

SENATO DELLA REPUBBLICA

V LEGISLATURA

(N. 1476-A)

RELAZIONE DELLA 5^a COMMISSIONE PERMANENTE

(FINANZE E TESORO)

(RELATORE TRABUCCHI)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

approvato dalla Camera dei deputati nella seduta del 18 dicembre 1970
(V. Stampato n. 2874)

presentato dal Ministro delle Finanze

di concerto col Ministro di Grazia e Giustizia

col Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica

col Ministro del Tesoro

col Ministro dell'Agricoltura e delle Foreste

e col Ministro del Commercio con l'Estero

*Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza
il 21 dicembre 1970*

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 novembre 1970, n. 870, concernente l'attuazione del regolamento CEE sulla politica agricola comune del tabacco greggio e l'integrazione delle disposizioni di cui alla legge 13 maggio 1966, n. 303

Comunicata alla Presidenza il 23 gennaio 1971

ONOREVOLI SENATORI. — È ben noto a voi che il regime di monopolio per il tabacco in Italia si estendeva, fino alla emanazione del decreto-legge della cui conversione oggi si tratta, alla fabbricazione, preparazione, introduzione e vendita dei tabacchi e dei prodotti derivati dal tabacco, essendovi compresa anche la produzione agricola del tabacco la cui coltivazione infatti, giusta l'ultimo comma dell'articolo 45 della legge 17 luglio 1942, poteva essere consentita ai privati solo nelle forme speciali previste appunto dalla legge.

Questo regime, se assicurava la gestione del monopolio di Stato contro la circolazione di tabacco in foglie che potesse essere destinato alla fabbricazione abusiva di sigari, sigarette, eccetera, aveva anche lo scopo di permettere una politica di prezzi fissati dalla Amministrazione dei monopoli di Stato indipendentemente, almeno in linea di principio, dai prezzi del mercato internazionale così da garantire ai coltivatori delle zone meno fertili un ricavato che in regime di libera concorrenza difficilmente avrebbero potuto ottenere. Non è da sottacere che, correlativamente, essendo assolutamente così chiuso il mercato interno del tabacco, l'Amministrazione avrebbe potuto sempre in linea teorica fare una politica di prezzi del tutto indipendente dalle oscillazioni del mercato, impedendo perciò anche gli aumenti dei prezzi connessi con l'andamento della produzione in Italia e all'estero. Naturalmente quel che si è detto sarebbe di valore assoluto se non sussistesse il fatto che l'Italia non è autosufficiente dal punto di vista del tabacco, ed ha viceversa interesse e necessità di esportare tabacco di alcune specie e qualità, per le quali la coltivazione è in eccedenza rispetto al bisogno: onde la politica dell'Amministrazione dei monopoli non si è mai potuta svolgere in modo del tutto indipendente dall'andamento dei mercati internazionali.

Si aggiunga che per ragioni inerenti alla politica di scambi internazionali e per assicurare al prodotto particolari caratteristiche, l'Italia ha sempre dovuto importare dei quantitativi di tabacco (dalla Jugoslavia, Bulgaria, Indonesia) mentre altri acquisti ha sem-

pre fatto sul mercato internazionale dove pure la politica dei prezzi è dominata da organizzazioni e compagnie che finiscono per avere, in contrasto o in collaborazione, la prevalenza sul mercato.

In questa situazione, è evidente che la fissazione di un prezzo determinato secondo le pure esigenze del produttore italiano non è mai stata del tutto possibile.

Quando, con l'introduzione del Mercato comune europeo e la sua estensione al campo dei prodotti agricoli, si è dovuta liberalizzare la circolazione e la vendita dei prodotti delle manifatture straniere con l'applicazione di un solo monopolio di vendita, si è dovuto suddividere il prezzo delle sigarette e dei sigari in tre parti, quella da attribuirsi ai diritti doganali, quella da attribuirsi alla fiscalità interna e quella relativa al costo di lavorazione e di smercio. Con la progressiva riduzione dei dazi esterni, naturalmente, si ebbe la conseguenza della riduzione del prezzo sullo stesso nostro mercato dei prodotti delle manifatture straniere: così la propaganda degli stessi e la diffusione conseguente si sono fatte sempre più notevoli.

