# CAMERA DEI DEPUTATI N. 1239

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**CHIOVINI CECILIA, TRIVA, FABBRI SERONI ADRIANA, ABBIATI DOLORES, ASTOLFI MARUZZA, BIANCHI ALFREDO, CARUSO, CASAPIERI QUAGLIOTTI CARMEN, CERRA, CIAI TRIVELLI ANNA MARIA, de CARNERI, DI GIOIA, JACAZZI, IOTTI LEONILDE, LA BELLA, LODI FAUSTINI FUSTINI ADRIANA, MENDOLA GIUSEPPA, RIGA GRAZIA, SGARBI BOMPANI LUCIANA, TALASSI GIORGI RENATA, VENTUROLI**

*Presentata il 1° dicembre 1972*

## Scioglimento dell'Opera nazionale per la protezione della maternità e infanzia

ONOREVOLI COLLEGHI ! — La proposta di legge che presentiamo propone l'immediato scioglimento dell'ONMI ed il trasferimento delle funzioni e delle relative competenze alle Regioni. La nostra proposta, però, non muove tanto dalla generale persuasione che la gravissima crisi funzionale ed economica che questo ente attraversa sia insolubile e non offra via d'uscita, quanto piuttosto dal valore nuovo che è venuto assumendo il concetto stesso della maternità, dalla necessità di togliere ogni ostacolo ad una seria politica sociale verso la maternità e la prima infanzia e più in generale verso la famiglia.

L'incapacità strutturale dell'ONMI nell'adempimento dei compiti istituzionali, l'arcaicità della sua dirigenza, portatrice di valori e di una mentalità ancorata a pregiudizi e a visioni del mondo lontane dallo spirito dei nostri tempi; l'avallo finora dato dai vari governi all'ente, sottolineano una volontà politica che nei fatti contraddice tante affermazioni di principio sulla priorità dei servizi sociali per l'infanzia e sullo sviluppo economico del paese finalizzato alle esigenze degli uomini. Questo non significa che intendiamo ignorare, per il loro sconcertante significato, i recenti scandali, le segregazioni dei minori, le sevizie inflitte ai bambini ospiti in istituto, i dati sconcertanti della mortalità infantile ed il persistere di gravi condizioni igienico-sanitarie nella prima infanzia.

Né vogliamo ignorare o minimizzare il quadro complessivo e le precise responsabilità politiche derivanti dall'assenza di una politica verso l'infanzia, la famiglia, da strutture accentrate e arretrate in campo sanitario e assistenziale. Quello però che ci preme sottolineare è che con la nascita delle regioni ha preso avvio un processo nuovo di articolazione dei poteri dello Stato che ha rotto la logica centralistica degli enti strumentali ed ha aperto, anche per l'ONMI, al di là di ogni giudizio, pure importante, sui metodi di gestione, il tempo del suo superamento e del suo scioglimento.

L'istituzione delle regioni, l'attribuzione ad esse dei poteri previsti dall'articolo 117 e 118 della Costituzione, esige fra l'altro lo scioglimento di tutti gli enti assistenziali e primi fra gli altri dell'ONMI, la cui esistenza è in aperto contrasto con i poteri regionali.

L'obbligo del trasferimento integrale delle funzioni alle regioni non può essere eluso, semplicemente perché, per esercitare alcune funzioni, lo Stato si è servito di istituzioni diverse ed esterne dall'amministrazione diretta.

Anche il Senato, in un ordine del giorno votato il 25 giugno 1971, ha sottolineato questa esigenza quando ha impegnato: « il governo a presentare in tempo utile, per consentire l'esame parlamentare prima della fine dell'anno in corso, una legge quadro sull'assistenza che », (tra l'altro) « provveda a trasferire i compiti, le istituzioni, e i mezzi finanziari relativi all'ONMI e a quegli altri enti assistenziali nazionali per i quali ciò sia possibile, agli enti locali e alle regioni ».

Il problema dello scioglimento degli enti nazionali è senza dubbio uno dei banchi di prova per le forze politiche che vogliono fare dell'attuazione dell'ordinamento regionale una occasione per una generale riforma dello Stato.

