

SENATO DELLA REPUBBLICA

III LEGISLATURA

11^a COMMISSIONE

(Igiene e sanità)

MERCOLEDÌ 1° MARZO 1961

(46^a seduta in sede deliberante)

Presidenza del Presidente BENEDETTI

INDICE

Disegni di legge:

« Modifica degli articoli 242, 243, 250 e 262 del testo unico delle leggi sanitarie, approvato con regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265: Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari » (1257) (*Approvato dalla Camera dei deputati*) (Discussione e rinvio):

PRESIDENTE	Pag. 483, 488
D'ALBORA	488
GIARDINA, <i>Ministro della sanità</i>	488
PIGNATELLI, <i>relatore</i>	483
SCOTTI	488

« Concessione di un contributo straordinario di 7 milioni di lire per l'organizzazione in Napoli del 47° Congresso internazionale di anatomia umana normale » (1404) (*D'iniziativa dei senatori Lombardi ed altri*) (Discussione e rinvio):

PRESIDENTE	478
GIARDINA, <i>Ministro della sanità</i>	478
LOMBARDI	478

« Provvedimenti finanziari per il completamento della colonia agricola per hanseniani di Gioia del Colle (Bari) » (1436) (*Approvato dalla Camera dei deputati*) (Discussione e approvazione):

PRESIDENTE	Pag. 478, 480, 482
BONADIES	480
FRANZINI, <i>relatore</i>	479, 481
GIARDINA, <i>Ministro della sanità</i>	482
MANCINO	480
MONALDI	479
PASQUALICCHIO	481
PIGNATELLI	481

La seduta è aperta alle ore 9,50.

Sono presenti i senatori: Alberti, Benedetti, Bonadies, Caroli, Criscuoli, D'Albora, Franzini, Indelli, Lombardi, Lombardi, Lorenzi, Mancino, Monaldi, Pasqualicchio, Pignatelli, Samek Lodovici, Scotti, Tibaldi, Zanardi e Zelioli Lanzini.

Interviene il Ministro della sanità Giardina.

LOMBARDI, *Segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.*

Discussione e rinvio del disegno di legge di iniziativa dei senatori Lombardi ed altri: « Concessione di un contributo straordinario di 7 milioni di lire per l'organizzazione in Napoli del 47º Congresso internazionale di anatomia umana normale » (1404)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge di iniziativa dei senatori Lombardi, Benedetti, Alberti, Caroli, Samek Lodovici e Cornaggia Medici: « Concessione di un contributo straordinario di 7 milioni di lire per l'organizzazione in Napoli del 47º Congresso internazionale di anatomia umana normale ».

Dichiaro aperta la discussione generale.

GIARDINA, *Ministro della sanità.* Onorevole Presidente, già a seguito della presentazione, su iniziativa dell'onorevole Gennai Tonietti, del disegno di legge relativo al Congresso internazionale di Venezia degli ospedali, ho ritenuto di dover proporre l'aumento del capitolo del bilancio del Ministero della sanità, destinato a mostre e convegni e alla propaganda sanitaria, al fine di poter intervenire, per questo e per altri Congressi degni di rilievo, senza dover ricorrere ogni volta ad un nuovo disegno di legge.

Ho provveduto, pertanto, a far aumentare di 200 milioni di lire, per il bilancio preventivo 1961-62, il capitolo predetto, nella considerazione dell'importanza e dell'interesse che rivestono i congressi, nonchè la parte propagandistica dell'educazione sanitaria, che deve essere potenziata, in quanto è compito del Ministero della sanità svolgere una politica non solo di repressione, ma soprattutto di prevenzione.

Pertanto, concordando sul significato fondamentale umano e sociale del Congresso internazionale di anatomia umana, nonchè nell'interesse che esso rappresenta per la scienza medica, vorrei invitare il senatore Lombardi a ritirare il disegno di legge proposto, nella fiducia che il Governo inter-

verrà attraverso i normali stanziamenti di bilancio.

LOMBARDI. Ringrazio l'onorevole Ministro per la comprensione dimostrata, anche in considerazione del fatto che con tale procedura si potrà disporre al più presto della somma occorrente.

Si temeva, infatti, che non sarebbe stato possibile tenere il Congresso stesso, in quanto il Presidente-organizzatore non aveva a sua disposizione che 300-400.000 lire, mentre si era già impegnato per circa 2 milioni.

La dichiarazione del Ministro giunge, pertanto, quanto mai opportuna, anche se l'organizzazione del Congresso richiederebbe circa 15 milioni.

Per dare un'idea delle spese relative, infatti, vorrei far notare come solo per l'uso, per 4 o 5 giorni, del palazzo dei congressi della Mostra d'oltremare siano stati richiesti 3 milioni. Si è manifestata la necessità di servirsi di tale palazzo, in quanto l'Istituto di anatomia non è stato ritenuto adatto, per quanto bene esso si presenti, ad accogliere tutti gli scienziati che, con grande slancio, hanno aderito a partecipare al Congresso.

Dichiaro, pertanto, anche a nome degli altri presentatori, che ritirerò il disegno di legge, in quanto è superfluo, poichè il Ministro si è impegnato a versare, sulla base dei normali stanziamenti di bilancio, i 7 milioni richiesti dal Comitato organizzatore.

PRESIDENTE. Se non si fanno osservazioni, dopo le dichiarazioni dell'onorevole Ministro e in attesa del ritiro del disegno di legge, il seguito della discussione del provvedimento è rinviato ad altra seduta.

(Così rimane stabilito).

Discussione e approvazione del disegno di legge: « Provvedimenti finanziari per il completamento della colonia agricola per hanseniani di Gioia del Colle (Bari) » (1436) (Approvato dalla Camera dei deputati)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge:

«Provvedimenti finanziari per il completamento della colonia agricola per hanseniani di Gioia del Colle (Bari)», già approvato dalla Camera dei deputati.

