

SENATO DELLA REPUBBLICA

— V LEGISLATURA —

(N. 155-A)

RELAZIONE DELLA II^a COMMISSIONE PERMANENTE

(IGIENE E SANITÀ)

(RELATORE ZONCA)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro della Sanità

di concerto col Ministro del Tesoro

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 27 AGOSTO 1968

Comunicata alla Presidenza il 20 settembre 1968

Concessione di un contributo straordinario di lire 13 miliardi
a favore dell'Opera nazionale maternità ed infanzia

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ONOREVOLI SENATORI. — L'Opera nazionale maternità ed infanzia — che ha iniziato la propria attività nel 1925 — ha come compito istituzionale la protezione preventiva e l'assistenza della maternità e dell'infanzia ed ha, inoltre, le funzioni di vigilanza e controllo e di coordinamento su tutte le istituzioni pubbliche e private aventi per qualsiasi scopo, sotto qualsiasi forma, il compito dell'assistenza alla maternità e ai minori, senza però sostituirsi ad esse o limitandone l'attività.

Fin dal suo inizio, l'ONMI ha svolto una funzione altamente benemerita per la società, ma particolarmente dal 1945 in avanti, in un clima di libertà e democrazia, ha potuto sviluppare appieno tutte le sue attività di prevenzione e di assistenza.

L'Opera, oggi, necessita di un aggiornamento delle sue strutture ed, in verità, diversi disegni di legge sono stati presentati nei due rami del Parlamento, ma nessuno di questi progetti è giunto a buon fine, per cause diverse.

Nel 1966 è stata varata la cosiddetta piccola riforma (legge n. 1081 del 1° dicembre 1966) che ha segnato il primo passo verso un nuovo assetto organico delle strutture, l'apertura per ulteriori riordinamenti fun-

zionali nei settori della prevenzione, della assistenza e amministrativo. È stato istituito anche il Collegio dei revisori dei conti, organo di controllo.

Uno dei settori più difficili e in continua sofferenza è quello finanziario: una vera carenza di base, una palla di piombo che intralcia o blocca il complesso delle attività rendendo difficile la guida dell'Istituto, con crisi e condizioni di marasma generale ricorrenti in tutto il sistema.

I mezzi finanziari di cui dispone l'ONMI sono quelli contemplati nell'articolo 7 del testo unico delle leggi sulla protezione ed assistenza della maternità e dell'infanzia, approvato con regio decreto 24 dicembre 1934, n. 2316, tra cui figura il contributo dello Stato, determinato annualmente con legge di bilancio, il quale da solo rappresenta il 91,27 per cento dell'entrata complessiva; l'altro 10 per cento circa è rappresentato dai contributi dovuti per legge alla ONMI dall'istituzione di assistenza e beneficenza dei Monti di pegno di prima categoria, da altri Istituti di credito e da una parte dei proventi dell'imposta di soggiorno.

Dal seguente prospetto risulta il movimento delle entrate e delle uscite nel decennio 1958-1967:

Esercizio	Contributo Stato Ordinario	Totale uscite
1957-58	13.000.000.000	13.774.388.010
1958-59	12.000.000.000	14.335.843.265
1959-60	12.500.000.000	15.184.903.940
1960-61	15.000.000.000	18.085.462.202
1961-62	15.000.000.000	19.706.171.889
1962-63	15.000.000.000	21.889.213.030
1963-64	18.000.000.000	22.622.661.691
1964-2° sem.	9.000.000.000	14.112.609.399
1965	19.350.000.000	25.376.553.973
1966	19.500.000.000	24.693.429.929
1967	23.500.000.000	26.925.155.097

Dal raffronto tra le entrate e le uscite emerge chiaramente che, salvo per l'esercizio 1957-58, il contributo statale ordinario

si è dimostrato insufficiente per assicurare l'equilibrio economico, per cui ogni anno, ad eccezione del 1959-60 e fino al 1962-63

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

lo Stato ha dovuto erogare sovvenzioni straordinarie, non mai però sufficienti ad ottenere l'equilibrio del bilancio. Le sovvenzioni straordinarie disposte dallo Stato sono state di lire un miliardo per gli esercizi finanziari dal 1960-61 al 1962-63; sei miliardi per l'esercizio 1963-64.