Gli impegni del governo sono però rimasti lettera morta nonostante le sollecitazioni delle regioni e dei comuni, i pronunciamenti dei comitati comunali e provinciali dell'ONMI di importanti città e province (come quella di Milano), le pressanti richieste delle organizzazioni femminili e sindacali.

La vasta e generale denuncia delle gravi insufficienze assistenziali, dell'arretratezza e dell'esiguità delle strutture per l'infanzia, degli elevati tassi di mortalità infantile, dimostrano chiaramente che l'ONMI è organicamente incapace di rispondere alle esigenze di un moderno servizio sociale concepito come diritto del cittadino, e di esercitare un'efficace tutela della infanzia e della maternità, intesa come evento di alto valore umano e sociale.

È stato infatti, autorevolmente ribadito, che il livello di civiltà di un paese si misura dalle condizioni dell'infanzia e dal valore attribuito alla maternità. Dai dati relativi alla mortalità infantile in Italia, ed alle condizioni igienico-sanitarie dell'infanzia, emergono allora le gravi responsabilità delle forze politiche che hanno governato il paese, se è vero che, malgrado i progressi della scienza che hanno reso possibile una notevole riduzione della mortalità infantile, nel 1971 in Italia 28,55 bambini su 1.000 non hanno raggiunto il primo anno di vita, complessivamente 26.001, 70 ogni giorno, non hanno raggiunto il primo anno di vita.

La lotta contro la mortalità infantile è stata da noi condotta con estrema lentezza, e siamo stati superati da molti paesi europei.

In questi ultimi 20 anni siamo addirittura regrediti dalla graduatoria europea dal 13° al 18° posto.

Enorme è il costo di vite umane che abbiamo pagato in questo campo alla incuria, alla inefficienza ed alla indifferenza per la vita umana.

Nella battaglia contro la mortalità infantile, se avessimo progredito, in questi ultimi 20 anni, con lo stesso ritmo della Cecoslovacchia avremmo salvato la vita a 176.681 bambini, o se avessimo progredito con il ritmo della Francia, a 150.409 bambini.

Nella mortalità perinatale siamo al penultimo posto, superati solo da un paese fascista ed arretrato come il Portogallo. Se l'Italia dovesse continuare a progredire con il ritmo attuale raggiungerebbe il livello più basso di mortalità infantile (il 12 per cento della Svezia), solo alla fine del secolo, resterebbero inalterati e si aggraverebbero gli squilibri storici esistenti tra città e campagna (la mortalità infantile nelle campagne è doppia di quella della città), tra Nord e Sud (il tasso di mortalità infantile della Campania è doppio di quello della Lombardia), ed il nostro paese avrebbe il triste merito di documentare come il progresso economico e scientifico non sempre, obbligatoriamente, sono finalizzati ad obiettivi umani e sociali.

Non si può non riflettere sul fatto che 10 mila vite umane potrebbero essere salvate ogni anno, centinaia di menomazioni psichiche e fisiche potrebbero essere diagnosticate e guarite, se comuni e regioni fossero messi in grado di intervenire con misure profilattiche durante la gestazione e nei primissimi giorni di vita del bambino. Un alto numero di bambini con menomazioni, migliaia di handicappati, emarginati dalla società sin dai primissimi anni, e costretti, molto spesso, a concludere la loro vita nel chiuso degli istituti, potrebbero essere recuperati ad una condizione umana e civile. Ed ugualmente gli interventi di prevenzione per le gestanti ed il nascituro, di cura delle menomazioni, di riabilitazione e per l'inserimento nella vita sociale, potrebbero risparmiare al soggetto colpito ed alla famiglia, tanti drammi e richiederebbero tra l'altro, anche in termini piattamente economici, costi inferiori a quelli necessari per il ricovero in istituti dei minori handicappati.

Vi è un abisso tra ciò che è stato fatto e ciò che si sarebbe dovuto e potuto fare, fra la vastità dei bisogni ed il cattivo uso dei mezzi messi a disposizione.