Comunico che la Commissione finanze e tesoro ha espresso parere favorevole al provvedimento.

Dichiaro aperta la discussione generale.

FRANZINI, *relatore*. Onorevoli colleghi, con legge 5 aprile 1950, n. 175, veniva autorizzata sul bilancio dello Stato la spesa di 325 milioni per l'ampliamento ed il miglioramento dei lebbrosari e per la istituzione di una colonia agricola per lebbrosi. A Gioia del Colle, in provincia di Bari, veniva, pertanto, impiantata una colonia per hanseniani, che, però, non ha potuto essere completata per motivi di vario genere.

Il presente disegno di legge è stato predisposto, appunto, al fine di autorizzare la spesa di lire 150.000.000, che sarà iscritta ad apposito capitolo dello stato di previsione del Ministero della sanità, per le opere di completamento della suddetta colonia.

In considerazione dell'importanza che riveste il problema dei lebbrosi anche in Italia e del fatto che tale colonia darà loro la possibilità di esplicare un'attività agricola, ad essi quanto mai indicata, propongo agli onorevoli colleghi di approvare senz'altro il disegno di legge in questione.

MONALDI. Naturalmente, io sono favorevole al disegno di legge in esame. Ho detto naturalmente, poichè proprio io ebbi la propizia occasione di inaugurare il lebbrosario di Gioia del Colle.

In quel periodo esistevano reparti riservati di isolamento per lebbrosi a Genova, a Messina e a Cagliari ed un reparto lebbrosi annesso all'Ospedale civile di Acquaviva delle Fonti, in provincia di Bari, che ospitava il contingente più numeroso di infermi e che era retto prevalentemente dalla carità cristiana e dalla umana solidarietà; la situazione, pertanto, era effettivamente precaria, sia per quanto riguarda il trattamento riservato al personale, sia per quanto riguarda la ristrettezza dello spazio concesso ai lebbrosi.

L'edificio di Gioia del Colle, che si potrebbe effettivamente definire maestoso, frattanto si deteriorava, in quanto i lavori venivano continuamente interrotti e mai condotti a termine. Ad un certo momento, si intervenne più energicamente e si aprì quel lebbrosario.

Pregherei, però, l'onorevole Ministro — ed è per questo che ho preso la parola — di rivolgere la sua attenzione personale a tale istituzione, affinchè essa possa essere potenziata. I lebbrosi in Italia sono circa 400 (e si può dire che tale numero non aumenti, salvo minime varianti e oscillazioni) ed essi, come ho detto, sono ricoverati a Genova, a Messina e a Cagliari. I lebbrosi di Genova si trovano in una situazione pessima e quelli di Messina si trovano in una situazione ancora peggiore di quelli di Genova.

Per quanto si riferisce, invece, ai lebbrosi di Cagliari, nell'ottobre del 1958 detti disposizioni molto severe ed aiuti sufficienti per poter riordinare il loro reparto: feci questo perchè, dopo aver valutato la situazione generale dei lebbrosi in Italia, giunsi alla conclusione che fosse praticamente impossibile portare sul continente i lebbrosi della Sardegna.

Mi era sembrato, infatti, che, almeno sul piano psicologico, sarebbe stato inumano trasferirli sul continente, in quanto non avrebbero più avuto la facilità, non dico la possibilità in senso assoluto, di farsi visitare dai propri parenti. Inoltre, è da tenere presente che in Sardegna vi è una mentalità particolare nei confronti della lebbra locale, la quale è ritenuta una lebbra *sui generis*.

Pertanto, ritengo che se la colonia agricola di Gioia del Colle fosse potenziata, vi si potrebbero accentrare tutti i lebbrosi di Italia. La colonia, infatti, potrebbe facilmente accogliere le 400 unità di hanseniani, in quanto occupa un'estensione di 43 ettari circa, che permetterebbe la costruzione di piccole case per intere famiglie, con grande vantaggio di chi deve passare l'intera vita in quell'ambiente!

Per quanto riguarda, poi, l'indennità concessa agli hanseniani ed alle loro famiglie, ritengo che sia necessario riesaminare la situazione ed adeguare il trattamento economico dei lebbrosi a quello riservato ai tubercolo-

11ª COMMISSIONE (Igiene e sanità)

46ª SEDUTA (1º marzo 1961)

tici. Naturalmente, si potrà obiettare che per i tubercolotici tale trattamento è temporaneo, ma per gli hanseniani, trattandosi di poche unità, pur dovendo l'indennità essere concessa per tutta la vita, la spesa relativa non sarebbe eccessiva.

Vorrei, inoltre, rivolgere un'altra vivissima preghiera per quanto si riferisce al trattamento economico dei medici addetti ai lebbrosari, che, quando me ne occupai, si aggirava intorno alle 35-40.000 lire mensili.

Io provvidi a farne aumentare lo stipendio, senza però ottenere che fosse adeguato alle effettive esigenze. Al riguardo, infatti, è necessario tener presente che la carriera di un medico per lebbrosi è chiusa, perchè questi non potrà avere più alcun altro cliente: quindi, si deve fare in modo che i medici addetti ai lebbrosari, con lo stipendio che percepiscono, possano soddisfare alle esigenze proprie e a quelle delle loro famiglie.

È da considerare, inoltre, che le unità mediche in questo campo costituiscono un numero veramente esiguo.

