

# SENATO DELLA REPUBBLICA

## IX COMMISSIONE

(Industria, commercio interno ed estero,  
turismo)

RIUNIONE DEL 15 DICEMBRE 1949

(18ª in sede deliberante)

Presidenza del Presidente MENTASTI

### INDICE

#### Disegni di legge:

(Discussione e approvazione)

« Modificazioni del decreto legislativo 27 gennaio 1947, n. 152, concernente norme per la raccolta degli usi generali del commercio » (N. 674) (Approvato dalla Camera dei deputati):

BOSCO, <i>relatore</i> . . . . .	Pag. 134, 136
CARON . . . . .	135, 136, 137
LONGONI . . . . .	135
DE LUCA . . . . .	136, 137, 138
ZANE . . . . .	136
CAVALLI, <i>Sottosegretario di Stato per l'industria e il commercio</i> . . . . .	136, 138
GIUA . . . . .	136
CASTAGNO . . . . .	137
MARCONCINI . . . . .	137
TOMÈ . . . . .	137
LONGONI . . . . .	137

(Discussione)

« Ordinamento dell'Istituto nazionale per le conserve alimentari e della Stazione sperimentale per l'industria delle conserve alimentari » (N. 683) (Approvato dalla Camera dei deputati):

BRAITENBERG, <i>relatore</i> . . . . .	139
--	-----

(Rinvio all'Assemblea)

« Aumento di lire 100 milioni, per l'esercizio finanziario 1949-50, dei fondi assegnati al Commissariato per il turismo » (N. 706) (Approvato dalla Camera dei deputati):

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 138
----------------------	----------

La riunione ha inizio alle ore 10,45.

Sono presenti i senatori: Bellora, Benedetti Tullio, Bosco, Braitenberg, Carmagnola, Caron, Castagno, De Luca, Fiore, Ghidetti, Giacometti, Giua, Longoni, Marconcini, Martini, Mentasti, Molinelli, Mott, Raja, Sartori, Tamburrano, Tomè.

È presente anche il Sottosegretario di Stato per l'industria e il commercio, onorevole Cavalli.

TOMÈ *segretario*, dà lettura del processo verbale della riunione precedente, che è approvato.

#### Discussione e approvazione del disegno di legge:

« Modificazioni del decreto legislativo 27 gennaio 1947, n. 152, concernente norme per la raccolta degli usi generali del commercio » (N. 674) (Approvato dalla Camera dei deputati).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Modificazioni del decreto legislativo 27 gennaio 1947, n. 152, concernente norme per la raccolta degli usi generali del commercio ».

Dichiaro aperta la discussione generale.

Ha facoltà di parlare il relatore, senatore Bosco.

BOSCO, *relatore*. Come è noto, l'articolo 1 delle disposizioni preliminari al Codice civile annovera gli usi tra le fonti del diritto, dopo le leggi, i regolamenti e le « norme corporative », alle quali il successivo articolo 8 attribuiva valore prevalente sugli usi. Venute meno le corporazioni ed il loro potere normativo, gli usi acquistarono automaticamente un maggior peso tra le fonti del diritto, cui si accompagna un valore pratico crescente per l'intensificarsi dei traffici sia nazionali che internazionali.

Di qui la necessità di provvedere ad un migliore e semplice sistema di accertamento degli usi locali e generali. Agli usi locali provvede la legge 30 settembre 1934, n. 2011, che ne demanda l'accertamento alle odierne Camere di commercio e conferisce agli usi da esse raccolti una presunzione di certezza. Agli usi generali provvidero in un primo tempo la legge 27 gennaio 1941, n. 269, e il regio decreto 31 ottobre 1941, n. 1699 che ne demandarono l'accertamento ad una Commissione permanente nominata dal Ministro per l'industria e il commercio, la quale però, in armonia con il principio allora vigente della prevalenza delle norme corporative sugli usi, sottoponeva le raccolte della Commissione all'approvazione della corporazione competente per materia. Il decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato del 27 gennaio 1947, n. 152, svincolò le raccolte di usi fatte dalla Commissione da ogni successivo atto di approvazione, per modo che ne risultarono accresciuti i poteri della Commissione stessa.

In base a tale decreto legislativo la Commissione procede all'accertamento degli usi, sentite le organizzazioni sindacali interessate. Prima della redazione del testo definitivo della raccolta, la Commissione deve sottoporre lo schema alle Camere di commercio, che, nel termine di due mesi, formulano le proprie osservazioni (articolo 3).

La raccolta degli usi è depositata presso il Ministero dell'industria e commercio.

Gli usi in essa pubblicati si presumono esistenti fino a prova contraria (articolo 4). L'entrata in vigore della Costituzione, che regola l'esercizio del potere legislativo, non ha spiegato alcuna influenza sul sistema previsto per l'accertamento degli usi, in quanto i poteri attribuiti alla Commissione permanente nomi-

nata dal Ministro per l'industria e il commercio non sono poteri normativi, cioè di creazione del diritto, ma di mero accertamento di un diritto preesistente, formatosi spontaneamente con la ripetizione uniforme e costante di determinati comportamenti, integrata dalla convinzione che l'osservanza di essi corrisponda ad una giuridica necessità. La norma pertanto preesiste all'accertamento, per modo che la Commissione si limita a rilevarne l'esistenza; la traduzione in iscritto sulle relative raccolte non ha neppure il valore di una precisazione autentica dei termini concreti della consuetudine, dato che gli usi accertati si presumono esistenti soltanto fino a prova contraria. Esclusa, quindi, una qualsiasi influenza delle nuove norme della Costituzione sul sistema di accertamento degli usi, previsto dal decreto legislativo 18 gennaio 1947, n. 151, resta da esaminare la portata delle modificazioni proposte dal Governo a tale decreto col disegno di legge n. 674 sottoposto all'approvazione del Senato. L'articolo 1 del decreto del 1947 demandava alla Commissione speciale permanente « l'accertamento degli usi generali ». Era implicito in tale formula che la Commissione dovesse accertare non soltanto l'esistenza dell'uso, ma anche la generalità del medesimo, dato che restava, come resta, in vigore la legge 30 settembre 1934, n. 2011, che demandava alle Camere di commercio l'accertamento degli usi locali e dato che esplicitamente il decreto del 1947 si riferiva ai soli usi generali.

