

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 2419

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**CARRASSI, CAPRARA, ADAMOLI, GUIDI, MINELLA MOLINARI ANGIOLA, MAZZONI, NANNUZZI, LAJOLO, SULOTTO, SANNICOLÒ, VESTRI, IOTTI LEONILDE, VILLA GIOVANNI ORESTE, VIVIANI LUCIANA, DI BENEDETTO, PIRASTU, NANNI, FRANCAVILLA, SANTARELLI ENZO**

*Presentata il 3 agosto 1960*

### Riforma degli Enti comunali di assistenza

ONOREVOLI COLLEGHI! — Della necessità di una riforma della legislazione assistenziale si parla da molti anni, e per effetto dell'esistenza di una dolorosa realtà sociale, e per il contrasto esistente tra tale realtà e i principi posti a fondamento dello stato democratico e repubblicano, codificati nella Carta costituzionale.

Affrontare tale realtà, ed adeguare gli strumenti legislativi al dettato costituzionale è compito non più dilazionabile.

Tale oggettiva esigenza — è notorio — indusse già a suo tempo anche il Ministero degli interni a predisporre uno schema di riforma della legislazione che, tuttavia, non fu mai sottoposto all'esame del Parlamento.

Tale preoccupante inerzia impone ancora — malgrado la recente presentazione alla Camera dei Deputati di due proposte (a) d'iniziativa parlamentare in materia — di sottolineare, sia pur brevemente, la gravità della situazione generale e delle carenze legislative.

Del resto se le ragioni e le caratteristiche particolari dell'attuale proposta trovano fon-

damento in motivi che saranno di seguito illustrati, la radice prima del loro essere risiede — ovviamente — negli aspetti negativi più generali della situazione (individuati e denunciati, in gran parte, dai più diversi settori politici) per il cui superamento è mancata ancora — lo ripetiamo — una formale iniziativa governativa.

#### CARATTERISTICHE SOCIALI DELLA SITUAZIONE.

La situazione è in primo luogo caratterizzata da un'area di bisogno notevolmente vasta cui fa riscontro un intervento pubblico non adeguato, innanzi tutto, dal punto di vista quantitativo.

La Commissione d'inchiesta parlamentare sulla miseria, e l'Associazione nazionale Enti d'assistenza nel suo ultimo Congresso (b) denunciarono l'esistenza di 3.600.000 indigenti cui risultava negato il soddisfacimento delle esigenze elementari non tanto di vita, quanto di esistenza fisica. Gli assistiti dagli

(a) Proposta n. 1526: Dal Canton Maria Pia, Lucifredi, ed altri; proposta n. 1949: Vigorelli, Montini ed altri.

(b) Vedi relazione del segretario generale Amasi al VI Congresso dell'A. N. E. A. 9-12 novembre 1957.

E. C. A. erano calcolati, nel 1957, a 2 milioni e mezzo circa.

Non vi è motivo per presumere che negli ultimi tre anni tali dati risultino modificati.

Anche accettando la metodologia statistica per il calcolo del reddito nazionale, non può esservi dubbio che le variazioni annunciate nel reddito nazionale globale e *pro capite*, non possono avere inciso sui dati soprariocordati. Ciò è confermato dall'acuirsi di squilibri e sperequazioni che l'esperienza quotidiana, e talvolta anche la statistica, ci rammentano; dal permanere di alti livelli nella disoccupazione ufficialmente calcolata (1.954.471 unità nel 1958); dalla contrazione dei piccoli redditi agricoli; dalle ricorrenti calamità naturali, le cui conseguenze — per imprevidenza — ancora non si riescono a contenere; dall'aumento e dell'età media della vita umana e della natalità con gli oneri individuali e sociali che ne derivano.

Malgrado le serie critiche avanzate nel corso del VI congresso dell'A. N. E. A. ancora si fanno dei calcoli di dubbia validità sui cosiddetti trasferimenti di reddito a scopi sociali, e nell'ultima recente relazione economica si afferma che 2.833 miliardi (su circa 17.000 di reddito nazionale lordo) risulterebbero trasferiti a scopi sociali.

Senza ripetere le argomentazioni sviluppate nel già citato Congresso, basterà solo ricordare che in realtà gli 800 miliardi di pensioni non sono in realtà un trasferimento di reddito da un gruppo sociale ad un altro quanto una forma di erogazione differita della retribuzione. E così si può dire per gli assegni familiari, le quote di carovita, e gran parte delle altre prestazioni degli Enti previdenziali.

Del resto la stessa relazione economica, quando tenta il calcolo dei redditi da lavoro, prende a base le retribuzioni lorde, cioè, oltre al salario, anche gli oneri accessori.

Ma per chi di tali dati si è servito per esaltare la percentuale di reddito trasferito in Italia a fini sociali, basterà ricordare, prima di tutto, che il confronto percentuale fra l'Italia e Paesi a reddito globale e *pro capite* molto più alto non è un confronto né serio, né onesto. Ed è tanto meno serio se si tiene conto non solo del più alto reddito dei suddetti paesi, ma dell'area notevolmente più vasta dei bisogni in un paese, come il nostro, dove ha grande incidenza la disoccupazione totale e parziale, la composizione numerica delle famiglie, gli indici di affollamento, ecc.

Eloquenti, per chi ama dei confronti, restano alcune cifre assolute, anche se si riferiscono al 1954, in merito ai beneficiari di

prestazioni previdenziali in Italia, Francia, Germania, Inghilterra, per cui è perfettamente giusto affermare che «l'Italia non è fra gli Stati che più destinano un proprio reddito nazionale a fini sociali, bensì uno degli Stati che per questo fine meno spendono» (Amasi, VI Congresso A. N. E. A.).