Infine, vorrei far notare come nell'ultimo cinquantennio noi Italiani non abbiamo portato alcun contributo scientifico alle ricerche sulla lebbra, sia per quanto riguarda le conoscenze patogenetiche, sia per quanto riguarda la terapia. E questo non certo per mancanza di capacità, ma solo perchè la materia non è stata adeguatamente affrontata; al riguardo, non si può ritenere sufficiente, infatti, l'opera del consulente che viene da Bari, ottimo medico, senza dubbio, ma che si reca al lebbrosario solo saltuariamente.

A mio avviso, pertanto, è necessario approfondire il problema, almeno per quel che riguarda la nostra situazione.

Questi sono gli argomenti che ho voluto sottoporre all'attenzione dell'onorevole Ministro, nella speranza che le mie preghiere possano essere senz'altro accolte.

BONADIES. Apprezzo moltissimo quanto è stato detto dal senatore Monaldi, in quanto anche io ritengo che il ricovero dei lebbrosi in colonie agricole rappresenti effettivamente una necessità; tuttavia, per

quanto si riferisce alla colonia di Gioia del Colle, vorrei fare un'osservazione.

A me risulta che in Puglia è in atto una viva febbre turistica, che attrae verso quella regione anche turisti inglesi e tedeschi, come non si sarebbe mai potuto immaginare. Non vorrei, pertanto, che l'istituzione di un lebbrosario in Puglia, anzi più che di un lebbrosario, il quale rappresenta in un certo senso un *hortus conclusus*, di una colonia agricola accentratrice tutti i lebbrosi d'Italia, i quali vorranno anche uscire, creasse nell'opinione pubblica un vivo timore, che potrebbe sviare tale crescente corrente turistica.

Tali timori sono giustificati dal fatto che la lebbra ha una tradizione orripilante, che non ha ancora perduto, per cui nel pubblico persiste la concezione che se ne possa contrarre il contagio anche indirettamente.

Ritengo, pertanto, che il concentramento di circa 400 hanseniani in Puglia potrebbe creare gravi difficoltà, soprattutto nei confronti di quel flusso turistico di cui ho parlato.

Non so se le autorità locali ed il Ministero del turismo siano stati interessati della questione ed abbiano espresso il loro parere; comunque vorrei che fosse richiamata l'attenzione su tale elemento, che, a mio avviso, non è di scarsa importanza.

PRESIDENTE. Ma, senatore Bonadies, la colonia agricola di Gioia del Colle esiste già da 10 anni: lo scopo del provvedimento in esame è solo quello di predisporre uno stanziamento di fondi per le spese relative alle opere di completamento della colonia stessa.

MANCINO. Ritengo che le preoccupazioni espresse dal senatore Bonadies siano infondate, in primo luogo perchè, come è stato ricordato, la colonia di Gioia del Colle esiste già da oltre 10 anni ed in secondo luogo perchè la sua organizzazione sembra che sia in buono stato, almeno per ciò che si riferisce agli alloggi e alle cautele sanitarie.

Per quanto riguarda la corrente turistica, poi, è da tenere presente che questa si sviluppa soprattutto lungo il litorale, mante-

nendosi distante, pertanto, da Gioia del Colle, che è all'interno.

Comunque, se i lebbrosi avessero il permesso di uscire dalla colonia, a mio avviso, il pericolo del contagio potrebbe sussistere e sarebbe necessario, quindi, esaminare approfonditamente il problema. Non comprendo, infatti, per quale ragione si dovrebbero accentrare gli hanseniani in una colonia, al fine di evitare il contagio, e poi permettere loro di uscirne, con le conseguenze possibili!

Ritengo, quindi, che sia necessario per il momento concedere i predetti fondi, ma propongo anche che successivamente si esamini il problema di un adeguato isolamento.

P I G N A T E L L I . Condivido senz'altro le preoccupazioni espresse dal collega senatore Bonadies, pur non sapendo se esse siano fondate o infondate.

Questo, infatti, è un problema di carattere scientifico ed io sarei senz'altro troppo presuntuoso se le definissi infondate, come pure se le definissi fondate; certo è che, come pugliese, sento vivissima la preoccupazione di questa vicinanza.

Io sono semplicemente il portatore di una generale preoccupazione, che condivido, in quanto, non essendo uno scienziato come il senatore Monaldi, non so se il contagio sia possibile o meno. Tutti noi viviamo, pertanto, sotto l'incubo di tale contagio, incubo che certo non si sana soltanto con delle affermazioni, sia pure provenienti da altissime catetre.

Tali preoccupazioni potrebbero svanire solo nel caso che venissero create colonie agricole per lebbrosi anche in altri luoghi, in modo da evitare la sensazione che sia soltanto il Sud a terra che ricetta le malattie più orripilanti, come ha detto con una espressione molto esatta il senatore Bonadies.

Io condivido le sue perplessità non tanto in ordine al movimento turistico, che ha pure la sua importanza e che certamente subirà degli arresti per la presenza soltanto in Puglia di un lebbrosario, quanto per il fatto che noi stessi, come pugliesi, siamo veramente preoccupati per tale situazione.

P A S Q U A L I C C H I O . Che ci si trovi di fronte ad una malattia contagiosa è una constatazione ovvia, ma ritengo che non sia questo il momento di discutere, dal punto di vista scientifico, se essa si trasmetta attraverso il contatto immediato o mediato oppure attraverso altri strumenti.

La lebbra è senz'altro una malattia sociale e contagiosa ed è per questo che sono stati adottati provvedimenti allo scopo di eliminare ogni possibilità di contagio per la società, ma non possiamo fare a meno di permettere che la vita di questi infermi sia quanto più umana possibile, dando loro la possibilità di svolgere una attività conforme al loro stesso stato di salute.

A mio parere, la preoccupazione, manifestata dal senatore Bonadies e condivisa dal senatore Pignatelli, seppure è giustificata, non può essere condivisa in quanto non è detto che gli individui affetti da lebbra debbano avere dei contatti diretti con la popolazione sana. Altrimenti, non si comprenderebbe lo scopo per il quale si provvede all'isolamento.

