

stare i combattimenti tra animali e la detenzione di cani potenzialmente pericolosi — ma anche di aver dato ascolto alle istanze, riflessioni, proposte provenienti dal mondo animalista e dalle associazioni che ne sono l'espressione organizzata.

L'introduzione nel codice penale del titolo XII-bis — Dei delitti contro gli animali —, nonché le nuove disposizioni sul maltrattamento ed uccisione degli animali, rappresentano un mutamento profondo, di segno, del diritto che regola i rapporti tra le persone e gli animali, attribuendo a questi ultimi forme di tutela non in quanto oggetto, patrimonio su cui si esercitano il diritto di proprietà e gli altri diritti reali (ricordo che l'articolo 638 del codice penale (uccisione o danneggiamento di animali altrui) è inserito non a caso all'interno del titolo XIII — Dei delitti contro il patrimonio), ma in quanto esseri senzienti, dotati di una sfera di autonomia esistenziale, che non si esaurisce nel loro essere funzionali agli interessi ed ai bisogni umani. Viene così data conseguenza a quanto previsto dal Protocollo 10 « Sul benessere degli animali », che, nell'ambito del vertice di Amsterdam del 1997 per la riforma dei Trattati dell'Unione europea, ha riformulato la precedente « Dichiarazione sulla protezione degli animali » approvata a Maastricht nel 1991. La salute, il benessere, l'esistenza stessa degli animali acquistano un nuovo rilievo nell'ambito dell'ordinamento giuridico, secondo i più avanzati e sempre più diffusi orientamenti culturali, politici, istituzionali (pensiamo alle ordinanze di tanti comuni), giurisprudenziali, quale per esempio la recente sentenza del giudice per le indagini preliminari del tribunale di Terni, dottor Maurizio Santoloci, per cui « un animale maltrattato non può essere restituito al soggetto imputato di maltrattamento e quindi deve essere confiscato con una procedura atipica che tenga conto del fatto che trattasi non di *res inanimata* ma di essere vivente e senziente » (anche a questo scandalo della restituzione dell'animale maltrattato, sevizato, all'autore del maltrattamento, se proprietario dell'animale, si pone fine con questa legge).

Il rispetto degli animali diviene così un preciso dovere in capo alla persona, la trasgressione viene penalmente sanzionata.

Si inaugura una stagione nel processo di normazione giuridica meno segnata dall'antropocentrismo. Il legislatore prende atto della complessità dell'esistente e favorisce un ritrarsi dell'essere umano rispetto alla tradizionale posizione di padre padrone al centro ed al di sopra di tutte le altre forme di esistenza, rendendolo più simile alla figura materna che della disparità di forza e di potere cerca di avvantaggiare la propria creatura, garantendone vita e sviluppo autonomo.

Con queste disposizioni di legge si tratta di cominciare a dare una vera e propria sferzata all'azione di contrasto, prevenzione e repressione della piaga dilagante delle forme più inaudite di maltrattamento, sevizie e supersfruttamento a scopo criminoso degli animali: dal *business* del randagismo, al contrabbando della fauna selvatica, alle sevizie gratuite (2692 i casi rilevati dalla LAV solo nei primi nove mesi del 2002), alla vivisezione, agli addestramenti crudeli per spettacoli circensi, al cruento utilizzo di cani e gatti per la produzione di capi di abbigliamento e pelletteria, ai combattimenti e scommesse clandestini, al commercio di videocassette riportanti immagini dei massacri.

È per questo che le nostre proposte stabiliscono, con ancora maggior rigore e determinazione, misure per contrastare i combattimenti tra animali e la detenzione stessa di cani potenzialmente pericolosi, una tragedia ormai diffusa su tutto il territorio nazionale, grazie anche ad una sottovalutazione del problema e della rilevanza che andava assumendo, nell'ambito del *business* della criminalità organizzata, in particolare mafia e camorra. La LAV calcola siano circa 15 mila i cani (Pit Bull, Rottweiler, Bull Mastiff e altre razze) impiegati ogni anno, di cui almeno un terzo soccombe nel corso degli incontri. Gli animali sono abitualmente drogati, imbottiti di anabolizzanti. L'addestramento, come noto, raggiunge livelli inauditi di crudeltà: digiuni, bastonate, uso di

carrucole, elettroshock per sviluppare la muscolatura, attacco su animali insanguinati per eccitare l'aggressività, allenamento con i randagi (ricordo che, ogni anno, 150 mila animali domestici vengono abbandonati, l'80 per cento dei quali muore in incidenti stradali; degli altri, molti vengono utilizzati a questo scopo), corsa veloce legati ad auto in corsa o su *tapis roulant* (vedi canile-lager sequestrato a Pisa nell'ottobre 2002, dopo sette mesi di indagini).

Il giro di affari delle scommesse clandestine si aggira, secondo stime effettuate dalla magistratura, attorno ai mille miliardi di vecchie lire l'anno, senza calcolare l'indotto. Migliaia le persone coinvolte, molte le operazioni affidate a minori, come la cattura dei gatti e dei cani destinati agli allenamenti.

Uno scandalo a cui, in modo trasversale, in sintonia non solo con le associazioni animaliste, animalisti italiani, LAV, LAC ed altri ancora, ma con la società nel suo insieme, noi parlamentari vogliamo porre davvero fine.

**PRESIDENTE.** È iscritta a parlare l'onorevole Lucidi. Ne ha facoltà.

**MARCELLA LUCIDI.** Signor Presidente, la relazione dell'onorevole Perlini rappresenta effettivamente un punto di condivisione della II Commissione sul testo che oggi giunge all'attenzione dell'Assemblea. Il dato, molto importante, va sottolineato perché esprime la chiara volontà dei componenti la Commissione di consegnare al paese un testo molto atteso e molto sollecitato e, soprattutto, la volontà di non sacrificare, sull'altare di interessi particolari od egoistici, la necessità di tutelare gli animali: siamo riusciti a farlo, in maniera a nostro avviso molto significativa, mediante le norme contenute nel testo unificato al nostro esame.

Come ricordava il relatore, il provvedimento prende spunto da molteplici proposte presentate da parlamentari, le quali hanno costituito un buon punto di partenza per la discussione. Per i caratteri con i quali approda all'esame dell'Assem-

blea, il provvedimento rivela un profondo sentimento di civiltà ed anche la capacità di andare oltre le sollecitazioni e gli spunti di riflessione e di approfondimento contenuti nelle proposte originarie.

Ciò è reso immediatamente evidente dal titolo della legge che già in sé dice molto del cambiamento ordinamentale che con queste norme garantiamo. Infatti, si parla di disposizioni a tutela degli animali; quindi anche le stesse proposte in materia di combattimento degli animali hanno trovato un quadro normativo di riferimento positivo ed una diversa considerazione del rapporto uomo-animale, anche sul versante normativo. Ciò torna poi nell'introduzione del titolo 12-*bis*, introdotto da questo provvedimento, che fa seguire ai delitti contro le persone nel libro secondo del codice penale i delitti contro gli animali, e, infine, nella previsione di una sezione autonoma sulle contravvenzioni concernenti gli animali. È un grande passo in avanti.

Le norme che ancora oggi abbiamo sicuramente rispondevano ad una diversa ragione, ad una diversa ispirazione. Ricordo come nei libri di testo di diritto le norme attuali fossero lette come dirette principalmente a tutelare il sentimento comune di pietà verso gli animali, considerati esseri viventi, e al tempo stesso dirette a promuovere l'educazione civile, in modo che la crudeltà realizzata sugli animali fosse ritenuta esemplificativa, negativa; una considerazione di rispetto verso la natura e anche verso gli uomini da parte del legislatore, la richiesta che, attraverso questa previsione sanzionatoria, si arrivasse quindi a fare emergere il valore positivo di questo rispetto; quindi, un principio educativo nei confronti delle persone. Antolisei in un suo libro richiama un detto del diritto romano: *saevitia in bruta est tirocinium crudelitatis in homines*. E con ciò rendeva il messaggio che il legislatore aveva inteso trasporre nelle sanzioni stabilite.

