CAMERA DEI DEPUTATI N. 2187

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

REALE GIUSEPPE, MERENDA, LATTANZIO, BARBA, GASCO, SPINELLI, BERLOFFA, BUZZI, BARTOLE, RUFFINI, GENNAI TONIETTI ERISIA, SAVIO EMANUELA, BERRETTA, FADA, CAPPELLO, SORGI, BONTADE MARGHERITA, BUFFONE, URSO, TANTALO

Presentata il 16 marzo 1965

Riordinamento degli organi direttivi centrali e periferici dell'Opera nazionale per la protezione ed assistenza della maternità ed infanzia

ONOREVOLI COLLEGHI ! — L'Opera Nazionale per la protezione della maternità e dell'infanzia, istituita con legge 10 dicembre 1925, n. 2277, è attualmente disciplinata dal Testo Unico approvato con regio decreto 24 dicembre 1934, n. 2316.

Le poche iniziative di modifica, successivamente intervenute, sono le seguenti:

Regio decreto legge 5 settembre 1938, numero 2008, che riforma la composizione del Consiglio di amministrazione e disciplina i compiti dell'autorità di vigilanza;

legge 22 maggio 1939, n. 961, che converte in legge il citato regio decreto legge n. 2008 del 1938 e riforma la composizione del Consiglio d'amministrazione;

legge 19 luglio 1941, n. 936 che autorizza l'Opera ad assumere la gestione di altri istituti caritativi;

legge 8 giugno 1942, n. 826 che disciplina l'assistenza degli illegittimi svolta dall'Opera;

decreto legislativo luogotenenziale 29 marzo 1945, n. 267, che affida all'Opera l'attività assistenziale della soppressa unione fascista famiglie numerose;

decreto legislativo luogotenenziale 31 luglio 1945, n. 446, che affida all'A.C.I.S. i poteri di vigilanza sull'Opera;

legge 13 marzo 1958, n. 296 che devolve al Ministero della sanità i compiti dell'A. C.I.S.;

legge 9 febbraio 1963, n. 132 che istituisce un Collegio di revisori di conti presso l'O.N.M.I.

Esclusa la recente legge n. 132 del 1963, nessuna disposizione normativa di rilievo, concernente l'ordinamento istituzionale dell'O.N.M.I., è stata votata dalla ricostituzione del Parlamento Repubblicano ad oggi.

In effetti, se in varia maniera e in diversi momenti le assemblee parlamentari hanno avuto modo di trattare della posizione e della situazione dell'Opera, mai tuttavia lo hanno fatto in termini risolutivi e concreti.

È tempo, dunque, che la completa e complessa riforma della legislazione sulla protezione ed assistenza alla maternità ed alla infanzia, sempre rinviata, trovi finalmente realizzazione nella presente legislatura.

D'altra parte ciò comporta un riesame attento e delicato della materia nel più vasto

settore dell'assistenza italiana, ora che la programmazione economica per un verso e l'attuazione dell'ordinamento regionale per un altro impongono scelte strutturali e strumentali e in ordine a problemi ancora aperti in tema di sicurezza sociale e sanitaria, e in ordine al decentramento istituzionale ed amministrativo.

Quale, difatti, il ruolo dello Stato nella organizzazione dei presidi di igiene, profilassi ed educazione sanitaria a favore delle famiglie italiane? Quale la sua presenza nell'attività di protezione delle donne e dei bambini, specie – rispettivamente – delle lavoratrici e dei minori bisognosi di particolare tutela per causa di specifiche situazioni sia soggettive o ambientali che di natura igienico-sanitaria ed etico-sociale?

Le risposte, né improvvisate, né affrettate, dovranno essere fornite in un ragionato contesto degli interventi dei pubblici poteri a favore di ben individuate zone della collettività, più sprovvedute o comunque bisognose di adeguati servizi sociali.