Gli hanseniani sono isolati dal resto della popolazione e la colonia agricola venne creata allo scopo di permettere ad essi una attività conforme alle loro possibilità.

Ad ogni modo, ritengo che il problema della colonia di Gioia del Colle e dell'assistenza agli hanseniani non possa essere risolto con l'erogazione di soli 150 milioni, in quanto che, per le ragioni illustrate dal senatore Monaldi, occorrerebbe un intervento molto più consistente.

Purtuttavia, raccomandando per il futuro una maggiore considerazione del problema, daremo il nostro voto favorevole al disegno di legge all'esame.

F R A N Z I N I , *relatore*. A mio parere, si tratta prevalentemente di un problema psicologico, in quanto la contagiosità della lebbra sussiste solo sino al momento in cui è reperibile il bacillo nel muco nasale. I malati, quindi, vengono di solito trattenuti negli Istituti di Genova, Cagliari e Messina per il tempo limitato di uno o due anni, fin quando sia reperibile il bacillo nel muco nasale.

C'è da considerare, inoltre, che con la terapia odierna tale periodo di contagiosità viene di molto ridotto, per cui i malati vengono ben presto reimmessi nella vita normale.

Comunque, per evitare ogni pur minima eventualità di contagio e per ragioni, anche, di carattere psicologico, è quanto mai opportuno concentrare gli hanseniani in una colonia come quella creata a Gioia del Colle, con un'adeguata sorveglianza sanitaria e l'obbligo di rimanere nella zona. Nè dobbiamo temere per la popolazione vicina, come non vi sono ragioni di preoccupazione — l'esperienza lo ha dimostrato — per coloro che vivono nei pressi dei sanatori.

Ritengo, quindi, che sia assolutamente necessario concedere i fondi occorrenti al completamento della colonia di cui trattasi ed esprimo la speranza che il problema dell'assistenza agli hanseniani venga studiato ulteriormente ed affrontato anche con maggiori mezzi.

G I A R D I N A, *Ministro della sanità.*
Desidero, innanzitutto, ringraziare il senatore Franzini per la sua dettagliata relazione, come pure tutti i colleghi che sono intervenuti nella discussione; assicuro, inoltre, il senatore Monaldi che di quanto egli ha detto sarà tenuto conto dal Ministero della sanità nello svolgimento della sua attività in tema di hanseniani.

Come è detto nella nostra relazione che accompagna il disegno di legge, lo stanziamento di 150 milioni è destinato al pagamento non solo di opere ancora da eseguire, ma anche di opere già eseguite, per cui si deve provvedere a sanare la situazione amministrativa.

La realizzazione dell'opera è stata affidata dall'allora Alto Commissariato per l'igiene e la sanità pubblica all'Amministrazione provinciale di Bari: l'Istituto è veramente splendido, isolato dal centro abitato, con l'apparenza di un grande albergo moderno fornito di tutti i *comforts*.

Nella colonia agricola di Gioia del Colle vi è, inoltre, un reparto per il riassetto facciale, del quale potrebbero servirsi tutti i lebbrosi esistenti in Italia: tuttavia, motivi psicologici impediscono l'accentramento di tutti

gli hanseniani in una sola zona, perchè gli infermi di Messina, come quelli di Sardegna, non si vogliono allontanare dalle Isole.

In una recente interrogazione si è parlato di un aumento della lebbra in Italia, probabilmente in seguito alla notizia di un caso verificatosi a Reggio Emilia. Le cifre relative sono in aumento, ma tale aumento non è determinato dal propagarsi della malattia, bensì dalla circostanza che le provvidenze concesse ai lebbrosi hanno fatto sì che molti hanseniani, i quali in precedenza non si erano palesati come tali, hanno denunciato di esserlo. Pertanto, non si può parlare di un aumento effettivo.

Al contrario, indagini svolte hanno avvertito un certo aumento di casi di lebbra tra i figli degli hanseniani, che attualmente sono circa 112; essi nascono sani, ma diventano successivamente lebbrosi a causa del contatto continuo con i genitori.

Ho risposto, quindi, che è all'attenzione del Governo uno studio per collegiare i figli degli infermi ed al riguardo ho preso contatto con il senatore Zanotti Bianco, il quale a tale scopo ci fornirà un palazzo nell'Italia meridionale.

Vorrei, inoltre, far osservare agli onorevoli colleghi, in base a dati acquisiti, che la lebbra è tra le malattie infettive certamente la meno contagiosa e che la colonia agricola di Gioia del Colle è ben distinta dal resto dell'abitato; pertanto, il pericolo di un contagio è assolutamente da escludersi.

Ringrazio ancora gli intervenuti per il parere sostanzialmente favorevole che hanno voluto esprimere nei confronti del disegno di legge in esame.

P R E S I D E N T E. Poichè nessun altro domanda di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

Passiamo ora all'esame e alla votazione degli articoli, di cui do lettura:

Art. 1.

Per le opere di completamento della Colonia agricola per hanseniani in Gioia del

Colle (Bari) è autorizzata la spesa di lire 150.000.000 che sarà iscritta ad apposito capitolo dello stato di previsione del Ministero della sanità.

(È approvato).

Art. 2.

Il Ministero della sanità è autorizzato ad emettere sul capitolo da istituire ai sensi dell'articolo 1 ordini di accreditamento a favore del prefetto di Bari, derogando dai limiti stabiliti dall'articolo 284 del regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato.

(È approvato).

Art. 3.

All'onere indicato dall'articolo 1 si farà fronte con riduzione dello stanziamento del capitolo n. 63 dello stato di previsione della spesa del Ministero della sanità per l'esercizio finanziario 1960-61.

