

### DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore DAL CANTON Maria Pia

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 19 LUGLIO 1968

Modifiche al regio decreto-legge 8 maggio 1927, n. 798, concernente l'ordinamento del servizio di assistenza dei fanciulli illegittimi abbandonati o esposti all'abbandono

ONOREVOLI SENATORI. — La distinzione tra legittimi, illegittimi riconosciuti e non riconosciuti di stato civile ignoto iniziò in Italia nel 1884.

Con le leggi del 1923, del 1927 e del 1931, che dettavano norme uniformi per tutta la nazione e rendevano obbligatoria l'assistenza agli illegittimi anche se riconosciuti dalla madre, si ebbe un benefico impulso al miglioramento dell'assistenza, specie con l'obbligo della presentazione diretta del bambino all'istituto ricoverante, delle indagini sanitarie sulla madre e dell'opera di persuasione verso di lei, perchè riconoscesse ed allattasse il suo bambino.

Sino alla fine del 1800 in tutti gli Istituti per l'infanzia abbandonata si registrava una mortalità infantile spaventosa, intorno al 90 per cento e più.

L'avvento della pediatria e della puericultura determinò una forte riduzione di tale fenomeno, tanto che la mortalità infantile degli illegittimi ora è inferiore a quella dei legittimi: nel 1966, legittimi 34,7 per mille, illegittimi 32,6 per mille.

Dalla legge del 1927 sull'assistenza ai fanciulli illegittimi abbandonati e esposti all'abbandono ad oggi la situazione dell'infanzia illegittima nel nostro paese è fortemente modificata. Si è registrata intanto una forte diminuzione della natalità illegittima: dai 58.865 nati illegittimi del 1927 si è giunti ai 20.000 del 1964; è quasi del tutto scomparso l'affidamento all'esterno dei lattanti per baliatico; è fortemente diminuita l'incidenza di malattie quali la sifilide congenita, l'oftalmia gonococcica; mentre dall'altro lato molti istituti provinciali per l'infanzia od istituti non provinciali analoghi sono stati ricostruiti *ex novo* o sono stati rimodernati, sia nelle opere murarie che nelle attrezzature.

Il tipo di costruzione dell'istituto di assistenza anche se non costituisce un elemento essenziale per un giudizio funzionale che invece viene stabilito in base alle attrezzature igienico-diagnostiche ed alla organizzazione, che ne dimostrano l'efficienza, tuttavia è indubbiamente un dato positivo.

Purtroppo invece in qualche provincia dell'Italia centrale (percentuale 18,7 per cento) ed in alcune province dell'Italia meridionale (percentuale 37,5 per cento) esistono ancora negli istituti provinciali per l'assistenza all'infanzia (IPAI) attrezzature igienico-diagnostiche inadeguate.

Nel campo di particolari attrezzature e servizi di istituto la situazione è diversa caso da caso: ad esempio esistono servizi o reparti per immaturi nella percentuale del 51,6 per cento nell'Italia settentrionale, del 55,5 per cento nell'Italia centrale e del 61,1 per cento nell'Italia meridionale, qualificando con ciò gli istituti per l'infanzia illegittima all'avanguardia nel campo dell'assistenza all'immaturato.

È vero che spesse volte il servizio immaturi interessa poche culle ed incubatrici ma l'ambiente profilatticamente adatto, la limitatezza stessa del servizio fanno sì che si abbia un'assistenza all'immaturato più idonea di quella di altre istituzioni. Inoltre pressochè in tutti gli istituti in Italia esiste la possibilità di curare all'interno gli assistiti che si ammalano, similmente a quanto avviene in un nucleo familiare, ed evitare spostamenti di ambiente, cambiamenti di personale, di abitudini che certamente inciderebbero negativamente sulla personalità e sull'orientamento psichico del piccolo malato.

Invece un servizio essenziale per il completamento dell'assistenza sociale agli illegittimi, quello dell'asilo gestanti, direttamente legato all'istituto assistenziale, è ancora deficitario (Italia settentrionale 32,1 per cento, Italia centrale 23,7 per cento, Italia meridionale 11,1 per cento).

Dall'asilo gestanti annesso all'istituto derivano le possibilità di controllo morale e di educazione della madre non solo, ma il futuro del minore e la sua possibilità di riconoscimento sono in funzione dell'immediato contatto con la gestante.

La diminuzione della natalità illegittima da un lato e l'estendersi dell'assistenza anche verso l'infanzia legittima bisognosa hanno in vari istituti di fatto ampliato l'attività degli stessi facendone degli organismi di

assistenza sanitaria e sociale molto utili e profondamente specializzati nei confronti particolarmente della prima infanzia.

