

SENATO DELLA REPUBBLICA

IV LEGISLATURA

(N. 631-A)

RELAZIONE DELLA 5^a COMMISSIONE PERMANENTE

(FINANZE E TESORO)

(RELATORE SALERNI)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro delle Finanze
di concerto col Ministro degli Affari Esteri
col Ministro del Tesoro
col Ministro del Bilancio
col Ministro dell'Agricoltura e delle Foreste
col Ministro dell'Industria e del Commercio
e col Ministro del Commercio con l'Estero

NELLA SEDUTA DEL 4 GIUGNO 1964

Comunicata alla Presidenza il 31 agosto 1964

Importazione in esenzione da prelievo di grano a reintegro di quello impiegato nella fabbricazione di paste e prodotti da forno esportati

ONOREVOLI SENATORI. — Il disegno di legge d'iniziativa interministeriale ossia governativa, che l'Assemblea è chiamata ad esaminare, per la sua eventuale approvazione, a seguito di rimessione dalla Commissione finanze e tesoro, ha per oggetto: « Importazione, in esenzione da *prelievo*, di grano a reintegro di quello impiegato nella fabbricazione di paste e prodotti da forno esportati ».

Per poter meglio comprendere la tecnica e la dinamica di tale sistema d'importazione e di esportazione è utile rifarsi alla *ratio* del disegno di legge medesimo, il quale si riallaccia a precedenti provvedimenti legislativi.

Con il 30 luglio 1962, infatti, in attuazione del *piano di politica agricola*, inteso ad instaurare una organizzazione comune dei mercati agricoli dei sei Stati componenti la Comunità economica europea, il Consiglio dei ministri della CEE decideva che venisse *sospesa l'applicazione del dazio sui prodotti costituenti oggetto di tale piano* e che, in sostituzione del tributo, venisse applicato un *prelievo*, il cui ammontare era, in genere, commisurato alla differenza tra il prezzo del prodotto d'importazione e quello del corrispondente prodotto nazionale.

In conseguenza dell'adozione di tale misura eccezionale tutti i prodotti agricoli, costituenti oggetto di organizzazione di mercato, avrebbero dovuto essere assoggettati, all'atto della introduzione del territorio della Repubblica, al pagamento del predetto *prelievo*.

In particolare, poichè per il *grano*, nell'interesse dell'agricoltura, è ammesso un prezzo interno particolarmente sostenuto, non si mancò di considerare che non potesse ammettersi che il prodotto estero venisse introdotto senza l'applicazione di una speciale imposta doganale.

Ma, poichè gli obblighi derivanti dalla partecipazione dell'Italia al mercato comune non avrebbero consentito l'applicazione di un tributo doganale, si rese necessario stabilire che, per le differenze tra prezzo interno e prezzo corrente all'estero, si procedesse al predetto *prelievo* (sostitutivo) ne-

gli Uffici doganali, da acquisire non già alle entrate dello Stato, bensì al fondo comunitario per l'agricoltura.

Tuttavia, *sempre in sede comunitaria*, al fine di consentire il mantenimento delle tradizionali correnti di scambio, veniva stabilito che, all'atto dell'esportazione dei prodotti espressamente contemplati e di quelli che da essi derivassero, potesse essere concessa la restituzione del « *prelievo* ».

All'attuazione di tale norma, sul piano nazionale, si provvide con il decreto-legge 30 luglio 1962, n. 955, convertito nella legge 28 settembre 1962, n. 1433.

Con successiva disposizione comunitaria veniva previsto che, in sostituzione del rimborso del « *prelievo* », potesse essere ammessa la importazione di un quantitativo di cereali corrispondente a quello esportato, intesi come tali oppure sotto forma di prodotti provenienti da macinazione o da trasformazione (quali: farine, semole, semolini).

Tali disposizioni, adottate nel quadro delle misure di *politica agraria comune*, nulla prevedevano per quanto concerneva le misure di agevolazione da adottarsi nei confronti degli esportatori dei derivati da grano (quali: la pasta e i prodotti da forno) in considerazione del fatto che questi ultimi *trasformati* non rientravano tra i prodotti formanti oggetto della organizzazione del mercato agricolo, anche se la materia da cui traevano origine era soggetta a tale disciplina.

