

COMMISSIONE XIV
IGIENE E SANITÀ PUBBLICA

23.

SEDUTA DI VENERDÌ 28 LUGLIO 1978

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE URSO GIACINTO

INDICE

	PAG.
Disegno di legge (Discussione e approvazione):	
Modifica all'articolo 5 della legge 29 luglio 1975, n. 405, istituzione dei consultori familiari (1914)	305
PRESIDENTE	305, 310, 311
ABBIATI DOLORES	307, 311
AGNELLI SUSANNA	307, 310
BERLINGUER GIOVANNI, <i>Relatore</i>	305, 311
LUSSIGNOLI	309
MARTINI MARIA ELETTA	311
PALOPOLI	311
SEPPIA	307
VECCHIARELLI, <i>Sottosegretario di Stato per la sanità</i>	310
Disegno di legge (Discussione e approvazione):	
Norme di attuazione della direttiva CEE n. 74/577, relativa allo stordimento degli animali prima della macellazione (Approvato dalla XII Commissione permanente del Senato) (2221)	312
PRESIDENTE	312, 313, 315
AGNELLI SUSANNA	314
ARNONE	313
GIOVANARDI	314
LUSSIGNOLI	314
SAVINO, <i>Relatore</i>	312, 314
VECCHIARELLI, <i>Sottosegretario di Stato per la sanità</i>	315
Votazione segreta:	
PRESIDENTE	316

La seduta comincia alle 9,30.

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

(È approvato).

Discussione del disegno di legge: Modifica all'articolo 5 della legge 29 luglio 1975, n. 405: istituzione dei consultori familiari (1914).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Modifica all'articolo 5 della legge 29 luglio 1975, n. 405: istituzione dei consultori familiari ».

La V Commissione bilancio ha espresso sul disegno di legge parere favorevole, con la raccomandazione che la Commissione di merito « accerti i motivi della mancata spesa di circa l'80 per cento dei fondi stanziati dalla legge sui consultori, allo scopo di evitare il ripetersi di tali inconvenienti ».

L'onorevole Giovanni Berlinguer ha facoltà di svolgere la relazione.

BERLINGUER GIOVANNI, *Relatore*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il presente disegno di legge tende a correg-

gere un errore tecnico che è stato compiuto nella legge n. 405 del 1975, relativa all'istituzione dei consultori familiari. Essa, prevedendo uno stanziamento annuo di 5 miliardi nel primo anno e di 10 miliardi negli anni successivi, stabiliva che la distribuzione tra le regioni avvenisse in base ai seguenti parametri: il 50 per cento in proporzione alla popolazione e l'altro 50 per cento in proporzione all'indice di natalità e di mortalità infantile, partendo dal giusto presupposto che le funzioni dei consultori familiari fossero dirette da un lato all'insieme della popolazione (regolazione delle nascite, assistenza alle madri, eccetera) e dall'altro ad assistere i nati e a ridurre il livello della mortalità infantile.

Tuttavia la legge, anziché riferirsi al numero dei nati e dei morti da zero a un anno (che è la fascia concreta da assistere), si riferì ad un indice percentuale, col risultato di creare una sperequazione notevole, perché regioni assai piccole, che avevano un indice o di natalità o di mortalità infantile alto, si sono viste attribuire dei fondi molto superiori alle loro capacità di spesa, oltretutto ai loro reali bisogni: la Valle d'Aosta, ad esempio, è tra quelle regioni che hanno avuto un ingente stanziamento e la Basilicata ha avuto una somma simile a quella della Liguria, dove esiste una natalità assai bassa (tanto che una delle funzioni dei consultori potrebbe qui essere quella di ostacolare questo invecchiamento continuo della popolazione!).

Le somme stanziolate dalla citata legge n. 405, inizialmente circoscritte alle misure che ho detto, sono state poi notevolmente aumentate con la legge sull'interruzione volontaria della gravidanza, che ha aggiunto 50 miliardi annui. Ciò creerebbe naturalmente una sperequazione ancor più grave, se si mantenesse il vecchio meccanismo di distribuzione dei fondi. Ora, per l'avvio dei consultori familiari, già il fatto che siano stati stanziati 25 miliardi nei tre anni che precedono il provvedimento in esame può consentire alle regioni — come la Valle d'Aosta, il Molise ed altre che sa-

rebbero lievemente danneggiate da questo nuovo meccanismo — di iniziare la attività in questo campo, cui non fa certamente da ostacolo principale la mancanza di fondi. In futuro, con la riforma sanitaria, la ripartizione di queste somme avverrà in base al piano sanitario triennale, che colmerà i vari squilibri, e le somme in oggetto saranno inglobate nel bilancio sanitario generale, in modo che le autorità sanitarie locali possano coordinare meglio l'attività dei consultori familiari con le altre attività sanitarie di loro competenza.

Vi è quindi l'esigenza di correggere la sperequazione oggi esistente, in modo che la ripartizione della spesa disponibile nell'anno 1978 avvenga con criteri più equi. Sarebbe stato assai utile se, insieme alla ripartizione avvenuta in passato, ce ne fosse stata un'altra attuata in base ai nuovi criteri: non mi sembra tuttavia che la nuova ripartizione mantenga gli squilibri esistenti, poiché, anzi, essa li attenua notevolmente.

