



**Massimiliano Paniga**

# **WELFARE AMBROSIANO**

**Storia, cultura e politiche  
dell'Eca di Milano  
(1937-1978)**

**FrancoAngeli** *Storia*

*Studi e ricerche storiche*

*Collana fondata da Marino Berengo e Franco Della Peruta*

*diretta da Giuseppe Berta, Carlo Capra e Giorgio Chittolini*

Come dichiara nel suo titolo, la Collana è aperta alla “ricerca storica” nella varietà e ricchezza dei suoi temi: politici, culturali, religiosi, economici e sociali; e spazia nel lungo arco dei secoli dalle origini dell’età moderna ai nostri giorni.

La Collana non si propone di riesumare “classici” della storiografia, o di tradurre opere straniere; suo specifico intento è raccogliere le nuove voci della cultura storica italiana. Contributi originali, dunque; in prevalenza dovuti a giovani studiosi, di vario orientamento e provenienza. La forma del saggio critico non andrà a detrimento di un sempre necessario corredo di riferimenti, di note e di appendici; ma eviterà anche che il testo sia appesantito da apparati eruditi. Un impianto, dunque, agile ed essenziale che entra nel vivo del lavoro storiografico in atto nel nostro paese.

Il comitato assicura attraverso un processo di peer review la validità scientifica dei volumi pubblicati.

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it) e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità

**Massimiliano Paniga**

**WELFARE  
AMBROSIANO**

**Storia, cultura e politiche  
dell'Eca di Milano  
(1937-1978)**

**FrancoAngeli** *Storia*

*In copertina:* Archivio fotografico, Fondo assistenza, *Erogazioni 1948*, b. 21 (si ringrazia l'Azienda di servizi alla persona [ASP] "Golgi Redaelli" di Milano per la gentile concessione)

Copyright © 2012 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy

*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it).*

# Indice

<b>Abbreviazioni</b>	pag.	7
<b>Introduzione</b>	»	9
<b>Nel segno della continuità. L'Eca di Milano negli anni del fascismo</b>	»	27
Le politiche sociali nello Stato fascista	»	27
L'Eca di Milano: organizzazione e funzionamento	»	39
Gli anni della guerra	»	62
Una riforma impossibile: l'Ecfa	»	72
<b>Una moderna concezione dell'assistenza nell'Italia repubblicana?</b>	»	83
Milano nel dopoguerra	»	83
Ezio Vigorelli e la sicurezza sociale	»	95
La gestione commissariale	»	102
La circolare ministeriale del 31 agosto 1946	»	117
I lineamenti dell'azione dell'Eca	»	125
I ristoranti e le mense popolari	»	139
Una forma di coordinamento assistenziale: il soccorso invernale	»	148
<b>Tra vecchi problemi e modernizzazione. Gli anni Cinquanta</b>	»	165
Le influenze della politica	»	165
Il bilancio di previsione per l'esercizio 1952	»	169
Nuove professionalità: gli assistenti sociali	»	179
Un cambiamento incompleto	»	187
La nascita della Gestione autonoma ristoranti e mense (Garme)	»	207
Gli istituti amministrati	»	215
L'Istituto post-sanatoriale "Fratelli Bruno e Fofi Vigorelli"	»	219

<b>Trasformazioni sociali e nuovi equilibri tra anni Sessanta e Settanta</b>	pag.	227
Gli investimenti patrimoniali	»	227
L'Eca di Milano negli anni del "miracolo economico"	»	240
Il nuovo Regolamento generale amministrativo del 1965	»	252
Un lento declino	»	266
L'avvento della Regione e la fine dell'Eca	»	279
<b>Indice dei nomi</b>	»	293

## *Abbreviazioni*

ALPE	Archivio dei Luoghi pii elemosinieri (Azienda di servizi alla persona “Golgi Redaelli” di Milano)
AA	Archivio Assistenziale dell’Eca
AG	Archivio Generale
Amm.	Amministrazione
Econ.	Economia
Uff.	Uffici
Asili	Asili e ricoveri notturni Eca
Amm.	Archivio Amministrativo
Garne	Gestione autonoma ristoranti e mense
Amm.	Archivio Amministrativo
Dir.	Archivio della Direzione
Idam	Istituto derelitti, poi Idam, poi Istituto “Ragazzi di Milano”
Amm.	Archivio Amministrativo
Dir.	Archivio della Direzione
Salvini	Istituto post-sanatoriale “Guido Salvini”, poi Istituto “Fratelli Bruno e Fofi Vigorelli”
Amm.	Archivio Amministrativo
Dir.	Archivio della Direzione
	Verbali di seduta
	Statuti e Regolamenti
	Archivio della Direzione Personale



ACS	Archivio Centrale dello Stato
M. Int.	Ministero dell'Interno
Ps, AA GG RR, ann.	Pubblica sicurezza, Affari Generali e Riservati, Categorie annuali
Gab., fasc. corr.	Gabinetto, fascicoli correnti
Gab., fasc. perm.	Gabinetto, fascicoli permanenti
Dir. gen. amm. civ., assist. e benefic. p.	Direzione generale amministrazione civile, assistenza e beneficenza pubblica
APmi	Archivio della Provincia di Milano
ACCmi	Archivio Civico del Comune di Milano
ASmi	Archivio di Stato di Milano
ASUCmi	Archivio Storico dell'Università Cattolica di Milano Fondo corrispondenza
ASDmi	Archivio Storico Diocesano di Milano Fondo Montini Carteggio Schuster
AP	Atti Parlamentari
b.	busta
cart.	cartella
fasc.	fascicolo