Intanto, appare doveroso ed improcrastinabile togliere l'O.N.M.I. dalla anormale e precaria situazione istituzionale ed organizzativa derivante – come di recente osservato anche dalla Corte dei conti, nella nota relazione al Parlamento – « dalla inapplicabilità delle norme relative al conferimento delle cariche sociali », norme che fanno riferimento a strutture amministrative e a situazioni politico-sociali diverse da quelle di oggi.

Con il presente disegno di legge si provvede, pertanto, come primo atto di normalizzazione e con la riserva di un sollecito totale esame e riordinamento dei compiti e delle strutture dell'O.N.M.I., a ricostituire – su base democratica ed a larga autonomia – gli organi periferici che diventano punto di incontro e di collaborazione delle energie totali, nonché degli organismi pubblici e privati interessati alla protezione ed all'assistenza della maternità e dell'infanzia.

Tale stralcio della riforma generale, per conseguenza, supera i motivi contingenti da cui scaturisce per acquisire una propria e peculiare validità sperimentale in vista dell'accennato riassetto degli ordinamenti assistenziali e protettivi del Paese.

L'articolo 1 del disegno di legge, nella consideraione che lo Stato è praticamente il finanziatore dell'Ente, assegna – soprattutto per la formazione degli organi centrali – una primaria e penetrante iniziativa al Ministero della sanità, nonché un'allargata e qualificata rappresentanza a quei dicasteri che più direttamente sono interessati al settore assistenziale.

In particolare, l'Amministrazione centrale risulta costituita da un Consiglio di quindici membri, di cui tre di diritto (il direttore generale per i servizi di medicina sociale, il direttore generale dell'assistenza pubblica presso il Ministero dell'interno, il direttore generale della istruzione elementare presso il Ministero della pubblica istruzione) e gli altri nominati con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro della sanità.

Di questi, sei sono designati dal Ministro della sanità, uno è designato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, due sono designati rispettivamente dall'Associazione nazionale dei Comuni d'Italia e dall'Unione delle province italiane, tre sono designate rispettivamente dal Ministero del lavoro e previdenza sociale, dal Ministero di grazia e giustiiza e dal Ministero del tesoro.

Il Presidente del Consiglio centrale è nominato con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro della sanità.

In seno al Consiglio centrale è costituita una Giunta esecutiva composta di cinque membri nominata con decreto del Ministro della sanità.

Innovativa è altresì la assicurata rappresentanza dei Comuni e delle province d'Italia che portano le esigenze degli enti locali.

Con gli articoli 2 e 3 si opera una scelta strutturale di notevole portata: le Federazioni, le quali *ope legis* riunivano Provincia, Comune, ed istituzioni pubbliche e private di assistenza quasi in una sorta di consorzio obbligatorio, inarticolato sul piano degli strumenti a disposizione e finalizzato verso scopi non sempre agli stessi Enti immediatamente riportati, vengono opportunamente trasformate in Comitati provinciali accettando la lezione che deriva dall'esperienza di circa quarant'anni di vita dell'O.N.M.I.

Ne consegue che, venuto meno il concetto federativo, non appalesa accreditante la soluzione del meccanico conferimento della presidenza del comitato provinciale o comunale, rispettivamente al Presidente dell'amministrazione provinciale o comunale. Tale soluzione, propria dell'ordinamento dell'epoca fascista, che creava unità personale tra Preside della provincia e Presidente della federazione, tra Podestà e Presidente del comitato comunale, pur trovando oggi maggiori giustificazioni nella rappresentatività dei capi delle amministrazioni locali non appare soddisfacente.

