produzione legislativa a quei principi e indirizzando in tale senso l'opera del legislatore ordinario.

Anche il presente progetto di legge ha per presupposto — come si è detto — una evoluzione verso un finale sistema di sicurezza sociale.

Lo prova chiaramente l'articolo di apertura del progetto che ha un ampio contenuto teleologico, come si rileva ad una prima lettura. Esso indica le finalità dell'assistenza pubblica, intesa in tutti i suoi settori (anche in quelli non previsti in progetto) ed indica alcune delle cause tipiche del bisogno agguinandovi « ogni altra causa individuale e sociale ». Dichiara inoltre che il soccorso agli

individui sprovvisti di mezzi necessari per vivere sarà differenziato dalla natura e dalla entità del bisogno, non per dire una cosa ovvia, ma per preparare strumenti efficienti di valutazione e di repressione di tutta la fenomenologia della miseria.

Con altra disposizione teleologica, si afferma che l'assistenza è intesa ad apprestare mezzi idonei per la elevazione delle condizioni morali e sociali dei bisognosi, in seno alla famiglia e alla collettività, non per indicare soltanto un'aspirazione, ma per significare che talune causali del bisogno devono essere prevenute alla radice, che è spesso morale e sociale, e che può essere oggi individuata e combattuta con strumenti idonei. Sta inoltre a indicare il tramonto di una vecchia filosofia positivista, la sensibilità e la fiducia nei nuovi mezzi di indagine sociologica.

L'articolo 1 riproduce, con qualche variante, l'analoga disposizione del progetto ministeriale. Ma nell'articolo successivo l'attuale progetto si distacca profondamente da esso, dettando una disposizione strettamente coordinata al primo articolo del quale costituisce la specificazione e, sotto certi aspetti, l'attuazione.

Si afferma infatti che « ogni evento della vita umana che privi anche temporaneamente l'individuo del minimo vitale dà diritto all'assistenza nelle forme previste dalle leggi ». Sui concetti ivi espressi si incardina il sistema del progetto.

Si è avuta occasione di dire che l'intenzione dei redattori del progetto è stata quella di riordinare la materia dell'assistenza economica e di sottoporla ad una nuova generale concezione della fenomenologia del bisogno: di approntare organi e mezzi più efficaci di attuazione, nel quadro programmato, anche se non previsto e specificato in norme di legge, di un sistema unico e coordinato di legislazione assistenziale.

Si deve ripetere qui che la solidarietà verso i deboli e verso i diseredati ha cessato da tempo di essere concepita come un dovere morale individuale o collettivo, e come tale riservato esclusivamente alla iniziativa di persone o di istituti privati. Già l'affermarsi, fin dal secolo scorso, della carità legale — concepita come necessaria integrazione dello slancio solidaristico dei privati — significa riconoscimento della insufficienza di un sistema. In tempi più recenti e fino ad oggi, l'assistenza economica ha assunto una precisa fisionomia.

È apparso necessario non solo potenziare quest'aspetto essenziale di ogni legislazione

assistenziale, ma rinnovarlo profondamente anche in relazione ai principi costituzionali.

In altri paesi l'assistenza economica è diventata, già da molti anni il perno del sistema assistenziale e della sicurezza sociale; fin dal 1601 la *Poor Law* in Inghilterra riconosceva al cittadino il diritto di ottenere il minimo necessario per vivere. Non v'è bisogno di ricordare qui tutti i precedenti legislativi e dottrinari in proposito, per affermare che attorno al concetto del minimo vitale si è elaborata la gran parte delle moderne teorie sull'assistenza e a quel criterio si fa riferimento costantemente nella pratica di molti paesi per adeguare ai bisogni l'intervento assistenziale.

Una delle idee fondamentali che hanno ispirato il presente progetto — in questa parte assolutamente innovativo rispetto alla legislazione vigente — è stato il riconoscimento della necessità di stabilire un livello minimo di bisogni da soddisfare e di contemplare un intervento assistenziale ogni qualvolta un individuo sia assolutamente sprovvisto dei mezzi necessari per soddisfare quella minima entità di bisogno.

Questa nuova disposizione non presuppone soltanto una strumentazione particolare nel campo dell'assistenza generica, nell'ambito quindi del presente progetto — come si avrà occasione di sottolineare diverse volte nel corso di questa relazione, ma — diventata legge — condiziona tutta la legislazione previdenziale e assistenziale.

Queste ovvie considerazioni sulla portata innovativa del principio del minimo vitale e sulla sua forza eversiva di tutte le concezioni assistenziali che avevano finora ispirato la legislazione italiana, non ci hanno però distolto dalla piena affermazione della necessità che, anche nel nostro Paese, l'intervento assistenziale non sia commisurato a criteri empirici di valutazione del bisogno e perda ogni precedente carattere di discrezionalità, per ancorarsi definitivamente ad un rapporto costante « tra intervento e livello dei bisogni da soddisfare ». Certo la mancanza del minimo vitale non potrà far sorgere automaticamente ed immediatamente il diritto ad un intervento assistenziale che elimini interamente la situazione di pauperismo: ma farà sorgere il diritto ad una assistenza adeguata e proporzionata alla qualità e quantità del bisogno cui dà luogo la mancanza, in un individuo, del minimo vitale.

Sotto questo aspetto la disposizione dell'articolo 2 è soltanto l'inizio di un lungo ma irreversibile processo, secondo il quale

sia la successiva legislazione che la stessa politica assistenziale dovranno adeguarsi al principio del minimo vitale, approntando i mezzi e gli strumenti di graduale attuazione.

Anche nel presente progetto, d'altronde, sono previsti organi e criteri (vedasi tra gli altri l'articolo 34, ultimo capoverso), per assicurarne la concreta attuazione.

Il secondo comma dell'articolo 2 dice testualmente « che l'accertamento del minimo vitale è demandato ad organi previsti dalla presente legge ».

Si avrà naturalmente occasione di parlare più ampiamente degli organi previsti nel capo I, ma fin d'ora la *sedes materiae* è adatta per accennare al fatto che la determinazione del minimo vitale è affidata al Consiglio Superiore dell'assistenza sociale, precisamente alla prima sezione di detto Consiglio (articoli 7 e seguenti).

#### B) *Gli Istituti della pubblica assistenza.*

Gli articoli 3 e 4 prevedono l'articolazione degli Enti di cui lo Stato si avvale per raggiungere le finalità assistenziali che si propone: ma la norma si dilata fino alla previsione di ogni attività assistenziale, sia essa svolta da un ente pubblico sia da un ente privato perché è comune denominatore di ogni attività assistenziale, pubblica o privata esclusiva e non esclusiva dell'ente che la esercita, la possibilità prevista dall'articolo 4 di ricevere contributi da parte dello Stato.

La sistemazione dommatica che si può delineare in base alle norme del progetto può essere così riassunta. Lo Stato è l'organo che sovraintende alla pubblica assistenza, che ne regola l'esercizio e che detta i principi generali a cui l'assistenza deve uniformarsi. Questa prima specie di assistenza che è fondamentale compito dello Stato, è direttamente esercitata da Enti che sono elencati dalla legge. Essi sono:

a) gli Enti che la legge istituisce disciplinandone le fonti di finanziamento (l'E. C. A. S.);

b) gli Enti che abbiano ottenuto il conferimento della personalità giuridica in virtù della legge 17 luglio 1890, n. 6972;

c) gli Enti che possono ottenere il conferimento della personalità giuridica ai termini della nuova legge.

Tutti questi Enti sono qualificati « Istituzioni pubbliche di assistenza » e sono ammessi a contributi da parte dello Stato.

Ma la norma dell'articolo 4 estende la previsione oltre questo limite considerando

altri enti — sia persone giuridiche private o istituzioni dotate di personalità giuridica derivante da leggi speciali — sia soggetti privi di personalità giuridica: cosicché la norma procede da casi tipici a casi sempre più generali assumendo come unico riferimento lo svolgimento di attività assistenziali, sia esclusive che parziali.

Nonostante la continuità con la legislazione precedente, muta lo spirito della legge cosicché può dirsi che la diffidenza del legislatore liberale del 1890 verso l'assistenza privata e verso gli enti che la esercitano è scomparsa.

L'articolo 4 afferma infatti che « le associazioni, le fondazioni, gli stabilimenti e gli enti in genere che non abbiano scopi esclusivi e prevalenti propri delle Istituzioni pubbliche di assistenza, eretti in Ente morale ai sensi dell'articolo 12 del vigente Codice civile, della legge 27 maggio 1929, n. 848, o di leggi speciali, ma che svolgano a favore dei cittadini bisogni attività assistenziali possono essere riconosciuti idonei allo svolgimento di siffatte attività e ammessi a sovvenzioni da parte dello Stato intese a integrare la deficienza dei loro mezzi finanziari ».

E aggiunge:

« Le associazioni, le fondazioni, gli stabilimenti e gli enti in genere, che non abbiano ottenuto la personalità giuridica e quelli che non siano eretti in ente morale ma svolgano, a favore dei cittadini bisognosi, le stesse attività di cui al precedente comma, possono parimenti essere ammessi a sovvenzioni da parte dello Stato, previo riconoscimento della loro idoneità ».

