SENATO DELLA REPUBBLICA

VII LEGISLATURA

(N. 916-A)

RELAZIONE DELLA 12ª COMMISSIONE PERMANENTE

(IGIENE E SANITÀ)

(RELATORE MAFAI DE PASQUALE Simona)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

approvato, in un testo unificato, dalla 14ª Commissione permanente (Igiene e sanità pubblica) della Camera dei deputati nella seduta del 21 settembre 1977 (V. *Stampati nn.* **755, 783** *e* **872**)

d'iniziativa dei deputati CHIOVINI Cecilia, FABBRI SERONI Adriana, TRIVA, LODI FAUSTINI FUSTINI Adriana, ABBIATI Dolores, ARNONE, BERLINGUER Giovanni, BISIGNANI, BRUSCA, CARLONI ANDREUCCI Maria Teresa, CASAPIERI QUAGLIOTTI Carmen, GIOVAGNOLI Angela, MARRAFFINI, MILANI Armelino, MILANO DE PAOLI Vanda, PALOPOLI, SANDOMENICO, TESSARI Giangiacomo (755); BOFFARDI Ines, CAVIGLIASSO Paola, BURO Maria Luigia, CASADEI Amelia, LUSSIGNOLI, FORNI, CITARISTI, CARUSO Ignazio, BROCCA, CARLOTTO, CITTERIO, CASATI, BELCI, CASSANMAGNAGO CERRETTI Maria Luisa, QUARENGHI Vittoria, BELUSSI Ernesta, CAPPELLI, MASTELLA, QUIETI, TEDESCHI, MANCINI Vincenzo, PISICCHIO, PEZZATI (783); FERRI, FRASCA, SIGNORILE, MAGNANI NOYA Maria, BALLARDINI, FERRARI Marte, CRESCO, GIOVANARDI e TIRABOSCHI (872)

Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza il 4 ottobre 1977

Norme per il rifinanziamento del piano degli asili nido e modifica della legge istitutiva 6 dicembre 1971, n. 1044

Comunicata alla Presidenza il 21 novembre 1977

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1500) — 2-3-4

ONOREVOLI SENATORI. — Il presente disegno di legge si presenta essenzialmente come una legge integrativa e complementare della legge n. 1044 « Piano quinquennale per l'istituzione di asili nido comunali con il concorso dello Stato », approvata dal Parlamento il 6 dicembre 1971.

È opportuno quindi ricordare brevemente questa ultima legge, voluta dalle donne italiane e dalle loro organizzazioni, che, sia pure ispirate a diverse, e a volte contrastanti concezioni della donna e della società, hanno tutte operato per la istituzione degli asili-nido, così come ora tutte ne richiedono il rifinanziamento.

La legge n. 1044, infatti, ha acquistato un valore emblematico nella coscienza del Paese.

Affermando per la prima volta che gli asili-nido, cioè l'assistenza ai bambini dai 0 ai 3 anni « costituisce un servizio sociale di interesse pubblico » (art. 1), essa ha costituito un importante passo avanti nel riconoscimento del valore sociale della maternità, nell'orientamento della spesa pubblica (senza per questo contestare o ridurre le responsabilità dei genitori e delle famiglie nella educazione del bambino) verso i consumi sociali, nella faticosa costruzione di una società ispirata ai valori della solidarietà.

Ma, in secondo luogo, questa legge è importante per la concezione metodologica del meccanismo attuativo. Dandosi avvio ad un servizio sociale nuovo, all'indomani della riforma regionale si stabiliva una corretta suddivisione dei compiti tra le varie articolazioni statuali: finanziamento dello Stato; programmazione delle Regioni; gestione del Comune con partecipazione alla gestione degli utenti del servizio e delle forze sociali operanti nel territorio.

Alla fine del quinquenio entro cui il Piano doveva essere portato a termine (dicembre 1976), la situazione risultava la seguente:

Somme complessivamente erogate per il piano quinquenale di asili-nido: 164 miliardi (70 dello Stato, 94 di contributi versati dall'INPS)

Asili previsti dalla legge 1044	3.800
Asili programmati dalle Regioni	2.285
Asili o costruiti o in costruzione o in fase di progettazione o di appalto . . .	1.270

Il bilancio non è certo positivo: siamo al di sotto del 50 per cento dell'obbiettivo programmato.

