

COMMISSIONE II

AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO — AFFARI INTERNI
E DI CULTO — ENTI PUBBLICI

XLI.

SEDUTA DI VENERDÌ 13 MAGGIO 1960

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **RICCIO**

INDICE

	PAG.
Comunicazioni del Presidente:	
PRESIDENTE	391
Disegno di legge (Discussione e rinvio):	
Classificazione delle aziende alberghiere. (1910).	391
PRESIDENTE	391, 393, 395, 396
DI GIANNANTONIO, <i>Relatore</i>	391
GAGLIARDI	393, 394
MATTARELLI GINO	395
SEMERARO, <i>Sottosegretario di Stato per il turismo e lo spettacolo</i>	395
VILLA GIOVANNI	393
Proposta di legge (Discussione e non pas- saggio agli articoli):	
DOSI: Modifica della legge 19 maggio 1954, n. 303, recante norme sull'ordi- namento dell'Ente nazionale per la protezione degli animali. (258)	396
PRESIDENTE	396, 397, 398, 399, 400
TOROS, <i>Relatore</i>	396
DI GIANNANTONIO	398
RUSSO SPENA	397, 399, 400
SCALFARO, <i>Sottosegretario di Stato per l'interno</i>	399, 400

Comunicazioni del Presidente.

PRESIDENTE. Comunico che il deputato Longoni è in congedo.

**Discussione e rinvio del disegno di legge: Clas-
sificazione delle aziende alberghiere (Urgen-
za) (1910).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Classificazione delle aziende alberghiere » (1910).

L'onorevole Di Giannantonio ha facoltà di svolgere la relazione.

DI GIANNANTONIO, *Relatore*. Onorevoli colleghi, vorrei preliminarmente esprimere un concetto tutto affatto personale. Io credo che l'importanza di un disegno di legge possa essere sottolineata più dal timore della sua applicazione che non, come frequentemente accade, dal senso di attesa che la precede. Ora, io credo che questo disegno di legge — rappresentando uno dei primi atti, del nuovo Ministero per il turismo, intesi ad imprimere un particolare dinamismo a tutto questo settore, dettando delle norme a mio avviso di un certo rigore — possa essere assai più temuto che atteso dalle categorie interessate. Naturalmente, sono d'avviso che il disegno di legge meriti ogni attenzione e sia opportuno approvarlo. Ritengo in ogni modo che, per quanto riguarda i punti più delicati del disegno di legge, cioè quelli che cercano di conciliare, da un lato, l'interesse dei privati e, dall'altro, l'interesse pubblico, sia necessario dare luogo ad una discussione molto libera e molto franca sulle singole norme. Ripeto,

La seduta comincia alle 10.

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

(È approvato).

quindi, che non vi è un punto di vista rigido del Relatore per quanto concerne le singole norme, che potranno essere fissate definitivamente nella loro formulazione e portata con una discussione serena e obiettiva.

Il disegno di legge comincia col dare un nuovo ordine al settore alberghiero, a partire dalla definizione delle aziende ricettive, che vengono suddivise in alberghi, pensioni e locande. Alberghi, in senso stretto, sono le aziende tenute preminentemente a dare alloggio all'ospite e vengono classificate in alberghi di lusso, alberghi di prima categoria A, alberghi di prima categoria B e, poi, alberghi di seconda categoria, di terza categoria e di quarta categoria. Le pensioni sono aziende ricettive che hanno un carattere più familiare e vengono suddivise in tre categorie: prima, seconda e terza. Da ultimo ci sono le locande, che rappresentano un ancor primordiale ma, naturalmente, necessario posto di ricetto. Per quanto concerne il carattere generale di questa classificazione, la novità è data dal fatto che, per la prima volta, si dà una notevole importanza al decentramento, nel senso che gli Enti provinciali per il turismo, avvalendosi della collaborazione di una apposita commissione, sono tenuti ad esprimere il loro giudizio sulla classificazione da dare alle aziende alberghiere. Questo significa, in primo luogo, che gli Enti provinciali per il turismo devono dar corso a tale classificazione e, in secondo luogo, che essa è vincolante ed obbligatoria, eliminando in tal modo l'inconveniente di tutte quelle classificazioni che non rispondono a verità e che possono tradursi in una specie di richiamo reclamistico, quando addirittura non si tratti di un inganno consumato ai danni degli ospiti e dei turisti.

Per quanto riguarda la parte relativa ai ricorsi al Ministero, in grado di appello, avverso la classificazione determinata dai singoli Enti provinciali per il turismo, credo non vi siano obiezioni di fondo anche se qualche eventuale incertezza possa sorgere in merito alla composizione della commissione centrale o ministeriale.

Ma l'aspetto più importante di questo disegno di legge — e che non trova di parere favorevole il Relatore — è quello rappresentato proprio dall'articolo 12, là dove si manifesta più evidente il contrasto tra l'interesse privato e l'interesse pubblico. E per interesse pubblico intendo l'interesse a che l'Italia, nel suo complesso, possa offrire una più evoluta e moderna attrezzatura turistica. In altri termini l'articolo 12 si preoccupa un po' troppo, a

mio modo di vedere, dell'interesse delle singole categorie. Cosa del resto non nuova, perché si verifica anche in altre leggi come per il cinema, per le farmacie e per tanti settori economici, in cui quasi quasi viene ad assumere una netta prevalenza il criterio di attenuare il più possibile la pur sempre valida legge economica della concorrenza. E, qui, il Relatore manifesta immediatamente i suoi dubbi e le sue perplessità, riservandosi una profonda analisi della norma quando si discuterà questo articolo.