Il parere espresso dalla V Commissione bilancio contiene, come si è visto, un preciso richiamo ai nostri compiti: tale Commissione, infatti, ci ha raccomandato di procedere ad un accertamento circa i motivi per cui non si sono spesi, per quasi l'80 per cento, i fondi stanziati dalla legge istitutiva dei consultori familiari, onde evitare il ripetersi in futuro di inconvenienti del genere. In realtà risulta che su 25 miliardi stanziati ne sono stati spesi o impegnati circa 8, e che in Italia esistono quasi 400 consultori familiari, 287 dei quali sono raggruppati in tre regioni: Emilia Romagna, Toscana, Piemonte; emerge pertanto che da un lato si è creato un vuoto di attività, dall'altro un notevole dislivello tra le varie regioni. E cito questi dati memore del richiamo fatto dal nostro Presidente quando, nel suo intervento di ieri, ha invitato la Commissione e il Governo ad adempiere ai loro compiti di stimolo e di vigilanza nell'applicazione delle leggi, e non soltanto a quello di elaborarne delle nuove.

Penso che, raccomandando l'approvazione del presente disegno di legge, sia

anche necessario tener conto tanto di questo richiamo, quanto della precisa indicazione sottopostaci dalla V Commissione bilancio, al fine di prevedere, alla ripresa dei nostri lavori dopo le ferie estive, iniziative per l'esercizio di una concreta attività e di una funzione di stimolo nei confronti del Governo, per far sì, appunto, che le leggi siano non soltanto approvate ma anche concretamente applicate.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

SEPPIA. A nome del gruppo socialista dichiaro di essere d'accordo sulle considerazioni testé svolte dall'onorevole relatore.

Vorrei comunque sottolineare una circostanza: mi pare che ci dobbiamo porre, nell'esaminare questo provvedimento, in un'ottica diversa da quella della V Commissione bilancio, giustamente preoccupata del fatto che l'80 per cento dei fondi non siano ancora stati spesi. Per quanto riguarda il problema dei consultori, a noi interessa prevalentemente, così come si evince dalla legge che li ha costituiti, il carattere sociosanitario di essi e la loro funzione preventiva.

Per queste ragioni mi pare che dovremmo farci carico di una iniziativa che tenda ad accertare le ragioni dello scarso o addirittura nullo funzionamento dei consultori. A tal fine potrebbe essere utile un'indagine conoscitiva che consideri — come dicevo prima — il problema dei consultori sotto il profilo sociosanitario.

AGNELLI SUSANNA. Vorrei precisare al collega Seppia, che fa parte da poco della nostra Commissione, che, quando quest'ultima si insediò due anni fa, il Presidente Maria Eletta Martini incaricò me di raccogliere dei dati sul funzionamento dei consultori in Italia. Da tale ricerca emersero elementi abbastanza drammatici: ancora oggi sette o otto regioni non hanno legiferato in materia.

A tutto questo vorrei aggiungere la mia esperienza di sindaco in un paese della Toscana dove il consultorio, che fun-

ziona da due anni, va avanti con i mezzi del comune e non con gli stanziamenti della regione. Basti pensare che il primo finanziamento — 33 milioni — per il funzionamento del consultorio lo abbiamo avuto venti giorni fa.

Il motivo per cui tutto questo accade credo sia da ricercare, tra l'altro, nella deficienza di personale che, anche quando viene reperito, è poco specializzato. Forse sarebbe il caso, perciò, di promuovere una indagine conoscitiva per aggiornare i dati sulla situazione dei consultori.

ABBIATI DOLORES. Anche il gruppo comunista è d'accordo sulle considerazioni che sono state svolte dal relatore in merito alla necessità di modificare i meccanismi di ripartizione dei fondi stanziati per i consultori.

Tuttavia riteniamo che sia opportuno approfittare di questa occasione per fare alcune considerazioni prevalentemente di carattere politico.

Il fatto che, come ci ha fatto notare la V Commissione bilancio, l'80 per cento dei fondi stanziati per i consultori non sia ancora stato speso non dipende, a nostro avviso, da cause di carattere burocratico od amministrativo, ma da fattori politici che hanno una rilevanza molto pesante. Infatti, a differenza della legge sugli asilini, non pensiamo che in quella che istituisce i consultori siano previsti meccanismi talmente complessi da aver ostacolato l'attività delle regioni o dei comuni. I ritardi nell'applicazione della legge sono, a nostro avviso, solo di carattere politico: assistiamo, infatti, a diatribe interminabili sui regolamenti dei consultori e sui compiti che questi debbono assumersi.

Permane in troppi amministratori pubblici una sorta di incomprendimento del ruolo e del valore dei consultori e, in ogni caso, riaffiorano le resistenze e le remore, anche di carattere ideologico, che avevano ritardato per anni l'approvazione della legge n. 405.