Negli esercizi finanziari 1963-64 e successivi, invece, nessuna sovvenzione straordinaria è stata erogata, con la conseguenza che il disavanzo di amministrazione di lire 2.564.702.701 accertato al 30 giugno 1964, è salito a lire 6.173.011.152 al 31 dicembre 1964; a lire 9.013.631.714 al 31 dicembre 1965; a lire 10.554.479.825 al 31 dicembre 1966; a lire 11.216.744.064 al 31 dicembre 1967, a cui sono da aggiungere i maggiori impegni derivanti dal miglioramento del trattamento economico accordato ai medici specialisti utilizzati nei consultori pediatrici,

materni, dermosifilografici e nei centri medico-psico-pedagogici; dall'attuazione dei nuovi regolamenti organici, del personale impiegatizio, approvato con decreto interministeriale 23 marzo 1967 e del personale operaio, approvato con decreto interministeriale 6 febbraio 1967; dall'assistenza agli illegittimi riconosciuti dalle madri naturali.

Sommando al disavanzo di amministrazione al 31 dicembre 1967 di lire 11 miliardi 216.744.064 gli oneri derivanti dagli impegni sopra elencati si raggiunge in cifra tonda l'importo di 13 miliardi, di cui al disegno di legge al nostro esame.

Per avere una visione globale delle strutture, delle funzioni e delle realizzazioni dell'ONMI credo sia opportuno esporre alcuni dati.

Alla fine del 1967 le istituzioni dell'ONMI erano 9.278:

1) le case della madre e del bambino complete di tutti i servizi funzionanti in un unico edificio (comprendenti almeno l'asilo nido e consultorio materno e pediatrico) sono 510. Nel corso del 1968 sono entrati in funzione altre 15 case della madre e del bambino. Totale n. 525 case.

È stato invece rinviato il funzionamento di n. 31 case della madre e del bambino per mancanza di fondi. Sono in corso di ultimazione (costruzione e arredamento) n. 12 case della madre e del bambino.

	nelle C.M.B.	in sedi distaccate	Totale
	—	—	—
2) Consultori materni	N. 396	1.564	1.960
Consultori pediatrici	» 516	5.773	6.289
Dispensari dermoceltici	» 181	71	252
Consultori prematrimoniali	» 10	4	14
Consultori non tipici	» 11	3	14
Centri medico-psico-pedagogici	» 84	24	108
Asili nido diurni	» 510	32	542
Asili nido permanenti	» 5	3	8
Asili materni	» 3	4	7
Istituti educativo-assistenziali	» —	12	12
Altre (centri preparazione per il parto indolore, colonie, asili stagionali, consultori mobili, ecc.)	» 28	44	72
	—	—	—
Totale istituzioni	N. 1.744	7.534	9,278

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Il quadro di dislocazione nel territorio nazionale delle predette istituzioni è il seguente:

	Numero	Percentuale
Italia settentrionale . . .	4.116	44%
Italia centrale	1.957	21%
Italia meridionale	3.205	35%
	<hr/>	<hr/>
	9.278	100%

Per gli asili-nido, invece, la dislocazione è la seguente:

	Numero	Percentuale
Italia settentrionale . . .	253	47%
Italia centrale	117	21%
Italia meridionale	172	32%
TOTALE	542	100%

Durante il 1967 risultano erogate le seguenti forme di assistenza:

1) gestanti e madri nutrici:

ricoverate in istituti	N.	1.332
assistite con intervento di servizio sociale	»	2.877
sussidiate a domicilio	»	26.098
visitate nei consultori materni e dermosifilopatici	»	173.557
	<hr/>	<hr/>
Totale gestanti e madri	N.	203.864

2) fanciulli legittimi (minori e maggiori di 3 anni):

ricoverati in istituti per sani e anormali	N.	7.132
ricoverati in istituti per profilassi	»	2.493
ricoverati in asili nido dell'Opera e in asili infantili diurni (scuole materne)	»	56.759
affidati in stato di adozione ed assistiti con altre forme	»	35.311
sussidiati a domicilio	»	322.558
visitati nei consultori pediatrici, dermosifilopatici e atipici	»	753.848
visitati nei centri medico-psico-pedagogici	»	17.437
	<hr/>	<hr/>
Totale minori legittimi	N.	1.195.538

3) Rivisite nei consultori specialistici n. 3.310.686.

Visite e verifiche domiciliari n. 757.314, di cui 733.829 da parte delle 1.315 assistenti sanitarie e 23.485 da parte delle 169 assistenti sociali.

4) Fanciulli illegittimi n. 123.449, di cui 34.677 assistiti mediante ricovero in istituto o con affidi e 88.772 con sussidi alle madri naturali; la spesa globale è stata di lire 12.625.818.705, delle quali lire 4 miliardi 208.606.000 a carico dell'ONMI e lire 8 miliardi 417.212.705 a carico delle province e comuni.