Il punto centrale del disegno di legge è rappresentato dalle norme che vanno dall'articolo 13 all'articolo 16. Qui è necessario che, come Relatore, esprima un parere preliminare, naturalmente modificabile: ritengo che sia estremamente utile per tutti coloro che vogliono iniziare o una attività alberghiera *ex novo* con la costruzione degli impianti, o potenziare l'attività con la modificazione delle precedenti attrezzature, far preventivamente conoscere all'Ente provinciale per il turismo quali siano le loro intenzioni ed i loro progetti, inquadrati nelle nuove esigenze che sono di carattere tecnico e, io aggiungerei, anche di carattere estetico. Penso che questo parere degli Enti provinciali per il turismo anche se possa apparire vincolante non comporterà alcun nocimento a quell'impulso che il Ministero del turismo vuol dare a tutto quanto il settore.

Ma la parte più dolente è data dall'esame delle pene previste per tutti coloro che non vogliono ottemperare alle varie e rigorose norme previste dal disegno di legge. E anche qui è necessario esprimere un giudizio preventivo: sono sicuro che in molti casi i titolari dei vari esercizi subiranno dei danni. Si avrà, tanto per fare qualche esempio, che titolari di alberghi che godono di una determinata classifica, fatalmente, se non attrezzeranno i loro esercizi secondo quanto disposto da questa legge, finiranno col subire un danno perché l'albergo sarà declassato. Ma io — ecco il giudizio del Relatore — ritengo che ciò sia necessario ed anche salutare. Molti casi di disagio si verificheranno, ma sono certo che questo servirà senz'altro al miglior progresso di tutto il settore alberghiero italiano. Eventuali discussioni, anche qui, si potranno fare, quando passeremo all'esame dei singoli articoli, in merito alle eventuali incongruenze che possano esservi fra le varie pene comminate ai proprietari, oppure ai diretti gestori degli alberghi. Si tratterà, in questi casi, di vedere se le norme rispondano o meno ad una esigenza di equità.

L'ultima parte del disegno di legge riguarda le dirette conseguenze della applicazione della legge. Anche su questo punto io ritengo che avremo una discussione molto ampia soprattutto sui limiti di tempo da concedere agli interessati per mettersi al passo con quanto il disegno di legge stabilisce.

Naturalmente l'allegato, che analiticamente espone tutti i requisiti necessari perché gli alberghi, le pensioni e le locande possano avere una determinata classifica, potrà a tutta prima risultare alquanto pesante, dato che provocherà una sicura reazione in tutti gli interessati. Ma, qui, riprende pieno valore il giudizio espresso all'inizio: o riteniamo che il Ministero del turismo possa il prima possibile, vale a dire al più presto nel giro di pochi anni, dare un nuovo impulso rinnovatore a tutto il settore turistico o, altrimenti se si diventa troppo teneri — questo è il pensiero del Relatore — si finirà con il diluire o annullare, per sempre, la portata benefica di questo disegno di legge.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione generale.

VILLA GIOVANNI. Il disegno di legge, al nostro esame, in linea di massima ci trova d'accordo, così come d'accordo (sempre in linea di massima) siamo con le obiezioni mosse dal relatore. Poiché siamo consci della importanza del provvedimento, riteniamo che la discussione vada approfondita al fine di raggiungere — come sempre del resto — l'obiettivo che ci proponiamo senza danneggiare determinate categorie e specifici interessi a favore di altre categorie o di altri interessi. Ad esempio: noi siamo d'accordo sulla necessità di migliorare la nostra attrezzatura ricettiva, perché soltanto in questo modo potremo riuscire a dare al turismo quell'incremento che tutti auspichiamo e che, sia pure per linee generali, ci è stato illustrato dall'onorevole Gagliardi in sede di relazione allo stato di previsione della spesa del Ministero del turismo soltanto due giorni fa. Tuttavia, non possiamo non considerare che, con un disegno di legge come questo, noi andiamo, praticamente, a mettere in movimento un po' tutte le aziende ricettive, dagli alberghi alle pensioni, ponendo in sostanza le basi per un complesso di lavori di rinnovamento che possono essere valutati in miliardi...

PRESIDENTE. Trecento miliardi, mi sembra...

VILLA GIOVANNI. Appunto. Si tratta, come vedete, di un investimento veramente cospicuo. Di conseguenza io non posso fare

a meno di domandare: l'industria alberghiera è oggi in condizioni di affrontare le conseguenze economiche che scaturiscono dal disegno di legge al nostro esame? Nella eventualità che questa domanda abbia una risposta negativa, ne sorgerebbe un'altra: chi ne profiterrebbe di questa condizione di impossibilità? Noi sappiamo che già, oggi, si vanno formando società che intendono operare in grande stile su tutto il piano nazionale. Non vorrei, quindi, che si mettessero in essere le condizioni per far scomparire progressivamente le piccole aziende lasciando campo libero, invece, a quelle che hanno grandi mezzi finanziari e che, di conseguenza, possono imporsi simili sacrifici, ed in pratica si sono già avviate a costituire proprie attrezzature ricettive in tutta Italia. Queste sono domande doverose e per le quali dobbiamo trovare un'equa soluzione. A nostro avviso (e ciò dicendo mi rendo portavoce anche del pensiero dei rappresentanti di enti locali che si sono riuniti e che hanno esaminato e discusso il progetto ora al nostro esame) noi, mentre non dobbiamo tralasciare di raggiungere il nostro obiettivo in quanto non possiamo, evidentemente, consentire il permanere dell'attuale situazione, dobbiamo evitare in ogni modo che si determinino quelle pericolose conseguenze, cui ho accennato, ai danni della grande maggioranza degli albergatori tramutandole, correlativamente, in condizioni di favore per un'altra categoria bene individuata.