Sull'argomento è d'obbligo richiamarsi all'ultimo capoverso dell'articolo 38 della Costituzione. Esso dichiara che l'assistenza privata è libera, con la quale affermazione si è voluto riconoscere l'importanza che la privata iniziativa e lo spirito filantropico possono esercitare anche nell'ambito dell'assistenza moderna. Nessun Stato sancirebbe infatti il monopolio statale della assistenza, privandosi di una fonte così copiosa di attività assistenziale come quella privata.

Tanto più questa fonte è importante in Italia, ove per secoli l'assistenza privata ha esercitato un suo ruolo primario nella lotta contro la miseria, di fronte alla carenza dei poteri pubblici e data la recente formazione dello Stato unitario. La necessità sempre più affermata in tempi recenti di una solidarietà collettiva nei confronti dei bisognosi e pertanto della garanzia e dei compiti statuali di fronte al ricorrente fenomeno della miseria,

non potrà mai impoverire le fonti dell'assistenza privata, come lo stesso concetto di Stato assistenziale e l'attuazione di sistemi di sicurezza sociale non ha escluso il ricorso alla iniziativa dei singoli, sollecitandola anzi come integrazione e fonte sussidiaria dell'assistenza pubblica.

Basterà ricordare che l'ordinamento assistenziale degli Stati Uniti prevede per finalità assistenziali uno speciale tipo di società privata senza scopo di lucro (*non profit*) pur attuando — com'è noto — uno dei più evoluti sistemi di sicurezza sociale.

L'attività assistenziale privata è sottoposta, nel sistema della legge, a due tipi di controllo: un preventivo riconoscimento di idoneità a svolgere attività assistenziali e un controllo sull'impiego delle sovvenzioni che siano eventualmente concesse dallo Stato, a scopo di integrazione dei mezzi finanziari.

Prima di commentare queste due forme, preventiva e successiva di controllo, occorre sottolineare la possibilità, legislativamente sancita, della integrazione da parte dello Stato dei mezzi finanziari di un ente privato, per i suoi propri scopi di assistenza.

Il principio generale che presiede a questa incidenza dello Stato nell'attività privata sta nel generale interesse che lo Stato ha di contribuire a quelle attività che — pur svolgendosi fuori del proprio ambito formale — si pongono come sussidiarie dei propri fini. Una volta che l'attività sia riconosciuta idonea — e cioè si allinei non solo da un punto di vista formale ma soprattutto sostanziale al generale indirizzo statale — lo Stato può parzialmente contribuire alla riuscita di quelle iniziative che, per la loro stessa natura, rivestono un sostanziale interesse pubblico. Inoltre sta anche nella dinamica propria di uno Stato moderno il fatto di avvalersi di attrezzature e servizi tecnici che esso non avrebbe interesse a creare *ex novo*, trovando più conveniente, anche sotto l'aspetto del costo, utilizzare quelle già funzionanti.

Da queste considerazioni discende la conseguenza che la sovvenzione comporta il controllo sull'impiego. In uno Stato di diritto non si potrebbe prescindere da questa forma successiva di controllo, che se opera nel settore delle istituzioni pubbliche non può mancare in quel settore dell'attività privatistica che, per il fatto stesso di impiegare denaro pubblico, si pone sul piano della collaborazione e della integrazione di finalità statuali.

D'altra parte non si potrebbe negare allo Stato, una volta che esso sia intervenuto con sovvenzioni, il diritto di esercitare una sorve-

gianza per accertare che la sovvenzione sia ben impiegata e indirizzata verso quegli scopi assistenziali per cui è stata chiesta e concessa. Questa forma di controllo inoltre non è che applicazione del generale principio di una sorveglianza della autorità sugli istituti privati, che già la legge del 1890 estendeva al caso di pubbliche sottoscrizioni, preventivamente autorizzate. Se ne trae argomento *a fortiori* nella specie di diretto intervento finanziario dello Stato.

Gli ultimi due capoversi dell'articolo 4 regolano l'esercizio della vigilanza e della tutela, attribuite rispettivamente al Prefetto e alla Giunta provinciale amministrativa.

C) *Gli organi statuali preposti all'assistenza pubblica.*

Gli articoli 6 e seguenti trattano gli organi dello Stato che sono preposti all'assistenza pubblica. È questa una delle parti che presenta sostanziali innovazioni rispetto alla legge vigente.

Bisogna, anzitutto, rilevare che si è preferito articolare e specificare i compiti del Ministero dell'Interno invece che limitarsi alla sola affermazione — così come nello studio per un progetto ministeriale — che al Ministero spetta l'alta sorveglianza delle Istituzioni pubbliche di assistenza. In considerazione, infatti, della portata innovativa delle disposizioni iniziali del progetto era necessario affidare all'organo centrale compiti nuovi e specifici per assicurare, inoltre, il coordinamento con altri organi.

L'articolo 6 classifica in due gruppi essenziali i compiti del Ministero dell'Interno:

a) il primo concerne il coordinamento delle varie attività assistenziali per assicurare l'indirizzo unitario di tutta l'assistenza;

b) il secondo la determinazione dell'intervento finanziario statale per la integrazione del bilancio delle Istituzioni, preceduto dall'esame di tutto il materiale sociologico e di indagine tecnica sulle aree del bisogno, preparato dal Consiglio Superiore dell'assistenza sociale.

A questi due gruppi di compiti si devono anche assegnare quelli previsti dal n. 3° e dal n. 6° dell'articolo 6, appartenendo quella del n. 3° alla generale funzione del coordinamento e quella del n. 6° alla vigile azione del Governo per prevenire le cause di manifestazioni generali o tipiche del bisogno.

Afferma, infine, l'ultimo comma dell'articolo 6 che « al Ministero dell'Interno spetta l'alta sorveglianza sulle Istituzioni pubbliche di assistenza ».

Un breve commento, ora, sulle soluzioni politiche adottate.

In questi ultimi anni si sono formulati in materia di riforma della pubblica assistenza in Italia vari programmi.

Com'è noto, una delle principali istanze riguardava il mutamento dell'organo politico centrale e richiedeva di sottrarre al Ministero dell'Interno — su cui già incombono pesanti diversissimi compiti essenziali nell'ordinamento dello Stato — quelli della pubblica assistenza, per affidarli, invece, ad un Ministero di nuova formazione, il Ministero per la sicurezza sociale. Questo progetto non ha inteso accogliere questa richiesta, per diversi motivi: fondamentale quello che la formazione di un Ministero della sicurezza sociale veramente efficiente, postulerebbe non solo la soppressione e la trasformazione di alcuni Ministeri, ma la trasformazione di tutte le attuali strutture, anche in materia previdenziale e sanitaria.

Il presente progetto è ispirato ad una soluzione finale di più vasta portata e di più profondo rinnovamento dell'intero sistema, ma secondo una linea di azione evolutiva.

Si è preferito, perciò, articolare meglio e adattare alle nuove finalità espresse nella legge il campo di azione del Ministero dell'Interno eliminando il calcolato rischio di una soluzione immatura e non confacente alle attuali strutture previdenziali e assistenziali esistenti nel Paese.

D) *Il Consiglio Superiore della assistenza sociale.*

Con l'articolo 7 si opera, però, un più netto distacco dalla situazione legislativa attuale proponendo un organo non ignoto alle leggi italiane sull'assistenza, ma rin vigorito da una concezione e da una funzionalità del tutto inedite nel nostro ordinamento. Il secondo organo centrale, infatti, previsto in questo progetto è il Consiglio Superiore dell'assistenza sociale.

Si ricorda che la legge 18 luglio 1904, n. 390, istituiva un Consiglio Superiore di assistenza e beneficenza pubblica con composizione mista parlamentare e governativa, aggiungendovi, come membri di diritto, alcuni direttori generali di amministrazione di Ministeri, nonché il direttore generale della statistica (articolo 15 legge citata).

Detto Consiglio aveva normale carattere consultivo: esso doveva esprimere pareri sui disegni di legge attinenti l'organizzazione ed il funzionamento delle Istituzioni di pubblica beneficenza, sulle convenzioni interna-

zionali in materia di spedalità, nonché, tra l'altro, in merito alle proposte di raggruppamento, concentrazione e trasformazione delle istituzioni di beneficenza.

Tale organizzazione, però — rilevatasi scarsamente funzionale — fu abolita dalla successiva legislazione e non fu più prevista nella legislazione italiana in materia assistenziale. Solo lo studio per la riforma assistenziale, preparato dal Ministero dell'Interno, ritorna all'idea di un Consiglio Superiore composto da direttori generali di Ministeri, da membri tecnici e da rappresentanti delle Organizzazioni sindacali.

Un Consiglio Superiore — notevolmente diverso da questi precedenti — è previsto dall'articolo 7 del presente progetto. Esso diventa, nell'attuale previsione, un organo di fondamentale importanza e uno strumento essenziale di carattere tecnico per attuare il passaggio da un tipo di assistenza caritativa a un tipo di assistenza sociale di carattere moderno. Allontanandosi, sostanzialmente, sia dalla legge del 1904 sia dalle disposizioni dello studio ministeriale, si è così configurato un organismo complesso, e, tuttavia, elastico, attraverso il quale i problemi più acuti dell'ordinamento assistenziale italiano — dal coordinamento alle inchieste permanenti sulla geografia della miseria — avrebbero potuto trovare adeguata sede di discussione e di soluzione.

Il primo comma dell'articolo 7 dice testualmente: « Il Consiglio Superiore dell'assistenza sociale è il massimo organo consultivo dello Stato in materia di assistenza sociale, inoltre organo tecnico per l'accertamento delle condizioni del bisogno in tutte le sue manifestazioni ».