## Introduzione

Le vicende inerenti l'Ente comunale di assistenza di Milano rappresentano un tassello fondamentale per comprendere le dinamiche e le tendenze evolutive del Welfare ambrosiano durante il secolo scorso, nel quadro di una realtà particolarmente significativa e spesso anticipatrice di esperienze politiche e sociali poi concretizzatesi sulla più ampia dimensione nazionale. Il capoluogo lombardo, infatti, vanta un primato secolare nel campo della carità e dell'assistenza, determinato dalla presenza sul territorio di un tessuto sociale ampiamente variegato e contraddistinto da numerose istituzioni pubbliche e private impegnate nella lotta contro la povertà con un'abnegazione tale da configurare un modello dai caratteri ben precisi e definiti. È la Milano «benefica e previdente», frutto di quella vocazione solidaristica scaturita da motivazioni di carattere civile e religioso<sup>1</sup>, capace di produrre una progettualità originale e una capillare rete di provvidenze, il cui interesse ha travalicato i meri confini nazionali. Nel complesso, lo studio di quello che è stato definito, a ragione, il più importante Eca italiano fornisce anche utili e interessanti elementi per orientarsi con maggior consapevolezza nelle modalità di sviluppo, del tutto originali se paragonate alle esperienze di altri Paesi europei, del nostro Stato sociale<sup>2</sup>.

1. G. Rumi, *La vocazione solidaristica di Milano*, in *Lombardia guelfa 1780-1980*, Morcelliana, Brescia 1988, pp. 117-122; E. Bressan, *Modelli assistenziali e realtà dell'assistenza: il caso di Milano*, in F. Della Peruta (a cura di), *Sanità e società. Veneto, Lombardia, Piemonte, Liguria. Secoli XVII-XX*, vol. IV, Casamassima, Udine 1989, pp. 323-343; M. L. Betri, *Dalla beneficenza all'assistenza*, in *Storia di Milano. Il Novecento*, vol. XVIII, Treccani, Milano 1995-1996, p. 538.

2. Nel testo si utilizzeranno indistintamente le espressioni di Stato sociale, Welfare State e sicurezza sociale sebbene l'intervento in materia di politologi, sociologi e storici abbia portato a sottili, ma importanti, distinzioni concettuali. A tal proposito, si veda: G. A. Ritter, *Storia dello Stato sociale*, Laterza, Roma-Bari 1998, pp. 7-32 e G. Silei, *Welfare State e socialdemocrazia. Cultura, programmi e realizzazioni in Europa occidentale dal 1945 ad oggi*, Lacaita Editore, Manduria-Bari-Roma 2000, pp. 23-28.

In Italia il dibattito sul Welfare, sulle sue origini, sui suoi tratti di lungo periodo e sui caratteri assunti nella fase della Prima Repubblica è stato sinora condotto prevalentemente da aree disciplinari diverse dalla storia (da sociologi, politologi, economisti, ecc.)<sup>3</sup>, nonostante le medesime ricerche abbiano evidenziato una forte influenza della storia sui sistemi di sicurezza sociale ovvero l'esigenza di un approccio segnatamente storico alla materia. Solo di recente sono emersi alcuni filoni nell'ambito della storiografia che annoverano l'esame dei sistemi di Welfare in età contemporanea<sup>4</sup>. Ben evidente è quindi la sensazione di trovarsi in presenza di una sottovaluta-

3. Con riferimento ai lavori prodotti dalle scienze sociali: U. Ascoli (a cura di), *Welfare State all'italiana*, Laterza, Roma-Bari 1984; M. Ferrera, *Il Welfare State in Italia. Sviluppo e crisi in prospettiva comparata*, il Mulino, Bologna 1984; B. Jordan, *Per un nuovo Stato sociale: equità e benessere nella società contemporanea*, Otium, Ancona 1989; M. Paci, *Pubblico e privato nei moderni sistemi di Welfare*, Liguori, Napoli 1989; N. Negri (a cura di), *Povertà in Europa e trasformazione dello Stato sociale*, FrancoAngeli, Milano 1990; M. Ferrera, *Modelli di solidarietà. Politica e riforme sociali nelle democrazie*, il Mulino, Bologna 1993; G. Cazzola, *Lo Stato sociale tra crisi e riforme: il caso Italia*, il Mulino, Bologna 1994; D. Da Empoli, G. Muraro (a cura di), *Verso un nuovo Stato sociale: tendenze e criteri*, FrancoAngeli, Milano 1997; V. Fargion, *Geografia della cittadinanza sociale: ragioni e politiche assistenziali dagli anni Settanta agli anni Novanta*, il Mulino, Bologna 1997; P. Rosanvallon, *La nuova questione sociale. Ripensare lo Stato assistenziale*, Edizioni lavoro, Roma 1997; P. Donati, *Ripensare il Welfare*, FrancoAngeli, Milano 1998; F. Girotti, *Welfare State: storia, modelli e critica*, Carocci, Roma 1998; M. Ferrera, *Le trappole del Welfare. Uno Stato sociale sostenibile per l'Europa del XXI secolo*, il Mulino, Bologna 1998; C. Saraceno, *Le dinamiche assistenziali in Europa: situazioni nazionali e locali di contrasto alla povertà*, il Mulino, Bologna 2004; C. Gori (a cura di), *La riforma dei servizi sociali in Italia*, Carocci, Roma 2004; P. Borioni (a cura di), *Welfare scandinavo, Welfare italiano: il modello sociale europeo*, Carocci, Roma 2005; M. Naldini, *Le politiche sociali in Europa: trasformazioni dei bisogni e proposte di policy*, Carocci, Roma 2006.