Continua a manifestarsi, quindi, un grande divario tra i discorsi con i quali si afferma l'importanza della prevenzione,

della lotta per eliminare le più dolorose arretratezze della nostra società e la capacità e la volontà di utilizzare gli strumenti dei quali si dispone per tradurre in azione pratica le affermazioni di principio. Se così non fosse, non si spiegherebbero i ritardi con i quali — per parlare solo dell'azione ai livelli centrali dello Stato — i contraccettivi sono stati introdotti nel prontuario mutualistico e più recentemente i tentativi di inserirli nella seconda fascia di farmaci, per i quali è previsto il pagamento di un *ticket*. Si tratterà di una svista, come ci è stato detto in questa sede, ma è senz'altro una svista rivelatrice di una insufficiente sensibilità nei confronti di questi problemi. Se così non fosse, non si spiegherebbero i dati che ci ha ricordato il relatore sul numero esiguo di consultori funzionanti in Italia a tre anni dall'approvazione della legge. E questo mentre dati altrettanto drammatici ci arrivano dal CENSIS; tali dati dicono che, pur essendo calata in Italia la mortalità infantile, essa, con la quota del 20,7 per mille, rimane pur sempre una delle più alte in Europa; che è ancora rilevante il rischio di deformazioni fetali derivanti da gravidanze portate avanti in condizioni non favorevoli; che molto diffuso è tuttora il ricorso all'aborto come mezzo di controllo delle nascite, ma che non si creano gli strumenti ed i servizi per combattere questa tendenza.

Passando ora a trattare specificamente della legge al nostro esame, debbo rilevare come essa costituisca un notevole passo avanti nel cammino verso la riforma sanitaria: pur lasciando la necessaria autonomia alle regioni, penso comunque che il Parlamento si debba fare carico di controllare i modi nei quali la legge viene applicata. Dobbiamo trovare il modo di combattere i ritardi che si manifestano e le loro cause.

Le condizioni per creare una rete capillare di consultori oggi esistono, come esistono i finanziamenti non utilizzati e i nuovi finanziamenti aggiuntivi. Credo che dovremmo promuovere una indagine o degli incontri con le regioni, per esaminare

in particolare alcune questioni. Il Presidente e l'Ufficio di presidenza potranno studiare il modo più opportuno di avviare il discorso, in modo da compiere alcune verifiche.

Esistono tendenze a fare del consultorio l'ambulatorio della donna, la sede dove si affrontano tutti i problemi, dove si realizzano tutti i servizi sanitari, qualche volta producendo anche delle duplicazioni di servizi, mentre alcuni servizi e alcune prestazioni possono essere erogate in altri presidi sanitari esistenti. Ma vi è anche la tendenza a sottovalutare il compito fondamentale del consultorio, che è oltre quello di garantire alcune prestazioni di tipo sanitario, anche quello di sviluppare una serie di attività e di iniziative promozionali di educazione sanitaria, di informazione per le donne, per i giovani e per la coppia.

Noi cogliamo l'occasione della discussione di questo provvedimento per sottolineare la necessità di accelerare la creazione dei consultori. È vero che essi saranno compresi, come la riforma sanitaria, nel complesso dei servizi dell'unità sanitaria locale e dovranno anche diventare parte integrante dell'organizzazione dipartimentale, però non dobbiamo dimenticare che essi mantengono una loro specificità, un ruolo particolare che non è soltanto di carattere prettamente sanitario. Se certe prestazioni non vengono fornite oggi, c'è il rischio che domani vengano sottovalutate, che si punti molto di più sugli aspetti sanitari e ambulatoriali, che non sugli altri, i quali invece hanno una loro rilevante importanza. L'indagine da condurre dovrebbe tendere ad accertare quanti consultori esistono, dove sono stati costituiti, quali sono le risorse impiegate, a quanto ammontano i residui. Occorre accertare anche se le regioni e i comuni hanno promosso i corsi di aggiornamento per il personale che opera nei consultori. In alcune situazioni ci troviamo di fronte a del personale totalmente impreparato, in qualche caso addirittura sprovvisto, per cui a volte sono gli utenti che vanno ad infor-

mare gli operatori di alcune nozioni, che questi ultimi non conoscono. Dalle notizie che abbiamo, mentre tutte le leggi regionali prevedono la realizzazione di corsi per gli operatori, solo due regioni hanno realizzato dei veri e propri corsi di buon livello, vale a dire l'Emilia-Romagna e il Piemonte. In questa direzione è importante svolgere un'opera di sollecitazione, anche utilizzando parte di questi finanziamenti, perché è una esigenza sottolineata sia dalla legge istitutiva del servizio sia dal progetto di riforma sanitaria.

Il gruppo comunista vorrebbe cogliere l'occasione dell'approvazione di questo provvedimento, per introdurre una modifica della quale già si era parlato nel 1975, quando fu approvata la legge n. 405. In quell'occasione, dopo aver ravvisato la necessità di apportare alcune modifiche, decidemmo di soprassedere perché la legge era già stata approvata dal Senato e non intendevamo ritardarne l'approvazione definitiva.

La questione è la seguente: l'articolo 4 della legge n. 405 afferma che l'onere delle prescrizioni di prodotti farmaceutici ai fini della contraccezione è a carico dell'ente o del servizio cui compete l'assistenza sanitaria, vale a dire delle mutue. Il secondo comma di tale articolo dice che le altre prestazioni previste dal servizio sono gratuite per tutti i cittadini italiani e per gli stranieri residenti o che soggiornino in Italia. In quella occasione il relatore dichiarò a verbale che le « altre prestazioni » di cui si parla nel citato secondo comma sono quelle previste nell'articolo 1 lettera b): si tratta dei mezzi necessari per conseguire le finalità liberamente scelte dalla coppia e dal singolo in ordine alla procreazione responsabile, nel rispetto delle convinzioni etiche e dell'integrità fisica degli utenti. Ora, poiché l'articolo 4 fa riferimento soltanto ai farmaci, egli intendeva dire che altri mezzi contraccettivi non chimici dovevano poter essere prescritti e assicurati gratuitamente dal servizio. Pur essendo rimasta questa dichiarazione a verbale, in nessuna regione e in nessun consultorio è stata assicurata agli utenti la prescrizione dei vari

mezzi contraccettivi in modo completamente gratuito.

