

(N. 2365-A)

# SENATO DELLA REPUBBLICA

## RELAZIONE DELLA 5<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(FINANZE E TESORO)

(RELATORE SPAGNOLLI)

SUL

## DISEGNO DI LEGGE

*approvato dalla 4<sup>a</sup> Commissione permanente (Finanze e tesoro) della Camera dei deputati  
nella seduta del 19 dicembre 1957 (V. Stampato n. 3127)*

d'iniziativa dei deputati SCARASCIA, CODACCI PISANELLI, VISCHIA, AGRIMI, SCHIRATTI,  
GOZZI, GEREMIA, FINA, TRUZZI, DE MARZI, DE MARIA, SEMERARO Gabriele; BURATO,  
CERVONE, PIGNATELLI.

TRASMESO DAL PRESIDENTE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI ALLA PRESIDENZA  
IL 27 DICEMBRE 1957

Comunicata alla Presidenza il 13 marzo 1958

Modificazioni al regolamento per la coltivazione indigena dei tabacchi  
ed alla disciplina dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato.

ONOREVOLI SENATORI. — È stato rimesso in Aula, per l'esame, un disegno di legge, approvato dalla IV Commissione (Finanze e tesoro) della Camera dei deputati, già assegnato alla nostra 5<sup>a</sup> Commissione permanente in sede legislativa e relativo ad alcune modifiche proposte al regio decreto 12 ottobre 1924, n. 1590, sulla coltivazione indigena dei tabacchi.

Dette modifiche hanno per oggetto:

a) la istituzione, presso il Ministero delle finanze, di una Commissione centrale di appello della quale sono chiamati a far parte un esperto in materia di tabacchi, di nomina ministeriale, quale Presidente, e, quali membri, un rappresentante della Amministrazione dei monopoli, un rappresentante dei concessionari ed un rappresentante dei coltivatori, designati, questi ultimi, dalle rispettive organizzazioni di categoria a carattere nazionale. La vigente legislazione non prevede tale Commissione di appello; risulta invece operante, *de facto*, una Commissione di perizia, presso la Direzione generale della Amministrazione stessa, con funzione di preparazione del provvedimento definitivo del Ministro delle finanze in ordine ai ricorsi mossi avverso la classificazione dei prodotti consegnati dai concessionari di manifesto (quarto e quinto comma dell'articolo 67 del richiamato regio decreto 12 ottobre 1924, n. 1590);

b) la predetta Commissione centrale di appello è chiamata a deliberare sui ricorsi mossi:

1) dal Direttore compartimentale dei Monopoli e dai concessionari di manifesto avverso la classificazione dei tabacchi sciolti, consegnati alle Agenzie dello Stato, effettuata dalle Commissioni locali di perizia, previste dall'articolo 58 del regio decreto n. 1590, del 1924,

2) dai concessionari « speciali » avverso la perizia dei tabacchi in colli effettuata dalla Commissione, di cui all'articolo 89 comma secondo del ricordato regio decreto n. 1590 del 1924.

È da rilevare che in base alla legislazione vigente, le Commissioni locali di perizia, chiamate a valutare i tabacchi sciolti consegnati dai concessionari di manifesto, è costituita da tre membri, di cui uno delegato dai concessionari, distintamente per ciascuno dei Comuni

autorizzati alla coltivazione, mentre la Commissione locale di perizia chiamata a valutare i tabacchi in colli consegnati dai concessionari « speciali » è costituita di *soli* funzionari della Amministrazione.

Inoltre i concessionari di manifesto hanno diritto di ricorso al Ministro delle finanze, al pari del Direttore compartimentale dei monopoli, avverso le valutazioni della Commissione locale di perizia (articolo 67), mentre i concessionari « speciali » non possono muovere alcun gravame contro le decisioni della analoga Commissione locale (articolo 89), potendo solo (articolo 91) esportare la totalità del prodotto della concessione, entro un anno dalla data della perizia non accettata;

c) la istituzione di una Commissione per la definizione delle tariffe di acquisto dei tabacchi allo stato sciolto ed in colli e delle relative caratteristiche.

Si tratta di un organo consultivo tecnico, del quale sarebbero chiamati a far parte un Consigliere di Stato, quale Presidente, due rappresentanti della Amministrazione dei monopoli, un rappresentante dei coltivatori ed un rappresentante dei concessionari « speciali », designati questi ultimi dalle organizzazioni specifiche a carattere nazionale dei coltivatori e dei concessionari « speciali ».

Presentemente in materia di tariffe e caratteristiche dei tabacchi da cedersi alla Amministrazione dei monopoli è la Amministrazione stessa che vaglia, in base a rilevamenti diretti dei propri organi e nel quadro di propri orientamenti tecnico-produttivi e tecnico-amministrativi, gli elementi per le decisioni da adottare in sede di concessioni per manifesto e di concessioni « speciali »;

d) ricezione in una norma cogente dell'obbligo contrattuale dei concessionari « speciali » di effettuare, con precedenza, con prelievo dalla anticipazione ricevuta dall'Amministrazione dei monopoli, il pagamento del prezzo del tabacco consegnato dai coltivatori.