In questa situazione di mercato, aggravata anche dal perseverare delle importazioni di contrabbando, per quanto attentamente perseguite dalla nostra Guardia di finanza, l'Italia ha dovuto affrontare l'attuazione della norma della CEE relativa alla abolizione del monopolio sulla coltivazione del tabacco adottata con il regolamento comunitario 21 aprile 1970, n. 727/70 intitolato all'attuazione di un'organizzazione comune dei mercati nel settore del tabacco greggio.

Nelle premesse del regolamento accennato è detto che la produzione comunitaria di tabacco greggio riveste un interesse del tutto particolare nell'economia di alcune regioni della Comunità, e che per alcuni produttori di queste regioni tale produzione rappresenta una parte preponderante del loro reddito: non è difficile individuare in questo accenno un riferimento particolare ad alcune regioni e ad alcuni produttori italiani, come le Puglie in genere ed in particolar luogo la penisola Salentina, la zona di Salerno, e quella di Benevento in Campania, la valle Tiberina nell'Umbria, il territorio tra Adige e

Po nella pianura veneta, la valle del Brenta, e qualche zona della Val Lagarina, dove la coltura del tabacco ebbe un tempo prevalenza assoluta, rappresentando in alcuni periodi addirittura l'unica risorsa agricola effettiva, e dove ancora oggi la lavorazione del tabacco costituisce una fonte notevole di occupazione soprattutto stagionale, e dove altresì per la coltivazione e la prima lavorazione del tabacco si sono investiti in fabbricati (essiccatoi e magazzini, soprattutto, ed in attrezzature meccanizzate) capitali ingenti.

Proprio in relazione a tali considerazioni la CEE ha stabilito che a favore dei coltivatori di tabacco si realizzino provvidenze analoghe a quelle già in atto per la unificazione dei mercati di altri prodotti agricoli (fissazione di un prezzo di obiettivo e di un prezzo di intervento, affidamento ad una particolare organizzazione — AIMA — dell'incarico di acquistare il tabacco prodotto in Italia al prezzo d'intervento, assegnazione di premi per coprire la differenza tra il prezzo di obiettivo e quello di intervento).

In relazione a queste norme fu pure necessario che si provvedesse alla organizzazione interna del servizio. E non fu facile impresa per il Governo riuscire a far convenire forze ed organizzazioni spinte da opposti interessi su di una formula che fosse ispirata a criteri di oggettività e di giusta tutela. Perciò il provvedimento italiano destinato a sussumere le norme comunitarie fu emanato a distanza di ben sette mesi dal provvedimento della CEE. In seno alla Commissione per la quale ho l'onore di riferire sono state sollevate, da parte dei rappresentanti della opposizione, severe critiche per tanto ritardo e per la adozione del decreto-legge. Ma a parte che le ragioni del ritardo per la adozione di un provvedimento (che, se applicato strettamente, potrà veramente portare conseguenze di notevole rilievo in certi settori dell'economia agricola italiana), sono state più volte esposte dal Governo, non è dubbio che, per quanto riguarda il ricorso al decreto-legge, anche se il tempo passato prima della formulazione delle necessarie norme conformi ad accordi tra i vari settori può essere stato molto di più di quel che apparirebbe giustificato, non è dubbio — ripeto — che, ottenuta solo in tempo

recente la possibilità di emettere un provvedimento che conciliasse gli opposti interessi, gran parte del tempo era trascorsa, onde necessaria conseguenza della situazione creata è stata la urgenza per cui si è pervenuti a provvedere con decreto-legge. Deve quindi essere in ogni modo riconosciuto che, nel momento in cui il provvedimento fu pronto, frutto, come si ripete, di lunghe trattative e discussioni con le stesse organizzazioni sindacali interessate, ricorrevano le circostanze previste dalla Carta costituzionale per la adozione del decreto avente forza di legge.

Di tale opinione non furono in Commissione i membri facenti parte dei Gruppi di opposizione, ma la maggioranza deve esprimere al Senato la sua convinzione in proposito, del tutto favorevole all'operato del Governo, indipendentemente dall'apprezzamento che si voglia fare sul decorso delle trattative con le varie categorie che il Governo ha preventivamente condotte.