Propongo pertanto che con un emendamento o un articolo aggiuntivo si precisi qui quanto nel 1975 era stato chiarito a verbale, affinché diventi operante una norma che il legislatore aveva già voluto affermare. Poiché su questo ci dovrebbe essere accordo — come si era verificato a suo tempo — ci riserviamo di formulare un emendamento.

LUSSIGNOLI. Quando la legge n. 405 del 1975 fu approvata, ciò costituì, come venne sottolineato da tutti i gruppi politici e anche dalla stampa, quasi un fatto storico, perché finalmente lo Stato si faceva carico dell'organizzazione e della gestione sul territorio di servizi in supporto alla famiglia, alla coppia e alla persona. Non possiamo che condividere, a tre anni di distanza, le considerazioni e le valutazioni positive che furono espresse in quel periodo, pur con le osservazioni che sono state indicate anche da chi mi ha preceduto. Come abbiamo detto anche in incontri precedenti, forse ci eravamo illusi che dovesse venire una automatica e positiva risposta a quella legge, trascurando forse la complessità del provvedimento rispetto anche alle diversità culturali presenti nel paese, che non potevano certo essere improvvisamente superate con un provvedimento votato in Parlamento; proprio perché questo servizio, organizzato come supporto per le famiglie ed incidente sui rapporti interpersonali della coppia, va ad intaccare situazioni culturali che necessitano, anche a livello locale, di opportune considerazioni.

L'onorevole Susanna Agnelli ha ricordato che una percentuale notevole dei fondi messi a disposizione non è stata utilizzata. Ciò non è dipeso tanto dalla inefficienza delle amministrazioni locali, quanto da difficoltà di ordine politico. Il nostro compito sarà quello di verificare quale sintonia si è verificata intorno a questo problema. Per il momento potremo approvare il disegno di legge in discussione così com'è, riservandoci la facoltà di apportare dei correttivi futuri.

AGNELLI SUSANNA. Circa la considerazione prima fatta dalla collega Abbiati vorrei dire che bisogna fare attenzione quando vengono approvate certe norme legislative. Per fare un esempio, è successo a Monte Argentario che una donna è andata da un medico per essere sottoposta ad una visita ginecologica; poi ha chiesto un contraccettivo, alla fine è venuto fuori che il medico le avrebbe proposto di avere un rapporto sessuale con lui. Ne è scaturito uno scandalo di cui ha parlato la stampa locale.

Inoltre, chi sa che il contraccettivo è gratuito, potrebbe pretendere di avere gratuitamente anche il profilattico maschile: mi domando, allora, cosa succederà, tenendo presente il giusto atteggiamento che molte donne ormai hanno di fronte a questa problematica.

Per questo sono dell'opinione di approvare il disegno di legge così come è.

PRESIDENTE. Colgo l'occasione per assicurare ai colleghi che mi farò carico delle sollecitazioni espresse in merito ad iniziative della Commissione dirette ad acquisire elementi conoscitivi sull'applicazione della legge istitutiva dei consultori.

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

BERLINGUER GIOVANNI, *Relatore*. Non ho altro da aggiungere a quanto detto nella mia relazione.

VECCHIARELLI, *Sottosegretario di Stato per la sanità*. Ringrazio l'onorevole Giovanni Berlinguer per la sua puntuale relazione e i commissari intervenuti nella discussione per il loro costruttivo contributo. Nel dibattito su questo disegno di legge sono stati sottolineati gli aspetti più complessi della vicenda e sono state poste in rilievo carenze, manchevolezze e disarmonie in materia. È stato inoltre fatto presente (come ha rilevato la V Commissione bilancio) che non sono state utilizzate, da parte degli enti predisposti a tale compito, le somme all'uopo stanziaste.

Il Governo, fin dalla presentazione di questo disegno di legge nel dicembre del 1977, ha sottolineato che i parametri assegnati per la distribuzione di questi fondi presentavano delle inadeguatezze e non tenevano presenti le situazioni reali delle regioni. Inoltre il Governo ha ammesso che certe leggi, in riferimento al piano sanitario, non hanno trovato la loro puntuale applicazione, applicazione che è demandata alle regioni e agli organi locali, ma, in qualche caso, prevedendo la possibilità per il Governo di esercitare un potere sostitutivo; laddove, però, ciò è possibile il Governo difficilmente esercita questa funzione vicaria delle regioni, che riveste anche un'azione di stimolo, pur rispettando pienamente l'autonomia degli enti locali.

A questo proposito, desideravo ricordare che proprio qualche giorno fa il Ministro Anselmi ha indetto una riunione dei direttori generali del Ministero perché preoccupata dal fatto che questa legge non abbia trovato, nel contesto generale del paese, l'applicazione che si voleva, nonché per studiare i modi attraverso i quali tale applicazione finalmente possa realizzarsi. Con ciò il Governo non intende mirare ad un recupero di funzioni: quello che è stato fatto sul piano legislativo è ben fatto, e occorre che le regioni assolvano pienamente ai propri compiti. È pertanto opportuno che il Parlamento si faccia promotore di iniziative che servano sia a fare il punto sulla situazione, sia a fare in modo che si arrivi all'applicazione puntuale delle norme vigenti ed alla utilizzazione dei fondi per l'uso al quale sono stati destinati.