Tutto questo ci fa concludere che se la società ha pagato e paga un prezzo così alto in vite umane, se la mortalità infantile è cresciuta rispetto ad altri paesi, se i servizi per la prima infanzia sono così carenti, grandi sono anche le responsabilità dell'ONMI.

Infatti l'Opera Nazionale per la protezione della Maternità ed Infanzia avrebbe il compito di assistere le gestanti e la primissima infanzia, di promuovere l'educazione dell'igiene prenatale, controllare, vigilare e coordinare l'attività di tutte le istituzioni pubbliche e private che si occupano dell'assistenza alla maternità e infanzia.

L'ONMI però non solo non ha mai svolto in modo corrispondente al crescere della società nazionale tali compiti, ma anche quel poco che è stato fatto non ha mai portato l'istituzione fuori dal suo marchio d'origine, che si riassume nella natura centralistica dell'ente, funzionale e finalizzata a sostenere una concezione autoritaria ed antidemocratica nella gestione del potere. I compiti dell'ente sono stati inquinati, sin dall'origine, da quella « incentivazione demografica » che ha costituito parte rilevante della politica fascista su questo problema, nella concezione della assistenza « per le gestanti e le madri bisognose ed abbandonate » che si identifica in una concezione « caritativa » di quello che invece deve essere visto come un diritto del cittadino, un'esigenza della comunità, un dovere dei poteri pubblici.

Ciò spiega l'utilizzazione dei fondi a scopi speculativi, l'intreccio dell'intervento pubblico con interessi privati e di parte, l'impiego del 70 per cento del bilancio a fini non assistenziali (relazione del collegio dei revisori al bilancio ONMI del 1969). Disordine ed irregolarità amministrative, hanno persino impedito alla Corte dei conti di dare parere favorevole al bilancio consuntivo 1969-1970; inoltre, sempre la Corte dei conti, non ha potuto « attestare la legittimità e l'attendibilità delle singole poste del bilancio di previsione 1972 », e non è stata in grado « di esprimere il proprio parere favorevole in merito all'approvazione del bilancio in questione ed ha rimesso ogni determinazione al riguardo ai Ministeri vigilanti (sanità e interni) per quelle iniziative che nella loro competenza intenderanno adottare ai fini della normalizzazione della vita dell'ente ».

Il modo con cui l'ONMI gestisce il denaro pubblico (basti ricordare l'acquisto di complessi immobiliari per 2,5 miliardi nelle stesse località dove l'ente possiede, ma non utilizza, attrezzature assistenziali per il valore di 1,5 miliardi), fa giustizia delle imbarazzate opinioni di quanti, ancora oggi, ricercherebbero le cause del dissesto finanziario dell'ente, nella scarsità dei mezzi disponibili e nell'allargamento dei servizi assistenziali.

L'esiguità dei servizi apprestati dall'ONMI, dalla fondazione ad oggi, risulta evidente dalle seguenti cifre: 1911 consultori materni, 6.387 consultori pediatrici, 614 asili nido (1). I 18 asili nido e i 100 consultori costruiti nel 1971 non alterano certamente il giudizio di fondo su di un ente che, tra l'altro, ha realizzato un programma in modo inversamente proporzionale ai bisogni delle popolazioni: concentrando al nord il 44 per cento dei servizi, il 22 per cento al centro e solo il 34 per cento al sud. Rileva giustamente la relazione della Corte dei conti per il consuntivo 1969: « Non pare sia stata realizzata, in questi anni, una programmazione operativa degli interventi, che tenga conto delle particolari necessità delle singole zone identificabili attraverso gli indici di mortalità infantile, i livelli di nutrizione, i livelli di occupazione femminile e così via », « esiste una sperequazione territoriale dei servizi, particolarmente modesti nel Mezzogiorno ».

