

COMMISSIONE XIV
IGIENE E SANITÀ PUBBLICA

49.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 20 NOVEMBRE 1975

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE FRASCA

INDI

DEL VICEPRESIDENTE DEL DUCA

INDICE

	PAG.
Sostituzioni:	
PRESIDENTE	561
Proposte di legge (<i>Seguito della discussione e rinvio</i>):	
CHIOVINI CECILIA ed altri: Scioglimento dell'Opera nazionale per la protezione della maternità e dell'infanzia (1239);	
SIGNORILE: Soppressione dell'opera nazionale per la protezione della maternità e dell'infanzia (1661);	
MORINI ed altri: Trasferimento delle funzioni dell'ONMI e scioglimento dell'ente (3209)	561
PRESIDENTE	561, 564, 570, 571, 572, 574
ABBIATI DOLORES	566
BOFFARDI INES	562
CATTANEO PETRINI GIANNINA	568, 569
CHIOVINI CECILIA	569
FERRI MARIO, <i>Relatore</i>	570, 571
FOSCHI, <i>Sottosegretario di Stato per la sanità</i>	571, 574
GASCO	567, 569, 571, 574
GASPARI	565, 566, 567
MORINI	571, 572
VENTUROLI	566, 567, 568, 573, 574
ZAFFANELLA	574

La seduta comincia alle 11,25.

ALLOCCA, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente.

(*E approvato*).

Sostituzioni.

PRESIDENTE. Comunico che, a norma dell'articolo 19, comma quarto, del regolamento, per la seduta odierna il deputato Maria Magnani Noya sostituisce il deputato Signorile e i deputati Bacchi e Bortot sostituiscono rispettivamente i deputati Corvatta e Bortot.

Seguito della discussione delle proposte di legge Chiovini Cecilia ed altri: Scioglimento dell'Opera nazionale per la protezione della maternità e dell'infanzia (1239); Signorile: Soppressione dell'Opera nazionale per la protezione della maternità e dell'infanzia (1661); Morini ed altri: Trasferimento delle funzioni dell'ONMI e scioglimento dell'ente (3209).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione delle proposte di legge di iniziativa dei deputati Chiovini

Cecilia ed altri: « Scioglimento dell'Opera nazionale per la protezione della maternità e dell'infanzia »; Signorile: « Soppressione dell'Opera nazionale per la protezione della maternità e dell'infanzia »; Morini ed altri: « Trasferimento delle funzioni dell'ONMI e scioglimento dell'ente ».

Ricordo ai colleghi che nella seduta precedente aveva avuto inizio, dopo l'illustrazione del testo unificato da parte del relatore, onorevole Mario Ferri, la discussione sulle linee generali.

BOFFARDI INES. Desidero anzitutto sottolineare quanto era già stato espresso in sede referente e cioè che noi non ci accingiamo ad approvare questo provvedimento con intenti punitivi nei confronti dell'ONMI, che ha ben meritato per la sua passata attività assistenziale e sanitaria e che è stata oggetto di una deplorabile campagna scandalistica utilizzando argomenti di stampo qualunquistico e basati su una insufficiente informazione.

Noi ci accingiamo ad approvare questo provvedimento perché siamo convinti che non sussiste più nessuna ragione per far permanere in vita un ente centralizzato a carattere nazionale nel settore dell'assistenza all'infanzia e della spedalità, che costituzionalmente è affidato alle regioni, e perché il testo unificato predisposto dal comitato ristretto si ispira a criteri di chiarezza interpretativa, di facile applicazione e di razionalità assistenziale. Noi vogliamo anche garantire la sopravvivenza delle attività assistenziali dell'ente nel momento del passaggio e del trasferimento delle funzioni agli enti locali e la sopravvivenza di quanto scientificamente valido fa capo all'ONMI (in modo particolare nel settore della psicopedagogia dei primi tre anni di vita); desideriamo che tutto ciò non vada disperso ma venga anzi recepito dagli enti locali, in particolare dai piccoli comuni, che forse ancora non sono tecnicamente pronti a ricevere questa eredità.

Si potrà obiettare che l'ONMI poteva fare di più; penso che lo avrebbe fatto se lo Stato l'avesse sostenuta sul piano finanziario corrispondendo all'area dei bisogni della prima infanzia ed ai ruoli degli operatori inadeguati sotto il profilo economico.

Purtroppo alcuni equivoci ed alcune incomprensioni sono sorte in passato e permangono tuttora sui caratteri e sui fini dell'Opera; equivoci ed incomprensioni che hanno nociuto non solo allo sviluppo del-

l'ente ma anche alla creazione di una coscienza igienico-sanitaria ed assistenziale nel nostro paese, fattore fondamentale per l'attuazione di ogni forma di politica sociale. Nel momento in cui ci accingiamo ad approvare lo scioglimento dell'ONMI ed il passaggio delle sue funzioni alle regioni ed agli enti locali ci auguriamo ed auspichiamo che questi servizi specializzati a favore della famiglia sul piano della profilassi generica e dell'igiene mentale, della prevenzione e dell'educazione sanitaria e sociale, dell'approfondimento culturale dei problemi vitali della famiglia stessa siano potenziati e migliorati.

Il passaggio dal sistema attuale al sistema basato sugli enti locali deve, a mio parere, assicurare la possibilità di incidere in maniera adeguata verso forme di intervento più qualificate, più sviluppate e più diffuse.

Affinché questo si verifichi si deve avere come obiettivo fondamentale quello di ricondurre ad unità la pluralità degli organismi assistenziali preposti all'assistenza della maternità e dell'infanzia.

È necessario equilibrare l'attività della medicina preventiva di educazione sanitaria, realizzando gli interventi principalmente per linee orizzontali ed avendo come scopo la difesa globale della salute delle madri e dei bambini e non la lotta a questa od a quella malattia.

Allorché nell'ultimo scorcio del mese di luglio di quest'anno, in relazione all'esito dei lavori della nostra Commissione, si delineò la prospettiva della soppressione dell'ONMI, si presentò all'amministrazione dell'ente il problema di assicurare, dato lo stato di disavanzo del bilancio, i mezzi finanziari per garantire il funzionamento delle istituzioni ed il pagamento delle competenze al personale fino al 31 dicembre 1975.

Al riguardo sappiamo che all'inizio vennero frapposte difficoltà da parte di taluni settori politici e sindacali. Grazie alla costante attività intesa a contrapporre l'informazione alla disinformazione ed il ragionamento alla diffidenza e grazie anche alla dura realtà dei fatti che determinò la mancata riapertura di alcuni asili-nido nel mese di settembre, grazie a tutto questo i mezzi finanziari indispensabili vennero reperiti ed il primo problema fu così sostanzialmente risolto.

Questo finanziamento già concesso all'ONMI a carico del bilancio del Ministero

della sanità verrà ridistribuito alle regioni in proporzione alla spesa mediamente sostenuta dall'ONMI nel triennio 1973-75 in ciascuna regione

Per il 1976 sono previsti 71 miliardi e 500 milioni di lire; ma secondo quanto è stato dichiarato da parte di alcuni rappresentanti delle regioni, si dovrà richiedere molto di più. Da un calcolo approssimativo che è stato fatto si può prevedere una somma pari ad oltre 200 miliardi.

Inoltre bisogna dare un nuovo vigore alle funzioni proprie della famiglia, assicurare una organizzazione capillare dei servizi per rendere sostanzialmente valido il « diritto » alla salute e alla assistenza del fanciullo e della madre, ed assicurare la formazione ed il costante aggiornamento tecnico degli operatori sociali.