È infatti operante un contratto del 18 gennaio 1952 tra l'Organizzazione dei concessionari « speciali » e quella dei coltivatori di tabacco, che prevede l'obbligo per i concessionari di effettuare, entro i 30 giorni dalla consegna del tabacco da parte dei coltivatori, il pagamento del prezzo.

L'esperienza ha peraltro denunciato casi di inadempienza, che, stante la non responsabilità dell'Amministrazione dei monopoli, hanno prodotto i loro effetti dannosi a carico dei coltivatori. Dei diritti di questi si è imposta una maggiore tutela, che si vorrebbe assicurare con l'articolo 5 del proposto disegno di legge.

\* \* \*

I principi ispiratori del disegno di legge, forse non sufficientemente messi a fuoco dagli onorevoli deputati proponenti nella loro relazione, si possono ricondurre essenzialmente a due:

a) riassetto legislativo delle norme oggetto di modifica con ridimensionamento del loro aspetto pubblicistico a favore di un riconosciuto notevole aspetto privatistico;

b) maggiore tutela di legittimi interessi di categoria.

Nell'attività dell'Amministrazione dei monopoli di Stato mi sembra non contestabile che si possano puntualizzare due aspetti:

a) uno, di carattere pubblicistico, configurantesi nell'assetto monopolistico a scopi fiscali, che si concreta nella riscossione di una imposta cumulata al prezzo di vendita al pubblico dei prodotti finiti;

b) uno, di carattere privatistico, configurantesi nella somma di rapporti posti in essere con terzi estranei all'Amministrazione sul piano economico-aziendale privato.

L'attività di carattere pubblicistico non può essere influenzata nè contrastata da esigenze di tutela di interessi settoriali. L'attività di carattere privatistico deve, invece, temperare le esigenze economico-aziendali dell'ente monopolistico con quelle di terzi operatori, con cui l'ente stesso viene a contatto sul piano contrattuale, anche se e quando l'area di dibattito delle pattuizioni è ridotta alla accettazione di un capitolato predisposto discrezionalmente dall'ente monopolistico.

Ora la legge organica 17 luglio 1942, n. 907, dà all'Amministrazione dei monopoli di Stato, tra le altre, la facoltà di eseguire direttamente la coltivazione, oppure di affidarla a privati concessionari.

Questa facoltà riconosciuta all'Amministrazione dei monopoli non può far assumere la coltivazione del tabacco come un *munus pub-*

*blicum*, a cui vengano officiati operatori privati come delegati o fiduciari dell'ente pubblico investito della funzione; si tratta sempre di una attività di carattere economico privato, nella cui esplicazione sono posti in essere rapporti di natura contrattuale privata, caratterizzati da equità e bilateralità di obblighi e diritti, oggetto di dibattito tra i contraenti in sede esecutiva e contenziosa.

Che per ragioni tecniche (unicità del contraente — ente pubblico monopolistico di contro alla molteplicità polverizzata dei privati contraenti — tipicità delle prestazioni oggetto del contratto) l'area di dibattito contrattuale sia ridotta, nulla comporta sia agli effetti della configurazione giuridica del rapporto contrattuale posto in essere che ai fini della perdurante esigenza di dare, ogni qualvolta e nelle forme in cui sia possibile, agli interessi delle categorie, che esprimono i contraenti dell'ente pubblico, legittimità di rappresentanza e di tutela.

Non solo, quindi, non sono d'accordo con gli onorevoli deputati proponenti nel vedere nei privati concessionari gli esecutori di un pubblico servizio, partecipanti all'esercizio di una attività pubblica di monopolio, ma traggio da questa diversa configurazione giuridica del rapporto contrattuale dei concessionari con l'Amministrazione dei monopoli elementi per una maggiore legittimazione delle proposte modifiche al Regolamento del 1924 sottoposte al nostro esame.

Ho parlato di esigenza di più ampia rappresentanza e tutela degli interessi di categoria (concessionari di manifesto e « speciali »): questa esigenza è soddisfatta dagli articoli 1, 2, 3, e 4 del disegno di legge.

Gli articoli 1, 2 e 3 prevedono infatti:

1) l'istituzione di un nuovo organo collegiale, che si sostituisce al Ministro, nell'esame dei ricorsi previsti dall'articolo 67 del regio decreto 12 ottobre 1924, n. 1950;

2) il conferimento al concessionario « speciale » del diritto di gravame avverso la decisione della Commissione locale di perizia, di cui all'articolo 89 del richiamato regio decreto 12 ottobre 1924, n. 1590;

3) l'inclusione nell'organo collegiale di cui all'articolo 1, di rappresentanti dei contraenti nelle persone dei designati dalle Organizzazio-

ni nazionali di categoria, a garanzia di un'equa valutazione delle ragioni vantate dai ricorrenti con ridimensionamento dell'area di discrezionalità valutativa dell'Amministrazione.