Questo organismo, oltre alle sue tradizionali funzioni di carattere consultivo, ha anche una funzione tecnico-sociologica per l'accertamento delle condizioni di bisogno nel Paese. Esso, inoltre, ha un ruolo propulsivo in materia di legislazione, come si dirà più diffusamente, commentando l'articolo 8.

Per la natura dei suoi compiti e per assicurare al Consiglio Superiore quella elasticità e dinamicità di cui ha bisogno per diventare l'interprete e il coordinatore di ogni fenomeno sociale attinente al bisogno che si manifesti nel Paese, il presente progetto concepisce un Consiglio articolato in tre sezioni. C'è da rilevare che ogni sezione è organo del Consiglio oltre all'assemblea generale delle sezioni: e, inoltre — particolare questo che ne individua bene il carattere — ciascuna delle tre sezioni può emettere pareri, deli-

berazioni e proposte nell'ambito della propria competenza.

Le successive disposizioni dell'articolo 7 hanno, pertanto, carattere proceduristico in quanto prevedono il meccanismo di riunione dell'assemblea generale. Infatti, la divisione di competenze fra le tre sezioni del Consiglio non è rigida ed esclusiva: essendo concepita soltanto per motivi funzionali dell'organo, si è fatto ampio ricorso all'assemblea generale.

L'assemblea generale è, infatti, competente:

1°) per esprimere parere su disegni di legge di iniziativa governativa e sui regolamenti che abbiano comunque attinenza alla assistenza pubblica;

2°) può essere, inoltre, convocata dal presidente su richiesta del Ministro dell'Interno o su istanza di una singola sezione quando, ad avviso del presidente, la questione da esaminare riguardi la competenza di più sezioni o rivesta particolare importanza.

Il Presidente, così, svolge la funzione di regolatore dei lavori del Consiglio, facendo uso anche di un delicato potere discrezionale nel convocare l'assemblea generale su ogni questione che per la sua importanza o per i suoi aspetti molteplici, convenga far discutere dall'assemblea.

L'articolo 8 contiene la determinazione delle materie di competenza delle tre sezioni del Consiglio Superiore. La prima sezione ha esclusivamente compiti di indagine statistica e tecnico-sociologica; la seconda sezione provvede al coordinamento di tutta la materia assistenziale nonché dell'attività e dei servizi assistenziali; la terza sezione ha compiti di natura prevalentemente giuridica e amministrativa.

Questa suddivisione richiede, ora, qualche chiarimento per una più precisa valutazione e interpretazione dei compiti di questo organismo consultivo dello Stato.

La prima sezione ha dunque tre compiti fondamentali e cioè: determinare annualmente in base ad appositi indici costruiti dall'Istituto centrale di statistica la misura del minimo vitale individuale in ogni regione del territorio dello Stato (articolo 8, lettera a), nonché il numero globale prevedibile degli assistibili (articolo 8, lettera b); inoltre provvedere all'esame con l'eventuale ausilio di commissioni di studio, delle aree di bisogno esistenti nel territorio nazionale (stesso articolo, lettera b).

In altri termini, si potrebbe dire che la prima sezione conduce un'inchiesta perma-

nente sulla fenomenologia della miseria. Com'è noto, sono state condotte, in Italia, ampie inchieste sull'argomento, tra cui, fondamentale rimane, quella della Commissione Parlamentare.

Il compito del Consiglio è, evidentemente, simile, ma se ne differenzia per il suo carattere strumentale: infatti l'elaborazione dei dati è prevista allo scopo di fornire al Ministero dell'Interno e in generale a tutti gli organi che abbiano responsabilità di governo un quadro completo ed il più possibile aderente alla mutevole realtà dei fenomeni sociali, delle manifestazioni del bisogno nel nostro Paese.

L'indagine sociologica della prima sezione non ha soltanto lo scopo di una qualsiasi Commissione di studio che elabori dati che saranno poi liberamente utilizzati dall'organo deliberante. Esso, nel determinare in base ad appositi indici il minimo vitale individuale in ogni regione del territorio dello Stato, diventa l'organo misuratore di determinati livelli, ai quali dovrà progressivamente adeguarsi l'intervento assistenziale.

Quanto alla metodologia, basterà ricordare in questa relazione che diversi sono i criteri elaborati dalle scienze statistiche e sociologiche per effettuare una misurazione dei fenomeni pauperistici. La legge non può ignorare quanto è stato realizzato in questo settore, ma non può neanche fissare una metodologia: basta la previsione di un organo sufficientemente dinamico e dotato di specifica competenza tecnica che sia in grado di elaborare propri metodi di indagine.

Dove piuttosto si è operata una scelta, è nella implicita esclusione di ogni sistema automatico o comunque di collegamento coi dati del reddito nazionale. Questo ultimo sistema contiene in definitiva una presunzione, che ben può essere assunta come dato realistico in paesi in cui i fenomeni della miseria e della povertà possano ricondursi a dati costanti, per la omogeneità dei redditi e dei fenomeni sociali in tutto il territorio. L'Italia presenta ancora diversi livelli di reddito, da nord a sud, e tipicità di fenomeni tali da non poter ricondurre l'indagine entro moduli unitari. Altrettanto diversificata si presenta la realtà sociale del Paese, sotto l'aspetto degli interventi assistenziali. Queste alcune delle ragioni che hanno indotto alla scelta di un sistema diversificato, pure nella sostanziale unità delle metodologie e dei fini. Cosicché i riferimenti ad espressioni sociologiche del testo come quella, ricorrente diverse volte, di « aree del bisogno », dovranno

essere intesi più a scopo esplicativo che come indicazione di rigorosi concetti scientifici.

Alla elencazione dei compiti riservati alla prima sezione, segue una chiara disposizione intesa a collegare il lavoro di essa con il Ministero dell'Interno cui spetta l'attuazione della politica assistenziale. Il riferimento alla data di presentazione dei bilanci al Parlamento è altresì indicativo della relazione che problemi di indagine hanno coi mezzi finanziari da stanziare per una efficace politica di intervento.

Se la prima sezione opera in un particolare settore, ed è indice delle mutate concezioni in materia di assistenza sociale, le altre due sezioni trattano problemi di pari importanza: la seconda è completamente assorbita da compiti di coordinamento.

L'importanza del coordinamento assistenziale non deve essere sottovalutata. Per diverse ragioni, soprattutto per esigenze storiche dello Stato unitario, non può negarsi che l'evoluzione degli istituti assistenziali ha seguito in Italia una linea frammentaria, tutt'altro che costante, sotto l'impulso talvolta occasionale degli interessi di categoria. Ne è derivato un *corpus* imponente di disposizioni, per lo più incoordinate; è evidente che il cammino successivo della evoluzione legislativa dovrà essere diversamente tracciato, e per l'intanto dovrà rimediare alle più vistose manifestazioni di disarmonia cui è tuttora soggetto.

Il presente progetto si limita in questo settore a porre l'esigenza di un coordinamento che richiederà in seguito un'azione più profonda intesa ad assorbire ed eliminare duplicazioni e interferenze nocive. Ma nel quadro di un sistema che, attualmente, è solo programmato in diverse disposizioni teleologiche, particolare rilievo assumono quei compiti di coordinamento, sia in materia di successiva attività legislativa, sia in tema di attività assistenziali specifiche.

Infine la terza sezione interviene in numerosi casi, intendendosi che ogni qualvolta una singola disposizione richieda l'intervento del Consiglio Superiore, sarà la terza sezione ad occuparsene, come chiaramente si evince dalla lettera b), ultima parte, che rinvia ad altre disposizioni contenute nel testo.

Esprese disposizioni prevederanno l'intervento del Consiglio Superiore in assemblea plenaria delle sezioni.

Inoltre la terza sezione dà parere sugli statuti e regolamenti organici tipo da adottare dalle Istituzioni pubbliche di assistenza.

Si è già detto delle sedute plenarie e delle norme di procedura che assicurano lo

stretto coordinamento tra le sezioni del Consiglio Superiore.

Seguono alcune norme sulla sua composizione (articoli 9, 10, 11, 12). Presiede il Consiglio un presidente, nominato dal Presidente della Repubblica su proposta del Ministro per l'Interno, sentito il Consiglio dei Ministri.

Il presidente assicura l'efficace funzionamento delle sezioni, risolve eventuali conflitti nelle attribuzioni delle competenze, convoca l'assemblea generale su tutte le questioni di particolare importanza e su quelle di competenza di più sezioni, usando così di un importante potere discrezionale in riferimento anche alla diversa composizione delle sezioni e alla loro rappresentanza.

Per la composizione basterà rilevare:

il carattere prevalentemente tecnico della prima, in cui siedono quattro membri esperti in problemi economici, sociologici e del servizio sociale, oltre al direttore dell'I. S. T. A. T.;

il carattere prevalentemente rappresentativo della seconda, di cui fanno parte i rappresentanti di vari organismi di primaria importanza nel settore dell'assistenza anche specifica (ad esempio A. A. I., O. M. N. I., A. N. E. A., ecc.);

quello giuridico-amministrativo della terza, con la partecipazione di due consiglieri di Stato e di altri esperti, oltre a rappresentanti di Associazioni (U. P. I.-A. N. C. I.).

Riguardo alla composizione, le tre sezioni hanno poi la comune caratteristica di comprendere tra i loro membri alcuni parlamentari.