Restando perciò sul terreno concreto del reale intervento pubblico in materia assistenziale (a) abbiamo in realtà, — se si prescinde dalle pensioni di guerra e dai contributi ad organismi previdenziali — 45 miliardi di erogazioni gratuite dirette dello Stato (se pur comprensive di 6 miliardi di sussidi ai propri dipendenti), 6 miliardi di erogazioni dello Stato ad Enti locali per assistenza, 89 miliardi di trasferimenti dello Stato agli E. C. A. ed altri Enti pubblici per finalità assistenziali e 150 miliardi (salvo duplicazioni nei calcoli) di erogazioni dirette da parte dei Comuni, Province e Regioni (comprensive delle spedalità). Cifre e percentuali modeste, perciò, rispetto ai 17.000 miliardi del reddito nazionale.

Siamo però ancora in un campo estremamente vario, che va dalle spese per spedalità alla assistenza specifica per ciechi civili, malati di mente, tubercolotici, ecc. e in un campo in cui gli Enti e Organi preposti alla attività assistenziale, sono i più diversi: dai vari Dicasteri governativi, agli Enti a carattere nazionale, fino agli Enti locali.

Da un primo superficiale sguardo all'aspetto quantitativo dell'intervento pubblico si rileva innanzi tutto, per quanto riguarda lo Stato, che, se si prescinde dagli stanziamenti dell'Amministrazione del tesoro che si riferiscono alle pensioni di guerra, e da quelle del Ministero del lavoro che si riferiscono a settori previdenziali o ad organismi specifici, gran parte dell'intervento statale in materia di assistenza e beneficenza trova tuttora il suo centro di erogazione nel Ministero degli interni (51,5 miliardi nel 1958, e 48,8, nel 1959).

Si rileva in secondo luogo che, quasi per forza maggiore, questa attività per la sua natura eminentemente capillare fa perno in gran parte su Comuni e Province.

Passando perciò da considerazioni quantitative a considerazioni qualitative si è portati a considerare prevalentemente — trattando di assistenza e beneficenza pubblica — le strut-

(a) Vedi estratto della relazione generale sulla situazione economica del paese nel 1959 (pag. 186). In essa l'intervento diretto ed indiretto dello Stato è calcolato in 489 miliardi, comprese le pensioni di guerra ed i contributi ad enti previdenziali.

ture e l'organizzazione attuale statale incentrata nel Ministero degli interni e negli Enti locali sulla base della vigente legislazione.

Prima di chiudere, però, il richiamo fatto agli squilibri sussistenti tra l'area di bisogno e l'entità dell'intervento pubblico non si può non ricordare ancora una volta l'inadeguatezza dei mezzi a disposizione del fondamentale Ente di assistenza che è appunto l'E.C.A., inadeguatezza più volte denunciata e da cui derivano le irrisorie prestazioni corrispondenti ad una media mensile *pro capite* per assistito di lire 375 (a). Ma sulla entità e sul sistema di detti finanziamenti ritorneremo in sede di commento degli articoli della presente proposta.

#### FINALITÀ E STRUTTURE DELLA LEGISLAZIONE SECONDO LA COSTITUZIONE.

Alla inadeguatezza dell'intervento pubblico dal punto di vista finanziario, si accompagna — dicevamo — l'inadeguatezza degli strumenti, degli organi, della legislazione assistenziale.

Se però i rilievi sulla inadeguatezza dei mezzi finanziari messi a disposizione dei pubblici poteri trovano solido e facile fondamento nel semplice e meccanico confronto tra la realtà sociale e le disponibilità finanziarie, una critica, viceversa, al metodo; alla organizzazione e cioè ai principi stessi su cui è fondata la struttura e la legislazione assistenziale presuppone un punto di vista e di riferimento, un angolo visuale, un orientamento generale, su cui fondare — in questa materia come in ogni altra — l'analisi critica.

Tale punto di riferimento non può essere altro che la Costituzione dello Stato repubblicano su cui si fonda l'ordinato sviluppo della nostra società.

Gli articoli della Costituzione che fanno esplicito riferimento ai compiti assistenziali sono 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, e l'articolo 38 che proclama il diritto alla assistenza: « Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e alla assistenza sociale.

« I lavoratori han diritto che siano previduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro

*esigenze di vita* in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria. Gli inabili e minorati hanno diritto alla educazione e all'avviamento professionale.

« Ai compiti previsti in questo articolo provvedono organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato.

« L'assistenza privata e libera ».

Questi articoli di per sé — anche a prescindere da altre norme del testo costituzionale che non lasciano dubbi sulla volontà del costituente di garantire una copertura integrale del bisogno — esprimono con chiarezza le finalità cui deve attenersi la legge ordinaria.

È evidente che la Costituzione non poteva elencare tutte le ipotesi particolari di bisogno e se l'indicazione specifica di alcuni eventi della condizione umana menomativi della capacità e possibilità di lavoro, di reddito e di mantenimento, ha il valore certo di concentrare l'attenzione del legislatore su tali eventi specifici (infortunio, malattia, ecc.), essa indicazione si inquadra, tuttavia, nel più generale principio che l'individuo « sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza » e che il lavoratore comunque ha diritto a « mezzi adeguati alle esigenze di vita ».