Possono manifestarsi preoccupazioni, relativamente alla proposta Commissione centrale di appello, da un canto sulla idoneità tecnica del Presidente scelto, a termini dell'articolo 2 lettera a) del disegno di legge, nell'albo nazionale dei dottori agronomi, e dall'altro sulla identità e sul numero delle organizzazioni specifiche di categoria a carattere nazionale, abilitate a designare i rappresentanti dei concessionari « speciali » e dei coltivatori.

In ordine al primo punto, a prescindere dalla lettera del citato articolo 2 lettera a) che « qualifica » il requisito della iscrizione all'albo nazionale dei dottori agronomi con il possesso di una « particolare competenza in materia di tabacchi », nulla vieta che si puntualizzi in sede di discussione l'opportunità che il Presidente sia scelto tra i dottori agronomi tabacchicoltori e, preferibilmente, tra ex-funzionari dell'Amministrazione dei monopoli.

In ordine al secondo punto, la lettera del disegno di legge (articolo 2 lettera c) non identifica le organizzazioni di categoria a carattere nazionale abilitate alla designazione dei rappresentanti, nè ne esclude la pluralità: ne esige la qualificazione sul piano tecnico (di settore) e territoriale (sul piano nazionale), e la capacità giuridica di rappresentanza e di designazione.

Nulla vieta che, in caso di pluralità, tutte le organizzazioni aventi i requisiti tecnici e giuridici sopra richiamati sottopongano le loro designazioni al Ministro delle finanze, a cui compete la nomina del tecnico.

Mi sembra ovvio, infine, sottolineare che il conferimento al concessionario « speciale » del diritto di gravame avverso la decisione della Commissione locale di perizia, di cui all'articolo 89 del richiamato regio decreto n. 1590, non comporta l'estensione di un pari diritto di gravame all'Amministrazione dei monopoli, data la particolare composizione della Commissione stessa, formata di soli funzionari della Amministrazione.

Le ragioni dell'Amministrazione sono tutelate, in sede di Commissione centrale, dal funzionario tecnico della carriera direttiva, appar-

tenente all'Amministrazione dei monopoli, membro della Commissione stessa.

In ordine alla proposta modifica dell'ultimo comma dell'articolo 89 del regio decreto n. 1590, del 1924, di cui all'articolo 3 del disegno di legge, la lettera di detto articolo si deve correttamente interpretare nel senso che alla seduta della Commissione di perizia *deve* essere invitato il concessionario con tempestiva comunicazione della data e luogo della seduta stessa.

Il concessionario può farsi legalmente rappresentare.

In caso di assenza del concessionario o del suo legale rappresentante, si dovrà provvedere alla notifica, nei modi di legge, della decisione ed i trenta giorni per la presentazione del ricorso decorreranno dalla data della « notificazione ».

L'articolo 4 prevede la istituzione di un nuovo organo consultivo tecnico, il cui apporto ai fini di una maggiore ponderatezza, legittimità ed equità delle decisioni dell'Amministrazione dei monopoli, è suffragato dalla esperienza e dalla competenza specifica tecnico-amministrativa dei suoi membri esterni all'Amministrazione dei monopoli (Consiglio di Stato, Presidenti dei concessionari e coltivatori, membri).

E l'essere i rappresentanti di categoria portatori di interessi di settore non necessariamente in antitesi a quello dell'ente statale, non può che concorrere favorevolmente ad un contemperamento degli interessi dei coltivatori con quelli dell'Ente statale stesso e con gli interessi generali, nella misura e nei limiti dei riflessi di ordine economico-generale esercitati dall'azione dell'Azienda dei Monopoli.

La proposta Commissione è un organo consultivo tecnico, il cui parere è obbligatorio (non vincolante) per la formulazione delle proposte al Ministro delle finanze da parte del Consiglio dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato nella materia prevista dall'articolo 4 del disegno di legge —: è questa la portata del termine « si avvarrà » di cui al disegno di legge — articolo citato.

È da chiarire che gli emolumenti da corrispondersi alle Commissioni, di cui agli 1, 2, 4 del disegno di legge, sono quelli previsti per tutti gli organi collegiali ad attività non continuativa nè periodica, e cioè: indennità di viaggio, di soggiorno e di seduta.