Non può invece prescindere la Commissione dal ripetere, fino alla noia, l'osservazione di ordine costituzionale relativa alla formula con la quale i decreti-legge devono essere emanati: « Su proposta del Ministro..., il Governo ha adottato ed il Presidente emana il seguente decreto ». Anche in questa occasione il parere della Commissione fu posto in non cale onde il rilievo va ancor fatto.

Venendo al merito, la Commissione finanze e tesoro ritiene di richiamare la attenzione del Senato sul sistema introdotto per attuare il regime transitorio sulla politica agricola del mercato greggio. L'attuazione delle misure comunitarie sussunte col decreto-legge in esame (articolo 1, comma secondo) fra le norme di legge italiane e conseguentemente l'esercizio dei compiti di organismo di intervento previsti dal regolamento comunitario venne affidata all'AIMA che fu autorizzata (articolo 11) alla contrazione di mutui per venti miliardi di lire onde concedere i mezzi per le necessarie anticipazioni. Lo statuto dell'AIMA fu per l'occasione modificato con la creazione in seno alla stessa di una sezione specializzata alla cui direzione va preposto un funzionario appartenente all'Amministrazione dello Stato avente la qualifica di ispettore generale o equiparata (articolo 8). Natural-

mente, venne modificata anche la composizione del Consiglio di amministrazione dell'AIMA con la introduzione in esso, con diritto di voto, di un rappresentante del Ministero delle finanze e di due esperti del settore particolarmente qualificati, portati poi a tre con un emendamento votato dalla Camera dei deputati. Questi membri aggiunti fanno parte del Consiglio solo per la trattazione degli affari relativi alla sezione specializzata per gli interventi nel settore del tabacco greggio. Il Consiglio dell'AIMA può delegare la trattazione degli affari relativi alla sezione specializzata, per la durata della campagna di commercializzazione, ad un comitato tecnico, nominato con decreto del Ministro per l'agricoltura e le foreste, che il decreto prevedeva fosse presieduto dal Sottosegretario di Stato per l'agricoltura mentre la Camera dei deputati ha deciso che sia presieduto dal direttore dell'azienda, stabilendo che il Sottosegretario ne sia soltanto membro insieme a due rappresentanti del Ministero dell'agricoltura e delle foreste, al rappresentante del Ministero del tesoro, a quello del Ministero delle finanze e a tre esperti nel settore del tabacco, sempre effettuandosi le scelte tra membri del Consiglio dell'AIMA. Fu ancora stabilito (sempre con il decreto-legge in esame) che l'AIMA possa avvalersi, per lo svolgimento dei compiti di cui al decreto stesso, soltanto del personale impiegato ed operaio dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, il quale dovrà conservare lo stesso trattamento economico in godimento, compreso il premio per l'incremento del rendimento industriale di cui alla legge 3 luglio 1970, n. 483, e gli altri accessori, salvo il migliore trattamento che potesse spettare al personale del Ministero dell'agricoltura addetto ad analoghe funzioni, che dovrà rimanere a carico dell'Amministrazione autonoma dei monopoli sopra citata.

Poichè l'AIMA deve provvedere all'acquisto, prima manipolazione, condizionamento, deposito, conservazione e commercializzazione dei tabacchi greggi, sia allo stato sciolto che manipolati, alla corresponsione dei premi e a quant'altro occorre per l'attuazione dei provvedimenti comunitari, e può utilizzare, anzi di regola utilizza, locali, magazzi-

ni, stabilimenti ed attrezzature che la Amministrazione dei monopoli dichiara disponibili in conseguenza dell'abolizione del monopolio dei tabacchi greggi e poichè giusta l'articolo 5 del regolamento comunitario ha l'obbligo di acquistare a prezzo di intervento (pari al 90 per cento del prezzo di obiettivo, salve le riduzioni e gli abbuoni per gradi di qualità, ecc.) tutto il tabacco greggio che le venga offerto, appare chiaro che la organizzazione stabilita dal decreto rappresenta un sistema opportunamente studiato per passare dal regime di monopolio al regime degli interventi a favore dei produttori agricoli.