Oggi, pur non volendo rimuovere la bontà di quei principi che, anzi, tornano con una diversa considerazione all'interno del testo in esame, nel quale si prevede un

impegno educativo dello Stato e delle regioni attraverso le scuole per dare agli alunni il senso del rispetto degli animali e per dare informazione in merito all'etologia e alle scienze che oggi di loro si occupano, tuttavia, modifichiamo il bene protetto dalla norma. Il bene protetto non è più l'uomo, non sono più i suoi sentimenti, il bene protetto è l'animale, essere vivente autonomo e, pertanto, meritevole di autonoma positiva tutela. L'animale, quindi, non è più l'oggetto materiale del reato, ma il soggetto a cui noi rivolgiamo tutela penalistica. Ricordava prima il relatore come gli atti internazionali dicano oggi a ciascun paese quanto sia importante questo passo in avanti, questa conquista, questa valutazione di civiltà nelle modifiche normative.

Dobbiamo però ricordare che anche la giurisprudenza italiana, in questi anni, ha compiuto numerosi passi in avanti, cogliendo ed evidenziando la sensibilità psicofisica dell'animale, la sua capacità di reazione agli stimoli prodotti dall'uomo, cioè alla sofferenza, all'affaticamento, al dolore. Un'interessante sentenza della Corte di Cassazione parla di maltrattamento e dunque di reato per l'ipotesi dell'abbandono di un animale durante il periodo estivo, considerando che la norma tutela gli animali in quanto autonomi esseri viventi, dotati di propria sensibilità psicofisica e, come tali, capaci di avvertire il dolore causato dalla mancanza di attenzione e di amore e legato all'abbandono.

La giurisprudenza, quindi, ha proceduto oltre, superando il legislatore, ed ha espresso giudizi severi verso i comportamenti lesivi dell'animale, ritenendoli irresponsabili, insensibili, civici.

Ora, proprio al legislatore, responsabile di superare l'inadeguatezza del sistema penale con riferimento a questa riflessione comunque maturata già nel diritto vivo, compete intervenire. E auspichiamo che l'unanimità ottenuta sul provvedimento in Commissione — della quale va dato merito ai componenti, ma in particolar modo al relatore — trovi seguito nel voto favorevole di tutta l'Assemblea in modo tale da

riparare a questo ritardo e rispondere così all'esigenza che fu espressa nella scorsa legislatura, nel corso di una delle manifestazioni di « Ragazzi in aula » e che vide i suddetti protagonisti di una discussione — in questa stessa sede — su un progetto di legge contro il fenomeno del combattimento degli animali, poi votato dai ragazzi medesimi, e quindi consegnato al Parlamento perché ne facesse oggetto di approfondimento e trasformazione in atto legislativo.

Con riferimento al testo in esame, abbiamo ritenuto di raccogliere, durante tutto il percorso, spunti, suggerimenti, collaborazioni pervenutici da chi direttamente si impegna nel quotidiano per affermare, far riconoscere nella società, una nuova forma di rispetto verso gli animali. Il coordinamento delle associazioni protezionistiche UNA (Uomo, natura, animali) ci ricordava, in Commissione giustizia, di aver raccolto circa centomila firme in occasione di una giornata nazionale contro i maltrattamenti, demandando per questo al Parlamento una assunzione di responsabilità con riferimento a queste firme.

Al tempo stesso anche la LAV, con le campagne che ha condotto, in particolare quella contro il combattimento degli animali, è stata collaboratrice attiva, positiva e ancora oggi, quando questo testo è pronto perché venga votato, ci ha ulteriormente sollecitato a valutare ancora alcuni aspetti, a nostro parere meritevoli di considerazione e che abbiamo quindi introdotto in via emendativa. Soprattutto, riteniamo vi sia un punto degno di riflessione ulteriore — da parte prima di tutto del Comitato dei nove e del relatore e poi dell'Assemblea — che interessa il caso di uccisione dell'animale senza necessità o fuori dei casi previsti dalla legge. Correremo il rischio di creare una anomalia giuridica e sanzionare il caso di maltrattamento dal quale può derivare la morte di un animale senza sanzionare invece il caso in cui un soggetto decida di uccidere un animale pur non causando a questo un dolore o sofferenza. Così riteniamo vada rivista anche la norma che interessa i medici veterinari perché costoro potreb-

bero trovarsi in una situazione per cui il ritardo o l'omissione della comunicazione circa l'avvenuta conoscenza di una sofferenza inflitta ad un animale potrebbero avere lo stesso valore: riteniamo, invece, che il caso del ritardo debba essere considerato diversamente dall'omissione.

È evidente che avvertiamo tutti maggiormente il problema rappresentato dai combattimenti. In questo caso il testo mira a tutelare l'animale ma anche a dare un forte colpo al grande fenomeno criminale, che prima il relatore ricordava, dell'impiego degli animali nei combattimenti clandestini o nelle competizioni non autorizzate. Nel testo è già considerato punibile chi voglia allevare o addestrare animali per venderli all'estero ed impiegarli nei combattimenti; quindi, anche in questo caso la norma tutela l'animale ma vogliamo che nelle prossime ore questo argomento sia motivo di riflessione.

Credo questa sia anche la sede interpretativa del testo e, quindi, l'inasprimento delle pene — che ci ha portato a configurare come autonoma contraddizione l'ipotesi della detenzione di uno o più animali in condizioni incompatibili con la loro natura, separando questa fattispecie da quella del maltrattamento — deve essere considerato come un caso per il quale il legislatore non intende punire la mera detenzione ma quella in condizioni incompatibili, onde evitare che questo aspetto isolato ed astrattamente considerato possa anche prestarsi un domani a richieste di dichiarazione dell'illegittimità costituzionale della norma.

Anche sulle modifiche e sugli emendamenti che proponiamo sussiste una forte disponibilità da parte del nostro gruppo ad una valutazione congiunta e, comunque, garantiamo sin da ora il voto favorevole dei Democratici di sinistra.

**PRESIDENTE.** È iscritto a parlare l'onorevole Gironda Veraldi. Ne ha facoltà.

**AURELIO GIRONDA VERALDI.** Signor Presidente, anche il nostro gruppo esprimerà un voto favorevole sul testo unificato delle proposte di legge in esame, così come

ha già fatto in Commissione, e non vi sarebbe ragione per discostarsi dall'orientamento già espresso. Per la verità, avrei preferito che il titolo del provvedimento anziché « Disposizioni a tutela degli animali », fosse « Nuove disposizioni a tutela degli animali », perché anche il legislatore del 1930 non era rimasto indifferente alla doverosa esigenza di tutelare queste creature viventi.

Purtroppo, avviene che i fenomeni precedano le leggi e spesso al legislatore si impone di approvare le leggi perché la situazione e la quotidianità si sono modificate. Il reato di maltrattamento, sia pure a titolo contravvenzionale, era già presente nel nostro codice ma, come giustamente è stato osservato, concerneva un bene giuridico diverso: era rivolto al soggetto che percepiva le sofferenze dell'animale e non direttamente a quest'ultimo. Adesso l'animale è diventato un soggetto: questo criterio è eccessivo, non che l'animale non abbia diritto alla tutela ma, se il concetto venisse esasperato, porterebbe a determinate conseguenze.

Mi sono chiesto il motivo per cui il legislatore sia stato determinato ad operare queste notevoli modifiche alla normativa. Fino a poco tempo fa si rimaneva indifferenti alla fatica ed alla sofferenza del bue al quale il contadino imponeva di arare la terra, eppure questo animale soffre. Ovviamente, dopo la dotta relazione dell'illustre proponente, credo che in questi casi non si configurerà un reato. Tuttavia, se la legge dovesse essere interpretata letteralmente, si potrebbe anche arrivare a questa conclusione. Prima eravamo indifferenti al fatto che i cacciatori si esercitassero nel cosiddetto tiro al piccione. Rispetto a queste sofferenze che ognuno di noi registrava, vi era un'indifferenza assoluta. In questo senso, bisogna dare merito alle organizzazioni che si sono mosse per sensibilizzare il legislatore. Esse ci hanno sensibilizzato fino al punto di predisporre norme che, a mio avviso, hanno un certo rilievo; infatti, le pene che sono state previste sono eccessive.

