

SENATO DELLA REPUBBLICA

IV LEGISLATURA

(N. 588-A)

RELAZIONE DELLA II^a COMMISSIONE PERMANENTE

(IGIENE E SANITA')

(RELATORE FERRONI)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro della Sanità

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 20 MAGGIO 1964

Comunicata alla Presidenza il 16 febbraio 1965

Proroga della delega contenuta nell'articolo 26
della legge 26 febbraio 1963, n. 441, per la unificazione di servizi
nel Ministero della sanità

ONOREVOLI SENATORI. — Il disegno di legge n. 588 del Ministro della sanità, comunicato alla Presidenza il 20 maggio 1964, chiede la proroga di un anno alla delega, scaduta il 12 aprile 1964, prevista dall'articolo 26 della legge 26 febbraio 1963, n. 441, legge che ha per titolo: « Modifiche ed integrazioni alla legge 30 aprile 1962, n. 283, sulla disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande ed al decreto del Presidente della Repubblica 11 agosto 1959, n. 750 ».

Tale delega impegnava il Governo « ad emanare entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge stessa le norme necessarie per l'unificazione nel Ministero della sanità di tutti i servizi ed istituti centrali e periferici, attinenti alla vigilanza igienica ed al controllo delle sostanze alimentari e delle bevande, salvo quelli istituiti dagli Enti locali ed universitari, secondo il criterio di rendere più efficienti e più rapidi la vigilanza ed il controllo anzidetti ... ».

Seppure non è il caso di rifare un esame dettagliato della legge n. 441, converrà accennare, anche se sommariamente, agli scopi che tale legge si prefigge per meglio valutare la portata dell'articolo 26 che concede al Governo il potere di emanare le norme delegate entro un anno dalla data del 12 aprile 1963.

C'è anzitutto lo scopo di rendere più severe le sanzioni nel campo delle frodi alimentari, più dotati i mezzi di controllo e d'intervento nell'arco che va dalla fase di lavorazione a quella del consumo. Ricorderò, ad esempio, la facoltà concessa ai medici e veterinari provinciali di trasmettere « immediatamente » le denunce all'Autorità giudiziaria in caso di frodi tossiche o comunque dannose alla salute; senza cioè attendere l'avvenuta analisi di revisione da eseguirsi dall'Istituto superiore di sanità;

l'introduzione di ammende, anche per casi di reati o violazioni di norme non precedentemente previsti;

l'aumento notevole delle pene pecuniarie in tutti i casi in cui queste siano previste;

l'arresto sino ad un anno (salvo casi di reati comportanti pene più gravi) per i contravventori di alcune norme riguardanti la produzione, il commercio, la detenzione e la pubblicità di additivi chimici o la produzione e il commercio di surrogati o succedanei di sostanze alimentari, reati per i quali, in precedenza, era prevista una semplice ammenda;

la chiusura dello stabilimento, su decisione del medico o del veterinario provinciali, sino a sei mesi, o anche definitiva in caso di recidiva o di particolare gravità del reato, indipendentemente dal procedimento penale; o anche, su decisione dei suddetti funzionari, la nomina di un commissario, a totale carico dell'azienda, per la vigilanza permanente sull'osservanza della disciplina igienico-sanitaria per la produzione e vendita delle sostanze alimentari.

Questa legge, insomma, vuole essere un passo avanti — e certo lo è, se dobbiamo riportarci ai risultati conseguiti in questi ultimi tempi — sulla via di un serio, sistematico controllo e sulla repressione delle frodi alimentari; probabilmente inadeguata ancora alla complessità, alla vastità ed alla gravità del problema, ma che tuttavia presenta elementi positivi che abbiamo potuto constatare con la sua applicazione.