Deve comunque essere sottolineato che lo stesso stanziamento iniziale della 1044, al momento della sua approvazione, non copriva più il costo dei 3.800 asili previsti, bensì ad ogni calcolo realistico, solo 2.800. Il processo inflazionistico particolarmente accentuato proprio nel quinquennio del « Piano » (1971-1976) ne ha ulteriormente logorato il valore. Nel 1971 si prevedeva che la somma di 40 milioni di lire dovesse approssimativamente coprire il costo di costruzione di un asilo-nido, mentre oggi il costo medio di tale servizio (per 60 bambini) si aggira tra i 150 milioni in Umbria e i 264 milioni in Liguria. Ancora maggiore la moltiplicazione della spesa per quanto riguarda la gestione, cui la 1044 contribuiva con 20 milioni l'anno per ciascun asilo.

Inoltre il Governo ha ritardato, specie nei primi anni, l'accreditamento dei fondi di sua competenza alle Regioni e non ha sufficientemente vigilato sull'assolvimento dei doveri contributivi da parte degli Istituti di Assicurazione inadempienti, per cui a tutt'oggi una somma, sia pure non grande, deve essere ancora versata al Fondo degli asili.

Si deve comunque tener conto che la 1044 non è una semplice legge di spesa: essa è una legge di riforma, che ha impegnato le Regioni a fare ciascuna una propria legge di recepimento e di regolamentazione, il che ha comportato lo sviluppo di un confronto ideale e politico molto travagliato e necessariamente non breve.

Inoltre, trattandosi di un servizio pubblico nuovo e particolarmente delicato, l'ente pubblico è stato impegnato in ricerche e di-

battiti creativi di carattere culturale, urbanistico, architettonico e pedagogico, anche relativamente alla formazione del personale, funzione che compete alle Regioni, e sulla cui problematica si è molto discusso ed anche parecchio realizzato; non senza influire però sui tempi di attuazione.

Altro elemento di ritardo: la impreparazione culturale e tecnica di alcuni piccoli e medi comuni, specie del Mezzogiorno, ma non solo del Mezzogiorno, con scarsa capacità di iniziativa autonoma, anche per la lunga consuetudine di passiva subordinazione al potere accentratore dello Stato.

Del resto le riforme, il decentramento, la ricerca sperimentale — figli della democrazia e del pluralismo — presentano anche un costo in termini di tempo e di efficienza, costi che dobbiamo ridurre al minimo, ma che sarebbe illusorio ritenere di non dover pagare.

Di tutto ciò è giusto tener conto se si vuole trarre un bilancio oggettivo della efficacia della legge n. 1044, nel momento in cui si sta per decidere un parziale rifinanziamento ed alcune modifiche.

Il presente disegno di legge n. 916, costituisce il punto di arrivo di una discussione approfondita, iniziata già durante la precedente legislatura. Essa è ripresa subito dopo il 20 giugno, sulla base di tre successive proposte di legge, presentate a poca distanza l'una dall'altra: il disegno di legge n. 755 a firma Cecilia Chiovini ed altri, il 12 novembre 1976; il disegno di legge n. 783 a firma Ines Boffardi ed altri, il 17 novembre 1976; il disegno di legge n. 872, a firma Ferri, Magnani Noya ed altri, il 1° dicembre 1976. Esso in sostanza si propone di portare a termine il piano quinquennale degli asili nido, rimasto incompiuto, attraverso nuovi finanziamenti ed anche attraverso la modifica di alcuni meccanismi rilevatisi rigidi e frenanti.

Per quanto riguarda il primo aspetto (rifinanziamento) il disegno di legge stabilisce (art. 1) la costituzione di un « Fondo integrativo per gli asili nido », a favore delle Regioni, da iscriversi in apposito capitolo dello Stato di previsione del Ministero della sanità. Tale Fondo (art. 2) viene dotato di un contributo a carico dello Stato di 20 miliardi e dei contributi dei datori di lavoro, versati attraverso l'INPS (od altri enti previdenziali) — contributi la cui erogazione doveva cessare, in base alla legge n. 1044, nel dicembre 1976, e che invece il disegno di legge propone di far proseguire senza soluzione di continuità —. Si prevede inoltre (art. 3) che tutti i residui passivi del Fondo previsto dalla legge n. 1044 non impegnati alla data del 31 dicembre 1976, così come i residui attivi non riscossi, eccedenti gli impegni di spesa, confluiscano nel « Fondo integrativo ». Viene anche precisato (art. 6) che tale Fondo deve essere utilizzato esclusivamente per l'impianto di asili facenti parte dei piani regionali già adottati.