Non ci sembra perciò del tutto necessario dettagliare, neanche in una legge ordinaria, le ipotesi di bisogno.

Ciò che invece preme precisare — e che costituisce innovazione nell'attuale legislazione e doveroso adeguamento al dettato costituzionale — è proprio il concetto dei mezzi necessari, e del fabbisogno minimo, per le esigenze di vita da un lato ed il concetto del diritto soggettivo a prestazioni assistenziali.

Ed è quanto tendono a stabilire gli articoli 1 e 2 della presente proposta di legge: rendere effettivo cioè per tutti i bisognosi (articolo 2) il diritto ad una assistenza adeguata, e garantire ad ogni cittadino il soddisfacimento dei bisogni essenziali determinando un minimo vitale (articolo 1, comma 2°) e tenendo conto poi, in sede di erogazione delle prestazioni, delle situazioni già previste e coperte da assicurazioni obbligatorie.

La Costituzione della Repubblica però fissa principi da tenere presenti non solo in ordine alle finalità della legislazione assistenziale, ma puranco in ordine alle strutture amministrative.

Giova a tal fine ricordare sia l'articolo 5 della Costituzione in cui la Repubblica « rico-

(a) Dalle 1.000-2.000 degli E. C. A., maggiori si va alle 100-200 dei Comuni minori, ai sussidi *una tantum* a carattere elemosiniero.

nosce e promuove le autonomie locali » e attua « nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo » adeguando a tale esigenze « i principi ed i metodi della sua legislazione »; sia gli articoli 117 e 118 che affidano alla Regione competenza legislativa e amministrativa in materia di « beneficenza pubblica ed assistenza sanitaria, ed ospedaliera »

La Costituzione precisa inoltre che di norma le funzioni amministrative delle Regioni sono delegate a Comuni e Provincie.

Alla luce di questi semplici richiami si deve dedurre innanzitutto che non può porsi mano ad un adeguamento della legislazione alle norme costituzionali prescindendo dalla Regione. In attesa della realizzazione di tale ente, nulla vieta l'emanazione di norme transitorie; ma inammissibile è l'elaborazione di nuove norme, di riforma legislativa che prescindano dall'inserimento della Regione nella realtà giuridica. In secondo luogo la competenza amministrativa di Regioni, Provincie e Comuni ed Enti locali, e non di burocratici organismi nazionali, è in questa materia chiaramente ed esplicitamente affermata dalla Costituzione.

Anzi la Costituzione sollecita lo sviluppo del decentramento amministrativo, il più ampio, anche per i servizi che dipendono direttamente dallo Stato, e prevede la delega di funzioni amministrative dello Stato agli enti locali. I concetti ispiratori della Costituzione sono perciò più che chiari, e le ragioni del loro essere fin troppo note.

Ciò non esclude, anzi rende necessario un coordinamento centrale, con funzioni di indirizzo generale, e di perequazione. Ciò che però soprattutto interessa ai fini del coordinamento, e ai fini della stessa unificazione e funzionalità degli strumenti di assistenza per superare il più volte lamentato sovrapporsi di enti, di interventi e la conseguente dispersione di denaro, è che una unificazione e coordinamento reale vi sia più che al centro, alla base stessa, là dove avviene l'erogazione delle prestazioni, e si manifestano gli inconvenienti citati. La semplificazione delle strutture pubbliche periferiche, il potenziamento con funzioni coordinatrici e anche unificatrici dell'ente di base, ne è la condizione.

Sulle esigenze generali sopra espresse in ordine e alle finalità e alle strutture amministrative, deve fondarsi l'ormai indilazionabile adeguamento della legislazione.

È però necessario a questo punto chiarire i limiti dell'attuale proposta di legge e gli obiettivi che si è inteso perseguire.

#### FINALITÀ DELLA PRESENTE PROPOSTA.

Le considerazioni fin qui svolte hanno già chiarito l'intendimento di affrontare il delimitato, ma pur vasto settore del bisogno genericamente manifestatosi ma *tale da privare l'individuo di mezzi adeguati alle esigenze di vita.*

Un esame più generale della situazione porterebbe a riprendere in gran parte le pertinenti e serie osservazioni già fatte nel corso del Congresso nazionale dell'A. N. E. A. (a).

Dall'assistenza ai minorati fisici e psichici, a quella agli inabili, o ai minori, o agli orfani, per non parlare del pur necessario riordinamento dello stesso settore previdenziale e assicurativo, il campo di intervento si presenta di tale ampiezza e difformità da esigere esami e misure specifiche.

Si è inteso, perciò, qui, proporre una riforma degli Enti comunali di assistenza indipendentemente da una revisione generale della legge 17 luglio 1890, n. 6972 e successive modificazioni.

Militano a favore di tale scelta diverse ragioni.

Il fatto che la già lamentata dispersione di interventi si verifica oggi anche nel campo della sola assistenza generica, per cui urge riordinare e potenziare il settore e l'ente preposto, per eccellenza, a tale fondamentale — se non esclusiva — attività.

La differenza — in secondo luogo — sussistente tra gli E. C. A. e le altre istituzioni di assistenza e beneficenza, sia per quanto riguarda l'area di operatività che si estende a tutto il territorio nazionale per gli E. C. A., contrariamente a quanto avviene per le altre istituzioni con strutture e finalità per lo più locali e particolari; sia per quanto riguarda la natura giuridica degli E. C. A., creata per legge e sostenuta finanziariamente quasi esclusivamente dallo Stato a differenza delle altre istituzioni di origine privata, con finalità particolari fissate dai fondatori, e mezzi per lo più derivanti dal proprio patrimonio.