Ma l'aspetto forse più importante di questa legge è contenuto, a mio parere, nella parte che riguarda l'istituzione di un apparato di controllo organicamente articolato, sufficientemente qualificato, atto a rendere pienamente operanti, nello spirito e nella lettera, i fini che essa si propone: istituisce pertanto, nel Ministero della sanità, la « Direzione generale per l'igiene degli alimenti e la nutrizione » mentre, in aggiunta ai ruoli organici del Ministero stesso, crea un ruolo di carriera direttiva di Ispettori sanitari ripartiti in tre rami di competenza: medico-biologica, chimica e industriale, fissando le relative norme di concorso, i titoli per accedere ai ruoli suddetti e precisando i compiti di vigilanza ed intervento sulla preparazione, produzione e commercio delle sostanze alimentari e sulle bevande; istituisce « Ispettorati di zona » aventi giurisdizione

« su due o più provincie, alle dirette dipendenze della predetta Direzione generale per l'igiene degli alimenti e la nutrizione »; prevede la concessione di contributi alle Amministrazioni provinciali per « il potenziamento e l'aggiornamento delle attrezzature tecniche dei Laboratori di igiene e profilassi in rapporto alla evoluzione della tecnologia alimentare e per l'adeguamento alle effettive esigenze del servizio del personale dei Laboratori predetti e dei vigili sanitari »; devolve, ai fini suesposti, i proventi delle pene pecuniarie; istituisce appositi corsi di specializzazione di funzionari, guardie e vigili sanitari da destinarsi al servizio di vigilanza, coadiuvanti gli Ispettorati sanitari suaccennati.

Tale legge racchiude, come si vede, il proposito di fornire al Ministero della sanità quelle attrezzature di uomini e di mezzi atte a colmare, almeno in parte, il divario esistente con le attrezzature a disposizione delle grandi industrie alimentari, a controllarne operato e metodi di produzione, costantemente, rinnovantisi sotto la spinta di molteplici fattori di economia, di gusto, di concorrenza, nella stimolante ricerca di utili sempre maggiori, che non sempre e non da tutti si vuole ottenere nel rispetto delle leggi scritte e delle leggi morali, come la abbondante cronaca, come i fatti a nostra conoscenza stanno a dimostrare.

Ed è anche un tentativo serio di *unificazione* nel Ministero della sanità di tutti i servizi ed istituti centrali e periferici che in questo settore assolvono compiti sanitari in virtù di norme legislative preesistenti al Ministero della sanità e che non possono oltre agire, a mio parere, estraniati dal massimo organo governativo avente per sua natura e suo fine compito di controllo, tutela, e iniziativa per la salvaguardia della salute pubblica. Unicità di potere, d'iniziativa, di intervento nel campo della salute pubblica, da ogni parte politica invocata, così in questo, come nell'altro ramo del Parlamento, e in più occasioni, al duplice fine di eliminare deprecabili divisioni di compiti, di mezzi finanziari, di energie umane, di organismi i più diversi e di dare invece al Ministero della sanità quella collocazione di

maggior rilievo, quella maggiore disponibilità di mezzi, quel maggiore potere d'intervento nei vari settori riguardanti la salute dei cittadini, mezzi e poteri oggi suddivisi, come ho detto, tra i più disparati organi statali o non statali.

Questo il senso, lo scopo della delega di cui all'articolo 26 della legge n. 441.

Scopo nient'affatto raggiunto, come ammette del resto la breve relazione al disegno di legge in esame richiedente un'ulteriore proroga di un anno per poter « esaminare gli istituti e i servizi che potevano essere unificati in virtù della delega . . . ». Ora, se noi escludiamo, come io escludo, trattarsi di noncuranza da parte del Ministero della sanità e per esso dell'apposita Commissione di studio istituita al fine di predisporre il testo del provvedimento, è evidente che altri sono i motivi di tanto ritardo. Motivi di competenza, motivi tecnici e finanziari, motivi forse anche politici, ove si tratti di unificare nel Ministero della sanità organismi sin qui controllati da Enti locali o, in sede centrale, da altri Dicasteri. E del resto la stessa legge n. 441 porta in sé un elemento di contraddizione, là dove, all'articolo 13, afferma: « L'autorità sanitaria provinciale, gli istituti incaricati per la vigilanza e la repressione delle frodi dipendenti dal Ministero dell'agricoltura e delle foreste e gli organi verbalizzanti della Amministrazione giudiziaria competenti per territorio, sono tenuti a comunicarsi reciprocamente copia delle denunce, corredate dai relativi certificati di analisi, presentate nell'esercizio dei poteri di propria competenza nella materia ».