4. Solo di recente la storiografia ha manifestato una certa attenzione nei confronti delle politiche di Welfare. Tra gli studi pubblicati in Italia nel corso degli ultimi anni: J. Alber, *Dalla carità allo Stato sociale*, il Mulino, Bologna 1986; S. Lepre, *Le difficoltà dell'assistenza. Le Opere pie in Italia tra '800 e '900*, Bulzoni, Roma 1988; Isap, *Le riforme crispine*, Giuffrè, Milano 1990; G. A. Ritter, *Storia dello Stato...*, cit.; S. Sepe, *Le amministrazioni della sicurezza sociale nell'Italia unita 1861-1998*, Giuffrè, Milano 1998; E. Bressan, *Carità e riforme sociali nella Lombardia moderna e contemporanea. Storia e problemi*, Ned, Milano 1998; E. Bartocci, *Le politiche sociali nell'Italia liberale (1861-1919)*, Donzelli, Roma 1999; V. Zamagni (a cura di), *Povertà e innovazioni istituzionali in Italia*, il Mulino, Bologna 2000; G. Silei, *Welfare State e socialdemocrazia. Cultura...*, cit.; Id., *Lo Stato sociale in Italia. Storia e documenti*, Lacaia Editore, Manduria-Bari-Roma 2003-2004; E. Bressan, *Le radici del Welfare State fra politica e religione*, Cuem, Milano 2005; F. Conti, G. Silei, *Breve storia dello Stato sociale*, Carocci, Roma 2005; M. Minesso (a cura di), *Stato e infanzia nell'Italia contemporanea. Origini, sviluppo e fine dell'Onmi 1925-1975*, il Mulino, Bologna 2007; Id. (a cura di), *Welfare e minori. L'Italia nel contesto europeo del Novecento*, FrancoAngeli, Milano 2011.

zione della tematica, ritenuta per lo più una “questione particolare” e di interesse di pochi specializzati, dove molti aspetti, a partire dal settore delle politiche assistenziali, costituiscono ancora un terreno di ricerca da esplorare. Se si escludono alcune monografie edite nei primi anni della sua costituzione, frutto forse dell’interesse suscitato da una riforma che si proponeva «di elevare l’attività dell’ente dal piano della beneficenza elemosiniera a quello più moderno dell’assistenza», anche l’Eca denota l’assenza o quasi di studi che analizzino il suo operato attraverso le categorie proprie dello storico (più diffuse sono le ricerche relative alle singole realtà locali, Milano compresa)<sup>5</sup>. Al contrario, l’evoluzione del nostro sistema di Welfare si è spesso identificata con lo sviluppo e le vicende degli istituti previdenziali, cioè del comparto verso il quale si sono indirizzate le maggiori risorse ed attenzioni della classe dirigente italiana, senza collocarne però le riflessioni nell’ottica di quella legittimazione dello Stato moderno che per primo Ritter ha sottolineato con estrema nitidezza. Sentita è, pertanto, l’esigenza di un recupero della specificità e della forza interpretativa della storia che, in un rapporto sinergico e di stretta collaborazione con le altre scienze sociali, possa favorire una prospettiva analitica organica e completa, capace di in-