Per quanto riguarda i contributi, se non sbaglio, nel bilancio del Ministero del turismo sono stanziati 150 milioni di lire l'anno per provvidenze di questo genere e non so se tale somma vada, oggi, a copertura di impegni precedenti.

GAGLIARDI. I 150 milioni di lire previsti nello stato di previsione della spesa del Ministero del turismo per l'esercizio 1960-61 costituiscono il massimo di disponibilità per nuovi investimenti.

VILLA GIOVANNI. È evidente, dunque, che di fronte ai previsti 300 miliardi di lire a carico dei privati di cui si parlava, 150 milioni di lire di contributo statale sono praticamente insignificanti. L'attuale legislazione, me ne darete atto, non consente assolutamente un adeguato intervento dello Stato in questo campo, per cui dovremmo, come prima cosa, preoccuparci dell'aspetto finanziario del problema.

Vorrei, ora, fare un'ultima considerazione di ordine generale: attraverso la legge che

stiamo esaminando, chi praticamente viene ad avere la più ampia autorità nel settore alberghiero sono gli Enti provinciali per il turismo. La materia delle classificazioni, quella dei ricorsi e tutto quanto ad essa connesso, con le conseguenti possibilità di errori e favoritismi che ne possono scaturire, rimane di esclusiva pertinenza degli Enti provinciali per il turismo. Tutto ciò a me non sembra giusto. Concepita in questo modo la legge, si dimostra di ignorare la Costituzione che attribuisce chiaramente alle regioni, poteri nel campo del turismo. Le regioni, in questo caso, sono completamente ignorate e, con esse, gli enti locali quali le province ed i comuni. Noi vediamo che delle commissioni consultive e non consultive nominate per esaminare i ricorsi per le classificazioni di alberghi, di pensioni non fanno parte i rappresentanti degli enti locali. Anche quando, come diceva il Relatore a proposito dell'articolo 12, si tratta di decidere se un nuovo albergo debba o non debba sorgere, la decisione è lasciata all'Ente provinciale per il turismo, mentre sarebbe logico che la decisione venisse presa dall'ente pubblico locale, che ha una visione ampia, generale dei vari problemi della zona.

Quindi, noi ci riserviamo di proporre che anche questo aspetto di tutta la complessa situazione venga rimesso nei suoi giusti termini, e che ci si ricordi della funzione della regione.

Che cosa possiamo fare intanto? Bisogna attendere che la regione si costituisca? Se la regione manca ancora, ma ci si dovrà arrivare perché, intanto, noi, ancora una volta, vogliamo che, in tema di ricorsi, tutto confluisca a Roma, con le connaturali complicazioni di procedura che conosciamo e con i risultati che sappiamo per esperienza? È mio parere che, nel caso in esame, ci convenga, appunto, creare un organo a carattere regionale, che potrebbe essere costituito presso il capoluogo della regione, formato dai rappresentanti delle province e dei comuni in primo luogo ed anche con i rappresentanti delle categorie interessate. Ma penso che in questa commissione debbano avere la preminenza, prima di tutti, i rappresentanti degli enti pubblici. Creiamo dunque una commissione che abbia sede presso il capoluogo di ogni regione, con il compito di esaminare i ricorsi. Del resto questa strutturazione è stata già adottata nella legge che abbiamo approvata relativamente agli esercizi caratteristici di interesse nazionale. Anche lì, nella formulazione originaria della proposta, era

prevista una commissione presso il Ministero, mentre ci siamo trovati d'accordo di sostituirla con altre che hanno sede nel capoluogo di provincia.

Tornando al disegno di legge in discussione ed alla commissione che, in sede provinciale, dovrebbe decidere sulla classificazione, vediamo che qui, naturalmente, tutti i poteri sono attribuiti, all'Ente provinciale per il turismo. Perché anche in questo caso non costituiamo una commissione presso la Amministrazione provinciale, con la partecipazione dei rappresentanti del comune interessato, dell'Ente provinciale per il turismo e di tutti gli altri enti ed esponenti, fra cui anche il medico provinciale, che sono indispensabili per esprimere un giudizio di carattere tecnico? In sostanza vorremmo che in questa occasione i problemi fossero posti su una base sana, avendo presente che il turismo non interessa soltanto qualche ente specializzato, ma tutta la economia nazionale, e che adempie e svolge quelle funzioni sociali e culturali di cui, giustamente, sia pure rapidamente, ci ha parlato l'onorevole Gagliardi in sede di relazione allo stato di previsione della spesa del Ministero del turismo. Se siamo d'accordo su queste premesse, è evidente che il disegno di legge che stiamo discutendo non risponde alle esigenze che ci proponiamo. Ecco perché, ripeto, noi riteniamo opportuno che la discussione debba essere molto approfondita, per ogni singola norma, considerando eventualmente la necessità di nominare un comitato ristretto, che possa analizzare a fondo tutta la questione. Desidererei che si fosse d'accordo nel dare a questo disegno di legge una impostazione che valorizzi le funzioni degli enti locali, eliminando, possibilmente, l'accentrarsi burocratico qui a Roma di ricorsi, mantenendo questa attività legata strettamente agli organi locali e regionali. Se siamo d'accordo sulla impostazione, i particolari, evidentemente, verranno poi.