Alcuni istituti provinciali per l'infanzia hanno creato, fra i primi in Italia, reparti per immaturi, per affezioni neo-natali, per distrofici, malformati, cerebropatici, ricoverando questi minori che altrimenti avrebbero inciso sulla nostra già precaria situazione ospedaliera, occupando posti letto indispensabili a malati acuti e bisognosi di ricovero urgente. È noto che in Italia mancano 200 mila posti letto pediatrici per raggiungere il quoziente medio stabilito dall'Organizzazione mondiale della sanità.

In alcune province invece per un'interpretazione ormai superata della legge sulla assistenza all'infanzia del 1927, vengono tenuti pressochè vuoti molti moderni istituti di assistenza all'infanzia. Già la legge del 1927 ammetteva che gli istituti curassero bambini, nelle infermerie, isolamenti, contumacie, reparti per luetici, oftalmici, ecc., ritenendo opportuno il legislatore che il bambino che vive con la sola madre venga ricoverato anche per relativamente lieve malattia, affinché la madre possa continuare nel suo lavoro.

Un fine sociale giustifica un ricovero non giustificabile dal solo lato sanitario. Ed è giusto che per tali lievi malattie non vengano occupati i pochi letti degli ospedali pediatrici.

Dal momento che i bambini ammalati vanno curati subito e nel migliore dei modi, indipendentemente dal loro stato civile, è opportuno che gli istituti debbano essere impiegati a tal fine, specie per determinate categorie di lungodegenti, senza intoppi burocratici e senza attendere la risoluzione di questioni di competenza, di controlli perchè l'attesa va tutta a danno dei bambini non spedalizzabili per l'attuale carenza dei posti letto.

In alcune regioni gli istituti hanno per tale motivo esteso la loro assistenza a determinate categorie di bambini ammalati, quali distrofici, immaturi, malformati, ecc., e a seconda dei bisogni locali, anche legittimi, mettendosi così « al di sopra della legge ».

Ciò è stato permesso dalla forte diminuzione della natalità illegittima e conseguente disponibilità dei posti letto negli istituti e dalla particolare comprensione di alcune amministrazioni. Ma ciò è spesso ostacolato da questioni amministrative o burocratiche o di « competenza » per le quali si preferisce lasciare liberi dei posti negli IPAI e rendere ancora più insufficienti i posti letto pediatrici pur di non affidare agli istituti provinciali nuove attività in campo sanitario e sociale.

Ciò significa che in attesa di nuovi ospedali si lasciano i bambini ammalati privi di un'assistenza sanitaria qualificata.

È ancora da considerare che il vuoto di alcuni istituti provinciali d'infanzia e brefotrofi è anche in parte dovuto al fatto che molti di essi non tengono ricoverati i minori se non per il periodo di tempo indispensabile. Infatti i danni psicologici messi in rilievo in questi ultimi trent'anni in conseguenza dell'istituzionalizzazione hanno consigliato a molti medici di Istituti provinciali di eseguire l'assistenza prevalentemente all'esterno degli istituti stessi, tenendo ricoverati soltanto i lattanti con le madri o i non riconosciuti, sino all'adozione e, per brevi periodi, anche gli altri minori assistiti ma sempre soltanto sino alla cessazione dello stato di bisogno sanitario e sociale che aveva consigliato il ricovero. Lo stesso dicasi per i minori legittimi ricoverati tramite questura o a carico di enti vari (ONMI, ENAOLI, ecc.).

Naturalmente l'ampliamento dell'assistenza esterna, o in famiglia, o presso famiglie educative (*Foster Homes* inglesi), ha richiesto un aumento del servizio sociale e sanitario di controllo all'esterno.

Nello stesso tempo, i danni psicologici dovuti alla carenza di cure materne per l'assenza della madre che abbandona il figlio o per l'assenza di una figura parentale fissa, hanno indotto molti istituti a sostituire le

madri con vice-madri fisse per ogni gruppo di minori e potenziare l'allevamento a « gruppi famiglia » e ad istituire gli alberghi materni od ostelli, con annesso asilo nido diurno, quei reparti cioè nei quali le madri bisognose (madri nubili, vedove, separate, ecc.) possano lasciare i loro bambini durante il giorno per recarsi al lavoro e ritornare con loro alla sera. Questi reparti degli istituti provinciali d'infanzia hanno lo scopo di aiutare le madri senza casa e che lo meritino e lo desiderino a non abbandonare i loro figli dopo il divezzamento, naturalmente con una loro modesta collaborazione dal lato economico. L'utilità di queste istituzioni, già sperimentata con successo all'estero (specialmente in Francia), è ovvia.

È dovere della società aiutare in ogni modo le madri bisognose perchè allevino direttamente i loro figli e non li abbandonino, così come è dovere togliere, con la dichiarazione dello stato di abbandono e poi di adottabilità, i bambini a quei genitori o a quelle madri che se ne disinteressano, per inserirli in una nuova stabile famiglia. Ma l'indissolubilità del legame madre-figlio deve essere protetta già prima col ricovero in case materne o asili materni provinciali o regionali, onde accogliere le gestanti bisognose sia per poter favorire lo svolgimento della gravidanza in idonee condizioni, sia per poterle avvicinare il più presto possibile al fine di un esatto orientamento sanitario sociale e delle conseguenti decisioni sull'avvenire loro e dei loro figli.