Per raggiungere questi obiettivi non basta, onorevoli colleghi, sciogliere l'ONMI con un provvedimento isolato e trasferire le sue funzioni alle regioni e agli enti locali, misura che sarebbe frammentaria ed occasionale e non offrirebbe agli organismi locali i dovuti orientamenti per operare in un sistema organizzativo unitario ed efficientemente responsabile.

Certo sarebbe stato auspicabile che il trasferimento degli interventi e dei servizi dell'ONMI agli enti locali avvenisse nell'ambito delle due grandi riforme che interessano l'attività dell'ente: la riforma sanitaria e quella assistenziale, che si trovano all'esame delle rispettive Commissioni della Camera.

Il testo unificato che è al nostro esame affida alle regioni un ruolo programmatico e legislativo e agli enti locali un ruolo gestionale. Ai comuni gli asili nido ed i consultori, alle province tutti gli altri compiti già svolti dall'ONMI. Non indica però alcun principio cui i predetti enti debbano attenersi nell'attuazione delle funzioni e dei compiti ad essi trasferiti. Ricordiamo che l'ONMI opera in due settori: quello sanitario e quello assistenziale per i quali è stata da tutti riconosciuta l'esigenza di leggi quadro. Noi andiamo ad approvare lo scioglimento dell'ONMI mentre è in corso l'esame del progetto di riforma sanitaria, di cui ancora non abbiamo approfondito completamente il contenuto. Ho di sfuggita confrontato il testo della riforma sanitaria elaborato dal comitato ristretto, che mi è stato dato stamane, con quello della proposta di legge ora al nostro esame e non mi è parso vedere alcuna connessione né

per quanto riguarda la gestione dei servizi né per quel che concerne la sistemazione del personale.

Per esempio prevediamo il trasferimento ai comuni oltre che degli asili nido dei consultori comunali, in netto contrasto con i principi della riforma sanitaria che collocano detti servizi nell'ambito della unità sanitaria locale (necessariamente intercomunale) e, soprattutto in contrapposizione con le diverse leggi regionali già emanate in materia, le quali, tutte considerano i servizi sanitari di medicina preventiva unitamente a quelli di cura e di riabilitazione, in un contesto territoriale più ampio di quello comunale (vedi comprensori socio-sanitari, consorzi sanitari, unità locali dei servizi socio-sanitari). Detti servizi dovrebbero in questa sede quanto meno essere affidati alle province.

Inoltre secondo il testo ora al nostro esame, fra poco più di un mese i comuni e le province dovrebbero subentrare all'ONMI nella gestione di circa 10.000 istituzioni. Mi chiedo se abbiamo sufficientemente valutato la effettiva capacità di questi enti ad accogliere, alla data indicata, siffatte strutture. Non si può certamente sostenere che i comuni e le province abbiano solida capacità economica: i debiti degli enti locali non hanno bisogno di essere ricordati a nessuno. D'altra parte il finanziamento che otterranno con questo provvedimento verrebbe a coprire poco più del 50 per cento delle spese effettive da sostenere. Non si può quindi onestamente prevedere, sotto questo aspetto, un miglioramento delle prestazioni. E a mio parere non si può neanche sostenere che i comuni e le province hanno una sufficiente capacità tecnico-organizzativa per affrontare, già alla data del 1° gennaio 1976, la gestione dei delicati servizi a favore dell'infanzia. È a tutti noto che il comune di Milano, nonostante le pressioni rivolte da anni dall'ONMI, non è ancora riuscito e non certo per motivi di ordine economico, a gestire uno dei quindici asili nido di proprietà affidati in gestione all'ONMI. Milano è solo un esempio. Si possono citare i casi di Roma, Torino, Bologna e di numerosi altri comuni non delle dimensioni di quelli indicati.

Dobbiamo tener presente che si tratta di un settore di assistenza che non ammette vuoti di competenza o incertezze decisionali che sono in genere connesse con il trasferimento delle funzioni dal livello cen-

trale al livello locale o da ente ad altro ente (desidero ricordare il settore dell'edilizia abitativa pubblica e la lentissima applicazione della legge 6 dicembre 1971, numero 1044, piano quinquennale per la costruzione asili nido con il concorso dello Stato).

Un altro importantissimo problema è la inderogabile esigenza di inserire nel provvedimento di soppressione dell'Opera norme legislative chiare ed esplicite che costituiscano garanzie inequivocabili per i lavoratori dell'ente sia per il trasferimento alle amministrazioni destinatarie, sia per il mantenimento dei diritti quesiti (ivi compreso tra questi il contratto di cui alla legge 20 marzo 1975, n. 70).

Purtroppo anche su questo problema sono state sollevate difficoltà forse determinate dalla scarsa conoscenza dei problemi dei lavoratori dell'ente o dalla diffidenza esasperata che portava ad identificare nell'attività a tutela dei diritti di tali lavoratori una riserva mentale, e cioè quella di porre dei problemi al solo fine di rinviare *sine die* la soppressione dell'ONMI.

La determinazione dei lavoratori, culminata con una giornata di sciopero e sostenuta da una dichiarazione unitaria inviata dai vertici sindacali della CISL-CGIL-UIL, ci ha indotto a riconsiderare, almeno in parte, il problema e sono state predisposte delle norme transitorie da parte del nostro gruppo che sono state illustrate dall'onorevole Morini e che non possiamo non considerare se vogliamo varare una legge organica.

Infatti entro dicembre dovrebbe essere varato il contratto triennale dei parastatali da applicare al personale dell'ONMI. Per l'applicazione di tale contratto si renderanno necessari almeno sei mesi di tempo. Ma anche a non voler considerare, per assurda ipotesi, questa validissima ragione, non si vede come si possa irresponsabilmente mandare allo sbaraglio da qui ad un mese oltre diecimila lavoratori disseminandoli in centinaia di amministrazioni statali, regionali, provinciali e comunali. Né si può seriamente sostenere che tali amministrazioni sarebbero obbligate dalla legge ad accettare i lavoratori dell'ONMI. A parte le drammatiche vicende dei lavoratori dei disciolti enti della casa, di cui ho già accennato, sono note a tutti le vicende dei dipendenti dei ministeri e degli enti pubblici destinati alla regione Lazio. Tali lavoratori per anni hanno dovuto riscuotere

gli stipendi presso le amministrazioni di provenienza dato che la Regione non era in grado di provvedere a ciò. E se si sopprime l'ONMI da un lato e gli enti riceventi dall'altro non saranno in grado (e gli esempi concreti avvalorano con quasi certezza questa ipotesi) di pagare con la dovuta puntualità gli stipendi, da chi i lavoratori dell'ONMI percepiranno le loro competenze?

Il tempo di un anno è necessario per garantire al personale l'applicazione del primo accordo sindacale di cui all'articolo 28 della legge 20 marzo 1975, n. 70. Si noti che i fascicoli personali degli oltre 8 mila dipendenti sono acquisiti e trattati dalla sede centrale dell'ente. Si tratta di personale che fruiva prima della normativa statale ed in atto è ancorato in parte a detta normativa ed in parte è disciplinato anche dalla normativa parastatale.

Tale ibrida situazione verrà normalizzata ed omogeneizzata con il prossimo contratto. Trattasi quindi di operazione complessa che solo la sede centrale può effettuare bene ed in breve tempo nell'interesse dei lavoratori.

Il periodo di tempo di un anno, inoltre, consentirà di prendere gli opportuni contatti con gli enti locali ai fini del trasferimento agli stessi delle istituzioni ONMI che presentano eterogenee caratteristiche, determinate dalla varietà dei servizi erogati e delle strutture locali ove essi operano.