GAGLIARDI. Effettivamente alcune osservazioni fatte dal collega Villa Giovanni hanno fondamento, specie se consideriamo il panico che si potrebbe creare fra i proprietari ed i gestori di aziende alberghiere qualora noi si approvasse integralmente il disegno di legge che, dobbiamo dirlo, lascia ben poco tempo per la realizzazione delle innovazioni e dei miglioramenti della attrezzatura al fine di consentire la permanenza delle aziende nella categoria in cui si trovano anche con la nuova classificazione. In particolare, siccome il problema della classificazione alberghiera è stret-

tamente legato al problema delle tariffe, evidentemente se c'è un improvviso declassamento di categoria degli esercizi — e secondo il mio parere questo disegno di legge, così come è, ne comporterà molti — si verificherà tutto un dissesto economico in questo settore, che non può non preoccuparci. È vero che il disegno di legge concede agli albergatori tre anni, per attuare le migliorie, ma è evidente anche che in tre anni, se non riusciamo a trovare un sistema di incentivi e di aiuti, si creerà uno squilibrio. Proprio qui va inserito, studiato e potenziato il problema del finanziamento del credito alberghiero. L'attuale credito alberghiero ha già stanziato venti miliardi di lire e dal 1955 ad oggi ha esaurito tutte le disponibilità. Attualmente il fondo del credito alberghiero ha solo dei minimi introiti derivanti da alcune voci del bilancio del Ministero del turismo e da qualche rientro delle prime quote di ammortamento mutui. Complessivamente pochissime decine di milioni. È evidente, dunque, che ci troviamo di fronte ad un grosso problema. Faccio notare che al Ministero non sono riuscito a trovare dati particolari, e colgo l'occasione per segnalare l'impellente necessità di dotare questo nuovo Ministero di uffici di statistica, uffici di controllo e di ricerca e di studi. Confesso, che il Ministero, attualmente, non è in grado, neppure per sommi capi, di avvertire quale sommovimento potrebbe portare l'attuazione di questa nuova classificazione fra gli albergatori. Io credo che il Ministero dovrebbe svolgere immediatamente una indagine tramite gli Enti provinciali per il turismo, al fine di conoscere quanti spostamenti provocherebbe, una classificazione del genere, quante declassifiche, quanti esercizi si trasferirebbero dalla prima A alla prima B, quali i cambiamenti di tariffa e così via. Sono convinto che questa indagine dovrebbe essere la base da cui partire nella elaborazione delle nuove norme. Se, ad esempio, questa classificazione corrispondesse pressoché ad una realtà già esistente e, quindi, non si trattasse altro che di prendere atto di una situazione reale, allora il provvedimento legislativo potrebbe determinare un semplice fenomeno di assestamento. Non vorrei, invece, che si trasformasse in un sommovimento, in un terremoto. Se si tratta di un assestamento, possiamo avere la coscienza tranquilla; ma se è — come sono portato a credere — un sommovimento, attuarlo in tre anni di tempo non è cosa semplice. D'altra parte, se si pone il problema della sistemazione dei servizi, degli arredamenti, ecc., si

dovrebbe studiare la possibilità di concedere esenzioni fiscali. Ricordo che il Senato, a proposito di un provvedimento sulle costruzioni edilizie, votando un ordine del giorno, auspicò che le esenzioni fiscali fossero estese anche a costruzioni di alberghi ma, poi, la cosa non ha avuto seguito nonostante un certo qual impegno assunto dal Ministero delle finanze. Se si potesse ottenere qualche adeguato provvedimento in questo campo, sarebbe un incentivo notevole. Per concludere, bisogna creare adeguati strumenti legislativi perché questo provvedimento non diventi una mazzata per l'economia del settore, ma rappresenti, veramente, un mezzo di propulsione, con effetti benefici per il turismo e per gli albergatori interessati.

MATTARELLI GINO. Penso che ora, per l'economia dei nostri lavori, sarebbe opportuno ascoltare le dichiarazioni del Governo al fine di avere una illustrazione più ampia sulla portata reale del disegno di legge. Poi, senza pregiudizio delle posizioni, accettando la proposta del deputato Villa Giovanni, provvedere alla nomina di un comitato ristretto.

PRESIDENTE. Nessun altro chiedendo di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale. Il rappresentante del Governo, onorevole Semeraro, ha facoltà di parlare.

SEMERARO, *Sottosegretario di Stato per il turismo e spettacolo*. È la prima volta che intervengo, in rappresentanza del Governo, ai lavori di questa Commissione e chiedo benevolenza, soprattutto perché da molte parti è stata espressa la preoccupazione che il Ministero, essendo ai suoi primi passi, pechi di improvvisazione. Ebbene, noi in queste improvvisazioni, se esistono, domandiamo di essere sorretti proprio dai colleghi di questa Commissione.

Ringrazio il Relatore Di Giannantonio per la sintetica, ma tanto costruttiva relazione fatta, come ringrazio i colleghi Villa Giovanni e Gagliardi per i loro interventi. Dall'insieme della discussione ho tratto l'impressione che tutti si sia d'accordo sulla necessità del provvedimento, in considerazione anche del fatto che l'attuale classificazione alberghiera risale alle leggi del dicembre 1937 e del gennaio 1939. Possiamo bene affermare che dal 1937 o dal 1939 sono stati fatti dei passi in avanti, anche con degli incentivi predisposti dallo Stato a favore del settore. In effetti, faceva osservare il Relatore, e successivamente, le osservazioni del Relatore sono state fatte proprie dai colleghi Villa Giovanni e Gagliardi, che vi sono delle preoccupazioni soprattutto nei riguardi delle piccole aziende.