Con ciò si torna alla legge del 1904, che aveva introdotto il principio della partecipazione al Consiglio Superiore di membri del Parlamento; ma la simiglianza è superficiale. Il Consiglio Superiore previsto dal presente progetto ha altre caratteristiche e diversa struttura del precedente.

La presenza dei parlamentari non lede ovviamente il principio della responsabilità costituzionale, né conferisce al Consiglio Superiore una fisionomia giuridica diversa da quella comunemente attribuita a detti organi. Ma è parso opportuno chiamare a comporre il massimo organo statale in materia di assistenza anche i rappresentanti dei due rami del Parlamento, non ovviamente in funzione, né formale né sostanziale di rappresentanza, ma per conferire a quest'organo la massima ampiezza e assicurarli il sussidio di tutte le forze politiche, che trovano la loro massima espressione in Parlamento.

Partecipano al Consiglio Superiore anche i rappresentanti delle Organizzazioni sindacali,

così come era previsto nello studio per un progetto di riforma preparato dal Ministero dell'Interno.

L'ultimo comma dell'articolo 9 conferisce al direttore generale dell'assistenza pubblica presso il Ministero dell'Interno la facoltà di partecipare alle adunanze delle sezioni, quale componente di diritto del Consiglio Superiore.

Altra disposizione, che non ha bisogno di commento, ma che val la pena di sottolineare è l'elezione, da parte dei rispettivi componenti, dei presidenti delle Sezioni, con potere limitato al regolamento delle discussioni delle adunanze.

L'articolo 11 sulla validità delle riunioni dell'Assemblea e delle Sezioni e sulle deliberazioni delle stesse, e l'articolo 12 completano questa parte del testo.

#### E) *Il Comitato provinciale dell'assistenza sociale.*

Il Comitato provinciale di assistenza e beneficenza fu istituito — com'è noto — in ciascuna provincia del territorio nazionale con il decreto legislativo luogotenenziale 22 marzo 1945, n. 173. Esso però, in sostanza, riproduceva con nome mutato le Commissioni provinciali della legge 18 luglio 1904, n. 309, nata principalmente con l'intenzione di coordinare l'erogazione della beneficenza pubblica e privata. « Ma gli organi creati dalla legge Giolitti — osserva il classico trattato di S. D'Amelio sulla beneficenza nel diritto italiano — nella pratica non dettero quei risultati nei quali il legislatore confidava. Non riuscì infatti quasi mai a formarsi quella specializzata competenza tecnica dei suoi membri, quale da essa si attendeva. Le funzioni tutelari, inoltre, ripartite tra Commissioni provinciali di beneficenza e assistenza e Giunte provinciali amministrative risentirono di manchevolezze e pastoie che sarebbe stato molto più facile evitare, se le medesime fossero state affidate con unità di vedute ad un organo solo ». Infatti le Commissioni provinciali, come il Consiglio Superiore, entrambi creati dalla legge Giolitti, furono soppressi devolvendo le rispettive competenze alla Giunta provinciale amministrativa e al prefetto da una parte, al Consiglio di Stato dall'altra.

Cosicché parve strano che dopo una lunga assenza dalla legislazione e dopo la cattiva prova che per un ventennio aveva fatto la Commissione provinciale, essa fosse ripristinata dal decreto del 1945 con le stesse funzioni e competenze.

Vero è che una circolare ministeriale sull'applicazione del decreto 22 marzo 1945

dichiarava che il Comitato era stato istituito « in attesa di più profonde e sostanziali riforme », ma le riforme non sopraggiunsero e non si dovette aspettare molto per sperimentare che le deficienze constatate nel primo periodo di applicazione della legge Giolitti si riproducevano puntualmente, essendo la vecchia Commissione provinciale ed il nuovo Comitato organismi uguali. Le funzioni di potenziamento e di coordinamento della pubblica assistenza che dovevano essere — secondo l'intenzione del legislatore — il principale scopo del rinato organismo si esaurivano presto fino a cessare del tutto, restando limitata l'attività dei Comitati alle costanti pratiche delle funzioni di tutela e vigilanza. Anche per quanto riguarda la composizione, con il Comitato provinciale si riproducevano gli stessi inconvenienti di una volta; « ora come allora — osserva il De Gennaro — rimane quasi del tutto frustrato il principio fondamentale, in un regime di autonomia locale, della prevalenza dei membri elettivi sui governativi. Onde, anche i Comitati provinciali, come le Commissioni provinciali, restano permeati di scetticismo giolittiano in materia di autonomie locali ».

Il Comitato provinciale, sia per quanto riguarda la sua composizione che per quanto riguarda i suoi compiti, diventava presto il bersaglio di critiche e di opposizioni. Tra queste sono da ricordare le deliberazioni di vari congressi dell'A. N. E. A. che chiedevano la soppressione delle funzioni di tutela, rimaste le sole dopo che — nella pratica — quelle di coordinamento e di potenziamento dell'assistenza erano del tutto scomparse.

Il presente progetto istituisce — al posto del Comitato provinciale di assistenza e beneficenza pubblica — un nuovo organo collegiale provinciale denominato « Comitato provinciale dell'assistenza sociale ». Esso deriva evidentemente dal Comitato provinciale di assistenza e beneficenza ma se ne distacca in modo sostanziale: infatti, ferma l'esigenza che sta alla base dei due organismi e che è rimasta inerte nel vecchio Comitato — quella cioè di assicurare un efficace coordinamento tra le istituzioni — il nuovo organo si differenzia dal precedente per le seguenti fondamentali disposizioni:

1°) perché — secondo quanto afferma l'articolo 19 — le funzioni di tutela sono trasferite alla Giunta provinciale amministrativa;

2°) perché — in conseguenza di detto trasferimento di funzioni — l'attività del Comitato di assistenza sociale resta concentrata

su funzioni omogenee di coordinamento e di potenziamento dell'assistenza pubblica;

3°) perché dette funzioni non sono genericamente espresse ma vengono specificate e collegate con altre disposizioni del testo e principalmente con i metodi d'indagine sociologica;

4°) infine perché, nella sua composizione, il Comitato provinciale rispecchia una esigenza di rappresentanza rimasta inattuata sotto l'impero della vecchia legge (ad esempio la presenza in ogni Comitato di due rappresentanti effettivi degli Enti di assistenza sociale).

Per quanto riguarda i compiti provvede l'articolo 14: essi concernono da una parte indagini statistiche sociologiche sulle aree del bisogno e sul numero globale degli assistibili della provincia; dall'altra, azione di coordinamento (nn. 3°, 5°, 8° e 9°) nel campo della pubblica assistenza. Infine il Comitato provvede alla ripartizione dei fondi (n. 7°), diventando in tal modo un organismo complesso ma dotato di poteri effettivi di intervento assistenziale.

Nella composizione è stata realizzata la duplice esigenza della presenza di funzionari governativi investiti di poteri essenziali in materia assistenziale e quella della partecipazione dei rappresentanti delle istituzioni locali — senza tuttavia sacrificare questa esigenza alle necessità di comporre un organismo con specifiche competenze tecniche. Fanno parte — infatti — del Comitato, in analogia a quanto è previsto per il Consiglio Superiore, tre membri effettivi, esperti in problemi economici, sociologici e del servizio sociale. Ma la scelta di questi membri esperti avviene attraverso un normale procedimento di elezione da parte del Consiglio provinciale, organo capace di valutazioni tecniche ma anche sensibile alla esigenza di rappresentare tutte le correnti di opinioni in materia di assistenza e di pratica del servizio sociale. È opportuno ritornare sulla disposizione che prevede la partecipazione di due rappresentanti effettivi ed uno supplente dell'E. C. A. S. per sottolinearne l'importanza; l'E. C. A. S. ha infatti un numero maggiore di rappresentanti nell'ambito del Comitato anche per quei nuovi compiti di coordinamento che gli sono assegnati da questo progetto ed ha con il Comitato rapporti di collaborazione intensi e costanti — come si desume anche dalle disposizioni dell'articolo 25. La materia della incompatibilità, dello scioglimento e del trasferimento delle funzioni di tutela alle Giunte provinciali amministrative sarà esaminata in altra parte della relazione.

L'ENTE COMUNALE DI ASSISTENZA SOCIALE.

A) *I compiti dell'E. C. A. S.*

Il capo II ed il capo III di questa proposta di legge sono interamente dedicati all'Ente comunale di assistenza sociale, riguardando il capo II i compiti e la struttura tecnico-amministrativa e il capo III il finanziamento dell'Ente.

L'Ente comunale di assistenza sociale subentra all'Ente comunale di assistenza regolato dalla legislazione attuale: la formale continuità tra le due istituzioni e l'identificazione di molti compiti non deve però far ritenere che si tratti di due organismi identici. Già il cambiamento del nome — al di là di un mero significato letterale — sta ad indicare una profonda trasformazione delle funzioni. L'Ente non è solo nella denominazione di « assistenza sociale », come si desume da varie disposizioni di questo capo.