La necessità in terzo luogo di precisare comunque, la natura dell'E. C. A. come organo tecnico del Comune e ciò al fine — come meglio si dirà in seguito — di uno sviluppo coerente del dettato costituzionale, e quale garanzia nei confronti di una ulteriore burocratizzazione.

Occorre chiarire fin d'ora, che agli E. C. A. vengono mantenuti anche i compiti di assistenza specifica ad esso attualmente affidati,

(a) Atti del VI Congresso nazionale dell'A. N. E. A. Relazione Dezanì, pagine 133-136.

non solo per tener conto dei voti del Congresso dell'A. N. E. A., ma anche per non pregiudicare in alcun senso gli sviluppi legislativi cui potrebbe condurre un riordinamento dei settori di assistenza specifica.

Di conseguenza il riordinamento degli E. C. A., e non di tutte le pubbliche istituzioni di assistenza e beneficenza, costituisce contenuto e caratteristica della presente proposta.

Ovviamente — alla luce delle considerazioni sopra svolte — tale riordinamento è visto in connessione con la strutturazione democratica degli organi preposti alla assistenza nello Stato, Regioni, Province e Comuni.

Altro obiettivo fondamentale della presente proposta — ed in realtà pregiudiziale — è quello della precisazione del concetto di avente diritto alla assistenza e del correlativo concetto di minimo vitale.

Le norme finanziarie tengono evidentemente conto di tale presupposto.

La massima pubblicità degli atti e provvedimenti relativi alla assistenza, quale strumento di controllo democratico di merito, costituisce infine, insieme alla democratizzazione organica dell'istituto giuridico dei controlli, l'ultimo essenziale principio cui si ispira la presente proposta di legge.

Queste le finalità della proposta. Esse sono di carattere essenziale, per cui si è ritenuto di sfrondare le norme predisposte, da disposizioni secondarie o marginali, o anche meramente tecniche.

#### SUI SOGGETTI ASSISTIBILI E SUL MINIMO VITALE.

Nell'articolo 1 è riaffermato il diritto costituzionale al mantenimento ed alla assistenza sociale per ogni cittadino inabile o sprovvisto dei mezzi necessari per vivere. Come già si è accennato non si è ritenuto utile specificare le varie ipotesi di insorgenza del bisogno, correndosi il rischio — specificando — di escludere casi non previsti.

Si è invece ritenuto indispensabile precisare il significato di concreta attuazione della espressione « sprovvisto dei mezzi necessari per vivere » al fine di ancorare il diritto alla assistenza ad un criterio oggettivo, per cui nel secondo comma dello stesso articolo il minimo vitale, al di sotto del quale il cittadino deve essere considerato sprovvisto dei mezzi necessari per vivere, è considerato pari al fabbisogno fondamentale della famiglia in rapporto alla sua composizione numerica,

il che significa che il minimo vitale base varia col variare dei componenti la famiglia.

La competenza e la tecnica di tale determinazione è rinviata all'ultimo comma dell'articolo 9 che demanda al Consiglio provinciale di assistenza pubblica, la competenza secondo la seguente procedura: Proposte degli Enti comunali di assistenza e minimo vitale stabilito in modo differenziato per classi di comuni da parte del predetto organo. — La procedura perciò presenta analogie con quella ora in atto per determinare la quota di reddito esente da imposizioni per l'imposta di famiglia.

Il criterio di determinazione di tale minimo essendo unico l'organo deliberante (Consiglio provinciale di assistenza pubblica) non può non essere uniforme.

Potrebbe dirsi che criteri diversi potrebbero presiedere le determinazioni in questa o quella provincia.

Tuttavia, e per il fatto che è possibile suggerire da parte della Regioni o del Consiglio Superiore dell'assistenza pubblica parametri di riferimento, e predisporre studi comparativi e per il fatto che il principio della pubblicità nella distribuzione delle somme è un principio informatore di tutte le norme della presente proposta tale eventuale preoccupazione può essere facilmente superata.

Inaccettabile del resto sarebbe la determinazione del minimo vitale fatto con criteri meramente meccanici e statistici, avulsi dal giudizio di organi operanti alla periferia a più diretto contatto con la realtà.

La determinazione del minimo vitale permette agli organi periferici, agli E. C. A., di fare, e aggiornare periodicamente, l'elenco degli assistibili (articolo 16) che hanno diritto a prestazioni integrative tendenti « ad eliminare lo stato di bisogno » (articolo 2). Anche qui si è preferito non fissare la misura della prestazione che una serie di elementi oggettivi o soggettivi potrebbe far variare, sia perché può essere garantita l'obiettività dalla pubblicità degli atti relativi, sia perché la fissazione di una misura della prestazione risulterebbe al momento difficilmente calcolabile, o finirebbe con l'ancorare la prestazione ai livelli minimi.

Ai fini della determinazione concreta delle prestazioni sembra sufficiente la fondamentale innovazione introdotta nel primo comma dell'articolo 2 che considera il caso in cui il bisogno si manifesti come indigenza assoluta e privazione di reddito qualsiasi. In questa ipotesi disperata, sembra assolutamente necessario evitare dubbi e fissare una prestazione

minima che viene ancorata al « minimo percepito dai pensionati della previdenza sociale ». L'articolo 2 stabilisce a tal fine il diritto soggettivo per tutti i cittadini in età lavorativa, cioè superiore agli anni 18, ad un assegno fisso mensile nella misura sopra indicata.