Quando passeremo all'esame degli articoli, certamente il Governo vaglierà, con animo aperto, tutti i suggerimenti e, soprattutto, cercherà di calmare le preoccupazioni. Al collega Villa Giovanni desidero dire subito che il Ministero ha già in preparazione uno schema di disegno di legge — e per fortuna i finanziamenti sono assicurati — per venire in aiuto ai piccoli esercenti che dovranno attrezzare la propria azienda secondo questa classificazione, aggiornandosi così alla nuova tecnica alberghiera.

In effetti, tutti possiamo riconoscere che in questo settore si è creata una confusione enorme. Vi sono alberghi che usufruiscono di una classificazione particolarmente vantaggiosa, che si traduce in prezzi specificatamente alti, mentre rimangono danneggiati altri alberghi, dove pure c'è maggiore conforto, in quanto godono di una classifica inferiore, percependo magari lo stesso compenso di quelle pensioni, locande e alberghi che non hanno moderne attrezzature igieniche e tecniche. La preoccupazione immediata è ora questa: c'è un settore che dobbiamo difendere, vale a dire le piccole aziende alberghiere, per evitare che rimangano danneggiate dai nuovi elementi tecnici che si richiedono per la classificazione; ed ho già ricordato che il Ministero ha pronto uno schema di disegno di legge, per fortuna anche finanziato sia pure con somme non forti ma che, comunque, dimostra la buona volontà del Governo di andare incontro ai piccoli albergatori. Ma noi dobbiamo preoccuparci anche dei consumatori, cioè di tutti coloro che non hanno la fortuna di avere una casa a Roma, tanto per fare l'esempio locale, ma soprattutto i consumatori forestieri che arrivano a Roma e, quando vedono una targa con su scritto « Gran Hotel » sono indotti senz'altro a pensare che si tratti di un albergo che abbia quei determinati, superiori requisiti, tecnici ed igienici; invece può capitare che si trovino di fronte ad un locale che questi requisiti non ha pur pretendendo un prezzo adeguato alla classifica che gli deriva semplicemente dal nome.

Quanto al collega Villa Giovanni, che si preoccupava dello strapotere degli Enti provinciali per il turismo, posso dire che, in effetti, nei consigli direttivi degli Enti provinciali per il turismo sono compresi i rappresentanti delle Province, dei Comuni, delle Aziende di Cura e Soggiorno delle Camere di commercio. D'altra parte non possiamo esautorare questo organo periferico. Ci siamo accorti che anche questi Enti provinciali

per il turismo hanno una vita grama e si sono burocratizzati, soprattutto perché le somme inviate dal Ministero servono più che altro a pagare i loro funzionari, ma non bastano certo a consentire loro quella azione pilota che gli Enti provinciali per il turismo dovrebbero svolgere nelle rispettive province.

Il turismo è diventato per noi un fattore economico di vitale importanza e, fortunatamente, gli stranieri vengono molto volentieri nel nostro paese. Ciò non toglie, però, che vi sia una forte e talvolta non leale concorrenza da parte degli altri Stati che stanno adoperando tutte le loro forze per privarci di questo bene. Potrei fare un esempio: noi puntiamo sulle Olimpiadi perché le vediamo come un avvenimento che si tramuterà in un bene economico contingente; gli altri Stati che sono i nostri concorrenti in campo turistico vanno molto più in là: essi considerano le Olimpiadi non come un fatto a sé stante, ma come un investimento che va sfruttato negli anni avvenire. Infatti si stanno attrezzando non per accogliere gli sportivi, ma i turisti, vale a dire non il cliente di passaggio, ma quello che tornerà in Europa ancora altre volte.

PRESIDENTE. Data la importanza del provvedimento in esame, la complessità della materia, la portata delle ripercussioni che può avere, ed accogliendo le proposte avanzate durante la discussione, se non vi sono osservazioni, ritengo che si possa addivenire alla nomina di un comitato ristretto composto come segue: Riccio, presidente, Villa Giovanni, Pirastu, Preziosi, Colitto, Di Giannantonio e Simonacci, relatori.

(Così rimane stabilito).

Seguito della discussione della proposta di legge di iniziativa del deputato Dosi: Modifica della legge 19 maggio 1954, n. 303, recante norme sull'ordinamento dell'Ente nazionale per la protezione degli animali (258).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione della proposta di legge di iniziativa del deputato Dosi: « Modifica della legge 19 maggio 1954, n. 303, recante norme sull'ordinamento dell'Ente nazionale per la protezione degli animali » (258).

Il Relatore, onorevole Toros, ha facoltà di svolgere la relazione.

TOROS, *Relatore*. Poiché su questa proposta di legge ho già avuto occasione di riferire alcuni mesi or sono, la mia esposizione sarà necessariamente rapida. In sostanza, la proposta di legge tende a portare tre modifiche

III LEGISLATURA — SECONDA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 13 MAGGIO 1960

alla legge n. 303 del 19 maggio 1954. Esattamente: due modifiche all'articolo 2 ed una all'articolo 5, sempre della legge su citata. Infatti l'articolo 1 propone che al secondo comma dell'articolo 2 della legge 19 maggio 1954, n. 303 siano aggiunte le parole: « esse hanno personalità giuridica propria », dando con ciò stesso personalità giuridica agli organi o rappresentanze periferiche dell'ente. L'articolo 2 propone di inserire, dopo l'ultimo comma dell'articolo 2 (sempre della stessa legge) i seguenti commi:

« L'Ente nazionale per la protezione degli animali è autorizzato, anche in deroga a qualsiasi disposizione limitativa, a costituirsi parte civile nei procedimenti pel reato di cui all'articolo 727 del Codice penale, per i reati di cui alla legge 12 giugno 1931, n. 924, modificata con legge 1° maggio 1941, n. 615, per ogni reato di uccisione, danneggiamento o maltrattamento di animali, anche se previsto da leggi speciali, nonché per qualsiasi altro reato che comunque abbia relazione coi compiti istituzionali dell'Ente indicati nell'articolo 1 della presente legge.