Di tale preliminare sistemazione si gioverà anche, per ovvie considerazioni, la successiva fase delle operazioni di liquidazione.

Senza dire, infine, che il differimento dell'entrata in vigore di una legge trova vari precedenti (vedi da ultimo la legge sulla riforma del diritto di famiglia).

Ripeto che è indispensabile predisporre valide garanzie per il personale interessato in modo che lo stesso abbia la certezza assoluta che non ci sarà soluzione di continuità nelle attività lavorative e nel pagamento delle competenze. Questa legge, se saprà realizzare tali aspirazioni e garanzie, sarà certamente una buona legge.

PRESIDENTE. Poiché in Assemblea sono in corso delle votazioni, sospendo la seduta.

La seduta, sospesa alle 11,45, è ripresa alle 12,25.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
DEL DUCA

GASPARI. Onorevoli colleghi, voglio fare un discorso che mi auguro porti tutti a meditare su come facciamo le leggi, che poi, quando arrivano in periferia, sono inapplicabili o scarsamente funzionali, seminano malcontento e, soprattutto, producono dissesto nelle amministrazioni locali.

Il mio discorso mira a stabilire delle responsabilità, nella speranza che vi sia sufficiente meditazione su quello che ci apprestiamo a fare.

Abbiamo dinanzi a noi tre proposte di legge, sulle quali in sostanza siamo tutti d'accordo, cioè siamo d'accordo sul fatto che l'ONMI debba essere sciolta e che le competenze che oggi fanno capo a questo organismo debbano essere trasferite agli enti locali ed alle regioni. Quindi vi è un aspetto politico, su cui vi è una convergenza totale di opinioni. Il problema che si pone di fronte a tale convergenza è come fare una buona legge che permetta di conseguire l'obiettivo politico che ci prefiggiamo. A mio giudizio gli aspetti che devono essere risolti adeguatamente nella legge sono due: uno riguarda i traumi per il personale oggi addetto ai settori operativi dell'ONMI ed alla sede centrale, il secondo riguarda il riflesso che sulla finanza locale ha il trasferimento di queste funzioni.

Desidero portare in questa sede una serie di testimonianze, che offro alla vostra meditazione nella speranza che ognuno rifletta, giudichi e naturalmente non faccia i capricci, ma scelga il meglio, o per lo meno dia il suo contributo a questo fine.

Quando fu discusso nella scorsa legislatura il problema dell'ONMI ero ministro della sanità e in un dibattito in questa Commissione dissi che nessuno aveva in animo la difesa ad oltranza dell'ONMI, che non vi erano obiettivi di difesa di questo genere. Ricordai che il contrasto era cessato nel momento in cui ai comuni, attraverso alcune leggi che erano state approvate, erano state consentite delle iniziative di confronto nel settore in cui l'ONMI operava. Ricordai questo perché in un'altra epoca, in cui ero sottosegretario per l'interno e vi era una maggiore rigidità nella spesa, il contrasto politico nasceva dal fatto che avevamo bilanci, specialmente nelle regioni « rosse », in cui si chiedevano finanziamenti per attività ed impegni che

facevano capo all'ONMI; procedendo all'esame di questi bilanci, si tagliavano quelle spese, affermandosi che lo sforzo che lo Stato doveva portare avanti nel settore andava fatto attraverso un organismo operante nel quadro generale degli impegni finanziari dello Stato e che non era possibile ammettere iniziative singole di enti locali, che avrebbero privilegiato quegli enti e dirottato i mutui a ripiano degli altri disavanzi sulle spese correnti di amministrazione dei comuni. Quindi, non potendosi creare una disparità di condizioni, si diceva che è lo Stato che stabilisce quello che l'ONMI deve fare in questo settore, in maniera che vi sia un criterio di giusta assistenza erogata da tale ente. L'ente veniva amministrato attraverso i comitati provinciali, che poi erano emanazione diretta delle amministrazioni; quindi vi erano le più varie gestioni, che però amministravano quello che lo Stato poteva dare all'ente stesso.

Ovviamente questa impostazione fu superata quando fu approvata la prima legge sugli asili nido e fu allargata la possibilità di spesa degli enti locali, il che permise l'intervento dei comuni in questo settore.

Fu un bene o no? Io credo che tutto ciò abbia avuto sia aspetti positivi, sia negativi perché, da un lato, i comuni che hanno ottenuto con facilità l'aumento dei mutui a ripiano bilancio sono stati sicuramente avvantaggiati, mentre, dall'altro, si è creata una disparità fra questi e tutti gli altri comuni che non hanno usufruito di tale agevolazione, come è avvenuto nella mia regione, l'Abruzzo.

Il principale motivo dell'incapacità di agire di alcuni comuni è da ricercare nella mancanza dei fondi necessari.

Riacciandomi a quanto ho detto poc'anzi, superato il problema politico, restava da vedere se non fosse conveniente eliminare la struttura dell'ONMI, dal momento che ormai gli enti locali agivano per proprio conto e, spesso, in forma concorrenziale con l'ONMI.

Quando ero ministro della sanità, ebbi, più volte, modo di ripetere che il problema dello scioglimento dell'ONMI era un problema eminentemente tecnico, pur sempre con delle implicazioni di carattere politico, specie per quanto riguarda i controlli, da definire separatamente con una apposita legge. In occasione della presentazione di un ordine del giorno che invitava il Governo a prendere in esame lo scioglimento del-

l'ONMI, presi l'impegno di nominare una commissione perché valutasse la possibilità di uno scioglimento immediato o se fosse opportuno, invece, attendere la riforma sanitaria.

Purtroppo, data la lentezza con cui opera il meccanismo burocratico italiano, non ostante io avessi preparato subito un decreto, il parere del Ministero del tesoro arrivò quando già il mio mandato era scaduto. In seguito, non so cosa sia avvenuto; io, però, contemporaneamente, in attesa che venisse approvato il decreto interministeriale, mi preoccupai di fare un'analisi — modestamente, ho sempre creduto di essere un buon amministratore — mirante a valutare le conseguenze finanziarie del trasferimento delle attività dell'ONMI alle autonomie locali: regioni, comuni e province. Mi accorsi che l'onere finanziario che ne derivava era notevole, infatti — posso sbagliare sui dati, poiché mi affido alla memoria — il trasferimento delle funzioni dell'ONMI comportava una spesa di circa 140 miliardi, contro i 45 miliardi di spesa dell'ONMI stessa.

Mi resi conto che, in quel momento, era impossibile caricare i comuni di una tale spesa, considerando anche che i dipendenti comunali erano pagati meglio di quelli dell'ONMI.

ABBIATI DOLORES. Era questa la voce che faceva lievitare i costi?

GASPARI. Non solo, incidevano pure i diversi modi di gestione.

Naturalmente dopo aver constatato questo stato di cose, se il mio mandato non fosse scaduto, per lo scioglimento dell'ONMI avrei chiesto la necessaria copertura finanziaria.

Quando ci si trova a discutere con i rappresentanti degli enti locali, tutti i partiti sono sempre pronti a scaricare ogni responsabilità sul Governo e, quindi, sulla maggioranza, che vengono accusati di non provvedere mai alle dovute coperture finanziarie, provocando in conseguenza il disastro delle finanze locali.

Se sono d'accordo sull'aspetto politico dello scioglimento dell'ONMI, non sono affatto d'accordo sulla parte finanziaria della legge, in quanto non è chiaro chi pagherà le ingenti spese che questo scioglimento comporta: i comuni, che dovrebbero assumersi tale onere, non hanno i mezzi per farlo. A questo proposito mi vien fatto di

chiedermi in che condizioni si trovano le regioni, su cui va a cadere la responsabilità dell'applicazione di tale provvedimento.