Il 1º comma dell'articolo 1 del disegno di legge precisa che la Commissione « accerta la esistenza e la generalità dell'uso ». Trattasi, come è ovvio, di un semplice chiarimento che non ha valore innovativo sulla competenza della Commissione e che può essere senz'altro accolto, perchè migliora la formulazione della norma.

Il secondo comma dell'articolo 1 del disegno di legge comporta modificazioni alla composizione della Commissione, alla quale si aggiunge un membro scelto da ciascuno dei Ministri del tesoro, della difesa (aeronautica), della Marina mercantile, e di un membro designato dall'organizzazione nazionale delle Camere di commercio.

Inoltre, l'articolo 2 del disegno di legge modifica il corrispondente articolo 2 del decreto

legislativo 18 gennaio 1947, n. 151, che preponeva all'ufficio di segreteria della Commissione un esperto giuridico particolarmente competente in materia. Il disegno di legge mantiene l'esperto giuridico fra i membri della Commissione, ma affida l'ufficio di segreteria a personale dipendente del Ministero per l'industria e il commercio, onde evitare che la funzione di studio dell'esperto si snaturi in compiti di carattere amministrativo.

Trattasi di modifiche di portata modesta che, a quanto è descritto nella relazione governativa del disegno di legge, sono dirette ad eliminare inconvenienti di ordine pratico manifestatisi nello svolgimento dell'attività della Commissione, la cui opera potrà in seguito essere compiuta con maggiore speditezza e garanzia di precisione.

L'unico dubbio che mi sorge è a proposito della inclusione nella Commissione di un rappresentante del Ministero del tesoro. Mi domando quale utilità possa venire da tale immissione; e mi pare che trattasi di uno dei tanti sconfinamenti della Ragioneria Generale dello Stato nelle Commissioni.

Proporrei, quindi, di accettare il disegno di legge, sopprimendo al 1º comma dell'articolo 1 le parole: « del tesoro ».

Salvo questa considerazione, le modifiche proposte dal Governo meritano di essere in massima approvate, tanto più che l'aumento dei membri della Commissione non importa maggiori spese. Infatti, il Ministero dell'industria, come si legge nella relazione a disegno di legge, si propone di compensare l'onere dipendente dall'accresciuto numero dei membri permanenti della Commissione, diminuendo il numero delle sedute; il che sarà reso possibile dal perfezionamento di funzionalità della Commissione stessa, che il disegno di legge si propone di raggiungere.

Onorevoli colleghi, per le considerazioni sopra esposte, ho l'onore di invitarvi ad approvare il disegno di legge n. 674, nel testo trasmesso al Senato dalla Camera dei deputati, salvo la modifica sopra proposta al 2º comma dell'articolo 1.

CARON. Concordo con quanto ha detto il senatore Bosco.

È vero che con il presente provvedimento non si apportano modifiche di rilievo alla

legge precedente; dev'è però osservare, per ciò che concerne la composizione della Commissione e per quanto riguarda una migliore definizione della sua competenza, che una Commissione i cui membri sono scelti da ciascun Ministro, si trasformerà assai probabilmente in una Commissione di funzionari dei singoli dicasteri.

E non è che io abbia a formulare rilievi negativi nei confronti dei funzionari considerati nel loro complesso; mi sono, però, molto spesso accorto in questi venti mesi di vita parlamentare che le Commissioni burocratizzate non raggiungano lo scopo per cui sono state create. Quindi, sarebbe opportuno che i colleghi giuristi trovassero una formula intesa ad affermare chiaramente il principio che i membri della Commissione debbono essere degli esperti.

Per quanto concerne, poi, il rappresentante del Ministero del tesoro penso che si tratti, un'altra volta ancora, di una delle tante ingerenze della Ragioneria Generale dello Stato. Ognuno sa che già sotto il regime fascista la Ragioneria generale dello Stato era una specie di Stato dentro lo Stato. Oggi, in democrazia, anziché assistere ad una diminuzione di tale potere, se ne osserva una continua estensione. La prova di quanto affermo è costituita, del resto, da un esempio verificatosi in questi ultimi mesi, che sta a comprovare la verità della mia tesi. È accaduto, infatti, che la Ragioneria generale ha espresso il desiderio di controllare il bilancio delle Camere di commercio e addirittura i bilanci dei Comuni. Io so perfettamente che il Ministro dell'industria e commercio e il Ministro dell'interno hanno reagito a tale pretesa in termini energici. Sia il Ministro Scelba, che l'onorevole Lombardo hanno escluso, ossia, nel modo più assoluto che il Ministero del tesoro avesse competenza di verificare i bilanci delle Camere di commercio dei Comuni.

Non vedo, quindi, alcuna ragione perchè un funzionario del Ministero del tesoro, o più precisamente della Ragioneria generale dello Stato, venga incluso nella Commissione di cui al presente disegno di legge.

LONGONI. Concordo, anch'io, con quanto ha detto il relatore, onorevole Bosco. Ritengo, però, che la questione relativa alla inclusione di un rappresentante del Ministero del tesoro

nella Commissione sia meno grave di quanto taluno reputi. La giustificazione di tale inclusione dev'essere rinvenuta nel fatto che, siccome il funzionamento della Commissione importa una spesa, è naturale che ci sia un rappresentante del Ministero del tesoro il quale s'interessi dell'aspetto finanziario.

Penso, quindi, che non vale la pena di modificare unicamente per questo punto il testo del disegno di legge.

DE LUCA. Il collega Bosco, che ha attentamente esaminato la questione dal punto di vista giuridico, dovrebbe chiarirci — e credo che una simile delucidazione sia abbastanza importante nella pratica — quale graduazione nelle fonti del diritto assume l'uso generale di fronte all'uso particolare.