5. All’Eca furono dedicate alcune monografie soprattutto nei primi anni della sua costituzione. Fra queste: M. La Torre, *La nuova legge sull’Ente comunale di assistenza 3 giugno 1937 - XV n. 847. Commento, testi in vigore e lavori preparatori*, Nani, Como 1937; C. Camusso, *L’Ente comunale di assistenza. Prime norme legislative. Con note, richiami e appunti illustrativi*, Caparrini, Empoli 1937; A. Guerra, *Dalla Congregazione di carità all’Ente comunale di assistenza*, Noccioli, Empoli 1937; P. Leonetti, *L’Ente comunale di assistenza: note pratiche e appunti*, Scat, 1937; *L’istituzione dell’Ente comunale di assistenza*, F. Apollonio e C., Brescia 1937; M. Bandinelli, *Istituzione e ordinamento del nuovo Ente comunale di assistenza: note illustrative, testo della legge, istruzioni*, Noccioli, Empoli 1937; L. Fassio, *L’Ente comunale di assistenza e gli effetti giuridici della soppressione della Congregazione di carità*, Nani, Como 1938; R. Pullini, *L’Ente comunale di assistenza*, Tip. Superstampa, Roma 1941; G. Sarno, *L’Ente comunale di assistenza*, P. Santini, Sarzana 1958; A. Caputo, *L’Ente comunale di assistenza (Eca)*, Tip. Cafieri, Napoli 1959; F. Bello, *L’amministrazione dell’Ente comunale di assistenza nei comuni minori*, Caparrini, Empoli 1960; A. Barettoni Arleri, *Ente comunale di assistenza*, Utet, Torino 1982. Sull’Eca di Milano si faccia, invece, riferimento a: I. Riboli, *L’Ente comunale di assistenza e l’amministrazione delle II.P.P.A.B. ex Eca 1937-1990*, in *Milano con i poveri. Dalla Congregazione di carità ad oggi*, Maggioli Editore, Rimini 1990, pp. 75-103; M. Bascapè, P. Galimberti, S. Reborà (a cura di), *Il tesoro dei poveri. Il patrimonio artistico delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (ex Eca) di Milano*, Silvana editoriale, Cinisello Balsamo 2001; M. Granata, *I Consigli di amministrazione della Congregazione di carità di Milano (1862-1937) e dell’Ente comunale di assistenza (1937-1978)*, in: «Storia in Lombardia», n. 1, FrancoAngeli, Milano 2002, pp. 149-162; Id., *Politiche e imprese assistenziali nel dopoguerra. Ezio Vigorelli e l’Ente comunale di assistenza di Milano*, in: «Bollettino dell’Archivio per la storia del movimento sociale cattolico in Italia», n. 2, Milano 2003, pp. 166-216.

dividuale, fra l'altro, nuovi e ulteriori elementi di comprensione dell'attuale crisi dello Stato sociale.

Nati con la legge 3 giugno 1937, n. 847, in sostituzione delle tradizionali Congregazioni di carità e dell'Ente opere assistenziali di matrice fascista, gli Eca intrecciano gran parte della loro esistenza con l'avvento su scala continentale di autentici e moderni sistemi di sicurezza sociale dopo una lunga e a tratti aspra dialettica interna alle forze socialdemocratiche<sup>6</sup>. L'inserimento dei partiti socialisti all'interno delle rispettive istituzioni statali portò, infatti, a una riconsiderazione critica della dottrina marxista sino a un suo progressivo abbandono verso quell'ideale riformista qualificato da una piena accettazione dei principi liberali e democratici e da un appiannamento delle disuguaglianze sociali proprio attraverso i meccanismi del Welfare State<sup>7</sup>. Si faceva così strada un nuovo modello di società, un concetto di cittadinanza che tornava a mettere in primo piano il soggetto e la libertà, assegnando, tuttavia, a quest'ultima un'accezione estensiva rispetto

6. Sul rapporto tra socialdemocrazia e sviluppo del Welfare State nel ventesimo secolo, ricco di spunti interessanti e utili informazioni è il lavoro di Gianni Sili: *Welfare State e socialdemocrazia. Cultura...*, cit.

7. Piuttosto vasta ed esauriente è bibliografia internazionale sulla storia e le origini del Welfare State britannico. Fra i volumi più significativi: R. J. Hay, *The development of the British Welfare State 1880-1975*, Edward Arnold, London 1978; G. Finlayson, *Citizen, State and social Welfare in Britain 1830-1990*, Clarendon Press, Oxford 1994; K. Laybourn, *The evolution of British social policy and the Welfare State*, Keele University Press, Keele 1995; M. Sullivan, *The development of the British Welfare State*, Prentice Hall-Harvester Wheatsheaf, London 1996; H. Fawcett, R. Lowe, *Welfare policy in Britain: the road from 1945*, Macmillan Press, Basingstoke 1999; G. Hughes, T. O. Lloyd, *Empire, Welfare State, Europe: history of the United Kingdom 1906-2001*, Oxford University Press, Oxford 2002; M. Jones, R. Lowe, *From Beveridge to Blair: the first fifty years of Britain's Welfare State 1948-1998*, Manchester University Press, Manchester 2002; D. Fraser, *The evolution of the British Welfare State: a history of social policy since industrial revolution*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2003. Sulle esperienze di Welfare maturate negli altri Paesi europei, si faccia soprattutto riferimento a: G. Esping-Andersen, *Social policy and Welfare State in Sweden*, in S. Lugaresi, M. Telò (a cura di), *Governo di sinistra e politiche di riforma in Europa: il caso svedese*, FrancoAngeli, Milano 1984; K. E. Miller, *Denmark. A troubled Welfare State*, Westview Press, Oxford 1991; G. Esping-Andersen, *The making of a social Democracy Welfare State*, in K. Misgeld, K. Molin, K. Amara (a cura di), *Creating Social Democracy. A Century of the Social Democratic Labour Party in Sweden*, Pennsylvania University Press, University Park Pennsylvania 1992; H. G. Hockerts, *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945*, Nomos Verlag, Baden Baden 2001; G. Thuillier, *L'histoire de la protection sociale: orientatio de recherche sur la pauvreté et la souffrance*, Association pour l'étude de l'histoire de la sécurité sociale, Paris 2005; B. Palier, *Gooverner la sécurité sociale: les réformes du système français de protection sociale depuis 1945*, Presses universitaires de France, Paris 2005; H. F. Zacher, *Social Policy in the Federal Republic of Germany*, vol. III, Springer, Berlin 2012.

alla medesima espressione ottocentesca e consistente in quella che Pietro Costa ha definito «una complessiva liberazione, emancipazione dell'essere umano dalle privazioni che ne impediscono [impedivano] il compiuto sviluppo»<sup>8</sup>.