Mi sono anche chiesto il motivo di questa sensibilità da parte del legislatore. L'amore per gli animali, infatti, ha vera-

mente raggiunto vertici mai toccati in precedenza. Adesso ci si innamora del proprio animale, lo si venera, esso è il compagno nella solitudine. Questa è la ragione per cui ciascuno di noi, rispetto a questa normativa, ha dato il proprio incondizionato assenso. Altrimenti, alcuni rilievi, sia pure non determinanti ai fini dell'approvazione, si sarebbero potuti formulare. Tuttavia, coerentemente con l'atteggiamento assunto in Commissione, preannuncio il voto favorevole del mio gruppo.

**PRESIDENTE.** È iscritto a parlare l'onorevole Ruta. Ne ha facoltà.

**ROBERTO RUTA.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, nel preannunciare il voto favorevole del gruppo della Margherita, DL-l'Ulivo, vorrei svolgere solo alcune brevi considerazioni, rimettendomi alle affermazioni espresse dal relatore e dagli altri colleghi intervenuti in maniera molto approfondita.

Per quanto riguarda le modificazioni apportate, è stato detto che alcune fattispecie sono state trasformate da reati contravvenzionali in delitti. Sappiamo che nella teoria del diritto in generale la distinzione tra contravvenzioni e delitti, che comporta conseguenze giuridicamente rilevanti, è difficile da operare con precisione e che è difficile giustificare la collocazione di una fattispecie tra i delitti o le contravvenzioni. Però, dalla lettura di questa proposta di legge, approvata unanimemente in Commissione giustizia, senza pretese, come ha affermato il presidente della Commissione, emerge come non si sia inteso predisporre un testo eccessivamente pretenzioso, bensì puntare ad ottenere alcuni risultati precisi. Mi sembra di poter dire che, complessivamente, ci si muova su alcune fattispecie ripetute, ossia trasformate da contravvenzioni in delitti, e su nuove fattispecie che rendono l'idea degli obiettivi che si intendono perseguire. Facendo riferimento all'ultimo esempio, non si tratta di una normativa volta a difendere i piccioni dal tiro al piccione.

Tale normativa ha una valenza maggiore: non quella di provocare amore, ma quella di pretendere rispetto per gli animali. Mi riferisco soprattutto a quegli animali che fanno parte della nostra vita e ci accompagnano nella nostra esistenza.

Nell'ultimo intervento ho sentito dire che oggi si è arrivati a culmini di rispetto e di amore per i nostri animali mai raggiunti. Mi sembra che ciò, abbia però, radici antiche: vi sono molte testimonianze dell'epoca greca e romana (illustre è il caso del cane Argo) di amicizia e convivenza pacifica e benevola tra gli animali e gli uomini.

Il testo di legge si riferisce a « chiunque, senza necessità, ovvero fuori dai casi previsti dalla legge... ». Infatti, gli animali normalmente vengono uccisi in quanto oggetto della nostra alimentazione: dunque, sono previsti dalla legge i casi in cui gli animali possono essere uccisi, come la caccia. Con questa normativa non vengono meno, ovviamente, i casi in cui alcune attività sono state ritenute lecite. Si tratta, invece, di una cultura del rispetto degli esseri viventi che non siano gli uomini e che fanno parte del pianeta terra accompagnando l'esistenza degli uomini.

Vengono configurate dieci fattispecie giuridiche, alcune sono contravvenzioni trasformate in delitti, altre sono nuove. Lo studioso di diritto sa che già aver creato un titolo *ad hoc* ha una sua importanza formale ed una sua rilevanza sostanziale. Il maltrattamento degli animali, già punito come contravvenzione, viene ora definito delitto punibile con la reclusione da tre mesi ad un anno ed una multa da 2.500 a 10 mila euro. Inoltre, vi è un'aggravante se il maltrattamento è stato commesso con mezzi particolarmente dolorosi.

È previsto, inoltre, che chiunque organizza o promuove spettacoli, manifestazioni o feste che comportino sevizie per gli animali sia punito con la reclusione. Anche di ciò abbiamo avuto eccelsi esempi nella storia dell'umanità, basti pensare al Colosseo o ad altri luoghi in cui venivano svolte manifestazioni del genere. A tale riguardo vi sono anche molti casi di cronaca: spesso si tratta, infatti, di attività della criminalità

organizzata o, comunque, di attività illecite legate a scommesse clandestine. Tutto ciò non poteva rimanere oggetto di una normativa che puniva solo le scommesse clandestine. Gli animali, in questo caso, sono considerati soggetti e viene riservata ai combattimenti clandestini una figura di reato propria. Esiste, inoltre, un'aggravante se i combattimenti o le competizioni sono documentati con foto o filmati.

È previsto, poi, che chiunque effettua scommesse sulle attività di cui al primo comma, anche se non presente nel luogo del reato, sia punito con la reclusione da tre mesi a due anni. Dunque, viene punito tutto il circuito della clandestinità.

In questo senso, anche il solo fatto di scommettere su questi spettacoli, pur non essendo ad essi presenti, configura già di per sé un reato e ciò mi sembra proprio volto a dissuadere dall'idea di scommettere su eventi di questa natura.

È prevista poi un'altra fattispecie di reato, quella dell'abbandono degli animali domestici o che abbiano acquisito abitudini della cattività. Pur trattandosi anche in questo caso di una fattispecie contravvenzionale, ciò che rileva è il fatto che sia prevista come reato la detenzione illecita e l'abbandono degli animali, con l'arresto fino ad un anno o con l'ammenda da 1000 euro a 10 mila euro.

Anche se potrà essere svolta un'ulteriore riflessione da parte dell'Assemblea su tale aspetto, tuttavia esso ha il merito di evidenziare una situazione che risulta essere ben comprensibile da parte dell'opinione pubblica. Infatti, moltissimi cani diventati randagi sono cani che prima vivevano all'interno di case (anche se non tutti) e certamente sono proprio quelli che prima vivevano con un padrone all'interno di una casa, e dunque abituati a vivere in un ambiente normalmente domestico, che poi hanno le reazioni più scomposte e di maggiore aggressività. Quindi, anche sotto il profilo della decisione di tenere un animale domestico, questa norma ha l'obiettivo di indurre ad una riflessione piena e dunque ad un'assunzione di responsabilità non solo per il momento in cui si sceglie di tenere presso di sé un

animale, ma anche per l'eventuale momento successivo. Si tratta, infatti, di una scelta che comporta una responsabilità che dura a lungo e cioè fin quando è necessario accompagnare la vita di quell'animale, provvedendo dunque in una maniera adeguata, che non sia l'abbandono, dal momento che questo costituisce reato.

Molto opportunamente è poi prevista la punizione per chi realizza dei video, con conseguentemente immissione in commercio, contenenti scene di delitti contro gli animali. Ciò è espressione di una cultura che non pretende — come non potrebbe pretendere alcuna norma giuridica — che nasca l'amore verso gli animali, bensì che pretende il rispetto laddove l'uso degli animali non sia necessario (dal momento che alcune volte anche l'uccisione dell'animale, come ho detto prima, è necessaria, rientrando nella normale vita degli uomini).

È poi previsto un altro reato di tipo contravvenzionale, nel caso in cui i veterinari e gli ufficiali sanitari non riferiscano all'autorità giudiziaria a seguito di visite e cure ad animali che abbiano riportato lesioni riferibili ai delitti previsti proprio in questo provvedimento; è il caso, ad esempio, di animali di varie specie che abbiano riportato ferite, lesioni o quant'altro. Ciò è previsto non solo al fine di responsabilizzare chi svolge la professione di veterinario, ma anche al fine di utilizzarlo come strumento per individuare le persone che svolgono questi traffici, organizzando combattimenti e quant'altro.