Io ho consultato il presidente della giunta della regione Abruzzo e l'assessore alla sanità che mi hanno detto che il bilancio della regione è di circa 67 miliardi, tutti già impegnati ed insufficienti rispetto agli oneri assunti dalla regione. Questo perché? Perché le quote di ripartizione dei fondi così come sono state fatte, hanno favorito le regioni che non avevano un particolare bisogno di soldi.

Quando si parla di politica per il mezzogiorno mi sembra si parli di una burla, dal momento che il peso delle rappresentanze del nord, a livello di tutti i partiti, è tale che, quando vengono definite nuove realtà, ciò avviene sempre in senso sfavorevole per il sud; si fa finta di assicurare un intervento straordinario alle regioni meridionali, ma poi tutti i fondi vengono pompali per l'applicazione di altre leggi.

Il risultato è un enorme dislivello fra le regioni meridionali e la Lombardia, per fare un esempio, oppure l'Emilia Romagna, che possono fare cose che per il sud non sono neppure pensabili.

Le regioni del sud si trovano in una situazione arretrata rispetto a quelle del nord, non perché vengono fatte assunzioni arbitrarie — in Abruzzo, negli ultimi cinque anni, sono state assunte solo un centinaio di dattilografe — oppure perché il denaro viene sprecato con elevati stipendi ai dipendenti — inferiori a quelli della Lombardia, pari a quelli dell'Emilia — ma perché tutto il meccanismo di ripartizione dei fondi, a partire dai coefficienti di ripartizione, è basato su criteri assurdi.

In Abruzzo non è stato possibile fare alcun intervento che non fosse di ordinaria amministrazione; ci troviamo in una situazione insostenibile: avendo saputo i cittadini che esiste una legge regionale che tutela il diritto allo studio e che dovrebbe garantire i trasporti, sono state avanzate delle richieste in questo senso: ebbene la regione non è in grado di assicurare questi trasporti: o si pagano gli stipendi o si trasportano i ragazzi!

Posso fare un esempio: gli enti interregionali di riforma sono rimasti a carico del Ministero dell'agricoltura, per cui Emilia-Romagna e Veneto hanno beneficiato dei finanziamenti del Ministero dell'agricoltura

VENTUROLI. Chi l'ha voluto?

VI LEGISLATURA — QUATTORDICESIMA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 20 NOVEMBRE 1975

GASPARI. Non mi interessa. Voi, insieme con altri, avete bloccato al Senato la legge per la regionalizzazione.

Adesso non voglio entrare nel merito, dicendo che avete torto voi o gli altri, ma soltanto fare una constatazione.

VENTUROLI. Sta dando una rappresentazione che non corrisponde alla realtà.

Lei era ministro per la riforma burocratica quando si discuteva dei decreti delegati per il trasferimento delle competenze alle regioni, e ricordo benissimo cosa si disse a proposito della spesa nel sud e a proposito degli enti di sviluppo. Ma i decreti delegati che ne uscirono furono esattamente l'opposto di quanto era stato discusso.

GASPARI Posso affermare che, sia come ministero che come Governo, non abbiamo modificato di una virgola i testi che ci furono consegnati dalla Commissione.

Tornando ai fatti concreti, voglio ricordare la realtà della regione Abruzzo che, con la sua povertà, si è trovata sulle spalle gli enti di sviluppo, mentre in altre regioni si sono avuti i fondi necessari attraverso il Ministero dell'agricoltura.

Per quanto riguarda il settore sanità ho avuto colloqui con l'assessore alla sanità e con il presidente della giunta. La realtà è che noi abbiamo reparti ospedalieri nuovi, realizzati o tramite interventi ordinari dello Stato attraverso il Ministero dei lavori pubblici, o per mezzo dei fondi diretti degli ospedali: ebbene, non siamo in grado di metterli in funzione — malgrado ci siano moltissimi malati che ne avrebbero bisogno — perché la regione non ha una lira; infatti il trasferimento a suo carico della spesa ospedaliera non copre nemmeno il 50 per cento del fabbisogno.

Nella città mia e del collega che ora presiede, c'è una facoltà universitaria che, con immensi sforzi, abbiamo messo in grado di funzionare in maniera sufficiente. Il problema è che per talune materie fondamentali, e non per quelle facoltative, non si possono aprire tali reparti, che sono nuovi e per circa 300 posti letto, perché la regione non ha nemmeno i soldi per comprare i letti, né per risolvere la questione del personale salariato.

Ebbene, in un quadro di questo genere, noi aggiungiamo le spese dell'ONMI, coperte soltanto in minima parte (il 30 per cento ad essere ottimisti). Da ciò deriverà una

gestione dei servizi peggiore e quindi l'autorizzazione a dire che quell'ente funzionava mentre i comuni non ci sanno fare e le regioni non funzionano.

Siamo tutti d'accordo sull'obiettivo politico, cioè lo scioglimento dell'ONMI, e siamo tutti d'accordo che ciò avvenga in maniera razionale e concreta.

A mio avviso i tempi tecnici necessari sono almeno di 18 mesi, durante i quali dovremo attuare il passaggio del personale, in maniera che al momento opportuno tale personale abbia un suo *status* già acquisito e quindi il passaggio avvenga senza traumi. Questo ed altri problemi dovranno essere affrontati perché il trasferimento avvenga in modo ordinato e serio e pertanto, conoscendo le difficoltà esistenti nell'attuare i controlli, penso che 18 mesi sia un tempo ottimistico per fare qualcosa.

Anche per quanto riguarda la spesa credo che voler ipotizzare il passaggio dell'ONMI con il 1° gennaio prossimo alle regioni sia un errore gravissimo perché, innanzi tutto, tale spesa deve essere recepita nel bilancio delle regioni e degli enti locali, mentre ora i bilanci sono già stati deliberati. In tale quadro si dovrebbe fare ricorso a procedure molto incerte per arrivare a coprire quello che è scoperto, determinando una situazione veramente caotica.

Come amministratore mi pongo la domanda di come si dovrebbe procedere. Le regioni dovrebbero avere dallo Stato la cifra loro spettante che poi dovrà essere recepita nei loro bilanci, distribuita, quantificata per le esigenze esistenti e non coperte. Tali procedure normalmente durano dagli 8 ai 9 mesi. Non vi è dunque altra soluzione che quella di posticipare la data dello scioglimento dell'ente, soprattutto tenendo presente che vi è la volontà politica di fare e che quindi lo spostamento di un anno, mentre non è assolutamente una manovra dilatoria, permetterebbe di fare riferimento al nuovo bilancio dello Stato.

In questo contesto le regioni potrebbero presentarsi al ministero con la legittima richiesta di ottenere le cifre stanziare in bilancio; infatti in materia la volontà che decide è quella del Parlamento, mentre l'organo amministrativo la deve solo eseguire.

Realizzato questo c'è la possibilità da parte dei comuni e delle province di inquadrare la spesa presumibile per i nuovi impegni nei bilanci e la possibilità per le regioni di fare un quadro degli interventi a 8 o al massimo a 12 mesi.

Se invece vogliamo legiferare in astratto, facciamo pure: ma le responsabilità allora non saranno del partito di maggioranza relativa ma di quei partiti che volutamente adottino una forma di legislazione che si sa quali inconvenienti crea alla periferia, contribuendo al dissesto degli enti locali e al loro disordine.

Nel mio intervento, di natura soprattutto tecnica, ho cercato di richiamarvi alle vostre responsabilità. Decidete come volete, ma in tal caso sia chiaro che gli inconvenienti che ci saranno hanno una precisa matrice politica.