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

(È approvato).

Metto ai voti il disegno di legge nel suo complesso.

(È approvato).

Discussione e rinvio del disegno di legge:

« Modifica degli articoli 242, 243, 250 e 262 del testo unico delle leggi sanitarie, approvato con regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265: Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari » (1257) (Approvato dalla Camera dei deputati)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Modifica degli articoli 242, 243, 250 e 262 del testo unico delle leggi sanitarie, approvato con regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265:

Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari », già approvato dalla Camera dei deputati.

Dichiaro aperta la discussione generale.

PIGNATELLI, relatore. Onorevoli colleghi, il disegno di legge sottoposto all'esame di questa Commissione ha lo scopo di porre riparo ad alcune manchevolezze, rivelatesi di portata non irrilevante, degli articoli 242, 243, 250 e 262 del testo unico delle leggi sanitarie approvato con regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265.

Gli articoli 242 e 243 riguardano la vigilanza igienica sulla genuinità e salubrità degli alimenti e delle bevande. L'articolo 250 concerne l'impiego di colori nocivi alla salute e l'articolo 262 si riferisce ai necessari accertamenti sanitari nei confronti delle persone addette alla preparazione, manipolazione e vendita di alimenti e bevande.

In effetti, il complesso delle norme contenute nei citati articoli non disciplina in forma compiuta e organica la vasta materia della salubrità della produzione e del commercio delle sostanze alimentari, specie in ordine ai nuovi problemi scaturenti dal notevole sviluppo raggiunto dalle industrie alimentari anche in Italia. Prodotti nuovi, infatti, sono continuamente presentati al consumatore: prodotti che segnano, di massima, un progresso rispetto al passato o anche solo un adeguamento alle necessità del tempo nostro. La ricerca scientifica, estendendosi anche agli alimenti, ha conseguito risultati impensabili pochi anni addietro, per cui si sono manifestate, su scala internazionale, particolari esigenze come, ad esempio, quella di adottare un « Codice alimentare europeo » tendente a coordinare e unificare taluni fondamentali orientamenti produttivi o di controllo manifestatisi nei vari Paesi del nostro continente.

È ovvia, dunque, la necessità di aggiornare la nostra legislazione alle mutate condizioni: a tale necessità ha inteso di provvedere il Governo con il presente disegno di legge.

La relazione ministeriale opportunamente rammenta le disposizioni legislative e rego-

11^a COMMISSIONE (Igiene e sanità)46^a SEDUTA (1^o marzo 1961)

lamentari che attualmente disciplinano la materia.

Oltre al già citato testo unico, si hanno vari articoli del Codice penale: l'articolo 440, che stabilisce le pene per il delitto di adulterazione e contraffazione di sostanze alimentari; l'articolo 441, che contempla il delitto di adulterazione e contraffazione di altre cose in danno della pubblica salute; l'articolo 442, relativo al commercio di sostanze alimentari contraffatte o adulterate; l'articolo 444, concernente il commercio di sostanze alimentari nocive; l'articolo 452, riguardante i delitti colposi contro la salute pubblica e l'articolo 516, sulla vendita di sostanze alimentari non genuine come genuine.

Si hanno quindi i regolamenti 3 agosto 1890, n. 7045 e 3 febbraio 1901, n. 45, oltre a numerosi altri provvedimenti, molti dei quali riguardano specifici prodotti, fra cui giova ricordare il regio decreto-legge 15 ottobre 1925, n. 2033 — convertito in legge il 18 marzo 1926 e distinto con il n. 562 — concernente la repressione delle frodi nella preparazione e il commercio dei prodotti agrari e sostanze di uso agrario, nonché il relativo regolamento regio decreto-legge 1^o luglio 1926, n. 1361.

Il disegno di legge che ora è all'esame della nostra Commissione intende aggiornare la disciplina igienico-sanitaria dell'alimentazione, ponendo altresì riparo alle constatate insufficienze delle norme contenute nel testo unico delle leggi sanitarie e nei successivi regolamenti di esecuzione, sia per quanto riguarda la delimitazione dei poteri di vigilanza igienica, sia per quanto concerne la determinazione degli organi autorizzati ad effettuare tale vigilanza, sia, infine, per quel che si riferisce alle cautele sanitarie in ordine agli ambienti, alle attrezzature, ai recipienti ed al personale, destinati o addetti alla produzione, conservazione e smercio degli alimenti e delle bevande.

Vengono quindi opportunamente aggiornate le pene pecuniarie e si pone riparo alla grave carenza di sanzioni penali, costituita dall'attuale impossibilità legale di perseguire penalmente le seguenti forme di reati, che

la ricordata relazione ministeriale pone in evidenza:

1) distribuzione e vendita di sostanze che, pur avendo i requisiti della genuinità, risultino alterate ma non pericolose per la pubblica salute; nonché impiego delle medesime sostanze nella produzione di altri alimenti;

2) distribuzione e vendita di sostanze alimentari che, pur avendo i requisiti della genuinità, risultino insudiciate o comunque non ben conservate senza che ciò concreti un imminente pericolo per la pubblica salute, nonché impiego di sostanze siffatte nella produzione di altri alimenti;

3) produzione, distribuzione e vendita di sostanze alimentari non genuine nei casi in cui concorrono le circostanze occorrenti per integrare l'elemento psichico (dolo o colpa) o le condizioni obiettive di punibilità richieste dagli articoli 440, 441, 442, 444, 452 e 516 del Codice penale.