Per quanto riguarda il secondo aspetto (rimozione di meccanismi frenanti) si stabilisce (art. 6, terzo comma), di abrogare il comma quarto dell'articolo 1 della legge n. 1044, che fissa una quota unica per la costruzione e la gestione di ciascun asilo (40 milioni « *una tantum* » per le costruzioni e 20 milioni annui per la gestione); si consente (art. 5) una maggiore elasticità nella divisione del Fondo fra le Regioni e si affida al Ministro della sanità, sentita la Commissione interregionale prevista dall'articolo 13 della legge n. 281, il compito di provvedere a ripartire le somme in base al fabbisogno ed all'effettivo stato di attuazione dei piani regionali. Si autorizzano inoltre le Regioni (art. 6, comma primo) a concedere contributi per la sola gestione, anche ad asili nido istituiti al di fuori della legge n. 1044.

Si dispone ancora (art. 7) un meccanismo semplificato per la concessione di mutui della Cassa depositi e prestiti ai Comuni che debbono costruire gli asili inclusi nei piani regionali. Si stabilisce in fine (art. 8) che nuovo personale per i nidi può essere assunto dai Comuni, dopo la piena utilizzazione del personale idoneo proveniente dagli Enti disciolti, entro i limiti della spesa coperta dal contributo per la gestione, erogato dalle Regioni (cioè senza gravare sui bilanci comunali).

Gli effetti positivi della presente legge dovrebbere dunque essere:

1) l'inizio della costruzione degli asili-nido già progettati, ma non iniziati, per il divario esistente tra le somme assegnate dalla legge n. 1044 ed i preventivi attuali di spesa;

2) il completamento di asili già iniziati e la cui costruzione è rimasta a metà, per la lievitazione dei prezzi;

3) l'apertura degli asili-nido già terminati e non attivati, per carenza di personale.

Altro effetto importante sarà rappresentato dalla attivazione di fondi rimasti immobilizzati.

Sono infatti parecchie decine i miliardi depositati sul conto delle regioni, e che non vengono attivati perchè i comuni, che solo oggi, finalmente, hanno acquisito le aree ed elaborato i progetti e potrebbero quindi cominciare i lavori, non osano farlo per la già ribadita inadeguatezza del finanziamento previsto (sia pure, quasi ovunque, maggiorato di un contributo regionale) e per la estrema difficoltà di ottenere mutui sia pure con la fidejussione delle Regioni.

D'altra parte il meccanismo previsto dalla legge n. 1044 non ha consentito lo storno verso altre destinazioni delle somme stanziate nazionalmente per gli asili; ed anche se questo fatto ha accentuato il fenomeno dei residui passivi, ha comunque obiettivamente agito a tutela dei diritti delle donne e dell'infanzia. Per questo, il disegno di legge in discussione mantiene il criterio dello stanziamento differenziato e non fa confluire le somme per gli asili nido nel complessivo fondo di sviluppo delle Regioni; e ciò anche in coerenza col suo carattere integrativo e complementare della legge n. 1044.

Quanto alla efficacia della legge i maggiori dubbi si riferiscono alla congruità dello stanziamento governativo.

Le proposte di legge successivamente unificate prevedevano per tale voce: 70 miliardi in tre anni, la proposta di legge Chiovini (PCI); 60 miliardi in due anni, la proposta di legge Boffardi (DC); 75 miliardi in tre anni la proposta di legge Ferri (PSI).

Il disegno di legge unificato su cui dobbiamo pronunciarci prevede invece uno stanziamento più ridotto: 20 miliardi per il 1978 senza far cenno ad ulteriori stanziamenti negli anni successivi. L'inadeguatezza di tale cifra è stata ripetutamente sottolineata nella discussione svoltasi alla Camera da tutti i Gruppi politici e, pur nella piena comprensione della odierna necessità di un contenimento della spesa pubblica, non può non essere sottolineata anche in questa sede.

Il ritardo, spesso esasperante, nella realizzazione degli impegni programmati dalle leggi di riforma è uno dei drammi su cui si dibattono politici e legislatori, ai vari livelli istituzionali.

Le colpe di tali ritardi sono varie e non sempre univoche. Pesano indubbiamente in negativo la volontà sabotatrice di gruppi conservatori sempre diffidenti verso il nuovo; la pressione di interessi clientelari; meccanismi accentratori di spesa e farraginosità di controlli.

Ma indubbiamente anche i nuovi metodi decentrati di spesa devono lubrificarsi attraverso l'esperienza; talvolta si dimostrano astratti, non privi di inconvenienti, rischiando di vanificare leggi elaborate con passione, sollecitate dall'intervento creativo delle popolazioni, accolte con grande speranza dai diretti interessati. La forza di un sistema democratico costantemente legato alle masse, consiste anche nella capacità di individuare i difetti delle leggi varate e, se necessario, di correggerle rapidamente.