L'approvazione di questo testo di legge rappresenterebbe sicuramente un significativo passo in avanti, anche attraverso le modifiche e i miglioramenti cui dovessimo pervenire a seguito dell'esame del provvedimento in Assemblea. Credo infatti di poter dire che, proprio perché l'esame di questo testo è stato condotto in maniera intelligente, nonché unanime, siamo veramente tutti ben disponibili a recepire suggerimenti nella fase emendativa.

Infatti, è evidente che, in questo campo, è possibile apportare, nelle prossime ore e nei prossimi mesi, miglioramenti al testo. Si tratta di una materia che, dal punto di

vista giuridico, ha bisogno di un continuo perfezionamento, visto che cambia la società e cambiano anche le modalità con cui vengono perpetrati alcuni delitti.

Signor Presidente, concludo affermando che, se è vero che vi sono associazioni animaliste che aspettano con ansia l'approvazione di tale provvedimento, è anche vero che tale approvazione è auspicata anche da tantissimi cittadini italiani. Infatti, sapere che, tra qualche giorno, esisterà una legge che reclama un rispetto nuovo e più significativo e, dunque, un intervento più incisivo da parte dell'ordinamento giuridico nei confronti di chi adopera gli animali per fini e per modalità non sopportate dal comune sentire e, dunque, illecite, assicurerà maggiore rispetto per gli animali e la garanzia di una minore conflittualità tra gli animali e gli uomini.

Inoltre, occorre ricordare il problema dei cani randagi che, in alcune città, sta divenendo particolarmente grave. Tra l'altro, ciò comporta anche una serie di problemi oggettivi come, ad esempio, le notevoli spese da parte dei comuni per custodire tali animali.

Dunque, anche rispetto a questo, sapere che vi sarà una maggior responsabilizzazione a carico di chi detiene animali, credo renda la nostra società più sicura, soprattutto considerato che sta per divenire regola del nostro ordinamento giuridico il principio che gli animali non possono essere presi ad uso e consumo e per il capriccio degli uomini ma che, trattandosi di soggetti viventi, meritano un rispetto nuovo, un rispetto più profondo e più costante da parte degli uomini. Dunque, sono necessari una maggiore sensibilità e un maggior senso di responsabilità da parte di coloro che intendono convivere con gli animali.

PRESIDENTE. Non vi sono altri iscritti a parlare e pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

*(Repliche del relatore e del Governo  
— A.C. 432)*

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il relatore, onorevole Perlino.

ITALICO PERLINI, *Relatore*. Signor Presidente, rinuncio alla replica.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

VITO TANZI, *Sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze*. Signor Presidente, rinuncio alla replica.

PRESIDENTE. Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

**Discussione del testo unificato delle proposte di legge: Realacci ed altri; Bocchino ed altri: Misure per il sostegno dei comuni con popolazione pari o inferiore a 5.000 abitanti (1174-2952) (ore 17).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del testo unificato delle proposte di legge d'iniziativa dei deputati Realacci ed altri; Bocchino ed altri: Misure per il sostegno dei comuni con popolazione pari o inferiore a 5.000 abitanti.

La ripartizione dei tempi di esame del provvedimento è pubblicata nel vigente calendario dei lavori (*vedi calendario*).

*(Discussione sulle linee generali  
— A.C. 1174)*

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Avverto che i presidenti dei gruppi parlamentari dei Democratici di sinistra-Ulivo e della Margherita, DL-Ulivo ne hanno chiesto l'ampliamento senza limitazione nelle iscrizioni a parlare ai sensi dell'articolo 83, comma 2, del regolamento.

Ha facoltà di parlare il relatore per la V Commissione, presidente Giancarlo Giorgetti.

GIANCARLO GIORGETTI, *Relatore per la V Commissione*. Signor Presidente, le proposte di legge d'iniziativa dei deputati Realacci e Bocchino hanno occupato per

diversi mesi i lavori della Commissione bilancio e della Commissione ambiente e devo sottolineare che la partecipazione di tutti i gruppi, sia di maggioranza sia di opposizione, è stata molto fattiva. Infatti, a seguito del lavoro svolto all'interno di un Comitato ristretto, si è giunti ad un testo unificato che, in qualche modo, ha raccolto i motivi ispiratori delle originarie proposte di legge nonché le utili indicazioni pervenute durante le numerose audizioni che le suddette Commissioni hanno previsto in merito (dalle organizzazioni associative fino a tutte le associazioni ambientaliste o di categoria), che — ribadisco — hanno apportato ulteriori elementi per addivenire al testo unificato che, oggi, viene sottoposto all'esame dell'Assemblea.

La prima difficoltà oggettiva che si è presentata è quella dell'individuazione della casistica « piccolo comune ». Il piccolo comune può essere inteso in senso oggettivo: un comune che ha un numero di abitanti inferiore ad una determinata soglia. A questo proposito si potrebbe avviare una discussione circa il fatto che la soglia dei 5 mila abitanti possa essere la più indicata, rispetto a soglie inferiori, per rappresentare il fenomeno in oggetto. Anche a seguito dei dati statistici prodotti dall'ISTAT e dal Censis, ci si è subito resi conto che, in realtà, una definizione basata unicamente sull'indicazione relativa alla popolazione non poteva essere ritenuta soddisfacente ai nostri fini. Pertanto, si è cercato di giungere ad una definizione più puntuale che è espressa nel primo articolo del testo al nostro esame e che fa riferimento ad una serie di indicatori relativi al disagio, prendendo in considerazione diversi aspetti (disagio di tipo sociale e ambientale, arretratezza misurata in base ad indicatori di tipo socioeconomico).

Per questo motivo si è arrivati, di fatto, ad una prima scelta di fondo: suddividere gli interventi in due grandi aree. La prima di esse fa riferimento a tutti i comuni che hanno meno di 5 mila abitanti. Per questi comuni, sicuramente da definirsi piccoli, ma non caratterizzati da indici di degrado socioeconomico tali da meritare interventi

di provvidenza economica da parte dello Stato, le proposte al nostro esame prevedono una serie di semplificazioni di carattere amministrativo e burocratico indicate all'articolo 2. In questa sede è inutile richiamarle puntualmente, perché tale dettaglio è raggiunto nella relazione. Si tratta, comunque, di una serie di interventi tesi a semplificare sotto l'aspetto burocratico la vita dell'intero universo dei comuni con popolazione inferiore a 5 mila abitanti.

Diverso è il caso dell'universo dei comuni caratterizzati dagli indicatori di disagio richiamati al comma 2 dell'articolo 1: si tratta di comuni collocati in zone dissestate, di comuni caratterizzati da spopolamento o da fenomeni di marginalità culturale, economica e sociale e via dicendo. Nel testo di legge, evidentemente, non compare l'identificazione puntuale di questi comuni perché tale operazione è rimessa ad una procedura che, come qualcuno ha osservato in Commissione, può essere considerata complessa ma che, in realtà, mira a coinvolgere tutte le istituzioni meritevoli di compartecipazione nel processo decisionale. Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che identifica i comuni meritevoli di contribuzioni e di attenzione, ovviamente, prevede il concerto dei ministri interessati, in particolare dei ministri dell'interno e dell'economia e delle finanze nonché, per le materie di competenza, del ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e coinvolge anche la Conferenza Stato-città-autonomie locali di cui è richiesta l'intesa. Ciò appare senz'altro ragionevole nell'interesse complessivo a coinvolgere il mondo delle autonomie. Non solo: anche il Parlamento e le relative Commissioni parlamentari sono coinvolte nel procedimento, in quanto saranno chiamate ad esprimere il proprio parere sull'elenco dei comuni da definirsi piccoli ai fini del capo II del provvedimento, vale a dire ai fini di tutte le misure di tipo agevolativo che elencherò successivamente in maniera sintetica.