La materia, come si vede, è di preminente importanza in quanto connessa strettamente con la salute pubblica. Gli scopi che il legislatore deve aver ben presenti sono di triplice natura: accertare la piena salubrità dei prodotti destinati all'alimentazione; reprimere in modo severo qualsiasi frode; assicurare la tutela dei diritti dei singoli, produttori o consumatori che siano, commisurando la portata delle norme agli obiettivi che si vogliono perseguire. Appare perciò indispensabile di sottoporre al più attento vaglio il presente disegno di legge, anche in relazione al fatto che l'altro ramo del Parlamento ha apportato al testo governativo delle modificazioni anche sostanziali.

L'8^a Commissione del Senato (Agricoltura) ha espresso parere favorevole all'accoglimento del provvedimento così come è stato trasmesso dalla Presidenza della Camera dei deputati, con l'invito a tener conto dei suggerimenti del senatore Carelli, che propone l'attribuzione anche al veterinario provinciale, nei casi di sua competenza, delle facoltà conferite al medico provinciale (articolo 14); e del senatore Milillo, che chiede l'obbligatorietà (articolo 1) dell'ispezione e del prelievo di campioni, la subordinazione (articolo 2) del processo di lavorazione all'autorità sani-

11^a COMMISSIONE (Igiene e sanità)46^a SEDUTA (1^o marzo 1961)

taria, e l'attribuzione esclusiva alla stessa (articolo 12) delle attestazioni sulla genuinità dei prodotti.

Ciò premesso, su vari punti del disegno di legge la nostra Commissione deve portare il suo responsabile esame.

Vasti poteri vengono attribuiti all'Autorità sanitaria. Questa, oltre a potere (secondo l'8^a Commissione, a dovere) procedere ad ispezioni ed al prelevamento di campioni di sostanze destinate all'alimentazione nei casi previsti dall'articolo 1, può procedere al sequestro delle merci e, ove sia necessario per la pubblica salute, alla loro distruzione. L'Autorità sanitaria provvede alla denuncia giudiziaria, salvo che non sia altrimenti disposto da leggi e regolamenti speciali ed indipendentemente dal procedimento penale e può ordinare, con provvedimento inappellabile, la chiusura temporanea fino a sei mesi e, in caso di recidiva, anche la chiusura definitiva dello stabilimento o dell'esercizio.

È senza dubbio ovvia la necessità che la Autorità sanitaria abbia i poteri per intervenire tempestivamente in tutti quei casi in cui ritenga che la somministrazione di una qualsiasi sostanza alimentare possa arrecare danno alla pubblica salute. Questo fine viene raggiunto col sequestro delle merci incriminate e non mi pare, invece, né rispondente a principi d'equità, né in armonia con quanto stabilito al secondo comma dell'articolo 1 dello stesso disegno di legge, che la medesima Autorità sanitaria possa disporre la loro distruzione. Questo è ovviamente un atto definitivo ed un'iniziativa cosiffatta non può venire assunta se non si abbia la certezza irrevocabile che la sostanza alimentare oggetto dell'infrazione non sia idonea al consumo. Ora, l'Autorità sanitaria e gli organi che da essa dipendono effettuano i loro accertamenti in base ad analisi dei campioni: analisi di cui gli interessati possono richiedere la revisione, che verrebbe affidata all'Istituto superiore di sanità.

Tale prassi è seguita anche nel procedimento penale cui dà origine la denuncia giudiziaria.

Non infrequentemente accade che l'analisi di revisione risulti favorevole all'inte-

ressato: ove ciò avvenga, il procedimento penale si estingue ed il sequestro della merce è revocato: il che non si potrebbe verificare se la merce fosse stata distrutta.

Pertanto, mentre la tutela della pubblica salute può essere ampiamente garantita con il sequestro, arrivando, se del caso, fino a sottrarre al privato il possesso della merce sequestrata, non altrettanto tutelato appare il diritto del produttore o del venditore della merce stessa.

Inoltre, la facoltà concessa all'Autorità sanitaria di ordinare la chiusura provvisoria o definitiva di stabilimenti od esercizi contrasta gravemente con l'articolo 6 della legge 13 marzo 1958, n. 296, relativo alla costituzione del Ministero della sanità. Qui, al comma terzo, nel delimitare i nuovi poteri dei Prefetti in materia sanitaria in relazione all'ordinamento ed alle attribuzioni del nascente Ministero, viene stabilito che spetta al Prefetto, sentito il Medico provinciale, l'emanazione di provvedimenti contingibili ed urgenti per ragioni di sanità pubblica, ai sensi dell'articolo 20 del testo unico della legge comunale e provinciale 3 marzo 1934, n. 383 e successive modificazioni. In questo senso, del resto, si era esattamente orientato il Governo nel formulare l'articolo 14 del disegno di legge: e da questa determinazione non sembra ci si debba dipartire. La chiusura provvisoria o definitiva di una fabbrica o di un esercizio è misura di tale gravità da rendere necessaria una dialettica tra Autorità sanitaria e Prefetto: organo, quest'ultimo, dotato per sua stessa natura, tradizione ed esperienza, di una visione dei singoli problemi più ampia e generale di quanto possa averla qualsiasi altro esponente dell'Amministrazione statale in sede locale.

Nè sembra prudente istituire l'obbligo di rendere pubblico il provvedimento di chiusura, almeno fino a quando non sia concluso il procedimento penale. Solo dalla sentenza dell'Autorità giudiziaria può scaturire la certezza della colpa: talchè non si può omettere di prospettarsi l'eventualità di un procedimento che si concluda in modo diverso da quanto avessero fatto intendere

11^a COMMISSIONE (Igiene e sanità)46^a SEDUTA (1^o marzo 1961)

gli accertamenti dell'Autorità sanitaria. Verrebbe, in tal caso, a risultare infondato lo stesso provvedimento di chiusura, con tutte le possibili conseguenze che potrebbero derivarne per l'Amministrazione in sede di risarcimento dei danni: conseguenze rese ancor più gravi dalla pubblicità data preliminarmente al fatto.