A questo vuoto o quasi, di sviluppo dell'assistenza fa eccezione e conferma la gestione fallimentare dell'ente, lo « sviluppo » del suo *deficit*: 2,6 miliardi nel '69, 2,7 nel '70, 5 nel '71, 6 nel '72 per un totale di 16 miliardi, con una previsione, a fine '72, di un disavanzo di 22 miliardi; mentre continuo è stato l'aumento degli stanziamenti statali: 24,5 miliardi nel '69, 28,5 nel '70, 32 nel '72, 39 proposti per il '73, a cui si deve aggiungere il contributo straordinario di 13 miliardi per ripiano dei disavanzi di gestione al 31 dicembre 1967 (2), e i contributi devoluti dai comuni in forma diretta e molto più spesso indiretta, per approntamento di sedi, pagamento di spese diverse tra cui il personale amministrativo.

Nonostante che il decorso della maternità e l'esistenza stessa del bambino siano influenzati dalle condizioni di lavoro della madre, in 20 anni di delega dello Stato, l'ONMI non ha mai sentito il dovere di levare la propria voce, di sollecitare indagini, di denunciare

---

(1) *Fonte:* Conto consuntivo e conto finanziario dell'amministrazione per l'esercizio 1971.

(2) *Fonte:* Collegio dei revisori dei conti, Relazione al bilancio di previsione dell'ONMI per il 1972.

situazioni precarie, di proporre interventi sanitari a favore delle lavoratrici. Ancora oggi in Italia il 50 per cento delle donne durante il parto è privo di assistenza sanitaria ospedaliera, nel sud l'80 per cento. Il 61 per cento delle 3.701 donne ricoverate in una clinica di Bari, dunque in condizioni di favore rispetto alle donne che mettono al mondo i figli nella propria casa, non era stato sottoposto, durante la gestazione, ad alcun esame specialistico.

La denuncia del fallimento dell'ONMI viene anche dall'interno dell'ente. Il presidente dell'Associazione nazionale dei medici dei consultori dell'ONMI, nella conferenza stampa del 26 settembre 1970 ha rilevato che: « si riesce a tenere sotto controllo medico solo il 12 per cento delle donne gestanti ed il 18 per cento dei bambini tra l'uno e i cinque anni, ci sono 200 consultori ostetrici mentre ne occorrerebbero 20 mila, disponiamo, sulla carta, di 108 consultori psico-pedagogici, ma solo 11 sono funzionati, mentre ne occorrerebbero 270 ». Dalle relazioni dell'ONMI non si trova nessuna traccia, al di là del numero dei bambini e delle donne « passati » dai consultori, del risultato scientifico del lavoro svolto nei consultori.

I pochi asili-nido istituiti dall'ONMI, assistono appena l'1 per cento della popolazione infantile, sono gestiti in modo antidemocratico, privi di un moderno indirizzo pedagogico e sanitario e non sono perciò divenuti il servizio che è necessario per lo sviluppo psicofisico del bambino. Esigenza questa che ha trovato una prima risposta nella legge 1044, grazie alla esperienza degli enti locali, alla elaborazione del movimento femminile, alle iniziative e alla lotta delle forze democratiche e delle organizzazioni sindacali.

L'ONMI giustamente privata di un potere di intervento reclama ora pretestuosamente il mancato finanziamento, di cui goveda in base alla legge n. 860, minacciando la chiusura dei propri asili-nido, mentre contemporaneamente si rifiuta di accogliere le proposte avanzate da molti comuni, dalle regioni Lombardia ed Emilia-Romagna, di trasferire gli asili-nido, attualmente gestiti dall'ONMI, agli enti locali. Del resto, era stata proprio l'ONMI stessa, con le convenzioni ONMI-datori di lavoro, a dare una copertura alla evasione, per centinaia di miliardi da parte, dei datori di lavoro, della legge n. 860. Le convenzioni ONMI stabilivano infatti rette di 200 o al massimo 1.300 lire al giorno per bambino assistito, mentre il costo di una presenza giornaliera, secondo uno studio fatto dall'ONMI di Milano nel 1971, era di lire 2.584.