È evidente che se esiste l'obbligo di scambiarsi notizie verbali, certificati ed altro, esiste implicitamente, e del resto anche esplicitamente, il diritto ad un'autonomia di esistenza e di « poteri di competenza » degli uffici indicati al predetto articolo 13. Autonomia e competenza, che saranno state certamente, e in questo caso legittimamente, rivendicate dai predetti uffici, in pratica rendendo inoperante la delega contenuta nell'articolo 26 e quindi inattuabile il conseguimento di quei fini di unificazione dei

servizi che costituiscono la ragion d'essere della legge.

Occorre dunque una norma diversa, che elimini l'ostacolo dell'articolo 13, ma occorre soprattutto una volontà politica atta a superare delicati problemi di competenza, di organizzazione tecnica tra i vari Dicasteri, pur sempre comprensibili, ma da respingersi con alto senso di responsabilità, ove si voglia veramente raggiungere lo scopo di rendere più efficiente, anche nel settore del controllo delle sostanze alimentari e delle bevande, e dello studio della nutrizione umana, la funzione propria del Ministero della sanità.

Non v'è dubbio che i compiti di altri uffici, come i compiti fiscali dell'Amministrazione finanziaria, ad esempio, o quelli del Ministero dell'agricoltura per la « tutela economica dei prodotti agricoli », concorrono di fatto, e spesso notevolmente, anche alla tutela d'interessi sanitari, anche se, per contro, i compiti dell'Amministrazione sanitaria concorrono, sia pure accessoriamente, alla tutela di interessi giuridici rientranti nella specifica sfera di competenza dei Dicasteri suindicati o di altri ancora. Ma è del pari indubbio che occorre affidare interamente i compiti di natura sanitaria al Dicastero *per sua natura competente*, al Ministero della sanità, pur nel coordinamento e nel rispetto delle competenze e delle esigenze di altri Dicasteri.

Di particolare rilievo sono in questo campo i compiti del Ministero dell'agricoltura e delle foreste, dotato di un servizio centrale e di numerosi uffici periferici per la vigilanza e repressione delle frodi sulla produzione e il commercio dei prodotti agrari e di uso agrario (il che vuol dire in pratica, tutto o quasi il vasto settore dell'alimentazione umana). Tale organizzazione si articola in quattro uffici: chimico, amministrativo, legale e di controllo; dispone di un numero notevole di istituti, distinti in « principali » e « collaboratori », dislocati in ogni regione d'Italia, i quali s'avvalgono, per la vigilanza ed il controllo, sia alla produzione che al commercio, di personale specializzato, ripartito in funzionari prelevatori, funzionari coordinatori e chimici-analisti. È stata isti-

tuita, presso il Ministero dell'agricoltura, una Commissione di studio per l'aggiornamento periodico dei metodi ufficiali di analisi dei prodotti disciplinati dal regio decreto-legge n.2033 del 15 ottobre 1925 e del relativo Regolamento di esecuzione, nonché dalle numerose leggi successive che investono, come ho detto, tutti i settori dell'alimentazione, dalla produzione al consumo, delle bevande alcooliche e analcoliche, oltre che dei concimi e i mangimi, delle sementi, eccetera.

Del resto le norme relative alla Direzione generale dell'alimentazione e quelle relative all'Istituto nazionale della nutrizione, dimostrano in modo evidente il carattere « sanitario » di detti istituti, specialmente dell'ultimo. Più ancora si conferma tale natura riandando alle vicende che hanno presieduto al suo sorgere. Dobbiamo risalire al 1938, quando sorse l'Istituto allora qualificato per lo studio della « bonifica umana ed ortogenesi della razza », finanziato dai Ministeri dell'interno, dell'educazione nazionale e delle Corporazioni. Fu nel dopoguerra che, per iniziativa dell'Alto Commissario alla igiene e sanità, esso venne trasformato in Ente deputato allo studio dei problemi relativi alla fisiologia della nutrizione, come si rileva alla lettura della relazione al disegno di legge n. 2819 del 9 luglio 1952 alla Camera dei deputati.