Infatti, nel momento in cui nelle province e nei comuni si costituisce un Comitato di persone estranee all'amministrazione dell'O.N.M.I. ed alla sua struttura burocratica, e tuttavia espressione delle migliori e più varie energie e competenze locali a livello tecnico e politico (dai Consiglieri provinciali o comunali ai medici e operatori dell'assistenza, dei funzionari delle amministrazioni statali – Sanità, Interno, Istruzione, Lavoro, ecc. – a quelli di Enti pubblici) emerge, indeclinabile, l'esigenza che sia lo stesso Comitato a scegliere democraticamente – attraverso elezione – la persona più adatta alle assorbenti e delicate incombenze di Presidente, perché essa come tale e anzitutto per questo ne risponda senza riferimenti ad altre cariche o per titoli diversi. Del resto, dove il Presidente dell'Amministrazione provinciale ha mantenuto la presidenza della federazione dell'Opera si è constatato che lo ha fatto quasi sempre nominalmente, perché di fatto – e spesso con atto formale – ha delegato i propri poteri ad altri suoi collaboratori.

Il Presidente eletto dal Comitato, inoltre, sodisfa alla necessità di comporre le esigenze di rappresentanza politica delle popolazioni interessate con quelle altrettanto previdenti di una interpretazione qualificata a livello assistenziale dei bisogni locali. È doveroso che sia posta in questa sede la differenza ontologica e giuridica tra i Comuni e le Province, enti a competenza generale e l'O.N.M.I., ente a competenza specifica e tecnica, per trarne la diversità di titolo e di finalità cui necessariamente occorre fare riferimento nel configurare le caratteristiche, i requisiti e l'estrazione di chi deve eseguire la volontà non solo dell'amministrazione centrale dell'Opera ma anche del Comitato locale.

Ciò maggiormente è necessario in quanto, trattandosi di un « Comitato » non si è ritenuto di far luogo ad una Giunta esecutiva che avrebbe costituito un eccessivo appesantimento e frazionamento di quell'attività deliberativa collegiale che è bene sia immediatamente riconducibile ai poteri di iniziativa e di esecuzione riconosciuti al Presidente.

A tal fine si è prevista la partecipazione nei Comitati provinciali del direttore sanitario con voto consultivo e del dirigente di sede senza voto, con funzioni di segretario del Comitato, perché quali impiegati dell'Opera possano rispondere direttamente e rispettivamente dell'andamento tecnico assistenziale e amministrativo patrimoniale dei servizi e degli uffici. Per i Comitati comunali, in analogia, è prevista la facoltà di affidare la Segreteria dei comitati stessi ad una assistente sanitaria o sociale.

Per tale via si cerca di ovviare ai rilievi della Corte dei conti circa la « dannosa attenuazione del vincolo di subordinazione verso l'opera degli impiegati provinciali », i quali « dipendono dalle amministrazioni provinciali e non dall'Opera ».

Infine, all'articolo 3, comma 4°, nella elezione a Presidente del Comitato comunale, per i Comuni al di sotto dei 20.000 abitanti, non si pongono limiti di scelta tra i membri per superare le difficoltà che in tali casi crea la limitata disponibilità di persone adatte al delicato compito.

L'articolo 4 prevede i casi di scioglimento degli organi direttivi e pone limiti alla durata delle gestioni commissariali motivate solo da gravi irregolarità o per constatate deficienze amministrative.

L'articolo 5 apporta nel testo unico vigente le necessarie modifiche conseguenti al passaggio della vigilanza e tutela sull'O.N.M.I. dal Ministero dell'interno a quello della sanità e l'aggiornamento di termini derivante dalle presenti disposizioni.

Con l'articolo 6, infine, si abroga la legge 23 maggio 1939, n. 961, che aveva inteso riformare la composizione degli organi direttivi dell'Opera, accentuare i poteri di vigilanza del Ministero dell'interno e istituire una « speciale federazione per il governatorato di Roma ».