Per quel che riguarda l'emendamento ora suggerito dal gruppo comunista, condivido le osservazioni in merito dei colleghi Agnelli e Lussignoli, perché anch'io credo che non sia il caso — pur condividendo il principio informatore dell'emendamento in questione — di inserire aspetti di questo genere nel contesto del disegno di legge al nostro esame, del quale raccomando, perciò, l'approvazione nel suo testo originario.

VII LEGISLATURA — QUATTORDICESIMA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 28 LUGLIO 1978

PRESIDENTE. Passiamo all'esame dell'articolo unico.

Ne do lettura:

ARTICOLO UNICO.

Il secondo comma, lettera b) dell'articolo 5, della legge 29 luglio 1975, n. 405, è sostituito dal seguente:

b) il residuo 50 per cento in proporzione alla somma del numero complessivo dei nati vivi e del numero dei morti nel primo anno di vita nel territorio di ciascuna regione, quali risultano dai dati ufficiali dell'Istituto centrale di statistica relativi al penultimo anno precedente a quello della devoluzione.

Il relatore, onorevole Giovanni Berlinguer, ha presentato il seguente emendamento:

Al penultimo rigo, sostituire le parole: « penultimo anno », con le altre: « terzo ultimo e penultimo anno ».

PALOPOLI. Ritengo che l'emendamento presentato dal relatore sia estremamente opportuno, soprattutto ai fini dell'applicazione corretta della legge nelle piccole regioni, quali il Molise o la Valle d'Aosta, nelle quali la differenza con i parametri presi come base per la definizione del 50 per cento della cifra stanziata può subire degli enormi sbalzi da un anno all'altro. Volendo, si potrebbe anche parlare di media dei due anni precedenti, introducendo, così, un semplice ma anche serio correttivo, al fine di evitare questi sbalzi di ripartizione.

BERLINGUER GIOVANNI, *Relatore*. Credo che la formulazione originaria dell'emendamento sia più corretta in quanto si tratta di somme e non di medie.

PRESIDENTE. Pongo in votazione lo emendamento presentato dal relatore.

(È approvato).

ABBIATI DOLORES. In sede di dichiarazione di voto, desidero sottolineare che

il gruppo comunista ha rinunciato a presentare un emendamento mirante ad introdurre nel disegno di legge al nostro esame una norma che regolamentasse la distribuzione gratuita dei contraccettivi, non perché non lo ritenesse opportuno, ma perché ha preso atto della disponibilità espressa dai gruppi repubblicano e democristiano e dal Governo ad approfondire in modo più puntuale questo argomento.

Desideravo soltanto far notare che non siamo degli sprovveduti: preannunciando quell'emendamento, infatti, ci riservavamo, nella sua formulazione, di indicare solo i contraccettivi di cui si parla nella legge e cioè quelli per i quali è richiesta la prescrizione medica o, comunque, un intervento del medico per la loro applicazione; certo non avremmo preso in considerazione quei contraccettivi largamente usati ai quali è stato fatto riferimento.

Nell'esprimere il nostro accordo sulla opportunità di portare avanti l'attività conoscitiva a suo tempo intrapresa dalla Commissione per valutare i problemi di vita interna dei consultori, problemi che non possono trovare soluzione senza un adeguamento della legge istitutiva di tali servizi, il gruppo comunista dichiara di votare a favore del disegno di legge al nostro esame.

MARTINI MARIA ELETTA. Senz'altro il presente disegno di legge non può che essere approvato, recando una più equa distribuzione di fondi. Ma il problema della vita dei consultori familiari, soprattutto dopo l'approvazione dei più ampi poteri che ha loro conferito la legge sull'interruzione volontaria della gravidanza, dev'essere oggetto di un'attenta riflessione. Ciò non soltanto per continuare il lavoro di studio e di ricerca del gruppo di lavoro costituito all'interno della Commissione diretto dalla onorevole Agnelli, ma per compiere degli aggiornamenti rispetto alle leggi regionali che sono state nel frattempo emanate e alle altre (tre-quattro) che ancora devono essere approvate.

In particolare, poi - a parte la questione cui si riferiva la collega Abbiati, che può essere approfondita - occorre considerare il problema della vita interna di tali consultori, nei confronti dei quali la legge istitutiva, la 405 del 1975, non basta più: quest'ultima ha bisogno di un riesame, per consentire ai consultori stessi di muoversi in un ambito più allargato, corrispondente ai nuovi poteri e doveri ad essi affidati, e alle regioni di far fronte con serietà alle accresciute responsabilità che su di esse sono venute a scaricarsi in base alla più recente normativa.

Sono pertanto favorevole alla proposta di uno studio più attento sui consultori familiari.

PRESIDENTE. Il disegno di legge sarà votato a scrutinio segreto al termine della seduta.

Discussione del disegno di legge: Norme di attuazione della direttiva CEE n. 74/577, relativa allo stordimento degli animali prima della macellazione (Approvato dalla XII Commissione permanente del Senato) (2221).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Norme di attuazione della direttiva CEE n. 74/577, relativa allo stordimento degli animali prima della macellazione », già approvato dalla XII Commissione permanente del Senato nella seduta del 25 maggio 1978.