STRUTTURAZIONE DEGLI ORGANI PREPOSTI  
ALLA ASSISTENZA.

La direzione e il coordinamento della pubblica assistenza è, nella presente proposta, affidata al Ministero della sanità e ciò per il fatto che ormai sono storicamente superate le ragioni che indussero a suo tempo di affidare al Ministero dell'interno — quale misura preventiva di ordine pubblico, contro l'accattonaggio — un compito meramente caritativo.

L'istituzione del Consiglio Superiore della pubblica assistenza (articoli 5, 6 e 7) costituisce una innovazione che accoglie istanze formulate da più parti negli ultimi anni. Caratteristica della presente proposta è la composizione di tale organo limitata essenzialmente a delegati di organismi democratici.

La consulenza tecnica costituisce una esigenza necessaria e realizzabile sempre (terzo comma, articolo 3) ma — e non potrebbe essere diversamente — subordinata nei confronti del preminente compito di indirizzo generale. Del resto la presenza organica nel Consiglio Superiore della pubblica assistenza del direttore generale del Ministero e di un rappresentante dell'I. S. T. A. T. è più che sufficiente a garantire in ogni momento l'acquisizione degli aspetti tecnici della situazione nel settore.

Tra i compiti del Consiglio Superiore sta la formulazione di proposte vincolanti sulle ripartizioni dei fondi a disposizione fra le varie regioni (articolo 5) ed in via transitoria (articolo 25) tra le varie province.

L'articolo 8 fissa alcuni compiti di larga massima affidati alle Regioni salvo quanto potrà essere stabilito da statuti e regolamenti.

Ferme restando le funzioni degli organi provinciali di tutela, è istituito (articolo 9) in ogni provincia un Consiglio provinciale, presieduto dal presidente dell'Amministrazione provinciale (o suo delegato), che oltre a compiti orientativi ha la particolare competenza a determinare il minimo vitale nelle varie classi dei comuni ai fini delle determinazioni del diritto alla assistenza, e a ripartire tra gli E. C. A. le somme a disposizione.

Il Consiglio provinciale di assistenza pubblica ha inoltre una funzione giurisdizionale in ordine al diritto soggettivo all'assistenza dovendo decidere, in secondo grado, sui ricorsi degli assistiti.

Gli articoli 10 e 11 fissano la composizione e modalità di elezioni del suddetto Consiglio provinciale.

Fondamentale è infine la definizione dell'articolo 12 dell'Ente comunale di assistenza, quale organo tecnico del Comune.

L'E. C. A. COME ORGANO TECNICO  
DEL COMUNE — RICORSI E CONTROLLI.

La esigenza di un organo specializzato come l'E. C. A. e funzionante in modo autonomo è fatta salva sia dalla formulazione dell'articolo 18, che dalla precisazione dei compiti di cui agli articoli 15, 16, 17 e 18 alla cui lettura ci si rimanda.

Tuttavia ogni posizione tendente a separare nettamente l'E. C. A. dal comune, limitando le relazioni reciproche alla semplice nomina — da parte del Consiglio comunale — dei membri del comitato di Amministrazione dell'E. C. A. è respinta come contrastante con lo spirito e la lettera della Costituzione.

La presente proposta, non solo mantiene ovviamente tale suaccennata relazione (articoli 13 e 14), con l'aggiunta della garanzia della presenza nel Comitato di amministrazione della minoranza del Consiglio comunale, ma stabilisce una serie di innovazioni.

Stabilito, infatti, il diritto soggettivo alla assistenza il Consiglio comunale resta l'organo di prima istanza di esame dei ricorsi avverso le decisioni dell'E. C. A. con la procedura di cui all'articolo 19.

Innovazione importante è che il bilancio preventivo (articolo 20) ed il conto consuntivo dell'E. C. A. sono — in quanto l'E. C. A. è organo tecnico del comune — atti del comune, anche se elaborati dall'organo dell'E. C. A., e come tali seguono le sorti degli atti deliberativi del Comune (articolo 21). Per l'esercizio dei controlli di legittimità e di merito su tali atti l'articolo 21 si richiama alla legge del 10 febbraio 1953, n. 62 e n. 63 con alcune precisazioni.

Infine, il potere di scioglimento o anche di sospensione del Comitato E. C. A. resta affidato (articolo 22) al Consiglio comunale, con propri atti deliberativi.

In relazione all'esercizio di tali poteri da parte del Consiglio comunale è stato statuito all'articolo 14 che i membri del Consiglio co-

comunale non possono essere membri del Comitato dell'E. C. A.

In caso di scioglimento o di sospensione del Comitato di amministrazione le funzioni relative sono esercitate dalla Giunta comunale, richiamandosi e precisandosi in tal modo le note norme della legge n. 6972 del 1890.

È da rilevare che il Consiglio comunale può disporre inchieste oltre che da propria iniziativa anche in seguito a documentata segnalazione di irregolarità avanzata sia dai cittadini, che da altri organi amministrativi (articolo 22).

#### DISPOSIZIONI FINALI.

Tra le disposizioni finali è collocato l'articolo 23 sul finanziamento. Con esso vengono da un lato unificate le voci relative a diversi capitoli dell'attuale stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno, e dall'altro viene convogliato nel finanziamento e l'intero gettito dell'addizionale E. C. A. e, il ricavato per il fondo del soccorso invernale.

L'insieme di tali voci — stante le attuali risultanze — dovrebbe garantire una copertura annuale di circa 60 miliardi. (a).