Si stabilì, comunque, che spettasse ai singoli Stati comunitari la *facoltà* di adottare misure necessarie per consentire che le *correnti di esportazione di pasta e di prodotti da forno* potessero essere mantenute attraverso un provvedimento di sgravio della suindicata incidenza oppure mediante un provvedimento di reintegro della materia prima adoperata nella loro lavorazione, a mezzo d'importazioni non gravate dal tributo *de quo*.

In sostanza si stabilì che, quando i nostri industriali esportassero *pasta* e importassero *grano* nelle misure contemplate, potesse prescindere dall'applicazione del « *prelievo* » e che si potesse, quindi, attuare la

figura giuridica della *temporanea esportazione*.

In relazione a tali accordi — mentre la disciplina d'importazione di grano, *in genere*, venne attuata con le norme contenute nella legge 26 febbraio 1963, n. 259 — con l'articolo 2 della stessa legge venne stabilita, *in particolare*, la importazione in esenzione da prelievo, fino al 30 settembre 1963, di grano a reintegro di quello adoperato nella fabbricazione di paste alimentari e di prodotti da forno, esportati nel periodo 30 luglio 1962-30 giugno 1963.

L'applicazione di tali norme ha dato risultati soddisfacenti, tanto che il Governo, con il disegno di legge, sottoposto ora all'esame del Senato, ha proposto la rinnovazione dell'agevolazione prevista dalla legge 26 febbraio 1963, n. 259, con gli emendamenti ossia con le modificazioni innovative e con le integrazioni indicate nei singoli articoli. Ciò sul riflesso specifico che « *l'onere del prelievo* », influendo « sul costo dei suddetti prodotti in misura tale da pregiudicare ogni *possibilità competitiva* con i prezzi praticati nei vari mercati », renderebbe « necessario mantenere, per l'industria nazionale, le tradizionali correnti della nostra esportazione ».

Sotto tale riflesso — ad avviso del relatore — non sembra potersi contestare l'utilità e l'attualità del proposto provvedimento, tanto più, che, come è emerso in sede di discussione nella seduta del 7 agosto 1964 della Commissione finanze e tesoro, il timore di un *dumping* potrebbe essere fugato o neutralizzato dalla maggiore corrente di scambi con l'estero che le norme in parola permetteranno e a cui potranno partecipare anche le medie e piccole industrie.

Al riguardo, per organicità di esposizione, non potrebbe non essere considerato che il disegno di legge contempla la possibilità di ammettere all'importazione un *abbondante margine* di grano duro oppure di grano tenero (in esenzione da prelievo e in reintegro di quello adoperato nella fabbricazione di paste alimentari oppure di prodotti da forno). Il che, oltre ad incoraggiare l'attività produttiva dei pastifici e dei biscottifici (e, quindi, delle industrie complementari del Paese) finirebbe col determinare una spe-

cie di *dumping* alla rovescia, consentendo di commerciare all'estero, a maggior prezzo, dei beni prodotti, nell'interesse della economia generale interna.

Ciò potrebbe ritenersi assorbente delle critiche mosse e delle perplessità sollevate, da qualche settore, in sede di discussione del disegno di legge dinanzi alla Commissione finanze e tesoro.

Del resto, anche a voler prescindere da tali considerazioni e a voler ulteriormente formalizzare sui *parametri d'importazione* contemplati nell'articolo 2 del disegno di legge (chilogrammi 185 di grano duro, in esenzione della quota di prelievo, per ogni 100 chilogrammi di paste alimentari di prima classe; chilogrammi 180 di grano tenero oppure 180 chilogrammi di grano duro, sempre col beneficio della citata esenzione della quota di prelievo, rispettivamente per ogni 100 chilogrammi di farina o di semola e di semolino, contenuti nei prodotti da forno) non potrebbe non rilevarsi che trattasi: *a*) di dati proporzionali, acquisiti, alla prassi in materia, in base alla predetta legge del 1962; *b*) di elementi controllati e ritenuti congrui dagli uffici tecnici doganali e dal centro dell'agricoltura (secondo le assicurazioni fornite in sede di Commissione dall'onorevole rappresentante del Governo).

Il che ci dovrebbe rendere anche sotto tale riflesso tranquilli, salvo, ben s'intende, smentite e rettifiche.