Una legge che rifinanzia il Fondo per gli asili-nido e che riveda alcune norme rivelatesi limitative della legge n. 1044, costituisce un provvedimento che acquista un valore duplice: di risposta ad una esigenza sociale di educazione della prima infanzia e di emancipazione delle donne, da una parte e di snellimento della spesa pubblica decentrata, dall'altra.

In base a tutte queste considerazioni la 12ª Commissione Sanità ha approvato alla unanimità, senza modificazioni, il disegno di legge n. 916 nel testo pervenuto dalla Camera dei deputati.

MAFAI DE PASQUALE Simona, *relatore*

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

Al fine di assicurare il completamento del piano degli asili nido previsto dalla legge 6 dicembre 1971, n. 1044, è istituito a favore delle Regioni uno speciale « Fondo integrativo per gli asili nido » da iscrivere in apposito capitolo dello stato di previsione della spesa del Ministero della sanità.

Art. 2.

Lo speciale fondo di cui all'articolo 1 viene alimentato:

a) dai contributi di cui all'articolo 8 della legge 6 dicembre 1971, n. 1044, dovuti a decorrere dal periodo di paga successivo a quello in corso alla data del 31 dicembre 1976, che l'INPS verserà trimestralmente al bilancio dello Stato con imputazione ad apposito capitolo dello stato di previsione delle entrate;

b) da un contributo a carico dello Stato sul bilancio 1978 per complessivi 20 miliardi.

Art. 3.

Gli eventuali residui passivi del fondo istituito con la legge 6 dicembre 1971, numero 1044, non impegnati alla data del 31 dicembre 1976 ed i residui attivi non riscossi alla stessa data e limitatamente alla parte eccedente gli impegni assunti, sono destinati, in aumento, al fondo integrativo per l'esercizio 1977.

Art. 4.

Le previsioni di entrata dei contributi di cui all'articolo 2, lettera *a*) della presente legge ai fini della determinazione dell'importo complessivo da stanziare nell'apposito capitolo dello stato di previsione della spesa del Ministero della sanità, saranno calcolate annualmente sulla base del monte salari sottoposto alla disciplina previdenziale accertato nell'anno precedente dagli enti di cui all'articolo 8 della legge 6 dicembre 1971, n. 1044.

Art. 5.

Entro 60 giorni dall'entrata in vigore della presente legge, per l'esercizio 1977, ed entro il 28 febbraio per gli esercizi successivi, il Ministero della sanità, sentita la Commissione interregionale di cui all'articolo 13 della legge 16 maggio 1970, n. 281, provvede con proprio decreto a ripartire il fondo di cui all'articolo 1, in base al fabbisogno e all'effettivo stato di attuazione del piano.

Art. 6.

La Regione annualmente, entro 60 giorni dalla emanazione del decreto di cui al precedente articolo 5, provvede a fissare:

a) l'entità dei contributi da concedere ai comuni per le spese di costruzione, riattamento, impianto ed arredamento degli asili nido previsti dal piano regionale adottato in attuazione della legge 6 dicembre 1971, n. 1044;

b) l'entità dei contributi da concedere ai comuni per la gestione, il funzionamento e la manutenzione degli asili nido, tenendo conto tra l'altro sia della ricettività degli asili nido, sia delle condizioni socio-economiche locali.

I contributi di cui alla lettera *b*), primo comma, del presente articolo vengono erogati con preferenza a quegli asili nido gestiti dagli enti locali realizzati con il contributo della legge 6 dicembre 1971, n. 1044, nonchè agli altri asili nido gestiti dagli enti locali.

Il quarto comma dell'articolo 1 della legge 6 dicembre 1971, n. 1044, è abrogato.

Art. 7.

Ai comuni che hanno ottenuto i contributi di cui alla lettera *a*) dell'articolo 6 della presente legge la Cassa depositi e prestiti, su domanda del comune corredata da attestazione della regione certificante la intervenuta adozione e regolarità degli atti dovuti, concederà il mutuo necessario al completo finanziamento dell'opera, compreso l'acquisto dell'area.

Art. 8.

Il personale occorrente per il funzionamento degli asili nido, dopo che sia stato utilizzato il personale, in possesso dei requisiti necessari, proveniente dagli enti disciolti, nei limiti della spesa coperta dal contributo di cui alla lettera *b*) dell'articolo 6 della presente legge, rientra fra le assunzioni consentite dall'articolo 9 della legge 17 marzo 1977, n. 62.

Art. 9.

All'onere di 20 miliardi derivante dall'applicazione della presente legge per l'esercizio finanziario 1978 si provvede con riduzione di pari importo del fondo di cui al capitolo 9001 dello stato di previsione della spesa del Mnistero del tesoro.

Il Ministro del tesoro, è autorizzato ad apportare con proprio decreto le necessarie variazioni di bilancio.