Che cosa avviene, ossia, in caso di conflitto tra usi generali e usi locali? La mia opinione è che prevalga l'uso locale e ritengo che all'uopo sarebbe forse necessario che si dicesse che in mancanza dell'uso locale si applica l'uso generale, o la prassi equivalente. So che il disegno di legge è stato già approvato dalla Camera dei deputati e che ogni modificazione porterebbe un ritardo nell'entrata in vigore del provvedimento; ma se si entrasse nell'ordine di idee di modificare l'attuale testo del disegno di legge potrebbe farsi tale precisazione e nello stesso tempo potrebbe anche aver luogo la modificazione proposta dal senatore Bosco.

Si potrebbe, cioè, fissare la graduazione degli usi ed insieme cancellare dalla Commissione il rappresentante del Ministero del tesoro, eliminando in tal modo una indebita ingerenza la quale si perpetua come una macchia d'olio, dal momento che ogni volta che si vorrebbe fare qualcosa ci si sente rispondere che la Ragioneria generale dello Stato deve dare il suo parere, che in genere risulta negativo. Ma il parere della Ragioneria generale dello Stato non può e non deve inceppare l'intera nostra vita politica.

ZANE. Non pare che la proposta del collega De Luca, intesa a precisare la gerarchia delle norme derivanti dagli usi, possa essere accolta.

Si tratta, infatti, di una materia il cui esame e la cui risoluzione va riservata alle regole generali della ermeneutica giuridica sui principi generali del diritto.

Introdurre, quindi, una norma specifica in questa leggina per l'interpretazione delle norme generali, come vorrebbe il collega De Luca, sarebbe del tutto fuori luogo. In pratica, invece che pervenire ad una chiarificazione, si arriverebbe ad una complicazione nel senso che, mentre per legge dovrebbe essere adottata in questo campo una determinata gerarchia, rimarrebbe ancora in discussione la gerarchia da seguirsi, in tutti gli altri campi del diritto. Ritengo, quindi, che la proposta del senatore De Luca non debba essere accolta.

DE LUCA. Ricordo che anticamente gli usi generali non esistevano, ed erano gli usi locali a costituire la fonte del diritto. Non mi sembra pertanto fuori di luogo precisare che, in mancanza di usi locali, debbano soccorrere gli usi generali. Del resto, se non fosse in tale maniera, chi risolverebbe un eventuale conflitto? Senza contare che si verrebbe ad incidere in certo modo anche sull'uso generale il quale può avere una funzione soltanto quando manca l'uso locale. Ritengo, pertanto, che si debba aggiungere un emendamento inteso a chiarire che in mancanza dell'uso locale supplisce l'uso generale.

BOSCO, *relatore*. La questione enunciata dal senatore De Luca è molto elegante, ma riguarda il Ministero della giustizia. La nostra Commissione non può modificare la gerarchia delle fonti giuridiche, tanto più che l'articolo 8 delle disposizioni preliminari stabilisce che in tanto l'uso può valere, in quanto sia espressamente richiamato da una legge.

DE LUCA. Non insisto nella mia proposta. Dichiaro però che la fonte del diritto in tanto impegna in quanto si abbia la coscienza della obbligatorietà nel momento in cui il negozio viene posto in essere.

CARON. Anche a nome del senatore Bosco presento il seguente emendamento: all'articolo primo, secondo comma, sopprime le parole: « del tesoro »

CAVALLI, *Sottosegretario di Stato per l'industria e commercio*. Mi rimetto alla Commissione.

GIUA. Vorrei pregare i presentatori dell'emendamento di non insistere nella loro proposta, dato che il disegno di legge ha già avuto l'approvazione della Camera dei deputati e dato che la composizione della Commissione prevista dall'articolo 1 non risulta alterata

dalla presenza del rappresentante del Ministero del tesoro. È necessario mirare a un rapido andamento dei lavori parlamentari; ritengo pertanto che la Commissione debba non indugiarsi su modifiche di poca importanza; del tutto diverso, invece, sarebbe il caso se le modifiche avessero un'importanza sostanziale.

**CASTAGNO.** Voterò a favore dell'emendamento Caron e mi meraviglio che il senatore Giua si sia dimostrato contrario a tale proposta. Il fatto che la Camera abbia già approvato il disegno di legge non è sufficiente a mettere in non cale le osservazioni fatte dai senatori Caron e Bosco sulla invadenza dei funzionari del Ministero del tesoro. La funzione amministrativa tende a prevalere su quella tecnica, ed è necessario ostacolare tale tendenza. Se si consideri poi che si tratta di una Commissione che non ha compiti amministrativi, il rappresentante del Tesoro, risulta perfettamente inutile.

**MARCONCINI.** Prima di impegnarci nella richiesta di eliminazione del rappresentante del Ministero del tesoro, a mio avviso, dovremmo conoscere le ragioni per cui il disegno di legge stabilisce che tra i membri della Commissione vi sia anche un Commissario che rappresenti quel Ministero. Propongo pertanto la sospensiva su questo punto; se la sospensiva sarà respinta, voterò, per ciò che ho detto sopra, contro l'emendamento Caron.

**TOMÈ.** Sono contrario alla sospensiva. Il senatore Bosco ha illustrato i motivi che hanno determinato le modifiche da apportarsi al decreto 27 gennaio 1947 e non ha trovato nella relazione ministeriale nulla che giustifichi l'inclusione di un rappresentante del Ministero del tesoro. Pertanto, allo stato delle cose, affermo che la proposta di sospensiva non può essere accolta.

Si è fatto presente, inoltre, da parte di taluno che non sarebbe opportuno accettare l'emendamento proposto dal senatore Caron allo scopo di non intralciare il lavoro parlamentare. Se si accogliesse la proposta di sospensiva, sotto questo riguardo le cose peggiorerebbero ulteriormente.

**CARON.** Insisto nel mio emendamento. Il senatore Marconcini ha detto che la Commissione non è abbastanza edotta sui motivi della inclusione di un rappresentante del Tesoro.