D'altra parte, se in ognuna delle norme in materia traspira una concezione che dell'E. C. A. S. fa il vero centro propulsore dell'azione assistenziale, la cellula più importante di una vasta e complessa organizzazione statale, il più tipico strumento di riferimento di diagnosi dei bisognosi, balza anche evidente che si è evitato di attribuire all'E. C. A. S. competenze assistenziali surrogatorie di interventi economici e di prestazioni previdenziali. Si ritiene infatti che appesantire l'E. C. A. S. di funzioni e di molti compiti nuovi e specifici avrebbe significato conferirgli una pesante responsabilità di interventi verso milioni di cittadini con risultati non molto migliori degli attuali. Far convergere negli E. C. A. S. una molteplicità di compiti sarebbe cosa conveniente ed efficace soltanto se si determinasse — contemporaneamente — una organica riforma di tutto l'apparato previdenziale.

L'area dell'assistibilità si presenta — nell'ambito dell'attuale sistema — così differenziata che bisognava affidarne all'E. C. A. S. una parte ben delineata: questo per quanto riguarda l'assistibilità vera e propria. Invece un'altra esigenza, questa volta assolutamente unitaria, si è fatta sempre più viva nei tempi, quella di conferire ad un solo organismo la valutazione dei criteri di assistibilità — funzione tanto più essenziale in un sistema che è permeato di riferimenti statistici o sociologici.

Tra criterio di assistibilità e sistema di misurazione tecnica dei livelli assistenziali la contraddizione è infatti soltanto appa-

rente: si comprende facilmente come le determinazioni dei livelli e delle condizioni del bisogno — tanto necessari per attuare una politica assistenziale veramente efficace — si completano e si specificano in una insostituibile indagine, caso da caso, nucleo familiare da nucleo familiare. In questa funzione periferica, di contatto quotidiano con il bisognoso, l'E. C. A. S. trae principalmente la ragione della sua esistenza

Sul piano dei compiti dell'Ente, le più importanti innovazioni del presente progetto sono:

1°) l'attribuzione del compito del mantenimento degli inabili al lavoro, attualmente conferito ai comuni ai sensi dell'articolo 91, lettera H, n. 6, del testo unico 3 marzo 1934, n. 383 (articolo 24);

2°) l'attribuzione dei compiti della pubblica assistenza, secondo i principi dell'articolo 1;

3°) l'affermazione — e le relative disposizioni di attuazione di questa — secondo cui l'E. C. A. S. è l'organo tecnico di accertamento del bisogno dei singoli e dei nuclei familiari in tutte le sue manifestazioni;

4°) la trasformazione di tutti i compiti attualmente delegati dallo Stato all'E. C. A. in attività istituzionali del nuovo Ente.

La portata delle disposizioni predette è importante: perché l'E. C. A. S., se da una parte si riallaccia alle funzioni tradizionali e finora uniche da un punto di vista di compiti istituzionali di enti erogatori dell'assistenza economica — rivolta cioè alle generali manifestazioni del bisogno — dall'altra ha compiti di assistenza specifica quali il mantenimento degli inabili al lavoro, l'assistenza ai minori dai diciotto ai ventun anni (la quale costituiva una grave lacuna del sistema di assistenza verso i minori lasciando scoperto questo periodo della vita dei giovani) e che — in forza della lata disposizione dell'articolo 1 — diventa un compito dell'Ente di assistenza sociale; l'assistenza ai profughi mediante l'erogazione dei sussidi per miglioramento del trattamento assistenziale; sussidi per particolari categorie in occasione di disastri o eventi eccezionali; sussidi per lavori a sollievo della disoccupazione.

Tutti compiti questi che, da delegati, diventano compiti istituzionali.

L'articolo 26 esclude invece dai compiti dell'E. C. A. S. l'assistenza sanitaria che resta affidata agli Enti che la attuano per legge: in favore del mantenimento della situazione attuale in materia di assistenza sanitaria militano diverse ragioni. Come si è detto, un

sovertimento di tutte le attuali competenze assistenziali postulerebbe una riforma organica dell'intero sistema in tutti i suoi settori: inoltre spostamenti nelle erogazioni sanitarie comporterebbero un grave squilibrio sulle situazioni patrimoniali degli enti locali, ed in più richiederebbero una attrezzatura tecnica e specializzata di cui gli E. C. A. sono attualmente sprovvisti e che non si potrebbe comunque improvvisare.

D'altra parte vi sono in progetto alcune disposizioni dettate allo scopo di assicurare un trattamento unitario del bisogno e una valutazione unitaria delle sue manifestazioni.

#### B) Il servizio sociale.

Afferma l'articolo 27 che l'E. C. A. S. per il raggiungimento dei suoi fini si avvale anche del servizio sociale che è obbligatoriamente istituito presso ogni Ente avente sede nei capoluoghi di provincia o in comuni con popolazione superiore ai ventimila abitanti. Gli E. C. A. S. non compresi nelle categorie precedenti hanno facoltà di istituire il servizio sociale o di costituire consorzi a detto fine.

Il secondo comma dell'articolo dice testualmente: « il servizio di assistenza sociale applica nell'ambito comunale la tecnica che gli è propria al fine del reperimento, della diagnosi e del trattamento dei casi di bisogno o direttamente accertati o dei quali venga a conoscenza attraverso le istanze dei bisognosi ».

Non c'è bisogno di illustrare l'importanza di queste disposizioni sul servizio sociale; basterà rilevare che diverse altre norme sparse nel testo hanno lo scopo di assicurare l'applicazione della disposizione fondamentale sulla istituzione del servizio, integrandola e precisandola (così ad esempio tra i compiti istituzionali del comitato provinciale vi è quello di adottare i provvedimenti opportuni per assicurare l'efficienza del servizio di assistenza sociale degli E. C. A. S. e degli altri Enti, assicurando il coordinamento - articolo 14, n. 9).

Si è già detto che l'opera del servizio sociale non contraddice la sistematica dell'accertamento dei bisogni fatta attraverso le indagini sociologiche affidate al consiglio superiore; non vi contraddice sia perché è stato escluso ogni riferimento a minimi di reddito preventivamente determinati come livello minimo di bisogni da soddisfare, sia perché si è articolato un sistema complesso in cui il minimo vitale (accertato regione per regione allo scopo di tener conto costantemente dei differenti livelli economici del territorio na-

zionale) costituisce sì un parametro che fa scattare l'intervento assistenziale, ma non lo esaurisce, dato che l'intervento assistenziale non è commisurato alle condizioni e manifestazioni della miseria, ma a quello degli essenziali bisogni da soddisfare.

Gli accertamenti statistici e sociologici al centro si integreranno pertanto con le indagini particolari degli E. C. A. S. per raggiungere due obiettivi:

1°) fornire dati sicuri sul numero di assistibili e sulle situazioni tipiche che possono dar luogo all'assistibilità;

2°) svolgere un'azione assistenziale qualificata dalla conoscenza dei singoli bisogni e delle singole situazioni familiari e personali.

Si lascia infine al servizio sociale la scelta delle tecniche da adottare e degli strumenti più adatti per conseguire lo scopo. La attuazione del servizio sociale, che costituirà la più importante svolta nella pratica assistenziale del nostro Paese, consentirà infine quella visione e quel trattamento unitario del bisogno che dovrà ricomporre in una essenziale unità di indirizzo e di valutazione la frammentarietà degli interventi assistenziali, la diversificazione delle competenze da parte degli organi erogatori. Servirà a guardare nella sua realtà indifferenziata la situazione del singolo bisognoso e del suo nucleo familiare; ad evitare gli abusi resi frequenti dalla pratica di postulare aiuto ad enti diversi, ad indagare la situazione sociale con tecniche appropriate ma soprattutto con il calore di una solidarietà umana resa cosciente dei suoi compiti e dei suoi fini.

In questo quadro si pongono anche le fondamentali disposizioni dell'articolo 28 predisposte allo scopo di rendere organico ed efficiente il sistema del coordinamento fra gli enti erogatori di assistenza. Si è infatti istituita una scheda di assistibilità prevedendo inoltre l'obbligo di una consultazione periodica tra gli Enti. La scheda rappresenta la situazione del bisogno contenendo anche la descrizione e la valutazione delle cause e delle manifestazioni del bisogno. Se si volessero trovare analogie si dovrebbe pensare ad una cartella clinica in cui alla diagnosi si aggiunge la descrizione continua della terapia adottata. Funzione quindi anche dinamica quella della scheda assistenziale che permetterà di seguire il bisognoso nelle varie fasi del trattamento del bisogno. Funzione inoltre di comparazione e di misurazione dei vari interventi assistenziali anche specifici, oltre che documento di assistibilità - come si evince dal comma III dell'articolo 28.

Il nuovo sistema sancisce infine l'abolizione del libretto di assistenza.

Detta abolizione è la conseguenza di quanto è disposto in precedenza ed ha un notevolissimo significato psicologico. Da una parte essa svincola intervento assistenziale e assistito dal possesso del libretto che, pur non equivalendo a titolo di assistibilità, tale finiva per diventare nella pratica. Dall'altra abolisce un documento triste per chi lo possiede, quasi una documentazione amministrativa dello stato di povertà, una amara significazione di una condizione di inferiorità.

Diversi autori ed esperti dell'assistenza avevano da tempo reclamato l'abolizione del libretto di assistenza come documento umiliante, il cui mantenimento non corrispondeva neanche ad una reale necessità di organizzazione amministrativa. Con la abolizione il presente progetto ha inteso fissare un altro punto importante dell'evoluzione del concetto di assistenza.

L'articolo 29 provvede all'obbligo, cui l'E. C. A. S. è tenuto, di assistere chiunque ha necessità e urgenza di soccorso anche in mancanza della scheda di assistibilità e salvo rivalsa verso l'E. C. A. S. di residenza dell'assistito nel caso del mantenimento degli inabili al lavoro.