Una somma integrativa si renderà tuttavia necessaria per far fronte soprattutto agli oneri relativi all'attribuzione di un assegno fisso mensile a chi sia privo di qualsiasi reddito o prestazione previdenziale e assicurativa.

Infine, una norma (articolo 24) prevede che il Comune controlli che gli assistiti da organizzazioni private non abbiano ad avere un trattamento inferiore a quello che il comune stesso riserva ai propri assistiti.

Una disposizione transitoria infine (articolo 25) demanda al Consiglio Superiore dell'assistenza pubblica — in attesa delle realizzazioni dell'Ente Regione — i compiti della Regione stessa.

(a) 11,8 miliardi dai vari capitoli del bilancio del Ministero degli interni; 8,5 miliardi dal Fondo soccorso universale; 40 miliardi dal gettito dell'addizionale E. C. A.

## PROPOSTA DI LEGGE

—

### PARTE I

#### SUGLI ASSISTIBILI

##### ART. 1.

Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto — anche temporaneamente — dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e alla assistenza sociale.

Il minimo vitale è pari al fabbisogno fondamentale della famiglia fissato in relazione alla composizione numerica familiare e con la procedura di cui al successivo articolo 9.

##### ART. 2.

Tutti i cittadini, di età superiore agli anni 18, privi di qualsiasi reddito, o non coperti da trattamento previdenziale ed assicurativo, hanno garantito un assegno fisso mensile pari al minimo percepito dai pensionati della previdenza sociale.

Tutti i cittadini iscritti nell'elenco degli assistibili hanno diritto a prestazioni integrative, che tendano ad eliminare lo stato di bisogno.

### PARTE II

#### SUGLI ORGANI PREPOSTI ALL'ASSISTENZA

##### ART. 3.

Alla pubblica assistenza, generica e specifica — ad eccezione dell'assistenza sanitaria, per la quale restano in vigore le vigenti norme — provvedono lo Stato, le Regioni, le Province e i Comuni, nei modi e coi mezzi di cui alla presente legge.

##### ART. 4.

La direzione e il coordinamento della pubblica assistenza è attribuzione del Ministero della sanità che provvede inoltre alla ripartizione delle somme stanziare in apposito capitolo dello stato di previsione della spesa del Ministero stesso, su conforme parere del Consiglio Superiore dell'assistenza pubblica.



ART. 5.

È istituito il Consiglio Superiore dell'assistenza pubblica con i seguenti compiti:

a) formulare proposte sui problemi generali della assistenza, predisponendo inchieste e studi, e sui problemi del coordinamento tra le varie attività assistenziali;

b) esprimere parere sui disegni di legge, sulle convenzioni internazionali in materia di assistenza, nonché sui problemi generali di assistenza, che il Ministero sottopone al suo esame;

c) esprimere parere sulle proposte di trasformazione, fusione, modifica di statuti, di istituzioni ed Enti di assistenza a carattere nazionale;

d) provvedere all'eventuale coordinamento della attività amministrativa svolta dalle Regioni in materia di assistenza e beneficenza a norma dell'articolo 118 della Costituzione;

e) ripartire, ai sensi del precedente articolo 4, tra le singole Regioni, le somme a disposizione del Ministero della sanità per la pubblica assistenza generica e specifica;

f) fornire al Parlamento una relazione annua sui problemi generali dell'assistenza, nonché sugli atti amministrativi di cui all'articolo 102 della legge 17 luglio 1890, n. 6972.

ART. 6.

Il Consiglio Superiore dell'assistenza pubblica è presieduto dal Ministro della sanità.

Ne fanno parte:

a) cinque deputati designati dal Presidente della Camera sulla base delle norme per la composizione delle Commissioni parlamentari;

b) cinque senatori designati dal Presidente del Senato secondo i criteri sopra indicati;

c) un rappresentante dell'Unione provincie d'Italia;

d) un rappresentante dell'Associazione nazionale comuni d'Italia;

e) un rappresentante dell'Associazione nazionale Enti di assistenza;

f) tre rappresentanti delle Organizzazioni sindacali più rappresentative indicati dalle organizzazioni stesse;

g) un rappresentante dell'I. S. T. A. T.;

h) il direttore dell'Assistenza pubblica presso il Ministero della sanità.

ART. 7.

Il Consiglio Superiore dell'assistenza pubblica è nominato con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro della sanità che raccoglie le designazioni degli organi e associazioni di cui al precedente articolo 6.

I componenti durano in carica quattro anni e possono essere riconfermati.

Il Consiglio Superiore dell'assistenza pubblica può richiedere la consulenza obbligatoria di esperti, Enti, Istituzioni che svolgono attività assistenziale.

Le spese per il funzionamento del Consiglio Superiore dell'assistenza pubblica sono a carico dello stato di previsione della spesa del Ministero della sanità.

ART. 8.

La Regione ha, in materia di pubblica assistenza e beneficenza, i compiti ad essa demandati dalla Costituzione, e ad essi provvede a norma del proprio statuto e dei propri regolamenti.

La Regione stabilisce nel proprio statuto e nei propri regolamenti la eventuale costituzione di Commissioni regionali che affianchino gli organi amministrativi ordinari in materia di assistenza e pubblica beneficenza.