Ma qui ci troviamo di fronte ad uno stato di cose noto: non c'è ente, dove il Ministero del tesoro non abbia tentato di immettere il suo rappresentante. Gli enti fiera, per esempio, che non hanno avuto mai denari dallo Stato, nè si sognano di averli, con ogni probabilità dovranno accogliere il revisore dei conti inviato dal Tesoro. Vi è poi un disegno di legge che sta navigando da venti mesi fra un Ministero e l'altro; alludo alla riforma della legge n. 315 sulle Camere di commercio, che la Ragioneria generale dello Stato viene boicottando perchè comprende che noi vogliamo fare di tale istituto qualcosa di veramente agile da cui consegua un aiuto valido per l'economia del Paese. Ebbene, la Ragioneria vuole entrare nel merito delle Camere di commercio, il che non è nelle sue competenze. Si tratta, dunque, di una tendenza contro cui occorre reagire.

D'altra parte non occorre preoccuparsi eccessivamente per l'iter del disegno di legge dal Senato alla Camera e viceversa: abbiamo purtroppo altri provvedimenti che non andranno per ora in esecuzione nonostante la nostra buona volontà di accettare quello che ha fatto la Camera, e nonostante la buona volontà della Camera di accettare ciò che ha fatto il Senato.

**LONGONI.** La Commissione prevista dall'articolo 1 incontrerà spese notevoli. Pertanto, il principio che ne faccia parte anche un rappresentante del Ministero del tesoro non appare errato.

**DE LUCA.** Voterò a favore dell'emendamento Caron e faccio osservare al senatore Longoni che la sua affermazione non è esatta. Delle spese che deriveranno dalla applicazione del disegno di legge sarà tenuto conto nella compilazione del bilancio dell'industria e commercio; e quindi il Ministero del tesoro non ha nulla a che vedere. La sua pretesa che nella Commissione sia incluso un suo rappresentante non incontra, pertanto, giustificazione.

**MARCONCINI.** Non insisto sulla sospensiva. Desidero, però, non essere frainteso: sono uno dei più decisi avversari delle esagerate ingerenze del Ministero del tesoro. Ritengo tuttavia che non sia il caso di impostare qui tale questione; non vorrei, infatti, che il nostro voto

attuale avesse il significato di una presa di posizione nei confronti del Ministero del tesoro. Con il mio intervento intendevo affermare che se nel progetto ministeriale si è creduto di stabilire un criterio di composizione della Commissione secondo il quale deve esservi compreso un rappresentante del Ministero del Tesoro, debbono esistere ragioni valide per tale inclusione sulle quali avrei voluto essere edotto.

CAVALLI, *Sottosegretario di Stato per l'industria e commercio*. Spero che presto il Parlamento possa prendere in esame una riforma sulla Ragioneria generale dello Stato, intesa ad affermare il principio che in tutte le Commissioni che hanno un carattere tecnico non è necessaria la presenza di un rappresentante del Ministero del tesoro.

PRESIDENTE. Poichè nessun altro chiede di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

Passiamo, quindi, all'esame degli articoli di cui dò lettura:

#### Art. 1.

La Commissione prevista nell'articolo 1 del decreto legislativo 27 gennaio 1947, n. 152, concernente nuove norme per la raccolta degli usi generali del commercio, accerta l'esistenza e la generalità dell'uso.

Essa è composta del Ministro o del Sottosegretario per l'industria e il commercio, che la presiede, di sei membri scelti dal Ministro dell'industria e del commercio, di uno scelto da ciascuno dei Ministri di grazia e giustizia, del tesoro, della difesa (aeronautica), dell'agricoltura e foreste, dei trasporti, del lavoro e della previdenza sociale, del commercio con l'estero e della marina mercantile, di uno scelto dal Ministro dell'industria e commercio su designazione della organizzazione nazionale delle Camere di commercio e di un esperto giuridico particolarmente versato nella materia degli usi del commercio, nominato ai sensi dell'articolo 57 del regio decreto-legge 8 maggio 1924, n. 843 e successive modificazioni.

Resta ferma la facoltà del presidente di aggregare alla Commissione di volta in volta persone che abbiano una particolare competenza nella materia stessa.

Avverto che al secondo comma di tale articolo è stato presentato dal senatore Caron

un emendamento inteso a sopprimere le parole « del tesoro ».

Metto ai voti tale emendamento. Chi l'approva, è pregato di alzarsi.

(È approvato).

Metto ai voti l'articolo 1 nel testo modificato dall'emendamento approvato. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(È approvato).

#### Art. 2.

All'Ufficio di segreteria della Commissione provvede il Ministero della industria e del commercio con personale dipendente.

Il segretario della Commissione è nominato fra il personale addetto all'ufficio predetto, di grado non inferiore ai VII.

(È approvato).

#### Art. 3.

La presente legge entra in vigore nel giorno successivo a quella della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

DE LUCA. Propongo la soppressione dell'articolo 3. Il fatto di stabilire l'entrata in vigore della legge nel giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* deve aver luogo solo in casi eccezionali nei quali è necessario spostare il termine ordinario.

PRESIDENTE. Metto ai voti la proposta di soppressione dell'articolo 3. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(Dopo prova e controprova è approvata).

Metto ai voti il disegno di legge nel suo complesso.

Chi lo approva è pregato di alzarsi.

(È approvato).

**Rinvio all'Assemblea plenaria del disegno di legge « Aumento di lire 100 milioni, per l'esercizio finanziario 1949-50, dei fondi assegnati al Commissariato per il turismo » (N. 706).**

PRESIDENTE. Segue poi all'ordine del giorno la discussione del disegno di legge: « Aumento di lire 100 milioni per l'esercizio finanziario 1949-50, dei fondi assegnati al Commissariato per il turismo ».

Faccio presente che a norma dell'articolo 26 del Regolamento più di un quinto dei componenti della Commissione ha chiesto che tale disegno di legge sia discusso e votato dal Senato, in considerazione anche del fatto che un altro disegno di legge, concernente la stessa materia sarà discusso fra breve in Assemblea. Il disegno di legge n. 705 verrà pertanto posto all'ordine del giorno della nostra Commissione in sede referente.

**Discussione del disegno di legge: « Ordinamento dell'Istituto nazionale per le conserve alimentari e della Stazione sperimentale per la industria delle conserve alimentari » (N. 683)**  
(Approvato dalla Camera dei deputati).

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Ordinamento dell'Istituto nazionale per le conserve alimentari e della Stazione sperimentale per l'industria delle conserve alimentari ».