L'onorevole Savino ha facoltà di svolgere la relazione.

SAVINO, Relatore. Signor presidente, onorevoli colleghi, il disegno di legge al nostro esame in seconda lettura, dopo la approvazione da parte dei colleghi senatori, intende recepire nella legislazione italiana la direttiva n. 74/577 approvata dal Consiglio dei Ministri della CEE in data 18 novembre 1974, con la quale si riconosceva la necessità d'intraprendere una azione comunitaria intesa a prevenire ogni

trattamento crudele nei confronti degli animali e, in via principale e più immediata, di far subire agli stessi, in occasione della macellazione, soltanto le sofferenze assolutamente inevitabili. Viene affrontato, in questa occasione, un aspetto particolare del più ampio problema connesso alla protezione degli animali, che vede una legislazione spesso ambigua, quando non superata soprattutto per quanto riguarda il tema della « vivisezione », che dovrà trovare quanto prima la possibilità di un comune momento di riflessione e di iniziativa legislativa; non mancano infatti le proposte di legge in materia, mentre si fa sempre più sensibile la coscienza dell'opinione pubblica, che ha avuto modo di manifestarsi sugli organi d'informazione e nella raccolta di firme a sostegno di progetti di legge di iniziativa popolare.

La tragica ventata di violenza, che ha colpito così duramente il nostro paese in questi ultimi tempi, può far sembrare anacronistico il fatto che qui ci si occupi delle sofferenze inferte agli animali, riscoprendo in questo caso il valore della « pietà » nel suo significato di avvertire le sofferenze altrui quasi fossero proprie; ma non è così, credo che, pur nella modestia della sua portata, questo provvedimento abbia per lo meno un significato educativo: la lotta alla violenza, alla sofferenza gratuita, anche se inferta agli animali, ha sempre un grande valore morale, che vale comunque la pena di ribadire.

Ritornando al progetto di legge al nostro esame, occorre anche ricordare che la direttiva comunitaria, che in esso si intende recepire, all'articolo 5 fissava al 1° luglio 1975 il termine ultimo per l'adeguamento delle singole legislazioni statuali; siamo quindi in forte ritardo, tanto che l'esecutivo della CEE ha aperto la procedura d'infrazione nei confronti del Governo italiano, ai sensi dell'articolo 169 del Trattato di Roma. La ragione di simile ritardo va ricercata nel fatto che si riteneva, da parte del Governo, che la legislazione italiana, e in particolare l'articolo 9 del regio decreto 20 dicembre 1928, n. 3298, fossero già in linea con lo spirito

della direttiva; vi si affermava infatti: « Per la macellazione degli animali si devono adottare procedimenti atti a produrre la morte nel modo più rapido possibile, usando apparecchi esplodenti a proiettile captivo, oppure la recisione del midollo allungato (enervazione)... ». La Comunità non ha ritenuto sufficientemente garantiste dello spirito della direttiva queste metodiche, soprattutto per quanto attiene al metodo dell'enervazione, ed ha fatto nascere il contenzioso al quale ho accennato.

Vengo ora ad un rapido esame dell'articolo 1. All'articolo 1 viene affermato che la macellazione degli animali della specie bovina, bufalina, equina, suina, ovina e caprina deve essere preceduta dallo stordimento degli animali stessi, tale da evitare ogni inutile sofferenza; è l'enunciazione di un principio generale di carattere umanitario, lo spirito della legge.

Nel testo del Governo, lo stordimento degli animali era preceduto, qualora se ne ravvisasse la necessità, dalla loro immobilizzazione. Il Senato ha approvato un emendamento che ha tolto dal testo al nostro esame la fase dell'immobilizzazione. Non intendo riproporre con un mio emendamento il ripristino del testo originario, tuttavia devo far notare come, sovente, l'immobilizzo degli animali, soprattutto di quelli di più grossa taglia, si renda necessario per la sicurezza degli operatori addetti alla macellazione. Il silenzio della legge, in materia, non deve quindi, a mio giudizio, essere interpretato come un divieto.

L'articolo 1 prosegue indicando i mezzi idonei a produrre lo stordimento: strumenti meccanici, ad esempio la pistola a proiettile captivo, largamente in uso per la macellazione dei bovini e degli equini; l'elettronarcosi, utilizzata su larga scala per la macellazione dei suini; o l'anestesia col gas (si tratta di una metodica poco utilizzata non solo in Italia, ma anche in Europa; esiste comunque una Convenzione del Consiglio d'Europa del 6 dicembre 1976 che parla di anestesia al biossido di carbonio).

Spetta comunque al Ministero della sanità, come previsto dall'articolo 2, emanare con proprio decreto le direttive necessarie per definire le metodiche consone al raggiungimento dei fini previsti dall'articolo 1.

Agli organi regionali è riservata la competenza dell'accertamento, presso i macelli, dell'idoneità degli strumenti e dei metodi usati per lo stordimento, nonché delle capacità professionali del personale (articolo 2); sempre alle regioni (articolo 3) è demandato il compito di concedere deroghe a quanto previsto nella legge nei casi di macellazioni d'urgenza o da parte del produttore agricolo per il consumo familiare.

Infine all'articolo 4 è indicata una deroga particolare nel caso che speciali metodi di macellazione siano richiesti dall'osservanza di riti religiosi (si pensi, ad esempio, ad alcuni riti ebraici).