Ancora in materia di poteri conferiti all'Autorità sanitaria, appare necessario di lasciare al giudizio di questa la scelta dei modi con i quali procedere alle cennate ispezioni e prelevamenti dei campioni. Rendere obbligatori — come suggerisce il senatore Milillo — tali ispezioni e prelevamenti significherebbe costringere l'Autorità sanitaria, non si comprende peraltro con quale frequenza, a prelevare i campioni di tutte le sostanze alimentari prodotte, depositate e poste in vendita (ispezionando altresì tutti i relativi locali) nella propria zona di competenza: il che renderebbe l'attività degli organi di vigilanza e dei laboratori provinciali d'analisi tanto onerosa da divenire praticamente inattuabile.

Nè è da ritenere accettabile il principio della gratuità dei campioni da fornire ai sensi degli articoli 3 e 4. Per prassi normalmente seguita, il produttore o il venditore di una sostanza alimentare rifiuta di ricevere il prezzo della merce corrispondente al campione quando questo viene offerto da coloro i quali il campione stesso prelevano. Oltre a ciò, non ci si può nascondere che abusi di vario genere potrebbero derivare qualora venisse istituito l'obbligo di fornire i campioni delle diverse merci senza corrispettivo e che tale onere finirebbe fatalmente col tradursi in un aumento dei prezzi di vendita al consumatore delle sostanze alimentari. Anche in questo caso, è da considerare assai più opportuna la formulazione dell'articolo 4 adottata dal Governo, che tale gratuità aveva escluso.

Altra norma di fondamentale importanza è quella secondo la quale i prodotti alimentari confezionati debbono riportare, a caratteri leggibili ed indelebili, sulla confezione, oltre il nome o ragione sociale e la sede dell'impresa produttrice, i singoli ingredienti, elencati in ordine decrescente di

quantità presente, riferita a peso, mentre i prodotti venduti sfusi debbono essere invece posti in commercio con la sola denominazione rispondente alla loro natura, sostanza e qualità.

Va osservato in primo luogo che la diversità del trattamento posto in essere nei riguardi dei prodotti confezionati rispetto a quelli sfusi potrebbe facilitare l'accesso sul mercato a questi ultimi, i quali offrono minori garanzie al consumatore. La tendenza che va sempre più affermandosi è quella di presentare al consumo un numero sempre maggiore di generi alimentari confezionati: il che anche e forse soprattutto dal punto di vista igienico-sanitario costituisce un progresso notevole rispetto al passato.

Gli inconvenienti che possono derivare dalla prescrizione, così come è stata formulata, sembrano essere notevoli. Per taluni prodotti, la semplice elencazione di tutti i generi che li compongono richiederebbe uno spazio maggiore di quello che offre l'involucro: è il caso rappresentato, ad esempio, dalle margarine da tavola di migliore qualità. D'altra parte, ferme restando talune categorie merceologiche quali componenti fondamentali di vari generi alimentari confezionati, le singole qualità devono mutare nel corso dell'anno per necessità puramente obbiettive dalle quali non si potrebbe prescindere. Valga l'esempio delle minestre o zuppe in scatola contenenti verdure: data la rotazione stagionale delle differenti specie di verdure, l'applicazione della norma porterebbe all'obbligo, per il produttore, di cambiare gli involucri ogni volta che si deve sostituire una specie di verdura ad un'altra.

A tali stessi inconvenienti potrebbe essere ovviato sia limitando l'elencazione prescritta ai fondamentali ingredienti che entrano a far parte dei prodotti, salvo, eventualmente, ad obbligare i produttori a depositarne al Ministero della sanità l'elenco completo, contrassegnato da un marchio; sia riferendo l'obbligo all'elencazione delle categorie merceologiche cui appartengono gli ingredienti in parola.

In ogni evenienza, sarebbe qui utile di aver presente, a mo' di esempio, la legislazione

statunitense: questa prescrive che l'indicazione debba esser limitata soltanto ai fondamentali componenti, riportati in ordine quantitativo decrescente.

Anche la norma riportata dall'articolo 5 deve formare oggetto di attento esame.

Con tale articolo viene fra l'altro vietato di impiegare nella preparazione di alimenti e bevande, di vendere, di detenere per vendere o di distribuire comunque per il consumo, sostanze alimentari private o depauperate delle naturali proprietà nutritive (lettera *a*), oppure sottoposte a lavorazioni o trattamenti diretti a mascherare un preesistente stato di alterazione (lettera *d*).

Il primo di tali divieti potrebbe dar luogo a numerose contestazioni, del tutto prive di fondamento. L'industria alimentare utilizza o pone in vendita prodotti che, pur privati di taluni fattori accessori per richiesta degli stessi consumatori, anche per motivi igienici, non potrebbero in alcun caso essere considerati depauperati delle proprietà nutritive naturali. Valgano gli esempi del caffè decaffeinizzato e del latte scremato oppure ancora della farina doppio zero. In questo caso è l'eventuale aspetto fraudolento dell'azione del produttore a dover essere posto in evidenza in forma esplicita, per rendere applicabile il divieto.

Ancora più grave la situazione che deriverebbe dall'applicazione letterale del divieto previsto dalla lettera *d*). Valga, per tutti, l'esempio dell'olio d'oliva raffinato. L'olio di oliva di pressione si presenta frequentemente con caratteristiche tali da non poter essere considerato commestibile per un suo stato di alterazione che consiste in un eccesso di acidità e nella presenza di odori e sapori sgradevoli. In questa circostanza, l'olio di oliva viene sottoposto a raffinazione onde renderlo idoneo all'alimentazione: questo processo è considerato perfettamente lecito dalla legge sulla classificazione e la vendita degli oli di oliva 13 novembre 1960, n. 1407, di recente emanazione.