Dichiaro aperta la discussione generale.

Ha facoltà di parlare il relatore, senatore Braitenberg.

**BRAITENBERG, relatore.** Onorevoli senatori, il progetto di legge in esame tende solo alla sistemazione amministrativa delle due istituzioni alle quali sono affidati il controllo sulla produzione delle conserve alimentari e gli studi e la formazione della mano d'opera specializzata, e non entra nel campo delle disposizioni vigenti in materia igienico-sanitaria. Quest'ultima materia, che richiede un profondo studio, formerà oggetto di un apposito progetto di legge, la cui elaborazione è già stata recentemente annunciata al Senato dall'onorevole Spallicci, Alto commissario aggiunto per l'igiene e la sanità pubblica, in occasione della risposta ad una interrogazione.

Prima di entrare nell'esame del presente progetto di legge, sarà utile fare una breve cronistoria della genesi delle due istituzioni che intende regolare.

Lo sviluppo notevole raggiunto dall'industria nazionale delle conserve alimentari durante e dopo la prima guerra mondiale ha indotto gli industriali a riunirsi in una libera organizzazione di categoria per un autocontrollo nel campo delle rispettive attività produttive, onde difendere la genuinità della

produzione ed evitare una concorrenza sleale che potrebbe compromettere il buon nome del prodotto italiano. Tale libera Associazione nazionale tra i fabbricanti di conserve alimentari, registrata ai sensi del decreto-legge 27 ottobre 1918 e diretta da organi elettivi, venne poi, con regio decreto-legge 8 febbraio 1923, numero 501, recante disposizioni per l'industria ed il commercio delle conserve alimentari preparate con sostanze vegetali, trasformata in « Istituto Confederale della Industria delle Conserve Alimentari », il cui Consiglio direttivo era composto di un Presidente e di 6 consiglieri nominati dall'assemblea dei confederati con l'approvazione del Ministero per l'industria e commercio.

In base al decreto legge-luogotenenziale 10 maggio 1917, n. 896, recante provvedimenti a favore dell'istruzione professionale, che prevedeva nell'articolo 6 l'istituzione di stazioni sperimentali per industrie speciali, fu emesso il regio decreto 2 luglio 1922, n. 1396, che istituì a Parma una stazione sperimentale per l'Industria delle conserve alimentari con il compito di effettuare ricerche chimiche e sperimentali, di dare pareri e consulenze, di eseguire analisi e prove, di pubblicare periodicamente il risultato dei propri studi e le notizie interessanti gli industriali ed il pubblico, di ammettere nei propri laboratori ed officine giovani studenti e laureati e di preparare le maestranze ed i capitecnici per l'industria delle conserve alimentari. La stazione sperimentale era finanziata dal Ministero per l'industria e il commercio e dagli Enti locali (Provincia, Comune e Camera di Commercio di Parma) nonchè da un modesto contributo degli industriali, calcolato in lire 1 per ogni 1000 di capitale investito. Il consiglio di Amministrazione era ed è oggi ancora composto, conforme alle disposizioni dell'articolo 28 del regolamento per l'istruzione industriale in applicazione del regio decreto 31 ottobre 1933, n. 3523, approvato con regio decreto 3 giugno 1934, n. 969, da un delegato per ciascuno degli Enti contribuenti e da rappresentanti degli industriali.

Il regio decreto 31 agosto 1928, n. 2126, provvide poi al riordinamento dei due organismi « Istituto confederale dell'industria delle conserve alimentari » e « R. Stazione Speri-

mentale per l'industria delle conserve alimentari», onde adeguarli meglio ai criteri allora vigenti dell'economia regolata dallo Stato totalitario.

L'Istituto confederale dell'industria delle conserve alimentari assumeva la denominazione di «Istituto Nazionale per le conserve alimentari», con sede in Roma, con un presidente ed un Consiglio nominati dal Ministro della economia nazionale, il Consiglio per due terzi su designazione della Confederazione generale dell'industria, ratificata dal Ministro delle corporazioni. Il Consiglio nominava nel suo seno un Comitato esecutivo composto per la metà da consiglieri designati dalla Confederazione generale dell'industria. L'Istituto è finanziato totalmente con contributi obbligatori di tutti gli industriali fabbricanti di conserve alimentari in proporzione ai salari pagati, con un limite massimo per i contributi globali di lire 500.000.

La pianta organica ed il trattamento giuridico-finanziario del personale dell'Istituto devono essere approvati dal Ministero competente.

La libera organizzazione degli industriali delle conserve alimentari con scopi di autocontrollo, di vigilanza, di studi e di informazioni, era quindi trasformata in un organo ausiliario del competente Ministero, dotato di nuove facoltà di carattere pubblico-amministrativo, come quella di assumere speciali incarichi dal Ministero competente, di proporre norme vincolative per l'esercizio dell'industria e del commercio delle conserve alimentari e persino di esprimere pareri circa la sospensione o la chiusura di esercizi in caso di contravvenzione a tali norme.

Il riordinamento della stazione sperimentale di Parma, effettuato pure con le norme del regio decreto 31 agosto 1928, n. 2126, lasciò bensì intatta la struttura e l'organizzazione della stessa; ma ne allargò i compiti, affidando alla stazione oltre alle funzioni sinora esercitate anche un controllo sulla produzione delle conserve alimentari, nonchè il compito di provvedere agli studi ed alle indagini di carattere tecnico che l'Istituto nazionale per le conserve alimentari credesse di istituire. Al mantenimento della Stazione sperimentale avrebbero dovuto contribuire, secondo il regio decreto del 1928, solo lo Stato e gli Enti locali.