Anche nel campo degli asili-nido, gli enti locali si sono sostituiti alla inefficienza dell'ONMI, affermando colle loro realizzazioni una nuova visione dei servizi sociali. Numerosi sono stati i comuni dell'Emilia e di altre regioni, che hanno costruito asili-nido, superando non poche difficoltà, senza il minimo sostegno finanziario da parte dell'ONMI, il cui unico intervento molto spesso è stato di « ordine ispettivo », rivendicando burocraticamente il diritto di concedere l'autorizzazione al funzionamento di asili-nido già costruiti interamente dai comuni.

Né possiamo sottacere le pesanti corresponsabilità dell'ONMI per le condizioni inumane nelle quali sono tenuti i minori in molti istituti, dove le norme più elementari e della libertà individuale e dei diritti del bambino, sono costantemente violate, come risulta dalle denuncie della stampa, e come testimoniano lo scandalo dei Celestini di Prato, il processo alla Pagliuca ed alla giunta esecutiva dell'ONMI. Si tratta di responsabilità comuni ai Ministeri vigilanti e all'ONMI stessa che ha, tra i suoi compiti istituzionali, quello dei controlli su tutte le attività assistenziali, sia pubbliche che private.

La necessità e l'urgenza di uscire dall'attuale situazione di crisi nasce quindi contestualmente da profonde esigenze sociali e sanitarie, dal constatato fallimento dell'attività dell'ONMI, e dal nuovo quadro istituzionale.

Per combattere la mortalità infantile, per assicurare una efficace tutela della maternità ed infanzia, sono necessarie una serie di interventi nel campo sanitario ed assistenziale che eliminino le cause di nocività di carattere ambientale e territoriale, ed è per questo che i servizi per la tutela e l'assistenza alla maternità ed alla prima infanzia devono essere organizzati nel quadro del nuovo sistema sanitario e assistenziale.

Tale sistema dovrà essere fondato sulle competenze delle regioni e degli enti locali, ai quali appunto, la Costituzione assegna poteri fondamentali in materia sanitaria e assistenziale.

Tutto ciò, se da un lato implica il riconoscimento delle regioni e degli enti locali come sede naturale delle attività di tutela della maternità e della prima infanzia, dall'altro postula il superamento non solo di interventi settoriali, ma di tutte le istituzioni accentrate e burocratiche. Da centinaia di comuni infatti è pervenuta ai vari governi la richiesta esplicita dello scioglimento dell'ONMI, sia durante la battaglia per la istituzione del servizio nazionale asili-nido (legge 1044) sia nel corso

delle iniziative per l'applicazione della stessa legge.

Tale richiesta ha trovato l'adesione dei partiti politici dell'arco costituzionale e ci auguriamo che lo stesso spirito animi gruppi politici del Parlamento.

La nascita delle regioni quindi, e l'accresciuta maturità degli enti locali, in relazione anche alle nuove condizioni create dalla legge n. 1044, rendono oggi necessario ed urgente modificare radicalmente gli strumenti attraverso i quali si realizza, nel nostro paese, la tutela della maternità e della infanzia.

Interpretando queste esigenze, così come hanno costantemente fatto i gruppi parlamentari del partito comunista, nelle precedenti legislature, presentiamo questa proposta di legge che si propone appunto lo scopo di sciogliere l'Opera Nazionale per la protezione alla Maternità ed Infanzia e di trasferire finanziamenti, funzioni, personale alle regioni e ai comuni competenti per territorio.

# PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

L'Opera Nazionale per la protezione della maternità e infanzia istituita a norma della legge 10 dicembre 1925, n. 2277, è sciolta.

ART. 2.

Le leggi 10 dicembre 1925, n. 2277; 13 giugno 1927, n. 1168; 13 aprile 1933, n. 298; regio decreto 24 dicembre 1954, n. 2316; legge 22 maggio 1939, n. 961; 9 febbraio 1963, n. 132 relative alla istituzione e funzionamento dell'Opera Nazionale per la protezione della maternità e infanzia ed il regolamento di attuazione approvato con regio decreto 15 aprile 1926, n. 718, sono abrogati.