Compete alla Regione e ai suoi organi, oltre agli adempimenti di legge:

a) ripartire tra le singole provincie i fondi ad essa assegnati, dal Ministero della sanità su conforme parere del Consiglio Superiore dell'assistenza pubblica;

b) determinare il numero degli assistibili in base ai dati forniti dai Comitati provinciali di assistenza;

c) decidere sulle proposte di trasformazione, fusione, modifica di statuti di istituzioni aventi scopi affini e svolgenti attività al di fuori del territorio di una sola provincia della Regione;

d) provvedere allo studio delle aree di bisogno nel territorio regionale, ed elaborare una relazione annuale sulle condizioni di bisogno esistenti nella regione.

ART. 9.

È istituito in ogni provincia il Consiglio provinciale assistenza pubblica con i seguenti compiti:

a) provvedere alla ripartizione dei fondi assegnati alla provincia, tra i vari Enti comunali di assistenza:

b) dare opportune direttive per l'efficienza dei servizi degli E. C. A., per la tenuta delle schede assistenziali per ogni assistibile, per l'eventuale coordinamento dell'attività con altri Enti;

c) decidere in secondo grado sui ricorsi degli assistiti;

d) esprimere parere all'Organo di tutela competente sulle proposte di trasformazione e fusione di istituzioni aventi scopi affini, sulle richieste di erezione in Ente morale di nuove istituzioni di assistenza e beneficenza, sulle proposte di modifica di statuti e di costituzioni di consorzi tra le esistenti istituzioni di assistenza e beneficenza;

e) determinare — in base alle proposte dei singoli E. C. A. — annualmente per le varie classi di comuni di cui all'articolo 11 del regio decreto 14 settembre 1931, n. 1175, il minimo vitale ai fini della determinazione del diritto alla assistenza generica.

#### ART. 10.

Il Consiglio provinciale assistenza pubblica è presieduto dal presidente della Amministrazione provinciale o suo delegato, ed è composto da:

a) quattro membri effettivi e quattro supplenti nominati dal Consiglio provinciale;

b) un membro effettivo e un supplente designati dall'Associazione provinciale o nazionale dei comuni, tra i rappresentanti di Amministrazioni comunali della provincia;

un membro effettivo e un supplente designato dall'A. N. E. A. provinciale o nazionale tra i rappresentanti degli E. C. A.;

d) da tre membri effettivi e tre supplenti designati dalle Organizzazioni sindacali più rappresentative;

e) dal ragioniere capo dell'Amministrazione provinciale.

Per la elezione dei membri rappresentanti direttamente il Consiglio provinciale, ciascun consigliere provinciale scrive nella propria scheda un nome e sono proclamati eletti coloro che hanno raccolto il maggior numero dei voti, e, a parità di voti, è proclamato eletto l'anziano di età.

#### ART. 11.

Il Consiglio provinciale di assistenza pubblica è nominato con deliberazione del Consiglio provinciale nella stessa seduta ed immediatamente dopo l'elezione dei rappresentanti diretti del Consiglio provinciale.

I componenti durano in carica quattro anni.

ART. 12.

L'assistenza generica e specifica ai bisognosi è erogata dall'ente comunale di assistenza, organo tecnico del comune.

ART. 13.

Il Comitato d'amministrazione dell'E.C.A. è composto da:

5 membri nei comuni fino a 3.000 abitanti;

7 membri nei comuni fino a 10.000 abitanti;

9 membri nei comuni fino a 30.000 abitanti;

11 membri nei comuni fino a 100.000 abitanti;

13 membri nei comuni fino a 250.000 abitanti;

15 membri nei comuni oltre i 250.000 abitanti.

ART. 14.

Il Comitato d'amministrazione è nominato dal Consiglio comunale nella seduta immediatamente successiva a quella della nomina del sindaco e della Giunta.

I componenti del Comitato d'amministrazione sono eletti dai Consiglieri comunali tra persone estranee al Consiglio stesso.

Nel Comitato deve essere rappresentata la minoranza.

A tale effetto, per la elezione dei membri, ciascun consigliere dispone di 3, 5, 6, 8, 10 e 12 voti, rispettivamente per ciascuna delle classi di comuni di cui al precedente articolo 13, che può assegnare a candidati diversi ovvero ad un numero inferiore di candidati e concentrarli anche su uno solo. Sono proclamati eletti coloro che hanno raccolto il maggior numero di voti, e, a parità di voti, è proclamato eletto l'anziano di età.

PARTE III

FUNZIONI DELL'ENTE COMUNALE  
DI ASSISTENZA

ART. 15.

All'E. C. A. sono devolute le attribuzioni di cui alla presente legge, in aggiunta a quelle di cui al decreto 30 dicembre 1923, n. 2841.

## ART. 16.

L'Ente comunale di assistenza provvede alla compilazione dell'elenco degli assistibili avvalendosi dei propri servizi, o dei servizi del comune o avvalendosi di organi consultivi di cittadini.

L'elenco degli assistibili è trasmesso al sindaco del comune che provvede alla verifica della rispondenza dei dati con i registri dello stato civile, e comunica di volta in volta alla E. C. A. le variazioni che vi intervengono.

L'elenco degli assistibili è pubblico.

L'E. C. A. per ciascun assistito provvede alla compilazione e aggiornamento di una scheda di assistibilità.

L'E. C. A. ha diritto di richiedere, a qualunque Ente, Istituzione e Associazione pubblica o privata, erogatore di assistenza, le prestazioni erogate di cui si tiene conto nella scheda di assistibilità.

## ART. 17.

Salvo quanto disposto al successivo articolo 18, l'E. C. A. provvede ogni mese alle variazioni nell'elenco degli assistibili, a seconda delle variazioni nel bisogno, e delle variazioni anagrafiche e di stato civile segnalate dal sindaco.