È stato quindi eliminato il contributo, benchè esiguo, degli industriali. Però con decreti del Presidente della Repubblica del 24 aprile 1948, n. 718 e del 17 febbraio 1949, n. 537, è stata disposta una nuova ripartizione delle spese del funzionamento della Stazione sperimentale, nel senso che tutte le spese del personale di ruolo della stessa gravano sul bilancio del Ministero dell'industria e del commercio, il quale può, inoltre, erogare contributi straordinari e sussidi per i lavoratori dei gabinetti scientifici e per le pubblicazioni. Le rimanenti spese della stazione sperimentale devono essere sopportate dagli enti pubblici locali (Provincia, Comune e Camera di commercio di Parma) con i loro contributi originariamente fissati e non rivalutati e — ciò costituisce una novità — da contributi delle imprese della fabbricazione di conserve alimentari, secondo una ripartizione annuale deliberata dal Consiglio di amministrazione della Stazione sperimentale, basata sulla capacità di produzione. Poichè il bilancio della Stazione sperimentale di Parma nell'anno 1948 presentava una spesa di circa 19 milioni di lire, di cui circa 5 milioni a carico dello Stato e 100.000 mila lire a carico degli Enti locali, la differenza da coprirsi con i contributi obbligatori degli industriali ammonta per l'anno scorso a circa 14 milioni di lire. Notasi che nel consiglio di amministrazione della Stazione gli industriali erano finora rappresentati con 10 delegati.

Il riordinamento dei due istituti col regio decreto del 1928 non era del tutto felice e portava in sé i germi di futuri dissidi che effettivamente non mancarono. L'Istituto nazionale ha, quale scopo principale, di «invigilare la fabbricazione delle conserve alimentari» ed esso esercita continuamente tale funzione mediante i suoi 57 delegati ispettori. Però anche alla Stazione sperimentale è stato affidato il compito di controllo della produzione delle conserve, senza che però essa disponga del personale adeguato e dei mezzi per esercitarlo.

La Stazione sperimentale ha: funzionamento autonomo, proprio Consiglio, proprio bilancio, e non dipende dall'Istituto nazionale. Tuttavia quest'ultimo può richiedere dalla Stazione di provvedere agli studi ed alle indagini di carattere tecnico che l'Istituto creda di far eseguire. Ne nascono ovviamente vicende attecchimenti e dissidi sui limiti dei

rispettivi compiti, che portano i loro riflessi sull'attività dei due organismi e mettono in imbarazzo il Ministero dell'industria e del commercio, chiamato dalla legge a decidere in caso di disaccordi fra Istituto e Stazione.

L'Istituto nazionale, finanziato esclusivamente da industriali, da circa 7 anni difetta del suo normale Consiglio di amministrazione ed è diretto ad un Commissario governativo. Il contributo degli industriali per il finanziamento dell'Istituto fissato per legge con un massimo globale di lire 500.000 è oggi assolutamente inadeguato.

Da quanto esposto risulta l'evidente necessità di un preciso coordinamento delle attività delle due istituzioni, al quale mira il progetto di legge che stiamo esaminando. Esso mantiene distinti i due enti, con separato bilancio, separato organismo del personale, separata attrezzatura tecnica e separate funzioni. All'Istituto nazionale rimane il compito degli studi dei problemi generali delle industrie delle conserve, la vigilanza ed il continuo controllo sulla lavorazione, la predisposizione di schemi di leggi da proporre al Governo, e di provvedimenti amministrativi diretti al miglioramento della produzione. Alla Stazione sperimentale è riservata la funzione sperimentale in campo tecnico-scientifico, l'analisi, la ricerca tecnica, i rapporti coi produttori agricoli ai fini di un progressivo miglioramento delle materie prime, la raccolta e la pubblicazione di studi e specialmente la funzione di posto di addestramento di tecnici e studiosi, di preparazione di maestranze specializzate, che possono essere istruite valendosi del prezioso macchinario della Stazione.

Il coordinamento delle attività dei due organismi viene raggiunto unificando i loro organi amministrativi (Presidenza consiglio di amministrazione e Comitato esecutivo) (articolo 1).

Gli articoli da 3 a 6 si occupano della nomina e della composizione dei comuni organi amministrativi e si ispirano al criterio di conservare la nomina governativa del Presidente e dei componenti del Consiglio, assicurando alla categoria degli industriali delle conserve alimentari, quali diretti interessati, una maggiore rappresentanza nel Consiglio, con facoltà di designare i propri rappresentanti per la nomina da parte del Ministero. Con l'inclusione nel

Consiglio di rappresentanti di quattro dicasteri tecnici, cioè il Ministero dell'industria e del commercio, Ministero dell'agricoltura e delle foreste, Ministero del Commercio estero e Alto Commissariato per l'igiene e la sanità pubblica, si intende raggiungere una più stretta collaborazione coi dicasteri tecnici, senza dubbio utile in considerazione dei compiti di carattere pubblico-amministrativo, assegnati dalla legge all'Istituto nazionale. Dato il carattere nazionale della Stazione sperimentale non fanno più parte del Consiglio i rappresentanti degli Enti locali; però in loro sostituzione vengono inclusi fra i componenti il Consiglio di amministrazione un rappresentante per ogni Camera di commercio, industria e agricoltura, competente per la sede dell'amministrazione della Stazione e per quella di ciascuna delle sezioni costituenti, affinché possano apportare la loro esperienza nel campo della produzione agricola e in quello commerciale.

Il progetto di legge prevede che il segretario generale dell'Istituto nazionale per le conserve alimentari ed il direttore della Stazione sperimentale, ambedue di nomina governativa, facciano parte del Consiglio con voto deliberativo. Poiché ciò contrasta con i principi generalmente adottati in tale materia e poiché sembra assurdo che il segretario ed il direttore debbano essere chiamati quali componenti del Consiglio a deliberare sul loro proprio operato, sarebbe desiderabile sostituire la parola « deliberativo » con quella « consultivo ». Occorre, però, tenere presente che per la Stazione sperimentale di Parma la norma finora vigente, cioè l'articolo 28 del regio decreto 3 giugno 1924, n. 969, attribuisce al direttore della Stazione il diritto a far parte del Consiglio con voto deliberativo e con le funzioni di segretario. Per l'Istituto nazionale delle conserve alimentari manca una tale disposizione. Nella unificazione del Consiglio di amministrazione per i due Enti si poteva togliere al direttore della Stazione sperimentale il voto deliberativo ovvero mantenerlo, ed in questo ultimo caso, per ovvie ragioni, estenderlo anche al Segretario generale dell'Istituto nazionale. Il Governo nel suo progetto di legge ha preferito questa ultima soluzione.