Le disposizioni previste nel presente disegno ora provvedono – come si è detto – a ricostituire su nuove basi le Federazioni, più realisticamente chiamate Comitati, senza alcuna speciale norma per il Comitato di zona e, per quanto riguarda la vigilanza e tutela governativa, a dare – eliminando quindi possibili confusioni – maggiore effetto al dettato legislativo di cui al decreto legislativo luogotenenziale 31 luglio 1945, n. 446 istitutivo dell'A.C.I.S., nonché alla legge 13 marzo 1958, n. 296 istitutiva del Ministero della sanità. Parimenti, vengono soppressi gli articoli del testo unico vigente che riguardano: la presidenza del Comitato comunale affidata al « Podestà » (articolo 12), i « Patroni » (articolo 15), la gratuità delle cariche (articolo 16) inattuale per il superato principio della gratuità di tutte le cariche pubbliche parlamentari, provinciali, comunali, ecc.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

All'articolo 2 del testo unico 24 dicembre 1934, n. 2316, modificato dall'articolo 2 del regio decreto-legge 5 settembre 1938, n. 2008, convertito nella legge 22 maggio 1939, n. 961, è sostituio il seguente:

« Sono organi centrali dell'Opera nazionale per la protezione della maternità e dell'infanzia: il Consiglio centrale, il Presidente, la Giunta esecutiva.

Fanno parte del Consiglio centrale come membri di diritto:

il direttore generale per i servizi di medicina sociale presso il Ministero della sanità;

il direttore generale dell'assistenza pubblica presso il Ministero dell'interno.

il direttore generale dell'istruzione elementare presso il Ministero della pubblica istruzione.

Gli altri membri sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro della sanità, e di essi:

sei sono designati dal Ministro della sanità, di cui tre scelti tra professori ordinari universitari, in servizio o a riposo, di ostetricia o ginecologia, di clinica pediatrica, di igiene e neuropsichiatria, e tre scelti tra persone benemerite dell'assistenza con particolare riguardo al campo della maternità e della infanzia;

uno designato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri;

tre designati rispettivamente dal Ministero del lavoro e previdenza sociale (Direzione generale dei rapporti di lavoro), dal Ministero di grazia e giustizia (Direzione generale per gli istituti di prevenzione e pena) e dal Ministero del tesoro (Ragioneria generale dello Stato) e scelti tra funzionari della carriera direttiva con qualifica non inferiore a direttore di divisione o equiparata;

un sindaco di un comune designato dall'Associazione nazionale dei comuni d'Italia;

un presidente d'amministrazione provinciale designato dall'Unione province italiane.

Il Presidente del Consiglio centrale è nominato con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro per la sanità.

In seno al Consiglio centrale è costituita una Giunta esecutiva, nominata con decreto del Ministro della sanità e composta del Presidente, dei direttori generali dei Servizi di medicina sociale presso il Ministero della sanità e dell'assistenza pubblica presso il Ministero dell'interno, di altri due membri eletti tra i Consiglieri designati dal Ministero della sanità. I due Direttori generali di cui al precedente comma sono Vice Presidenti di diritto.

I membri ed il Presidente del Consiglio centrale durano in carica quattro anni e possono essere confermati.

Decadono dalla carica i membri del Consiglio e i membri della Giunta, i quali, senza giustificato motivo, non intervengano a tre sedute consecutive. La decadenza è pronunciata dai rispettivi consessi; il Ministro della sanità la può promuovere.

I membri chiamati a sostituire i Consiglieri che cessino o decadano dalla carica sono nominati fino alla scadenza del quadriennio.

Il Direttore generale dell'O.N.M.I. assiste alle riunioni del Consiglio centrale e della Giunta con voto consultivo.

Le funzioni di Segretario sono affidate a un funzionario dell'Opera con qualifica non inferiore a Direttore di divisione ».

ART. 2.

All'articolo 8 del testo unico 24 dicembre 1934, n. 2316, modificato dall'articolo 3 del regio decreto legge 5 settembre 1938, n. 2008, convertito nella legge 22 maggio 1939, n. 961, è sostituito il seguente:

« In ogni provincia i compiti dell'Opera sono attuati da un Comitato provinciale, che ha sede nel comune capoluogo ed è così composto:

tre membri eletti dal Consiglio provinciale nel proprio seno di cui uno di minoranza;

tre esperti dell'assistenza, designati dal Presidente dell'Opera, di cui almeno uno scelto tra gli operatori dell'assistenza privata;

tre medici, di cui uno pediatra e uno ostetrico scelti tra terne designate dall'ordine dei medici;

il medico provinciale;

il funzionario della Prefettura preposto alla vigilanza sulle istituzioni di assistenza e di beneficenza;

il Provveditore agli studi;

un sacerdote designato dall'Ordinario diocesano del capoluogo.