Onorevoli colleghi, per le ragioni di merito che, sia pure succintamente, ho esposto, oltre che per eliminare rapidamente le ragioni del contenzioso tra il nostro paese e la Comunità economica europea, mi permetto sollecitare l'approvazione del disegno di legge al nostro esame.

PRESIDENTE. Per consentire ai colleghi di partecipare ad una votazione a scrutinio segreto che si svolgerà in Aula, come ci viene comunicato, alle 10,45, sospendo brevemente la seduta.

La seduta, sospesa alle 10,30, è ripresa alle 11,25.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

ARNONE. Mi trova senz'altro d'accordo il fatto di procedere, attraverso questo provvedimento legislativo, al recepimento della direttiva CEE, pur essendo consapevole delle difficoltà straordinarie che l'applicazione di essa incontrerà nel nostro paese.

Credo, infatti, che non sfugga a nessuno il motivo per cui il testo al nostro

esame non fissi le direttive tecniche o le norme di attuazione, rinviando ad una fonte secondaria successiva tale compito: mi riferisco al decreto ministeriale previsto dall'ultimo comma dell'articolo 2.

I sistemi di uccisione di animali in Italia sono i più disparati e vanno dalle metodologie seguite negli istituti di macellazione, metodologie che rispondono già alle direttive comunitarie, all'uso di apparecchi esplodenti « a proiettile captivo » o alla recisione del midollo allungato ai sensi dell'articolo 9 del regio decreto 20 dicembre 1928, n. 3298. Difficilmente modificabile è anche il ricorso, nella macellazione suina ed ovina, alla recisione di grossi vasi sanguigni; dico difficilmente modificabile dal momento che le nostre popolazioni contadine fanno ricorso ad essa nella convinzione che la morte per dissanguamento contribuisca a migliorare la qualità delle carni, nonché allo scopo di utilizzare a fini alimentari il sangue dell'animale. C'è anche da considerare il fatto che in percentuale l'uccisione degli animali avviene molto più spesso fuori dai luoghi di macellazione, addirittura in ambiti familiari nei quali le carni vengono utilizzate per uso interno.

C'è da augurarsi, perciò, che il decreto ministeriale previsto dall'articolo 2 del testo al nostro esame, nonostante le difficoltà testè esposte, riuscirà a risolvere tali problemi. Certo è che in questo momento il Parlamento non è in grado di farlo e si trova, pertanto, tra l'incudine del rispetto della procedura prevista ai sensi dell'articolo 169 del Trattato di Roma ed il martello della difficoltà di cambiare metodi e costumi tanto diffusi tra le nostre popolazioni, così da rendere problematico il rispetto delle norme suddette.

Tale circostanza, onorevole sottosegretario, ci obbliga a fare talune considerazioni a proposito della maggior prudenza che dovrebbe caratterizzare il comportamento dei rappresentanti italiani negli organismi comunitari. Credo, infatti, che sia necessario, nel momento in cui si sottoscrive una direttiva comunitaria che obbliga il nostro paese al rispetto di talune norme, valutare con maggior attenzione il

riflesso che queste ultime avranno sulle nostre strutture oltre che sugli usi delle nostre popolazioni. Attraverso tale maggiore attenzione, penso si possa evitare al nostro paese una ottemperanza delle norme talvolta difficile, talaltra impossibile.

Il gruppo comunista, perciò, pur dichiarandosi favorevole al disegno di legge in esame, auspica che il decreto ministeriale di attuazione dello stesso riesca a superare tutte le difficoltà di varia natura che via via si presenteranno.

LUSSIGNOLI. Dopo la puntuale illustrazione del relatore non mi resta che condividere, a nome del gruppo democratico cristiano, le osservazioni che sono state fatte. Questo provvedimento, infatti, ci consente di adeguarci alle direttive della CEE rispetto alle quali siamo notevolmente in ritardo.

Le finalità di questo progetto di legge mi sembrano quanto mai giuste: ho avuto modo una sola volta nella mia vita di assistere alla macellazione di alcuni animali e vi assicuro che non è affatto piacevole.

Raccomando, perciò, anch'io alla Commissione di approvare con la massima sollecitudine il provvedimento al nostro esame.

GIOVANARDI. Anche il gruppo socialista si dichiara favorevole a questo provvedimento.

AGNELLI SUSANNA. A nome del gruppo repubblicano esprimo parere favorevole sul testo al nostro esame.

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

SAVINO, *Relatore*. Non ho nulla da aggiungere in sede di replica se non far mia la considerazione del collega Arnone in merito alle difficoltà che l'applicazione di questa direttiva comunitaria incontrerà nel nostro paese. Basti pensare, infatti, che la macellazione dei capretti e degli agnelli segue dei riti addirittura millenari sui quali evidentemente sarà quanto mai

difficile intervenire. Anch'io auspico, perciò, che nella predisposizione del decreto ministeriale si tenga conto anche di questi fattori.

VECCHIARELLI, *Sottosegretario di Stato per la sanità*. Desidero, innanzitutto, ringraziare l'onorevole Savino per la sua puntuale relazione nella quale ha certamente colto il taglio umanitario di questo provvedimento. La sua sensibilità mi pare sia affine a quella di Bernard Show che soleva affermare: « Più conosco gli uomini, più amo le bestie ».