Naturalmente, il tipo di interventi previsto nel testo unificato può essere considerato di carattere generale. Non si

esclude, anzi, in qualche modo, si sollecita anche l'intervento delle regioni che, in relazione al dettato costituzionale, hanno un ruolo significativo in molte materie e, comunque, nell'ambito della tendenza ad incentivare non tanto le fusioni dei piccoli comuni quanto l'associazionismo e la costituzione in consorzi da parte dei piccoli comuni per l'assolvimento di determinati tipi di servizi. Questo ruolo di incentivazione spetta alle regioni; qualche regione è già partita in questa direzione, mentre altre sono più in ritardo.

Vorrei sinteticamente ricordare gli articoli che prevedono interventi di favore volti alla valorizzazione ed al sostegno dei piccoli comuni. L'articolo 3 del provvedimento, in particolare, prevede l'estensione a tali comuni degli incentivi alle pluriattività, peraltro già previsti dalla legge n. 97 del 1994. L'articolo 4 prevede la possibilità di garantire la presenza dei servizi essenziali nei piccoli comuni, da un lato attraverso la creazione e l'incentivazione dei centri multifunzionali, nei quali concentrare la pluralità di servizi, e dall'altro mediante l'incentivazione alla creazione di centri di eccellenza anche nei piccoli comuni: infatti, non deve essere riservata esclusivamente alle grandi città la localizzazione di strutture di ricerca, di laboratori e di centri dove si creano i presupposti per il futuro.

All'articolo 5 del testo unificato al nostro esame sono previste alcune misure per la valorizzazione dei prodotti agroalimentari tradizionali dei piccoli comuni, e si sollecita l'intervento del Ministero delle politiche agricole e forestali mediante la creazione di un portale telematico, destinato alla promozione e alla commercializzazione di tali prodotti. L'articolo 6 contempla un incentivo volto soprattutto ad eliminare il problema delle distanze che, per qualche piccolo comune, specialmente per quelli localizzati nelle zone montane, rappresenta oggettivamente un handicap, e prevede una precedenza per i piccoli comuni nell'accesso ai fondi previsti dai programmi di informatizzazione eventualmente definiti dallo Stato.

Con l'articolo 7 si dettano alcune norme di grande interesse, riferite ai servizi postali. La permanenza delle poste nei piccoli centri, infatti, è stato un problema lungamente dibattuto, a più riprese, in varie sedi, anche in Parlamento, sia attraverso proposte di legge, sia con atti di sindacato ispettivo. In questo articolo si stabilisce il principio che il servizio postale deve comunque essere garantito, naturalmente in forme diversificate e flessibili, anche in relazione alle esigenze della Poste italiane Spa.

L'articolo 8 del provvedimento si riferisce ad un altro problema molto sentito, quello relativo alla presenza delle scuole in questi piccoli centri, spesso minacciate di chiusura. In tal senso, viene previsto un incentivo, coinvolgendo le regioni, per interventi di tipo addizionale, al fine di permettere il mantenimento in attività degli istituti scolastici nei piccoli comuni. L'articolo 9, inoltre, stabilisce per gli artigiani residenti in questi comuni la possibilità, in deroga alle disposizioni generali vigenti in materia di commercializzazione dei prodotti, di apertura dei loro esercizi commerciali anche nei giorni festivi.

Con l'articolo 10, a mio avviso molto interessante, viene prevista la possibilità di istituire agevolazioni, anche di carattere fiscale, per coloro che trasferiscono la loro residenza da un comune di grandi dimensioni ad un comune di piccola dimensione soggetto, di fatto, a spopolamento, in base agli indicatori richiamati in precedenza; sono previsti, inoltre, incentivi per la promozione e la localizzazione di attività economiche in tali centri.

Concludo facendo riferimento all'aspetto forse più interessante, che soprattutto in futuro potrà acquisire una maggiore pregnanza, relativo al finanziamento di questo provvedimento.

Il testo unificato al nostro esame prevede, per i prossimi tre anni, uno stanziamento annuo di 20 milioni di euro per ciascun esercizio. È chiaro che si tratta di una misura che, da più parti, è stata ritenuta ridotta rispetto alle esigenze; comunque, a mio giudizio, l'importante è stabilire un principio e partire con la

concreta attuazione di queste misure di sostegno e di valorizzazione dei piccoli comuni. Naturalmente, sarà poi l'esperienza ed anche la definizione dell'aggregato, dell'universo dei soggetti meritevoli di provvidenze economiche che stabiliranno se questa cifra è da considerarsi congrua, oppure meritevole di ulteriori finanziamenti. In questo caso, l'unanime consenso che si è registrato nelle Commissioni Bilancio e Ambiente in merito al contenuto del provvedimento, non potrà che manifestarsi anche in ulteriori finanziamenti.

Detto questo, concludo il mio intervento e lascio la parola al relatore per la Commissione ambiente, onorevole Lupi, per ulteriori approfondimenti sul contenuto del testo.

**PRESIDENTE.** Ha facoltà di parlare il relatore per l'VIII Commissione, onorevole Lupi.

**MAURIZIO ENZO LUPI, Relatore per l'VIII Commissione.** Signor Presidente, la puntuale relazione del presidente Giancarlo Giorgetti, relatore per la Commissione bilancio, mi permette di svolgere delle considerazioni più generali, politico-culturali, riguardo al contenuto del testo portato all'attenzione dell'Assemblea.

Nel descrivere l'iter del provvedimento in esame il presidente Giorgetti ha già sottolineato un aspetto che — ritengo — non è da considerarsi indifferente. Si tratta di un testo unificato che è stato elaborato dalle due Commissioni, tra l'altro a seguito di numerose audizioni e, quindi, di un confronto serrato, puntuale e costruttivo con la cosiddetta società civile; esso, inoltre, è la risultante di due proposte di legge parlamentari.

La proposta di legge dell'onorevole Realacci ha visto il confluire, in maniera trasversale, di moltissimi parlamentari, mentre la proposta dell'onorevole Bocchino ne ha ulteriormente sottolineato e sviluppato i contenuti.

In tutti questi mesi di lavoro abbiamo riscontrato che, da parte del Parlamento — e, quindi, del paese — vi è un comune

sentire rivolto all'adozione di misure per il sostegno dei comuni con popolazione pari o inferiore a cinquemila abitanti. Attraverso il provvedimento in esame, con l'unanime volontà del Parlamento, si vuole riconoscere il ruolo fondamentale che i piccoli comuni — quelli con popolazione pari o inferiore a cinquemila abitanti — hanno svolto e svolgono nel nostro paese.

Non si intende contrapporre il piccolo al grande e misconoscere il ruolo che svolgono all'interno del nostro paese le grandi aree metropolitane come centri di eccellenza e motori dello sviluppo del paese intero. Al contrario, si tratta di riconoscere un quinto della popolazione italiana corrispondente a oltre dieci milioni di abitanti e 5 mila comuni del nostro territorio. La storia italiana si è sviluppata non in una contraddizione tra piccolo e grande, ma attraverso la salvaguardia, la tutela, e lo sviluppo di queste realtà che rappresentano il tessuto stesso del nostro paese. All'articolo 1, laddove si parla di valorizzazione, si sottolinea che questo tessuto è costituito dal patrimonio naturale, rurale e storico-culturale che, tante volte, viene custodito da questi piccoli comuni.

Quindi, anche le grandi aree metropolitane, le eccellenze che fanno dell'Italia una grande potenza economica, culturale e sociale, debbono assolutamente tutelare questo patrimonio che rappresenta la sostanza, la forza del nostro paese. Un paese che non è in grado di volgere lo sguardo alla propria storia, alle proprie tradizioni, alle proprie eccellenze e alla propria identità, rispetto allo scenario complessivo, rischia di non guardare avanti, ma di compiere, poco alla volta, innumerevoli passi indietro. Questa è la prima considerazione più generale che ha visto i due relatori ed i membri delle due Commissioni uniti consapevolmente in un comune intento con riferimento a questi contenuti.