Assiste alle sedute con voto consultivo il Direttore sanitario dell'Opera. Esplica le funzioni di Segretario il dirigente provinciale di sede dell'Opera.

Il Comitato è nominato con atto del Presidente dell'Opera.

Il Presidente è eletto dal Consiglio nel suo seno ed è scelto tra i membri di cui ai nn. 1, 2, 3 del presente articolo.

In caso di assenza o di impedimento il Presidente del Comitato è sostituito da un membro del Comitato stesso da lui delegato.

I membri durano in carica quattro anni e possono essere confermati.

I componenti del Comitato che non intervengano, senza giustificato motivo, a tre sedue consecutive, decadono dalla carica. La decadenza è pronunciata dal Comitato; il Presidente dell'Opera nazionale può promuoverla ».

ART. 3.

All'articolo 11 del testo unico 24 dicembre 1934, n. 2316, modificato dall'articolo 4 del regio decreto-legge 5 settembre 1938, n. 2008, convertito nella legge 22 maggio 1939, n. 961, è sostituito il seguente:

« In ogni comune è costituito per l'attuazione dei compiti dell'Opera un comitato di patronato così composto:

Per i comuni superiori a 20.000 abitanti:

tre consiglieri comunali di cui uno di minoranza;

tre membri designati dal Comitato provinciale di cui almeno uno operatore dell'assistenza privata;

il presidente dell'E.C.A.;

l'ufficiale sanitario;

un ispettore scolastico o un direttore didattico designato dal Provveditore agli studi;

un sacerdote designato dall'Ordinario diocesano competente per territorio.

Per i comuni fino a 20.000 abitanti:

due consiglieri comunali;

l'ufficiale sanitario;

un direttore didattico o insegnante elementare designato dal Provveditore agli studi;

un sacerdote designato dall'Ordinario diocesano competente per territorio.

I membri durano in carica quattro anni e possono essere confermati.

In caso di assenza o di impedimento il Presidente è sostituito da un membro del Comitato da lui delegato.

I componenti, i quali non intervengono senza giustificato motivo a tre sedute consecutive, decadono dalla carica. La decadenza è pronunciata dal Comitato. Il Presidente del Comitato provinciale può promuoverla ».

ART. 4.

Nei casi di gravi irregolarità o per constatate deficienze amministrative, il Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro della sanità, può sciogliere il Consiglio centrale e affidare la provvisoria amministrazione ad un commissario.

Uguale facoltà può essere esercitata rispettivamente dal Ministro della sanità sentito il Presidente dell'Opera, nei riguardi dei Comitati provinciali e comunali.

Le gestione commissariale non può avere durata superiore a sei mesi.

ART. 5.

All'articolo 1, commi quarto e sesto, del testo unico 24 dicembre 1934, n. 2316, le espressioni « Ministro per l'interno » e « Ministero dell'interno », sono sostituite dalle corrispondenti « Ministro per la sanità » e « Ministero della sanità ».

Nelle disposizioni del testo unico 24 dicembre 1934, n. 2316 al termine « Federazione » è sostituito « Comitato ».

ART. 6.

È abrogata la legge 22 maggio 1939, n. 961, per la conversione in legge con modificazioni del regio decreto-legge 5 settembre 1938, n. 2008, recante nuove disposizioni sull'ordinamento dell'Opera nazionale per la protezione della maternità e dell'infanzia.

Gli articoli 12, 15, 16, del testo unico delle leggi sulla protezione della maternità e dell'infanzia approvato con regio decreto 24 dicembre 1934, n. 2316, sono soppressi.

È abrogata ogni altra disposizione legislativa o regolamentare incompatibile con le norme contenute nella presente legge.