Nel decennio 1958-1967 la successione dell'onere e degli assistiti è stata la seguente:

ANNO	Somme erogate	Numero degli assistiti
1958	1.980.878.000	166.124
1959	2.049.374.000	143.384
1960	2.172.205.000	139.436
1961	2.274.104.000	129.964
1962	2.478.530.000	133.915
1963	2.945.571.000	132.317
1964	3.388.152.000	118.532
1965	3.698.308.000	124.061
1966	4.026.550.000	124.655
1967	4.208.606.000	123.449

Personale

Il personale degli uffici centrali fa carico al bilancio dell'Opera, mentre il personale amministrativo addetto ai Comitati provinciali e comunali fa carico ai bilanci delle Provincie e dei Comuni.

Organico	Consistenza al 1967	
a) Personale della sede centrale	241	188
b) Personale delle istituzioni periferiche	8.207	6.984
TOTALE	8.452	7.888

Tutto il personale periferico (sanitario, ausiliario-sanitario, sociale e servizi vari), essendo addetto esclusivamente all'attività sanitaria assistenziale dell'ONMI, ha carattere strumentale e come tale la spesa relativa va classificata spesa generale, ma rientra nella spesa dell'assistenza sanitaria, sociale e assistenziale.

Per quanto riguarda il personale della sede centrale e delle sedi periferiche si deve rilevare che, mentre fino al 1965, la consistenza superava l'organico, alla fine del 1967 la tendenza si è invertita e la consistenza è notevolmente inferiore all'organico.

La riduzione del personale è stata determinata sia da una più razionale organizzazione dei quadri, sia in misura maggiore dalla continua carenza finanziaria.

Personale sanitario

Medici consultoriali a rapporto professionale e numero dei consultori al 31 dicembre 1967:

	Specialisti	Consultori
Pediatri	2.660	6.289
Ginecologi	937	1.960
Dermosifilopatici	196	252
Neurologi	88	108
TOTALE	3.881	8.609

Sempre per avere una visione completa dell'Opera è necessario rilevare due altri indici:

1) La mortalità infantile in Italia per mille nati vivi è la seguente:

1925	119,3
1945	103
1960	43,9
1967	32,7

Col 32,7 per mille di mortalità infantile siamo ancora lontani dal 20 per mille degli Stati di più antica tradizione sociale e più elevato sviluppo industriale; ma dalle vette paurose e drammatiche del 103 per mille del 1945 siamo passati al 32,7 per mille del 1967.

Un progresso enorme ed una grande conquista sociale.

2) Così per la mortalità perinatale:

dal 69 per mille del 1936-1940 si è passati al 37,57 per mille del 1964 (ultimi dati).

Anche in questo settore delicatissimo si rileva un grande progresso.

Certamente questo straordinario miglioramento degli indici della mortalità infantile nel primo anno di vita e della mortalità perinatale non dipendono solo dall'ONMI.

Vi hanno contribuito i progressi diagnostico-terapeutici, il miglioramento delle condizioni generali del Paese, ma è fuori dubbio che un grande contributo al miglioramento degli indici di mortalità infantili e materni è stato dato dall'ONMI.

È opportuno richiamare alla memoria lo stadio di evoluzione sanitaria della nostra gente attorno al 1920. Gli stessi medici generici uscivano dalle Università senza una qualsiasi preparazione specifica circa i trattamenti della prima infanzia salvo la conoscenza e il dovere della applicazione di alcune misure preventive di carattere generale e predisposte dallo Stato. Nelle stesse Università le cattedre di pediatria attorno al 1920 erano rarissime e bisogna arrivare al 1930 circa per trovare presso tutte le Facoltà di medicina una Clinica pediatrica. In questo clima e in questo ambiente sociale, l'ONMI, attraverso tutte le sue istituzioni centrali e periferiche, attra-

verso le reti capillari dei suoi 9.000 Istituti distribuiti su tutto il territorio nazionale e mediante l'opera di tutto il suo personale sanitario, ha contribuito in maniera preminente e determinante a creare una nuova coscienza sanitaria nella popolazione soprattutto nelle giovani madri, sensibilissime a questi problemi, eliminando secolari errori e pregiudizi relativi all'allevamento dei bambini e alle cure verso le madri prima e dopo il parto e all'assistenza ai minori.