Qualche maggiore perplessità potrebbe, invece, presentare la norma contenuta nell'articolo 1 in ordine alla efficacia temporale della legge in discussione.

Nella relazione governativa al disegno di legge è scritto che « nessun termine di scadenza viene fissato per l'agevolazione. Ciò onde evitare pregiudizievoli soluzioni di continuità al beneficio, che resta però condizionato a preventiva autorizzazione delle Amministrazioni interessate, perchè possano essere contenute le operazioni nel caso di appesantimento del mercato interno ».

Ma è, appunto, quest'ultima considerazione che induce a perplessità, perchè la norma verrebbe a costituire una specie di delega in bianco al Governo, il quale — pur nei limiti della propria attività discrezionale — di-

verrebbe arbitro non solo dei limiti temporali, ma anche della opportunità di provvedimenti in materia in cui non può essere omesso il controllo anche preventivo del Parlamento, tanto più ove si rifletta che il provvedimento attuale potrebbe trovare la propria giustificazione in motivi anticongiunturali, che, per loro stessa natura, dovrebbero postularne la cessazione futura o, quanto meno, la prevedibile modificazione per aggiornamento.

E ciò specie ove si consideri che la identificazione degli interessi da soddisfare, dei mezzi da adoperare e dei sacrifici da imporre, ai fini della utilità generale, spetta al Parlamento, alla cui sensibilità politica è attribuito il compito di determinare, nei vari momenti della vita sociale, quali siano le esigenze da soddisfare e i mezzi per farvi fronte nel quadro e nei limiti dei precetti costituzionali. Ond'è che, pur convenendo sul rilievo del Governo in ordine al consolidamento di una disciplina riscontratasi utile alla economia del Paese, i suddetti motivi consiglierebbero la limitazione temporale (sia pure per un congruo periodo) della efficacia del provvedimento legislativo in discussione.

Opportunamente, invece, il disegno di legge, all'articolo 6, propone di estendere, con effetto retroattivo, il beneficio della importazione di grano, in esenzione da prelievo, al 1° luglio 1963, a titolo di reintegro delle esportazioni effettuate da quella data alla data in cui entrerà in vigore la nuova legge. Ciò al fine evidente di non lasciare senza soluzione di continuità il beneficio per una corrente di scambi, già praticamente attuata nel settore internazionale e dimostratasi anch'essa utile alla economia generale a causa del persistere della situazione di contingenza, al risanamento della quale concorre.

Non meno opportunamente, peraltro, al fine di evitare speculazioni, con il primo comma dell'articolo 4 del disegno di legge è comminata la prescrizione breve semestrale dal diritto (forse, più rettamente, sarebbe stato il caso di parlare di decadenza dalla concessione) di esportazione di grano, in esenzione da prelievo, a reintegro di quello impiegato nella fabbricazione di paste ali-

mentari e prodotti da forno, disponendosi che tale termine decorre dalla data di emissione della bolletta doganale di esportazione.

Per quanto concerne, invece, la importazione di grano e di prodotti, venutisi a trovare nelle condizioni di cui sopra, nel periodo intercorrente tra il 1° luglio 1963 e la data di entrata in vigore della legge in discussione, lo stesso articolo 4, al comma secondo, con disposizione transitoria, commina, del pari, la prescrizione semestrale, decorrente dalla predetta data di entrata in vigore della legge emananda.

Sempre al fine d'impedire operazioni speculative, il disegno di legge contempla una norma particolare, escludendo espressamente, dal beneficio della esenzione in prelievo e a reintegro di grano impiegato nella fabbricazione di paste alimentari e di prodotti da forno, « le merci esportate nei depositi franchi e nei punti franchi ».

Ciò per quanto attiene alla prevenzione degli eventuali illeciti civili.

Per quanto concerne, invece, gli illeciti penali, il silenzio del disegno di legge su norme specifiche lascia logicamente presumere che la disciplina di tale particolare sistema di esportazione e d'importazione in materia sia stata ritenuta sufficientemente tutelata dalle norme ordinarie del codice, oltre che da quelle della legge doganale sul contrabbando.