Per chiarire poi il sistema dei prezzi va ricordato che il prezzo di acquisto da parte dell'AIMA (prezzo di intervento) è, come si disse, ragguagliato ad una frazione (90 per cento) del prezzo di obiettivo e che il prezzo di obiettivo deve essere fissato ogni anno giusta il n. 2 dell'articolo 2 del regolamento comunitario « sulla base del prezzo d'obiettivo valido per il raccolto precedente a un livello che tenga conto della necessità di promuovere una specializzazione conforme alle strutture economiche e alle condizioni naturali della produzione comunitaria e che presupponga la gestione razionale e la vitalità economica delle imprese, sempre contribuendo al miglioramento delle qualità e garantendo un equo reddito ai produttori ». Va ripetuto poi che, oltre il prezzo, va pagato al produttore, che venda il suo tabacco allo stato verde o a chi abbia provveduto alle opere di prima trasformazione e di condizionamento, un premio che deve garantire il conseguimento del prezzo di obiettivo e lo smercio del tabacco prodotto. Naturalmente a chi abbia provveduto alla prima lavorazione e condizionamento non deve esser dato il premio per il tabacco per il quale sia stato pagato il premio stesso per consegna allo stato di foglia verde.

Il complesso delle regole così dettate finirà con il garantire un prezzo via via in diminuzione per le qualità più scadenti e più continuativo invece per le qualità di tabacco che resistono al mercato internazionale. Naturalmente, l'AIMA troverà il suo principale acquirente nell'Amministrazione dei monopoli

di Stato, e questi nel mercato interno avranno la scelta tra l'acquisto dall'AIMA e quella dai produttori e tale scelta potrà essere fatta tenendo conto anche di circostanze diverse dalle sole considerazioni di prezzo, specie quando questo sia influenzato da elementi perturbativi e quindi sia necessario assicurarsi particolari qualità di prodotto.

Perciò il decreto-legge in esame ha stabilito che l'Amministrazione stessa possa provvedere all'acquisto sul mercato interno con le stesse norme con cui può acquistare sul mercato estero, in deroga alle norme dettate dalla legge e dal regolamento sulla amministrazione del patrimonio e della contabilità dello Stato.

Poche osservazioni sono necessarie per completare la relazione che a nome della Commissione 5^a, o meglio della maggioranza della stessa, viene presentata.

Quali potranno essere le conseguenze del passaggio dal vecchio al nuovo sistema? Dipenderà certamente dalla precisione e dalla tempestività degli interventi dell'AIMA: ma è da ritenere che, operando nell'interesse dell'AIMA funzionari dei Monopoli, persone quindi già esperte, il sistema non debba presentare particolari difficoltà.

Naturalmente, va segnalato che vengono a cadere tutte le norme a suo tempo introdotte a difesa del produttore, troppo piccolo talvolta nei confronti del concessionario speciale, che provvede al ritiro del tabacco in foglia verde per addivenire alla lavorazione e le norme dettate per garantire la equità dei prezzi applicati ai grandi concessionari (commissioni tecniche, ecc.).

Non si può negare il pericolo che il piccolo produttore, non sentendosi più sufficientemente tutelato, finisca per abbandonare la coltivazione e che ciò porti a disagi economici in certe zone di agricoltura poverissime. A questo scopo potrebbe essere suggerito un tentativo di diffondere la cooperazione, ma non senza pericoli derivanti dallo scarso spirito cooperativo che ancora hanno gli agricoltori italiani e quelli delle regioni meridionali in particolare. Così pure può prevedersi che producendosi a lunga scadenza riduzioni dei prezzi ai produttori (prezzi maggiorati dai premi), anche la organizzazione produt-

tiva nelle zone in cui non si produce tabacco che possa resistere alla concorrenza estera venga a cadere, con conseguenze più gravi se ciò dovesse verificarsi in territori in cui ancora la disoccupazione costituisce causa di grave malessere sociale.

Non possono essere segnalate anche alcune modificazioni da apportare al regime comunitario. Per esempio, la norma di cui all'articolo 2 n. 5 (in quanto stabilisce che i prezzi debbono essere fissati anteriormente al 1° agosto) è indubbiamente da modificarsi perchè il prezzo dovrebbe essere fissato prima dell'epoca delle semine ed anche perchè non si sa come possa, ai sensi dell'articolo 4 numero 4, essere fissato a novembre l'importo del premio che deve garantire il raggiungimento del prezzo di obiettivo, se questo dovrà essere fissato solo nell'agosto successivo.