Dagli atti stessi in possesso del Ministero della sanità risulta che varie riunioni ebbero luogo presso l'ACIS, volte a provvedere, col concorso della Presidenza del Consiglio, al potenziamento tecnico e organizzativo dell'Istituto nazionale per la nutrizione, così da farne un organo di studio e di consulenza dell'ACIS nel campo della nutrizione e della alimentazione umana. Il che, se legittima le iniziative realizzatesi ad opera del Ministero dell'agricoltura e delle foreste, ci consente di affermare che esse hanno dato origine, praticamente, ad un Istituto con competenze prevalentemente sanitarie, posto peraltro alle dipendenze di un'Amministrazione non sanitaria. Ciò, se poteva comprendersi in passato, sembra non più giustificarsi oggi, con l'esistenza di un Ministero della sanità, i cui compiti vanno ben oltre a quelli fatal-

mente ispirati a moventi di carattere economico o comunque all'indirizzo al consumo di particolari prodotti. La « difesa dei cittadini predisposti a determinate malattie (classi vulnerabili) o la correzione di abitudini alimentari che possono dar luogo a malattie da malnutrizione », sono competenze attribuite sinora alla Direzione generale dell'alimentazione del Ministero dell'agricoltura dalla legge del 1958, n. 199, e che non possono non ritenersi, a rigor di logica, di competenza della Direzione generale dell'igiene e nutrizione del Ministero della sanità.

Tanto maggiore appare questa esigenza, ove ci si voglia rendere conto dei problemi estremamente complessi scaturiti dal progresso stesso della scienza e della tecnica, dall'enorme sviluppo delle industrie di lavorazione dei prodotti alimentari, dalla ricerca costante di formule nuove di conservazione e di manipolazione di prodotti alimentari, conservati, congelati, essiccati, integrati da innumerevoli sostanze nutritive, reali o illusorie che siano sostitutivi, in larga misura, di cibo fresco, allo stato naturale per intenderci, del quale è ormai impossibile rifornire quotidianamente comunità di centinaia di migliaia o anche di milioni di cittadini. Ed ecco fiorire, accanto a responsabili e oneste iniziative, numerose e complesse forme di sofisticazione e di frode, che possono gravemente incidere sulla salute del cittadino, e che spetta quindi al massimo organo sanitario dello Stato di identificare, di controllare e di reprimere; assieme al compito di educare, di correggere abi-

tudini alimentari che possono dar luogo a malattie da malnutrizione od altro, all'unico fine di difendere e di migliorare le condizioni sanitarie dei singoli e di tutta intera la comunità nazionale senza preoccupazioni, per altro verso assai importanti, di indirizzare l'alimentazione umana sulla base delle risorse produttive del Paese.

Ecco dunque la necessità di questa unificazione di servizi, di ricerche e di studi, di educazione e di formazione di personale preparato ai fini su esposti. Unificazione che può aversi utilmente nel Ministero della sanità, non già sottraendo ad altri compiti e poteri, ma semmai coordinandoli secondo concetti sanitari e sociali modernamente intesi.

In questo spirito, onorevoli senatori, la 11ª Commissione si pronuncia a favore del disegno di legge n. 588, ma ritiene che la validità della nuova delega al Governo per la unificazione dei servizi nel Ministero della sanità, possa essere limitata ad un periodo di quattro mesi a partire dalla data di entrata in vigore della nuova legge.

Sono convinto che sia ormai matura nella coscienza di tutti e in primo luogo del Governo la convinzione che alla unificazione di questi servizi si debba arrivare rapidamente, superando conflitti di competenze, esclusivismi ed egoismi settoriali, nocivi sempre, inammissibili quando si tratti di combattere ed eliminare condizioni negative alla difesa e al normale e sano sviluppo dell'uomo in ogni momento della sua esistenza.

FERRONI, *relatore*

DISEGNO DI LEGGETESTO DEL GOVERNO
—

Proroga della delega contenuta nell'articolo 26 della legge 26 febbraio 1963, n. 441, per la unificazione di servizi nel Ministero della sanità

Articolo unico.

La delega concessa al Governo dall'articolo 26 della legge 26 febbraio 1963, n. 441, è prorogata di un anno.

DISEGNO DI LEGGETESTO PROPOSTO DALLA COMMISSIONE
—

Rinnovo della delega contenuta nell'articolo 26 della legge 26 febbraio 1963, n. 441, per la unificazione di servizi del Ministero della sanità

Articolo unico.

La delega concessa al Governo dall'articolo 26 della legge 26 febbraio 1963, n. 441, è rinnovata per la durata di quattro mesi a partire dalla data di entrata in vigore della presente legge.