CATTANEO PETRINI GIANNINA. Voglio sottolineare ancora una volta, proprio perché è un'idea che ho sempre avuto, prima ancora che se ne parlasse in Parlamento ed altrove, che non ho nessuna avversione né politica né personale né sentimentale per la soppressione dell'ONMI, in quanto ente di carattere assistenziale. Infatti, si è sempre sostenuto, anche in conseguenza di esperienze personali, che l'attività dell'ONMI, nel caso in cui avesse usufruito di un coordinamento centrale, sarebbe stata migliore e noi forse non ci troveremmo qui oggi a discutere su un provvedimento che ne prevede lo scioglimento. Tutto certamente sarebbe andato meglio se si fosse decentrala prima sia la gestione dei servizi sia la gestione patrimoniale e se non ci si fosse irrigiditi sulla volontà di avere un demanio nazionale, impedendo agli enti locali di far gestire all'ONMI una proprietà che non fosse demanio dell'ONMI stessa.

Questa è una delle motivazioni che hanno ritardato il funzionamento degli asili-nido. Un'altra difficoltà è stata posta da parte degli enti locali e da parte del potere centrale alla possibilità di istituire asili-nido e consultori anche nelle regioni dove non ci fosse ancora una particolare incidenza della presenza di lavoratrici-madri presso l'industria. Mi riferisco al fatto che era possibile istituire asili-nido e consultori solo dove nell'industria e nell'agricoltura si registrasse un certo *quorum* di manodopera e cioè dove i problemi della maternità e dell'infanzia erano dati da motivi sociali, economici e sanitari. Voglio anche aggiungere che rifiuto il concetto che l'ONMI vada sciolta perché inefficiente su un piano concreto di tipo tecnico. Infatti come in ogni buona famiglia anche negli ospedali può accadere che ci siano medici

bravi e meno bravi, infermiere più volenterose e meno volenterose, uscieri più o meno cordiali con il pubblico, tanto più può accadere che in qualche sede dello ONMI si siano verificate tali eventualità.

Quello che rifiuto come medico, oltre che come *ex* rappresentante di una federazione provinciale dell'ONMI, è che si faccia riferimento alla cattiva capacità tecnica del personale dell'ONMI per giustificare la mortalità infantile e la non adeguatezza del servizio a risolvere i problemi della maternità e dell'infanzia. Non si può pretendere di « fare le nozze con i fichi secchi »; tutta la normativa che non ha dato spazio sufficiente, nei bilanci, alle esigenze della medicina preventiva dell'infanzia è sbagliata. Non si può pretendere che con quel poco che viene concesso si possa realizzare un servizio perfetto.

Che non sia giusto e vero generalizzare (come ha fatto certa stampa) ed affermare che nei centri ONMI non si fa vera medicina, lo dice la mia esperienza e non solo la mia. Noi sciogliamo l'ONMI perché come ente centralizzato non è adeguata alle esigenze di un'attività assistenziale e non perché il personale dell'ONMI sia colpevole di taluni reati. È tanto vero che non ci siano da registrare inefficienze di attività di carattere sanitario che quello che è accaduto a Torino è stato già smentito. A mia volta ora smentisco per quanto riguarda Milano e la sua provincia le accuse rivolte nei confronti dell'attività consultoriale ed assistenziale. Già da dodici anni si studiano questi problemi. Come esempio ricordo che con la collaborazione dell'ONMI è stato promosso un convegno sul tema della pediatria sociale durante il quale furono svolte alcune relazioni (che i colleghi certamente ricorderanno) basate su rilevazioni dirette in merito alla possibilità di fare accertamenti precoci delle minorazioni psichiche negli asili-nido. Da quelle relazioni risultò che la situazione psicologica dei bambini ospitati negli asili-nido dello ONMI era migliore di quella dei bambini ospitati con vigilanza non familiare in altri centri.

Non è giusto far ricadere, come si è tentato di fare da alcune parti, sul personale dell'ONMI le cause del fallimento dell'ente stesso.

VENTUROLI. La colpa è di chi ha amministrato in tutti questi anni.

CATTANEO PETRINI GIANNINA. Fatta questa premessa, che può essere considerata come uno sfogo personale e come una presa di posizione di natura politica nei confronti di determinate persone, affermo nuovamente che l'ONMI va soppressa al più presto.

Non è affatto vero, come è stato poc'anzi affermato, che la distribuzione dei fondi sia a completo danno del sud, perché si è sempre riservata un'aliquota proprio per il Mezzogiorno. La verità è che il nord non si trova certamente in una situazione più rosea, specialmente in un periodo di crisi economica come quello che il paese sta attraversando.

Anche alla luce di queste considerazioni io sono del parere che sia necessario sciogliere l'ONMI subito, in quanto altro è lo scioglimento immediato altro è la meditazione sui modi e sui tempi di una pratica attuazione dello scioglimento dell'ente e delle sue eventuali conseguenze.

A questo punto voglio porre all'attenzione dei colleghi tre problemi fondamentali. Il primo riguarda la possibilità concreta per i comuni di gestire tutte le competenze dell'ONMI. Io credo che la grande maggioranza dei comuni o i consorzi degli stessi possano gestire gli asili-nido ed i consultori sempre che noi rivediamo la funzione ed il modo di incastonare tali istituzioni nei presidi sanitari locali.

Io non ritengo che i piccoli comuni come singole entità possano in modo efficace e corrispondente ai fini della medicina preventiva esplicare un'attività positiva nei confronti dell'attività consultoriale. Infatti nei piccoli comuni, soprattutto laddove esistono presidi sanitari di inadeguatezza particolare, è impossibile polarizzare tali attività singolarmente. Basti ricordare che ci sono comuni che hanno medici condotti ed ufficiali sanitari che non sono in grado di svolgere una tale attività polarizzata su un solo comune.

Bisogna trovare un tipo di inserimento settoriale che faccia capo alle provincie.

Il secondo problema è quello del personale. Nel provvedimento in esame si dice che si provvederà in un futuro a risolvere tale problema, ma non dobbiamo fidarci del futuro; dobbiamo stabilire ora il tempo massimo per la definitiva sistemazione di tale categoria.

Non penso che il 10 gennaio i comuni, le provincie e le regioni, siano in grado di elaborare gli stipendi così come non credo

che le retribuzioni possano essere pagate puntualmente il 27 gennaio.

Sono d'accordo con quanto affermato dall'onorevole Morini circa l'approvazione di norme transitorie che consentano di ovviare a tutta questa serie di problemi.

Un altro problema è quello relativo al continuo trasferimento del personale dello ONMI: ora alle dipendenze dello Stato, poi del parastato. Non possiamo garantire al personale, senza una specifica norma scritta (ed al riguardo non esiste nulla) quel minimo di sicurezza circa l'appartenenza ai vari centri d'assistenza gestiti dagli enti locali.

Concludo affermando la mia piena disponibilità a rivedere il testo degli articoli e mi dichiaro pienamente soddisfatta del buon lavoro compiuto dal Comitato ristretto. Condivido ancora, con l'onorevole Morini, la necessità di sottoporre all'esame della I Commissione affari costituzionali le norme transitorie inerenti al presente provvedimento.

CHIOVINI CECILIA. Credo di aver esaurito, nella discussione in sede referente, tutte le argomentazioni che sollecitano lo scioglimento dell'ente, ma vorrei ribadire alcune cose.

Innanzitutto voglio sottolineare che lo spirito che ha sempre animato il nostro gruppo non è uno spirito punitivo nei confronti dell'ONMI o del suo personale, ma semplicemente un richiamo all'ente che ha svolto il compito affidatogli dalla storia non certo brillantemente.