L'articolo 30 chiama l'assistito a concorrere mediante dichiarazioni veritiere al giudizio sulla sua assistibilità ed afferma che le stesse dichiarazioni possono essere iscritte sulla scheda; la disposizione non costituisce, evidentemente, una sanzione ma è anch'essa un elemento di valutazione della onestà dell'assistibile.

Merita infine di essere ricordato, commentando questa parte della proposta, l'ultimo comma dell'articolo 24 che riafferma il tradizionale principio della rappresentanza legale, da parte dell'E. C. A. S., dei bisognosi del comune.

Si è preferito a questo proposito fare una nuova enunciazione con una formula quasi eguale a quella dell'articolo 7 della legge del 1890 per sottolineare la continuità nel nuovo testo di uno degli istituti più rilevanti della nostra legislazione in materia assistenziale.

#### C) *Struttura e funzionamento dei Comitati di amministrazione.*

Gli articoli 31 e seguenti sono una parte organica del titolo secondo che contiene norme sui Comitati di amministrazione, sulla loro elezione e sul loro funzionamento.

Nell'articolo 31 è prevista la composizione numerica dei Comitati di amministrazione, comitati che si compongono di 13, 11, 9, 7 membri a seconda della popolazione del comune. Si è innovato così parzialmente l'articolo 1 del decreto-legge 14 aprile 1944, n. 125.

La riforma più saliente di questa parte del capo II è costituita dal diritto sancito dall'articolo 32 alla minoranza consiliare di partecipare all'amministrazione dell'E. C. A. S. Il regio decreto-legge 14 aprile 1944, n. 125 aveva già sancito il ripristino della elettività degli organi rappresentativi da parte della giunta municipale, poi costituita dal Consiglio comunale per effetto del regio decreto 7 gennaio 1946, n. 1. Con ciò si ripristinava il vecchio sistema della legge del 1890. Ma con il presente progetto si va oltre tali disposizioni riconoscendo il diritto della minoranza consiliare a partecipare alla vita dell'Ente. Infatti, come dice l'articolo 32, nella seduta successiva a quella elettiva della Giunta municipale, il Consiglio comunale fissa entro un termine di 30 giorni successivi, la data della sua convocazione per l'elezione degli amministratori dell'E. C. A. S.

Gli ultimi due commi dello stesso articolo prevedono il sistema di votazione. Anche per evitare alcune perplessità di interpretazione della legge 5 aprile 1951, n. 203, sulla elezione dei consiglieri comunali, si è espressamente sancita la eleggibilità dei consiglieri comunali ad amministratori dell'E. C. A. S., affermando però che essi non possono superare un terzo degli eletti.

Con l'abolizione del potere di sorveglianza attribuito al Consiglio comunale ai sensi dell'articolo 132 del testo unico 4 febbraio 1925, n. 148 (abolizione sancita dall'articolo 70 del presente progetto), viene a mancare uno degli argomenti dei fautori della ineleggibilità e delle correnti interpretative sull'argomento. Mentre a favore della eleggibilità militano diverse considerazioni tra cui fondamentale quella di ordine pratico che nella grande maggioranza dei comuni italiani — una volta esclusi i consiglieri comunali — sarebbe difficile trovare amministratori a cui affidare le sorti dell'Ente.

D'altra parte bisogna ricordare che lo E. C. A. S. diventa organo di coordinamento di tutte le attività assistenziali che si svolgono nel territorio del comune.

L'articolo 35 dispone in merito al potere di ordinanza del presidente e, nella seconda parte, colmando una grave lacuna del precedente sistema legislativo, prevede la facoltà

di delega del potere di ordinanza al vice presidente. Tale facoltà è attribuita al presidente, trattandosi di poteri suoi propri. D'altronde, poiché la scelta del presidente è garantita da una duplice elezione, ben gli si poteva affidare la predetta facoltà senza ferire in alcun modo il principio della democraticità.

IL FINANZIAMENTO DEGLI ENTI COMUNALI  
DI ASSISTENZA SOCIALE.

All'argomento del finanziamento dell'E. C. A. S. si è voluto dedicare un apposito capo, oltre che per una questione di organicità, per sottolineare l'importanza delle relative disposizioni. Da un lato si sono voluti porre gli E. C. A. S. nella possibilità di esercitare una assistenza verso i bisognosi molto più larga che nel passato, dall'altra si è tenuto conto che i nuovi principi sulla valutazione del bisogno comportavano una dilatazione di spesa da affrontare gradualmente ma da programmare fin da principio allo scopo di assicurare a tutti i bisognosi migliori condizioni di vita affrancandoli dai livelli economici affatto insufficienti.

L'articolo 38, allorché afferma che nel bilancio del Ministero dell'Interno è costituito un fondo, con le voci di cui alle lettere a), b), c), d), e), f), g), opera una sistemazione delle voci di spesa senza comportare nessun aggravio per il bilancio dello Stato. Esso lo inserisce soltanto in un sistema organico in cui l'E. C. A. S. è effettivamente il centro propulsore dell'assistenza ai bisognosi.

Altre disposizioni dello stesso articolo sono anche esse trasferimento di voci relative al trasferimento di competenza dello Stato e del comune all'E. C. A. S.

Valga per maggior chiarezza la situazione comparativa espressa in cifre.

Attualmente nel bilancio del Ministero dell'Interno fra spese ordinarie e straordinarie sono stanziati per la integrazione dei bilanci E. C. A. lire 13.500.000.000.

In attuazione del presente progetto il fondo E. C. A. risulterebbe così costituito:

a) lo stato di previsione dell'entrata del Ministero del Tesoro per l'esercizio 1959-60 al capitolo n. 37 prevede per l'addizionale E. C. A. un'entrata di lire 45.000.000.000;

b) per l'esercizio 1959-60 nel bilancio del Ministero dell'Interno a titolo di « maggiorazione sul trattamento assistenziale » sono stanziati lire 5.600.000.000;

a) i due terzi dell'ammontare delle somme che affluiscono al fondo nazionale soccorso invernale corrispondono a lire 6.000.000.000;

d) poiché l'intero gettito dell'imposta generale sull'entrata è di lire 693.000.000.000; (bilancio 1959-60 del Tesoro) il 2,50 per cento sarebbe un provento di lire 17.325.000.000;

e) per il mantenimento degli inabili al lavoro, nel bilancio 1959-60 del Ministero dell'Interno sono stanziati lire 400.000.000.

E così, in totale, gli E. C. A. disporrebbero di lire 74.325.000.000, alle quali vanno aggiunte gli altri stanziamenti in bilancio del Ministero dell'Interno per le attività sino ad ora delegate dallo Stato agli E. C. A. e che con la presente legge divengono istituzionali.

L'articolo 39 dispone che il predetto fondo sarà integrato da un contributo annuale dello Stato per eliminare le situazioni di bisogno accertate a norma dell'articolo 8.

Alcune voci di spesa obbligatoria sono state eliminate (penultimo comma dell'articolo 38).

È di particolare importanza l'articolo 39 il quale stabilisce una integrazione da parte dello Stato alle precedenti voci di bilancio. Appare evidente qui il collegamento tra contributo statale ed accertamento delle aree di bisogno e altrettanto chiare sono le disposizioni di cui all'ultimo comma, che sanciscono un intervento finanziario statale secondo un indice di progressività e secondo un criterio di strumentalità.

Una importantissima disposizione è, infine, quella dell'articolo 40 riguardante sia la ripartizione dei fondi tra le provincie della Repubblica in cui è richiesto il parere del Consiglio Superiore in seduta plenaria, sia il riparto tra gli E. C. A. S. L'ultimo comma accoglie il noto principio della « pubblicità dei fondi » richiesto da numerose assemblee congressuali degli Enti comunali di assistenza e costituisce una innovazione di grande rilievo.

LE NORME COMUNI

ALLE ISTITUZIONI PUBBLICHE DI ASSISTENZA.

Il capo IV contiene numerose norme comuni alle Istituzioni pubbliche di assistenza. Si tratta, per una parte, di disposizioni già esistenti nell'attuale legislazione, per altre, di innovazioni.

Nella presente relazione ci si limiterà a commentare le disposizioni aventi carattere di novità.

Si è stabilito — nell'articolo 43 — che le Istituzioni pubbliche di assistenza sono divise in tre classi. La tripartizione costituisce una innovazione opportuna perché la divisione in tre classi ha lo scopo di far corrispondere a ciascuna di esse una diversa sfera di auto-

mia amministrativa, agli effetti soprattutto dei controlli, della formazione dei bilanci e dei contratti.

L'articolo 45 prevede in materia di integrazione degli organi amministrativi delle Istituzioni pubbliche di assistenza, al fine di assicurarne la continuità e l'efficienza.

L'articolo 46 prevede l'abolizione della contumacia legale. Così si denominava l'istituto della interruzione obbligatoria dell'ufficio di amministratore che traeva origine da leggi degli ex stati italiani, perpetuandosi nella legislazione italiana unitaria. Tale interruzione — come dice il D'Amelio — « si proponeva lo scopo di impedire l'infeudarsi delle opere pie a persone o ad interessi nonché il favorire il controllo dei nuovi amministratori sulla gestione dei predecessori ».