Il secondo aspetto riguarda più specificamente una preoccupazione che ha coinvolto tutti i membri delle Commissioni, in particolare quelli della Commissione ambiente. Già nella conferenza di

Rio de Janeiro tenutasi nel 1992, la conferenza delle Nazioni Unite, fu sottolineata l'urgenza di assicurare lo sviluppo delle regioni montane, l'agricoltura rurale sostenibile, la conservazione delle diversità biologiche. In particolare, il sesto programma successivo di azione per l'ambiente della Comunità europea ha segnalato come anche la stabilità ecologica del paesaggio moderno, con la sua varietà di flora e di fauna, sia minacciata man mano che i terreni sono abbandonati e marginalizzati. Il mantenimento di questo assetto paesaggistico — sempre secondo il sesto programma di azione per l'ambiente della Comunità europea — implica adeguate attività gestionali.

Con questo riferimento voglio affermare che l'azione di tutela, di sviluppo, di salvaguardia, di sostegno e di valorizzazione di questo importante patrimonio storico, culturale, sociale e ambientale, svolge anche una funzione di importante difesa dell'ambiente. Il presidio del territorio, il lavoro finalizzato alla predisposizione di strumenti contro lo spopolamento del territorio, il mantenimento di questi presidi sul territorio non svolgono solo una grande funzione storica, culturale, economica e quant'altro, ma anche quella fondamentale della valorizzazione e della difesa del nostro patrimonio ambientale. Più volte abbiamo riscontrato come, per esempio, le isole, le zone costiere montagnose contengano ricchezze, anche da un punto di vista naturale, molto importanti, ma il progressivo spopolamento comporta continuamente il rischio di minare alla radice questo tipo di patrimonio.

Non è un caso che all'interno del testo, come ha sottolineato molto bene il presidente Giancarlo Giorgetti, proprio per questa diversità all'interno della stessa concezione di comuni sotto i cinquemila abitanti, abbiamo voluto sottolineare e identificare norme che si riferissero complessivamente a tutti i comuni sotto i cinquemila abitanti, nonché più specificamente norme mirate a sostenere quei comuni che vivevano questa situazione di

disagio (noi li abbiamo definiti, con un termine molto generico, ma specifico nei suoi contenuti, piccoli comuni).

Una terza considerazione generale — e mi avvio alla conclusione perché le due relazioni si integrano in un'unica visione — riguarda un altro tema che abbiamo affrontato e che è molto ben specificato all'interno dell'articolo 2, che riguarda tutti i comuni sotto i cinquemila abitanti: quello delle esemplificazioni dal punto di vista delle procedure.

In questi anni abbiamo assistito, quasi tutti in modo consapevole (e mi riferisco alle diverse parti politiche), ad una profonda rivoluzione del sistema della pubblica amministrazione. Sono state approvate alcune leggi (penso alle diverse leggi Bassanini) che hanno determinato una profonda divisione tra la politica, l'indirizzo politico e la gestione amministrativa, nonché la valorizzazione dell'apparato burocratico amministrativo e la divisione dei compiti. Certamente, questa azione di riforma intervenuta nel nostro paese ha mutato radicalmente l'organizzazione dei nostri enti locali. Se, da una parte, ciò ha rappresentato un aspetto positivo, dall'altra, con riferimento al tessuto dei piccoli comuni sotto i cinquemila abitanti, ha più volte creato scompensi da un punto di vista organizzativo e delle risorse a disposizione per attuare questo tipo di organizzazione.

Vorrei proporre un solo esempio (tra l'altro, viene affrontato con chiarezza nella nostra proposta di legge).

La legge prevede che all'interno della pubblica amministrazione si identifichi un responsabile del procedimento dell'atto amministrativo; è evidente che questo comporta, in ogni singolo comune, un modello di organizzazione della struttura burocratica che richiede non soltanto risorse specifiche ma anche un certo numero di risorse. Comuni complessi o comuni che dispongono di risorse in termini di personale ed economiche possono affrontare questo tipo di rivoluzione del modello organizzativo. La maggior parte dei piccoli comuni, non solo quelli al di sotto dei cinquemila abitanti ma anche

quelli con meno di duemila e 500 abitanti nonché i comuni sotto i mille abitanti, hanno dovuto affrontare in questi anni un problema che sembra banalissimo ma che ha determinato, nei rapporti tra amministrazione comunale e cittadini, scompensi in termini di iter burocratico e di efficienza di risposta dell'amministrazione.

Il fatto di essere intervenuti con una banalissima legge di semplificazione che stabilisce che il responsabile del procedimento, là dove non è possibile identificarlo all'interno dell'ufficio specifico possa essere, in generale, identificato nel responsabile tecnico di tutto il dipartimento ossia nel responsabile formale del settore dell'amministrazione pubblica, va esattamente in questa direzione.

Come ha già fatto nell'ultima parte del suo intervento il presidente Giancarlo Giorgetti, anch'io tengo a sottolineare l'andamento intrapreso dalla legislazione recente di incentivare, al fine di erogare servizi sempre più efficienti, i piccoli comuni ad associarsi. Il provvedimento in questione non va contro questa possibilità, anzi vuole ulteriormente incentivarla come già previsto da una legge vigente; con il provvedimento in esame si vuole infatti evidenziare come queste forme di associazione siano rivolte a garantire e a migliorare l'efficienza dei servizi erogati e non invece a penalizzarne la fruizione per gli abitanti dei comuni associati.

Un'ultima considerazione; occorre evidenziare l'attenzione con cui i membri delle Commissioni Ambiente e Bilancio hanno seguito l'iter e lo sviluppo di questa proposta di legge e il forte interesse che la stessa ha suscitato in tutto il paese. Credo, e si tratta di una notizia appena arrivata, che questo interesse sia testimoniato anche dal numero di emendamenti che sono stati presentati. In particolare, non ci troviamo di fronte ad una proposta di legge che nel corso del suo iter parlamentare ha visto nascere dei contrasti tra maggioranza ed opposizione e tale che agli emendamenti presentati si possa attribuire una lettura di questo genere. Ci troviamo però di fronte ad un numero non indifferente di emendamenti (circa 200-250)

che dimostrano sicuramente la sensibilità manifestata dagli altri colleghi parlamentari sebbene essi non abbiano partecipato o non siano stati strettamente coinvolti nei lavori delle Commissioni, ma essi con tali emendamenti intendono segnalare l'attenzione verso i contenuti della proposta in esame. La disponibilità dei due relatori è diretta proprio a comprendere quali siano questi contenuti; però, abbiamo e dobbiamo tutti avere l'obiettivo di dare un segnale concreto e rapido non solo a questo ramo del Parlamento ma anche al paese e, quindi, alla società civile che abbiamo audito e che più volte ci ha sollecitato affinché l'iter di questa proposta di legge andasse avanti.

Dobbiamo, pertanto, guardare — e sicuramente questa è la modalità seguita dal sottoscritto ma credo anche dal presidente Giancarlo Giorgetti — ai contenuti degli emendamenti proposti e nel contempo portare a casa una proposta di legge, che stabilisca innanzitutto i grandi principi che abbiamo sottolineato e che destini inoltre delle risorse importanti (20 milioni di euro) aspetti che potranno essere ulteriormente sviluppati, piuttosto che discutere e lavorare in ordine ad ulteriori miglioramenti o ampliamenti del provvedimento in esame che rischiano non di farlo proseguire ma di impantanarlo.

L'invito che, al termine della relazione svolta per l'VIII Commissione, rivolgo a tutti i colleghi parlamentari è quello di approvare in tempi brevi questo importante provvedimento.

PIETRO ARMANI, *Presidente della VIII Commissione*. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

PIETRO ARMANI, *Presidente della VIII Commissione*. Signor Presidente, ho poco da aggiungere a quello che, con grande precisione e abbondante documentazione, hanno già esposto i miei colleghi, il presidente Giorgetti e il collega Lupi, in qualità di relatori di questa importante, direi determinante, proposta di legge di iniziativa parlamentare. Come ha detto il

collega Lupi, essa è il frutto di un combinato disposto, di un lavoro comune svolto attorno a due proposte di legge: la proposta di legge Realacci e la proposta di legge Bocchino.