È dunque cambiata enormemente la metodologia assistenziale nei riguardi dell'infanzia bisognosa specialmente illegittima; occorre quindi che la legge del 1927 che regola gli istituti provinciali di infanzia venga modificata.

In attesa di una modifica globale si propongono gli emendamenti seguenti affidandoli alla sensibilità e comprensione degli onorevoli senatori.

**DISEGNO DI LEGGE**

## Art. 1.

L'articolo 1 della legge 8 giugno 1942, n. 826, che sostituisce tra l'altro gli articoli 1 e 1-bis del regio decreto-legge 8 maggio 1927, n. 798, è sostituito per quella parte dai seguenti articoli:

« *Art. 1.* — In ogni provincia il servizio assistenza e cura ai minori illegittimi, esposti o riconosciuti, legittimi abbandonati o esposti all'abbandono è affidato, fino al momento della cessazione dello stato di abbandono, sino al momento dell'inserimento sociale o dell'acquisto dell'autonoma capacità lavorativa, all'Amministrazione provinciale che, fatti salvi i compiti istituzionali dell'Opera nazionale maternità ed infanzia (ONMI) secondo la legge n. 2267, del 10 dicembre 1925 e successive modifiche, vi provvede attuando una assistenza sanitaria, sociale, economica completa con sussidi alle madri o alla persona bisognosa che allevi il minore o con ricovero negli Istituti provinciali assistenza all'infanzia possibilmente assieme alle madri o presso istituti educativi controllati e convenzionati o curandone la sistemazione in adozione.

Dove esistono brefotrofi autonomi o altre istituzioni che provvedono in tutto o in parte all'assistenza dei minori di cui al precedente comma, l'Amministrazione provinciale li utilizza e ne integra i bilanci ».

« *Art. 1-bis.* — Facendo salvi i compiti istituzionali degli Istituti provinciali per la assistenza all'infanzia, previsti dalla presente legge, è fatto obbligo alle Amministrazioni provinciali di estendere l'assistenza sanitaria ai bambini legittimi appartenenti alla categoria degli immaturi o deboli congeniti, degli affetti da malformazioni recuperabili o da disturbi della nutrizione, adde-

bitando l'onere del ricovero a chi di spettanza.

La realizzazione di tale assistenza è affidata alle rispettive Amministrazioni provinciali.

È facoltà dell'Amministrazione stessa di affidare agli Istituti provinciali per l'assistenza all'infanzia altri compiti di medicina preventiva e riabilitativa ».

## Art. 2.

L'articolo 4 del regio decreto-legge 8 maggio 1927, n. 798, è sostituito dal seguente:

« Sono ammessi all'assistenza a norma dell'articolo 1 del presente decreto:

a) ogni fanciullo abbandonato, figlio di ignoti, rinvenuto nel territorio della provincia;

b) ogni fanciullo per il quale sia richiesta la pubblica assistenza, nato nei comuni della provincia da unioni illegittime e denunciato allo stato civile come figlio di ignoti;

c) ogni fanciullo nato da unione illegittima, riconosciuto da uno o entrambi i genitori, quando questi si trovino in condizioni di bisogno e la madre provveda inoltre direttamente all'allattamento o all'allevamento del proprio figlio, salvo i casi in cui sia riconosciuta fisicamente incapace di allattare o quando si oppongano ragioni di indole igienico-sanitaria o gravi motivi di ordine morale. Nei casi in cui i genitori si rifiutino, senza giustificato motivo, di adempiere ai propri doveri il minore sarà egualmente assistito e poi segnalato alla Magistratura secondo l'articolo 314/5 della legge 431, del 5 giugno 1967;

d) ogni fanciullo legittimo abbandonato od esposto all'abbandono.

L'assistenza erogata dall'Amministrazione provinciale può essere richiesta in qualsiasi momento fino al compimento del diciottesimo anno di età del minore. Rimangono ferme le speciali disposizioni in vigore presso gli Istituti provinciali per l'assistenza all'infanzia che estendono l'assistenza ad altre categorie di bambini.

Nelle province ove la carenza di particolari attrezzature assistenziali lo richieda la assistenza ha inizio già dall'epoca della gestazione della madre, mediante la organizzazione di case od asili materni od opere ausiliarie collegate agli Istituti provinciali per l'assistenza all'infanzia e continua a favore della madre e del bambino dopo la nascita sino al compimento del terzo anno di età del minore, mediante l'istituzione di alberghi materni ed ostelli con annessi asili nido ».

Art. 3.

Il secondo comma dell'articolo 12 del regio decreto-legge 8 maggio 1927, n. 798, è soppresso.