## LEGISLATURA II - 1953-58 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Un breve accenno al disposto dell'articolo 5. Una norma cogente non assistita da sanzione non è produttiva di efficacia coattiva: di qui l'inadeguatezza della norma al fine proposto e l'esigenza che, a cura dell'Amministrazione dei monopoli di Stato, sia sollecitata l'emanazione di un decreto del Presidente della Repubblica che sancisce le sanzioni in caso di inadempimento (includendo, ad esempio, tra le cause di esclusione della concessione prevista dall'articolo 9 del regio decreto 12 ottobre 1924, n. 1590, anche il mancato pagamento del prezzo al coltivatore, entro i 30 giorni dalla consegna del prodotto da parte di quest'ultimo).

Il principio ispiratore di trasferire in sede normativa pubblicistica le conseguenze del-

l'inadempimento contrattuale tra concessionari e coltivatori mi trova pienamente d'accordo, in quanto i diritti del coltivatore esigono una più ampia e vigorosa tutela.

Il provvedimento, pur nella modestia della sua portata (interessa 20.000 coltivatori con una produzione di 115.000 quintali circa nel 1957), si iscrive positivamente nel quadro della legislazione intesa a realizzare una maggiore equità dei rapporti contrattuali pubblici e privati a tutela dei contraenti meno protetti.

Vi propongo di approvarlo nel testo trasmesso dalla Camera dei deputati.

SPAGNOLLI, *relatore.*

## DISEGNO DI LEGGE

## Art. 1.

È istituita presso il Ministero delle finanze la Commissione centrale di appello per la valutazione dei tabacchi.

È attribuito alla Commissione anzidetta lo esame dei ricorsi proposti dal Direttore o dal concessionario ai sensi del quarto e del quinto comma dell'articolo 67 del regolamento per la coltivazione indigena del tabacco, approvato con regio decreto 12 ottobre 1924, n. 1590, e successive modificazioni, nonchè i ricorsi previsti dall'ultimo comma dell'articolo 89 del medesimo regolamento modificato dall'articolo 3 della presente legge.

## Art. 2.

La Commissione centrale di appello per la valutazione del tabacco, istituita dall'articolo precedente, è nominata con decreto del Ministro delle finanze ed è composta:

a) da un presidente scelto tra gli iscritti nell'Albo nazionale dei dottori agronomi ed avente particolare competenza in materia di tabacchi;

b) da un funzionario tecnico della carriera direttiva, appartenente alla Amministrazione dei monopoli;

c) da un tecnico indicato dai concessionari e da un tecnico indicato dai coltivatori mediante designazione da parte delle rispettive organizzazioni specifiche a carattere nazionale.

La Commissione è assistita da un segretario, senza diritto di voto, designato dal Ministro delle finanze.

Ogni membro della Commissione deve avere un supplente, scelto coi medesimi criteri indicati alle precedenti lettere a), b) e c), che entra in funzione nell'assenza del titolare.

La Commissione decide inappellabilmente a maggioranza di voti con la presenza di tre membri.

Nelle controversie previste dal quarto e dal quinto comma dell'articolo 67 del regolamento per la coltivazione indigena del tabacco interviene il tecnico designato dall'Organizzazione dei coltivatori e nelle controversie previste dall'articolo 1 della presente legge interviene il tecnico designato dall'Organizzazione dei concessionari.

## Art. 3.

L'ultimo comma dell'articolo 89 del regolamento per la coltivazione indigena del tabacco, approvato con regio decreto 12 ottobre 1924, n. 1590, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:

« Alla seduta della Commissione ha diritto di assistere il concessionario e dal relativo verbale deve risultare se egli accetta o meno il giudizio della Commissione. Il concessionario che non accetta il giudizio della Commissione può ricorrere entro trenta giorni alla Commissione centrale di appello per la valutazione dei tabacchi di cui all'articolo 1 della presente legge, a meno che non domandi di esportare la partita, applicando le norme dell'articolo 91 ».

Art. 4.

Le tariffe dei tabacchi greggi allo stato sciolto e condizionati in colli, nonchè le caratteristiche delle singole classi o gradi ed i criteri per la loro applicazione, vengono stabilite dal Ministro delle finanze su proposta del Consiglio dell'amministrazione autonoma dei monopoli di

Stato, che, all'uopo, si avvarrà di una Commissione tecnica nominata dal Ministro delle finanze e composta: da un consigliere di Stato, che la presiede; da due rappresentanti della Amministrazione dei monopoli; da un rappresentante dei coltivatori e da un rappresentante dei concessionari speciali, designati rispettivamente dalle Organizzazioni specifiche a carattere nazionale dei coltivatori e dei concessionari speciali.

Art. 5.

L'anticipazione prevista dall'articolo 92 del regolamento per la coltivazione indigena dei tabacchi deve essere destinata anzitutto a garantire, nei 30 giorni dal ritiro del prodotto, il pagamento del prezzo del tabacco consegnato dai coltivatori al concessionario speciale.