## ART. 18.

Il presidente dell'E. C. A. provvede, in caso di necessità ed urgenza ad assistere chiunque, anche in mancanza della scheda di assistibilità salvo ratifica del Comitato d'amministrazione; e salvo rivalsa verso l'E. C. A. del comune di residenza dell'assistito.

## PARTE IV.

## RICORSI E CONTROLLI

## ART. 19.

Il cittadino che si ritenga bisognoso di assistenza e che non sia assistito o che ritenga di essere assistito in misura insufficiente, può ricorrere verbalmente e per iscritto al Consiglio comunale.

Contro la decisione del Consiglio comunale è ammesso ricorso al Consiglio provinciale di assistenza. La decisione di seconda istanza è definitiva.

La decisione di prima istanza dovrà avvenire entro venti giorni dalla presentazione del ricorso, quella della seconda istanza entro trenta giorni.

Il termine per ricorrere contro la decisione del Consiglio comunale è di dieci giorni dalla notifica che avviene entro cinque giorni dalla decisione.

ART. 20.

Il bilancio preventivo dell'E. C. A. è comunicato al Consiglio comunale che nel termine di venti giorni può formulare le proprie osservazioni che saranno comunicate a cura del sindaco, al Comitato amministrativo dell'E. C. A. con invito al riesame.

Esaminate le deduzioni del comitato, il Consiglio comunale adotta le sue determinazioni.

Il consuntivo dell'E. C. A. è sottoposto ad esame ed approvazione del Consiglio comunale.

ART. 21.

Tutte le deliberazioni del comune relative agli atti dell'E. C. A. sono soggette al controllo di legittimità da parte degli organi della regione, ed in via transitoria della Giunta provinciale amministrativa.

Il controllo di legittimità è esercitato mediante annullamento delle delibere, illegittime, secondo le forme e condizioni stabilite dall'articolo 59 della legge 10 febbraio 1953, n. 62. Per gli atti restituiti a seguito di esercizio del controllo di merito, esso è limitato alle sole modificazioni delle deliberazioni rinviate, eventualmente apportate dall'Ente deliberante in sede di riesame.

Il controllo di merito è esercitato secondo le forme e condizioni stabilite nell'articolo 60 della legge 10 febbraio 1953, n. 62. Il termine per l'esercizio del controllo, sospeso a norma dell'articolo 60, terzo comma, della legge predetta, ricomincia a decorrere dalla comunicazione della risposta dell'Ente deliberante, e non è soggetto ad ulteriore sospensione.

ART. 22.

Ove il Comitato E. C. A. non ottemperi alle norme di legge, ovvero alle decisioni del Consiglio comunale, esso può, dopo invito perentorio all'adempimento, essere sciolto dal Consiglio comunale.

Il Consiglio comunale può in seguito a documentata segnalazione di irregolarità, e

di propria iniziativa disporre inchieste sulla gestione dell'E. C. A., e può, se necessario, disporre anche la sospensione del Comitato di amministrazione.

In caso di scioglimento o di sospensione del Comitato di amministrazione le funzioni relative sono esercitate dalla Giunta comunale.

La restaurazione del Comitato sospeso o lo scioglimento definitivo di esso, deve avvenire tassativamente entro 30 giorni.

La nomina del nuovo Comitato deve avvenire tassativamente entro 30 giorni dallo scioglimento.

## PARTE V.

### FINANZIAMENTO E DISPOSIZIONI FINALI

#### ART. 23.

Ai fini del finanziamento della presente legge è annualmente istituito apposito capitolo dello stato di previsione della spesa del Ministero della sanità con i fondi derivanti:

a) dall'intero gettito dell'addizionale E. C. A. di cui al regio decreto-legge del 30 novembre 1937, n. 2145, e al decreto legislativo luogotenenziale 18 febbraio 1946, n. 100;

b) dalla somma corrispondente alla spesa prevista per indennità di maggioranza del trattamento assistenziale ai sensi della legge 30 novembre 1950, n. 997;

c) dalle somme già stanziata nel bilancio del Ministero dell'interno per il mantenimento degli inabili al lavoro;

d) dalle somme già stanziata nel bilancio del Ministero dell'interno per l'assistenza ai cittadini bisognosi appartenenti alle categorie post-belliche;

e) dalla somma già stanziata al capitolo n. 94 dello stato di previsione 1959-60 del Ministero dell'interno, e dai due terzi della somma di cui al capitolo n. 91 dello stesso stato di previsione;

f) dalle somme raccolte per il Fondo di soccorso invernale anticipate in rapporto all'andamento consuntivo della campagna dell'annata immediatamente precedente;

g) da una somma integrativa determinata annualmente in base alle necessità risultanti, per far fronte agli adempimenti di cui al primo comma dell'articolo 2.

ART. 24.

Fermo restando il diritto di ogni cittadino, organismo, o istituto di fare l'assistenza con propri mezzi, il comune avrà diritto di controllare che ai cittadini, i quali volontariamente rinunziano alla assistenza pubblica per quelle private, sia assicurato comunque un trattamento non inferiore a quello che il comune riserva ai propri assistiti salvo quanto disposto all'ultimo comma dell'articolo 16 della presente legge.

ART. 25.

*(Norma transitoria).*

I compiti affidati alle regioni ai sensi dell'articolo 8 della presente legge sono demandati, fino alla attuazione ed entrata in vigore dell'ordinamento regionale, al Consiglio Superiore dell'assistenza pubblica.