Le politiche di Welfare fanno da sfondo e accompagnano, attraverso un continuo termine di paragone, anche, se non soprattutto, l'attività esercitata dall'Eca di Milano. Coincidente con alcune cesure della storia politica e amministrativa del nostro Paese, l'ambito cronologico della ricerca estende i propri orizzonti dalle origini dell'Eca sino al 1978, anno nel quale venne sciolta l'istituzione a seguito delle trasformazioni determinate dall'avvento delle Regioni. L'ampio arco temporale considerato collima con il momento di massima espressione della stretta totalitaria operata dal regime fascista, caratterizzata da una compiuta riorganizzazione dei vari enti di gestione della previdenza e dell'assistenza, di cui l'Eca era parte integrante, e con la definitiva affermazione, dopo il termine del secondo conflitto mondiale e nel quadro di una nuova realtà statuale, dei valori e delle personalità legate all'esperienza resistenziale.

Oggetto dello studio sono state le politiche dell'Eca quale principale soggetto erogatore di prestazioni assistenziali in ambito locale, in periodi di profondi e radicali cambiamenti per la società italiana. Senza eludere limiti e debolezze, si è cercato di mettere in evidenza le linee evolutive dell'ente, i settori nei quali dispiegava maggiormente la sua attività, le culture che sorreggevano quest'ultima, nonché i soggetti verso i quali erano rivolte le principali iniziative. Si sono indagati, inoltre, i fondamenti legislativi delle relative politiche sociali, i profili dell'azione amministrativa condotta dai dirigenti, il funzionamento delle strutture e dei servizi attivati.

Degne di un'attenzione specifica sono state pure le interazioni che si vennero progressivamente a determinare tra l'Eca e le numerose associazioni presenti sul territorio, le reti di mediazione con il potere politico nazionale (in concreto il Ministero dell'Interno, organo preposto a sovrintendere il settore dell'assistenza) e locale, dalla Provincia al Comune di Milano. Si sono individuati, pertanto, i rapporti e i legami esistenti fra l'ente e i principali partiti, specialmente in anni nei quali massimo era il potere esercitato dagli stessi nell'ambito della società italiana, unitamente all'eventuale emersione di pratiche clientelari o di altra natura in grado di

8. P. Costa, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa. L'età dei totalitarismi e della democrazia*, vol. IV, Laterza, Roma-Bari 2001, p. 479. Sull'evoluzione del rapporto tra cittadinanza, inclusione sociale e Welfare State, si veda anche: P. Rosanvallon, *La nuova questione sociale...*, cit. e G. Esping-Andersen, *Cittadinanza e socialismo nel Welfare State*, in: «Stato e mercato», n. 14, 1985.

condizionare e/o deviare le finalità delle iniziative sociali messe in campo. L'obiettivo è stato quello di far emergere politiche, uomini, strutture e competenze presenti nell'area lombarda: una radiografia completa delle maggiori personalità del tempo espresse da Milano in una logica interattiva con il particolare tessuto nazionale.

Sin dal principio, gli Enti comunali di assistenza si presentarono quali soggetti morali di carattere pubblico e autarchico, dotati di un proprio, seppur limitato, patrimonio e di specifici scopi ed organi amministrativi. Come disposto dalla legge n. 847 del 1937, gli Eca, istituiti in ogni comune del Regno, avvicendarono in qualsiasi disposizione normativa e regolamentare l'attività dell'ormai obsoleta Congregazione di carità e, laddove esisteva, dell'Ente opere assistenziali. In realtà, sarebbe meglio parlare di una trasformazione soprattutto dell'ente Congregazione. Gli articoli 5 e 6 della predetta disposizione sancivano, infatti, il conferimento all'Eca «di tutte le attribuzioni ... assegnate dalle leggi vigenti alla Congregazione di carità», nonché il trasferimento del patrimonio della stessa e l'amministrazione delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza affidate<sup>9</sup>.

Le uniche modifiche introdotte dalla legislazione riguardavano l'assetto amministrativo conferito alla neonata istituzione. Nel precedente ordinamento, disciplinato dalla legge 4 marzo 1928, n. 413-850, la Congregazione di carità era retta da un organo monocratico o individuale, cioè da un presidente, assistito da un organo collegiale, formato da 4 o 8 patroni a seconda della densità demografica del comune, dotato di funzioni meramente consultive. Di contro, la direzione dell'Eca fu affidata a un Comitato di amministrazione presieduto dal podestà e composto da un rappresentante del Fascio locale, dalla segretaria del Fascio femminile e da un numero variabile di esponenti dell'associazionismo sindacale. Per il resto, la legge del 1937 non introdusse altre novità sostanziali. Nulla innovò circa le adunanze e le relative deliberazioni, così come sulle modalità di vigilanza e di tutela dei singoli atti amministrativi, unitamente alla normativa di regolamentazione dei bilanci, sia preventivi che consuntivi, e del servizio di tesoreria.