Il ritardo nel recepimento di questa direttiva comunitaria può essere attribuito al Governo, ma così non è perché da parte nostra c'era la convinzione che tale direttiva fosse già presente nell'articolo 9 del già citato decreto n. 3298.

Però la Comunità ha ritenuto che dovessimo adeguarci, e dobbiamo recepire questo suggerimento, al più presto possibile, proprio per evitare il prosieguo di un giudizio dinanzi al Consiglio della Comunità. Dobbiamo farlo nel modo migliore.

Certamente le valide considerazioni, sul piano scientifico e attuativo, svolte dal collega Arnone, impegnano il Governo ad emanare delle direttive che registrino in modo chiaro quali siano i metodi e i sistemi più validi da usare nei confronti dei vari tipi di animali da macellare. Il riferimento di cui all'articolo 1 fu introdotto perché al Senato si ritenne che il ministero dovesse andare cauto per quanto riguarda lo stordimento attraverso il gas: si ritenne e si ritiene che questa formula possa lasciare qualche conseguenza nelle carni e ingenerare qualche sospetto di nocività per la salute dei consumatori. Comunque, il ministero preciserà con proprie direttive le indicazioni necessarie all'attuazione delle norme di cui all'articolo 1. Il trasferimento della sorveglianza alle regioni rappresenta una garanzia perché le norme possano essere puntualmente osservate.

Non mi rimane che ringraziare per la sollecita approvazione del disegno di legge.

PRESIDENTE. Passiamo all'esame degli articoli che, non essendo stati presentati emendamenti, porrò direttamente in votazione dopo averne dato lettura:

ART. 1.

La macellazione degli animali delle specie bovina, bufalina, equina (cavalli, asini, muli e bardotti), suina, ovina e caprina deve essere immediatamente preceduta da misure atte ad assicurare lo stordimento degli animali stessi.

Per stordimento s'intende un procedimento effettuato per mezzo di uno strumento meccanico, dell'elettricità o dell'anestesia con il gas, senza ripercussioni sulla salubrità delle carni e delle frattaglie e che, applicato ad un animale, provochi nel soggetto uno stato di incoscienza che persista fino alla macellazione, evitando comunque ogni sofferenza inutile agli animali.

(È approvato).

ART. 2.

Con decreto del Ministro della sanità sono emanate le direttive necessarie all'attuazione delle norme di cui all'articolo 1.

L'accertamento presso gli stabilimenti di macellazione dell'idoneità degli strumenti e dei metodi usati ai fini dello stordimento degli animali prima della macellazione, nonché della capacità del personale, è di competenza degli organi regionali.

(È approvato).

ART. 3.

In casi di macellazione d'urgenza e di macellazione da parte dell'agricoltore per consumo familiare, nonché in altri casi particolari da individuarsi con il decreto di cui all'articolo precedente, le competenti autorità regionali possono accordare deroghe alle disposizioni della presente legge a condizione che agli animali non siano inflitti trattamenti crudeli o sofferenze inutili all'atto dello stordimento o della macellazione.

A tal fine le predette autorità possono disporre accertamenti.

(È approvato).

ART. 4.

Le norme della presente legge non sono applicate nei casi in cui speciali metodi di macellazione, in osservanza di riti religiosi, siano autorizzati con decreto del Ministro della sanità di concerto col Ministro dell'interno.

(È approvato).

ART. 5.

Tutte le disposizioni in contrasto con la presente legge sono abrogate.

(È approvato).

Il disegno di legge sarà subito votato a scrutinio segreto.

Votazione segreta.

PRESIDENTE. Indico la votazione a scrutinio segreto dei disegni di legge esaminati nella seduta odierna.

(Segue la votazione).

Comunico il risultato della votazione.

Disegno di legge: Modifica dell'articolo 5 della legge 29 luglio 1975, n. 405: istituzione dei consultori familiari (1914):

Presenti e votanti	23
Maggioranza	12
Voti favorevoli	23
Voti contrari	0

(La Commissione approva).

Hanno preso parte alla votazione:

Abbiati Dolores, Agnelli Susanna, Arnone, Berlinguer Giovanni, Bisignani, Brusca, Carloni Andreucci Maria Teresa, Chiovini Cecilia, Colomba, Forni, Giovagnoli Angela, Giovanardi, Lussignoli, Marraffini, Martini Maria Eletta, Milano De Paoli Vanda, Monteleone, Morini, Palopoli, Savino, Seppia, Tessari Giangiacomo, Urso Giacinto.

Disegno di legge: Norme di attuazione della direttiva CEE n. 74/577, relativa allo stordimento degli animali prima della macellazione (approvato dalla XII Commissione permanente del Senato) (2221):

Presenti e votanti	23
Maggioranza	12
Voti favorevoli	23
Voti contrari	0

(La Commissione approva).

Hanno preso parte alla votazione:

Abbiati Dolores, Agnelli Susanna, Arnone, Berlinguer Giovanni, Bisignani, Brusca, Carloni Andreucci Maria Teresa, Chiovini Cecilia, Colomba, Forni, Giovagnoli Angela, Giovanardi, Lussignoli, Marraffini, Martini Maria Eletta, Milano De Paoli Vanda, Monteleone, Morini, Palopoli, Savino, Seppia, Tessari Giangiacomo, Urso Giacinto.

La seduta termina alle 11,50.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
DOTT. TEODOSIO ZOTTA