L'istituto subì varie vicende, durante l'evoluzione storica delle leggi assistenziali, ed è tuttora fonte di perplessità nella dottrina e nella giurisprudenza. Si è pertanto ritenuto di sancirne la definitiva abolizione perché sono venuti a cessare — con gli attuali sistemi di nomina degli amministratori — le cause che ne avevano determinato l'esistenza. La continuità nelle persone degli amministratori costituisce — contrariamente a quanto si è ritenuto — un vantaggio per le istituzioni, dato lo sviluppo tecnico assunto dall'assistenza in questi ultimi decenni.

In materia di eleggibilità e di compatibilità non sono state apportate modifiche, ad eccezione di quella — di cui si è già parlato — riguardante i consiglieri comunali che acquisiscono il requisito della eleggibilità. La limitazione di un terzo di cui all'articolo 32 è dunque di ordine oggettivo ed ha ovviamente lo scopo di far partecipare, all'amministrazione delle istituzioni, esperti e tecnici da scegliere in altri settori della vita pubblica.

La sede è opportuna per rilevare che le opinioni e le correnti giurisprudenziali contrarie al principio della eleggibilità dei consiglieri comunali si basavano tutte ed esclusivamente sulla interpretazione letterale del testo legislativo, peraltro di dizione incerta e come tale causa di molte perplessità.

Circa l'incompatibilità nell'ambito dello stesso organo deliberativo, l'articolo 48 si discosta dall'articolo 14 della legge del 1890 modellandosi sul disposto dell'articolo 16 del testo unico 5 aprile 1951, n. 203, relativo all'elezione delle amministrazioni comunali.

L'articolo 49 prevede, a fianco degli amministratori, la figura del segretario nell'ipotesi di collusione considerata dall'articolo stesso.

Sono state eliminate le sanzioni previste dagli articoli 15, 16 e 17 della legge del 1890.

È da notare inoltre che la pronunzia prefettizia di decadenza prevista dall'articolo 50 è dichiarata provvedimento definitivo, eliminando così le incertezze dell'attuale legislazione.

L'articolo 51 detta norma sulla validità delle adunanze e delle deliberazioni e sulla stesura del processo verbale. Esso innova solo per quanto concerne la firma dei verbali disponendo che essi sono sottoscritti dal presidente e dal segretario e non da tutti gli intervenuti.

Costituisce una ulteriore innovazione la disposizione dell'articolo 30 con la quale è sancita la decadenza dall'ufficio degli amministratori che non intervengano senza giustificato motivo a tre adunanze consecutive mentre l'articolo 42 della legge del 1890 prevede la stessa sanzione quando l'assenza giustificata si protragga per tre mesi consecutivi: si ricordi a tal proposito che la giurisprudenza del Consiglio di Stato, fin dal 1890 aveva dichiarato legittime le disposizioni statutarie che, per maggior garanzia del regolare andamento delle istituzioni, prescrivessero la decadenza per la mancata partecipazione alle adunanze più di tre volte consecutive.

L'articolo 53 regola compiutamente il caso di assenza o di impedimento del presidente del Comitato di amministrazione, salve le particolari disposizioni previste per l'Ente comunale di assistenza sociale. Con queste disposizioni si è colmata una lacuna della legislazione attuale, in materia così importante e di casistica tanto frequente come quella della sostituzione del presidente e che ha formato oggetto di decisioni anche da parte della Corte di Cassazione.

Innovazione importante è quella dell'articolo 54 in base al quale tutte le deliberazioni delle istituzioni pubbliche di assistenza devono essere pubblicate nell'albo degli Enti o, in mancanza, nell'Albo del comune. Secondo la legislazione vigente (articolo 34 della legge del 1890) non tutte le deliberazioni vanno rese pubbliche, bensì solo quelle che, per la loro importanza o per il loro particolare oggetto, meritano più delle altre di essere assoggettate al controllo della pubblica opinione; in specie le deliberazioni che richiedono l'approvazione tutoria e quelle concernenti la nomina, l'elezione e la rielezione degli amministratori, oppure quelle relative alle proposte di riforme statutarie, ai bilanci ed ai conti.

La nuova norma invece prescrive la pubblicità di tutti gli atti deliberativi delle istituzioni. Principio importante anche ai fini dell'esercizio del controllo di legittimità.

\* \* \*

Gli articoli 60 e 61 prevedono un sistema di contratti per i quali si è ritenuto di attenersi al sistema vigente per i comuni e le provincie.

Trattasi in effetti di negozi giuridici tra Enti locali e privati che richiedono una normazione uniforme. I principi fondamentali del sistema sono dunque i seguenti:

1°) regola dell'esperimento dell'asta pubblica;

2°) autorizzazione legislativa alla forma della licitazione privata entro determinati limiti di valore a seconda della distinzione delle istituzioni in classi;

3°) facoltà dell'autorizzazione prefettizia alla licitazione privata con provvedimento motivato per contratti di valore eccedente quello previsto dall'articolo 60, 2° comma;

4°) autorizzazione legislativa alla trattativa privata per i contratti il cui valore non superi un decimo di quello per il quale è consentita la licitazione privata;

5°) facoltà dell'autorizzazione prefettizia alla trattativa privata con provvedimento motivato per i contratti di valore superiore a quello indicato al 4° comma dell'articolo 60 nel concorso di due condizioni, quella del vantaggio dell'Ente e della assistenza e in circostanze eccezionali;

6°) visto prefettizio di esecutività per quei contratti il cui valore superi i limiti contro i quali si può procedere alla licitazione privata senza la preventiva autorizzazione del prefetto: questi contratti non sono impegnativi per l'Ente fino al momento in cui non abbiano ottenuto il visto prefettizio, restando l'altra parte impegnata dal momento della stipulazione della firma;

7°) definitività *ex lege* dei provvedimenti prefettizi.

Un particolare commento richiede la norma riguardante la obbligatorietà del visto di esecutività sui contratti stipulati dalle Istituzioni pubbliche di assistenza.

Si ricorda in proposito che in difetto di espresse disposizioni nella legislazione attuale, si era andata affermando una corrente giurisprudenziale in favore del potere prefettizio di controllo-visto e di diniego di visto, in analogia al potere deferito al prefetto per i contratti degli Enti locali territoriali dall'articolo 296 della legge comunale provinciale del 1934.

Tale indirizzo giurisprudenziale, sebbene talora contrastata dalla dottrina, ha trovato accoglimento nel presente progetto sia per una questione di uniformità con i contratti degli enti pubblici territoriali, sia in dipendenza dei nuovi limiti di valore sensibilmente accresciuti nel sistema dei contratti.

Il presente progetto, invece, tace per quanto riguarda il controllo straordinario consistente nel diniego di visto per motivi di interesse pubblico. (Su questo potere prefettizio la giurisprudenza non aveva potuto applicare analogicamente le disposizioni della legge comunale e provinciale).

Il silenzio su questo argomento sta ad indicare che si è voluto tassativamente escludere questa forma di controllo straordinario sia per motivi di autonomia degli enti, sia perché è parso non confacente alla materia il ricorso al tradizionale concetto di « motivi di interesse pubblico ».

Tralasciando ora le disposizioni meno importanti sul tema dei bilanci preventivi e di conti consuntivi, gioverà soffermarsi sulla più sostanziale innovazione di questa parte sistematica del progetto.

Ha trovato attuazione la richiesta più volte formulata dagli E. C. A. e dall'A. N. E. A. di far coincidere la decorrenza dei bilanci dell'Ente comunale di assistenza sociale con quelli dello Stato.

È intuitivo che il nuovo sistema elimina il grande inconveniente di dover compilare un bilancio preventivo senza conoscere l'entità dei contributi dei quali poter disporre, contributi d'altronde che nel presente sistema finanziario degli E. C. A. S. assumono particolare rilievo.

Altra saliente innovazione è quella di aver stabilito un principio di analogia nel trattamento economico e nello stato giuridico dei dipendenti delle Istituzioni con l'ordinamento vigente del personale dei comuni e delle provincie.

Seguono in questo capo altre disposizioni in materia di auto-organizzazione delle Istituzioni.

Il capo IV si chiude con le disposizioni in tema di responsabilità degli amministratori e degli impiegati.

#### DEI CONTROLLI.

Il capo sui controlli costituisce anch'esso una parte organica del progetto che deve essere tuttavia integrata con altre disposizioni situate in altri capi.

Per introdurre su questo argomento importante e delicato bisognerà prima di tutto

richiamarsi alla fondamentale innovazione secondo la quale le funzioni tutorie già esercitate dai Comitati provinciali di assistenza e beneficenza sono trasferite alla Giunta provinciale amministrativa.

Sono state già illustrate le ragioni di questa sostanziale modifica. Converrà aggiungere ora che in tutta questa materia si è cercato di rendere meno pesante l'ingerenza dello Stato nella vita delle Istituzioni in ossequio anche ai principi della Costituzione. È d'obbligo qui il richiamo all'articolo 130 della Carta fondamentale dello Stato che dispone, sugli atti degli Enti locali, il solo controllo di legittimità e limita il controllo di merito a determinati casi e al solo effetto di promuovere con richiesta motivata il riesame della deliberazione da parte dei deliberanti.

Queste norme trovano applicazione negli articoli 68 e seguenti del presente progetto, in particolare l'ultima parte dell'articolo 68 si attiene strettamente al dettato costituzionale.

Gli organi che esercitano il controllo sono dunque, uno individuale e l'altro collegiale; l'organo di vigilanza rimane il prefetto, l'organo di tutela la Giunta provinciale amministrativa.