Solo con la caduta del fascismo furono introdotte nella gestione dell'Eca quelle inevitabili modifiche dettate dall'esigenza di operare una svolta radicale che procedesse nella direzione opposta rispetto alla volontà e alla politica di accentramento attuata dal regime. Più precisamente, tale cambiamento ebbe origine quando ancora in Italia imperversava la guerra civile ed è riconducibile al decreto-legge 14 aprile 1944, n. 125, emanato dal gover-

9. Articoli 5 e 6 della legge 3 giugno 1937, n. 847, *Istituzione in ogni comune del Regno dell'Ente comunale di assistenza*.

no del Re con sede a Salerno, con il quale venne rivisto l'ordinamento amministrativo dell'Eca. Ancora una volta, tuttavia, le variazioni adottate facevano riferimento in maniera quasi esclusiva alle procedure di formazione del Comitato dell'ente, i cui membri venivano ora eletti tramite apposita delibera del Consiglio comunale (il decreto parlava, in realtà, di Giunta municipale solo perché nel 1944 i Consigli non esistevano). La normativa di riferimento continuava ad essere ancorata all'ormai anacronistica legge crispina 17 luglio 1890, n. 6.972 che aveva innovato, non senza polemiche soprattutto da parte del mondo cattolico, il settore dell'assistenza pubblica nel nostro Paese.

Ciononostante, il Legislatore aveva cercato di porre l'attività dell'ente su basi finanziarie più solide, distinguendosi dalle precedenti disposizioni che regolamentavano le modalità di reperimento delle risorse, principalmente lasciti dei benefattori, della Congregazione di carità. A parte le rendite derivanti dal patrimonio di proprietà e dalle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza amministrate, l'Eca provvedeva al raggiungimento dei propri fini attraverso l'omonima addizionale di un centesimo, istituita su determinate imposte e sovrimezzate dal decreto-legge 3 dicembre 1936, n. 2.171, poi elevata una prima volta al 2% (decreto-legge 27 ottobre 1937, n. 2.144) e di seguito al 5% (decreto-legge luogotenenziale 18 febbraio 1946, n. 100). Purtroppo, il mancato godimento dell'intero ricavato dell'addizionale da parte dell'Eca costituì sempre il punto dirimente attorno al quale si concentrarono le polemiche e le discussioni con le autorità competenti circa le difficoltà economiche dell'ente. Proprio l'aspetto finanziario divenne l'anello debole dell'Eca, il corollario più eloquente dei disagi in cui era costretto ad operare un'istituzione a cui mancavano le risorse necessarie per un'adeguata azione sociale a sostegno delle categorie bisognose.

Anche per l'Eca di Milano la parte preponderante dell'assistenza svolta era tratta dai fondi erogati dallo Stato, non risultando di norma sufficienti quelli derivanti dal diversificato patrimonio di proprietà. Il Ministero dell'Interno forniva all'ente i mezzi per l'esplicazione della sua attività, esercitando nei confronti del medesimo quello che polemicamente molti consiglieri definivano «un vero e proprio controllo totalitario di carattere tecnico»<sup>10</sup> attraverso l'approvazione degli annuali programmi di assistenza e della relazione particolareggiata sull'opera svolta durante l'esercizio pregresso, unitamente all'azione di vigilanza e tutela dei singoli atti amministrativi, con specifica rilevanza per quelli inerenti alla gestione patrimoniale

10. ALPE, AA, *Ordini di massima. Relazioni e rapporti diversi in materia assistenziale 1941-1953*, b. 2, fasc. 2.



secondo le norme che disciplinavano le Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza. Causa delle continue proteste indirizzate dall'Eca ambrosiano nei confronti delle autorità governative, la progressiva riduzione del contributo statale, non compensata da un apposito piano di investimenti patrimoniali predisposto dal Comitato, era determinata anche, se non soprattutto, da motivazioni di natura meramente politica. Era il Ministero dell'Interno che, pur non negando la presenza in città di zone dall'esteso disagio sociale, riteneva fossero venute meno, in seguito al deciso miglioramento della situazione economica del capoluogo lombardo, le necessità che lo avevano condotto all'assegnazione di significativi stanziamenti nell'immediato dopoguerra.

Dalla documentazione ufficiale appare evidente quanto i ristretti margini di manovra, dettati dall'insufficienza delle risorse finanziarie, trovassero l'espressione più manifesta nella stesura degli annuali bilanci di previsione. Stanca nel ripianare situazioni deficitarie tramite sovvenzioni di natura straordinaria, la Prefettura non ammetteva la denuncia di eccedenze passive in sede di consuntivo, vincolando gli impegni di spesa alle reali disponibilità economiche dell'Eca. Frequenti si rivelarono, quindi, i contrasti tra l'Eca di Milano e la locale Prefettura, spesso solerte nel contestare le eccessive spese di carattere amministrativo, in primo luogo quelle per il personale. Specialmente Vigorelli espresse più volte in maniera palese la propria avversione nei confronti dell'operato, tanto di merito quanto di legittimità, dell'autorità tutoria che minava i già ristretti margini di autonomia. Piuttosto opinabili erano pure le scelte di politica economica attuate dall'ente, che alternava indebitamenti esterni a lunga scadenza ad anticipazioni di cassa sui fondi patrimoniali, senza alcuna tangibile ricaduta sulla contabilità generale.