Un ultimo rilievo sembra utile; ed è quello che le norme, finora esaminate, *non* possono ritenersi in contrasto con il contenuto dell'articolo 3, il quale condiziona l'importazione di grano « *non comunitario* » (a reintegro del corrispondente quantitativo impiegato nella fabbricazione delle paste alimentari e dei prodotti da forno, esportati verso i Paesi membri della Comunità economica europea) al pagamento di uno speciale diritto ossia del « *diritto per traffico di perfezionamento* », da corrispondersi secondo i criteri e le misure stabilite dalle decisioni comunitarie, vigenti alla data dell'esportazione dei prodotti stessi ».

Ciò perchè (come specifica la relazione governativa al disegno di legge) la norma ha lo scopo di avere, in concomitanza alla progressiva instaurazione dell'unione dogana-

LEGISLATURA IV - 1963-64 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

nale, la « possibilità di adeguare tale diritto alle ulteriori norme che saranno emanate in materia e che saranno obbligatorie per gli Stati membri ai sensi dell'articolo 189 del Trattato di Roma ».

Peraltro non potrebbe non considerarsi che tale tributo — colpendo soltanto le importazioni di grano da Paesi non comunitari — verrebbe a rappresentare una specie di dazio protettivo nei confronti delle importazioni effettuate dai Paesi comunitari, le

quali, invece, ne sono esenti, indipendentemente dalla esenzione della *quota di prelievo*, che costituisce un beneficio fiscale, valido per tutte le importazioni, senza distinzione di qualificazione e di provenienza.

Da questo quadro sinottico ci sia consentito presumere che emergano elementi idonei perchè il Senato possa procedere nell'ulteriore *iter* legislativo *in subiecta materia*.

SALERNI, *relatore*

DISEGNO DI LEGGE**Art. 1.**

A richiesta degli interessati, può essere accordata la importazione di grano, in esenzione da prelievo, a reintegro di quello impiegato nella fabbricazione delle paste alimentari, indicate nel successivo articolo 2, e dei prodotti da forno, esportati.

L'importazione di cui al precedente comma è subordinata ad apposita autorizzazione da rilasciarsi dal Ministero delle finanze, su proposta del Ministero del commercio con l'estero, alle condizioni e nei limiti stabiliti d'intesa con i Ministeri dell'industria e del commercio, dell'agricoltura e delle foreste e del tesoro.

Art. 2.

La quantità di grano duro da ammettere all'importazione, col beneficio previsto dall'articolo 1, è fissata in chilogrammi 185 per 100 chilogrammi di paste alimentari di 1° classe, primo rendimento, con contenuto in ceneri non inferiore allo 0,65 per cento e non superiore allo 0,85 per cento sul secco, ovvero per chilogrammi 100 di pasta all'uovo, di pasta con uova o di pasta glutinata, esportate.

La quantità di grano da ammettere alla importazione, col beneficio del citato articolo 1, per i prodotti da forno è rispettivamente di chilogrammi 180 di grano tenero e di chilogrammi 185 di grano duro per ogni 100 chilogrammi di farina o di semola e semolino, contenuti nei prodotti stessi.

Art. 3.

La importazione di grano non comunitario, a reintegro del corrispondente quantitativo impiegato nella fabbricazione dei prodotti di cui ai precedenti articoli 1 e 2, esportati verso i Paesi membri della Comunità economica europea, è subordinata al pagamento del diritto per traffico di perfezionamento, da corrispondersi secondo i criteri e le misure stabiliti dalle decisioni comunitarie, vigenti alla data dell'esportazione dei prodotti stessi.

Art. 4.

Il diritto alla importazione di grano, in esenzione da prelievo, a reintegro di quello impiegato nella fabbricazione di paste alimentari e prodotti da forno esportati, si prescrive nel termine di sei mesi dalla data della bolletta doganale di esportazione.

Tuttavia, il diritto alla importazione di grano in esenzione da prelievo, a reintegro dei suddetti prodotti esportati, nel periodo intercorrente dal 1° luglio 1963 alla data di entrata in vigore della presente legge, si prescrive nel termine di sei mesi da questa ultima data.

Art. 5.

Non sono ammesse al beneficio previsto dall'articolo 1 le merci esportate nei Depositi franchi e nei Punti franchi.

Art. 6.

La presente legge entra in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* ed ha efficacia dal 1° luglio 1963.