Mi rimetto alla Commissione, se ritiene di accettare un voto espresso dagli industriali

produttori di conserve animali di ottenere un secondo rappresentante nel Consiglio, per stabilire un migliore equilibrio con gli industriali produttori di conserve alimentari vegetali, ai quali per circa 900 aziende sono assegnati quattro rappresentanti, mentre per la loro categoria con 547 ditte (compresi i produttori di estratti di carne vegetali e misti) il progetto prevede un solo rappresentante.

Si presenta inoltre la domanda se non sia più corrispondente al nuovo clima democratico che non solo i due Vicepresidenti, ma anche il Presidente venga eletto, liberamente nel seno del Consiglio, anzichè essere nominato con decreto ministeriale. Ma anche questa norma è trascritta dall'articolo 28 del regio decreto 3 giugno 1924, n. 969 sulla istruzione industriale che prescrive che il Presidente del consiglio di amministrazione delle Stazioni sperimentali è scelto dal Ministro fra i componenti del Consiglio. Per venire incontro ad un desiderio degli industriali, che sopportano per intero le spese dell'Istituto nazionale e sostengono in parte anche la Stazione sperimentale, si potrebbe aggiungere al primo comma dell'articolo 4 le parole: « il quale nomina il presidente fra i componenti del Consiglio che rappresentano gli industriali produttori di conserve alimentari ».

Un attento esame meritano le disposizioni dell'articolo 2 che si riferiscono alla stazione sperimentale. L'articolo 17 del regio decreto 31 agosto 1928, n. 2126, aveva stabilito che la sede della stazione sperimentale di Parma, che ha sempre esercitata la sua attività in relazione alle esigenze dell'industria delle conserve alimentari in tutto il territorio dello Stato, con decreto reale, su proposta del Ministero per l'economia nazionale, può essere trasportata in altra località e che possono essere istituite sezioni della Stazione in determinate regioni a seconda dell'importanza della produzione dei diversi generi di conserve.

Il progetto governativo della legge in esame intendeva abrogare l'articolo 17 del regio decreto 31 agosto 1928, n. 2126, e quindi trasportava le disposizioni dello stesso riguardanti l'istituzione di nuove sezioni della Stazione nel secondo e terzo comma dell'articolo 2 del progetto. Avendo però la Camera dei deputati mantenuto in vigore l'articolo 17 sopra citato, appare superfluo inserire nella nuova legge le

disposizioni circa la creazione di nuove sezioni della Stazione, creazione che potrà sempre venire effettuata, in base al suddetto articolo 17 del regio decreto 31 agosto 1928, con decreto presidenziale da emanarsi su proposta del Ministero dell'industria e del commercio, previo accertamento che gli Enti locali abbiano adempiuto agli oneri posti a loro carico dalle disposizioni vigenti (locali, contributi continui, ecc.). Si propone quindi di stralciare il 2° e 3° comma dell'articolo 2 per eliminare una inutile duplicazione delle norme dell'articolo 17 del Regio decreto 31 agosto 1928, rimasto in vigore.

Il primo comma dell'articolo 2 dispone il trasferimento della sede della Stazione sperimentale da Parma a Roma. Se questa disposizione mira unicamente a mettere in rilievo che, essendo gli organi amministrativi della Stazione comuni con quelli dell'Istituto Nazionale, che effettivamente risiede a Roma, il Consiglio ed il Comitato esecutivo si riuniscono per ambedue gli istituti a Roma, non c'è nulla da obiettare.

Se però si volessero creare appositi nuovi uffici per la sede di Roma della Stazione sperimentale, la quale già per il motivo che occupa a Parma tre fabbricati e dispone lì di un numeroso macchinario non può essere trasferita a Roma, allora si pone la considerazione che con la sede a Roma e lo stabilimento a Parma si complicherebbe il funzionamento della Stazione, il cui direttore sarebbe costretto a ripartire il suo lavoro fra l'ufficio di sede a Roma e gli impianti e laboratori a Parma, se non si volesse addirittura creare un'apposita burocrazia costosa e superflua per l'ufficio di sede a Roma. Propongo quindi alla Commissione di stralciare anche il 1° comma dell'articolo 2, lasciando invariata la sede della Stazione sperimentale a Parma, dove finora questa ha esercitato la sua attività in relazione alle esigenze dell'industria delle conserve alimentari di tutto il territorio dello Stato. Per precisare che gli organi amministrativi, comuni con quelli dell'Istituto nazionale, possono, anche per la Stazione, riunirsi a Roma, sarebbe opportuno aggiungere all'articolo 1 le seguenti parole: « che si riuniscono a Roma ».

Per l'articolo 6 si propone, per ragioni di tecnica legislativa, la cancellazione della prima frase che non è che una inutile duplicazione

delle ultime parole dell'articolo 1. L'articolo 6 dovrebbe cominciare: « Il Comitato esecutivo di cui all'articolo 1 è composto . . . ».

Nell'articolo 7 il contributo obbligatorio degli industriali per il mantenimento dell'Istituto nazionale per le conserve alimentari viene aumentato a 30 volte tanto di quello fissato dal regio decreto-legge 8 febbraio 1923, n. 501.

La legge in esame si limita solo a normalizzare e coordinare l'attività dei due enti che si occupano della vigilanza igienico-sanitaria sulle conserve alimentari. Sarà poi compito degli organi unificati delle due istituzioni studiare e proporre al Governo quei provvedimenti legislativi di carattere igienico-sanitario che si rendano opportuni e necessari per conseguire il miglior possibile risultato sul mercato interno e specialmente su quello esterno.

L'importanza dell'industria delle conserve alimentari per l'economia nazionale risulta dalle seguenti cifre: all'Istituto nazionale delle conserve alimentari fanno capo 801 ditte produttrici di conserve vegetali, 92 ditte produttrici di succhi di frutta e 547 ditte produttrici di conserve animali e di estratti di carne vegetali e misti. Le aziende che producono conserve vegetali risiedono per metà nell'Italia settentrionale e per metà nell'Italia meridionale e insulare. Le aziende produttrici di conserve animali e di estratti di carne si trovano in prevalenza nell'Italia settentrionale. Il capitale investito in tutte le industrie di conserve alimentari viene calcolato dall'Istituto nazionale in circa 155 miliardi di lire. La lavorazione del solo pomodoro ammonta a circa 7 milioni di quintali all'anno, di cui il 30 per cento nell'Italia settentrionale, il 18 per cento nell'Italia centrale, e il 52 per cento nell'Italia meridionale e insulare.