Pur non offrendo del tutto una linea di valenza generale circa il funzionamento degli Eca in Italia, appare evidente come le vicende riguardanti l'Eca di Milano identificano con chiarezza alcune delle principali tendenze e dinamiche evolutive, proiettando una luce significativa anche sui caratteri di maggior rilevanza dello sviluppo dello Stato sociale italiano. In particolare, emerge manifesta la profonda discrasia fra le cesure della storia politica e della storia delle istituzioni, quella linea di continuità fra Stato liberale, Stato fascista e Stato democratico rilevata più volte in ambito storiografico e di recente riproposta all'attenzione da Sabino Cassese<sup>11</sup>. L'Eca era una struttura complessa dislocata sull'intero territorio comunale, un centro operativo e decisionale che, innestatosi sul tronco organizzativo dell'antica

11. S. Cassese, *Lo Stato fascista*, il Mulino, Bologna 2010, pp. 47-77.

Congregazione di carità, cercò sempre di ampliare, per quanto possibile, lo spettro degli interventi assistenziali e le aree di competenza. La sua azione, però, ben poco sembrava discostarsi dall'operato della Congregazione di carità e dell'Eoa. Anzi, l'ente traeva un considerevole beneficio proprio dall'organizzazione e dalle strutture ereditate da tali organismi, a ulteriore testimonianza di quanto non si presentasse come un soggetto assistenziale completamente nuovo rispetto al recente passato, ma fosse, invece, in stretta continuità con le istituzioni che era stato chiamato a sostituire. Le stesse figure di Ugo Colombo, segretario generale dal 1933 al 1962, e Quirino Peroni, direttore dell'Eca, nonché dirigente di alto livello negli anni repubblicani, sottolineano in misura ancor più marcata simile aspetto e i connotati di un personale dipendente assunto, in larga parte, prima del 1945. Esaminando le informazioni fornite dagli atti della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla miseria, emergono con estrema nitidezza tutti i limiti di un'istituzione poco attrezzata a svolgere le funzioni che la legislazione gli aveva affidato. Pur rappresentando uno dei pochi mezzi di lotta contro la povertà, negli Eca erano riscontrabili rilevanti sperequazioni tra le diverse realtà comunali nel numero delle persone assistite, nella determinazione dei limiti massimi di reddito quale criterio per la concessione dei sussidi, nella tipologia dei soccorsi prestati e nella tempistica di attuazione dei medesimi.

Peraltro, analizzare l'attività dell'Eca significa addentrarsi nel complesso e poco definito universo dell'assistenza generica, intrecciandone inevitabilmente le relazioni con quella specifica. Considerato sempre con una certa diffidenza da parte del Legislatore, il soccorso generico si concretizzava solitamente in una serie di prestazioni immediate tanto in denaro quanto, se non soprattutto, in natura nei confronti degli individui e delle famiglie che si trovavano in condizioni di particolare necessità. Sebbene la normativa attribuisse agli Eca responsabilità di assistenza generica, in continuità con i compiti attribuiti alla Congregazione di carità e all'Eoa, l'ente estendeva sussidiariamente il suo operato anche a forme di assistenza specifica (a sostegno dei minori, dei carcerati, dei dimessi dal carcere e delle loro famiglie, dei malati di tbc, ecc.), palesando una linea di tendenza riscontrabile in quasi tutti i settori dell'assistenza italiana e consistente nello sconfinamento in campi attigui e di competenza di altri soggetti, lasciando spesso scoperto il proprio. Questa singolare divergenza tra le attribuzioni derivanti dalla legge e le effettive prestazioni elargite dagli Eca non faceva altro che generare una profonda confusione, peraltro mai risolta, circa i reali ambiti di competenza dell'ente. Più volte il Ministero dell'Interno, organo sovrintendente l'intero comparto, invitò gli Eca a limitare la propria azione alle sole forme di assistenza generica, trasferendo alcuni trattamenti ad altre istituzioni, in primo luogo le Amministrazioni comunali.

L'assistenza specifica finì, quindi, per trovare largo spazio tra le prestazioni erogate dall'ente, dove il concorso, o meglio la sovrapposizione, con l'attività di altri soggetti istituzionali, presenti soprattutto in ambito locale, ben esemplificava un quadro dell'assistenza del tutto esclusivo per il nostro Paese e con significative differenze rispetto alle esperienze maturate in altre nazioni europee. Le norme che regolamentavano il settore, infatti, non erano correlate in maniera organica, con l'attribuzione di ben distinte competenze ai singoli enti, ma secondo criteri e modalità tali da determinare un panorama confuso e senza un reale coordinamento fra i diversi indirizzi assistenziali, a scapito di un armonico ed efficiente espletamento dei servizi. Non solo, i decreti legislativi 13 marzo 1945, n. 173 e 22 marzo 1951, n. 173, che sancivano l'instaurazione sul territorio rispettivamente del Comitato provinciale di assistenza e beneficenza e di un elenco comunale delle persone assistite o bisognose di assistenza, rimasero in larga misura inattuati e non furono seguiti dalle necessarie norme esecutive.