Solo questi risultati di educazione e di informazione sanitaria, assieme all'assistenza diretta e indiretta ad un vastissimo strato della popolazione italiana, costituiscono una altissima benemerita sociale dell'Opera che nessuno deve nè dimenticare, nè svalutare, con critiche non obiettive e peggio ancora demagogiche.

È fuori dubbio che il cammino da compiere è ancora molto lungo.

Per giungere ad abbassare ulteriormente gli indici di mortalità e di malattia è necessario proseguire nell'opera di educazione sanitaria, nel miglioramento dell'assistenza nelle malattie e nella difficile assistenza ai minori legittimi ed illegittimi, normali e anormali.

Solo così si apporterà un ulteriore decisivo contributo allo sviluppo della società. Per raggiungere queste mete è però necessario garantire all'Opera un finanziamento adeguato. Il contributo erogato dallo Stato fino ad ora è insufficiente a far fronte alle aumentate spese obbligatorie dell'Opera rispetto al notevole sviluppo dei servizi assistenziali. Da una parte il contributo dello Stato è statico, dall'altra l'attività dell'Opera è, per necessità obiettive, in espansione.

Non si dimentichi che l'inadeguatezza dei mezzi finanziari messi a disposizione dell'ONMI per il conseguimento dei suoi fini ha provocato una notevole contrazione nello svolgimento delle sue attività con ripercussioni negative nella pubblica opinione e in sede parlamentare.

È perciò necessario che, da una parte, lo Stato adegui il proprio contributo ordinario al livello del costo di produzione dei servizi erogati, costo che secondo indagini di competenti oggi si aggirerebbe attorno ai 30 miliardi. Al disotto di tale limite si rischie-

rebbe di nuovo di mettere l'ONMI in ulteriori gravi difficoltà di esercizio. Il contributo ordinario dello Stato dovrebbe essere determinato con legge formale e dovrebbe una buona volta cessare l'erogazione di contributi straordinari concessi col contagocce o quasi.

Dall'altra parte è pur necessario che l'ONMI si imponga un regime di austerità e persegua criteri di stretta economia nella valutazione di ogni iniziativa che intraprende. Deve inoltre coraggiosamente correggere le sue deficienze strutturali e di efficienza, rimediare agli errori involontari o imprevedibili, affidare alla Magistratura i responsabili di eventuali illeciti.

L'ONMI deve continuare nella sua attività con coraggio e senso di viva responsabilità: essa è chiamata a svolgere ancora un'opera di insostituibile valore umano e sociale. L'Ente, così facendo, continuerà ad avere l'affetto e la riconoscenza di migliaia di bimbi e di madri e il favore dell'opinione pubblica del Paese.

E cosa c'è di più bello, di più nobile dell'assistenza ai bambini, alle madri, ai minori? Bisogna continuare in questa attività con fede e perseveranza, far crescere sani e sorridenti i bambini, dare fiducia alle speranze delle mamme e preparare l'inizio di un avvenire sereno ai minori abbandonati.

Per tutto questo si rivolge un caldo invito all'Assemblea, perchè, superando anche qualche riserva obiettiva, voglia dare il proprio consenso a questo disegno di legge.

Il provvedimento all'esame è composto di due soli articoli.

Nel primo articolo si stabilisce di erogare un contributo straordinario a favore dell'ONMI di 13 miliardi per il ripiano dei disavanzi di gestione a tutto il 31 dicembre 1967 e ad integrazione delle disponibilità per l'anno 1968.

Nell'articolo 2 si indica la copertura finanziaria.

Il parere della 5^a Commissione finanze e tesoro è favorevole alla concessione del contributo straordinario di 13 miliardi all'ONMI, sia pure con alcune raccomandazioni.

ZONCA, relatore

DISEGNO DI LEGGE**Art. 1.**

È concesso a favore dell'Opera nazionale maternità ed infanzia (ONMI) un contributo straordinario di lire 13 miliardi per il ripiano dei disavanzi di gestione a tutto il 31 dicembre 1967 e ad integrazione delle disponibilità per l'anno 1968.

La somma di cui al precedente comma sarà iscritta nello stato di previsione della spesa del Ministero della sanità.

Art. 2.

All'onere derivante dall'applicazione del precedente articolo si farà fronte mediante riduzione di una somma di pari importo dal capitolo n. 3523 iscritto nello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per l'anno 1967 per il finanziamento dei provvedimenti legislativi in corso.

Il Ministro del tesoro è autorizzato a provvedere, con propri decreti, alle occorrenti variazioni di bilancio.