Ribadisco anch'io la mia piena approvazione al testo elaborato dal Comitato ristretto, alla cui elaborazione anche noi abbiamo partecipato, ma voglio far presente che il nostro compito non è stato certo facilitato né dal Governo né tanto meno dagli altri membri del Comitato.

Riguardo alle dichiarazioni del sottosegretario onorevole Foschi, circa un possibile taglio finanziario alle regioni, mi sembra molto grave che si pensi di operare questa riduzione proprio in un momento così delicato per gli enti locali che si vedranno addossati, tra non molto, maggiori oneri dovuti al trasferimento di numerosi compiti istituzionali.

GASCO. Ritengo di dover intervenire per fissare alcuni punti. Sono convinto che la ristrutturazione dell'ONMI avrebbe trovato

una più giusta collocazione nel quadro della generale riforma sanitaria, ma dato che i tempi tecnici per attuare tale riforma sono lunghi, eccoci ad esaminare un testo che, se pur abbraccia tutta la materia dell'assistenza all'infanzia, lascia qualche punto scoperto.

Ora, il problema che mi pongo di fronte al testo unificato è quello che all'indomani dell'approvazione del provvedimento (1° gennaio 1976) non ci dobbiamo trovare scoperti in questo settore; per evitare questo dovremo apportare alcune modifiche all'impostazione che è stata data, per assicurare la rapidità degli interventi anche nella fase intermedia nella quale l'ONMI viene sciolta affidando i suoi compiti agli enti locali. La rapidità degli interventi è assicurata, a livello provinciale, dai poteri che ha il presidente del comitato provinciale anche per quanto riguarda l'ammissione all'assistenza di un determinato bambino e il potere di segnalare all'autorità giudiziaria i casi nei quali la famiglia di un bambino non provveda alla sua assistenza.

Per l'assunzione di questi provvedimenti a livello di enti provinciali le delibere dovranno essere prese dalla giunta e il controllo dovrà essere fatto dagli enti stessi; per tutto questo ci vorranno almeno due mesi.

Il nostro compito è quello che fin dal 1° gennaio 1976 la popolazione italiana non risenta di una diminuzione nella qualità e quantità dei servizi ora prestati dall'ONMI.

Su questo discorso si innesta poi quello del personale dell'ONMI che svolge da anni la sua attività in modo capillare raggiungendo anche i piccolissimi comuni che altrimenti non avrebbero potuto godere di alcun tipo di assistenza stante le attuali strutture del settore.

In ogni caso è nostro dovere dare le massime garanzie al personale dell'ONMI e assicurare le rivendicazioni che esso ha portato avanti, anche tenendo conto della alta specializzazione che tale personale ha conseguito.

Personalmente ritengo che ai comuni dovrebbero andare solo gli asili nido, mentre i consultori debbono andare alle provincie perché si tratta di una rete che abbraccia un numero notevole di comuni, e noi non dobbiamo guardare soltanto a Torino, Roma, Genova e così via. in quanto ci sono tanti piccoli comuni che non possono essere serviti se non attraverso una rete provinciale: noi quindi dobbiamo prendere

questa struttura e inserirla in un altro ente pubblico.

Ritengo che per la fase transitoria la poposta di prendere il comitato provinciale dell'ONMI e inserirlo come organo della provincia, con una sua autonomia nelle amministrazioni provinciali (cioè in attesa della riforma sanitaria), avrebbe forse risposto meglio alle esigenze del personale e a quelle della popolazione e avrebbe assicurato allo stesso personale il trattamento a cui ha diritto in base a leggi che sono state votate a suo tempo dal Parlamento.

PRESIDENTE. Nessun altro chiedendo di parlare, dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

FERRI MARIO, *Relatore*. Naturalmente concordo con tutti coloro che hanno voluto sottolineare che l'approvazione del provvedimento non deve avere alcun significato di carattere punitivo, ma viceversa deve inserirsi in una realtà di carattere generale secondo la quale l'assistenza all'infanzia deve esercitarsi con un ruolo diverso e direi in un quadro diverso da quello entro il quale è stata esercitata fino ad oggi.

Il prosieguo della discussione chiarirà quali aspetti dovranno ritrovarsi nell'articolo e nelle norme transitorie.

Ciò che mi pare non sia da accogliere sono le considerazioni che faceva l'onorevole Gaspari, infatti, seguendo quel metro di misura nessun problema di questo tipo potrebbe trovare una qualunque soluzione (mi riferisco alla proposta dei 18 mesi necessari per la transizione, come se il tempo alle nostre spalle non fosse sufficiente).

A mio avviso per la formulazione dei nuovi articoli dobbiamo rimetterci al parere della Commissione affari costituzionali. Per il resto non ho niente da aggiungere a quello che ho detto nella mia relazione e nella presentazione delle proposte elaborate del comitato ristretto. Solo una considerazione lasciate che faccia a conclusione della discussione su questo argomento, relativa al problema del finanziamento della intera operazione. Io non accetto il telegramma, di cui ci ha inormati il sottosegretario Foschi nella scorsa seduta, che è stato inviato dal ministero del tesoro, perché è evidente che sulla decisione della V Commissione bilancio non può incidere con un suo telegramma il ministero del tesoro. Rimane il fatto che la V Commissione bi-

VI LEGISLATURA — QUATTORDICESIMA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 20 NOVEMBRE 1975

lancio quando ha espresso il suo parere ha parlato di 71 miliardi. Pertanto sono della opinione che per quanto riguarda noi deve rimanere ferma la cifra di 71 miliardi, che noi abbiamo approvato e sulla quale la V Commissione bilancio ha espresso parere favorevole. Mi rendo conto che aprire una controversia con il tesoro può significare provocare un ritardo nell'applicazione del provvedimento, ma non credo sia accettabile un metodo di intervento che, se fosse accettato, travolgerebbe qualunque tipo di rapporto tra Commissioni, Parlamento e Governo o tra i ministeri competenti che di volta in volta vengano investiti di responsabilità in ordine ai progetti di legge che noi andiamo ad approvare.

PRESIDENTE. Passiamo all'esame degli articoli.

Do lettura dell'articolo 1:

L'Opera nazionale per la protezione della maternità ed infanzia istituita con legge 10 dicembre 1925 n. 2277 è soppressa alla data del 31 dicembre 1975.

Alle operazioni di liquidazione provvede il Ministero del tesoro con le modalità e con le procedure stabilite dalla legge 4 dicembre 1956, n. 1404, salvo quanto diversamente disposto dai successivi articoli.

MORINI. Dichiaro di votare a favore dell'articolo 1, ricordando le considerazioni svolte in sede di discussione generale a nome del gruppo democristiano. L'articolo 1 è politicamente importante, in quanto decide la soppressione dell'ONMI. La data sarebbe accettabile se non fosse così ravvicinata; tuttavia ritengo che non la si possa modificare oggi in relazione al discorso che è stato svolto in passato. Questa data riconferma però la necessità della normativa transitoria, su cui ribadisco la fermezza del gruppo democristiano. Pertanto noi riteniamo opportuno che la Commissione affari costituzionali esamini attentamente la normativa proposta dal nostro gruppo, che ovvierà agli inconvenienti derivanti da una data così ravvicinata, confidiamo che la I Commissione non avrà nulla da obiettare su questa proposta di normativa transitoria, che non sono che un'applicazione degli articoli 2 e 3.

Quindi confermiamo il nostro voto favorevole all'articolo 1 per il suo significato politico e la nostra volontà di aggiungere all'articolo la normativa transitoria.