L'articolo 70 conserva, come si è detto, la funzione della vigilanza al prefetto.

Appartengono al concetto generale di vigilanza i poteri di controllo sostitutivo del quale si può delineare la sistematica nelle seguenti fattispecie:

1°) l'esecuzione d'ufficio a mezzo di commissario in caso di inerzia dell'Amministrazione sebbene ripetutamente richiamata al dovere di compiere un atto obbligatorio;

2°) il provvedimento dello scioglimento quando l'Amministrazione, pur diffidata, persista in azioni illegittime o comunque rechi pregiudizio agli interessi dell'Ente;

3°) l'intervento diretto a garantire la continuità dell'azione amministrativa, quando l'organo deliberativo venga a trovarsi in situazione di carenza e quindi nell'impossibilità di funzionare;

4°) l'intervento nelle more della costituzione della prima amministrazione ordinaria, di una nuova istituzione giuridicamente riconosciuta.

E torna qui a proposito parlare dello scioglimento dell'Amministrazione di una istituzione pubblica nel caso in cui essa non si conformi alle norme di legge e agli statuti e regolamenti interni.

Il decreto di scioglimento è emanato dal Ministero dell'Interno o del prefetto a seconda

che le Istituzioni svolgano attività in più provincie o in uno o più comuni della stessa provincia.

Da rilevare, per incidenza, che entrambi i decreti devono essere emanati previo parere rispettivamente del Consiglio Superiore dell'assistenza sociale e del Comitato provinciale.

Si è disposto che se l'Amministrazione disciolta è quella dell'E. C. A. S. la gestione temporanea spetta di diritto alla Giunta comunale: non ci si è voluti discostare in tal modo dall'attuale legislazione perché l'amministrazione dell'E. C. A. S. trae pur sempre origine — anche nella sua entità autonoma — dal Consiglio comunale.

Il secondo comma dell'articolo 74 pone un breve termine dalla data del decreto di scioglimento, per l'elezione del nuovo Comitato di amministrazione.

Nel caso di gestione commissariale la durata della stessa è mantenuta nel periodo massimo di tre mesi.

Provvede infine l'articolo 76 al caso di scioglimento di altra Istituzione pubblica di assistenza devolvendone le gestioni all'E. C. A. S. fino alla ricostruzione dell'Amministrazione ordinaria.

La manifestazione più tipica della vigilanza è, come è noto, l'esercizio del controllo di legittimità.

L'articolo 71 indica le deliberazioni che devono essere trasmesse al prefetto sotto sanzione di decadenza e prescrive i termini per la trasmissione e l'annullamento dell'atto che contenga vizi di legittimità. L'articolo è completato da una disposizione che prevede la possibilità, quando sussistono motivi di urgente necessità, di dichiarare l'atto immediatamente esecutivo da parte dell'autorità deliberante. Questo senza pregiudizio della responsabilità degli amministratori, come dispone l'ultimo comma dello stesso articolo.

Infine, in virtù del 3° comma dell'articolo 71, il prefetto può chiedere copia di qualsiasi atto deliberativo.

Il sistema qui brevemente riassunto costituisce un perfezionamento tecnico di quello vigente ed ha tenuto conto di tutte le elaborazioni giurisprudenziali e dottrinali, particolarmente vaste in questa materia. Il sistema inoltre risponde a criteri di elasticità nella funzione del controllo, ottenuto soprattutto attraverso la previsione dei termini.

Da rilevare l'obbligo, da parte delle Istituzioni pubbliche di assistenza, di trasmettere al prefetto le deliberazioni « non soggette ad approvazione se avverso di esse sono state prodotte opposizioni ».

Con la deliberazione l'Ente deve trasmettere anche le sue deduzioni, attuandosi così un altro principio di dinamicità e di snellimento.

Qualche breve osservazione, infine, deve essere fatta sull'abolizione del potere di sorveglianza sulle Istituzioni già attribuite al Consiglio comunale ai sensi dell'articolo 132 legge 4 febbraio 1915, n. 148.

Si tratta di una disposizione praticamente inefficace, soprattutto per mancanza di specificazione e per incertezza sul contenuto del potere di controllo da parte del Consiglio comunale.

Si è stabilito, pertanto, anche in relazione agli intensi rapporti tra Consiglio comunale e Comitato di amministrazione dell'E. C. A. S. sia agli effetti dell'elezione che della composizione di quest'ultimo, di abolire un istituto che non faceva che appesantire, senza scopo, il sistema della sorveglianza sulle istituzioni.

#### DEI CONSORZI, DEL CONCENTRAMENTO, DELLA FUSIONE E TRASFORMAZIONE DELLE ISTITUZIONI PUBBLICHE DI ASSISTENZA.

Nel redigere le norme del capo si è avuto cura soprattutto di regolare l'ampia materia ivi contenuta articolando le disposizioni in modo chiaro.

Gli istituti ivi contemplati, infatti, sono spesso contigui per cui si è reso necessario delimitarne chiaramente i contorni. D'altronde il particolare tecnicismo della materia ha consigliato di uniformarsi, per la maggior parte, al sistema vigente.

I singoli Istituti sono nell'ordine: i Consorzi, il concentramento, la fusione e la trasformazione delle Istituzioni pubbliche di assistenza.

Il carattere di questa relazione ci esime da una trattazione specifica di ogni singolo Istituto e ci consiglia di trattare solo le caratteristiche sostanziali degli Istituti rispetto all'attuale sistema positivo.

In tema di consorzi (la regolamentazione dei Consorzi apre il capo VI), si è facilitata e favorito la loro formazione ritenendosi che attraverso questa forma può attuarsi una più efficace opera assistenziale e possono gestirsi quei servizi che sarebbe troppo pesante attribuire in esclusiva agli Enti e alle Istituzioni più deboli.

Si è specificato che il sistema dei Consorzi può permettere l'efficace attuazione, da parte di tutti gli Enti, del servizio sociale che costituisce uno dei cardini del sistema delineato.

L'articolo 80 dispone il concentramento dell'E. C. A. S. di qualsiasi istituzione pubblica che non abbia una rendita superiore alla cifra indicata o quelle nelle quali l'amministrazione sia venuta a mancare o non possa costituirsi per difetto di disposizioni statutarie.

Gli argomenti a favore della concentrazione sono numerosi e validi: il coordinamento tra le attività assistenziali, l'economia e la riduzione delle spese di amministrazione e di personale, la stessa strumentazione organica degli Enti, in modo che aderiscano sempre più strettamente al fine per il quale sono istituiti, sono motivi tanto evidenti che non hanno bisogno di particolare illustrazione.

Gli stessi argomenti confortano le disposizioni dell'ultimo comma dell'articolo 80 anch'esso di fondamentale importanza e riguardante il riconcentramento negli E. C. A. S. delle istituzioni già decentrate ai sensi dell'articolo 8 legge 3 giugno 1937, n. 847.

La norma dell'articolo 8, legge citata, d'altra parte, aveva avuto scarsa applicazione nonostante i venti anni del vigore della disposizione.

L'istituto della fusione risponde alla stessa necessità precedentemente esposta. Gli articoli 84 e 85 contengono norme di attuazione e di procedura.

Si rileva infine, che mentre sono state mantenute in questa parte del progetto le figure più tipiche e differenziate, è stato soppresso il « raggruppamento », istituto di incerti contorni e di inutile duplicazione rispetto ad altri più idonei allo scopo.

#### NORME FINALI E TRANSITORIE.

Le disposizioni generali sono contenute nel capo VII e riproducono Istituti già noti nell'attuale legislazione.

In queste norme si trova un costante riscontro dei principi costituzionali e di quelli vigenti nel nostro ordinamento.

Il presente progetto si conclude con la abrogazione delle disposizioni contrastanti.

Si è preferito non citare esplicitamente tutte le disposizioni abrogate.

Si è preveduto infine l'emanazione entro un biennio dei regolamenti di amministrazione e di contabilità a cui spesso si richiamano norme del presente progetto, restando transitoriamente in vigore i regolamenti attuali.

\* \* \*

Completa il testo un'unica disposizione transitoria: « Entro un anno dalla emanazione delle leggi di attuazione dell'ordinamento

regionale — essa recita — ai sensi della disposizione IX transitoria della Costituzione, sarà provveduto alla modifica delle disposizioni della presente legge che risultassero in contrasto con le leggi predette ».

La disposizione è dettata allo scopo di assicurare la vitalità della legge, anche dopo la trasformazione — prevista dalla Costituzione — di alcune strutture e principi dell'ordinamento amministrativo. Ciò spiega anche il motivo del silenzio della proposta di legge sulle Regioni e della mancanza di riferimento all'ordinamento regionale: diversamente si sarebbe corso il rischio di predeterminare un ordinamento non ancora attuato e specificato

dalla legislazione ordinaria. Cionondimeno alcune delle soluzioni nel testo sono state adottate non solo perché vi erano validi e attuali motivi per operare la scelta, ma anche in previsione della futura attuazione dell'ordinamento regionale: cosicché può dirsi che le norme costituzionali hanno costantemente condizionato la struttura e la funzionalità dei singoli Istituti. A favore del trasferimento delle funzioni di tutela alla Giunta provinciale amministrativa per esempio, non militavano solo le ragioni già illustrate ma anche la futura trasformazione dell'organo e dell'esercizio della tutela, secondo le norme della Costituzione.