Anche in questo caso, dovrebbe dunque esser posto esplicitamente in evidenza il fine fraudolento della lavorazione o del trattamento diretti a mascherare il preesistente

stato di alterazione, quale motivo determinante per l'applicazione del divieto.

Qualche dubbio provoca la lettera *b*) dello stesso articolo 5 che vieta la produzione ed il commercio di surrogati o sucedanei di sostanze alimentari non autorizzati dal Ministero della sanità: ciò in quanto è estremamente vago (e quindi quanto mai difficile da definire) il concetto di surrogato o di sucedaneo di sostanze alimentari.

Motivi di incertezza origina anche il primo comma dell'articolo 2, che sarebbe opportuno di integrare con la precisazione essere, il rilascio dell'autorizzazione all'impianto di stabilimenti, eccetera, da parte dell'Autorità sanitaria, limitato all'esclusivo accertamento dei requisiti igienici previsti dalle leggi e dai regolamenti. Torna opportuno, a questo proposito, il richiamo alla formulazione cui si è fatto ricorso in circostanza analoga, con l'articolo 1, comma terzo, della legge 6 ottobre 1950, n. 836, sulla disciplina della produzione e della vendita degli estratti alimentari e dei prodotti affini.

Eguali ragioni di incertezza derivano dall'articolo 6, con il quale viene stabilito che il Ministro della sanità, con proprio decreto, sentito il Consiglio superiore di sanità, può « consentire » la produzione ed il commercio di sostanze alimentari che abbiano subito aggiunte o sottrazioni o speciali trattamenti.

Per il difetto di conoscenza di ciò che, praticamente, debba intendersi per aggiunta, sottrazione o speciale trattamento, sembrerebbe opportuno di sostituire la facoltà del Ministro della sanità di consentire la produzione ed il commercio di tali sostanze con la facoltà di vietarli.

Anche sull'articolo 13 sembra opportuno soffermarsi, per precisare come sia superfluo di sottoporre agli obblighi previsti dal primo comma dell'articolo il personale che non venga a contatto materiale con sostanze alimentari; il personale impiegatizio, i viaggiatori di commercio, i piazzisti, purchè non si verifichi per loro un diretto contatto con prodotti alimentari sfusi; o, infine, il personale addetto al maneggio ed alla vendita di sostanze alimentari confezionate. In casi del genere, è ovvio come non esista pericolo alcuno di contagio e perciò come si possa

11ª COMMISSIONE (Igiene e sanità)

46ª SEDUTA (1º marzo 1961)

adottare, nella specie, un criterio di maggiore larghezza.

Concludo, affermando che il disegno di legge in esame è quanto mai opportuno perchè nelle sue linee fondamentali corrisponde ad una esigenza largamente sentita: ma esso sarebbe cagione di varie gravi conseguenze giuridiche, sociali e tecniche se non fosse convenientemente emendato.

PRESIDENTE. Ringrazio il relatore Pignatelli per la sua relazione veramente notevole ed esauriente.

SCOTTI. Io propongo, anche se con una certa esitazione dal momento che non abbiamo molto tempo davanti a noi, prima delle ferie pasquali, che la discussione di questo disegno di legge venga rinviata.

Su questo provvedimento ci siamo, evidentemente, già preparati, ma avendo la relazione del collega Pignatelli, così vasta e completa, attirato la nostra attenzione su questioni controverse, su gravi problemi di competenza fra l'autorità sanitaria e quella giudiziaria, e su questioni tecniche molto importanti e dettagliate, credo che per poter condurre più rapidamente ed approfonditamente la discussione occorrerebbe avere la possibilità di studiare la relazione stessa. Ciò anche in considerazione del fatto che il disegno di legge che ci viene dalla Camera ha già modificato in parte il testo governativo.

Chiedo pertanto il rinvio della discussione di questo disegno di legge.

D'ALBORA. Mi associo alla richiesta del senatore Scotti; il rinvio è nell'interesse del perfezionamento del disegno di legge.

PRESIDENTE. La richiesta del senatore Scotti può senz'altro essere accolta, data l'importanza del provvedimento. La relazione del senatore Pignatelli verrà di-

stribuita agli onorevoli colleghi, unitamente alle sue proposte di emendamento ed a quelle che altri vorranno formulare.

GIARDINA, *Ministro della sanità*. Come è stato già rilevato dal relatore, col quale mi congratulo per la esauriente relazione, nonchè dal Presidente, il disegno di legge ha una particolare importanza, dato il progresso della scienza che, come è al servizio dei cittadini per il miglioramento dell'alimentazione, così molte volte è al servizio delle frodi.

Si tratta di un provvedimento molto delicato; pertanto io proporrei che, dopo la presentazione degli emendamenti, si tenesse una riunione fra i presentatori degli emendamenti stessi ed i funzionari tecnici del Ministero; spesso infatti non basta formulare una norma, ma occorre vedere se sia praticamente osservabile, e questo lo possono dire soltanto gli esperti.

Aggiungo che, dopo l'approvazione del disegno di legge da parte della Camera, sono pervenute dal Ministero dell'industria e commercio e dal Ministero dell'agricoltura alcune proposte di emendamento, che faccio mie e che presenterò pertanto alla Commissione.

PRESIDENTE. Possiamo senz'altro accedere al desiderio del Ministro in merito all'incontro con i funzionari tecnici del Ministero, anche ai fini dell'economia della prossima discussione.

Se non si fanno osservazioni, il seguito della discussione del disegno di legge è rinviato ad altra seduta.

(Così rimane stabilito).

La seduta termina alle ore 11.

Dott. MARIO CARONI

Direttore gen. dell'Ufficio delle Commissioni parlamentari