Devo dire che il testo unificato ha caratteristiche particolari: da un lato, si è evitato ogni conflitto che potesse determinare profili di incostituzionalità per quanto riguarda il nuovo titolo V della Costituzione (del resto, la proposta Realacci era stata presentata antecedentemente all'entrata in vigore del nuovo titolo V, quindi si spiega anche la necessità di calibrare il testo unificato in relazione a queste nuove esigenze); dall'altro, si è tenuto conto di una serie di audizioni molto importanti, come è stato ricordato, che hanno messo a fuoco tutto un insieme di aspetti che sono stati approfonditi nell'articolato di questo testo unificato.

Si tratta di un aspetto importante perché questo lavoro comune ha portato — primo esempio, forse, in questa legislatura — ad un testo *bipartisan*, vale a dire un testo al quale hanno lavorato sia la maggioranza sia l'opposizione per giungere a presentare, fra l'altro, di comune accordo, tutta una serie di emendamenti già approvati nelle Commissioni riunite. Certo, l'interesse suscitato dal tema ha portato ad un allargamento della problematica da parte dei colleghi, i quali hanno presentato, come è stato ricordato, più di 250 emendamenti. Tra questi emendamenti ve ne saranno alcuni da considerare certamente con grande attenzione, perché evidentemente arricchirebbero il testo unificato, altri invece che sono espressione del tentativo di aggiungere qualche « vagone » a questo treno che passa, il che — voi capite — potrebbe determinare difficoltà non soltanto nell'approvazione del testo alla Camera, ma soprattutto nel suo passaggio al Senato, da cui noi ci auguriamo il testo possa uscire il più possibile fedele alla sua stesura originaria, non per una specie di « nazionalismo di Camera », ma essenzialmente per fare in modo che questo testo diventi legge dello Stato il più rapidamente possibile e che quindi i vari

aspetti contenuti in esso possano essere approvati e realizzati il più velocemente possibile.

Fatte queste precisazioni, vorrei affrontare un'ultima questione, rappresentata dalle risorse finanziarie, che purtroppo sono, come sappiamo, molto limitate. L'articolo 11 del provvedimento fa riferimento al fondo del Ministero dell'economia e delle finanze — l'ex fondo globale — il quale, come sappiamo, con l'ultima legge finanziaria è stato largamente utilizzato. Vi sarà quindi un problema di copertura, ma io confido nel fatto che il Governo, data l'importanza di questa proposta di legge, nel corso dell'iter della sua approvazione e, soprattutto, prima che essa diventi legge dello Stato, riesca a trovare le risorse necessarie — trattandosi peraltro di un fondo che può essere arricchito nel corso degli anni — o quantomeno un primo inizio di copertura per trovare, successivamente, la sua implementazione, affinché tutti gli aspetti di questo provvedimento — e quindi anche quelli che potranno essere aggiunti da eventuali, opportuni e virtuosi emendamenti — possano essere realizzati.

Mi auguro che l'iter parlamentare della proposta di legge, alla Camera ed al Senato, sia il più rapido possibile e che il testo non subisca notevoli modifiche, non per difendere il lavoro compiuto, ma essenzialmente perché venga attuato il più rapidamente possibile.

Nel quadro di quanto sostenuto dai colleghi relatori, ritengo che tale testo rappresenti un contributo importante, al quale saranno dati ulteriori apporti dagli studi che la VIII Commissione sta svolgendo; in particolare, mi riferisco alla proposta di legge del collega Stradella, che sarà portata alla nostra attenzione durante le prossime settimane, affinché venga dato un contributo importante per la difesa del territorio, soprattutto, nel campo idrogeologico. Infatti, le colture di qualità, il mantenimento della popolazione nei territori dei piccoli comuni, soprattutto, di montagna e di collina, sono esigenze fondamentali per difendere tutto il territorio nazionale dalle calamità na-

turali (certamente aggravate dall'abbandono del territorio, particolarmente, nei piccoli comuni di collina e di montagna) che poi determinano le conseguenze visute nelle recenti settimane.

**PRESIDENTE.** Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

**VITO TANZI, Sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze.** Signor Presidente, attenderei la fine della discussione generale per rispondere alle diverse osservazioni. Il Governo intende appoggiare tale provvedimento, principalmente, per ragioni di carattere finanziario.

**PRESIDENTE.** È iscritto a parlare l'onorevole Bocchino. Ne ha facoltà.

**ITALO BOCCHINO.** Signor Presidente, il testo che stiamo discutendo, frutto dell'elaborazione dei relatori di due proposte di legge, la prima che ha come primo firmatario il collega Realacci e la seconda da me presentata con altri colleghi, è il primo tentativo di dare un segnale positivo alla miriade di piccoli comuni che fino ad oggi per il nostro ordinamento sono stati considerati « figli di un dio minore ».

In Italia, i piccoli comuni con popolazione inferiore ai cinquemila abitanti, sono 5.868, il 72 per cento del totale; ciò significa che rappresentano gran parte delle amministrazioni che sono il braccio delle istituzioni sul territorio; le amministrazioni che garantiscano il livello dei servizi essenziali ai cittadini, che sono anche i più vicini interlocutori con i cittadini.

Si tratta di realtà molto complesse, che rischiano in alcuni casi lo spopolamento, delle realtà che hanno un valore ambientale, geologico, territoriale: basta riflettere sullo spopolamento delle campagne, delle colline, delle montagne, ed ai problemi idrogeologici che tutto ciò sta creando al paese.

Si tratta di realtà che rappresentano il tessuto culturale, architettonico, e religioso della nostra nazione: culturale, perché le stesse hanno dato molto e ancora danno

molto (citerò alcuni dati che dimostrano tale aspetto); architettonico, per ciò che rappresentano; e religioso, perché è provato che le grandi città tendono a laicizzare i propri abitanti, mentre invece esiste un valore religioso più forte all'interno delle piccole realtà territoriali.

In Italia, si sta verificando un fenomeno inverso rispetto a ciò che accade negli altri paesi occidentali: le grandi città aumentano la loro popolazione, che nei piccoli centri invece diminuisce; negli ultimi anni, Londra, Parigi, Madrid, Berlino hanno aumentato la propria popolazione, mentre in Italia solamente due città superano il milione di abitanti: Roma e Milano, mentre Napoli nell'ultimo censimento è scesa sotto la soglia del milione di abitanti.

Nel 1950 tra le prime 50 città del mondo con il maggior numero di abitanti c'era solo una città italiana: Milano; oggi, invece, non c'è neppure una città italiana.

In Italia, l'ultimo censimento ha dimostrato che, tra il 1991 ed il 2001 (in dieci anni), le nove più grandi città italiane hanno perso novecentomila abitanti. Quasi un milione di abitanti ha lasciato le principali città italiane per trasferirsi nei centri limitrofi, più piccoli, dove la qualità della vita è migliore.

Questi piccoli comuni (quasi seimila), specialmente quelli che si trovano in prossimità delle grandi città, dei capoluoghi di provincia o di regione, hanno una grande capacità di attrazione che deriva dalla migliore qualità della vita, dalla migliore qualità dei servizi che riescono ad offrire. Da qualche tempo, i giornali di tutto il mondo vanno magnificando lo stile di vita italiano, il modo di vivere in Italia: si assiste ad una rivalutazione del nostro paese e, soprattutto, della nostra capacità di cogliere al meglio la qualità della vita che le piccole realtà sanno offrire. Il merito di tale attenzione è soprattutto di queste realtà, le quali riescono a preservare un patrimonio fatto anche di rapporti umani e di capacità del gruppo sociale di vivere secondo regole sane.

L'anno scorso, un istituto universitario di eccellenza, quello pisano, ha svolto una

ricerca sui mille studenti migliori delle scuole superiori del nostro paese: ha scritto a tutti i presidi, ai quali ha chiesto pagelle ed indicazioni sui loro studenti più bravi. Ebbene, analizzando quelli che sono risultati essere i mille studenti italiani più bravi in prossimità della maturità, è emerso che la quasi totalità di essi risiede in piccoli centri i quali, come hanno chiarito i sociologi, riescono a garantire un maggiore approfondimento ed un rapporto migliore con la natura e con la comunità.