FERRI MARIO, Relatore. Sono favorevole all'approvazione dell'articolo 1.

FOSCHI, Sottosegretario di Stato per la sanità. Mi associo alle dichiarazioni fatte dall'onorevole Morini.

PRESIDENTE. Pongo in votazione lo articolo 1.

(È approvato).

PRESIDENTE. Do lettura dell'articolo successivo:

ART. 2.

A decorrere dal 1° gennaio 1976 sono trasferite alle regioni a statuto ordinario e speciale per il rispettivo territorio le funzioni amministrative ed i compiti esercitati dall'ONMI, che in tutto o in parte riguardano le materie di competenza regionale, previsti dagli articoli 4 - comma quarto - del regio decreto 24 dicembre 1934, n. 2316, e successive modificazioni, nonché le funzioni di programmazione e di indirizzo. Il trasferimento delle funzioni di cui sopra alle regioni a statuto speciale ha luogo con le procedure previste dalle norme di attuazione e contenute nei rispettivi statuti.

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 fra quelle di competenza regionale.

Sono ugualmente trasferiti alle regioni i poteri di vigilanza e di controllo su tutte le istituzioni pubbliche e private per la assistenza e protezione della maternità e dell'infanzia previsti dall'articolo 5 del regio decreto 24 dicembre 1934, n. 2316, comprese le funzioni che tale articolo riserva alla tutela e alla vigilanza governativa a norma della legge 17 luglio 1890, n. 6972 e del regio decreto 30 dicembre 1923, numero 2841, nonché quelle derivanti dal regio decreto-legge 8 maggio 1927, n. 798 convertito nella legge 6 dicembre 1928, numero 2838 e relativo regolamento di esecuzione.

GASCO. L'ultimo comma dell'articolo 2 recita: « Sono ugualmente trasferiti alle regioni i poteri di vigilanza e di controllo su tutte le istituzioni pubbliche e private per la assistenza e protezione della maternità e dell'infanzia previsti dall'articolo 5 del re-

gio decreto 24 dicembre 1934, n. 2316, comprese le funzioni che tale articolo riserva alla tutela ed alla vigilanza governativa a norma della legge 17 luglio 1890, n. 6972 e del regio decreto 30 dicembre 1923, numero 2841, nonché quelle derivanti dal regio decreto legge 8 maggio 1927, n. 798 convertito nella legge 6 dicembre 1928, n. 2838 e relativo regolamento di esecuzione».

Volevo far notare che, oggi, queste funzioni vengono esercitate a livello di comitati provinciali, per cui, con l'applicazione di quest'ultimo comma dell'articolo 2, si verrebbe a creare un accentramento di tutte le funzioni nelle mani delle regioni.

Non posso condividere una tale impostazione in quanto, penso, una cosa è decentrare alle regioni alcune funzioni statali, altro, invece, è far assorbire alle regioni funzioni svolte a livello inferiore.

Se non viene in qualche modo garantito il ritrasferimento alle provincie di tali funzioni, devo dire che l'impressione che si ricava dalla lettura di questo comma è che si voglia fare un carrozzone, che servirebbe solo a limitare l'autonomia degli altri enti locali.

Forse la mia impressione nasce da una lettura superficiale del testo; credo comunque che così com'è formulato esso si presti ad essere interpretato nel senso di voler concentrare tutte le funzioni nelle regioni, il che, quanto meno, è contraddittorio rispetto al principio del decentramento amministrativo.

PRESIDENTE. Credo che il problema sollevato dall'onorevole Gasco trovi una soluzione nel parere condizionato inviati dalla Commissione affari costituzionali che, al paragrafo 5), recita: « i poteri di indirizzi, nonché quelli di vigilanza e di controllo previsti dagli articoli 4, quarto comma, e 5 del regio decreto 24 dicembre 1934, n. 2316, vengano trasferiti alle regioni (come già previsto dall'articolo 2 del testo unificato) ».

MORINI. Vorrei ricordare ai colleghi che, nel mio intervento di ieri, avevo parlato di una mia richiesta all'ufficio studi della Camera, affinché mi venissero chiariti alcuni punti sulla questione dello scioglimento dell'ONMI. L'ufficio studi ha provveduto interpellando un consulente esterno — firma eminente nel campo del diritto costituzionale — che ha inviato una breve relazione che desidero leggere alla Commissio-

ne, in quanto credo che, alla luce di quanto vi è affermato, si renda opportuna una nuova stesura degli articoli 2 e 3 del testo unificato, al fine di eliminare alcune contraddizioni formali, e non di merito, che vi possono essere.

Sarebbe infatti un espediente furbesco approvare degli articoli viziati nella forma, in modo tale che il Senato sia indotto a modificarli, facendo sì che l'approvazione finale della legge venga rimandata nel tempo.

Il documento predisposto dall'ufficio studi dice: « Con lo scioglimento dell'ONMI si provvede ad una duplice operazione normativa: trasferimento e delega di funzioni statali alle regioni; attribuzione ai comuni ed alle provincie delle funzioni ex articolo 118 della Costituzione.

Il testo di legge non appare molto chiaro nei confini tra le due operazioni, né sulle conseguenze che devono derivare in ordine ai rapporti tra regioni ed enti locali infraregionali.

Le osservazioni da fare appaiono le seguenti:

a) all'articolo 2 del testo si dice che sono trasferite alle regioni, oltre alle funzioni amministrative statali, anche quelle di « programmazione e di indirizzo ».

Orbene, laddove ci si muova, come il testo di legge fa all'articolo 3, nell'ottica dell'attribuzione ai comuni ed alle provincie di funzioni proprie di questi enti, non sembra che si possa attribuire alle regioni la funzione di programmazione e di indirizzo rispetto all'attività amministrativa degli enti locali infraregionali, in quanto si tratta di enti costituzionalmente rilevanti che non dipendono in alcun modo dalla regione. Diverso, ovviamente, sarebbe il discorso laddove il legislatore statale trasferisce tutte le proprie funzioni alle regioni, e queste provvedessero, in un secondo momento, a delegarle a comuni e provincie, polendo in siffatta ipotesi mantenere a proprio favore i compiti di programmazione e di indirizzo ».

Desideravo far notare ai colleghi comuni che queste cose erano anche rilevate in un documento della giunta lombarda. La relazione continua dicendo: « Ne consegue che l'articolo 2 dovrebbe essere modificato nel senso di non prevedere funzioni regionali di programmazione di indirizzo rispetto ad attività dei comuni e delle provincie.

VI LEGISLATURA — QUATTORDICESIMA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 20 NOVEMBRE 1975

b) La formulazione dell'articolo 2 è tale da far ritenere che non vi siano altre funzioni oltre quelle trasferite o delegate alle regioni. Si afferma, infatti, all'articolo 2, primo comma, che sono trasferite alle regioni le funzioni dell'ONMI che « in tutto o in parte riguardano le materie di competenza regionale »; al secondo comma si afferma che sono delegate alle regioni « tutte le altre funzioni amministrative esercitate a qualsiasi titolo ed in qualsiasi materia dall'ONMI e dai comitati di patronato e che non rientrino fra quelle di competenza regionale ».

Con queste due disposizioni non residuano funzioni di sorta, sì che, alla luce dell'articolo 2, sembrerebbe che il legislatore statale intenda trasferire tutte le funzioni dell'ONMI alle regioni.

Al contrario, l'articolo 3 attribuisce ai comuni le funzioni relative agli asili nido ed ai consultori comunali, ed attribuisce alle province le funzioni dei comitati provinciali dell'ONMI « nonché tutte quelle degli organi centrali dell'ente diverse da quelle indicate nel precedente articolo ».