Questa estrema frammentarietà, unita alla mancanza di una razionale e moderna normativa, stava all'origine delle ristrettezze finanziarie descritte in precedenza. Potrà sembrare contraddittorio, ma il limite del settore assistenziale italiano non risiedeva tanto nell'ammontare delle risorse a questo destinate (che, anzi, per Vigorelli, malgrado le difficoltà nel procedere a una stima in tal senso, costituivano una cifra ragguardevole), bensì nella loro disorganica distribuzione tra un'infinità di istituzioni statali o controllate dallo Stato, nonché nella ripartizione in numerosi capitoli di bilancio dei diversi Ministeri. Per questo motivo, pur risentendo delle incertezze legislative, l'Eca di Milano si preoccupò di attuare sin dalla ricostruzione un coordinamento dell'attività fra enti di varia natura, nel tentativo di evitare eccessive interferenze e garantire un minimo di raccordo al comparto dell'assistenza cittadina. Di concerto con il Comune, l'Eca si fece, quindi, promotore di un'iniziativa che istituì a Milano un libretto unico di assistenza, al quale diedero l'adesione buona parte delle istituzioni locali, con l'eccezione di alcune organizzazioni politiche e religiose. Tale accordo affiancava altre forme di coordinamento assunte dall'ente. Fra queste, di indicativo interesse si presentava la nuova disciplina del soccorso invernale, sorta al termine del secondo conflitto mondiale e diffusasi rapidamente su gran parte del territorio nazionale tanto da esigere una prima regolamentazione legislativa nel 1948.

Da un'attenta disamina di queste forme di collaborazione, è possibile evincere con chiarezza l'importanza del collegamento fra l'Eca e il Comune di Milano, il cui rapporto era molto stretto, per certi versi "privilegiato", ed andava ben oltre la semplice nomina del Comitato di amministrazione. L'Eca si presentava quasi come un "braccio operativo" della Municipalità

locale che ne sovvenzionava talune importanti attività. Unitamente alla creazione di un elenco generale dei bisognosi e delle persone assistite e alla predisposizione in ambito locale di un'adeguata assistenza sanitaria, si registravano, fra i due enti, anche periodici e reciproci scambi di materiale informativo e d'archivio, nonché di personale tecnico e qualificato per l'assolvimento di particolari incombenze. Al tempo stesso, però, le meritorie e innovative forme di collaborazione trovavano un ostacolo pressoché insormontabile nei ritardi e negli anacronismi della nostra legislazione assistenziale, nella mancanza di norme che riformassero il settore secondo le più moderne metodologie tecnico-scientifiche. Pertanto, i presupposti di una migliore ed efficace azione lasciavano spesso il campo a profondi scontri e divergenze soprattutto in materia di ricoveri notturni. Tale diatriba, risalente al periodo fascista, atteneva alla titolarità di questa forma di assistenza, con nessuno dei soggetti coinvolti che reputava di essere obbligato per legge ad intervenire in proposito, sebbene l'autorità tutoria avesse più volte demandato al Comune la relativa spesa.

Se durante il fascismo, l'istituzione dell'Eca non rappresentò mai, malgrado i propositi, una vera e propria innovazione nel campo dell'assistenza pubblica, mal conciliandosi con i fini propagandistici e i metodi paternalistici del regime (senza dimenticare gli anni del conflitto bellico che ne ridussero al minimo gli interventi), più significative appaiono le vicende dell'ente negli anni dell'Italia repubblicana. In analogia alla gran parte dei soggetti pubblici e delle municipalizzate cittadine, infatti, la fisionomia dell'Eca era permeata da numerose e pressanti logiche di carattere politico, specialmente nelle modalità di nomina degli organi amministrativi. La composizione del Comitato, così come la ripartizione delle diverse sfere di attività fra i consiglieri dell'ente, rispecchiava rigidamente gli equilibri politici della città e, benché insediato ufficialmente dal Consiglio comunale, era il risultato delle preliminari contrattazioni che avvenivano nel chiuso delle segreterie dei partiti. Non solo, gli stessi rinnovi del Comitato seguivano solitamente le normali scadenze elettorali e non le disposizioni di legge che stabilivano in quattro anni la durata temporale dell'organo amministrativo. Pure le Commissioni assistenziali di zona dislocate sul territorio rispondevano a similari criteri e includevano in maniera paritetica anche esponenti delle organizzazioni femminili di partito. Sintomatico del ruolo crescente esercitato dalle forze politiche nell'ambito della società italiana nel secondo dopoguerra, nonché del degrado futuro a cui sarebbe andato incontro un modello di sistema sempre più innervato da pratiche clientelari e corruttive, l'interesse della politica nei confronti dell'Eca traeva giustificazione nelle funzioni affidate all'ente che consentivano di controllare, insieme ai relativi Assessorati comunale e provinciale, l'intera o quasi assi-