ART. 3.

Sono trasferite alle Regioni a statuto ordinario e speciale le funzioni amministrative e i compiti esercitati dall'ONMI e dai comitati di patronato che in tutto o in parte riguardano le materie di competenza regionale, salvo quanto disposto dall'articolo seguente.

È delegato alle Regioni a statuto ordinario e speciale l'esercizio di tutte le altre funzioni amministrative esercitate, a qualsiasi titolo e in qualsiasi materia, dall'ONMI e dai comitati di patronato e che non rientrano tra quelle di competenza regionale, salvo quanto disposto dall'articolo seguente.

Sono ugualmente trasferiti alle Regioni i poteri di vigilanza e di controllo su tutte le istituzioni pubbliche e private per l'assistenza e protezione della maternità ed infanzia pre-

viste all'articolo 5 del regio decreto del 1934, n. 2316, comprese le funzioni che l'articolo riserva alla tutela e vigilanza governativa a norma della legge 17 giugno 1960, del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2841 nonché quelli derivanti dal regio decreto-legge 8 maggio 1927, n. 796 e relativo regolamento di esecuzione.

ART. 4.

Sono attribuite ai comuni le funzioni amministrative, di cui all'articolo precedente, di interesse esclusivamente locale o relativi a compiti o attività già attribuite a detti enti locali dalla legislazione vigente.

ART. 5.

Gli immobili, i mobili, le attrezzature e quant'altro costituisca a qualunque titolo patrimonio dell'ente si intendono trasferiti al patrimonio delle regioni a statuto ordinario e speciale competenti per territorio, ed ai comuni in rapporto alla destinazione del bene. La sede centrale è trasferita al demanio dello Stato.

ART. 6.

Il personale dipendente dall'ONMI è trasferito alle dipendenze delle Regioni e dei comuni in rapporto al servizio nel quale è impegnato alla data di entrata in vigore della presente legge. Il personale della sede centrale che entro tre mesi dall'entrata in vigore della presente legge non chiede di essere assegnato alle Regioni è trasferito al Ministero della sanità.

ART. 7.

Le Regioni e i comuni si sostituiscono all'ONMI, ai suoi organi centrali e periferici, e ai comitati di patronato in tutti i rapporti giuridici di qualsiasi natura, da essi instaurati con i terzi, di cui restano salvi i diritti.

ART. 8.

Entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge il Presidente del Consiglio dei ministri con proprio decreto su conforme parere della commissione parlamentare per le questioni regionali:

*a*) provvederà alla individuazione dei beni da trasferire di cui ai sensi dell'articolo 5

ASSR

360

della presente legge e ne determinerà la loro destinazione;

*b*) stabilirà la destinazione del personale trasferito ai sensi dell'articolo 6 della presente legge;

*c*) individuerà i nuovi titolari dei rapporti giuridici di cui all'articolo 7;

*d*) accerterà il passivo dell'ONMI;

*e*) assegnerà a comuni le somme loro spettanti in attuazione dell'articolo 4 della presente legge.

ART. 9.

Le norme relative al finanziamento delle funzioni già esercitate dall'ONMI di cui all'articolo 7 comma 2, 3, 4, 5, 7 restano in vigore e le relative entrate sono destinate ad incrementare il fondo di cui all'articolo 6 della legge 16 maggio 1970, n. 261.

ART. 10.

L'aliquota prevista dal punto *a*) del primo comma dell'articolo 8 della legge 16 maggio 1970, n. 28, è aumentata del 5 per cento.

ART. 11.

All'onere derivante dalla attuazione dell'articolo 4 della presente legge – valutato in ragione d'anno in lire 20 miliardi – si fa fronte per l'anno finanziario 1973 mediante riduzione di pari importo degli stanziamenti iscritti al capitolo n. 3523 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro.

ART. 12.

Il passivo dell'ONMI quale sarà determinato ai sensi dell'articolo 8, punto *d*) è a carico dello Stato.

ART. 13.

Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare le necessarie variazioni al bilancio 1973.

ASSR