Le stesse norme poi dell'articolo 7 del regolamento comunitario, impedendo una valida manovra delle vendite da parte dell'Ente che funziona da organismo di intervento, potrebbero portare quest'ultimo a perdite assai gravi alle quali, alla fine, dovrebbe far fronte lo Stato.

Onorevoli colleghi, se per sommi capi si è potuta illustrare la nuova regolamentazione del mercato, certamente non tutto è stato detto anche perchè il decreto-legge in esame non si addentra in tutta la materia specificatamente regolata dalla norma comunitaria. Sulla norma comunitaria, infatti, il Parlamento italiano non ha potere di fare più che un commento. E per questo che il vostro relatore, onorevoli senatori, torna a far presente la illogicità di un sistema in cui per dare forza di legge ad un decreto emanato sotto la sua responsabilità dal Governo, nella sua competenza di organo preposto alla politica generale del Paese, occorre una legge approvata dai due rami del Parlamento, laddove acquistano senz'altro forza di legge regolamenti comunitari, nei quali la voce del Governo italiano è stata portata soltanto da un Ministro normalmente di settore. Il voto che altre volte il Senato ha fatto perchè i Ministri, prima di partecipare alle sedute degli organi comunitari in cui si prendono provvedimenti come l'attuale, di grande rilievo, sentano il parere del Parlamento nazionale, sia

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

pur solo attraverso le Commissioni competenti, appare sempre più giustificato. Altrettanto sembra giustificato il voto che il testo dei regolamenti comunitari debba essere redatto in modo meno difficile di quello che qui si è commentato, con termini meno vaghi e generici, che mal si inseriscono in una legislazione a contenuto anelastico e rigido come è quella italiana. Alcune norme del regolamento CEE, che in virtù del decreto-legge in esame verranno sussunte nella legislazione italiana e potranno quindi essere invocate avanti i tribunali italiani, come ad esempio quelle di cui all'articolo 2 punto 2, all'articolo 4 punto 1 e punto 2, all'articolo 6 punto 2 (per non dire di altre), denunciano palesemente un sistema di legiferazione alieno dalle nostre consuetudini giuridiche.

Poche norme del decreto-legge vanno ancora ricordate per completare la relazione. Si tratta anzitutto delle norme che aboliscono tutte le disposizioni conseguenti o connesse col monopolio della coltivazione dei tabacchi, comprese quelle per le quali certi fatti venivano considerati contrabbando e come tali puniti.

Il Governo vi propone, in deroga anche all'articolo 20 della legge 7 gennaio 1929 numero 4, di stabilire che la determinazione per effetto della quale i fatti fino all'emanazione del decreto proibiti costituiscono oggi attività lecite abbia anche effetto retroattivo per le procedure pendenti, tenuto conto della scarsità dei casi e di una moderna concezione di giustizia. Chi vi riferisce non può non sottolineare a voi, onorevoli senatori, che la disapplicazione dell'articolo 20 della legge 7 gennaio 1929, n. 4, rappresenterà precedente di indiscussa gravità.

Con queste osservazioni e con la convinzione che possa essere necessario in futuro ricorrere a qualche miglioramento del testo

o a qualche nuova disposizione che permetta di evitare conseguenze troppo gravi in relazione all'adozione del provvedimento in esame, il vostro relatore, a nome della maggioranza della Commissione, si permette di chiedere che il disegno di legge di conversione, così come approvato dalla Camera dei deputati, ottenga anche il voto del Senato. Per dovere di precisione, egli fa presente che alcuni membri della Commissione si sono riservati di proporre emendamenti onde apportare maggiore tranquillità al personale dei Monopoli ed ai piccoli coltivatori che difficilmente, si dice, potranno trovare i mezzi per apportare alla coltivazione del tabacco quegli ammodernamenti e quei perfezionamenti che permettano di giungere alla produzione di un tabacco di qualità migliore con costi diminuiti e maggiore competitività di fronte al prodotto estero. Ma, a giudizio della maggioranza, proposte di questo tipo ed altre ancora potranno essere meglio vagliate in occasione di norme che possano essere presentate per la riorganizzazione di tutta l'agricoltura delle regioni interessate, bastando per il momento che venga approvata la norma in esame, che deve permettere fra l'altro il pagamento del tabacco già consegnato nel 1970, deve permettere il funzionamento della sezione speciale dell'AIMA, deve dare una certa garanzia per le semine; è sufficiente altresì che tale norma venga appoggiata dall'assicurazione del Governo (già data in Commissione dal Sottosegretario per l'agricoltura) che nella prima applicazione del nuovo regime si cercherà di evitare che si verifichino situazioni di disagio conseguenti al ritardo che si sta profilando nei pagamenti e alle formalità che si potranno richiedere nella liquidazione dei prezzi e dei premi.