La legittimazione processuale alla costituzione di parte civile spetta sia agli organi centrali che agli organi periferici dell'Ente ».

L'articolo 3 propone anch'esso di inserire, dopo il primo comma dell'articolo 5 della su citata legge, i seguenti commi:

« Fanno inoltre parte di diritto del Consiglio centrale dell'Ente cinque componenti nominati con decreto del Ministro dell'interno su designazione, rispettivamente, del Ministro per l'interno, del Ministro di grazia e giustizia, del Ministro dell'agricoltura e delle foreste, del Ministro della pubblica istruzione e del Ministro della Sanità.

Inoltre fanno parte dei Consigli direttivi delle Sezioni provinciali tre componenti di diritto designati rispettivamente dal sindaco, dal provveditore agli studi e dal presidente dell'Amministrazione provinciale, nonché il veterinario provinciale; e dei Comitati direttivi delle delegazioni comunali un rappresentante del sindaco ed uno del direttore didattico ».

Mi dichiaro favorevole agli articoli 1 e 3 della proposta di legge di iniziativa del deputato Dosi, ma sono assolutamente contrario all'articolo 2. Nella precedente relazione avevo fatto rilevare la necessità di sentire il parere della Commissione giustizia sul problema, appunto, della personalità giuridica da riconoscere agli organi periferici dell'ente.

Sappiamo, infatti, che l'ente intende uscire dal regime commissariale e vuole risolvere il problema del proprio regolamento. Ricordo che il regolamento di attuazione, così come previsto dalla legge n. 303 del 1954, si trova, in sospenso, al Consiglio di Stato. Ripeto, dunque, che mentre gli articoli 1 e 3 della proposta di legge al nostro esame risolvono l'obiettivo che si sono proposti, l'articolo 2 mi sembra assolutamente inaccettabile. Esso, infatti, dà all'Ente nazionale per la protezione degli animali la possibilità di costituirsi parte civile, relativamente ai reati di cui all'articolo 727 del codice penale (e bisogna tener conto anche di tutte le situazioni che si sono venute a creare in questi ultimi tempi: vertenze con la federazione della caccia in determinate province, problema del tiro a volo e così via). Non riesco a vedere come sia possibile dare ad una guardia zoofila, poteri del genere. Concludo, quindi, affermando che accetto senz'altro gli articoli 1 e 3, ma che l'articolo 2 va o modificato o non considerato affatto.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione generale.

RUSSO SPENA. Onorevoli colleghi, devo dire che contro l'Ente nazionale per la protezione degli animali, dalle varie associazioni interessate (ad esempio quella della caccia) si sono levate ripetutamente delle proteste. Non è il caso di stabilire se questo ente debba o non debba essere lodato per l'attività che svolge; né voglio ricercare se il regime commissariale perpetuatosi troppo a lungo (certo oltre quanto consentito dalla legge costitutiva) abbia o non una giustificazione plausibile. La cosa certa è che bisogna dargli una strutturazione democratica non solo, ma anche quella capacità di esercizio che, fino ad ora, non ha avuto. Soprattutto, a mio avviso, occorre pretendere che partecipino alla sua funzionalità le varie categorie che hanno interferenze con l'ente stesso, e che ne sono tributarie.

La proposta di legge Dosi potrebbe costituire una buona occasione per affrontare a fondo il problema dell'Ente; per stabilire in che modo il Parlamento possa influire sulla sua sistemazione; sulla sua democratizzazione. Quindi, in linea generale, a parte l'osservazione che farò sulla possibilità dell'Ente di costituirsi parte civile, sarei del parere di rinviare l'esame della proposta di legge allo scopo preciso di approfondire la strutturazione dell'ente e vedere se sia possibile trovare un punto di coincidenza tra i suoi fini e quelli di altre associazioni interessate.

III LEGISLATURA — SECONDA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 13 MAGGIO 1960

Per quanto riguarda l'articolo 2 della proposta di legge Dosi, esso prevede la possibilità per l'ente nazionale protezione animali di costituirsi parte civile, per qualsiasi reato rientrante nella sfera di competenza dell'Ente.

Nella relazione che accompagna il provvedimento si cita il parere del nostro Presidente Leone, nella qualità di professore di diritto penale, e si dice che bisogna stimolare l'istituto della parte civile perché diventi un collaboratore della funzione del pubblico Ministero. Orbene questo pensiero *de lege condenda*, può essere esatto; ma, in effetti, attualmente la costituzione di parte civile non ha alcuna funzione collaboratrice della giustizia punitiva o della istanza penale, ma postula semplicemente la necessità di potere, in sede penale, ottenere il risarcimento dei danni. Quindi, fin quando non avremo modificato la struttura della parte civile nel processo penale, non potremo certamente, e soltanto per l'E.N.P.A., ampliare questo istituto e renderlo istigatore dell'applicazione del diritto penale. È un'ottima idea, dal punto di vista scientifico, quella del Leone e, in pratica, a questo si riduce la funzione della parte civile, cioè a stimolo dell'applicazione della legge penale. Ma, attualmente, questo concetto non esiste nel nostro codice, e non possiamo fare una deroga con il provvedimento in esame. Quindi non è opportuno stabilire che l'E.N.P.A. si possa sempre costituire, di diritto, parte civile. L'E.N.P.A. si costituirà parte civile tutte le volte che si trovi nelle condizioni di poterlo fare, sempre cioè che le sia riconosciuto il suo diritto al risarcimento del danno. Nella stessa relazione è scritto che la giurisprudenza è oscillante, perché alcune volte si trovano giudici che ammettendo un danno in astratto consentono, quindi, la costituzione di parte civile dell'E.N.P.A.; altre volte si trovano giudici che non l'ammettono. Ma è proprio questa la funzione della giurisprudenza. Fermo il principio che, quando vi è un danno da parte di un ente che è persona giuridica, esso si può costituire parte civile, la Magistratura dovrà, caso per caso, vedere se ricorra l'ipotesi della lesione del diritto soggettivo per ammettere la costituzione di parte civile. Quindi affermare: « Tizio per tutti i reati che possano rientrare nella sfera di sua competenza può costituirsi parte civile » è dire una cosa astratta e illegale, che non so come si possa inquadrare nelle norme del codice penale. Inoltre, l'articolo 2 della proposta porta una frase generica: « nonché per qual-