Dall'ultimo Bollettino mensile di statistica risulta che l'esportazione di conserve alimentari ha raggiunto nei primi 5 mesi dell'anno 1949 le seguenti cifre:

	In milioni di lire
Carni preparate, estratti di carne, brodi, ecc. . . . .	1.308
Frutti, legumi ed ortaggi preparati . . . . .	1.074
Conserve di pomodoro . . . . .	1.275
Prodotti della pesca . . . . .	194
Totale . . . . .	3.851

Rapportate all'anno queste cifre significano un valore di esportazione di tutti i prodotti delle conserve alimentari di oltre 9 miliardi.

Infine, il relatore ritiene utile di informare la Commissione sui desiderî degli industriali produttori di conserve alimentari vegetali in riguardo alle modifiche da apportarsi al disegno di legge in esame, come risulta dal verbale del Comitato direttivo della associazione nazionale industria conserve alimentari vegetali della seduta del 29-30 novembre ultimo scorso, desiderî che si concretano nei seguenti punti:

a) Poichè il decreto stesso stabilisce il trasferimento della Stazione di Parma a Roma, va anzitutto ben precisato che tale trasferimento non riguarda gli impianti della Stazione, il che, oltre ad essere manifestamente assurdo, suonerebbe ingiusto trattamento per la città di Parma la quale vede nella Stazione e nelle manifestazioni da essa promosse (Mostra e convegni), una legittima ragione di prestigio cittadino.

Poichè, d'altra parte, non è da considerarsi seria l'eventualità del trasferimento della direzione della Stazione a Roma, dove, avulsa dal proprio campo di attività, non avrebbe nulla da fare, il Comitato ritiene che eventualmente il trasferimento debba per il momento intendersi come mera affermazione di principio e che si procederà al trasferimento effettivo della Direzione solo se e quando saranno realizzate le previste analoghe iniziative nella Campania e nella Sicilia, perchè solo allora potrà essere, eventualmente, esaminata la utilità della costituzione di un ufficio centrale a Roma.

In ogni caso il Comitato ritiene che le spese del trasferimento in quanto comporteranno un notevole onere a carico della Stazione, debbano ricadere esclusivamente sul Ministero che l'ha proposto e non sugli industriali già oberati da eccessive richieste di contributi.

b) Il Comitato non ravvisa la necessità di una particolare rappresentanza delle aziende cooperative in seno al Consiglio di amministrazione unico dell'Istituto e della Stazione, in quanto la quasi totalità delle aziende industriali della categoria sono di iniziativa privata, mentre le aziende a tipo cooperativo sono po-

chissime e non raggiungono nemmeno l'uno per cento del numero e della potenzialità delle aziende del settore.

c) Il Comitato non ravvisa nemmeno la necessità di una rappresentanza delle Camere di commercio in seno al Consiglio di amministrazione unico, dato che se alla sezione di Parma affluiscono (fra l'altro in misura modestissima) i contributi della Camera del commercio di Parma, l'Istituto nazionale è esclusivamente finanziato dalle aziende industriali, e non percepisce alcun contributo diretto dalla detta Camera e dalle altre istituzioni.

d) Il Comitato richiama l'attenzione sulla opportunità di non estendere, come previsto dallo schema di decreto, il voto deliberativo ai direttori dell'Istituto e della Stazione in seno al Consiglio di amministrazione.

e) Il Comitato ritiene doversi richiamare l'attenzione sull'opportunità che il Presidente, anziché di nomina del Governo, sia direttamente nominato dagli industriali con la formula democratica delle elezioni dirette.

f) Il Comitato ritiene inoltre che debbono nell'occasione essere chiaramente determinate le attribuzioni dei due enti e precisa che all'Istituto dovrebbero essere attribuiti, con carattere di esclusività, compiti di controllo sulla produzione conserviera e di iniziativa nella preparazione di provvedimenti legislativi ed amministrativi, alla Stazione dovrebbero essere attribuiti i compiti di sperimentazione previsti dal decreto istitutivo (con eliminazione del controllo sulla produzione ad essa attribuito con provvedimento successivo alla sua costituzione).

In particolare segnala che la Stazione, sorta come tutte le altre stazioni sperimentali nel

quadro delle iniziative governative per l'istruzione tecnico-professionale, deve affrontare il più importante e sempre trascurato problema di sua competenza che è quello della preparazione professionale dei tecnici e delle maestranze specializzate e qualificate dell'industria, utilizzando a tale scopo il fabbricato (la cui costruzione, iniziata vari anni fa, fu successivamente abbandonata), iniziato in Parma.

g) Il Comitato ritiene infine che, con la unificazione dell'Istituto e della Stazione, deve realizzarsi l'unità della contribuzione da parte delle ditte associate, soprassedendo alla richiesta in atto, da parte della Stazione di tassazione a carico delle ditte conserviere.

Gran parte dei desiderî degli interessati diretti possono essere accontentati se la Commissione ritiene di accettare le modifiche del progetto di legge proposte nella presente relazione.

Vi invito, onorevoli senatori, ad approvare il progetto di legge con le modificazioni proposte, affinché l'Istituto nazionale delle conserve alimentari, centro di vigilanza e tutela, e la Stazione sperimentale, centro di studi tecnico-scientifici e della preparazione delle maestranze specializzate, ambedue questi enti diretti da un Consiglio ed un Comitato esecutivo unificato che garantiscono l'unità di indirizzo, possano in piena normalità ed armonia svolgere i loro importanti compiti nell'interesse di un ramo industriale fra i più importanti del nostro Paese.

PRESIDENTE. Ringrazio il senatore Braitenberg della sua diffusa e pregevole relazione e rinvio il seguito della discussione alla prossima riunione.

La riunione termina alle ore 12,20.