Ecco da dove è nata l'esigenza espressa dalle due proposte di legge di partenza ed avvertita da tutti i gruppi politici, tanto trasversale da essere sostenuta all'unanimità dalle Commissioni di merito competenti e da tutte quelle chiamate ad esprimere il loro parere. Il provvedimento vuole essere un primo passo in avanti, certo non esaustivo. È per questo che siamo contrari ad introdurre in esso troppi elementi nuovi, se non quelli che possono emergere da questa discussione e dal prosieguo dei lavori. Bisogna evitare di ampliare troppo il campo di intervento perché, altrimenti, rischiamo di introdurre elementi che potrebbero far venire meno l'armonia creatasi tra maggioranza ed opposizione: il nostro obiettivo è quello di dare un segnale preciso, anche se solo il primo di una lunga serie.

Le comunità alle quali facciamo riferimento vengono spesso amministrate con grandi sacrifici da sindaci, assessori e consiglieri comunali che partecipano alla loro vita politica. Si tratta di dare loro qualche segnale, al di là delle risorse disponibili, anche di tipo normativo. Ad esempio, questo provvedimento prevede di trasferire al segretario generale la valutazione dei dirigenti nei comuni con popolazione inferiore a cinquemila abitanti. Oggi, un piccolo comune che ha alle proprie dipendenze un solo dirigente, per valutarne l'operato, è costretto ad istituire un nucleo di valutazione composto da tre persone: è uno spreco di denaro e di tempo che testimonia anche l'impossibilità di procedere efficacemente al controllo della struttura!

Inoltre, il provvedimento propone di disapplicare una serie di norme che disciplinano in maniera uniforme l'azione dei grandi comuni e di quelli piccoli. Un comune che conta cento o duecento abitanti non può avere gli stessi oneri di una grande città, innanzitutto perché una grande città dispone di mezzi ben diversi (risorse umane ed economiche) e, poi, perché, nelle grandi città, all'onere di governare fa da contraltare l'onore derivante dalla forte visibilità procurata dalla guida politica e amministrativa di quella realtà locale. Ecco perché il provvedimento al nostro esame propone di disapplicare, nel caso di piccoli comuni, tanto per fare qualche esempio, le norme riguardanti il conto economico, il conto patrimoniale, gli acquisti in conformità alle convenzioni definite dalla Consip, ovvero propone deroghe ad alcune normative vigenti riguardanti i commercianti, gli artigiani e gli allevatori. Oggi, i commercianti di una piccola realtà, i quali, come uniche fonti di ricchezza economica, si basano su un prodotto agroalimentare e su una piccola presenza turistica solo nei giorni festivi, sono soggetti alla stessa normativa che vige per i commercianti delle grandi città (e, magari, sono costretti a tenere chiusi i loro esercizi proprio nei giorni in cui c'è quella minima presenza turistica che potrebbe incentivare e sviluppare l'economia agroalimentare di quella realtà).

Lo stesso vale per gli artigiani, per gli allevatori, per la possibilità di esporre e vendere in determinate aree, in determinati giorni, secondo ordinanze sindacali, i propri prodotti, in deroga alla normativa vigente. Poi c'è un altro articolo molto importante, che faceva parte della proposta di legge di cui sono primo firmatario e che è stato recepito nel testo unificato dei relatori, quello che riguarda le convenzioni con le diocesi. In questi piccoli comuni ci sono circa 10 mila parrocchie; a 10 mila parrocchie corrispondono 10 mila case parrocchiali e circa 30 mila chiese. Si tratta di 50 mila immobili in questi 5.868 comuni, che rappresentano il tessuto architettonico e culturale di queste

realtà. È necessario preservarlo con apposite convenzioni anche per la gestione del patrimonio librario ed archivistico, senza dimenticare che le diocesi hanno un patrimonio archivistico che è poi quello che riguarda tutte queste realtà.

Si tratta di estendere gli incentivi alle pluriattività, oggi previsti solo per i comuni montani, a tutti i comuni al di sotto dei cinquemila abitanti, si tratta di dar vita tramite il Ministero per le risorse agricole e forestali ad un portale che permetta a queste realtà di sviluppare la propria potenzialità nel settore agroalimentare. Questi piccoli comuni, molti, quasi tutti, hanno un prodotto agroalimentare particolarmente capace di aggredire il mercato nazionale ed internazionale, ma non sono in condizione di farlo conoscere, non sono in condizione di commercializzarlo. Allora, così come esistono dei portali dove è possibile acquistare *on-line* dei prodotti agroalimentari, oggi gestiti da imprenditori privati, così il Ministero delle risorse agricole e forestali potrebbe dar vita ad un portale in grado di promuovere e di vendere elettronicamente i prodotti agroalimentari di piccole realtà comunali. Questa legge chiede inoltre di dare precedenza ai progetti di *e-government* presentati da comuni con popolazioni inferiori ai 5 mila abitanti, di dare la possibilità alle regioni di finanziare convenzioni con il ministero competente per tenere in vita degli istituti scolastici in piccoli comuni, anche nel caso in cui gli iscritti siano inferiori a quelli previsti dalla normativa attuale.

Inoltre, vi è il capitolo degli incentivi fiscali. Si tratta di un primo passo, di un timido passo, ma vuole essere un'inversione di tendenza: puntare all'abolizione dell'IRAP, cominciare ad abolirla in questi piccoli comuni, abolire l'IVA sul trasloco per chi trasferisce la propria residenza da un comune con popolazione superiore ai 5 mila abitanti ad un comune con popolazione inferiore ai 5 mila abitanti. Si tratta di dare dei segnali. Stiamo parlando a realtà molto importanti, a numerosissime realtà amministrative, politiche, che fino ad oggi non hanno avvertito l'attenzione

da parte nostra, del Parlamento, ma ancor di più da parte dei partiti politici. Dobbiamo fare un *mea culpa* tutti; c'è stata scarsa attenzione da parte dei partiti politici nei confronti di queste realtà e se ciò è avvenuto è avvenuto soprattutto per egoismo, perché il sistema elettorale prevede la presentazione di liste civiche, soprattutto in comuni al di sotto dei 5 mila abitanti; il sistema a turno unico prevede l'assenza, di fatto, dalla competizione elettorale dei partiti politici con i loro simboli e quindi in questi anni c'è stata una scarsa sensibilità.

Ora che abbiamo recuperato questa sensibilità, trasversale a tutti i partiti, a tutti gli schieramenti di maggioranza e di opposizione, bisogna approvare questo provvedimento per dare un primo segnale positivo di ottimismo a queste realtà, per poi verificare in ordine all'applicazione di questa legge, per poi verificare quali altri interventi legislativi si possano portare avanti.

Noi siamo convinti che nel clima che si è creato, questa convergenza, per essere portata fino in fondo, richieda una riflessione su alcuni emendamenti che sono stati presentati. Ci sono molte proposte che possono essere valutate serenamente, possono essere accolte, possono essere in grado di arricchire il provvedimento, così com'è stato presentato dal relatore ed approvato dalle Commissioni competenti, ma non corriamo il rischio di introdurre argomenti che non devono essere oggi all'ordine del giorno. Penso alla proposta di introdurre in questo provvedimento l'ampliamento fino al terzo mandato per i sindaci, perché questo ci porterebbe su un altro campo, quello della legge elettorale, ci porterebbe su un campo che, tra l'altro, rischia di essere di contrapposizione politica e normativa; se entriamo in questa contrapposizione, rischiamo di non fare un buon servizio a tutte queste realtà. Chi si sta occupando di questo provvedimento sa quanto esse siano attente in questi giorni, in queste ore, in questi momenti; esse attendono con ansia un provvedimento che garantisca un'inversione di tendenza istituzionale, che dia un segnale