siasi altro reato che comunque abbia relazione con i compiti istituzionali dell'Ente... ». Qui il problema passa dal carattere specifico al carattere generico. Chi sarà autorizzato a valutare se quel determinato fatto abbia relazione con i compiti istituzionali dell'Ente? O chi potrà accertare se l'infrazione riguardi o non riguardi l'ambito di competenza dell'Ente stesso? Secondo questo articolo il giudizio dovrebbe essere rimesso al prudente apprezzamento dell'Ente. Ma, in effetti, questa è una facoltà che non potremmo mai togliere alla magistratura, perché è evidente che compete ad essa sola di fare questo esame e dare questa decisione.

Per concludere, io vorrei pregare i colleghi di esaminare la struttura e le funzioni di questo ente, di sistemarlo e, se possibile, democratizzarlo, profittando della proposta di legge Dosi. In ogni modo prego la Commissione di rinviare la discussione ad altra seduta.

DI GIANNANTONIO. A quello che hanno detto il Relatore ed il collega Russo Spena desidero sottolineare, come aggiunta l'inciso dell'articolo 2, per cui la parte civile si deve costituire « per ogni reato di uccisione, danneggiamento o maltrattamento di animali, anche se previsto da leggi speciali ». Se non leggo male devo ritenere che alcune leggi speciali abbiano in sé il concetto della transitorietà, e, quindi, sono suscettibili di essere abolite in qualsiasi momento, mentre l'ente ha la possibilità di intervenire sempre.

Io mi sono occupato, per esempio, di tiro al piccione. Per il momento la legge consente l'esercizio di questo sport. Ma da un momento all'altro potrebbe essere abolito, quindi ha carattere di transitorietà. Io mi rifiuto, d'altro lato, di credere che il lancio di un missile sulla luna possa essere ritardato all'infinito perché l'Ente protezione animali non vuole che ci viaggi dentro un canarino, una quaglia o una cagnetta. Per queste considerazioni, e considerato anche che, tutto sommato, questo Ente per la protezione animali è una filiazione di organismi di altri paesi, di cui non condividiamo la sensibilità in materia, mi associo alla richiesta di rinvio.

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, prima di dare la parola al Sottosegretario di Stato, mi permetto richiamare l'attenzione sull'aspetto tecnico della formulazione di questa proposta di legge. In realtà, questa proposta di legge tende soltanto a fare in modo che le delegazioni provinciali dell'Ente abbiano personalità giuridica propria. Questo è l'unico punto perché, il resto, non credo si possa accettare. Non entro nel merito delle osserva-

III LEGISLATURA — SECONDA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 13 MAGGIO 1960

zioni sull'articolo 2, ma per quanto riguarda l'articolo 3 della proposta mi limito ad osservare che nella legge del 19 maggio 1954, n. 303, all'articolo 4 si prevede che entro sei mesi venga emanato uno statuto ed un regolamento, demandando precisamente a questo statuto ed a questo regolamento la disciplina relativa alla formazione del consiglio centrale, dei consigli direttivi, delle giunte esecutive, ecc., dell'Ente.

RUSSO SPENA. Ma non l'hanno fatto mai questo statuto. Ci sono stati i commissari.

PRESIDENTE. Dicevo, dunque, che questo statuto e questo regolamento non è stato mai fatto; ed abbiamo sentito che sarebbe fermo davanti al Consiglio di Stato. Ora l'onorevole Dosi, con l'articolo 3 della sua proposta, prima ancora che questo statuto sia approvato, vorrebbe modificarlo facendovi includere, inoltre, nel Consiglio centrale cinque componenti ecc. Ma noi non sappiamo ancora chi fa parte di regola di questo Consiglio, quali sono i componenti e così via. Quindi, anche da questo punto di vista la norma, tecnicamente, non può essere accolta.

RUSSO SPENA. La formulazione potrebbe anche andare, perché dice che, comunque, fanno parte di diritto ecc. In astratto potrebbe anche andare, ma riconosco che in concreto la cosa non è pratica.

PRESIDENTE. Tutto può andare in astratto, ma qui si modifica la struttura di un organo, prima ancora che sia stato definito in sede di statuto.

Fatte queste osservazioni di natura tecnica, resta da stabilire se vogliamo andare avanti e votare soltanto l'articolo 1 o se vogliamo, invece, rinviare l'esame di tutta la proposta.

Nessun altro chiedendo di parlare dichiaro chiusa la discussione generale.