I problemi interpretativi cui dà luogo la lettura coordinata degli articoli 2 e 3 sono dunque notevoli: ed infatti delle due l'una: o l'articolo 2 non fa residuare nessuna funzione amministrativa a livello provinciale oltre quella assegnata ai comitati provinciali, ed in tal caso la frase finale del comma primo dell'articolo 3 è priva di significato; o vi sono siffatte funzioni, ed allora il comma secondo non è preciso.

In sostanza, il legislatore statale, ai sensi dell'articolo 118, primo comma della Costituzione deve identificare le funzioni di interesse esclusivamente locale per poter procedere ad attribuire a comuni e province funzioni amministrative in materia di competenza regionale. Nel caso di specie, sembra si possa superare l'antinomia creata dalla attuale formulazione dei due articoli sopprimendo, nel primo comma dello articolo 3, la frase che inizia con « nonché », con ciò intendendosi trasferite alle province le sole funzioni oggi svolte dai comitati provinciali dell'ONMI, ed ai comuni le sole funzioni relative agli asili nido ed ai consultori comunali.

È in base a queste considerazioni che riterrei opportuno rimandare a giovedì prossimo la discussione su questo provvedimento, perché al momento si rende necessario un po' di tempo per studiare una formulazione sufficientemente precisa del testo.

L'articolo 1 è già stato approvato, dimostrazione questa che c'è la volontà politica di andare avanti da parte dei deputati del gruppo democristiano, come del resto dimostra la loro presenza in questo momento.

La mia proposta è di ritenere conclusa la discussione sull'articolo 2, rimandandone la votazione alla prossima seduta.

VENTUROLI. Questo comportamento ci sorprende, per non dire che ci scandalizza. È un comportamento che evidentemente nasce da incertezze politiche; è inutile nascondersi dietro la storia dei pareri di competenti e dell'opinione di luminari di diritto costituzionale.

Comprendo che ci possano essere delle meditazioni che vengono avanti indipendentemente dalla volontà politica, portando dei ripensamenti. Ma vorrei ricordare che siamo di fronte ad un provvedimento che è in discussione da un anno circa, almeno per quanto riguarda l'attività del comitato ristretto, di cui fa parte anche l'onorevole Morini. Non solo, ma mi risulta che i membri di tale comitato hanno lavorato in stretto collegamento con la Commissione affari costituzionali.

Non vi è dubbio che il metodo usato in questo frangente, con la lettura addirittura di un documento richiesto personalmente da un singolo deputato e che contrasta così apertamente con il giudizio della Commissione affari costituzionali, diventa un modo indelicato, e direi anche poco politico, di riprendere valutazioni già fatte.

Di fronte a questo stato di cose anche noi abbiamo delle perplessità e ci poniamo alcuni interrogativi specie in riferimento a ciò che richiamava ora il relatore; nel senso che se il Governo insiste in certe posizioni, mi sembra che si debba andare ad un confronto politico più impegnativo.

A questo punto cioè devo dire che da parte nostra possono sorgere dei dubbi sull'opportunità di mantenere in sede legislativa questo provvedimento, chiedendoci se non sia il caso invece di rimettere la discussione in Aula, in modo da affrontare il dibattito, anche di fronte all'opinione pubblica, in modo più diretto, mettendo ciascuno in condizione di assumersi le proprie responsabilità.

A nostro avviso non c'è solo da contestare il fatto che il personale debba essere messo in condizione di avere un certo trattamento. Tale questione è grave ma non è la sola; soprattutto in un momento in cui

VI LEGISLATURA — QUATTORDICESIMA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 20 NOVEMBRE 1975

il Governo ha la delega per costituire un ruolo unico e quindi ha la possibilità di introdurre elementi di razionalizzazione nel quadro della lotta agli sprechi di produttività nell'apparato pubblico.

Per questo motivo e anche in considerazione dell'altro aspetto del problema, quello finanziario, ritengo che sia inaccettabile andare avanti così, senza dimostrare il minimo senso di responsabilità: tanto vale allora affrontare il dibattito in Aula.

ZAFFANELLA. Voi tutti sapete della battaglia che il gruppo socialista ha condotto per arrivare allo scioglimento dello ONMI, considerandola inefficiente ed inefficace per l'attività nel settore interessato.

Vorrei, tuttavia, in questo momento, non per assumere la funzione del mediatore o del paciere, proporre un attimo di meditazione, per evitare di vanificare tutto il lavoro compiuto dal comitato ristretto, dal relatore, dai colleghi Morini e Chiovini, soprattutto nel momento in cui stiamo raggiungendo l'obiettivo finale, avendo già votato l'articolo 1 che prevede lo scioglimento dell'ONMI.

Vi è stata la proposta di meditare sulla formulazione dell'articolo 2 e, pertanto, propongo di soprassedere per un attimo alla votazione di tale articolo, tenendo conto che, se esiste la volontà di non arrivare in porto, si renderebbe manifesta anche se oggi votassimo l'articolo.

È stata affacciata l'ipotesi della rimessione in aula del provvedimento; ma io piuttosto proporrei di ritrovarci giovedì prossimo per vedere se nel frattempo non si riesca a sciogliere tutti i nodi, considerando quella data come definitiva.

In caso contrario, se non sarà possibile cioè giungere la prossima settimana alla definizione del provvedimento, ogni gruppo potrà prendere le proprie decisioni.

GASCO. A me sembra che la drammatizzazione fatta dall'onorevole Venturoli sia piuttosto esagerata. È chiaro che tutte le nostre affermazioni nascono da una esperienza di anni a continuo contatto con le amministrazioni locali, provinciali e comunali, di cui ciascuno di noi conosce le particolari situazioni. Tutto quanto io ho affermato, l'ho affermato con l'intento di migliorare le rispettive situazioni; sono d'accordo con i colleghi che certe funzioni dal livello statale debbano essere demandate al livello regionale, ma non voglio che si ap-

profitti di questa occasione per togliere agli organi locali la possibilità di gestire direttamente determinate funzioni che hanno sempre gestito.

A livello locale l'ONMI è una emanazione delle province perché la maggior parte dei poteri sono nelle mani del presidente del comitato, il quale il più delle volte è anche il presidente del consiglio provinciale o un consigliere provinciale da quello delegato ed il personale amministrativo è lo stesso.

In definitiva noi prendiamo una decisione che comporta una mortificazione di certe amministrazioni locali. In questo senso non ritengo di aver fatto un intervento che avesse uno scopo di sabotaggio nei confronti del provvedimento che stiamo discutendo.

Io credo che prima di tutto dobbiamo preoccuparci che le amministrazioni locali possano partecipare in pieno al rinnovamento che comporta da parte loro l'obbligo di accollarsi determinati oneri e nello stesso tempo di rinunciare a determinate competenze che finora hanno avuto. Pertanto la proposta avanzata dall'onorevole Morini mi sembra ragionevole, mentre non mi sembra che renda un buon servizio alla causa quella ventilata dall'onorevole Venturoli di richiedere la remissione in aula del provvedimento che stiamo discutendo.

VENTUROLI. Noi riteniamo che la maggioranza debba assumersi le proprie responsabilità, dal momento che si è voluto mettere in causa un nuovo ricorso alla Commissione affari costituzionali con un metodo piuttosto insolito.

FOSCHI, *Sottosegretario di Stato per la sanità*. Vorrei esprimere l'auspicio che si possa evitare, tramite un accordo fra i vari gruppi politici, di richiedere un ulteriore intervento della Commissione affari costituzionali.

PRESIDENTE. Il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle 14.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Dott. GIORGIO SPADOLINI