TRABUCCHI, *relatore*

DISEGNO DI LEGGE*Articolo unico.*

È convertito in legge il decreto-legge 30 novembre 1970, n. 870, concernente l'attuazione del regolamento CEE sulla politica agricola comune del tabacco greggio e l'integrazione delle disposizioni di cui alla legge 13 maggio 1966, n. 303, con le seguenti modificazioni:

All'articolo 1, al primo comma, dopo le parole: della coltivazione, sono inserite le parole: della prima trasformazione.

Dopo l'articolo 2 è inserito il seguente articolo 2-bis:

Non costituiscono entrate imponibili ai sensi della legge 19 giugno 1940, n. 762, e successive modificazioni, le somme introitate in dipendenza della vendita del tabacco allo stato verde, sciolto e greggio.

Analogo trattamento di esenzione si applica per l'importazione dall'estero del detto prodotto.

All'articolo 3, al terzo comma, al primo capoverso, dopo l'alinea, le parole: preordinati alla lavorazione del tabacco, sono sostituite con le parole: preordinati alla fabbricazione dei manufatti di tabacco.

All'articolo 5, nel secondo capoverso, dopo l'alinea, sono soppresse le parole: di regola.

All'articolo 6, al primo comma, le parole: due esperti, sono sostituite con le parole: tre esperti; il terzo comma è sostituito con il seguente:

Il Comitato è presieduto dal Presidente dell'Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo ed è composto dai seguenti membri:

a) da un Sottosegretario di Stato per l'agricoltura e le foreste, al quale il Ministro

può delegare le attribuzioni di Presidente del Comitato;

b) da due rappresentanti del Ministero dell'agricoltura e delle foreste e dal rappresentante del Ministero del tesoro, che facciano già parte del Consiglio di amministrazione dell'Azienda;

c) da un rappresentante del Ministero delle finanze;

d) da tre esperti del settore del tabacco.

Il Sottosegretario, che presiede il Comitato, fa parte del Consiglio di amministrazione dell'AIMA ogni volta che vengano trattati problemi concernenti il settore del tabacco, e può in tale sede essere delegato a presiedere il Consiglio di amministrazione della Azienda stessa.

All'articolo 7, il secondo comma è sostituito con i seguenti:

Il personale destinato ai suddetti compiti conserva l'intero trattamento economico e i benefici economici e giuridici spettanti al personale dell'Amministrazione dei monopoli di Stato ivi compresi i premi per l'incremento del rendimento industriale e per l'incentivazione previsti dalla legge 3 luglio 1970, n. 843, il premio per il prolungamento d'orario e quanto altro in avvenire dovesse spettare al personale della medesima carriera e qualifica, salvo il migliore trattamento previsto per il personale che svolge analoghi compiti presso il Ministero dell'agricoltura e delle foreste.

Per l'assolvimento dei compiti di istituto al personale predetto che venga comandato fuori della propria sede di servizio saranno applicate le norme relative al trattamento di missione anche oraria di cui alla legge 15 aprile 1961, n. 291, in deroga all'articolo 27 della legge stessa.

La durata settimanale del lavoro non potrà comunque superare quella prevista dall'articolo 1 della legge 10 novembre 1970, n. 869.

Tutte le spese per il funzionamento della sezione specializzata dell'AIMA e dei relativi uffici periferici sono a carico del bilancio dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato che dovrà chiederne il rimborso per la parte concernente l'organizzazione dell'intervento.