SCALFARO, Sottosegretario di Stato per l'interno. Nel merito faccio le seguenti osservazioni: all'articolo 1 do parere contrario. Quando un Ente ha personalità giuridica, non vedo per qual motivo debbano avere personalità giuridica autonoma le singole sezioni o delegazioni che vengano a costituirsi o ad inaugurarsi di volta in volta. Non c'è assoluta necessità di fare germinazioni e fungaie di persone giuridiche. Anche perché la legge, che viene richiamata espressamente, consente all'Ente di costituire in ciascun capoluogo una sezione provinciale o costituire delegazioni comunali, e mi pare che, in questo caso, dire che le delegazioni o sezioni hanno persona giuridica autonoma, pur non avendo la competenza particolarissima dell'onorevole Russo Spena in questo settore, sia una cosa errata.

Non vedo per qual motivo questo Ente debba avere una personalità giuridica che rinasce autonomamente in ogni provincia. Mi sembra una cosa senza senso anche sul piano giuridico.

Sono contrario anche a tutto l'articolo 2, e non soltanto a quella parte che riguarda l'amplificazione di parte civile che è stata messa in rilievo dal deputato Russo Spena. Ma a questo proposito io non posso, chiedendo scusa ai giuristi presenti, non dire il mio pensiero. Non ho alcuna particolare simpatia per l'istituto della costituzione della parte civile, essendo il diritto penale un istituto particolare di carattere pubblico, per cui, pur essendo chiarissimo nella applicazione dottrinale e nei codici questo punto di incontro fra l'interesse privato o civilistico da una parte e l'interesse pubblico dall'altro, che riconosce al privato un certo interesse a che la sentenza emessa disponga in un modo piuttosto che nell'altro, io non ho mai potuto togliermi una impressione negativa. Perché, di fatto, questo istituto di parte civile si esercita come un pungolo all'esercizio primario del diritto dello Stato di dire giustizia. Ora, io, non sono mai favorevole a questa presenza privatistica in un settore tanto delicato della giustizia, che mi sa di qualche residuo un po' medioevale dell'esercizio della giustizia fatta per conto proprio, e mi sa anche che tenda ad ottenere una maggior pena, in quanto, per dirla come penso, tutte le volte che ho seguito processi penali mi sono accorto che la presenza della parte civile ha aggravato l'intervento del magistrato.

RUSSO SPENA. Su questo però dissentiamo.

SCALFARO, Sottosegretario di Stato per l'interno. Per questa ragione fondamentale io sono contrario alla costituzione di parte civile in casi che, se possono muovere a compassione gli uomini, non rappresentano manifestazioni di brutalità nei confronti degli animali né rappresentano una particolare bassezza di spirito o addirittura tendenze delinquenziali manifestatesi in quel settore prima di manifestarsi nei confronti degli uomini. Ma non posso avere una sensibilità così acuta da consentire che ogni delegazioni provinciale o comunale abbia la possibilità di costituirsi parte civile per il maltrattamento di un cane, di un cavallo o altro animale passeggiante sulla terra, e che addirittura questa possibilità si estenda per qualsiasi altro reato che possa rientrare nella sfera di competenza. E non so, io stesso, quale tipo di reato potrebbe essere. Forse una cagna che rifiuti

gli alimenti ai propri piccoli, o l'abbandono del tetto coniugale da parte di un animale pascolante? Mi sembra dunque una formulazione del tutto vaga ed astratta.

Sono quindi contrario al primo articolo e al secondo articolo per una ragione anche di impostazione giuridica.

Per l'articolo 3, invece, pur condividendo le osservazioni del Presidente, non ho particolari obiezioni da fare, perché non mi oppongo che fra i componenti, comunque si determinino, del consiglio centrale e dei consigli direttivi, vengono inclusi rappresentanti dei Ministeri, anche per ragioni di coordinamento.

PRESIDENTE. Praticamente vi è una proposta di non passaggio agli articoli.

RUSSO SPENA. Per me è pregiudiziale la mia proposta di rinvio.

PRESIDENTE. Faccio osservare che c'è la legge del 1954, che aspetta ancora il suo statuto. A che scopo rinviare? Col rinvio pregiudichiamo la emanazione dello statuto.

Il punto centrale della proposta è precisamente quello del riconoscimento giuridico alle delegazioni provinciali, che mi pare sia assolutamente da negare. Tutto il resto della proposta si può decidere in altra sede.

RUSSO SPENA. Mi permetta, allora, di volgere in un ordine del giorno la mia richiesta di rinvio, chiedendo che al più presto venga fatto questo statuto. Presento il seguente ordine del giorno:

« La Commissione in occasione della discussione della proposta di legge di iniziativa del deputato Dosi: « Modifica della legge 19 maggio 1954, n. 303, recante norme sul-

l'ordinamento dell'Ente nazionale per la protezione degli animali » (258);

tenuto presente che la legge 19 maggio 1954, n. 303, all'articolo 4, stabilisce che entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge avrebbe dovuto essere approvato lo statuto per la organizzazione ed il funzionamento centrale e periferico dell'Ente nazionale per la protezione degli animali e che, di conseguenza a norma dell'articolo 3 avrebbe dovuto procedersi alla nomina del Presidente e degli altri organi direttivi dell'Ente con il sistema elettivo

fa voti

perché il Governo voglia, quanto prima, porre in essere le condizioni necessarie alla emanazione del decreto del Presidente della Repubblica per l'approvazione dell'Ente stesso ».

SCALFARO, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. Il Governo lo accoglie come raccomandazione.

PRESIDENTE. Se non vi sono osservazioni, pongo in votazione il non passaggio all'esame degli articoli della proposta di legge di iniziativa del deputato Dosi (258).

(È approvato).

Di ciò sarà data comunicazione alla Presidenza della Camera.

La seduta termina alle 11,30.

IL DIRETTORE
DELL'UFFICIO COMMISSIONI PARLAMENTARI
Dott. FRANCESCO COSENTINO
