

(N. 716-A)

SENATO DELLA REPUBBLICA

RELAZIONE DELLA 5^a COMMISSIONE PERMANENTE

(FINANZE E TESORO)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

approvato dalla Camera dei deputati nella seduta del 17 novembre 1949 (V. Stampato N. 638)

presentato dal **Ministro delle Finanze**

di concerto col **Ministro del Commercio con l'Estero**

col **Ministro degli Affari esteri**

col **Ministro dell'Agricoltura e delle Foreste**

col **Ministro dell'Industria e Commercio**

e col **Ministro del Tesoro e *ad interim* del Bilancio**

TRASMESSO DAL PRESIDENTE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI ALLA PRESIDENZA
IL 20 NOVEMBRE 1949

Comunicata alla Presidenza il 3 dicembre 1949.

Delegazione al Governo di emanare una nuova tariffa generale dei dazi doganali.

ONOREVOLI SENATORI. — 1° È ormai opinione diffusa che la nostra tariffa generale dei dazi doganali, entrata in vigore nel 1921, sia arretrata e superata, tanto nella sua funzione generale direttrice dello sviluppo dei vari settori produttivi nazionali e nella sua funzione fiscale, quanto per il numero delle voci merceologiche in essa considerate, come pure per quanto riguarda il peso dei diritti gravanti su ogni singola voce ed il gioco razionale che da tali rapporti dovrebbe derivare.

Furono queste sfasature che non permisero in questo dopoguerra di applicare utilmente il semplice e normale correttivo, usato in caso di svalutazione, cioè il coefficiente di moltiplicazione delle incidenze doganali, praticamente inefficienti e costrinsero ad introdurre — più per motivi fiscali che per altri — il diritto di licenza, che colpisce indiscriminatamente di un 10 per cento *ad valorem* tutte le merci, tranne rare eccezioni.

Questo provvedimento di emergenza provocò una più ampia e rigida applicazione sostitutiva del gioco irregolare, a base di licenze preventive e di contingentamento di merci e di valute e a base di monopoli statali del commercio internazionale, che nel periodo tra e durante i due conflitti mondiali si era sviluppato rigogliosamente, togliendo in realtà importanza alle tariffe doganali.

Ma la nostra tariffa generale del 1921 aveva anche un peccato di origine: essa si fondava sui risultati degli studi della Commissione reale, creata col regio decreto-legge 23 gennaio 1913, la quale doveva concludere i suoi lavori per il 1917, anno di scadenza dei più importanti trattati commerciali; cosicchè nella formazione della tariffa non potevano essere stati preveduti e calcolati gli effetti e le variazioni che la guerra 1914-18 avrebbe prodotti sull'economia mondiale.

Le più importanti di queste variazioni furono sul piano mondiale lo spostamento del centro di gravità finanziario ed economico da Londra a New York e di quello della produzione industriale dal continente europeo a quello nord-americano; lo sviluppo industriale in Paesi, antecedentemente ad economia agricola e poco sviluppata (America ed Africa del Sud, India e Giappone); nell'economia europea furono l'isolamento della U.R.S.S., con analoga

tendenza all'industrializzazione e lo smembramento dell'Impero austro-ungarico, che diede origine alla formazione di Stati nuovi o rinnovati in causa dell'ammissione di territori più progrediti, ognuno dei quali aveva un proprio problema di protezione di industrie neonate da difendere con l'istituzione di barriere doganali. Gli sviluppi dei rapporti economici peggiorarono successivamente con l'istituzione dei *clearings* e del bilateralismo e dei contingentamenti.

Un tentativo di ritorno, fatto con il « Reciprocal Trade Agreement Act » del giugno 1934, in causa del suo carattere discriminatorio, che fece escludere nel 1935 la Germania da possibili concessioni, sigillò la situazione. E fu la guerra, che spesso trova il suo *humus* in queste lotte economiche e sconvolge a sua volta ogni criterio economico.

2° In realtà in questo dopoguerra, essendo in vigore e necessari i vincolismi statali negli scambi internazionali, che sono una distorsione sostitutiva di una tariffa doganale generale, la inefficienza di essa non si fece subito sentire profondamente, forse anche per il fenomeno dell'assuefazione; ma con il ritorno della normalità generale gradatamente si sentì il bisogno di normalità anche in questo campo e sembrò necessario che il primo passo avanti in questo settore fosse — mi si permetta il bisticcio — un passo indietro, un ritorno verso quel mezzo normale di difesa della produzione nazionale, che è la tariffa doganale.

Il problema è già maturo, per una soluzione e ne ha le premesse fondamentali, perchè ormai il panorama dell'economia mondiale post-bellica è delineato nei suoi grandi tratti:

a) consolidamento della supremazia economico-finanziaria e specialmente della produzione industriale degli Stati Uniti d'America;

b) incremento dell'industrializzazione dell'U.R.S.S., del Canada, dei Paesi dell'America latina, dell'Australia e dell'Asia;

c) crisi dell'esportazione dei prodotti europei per costi di produzione relativamente più alti;

d) diffusione sempre maggiore di prodotti sintetici, sostituenti prodotti naturali;

e) aumento — nel campo commerciale — di monopoli statali.

La crudezza delle prospettive deducibili per noi da questi dati di fatto è attenuata da un crescente riconoscimento pratico da parte dei Paesi economicamente più forti della interdipendenza fra le varie economie nazionali, che si manifestò concretamente per mezzo degli aiuti U.N.R.R.A., A.U.S.A., E.R.P., da cui derivò l'O.E.C.E.

Questa organizzazione, che forse è in crisi di trasformazione, ebbe, per l'argomento che ci interessa, il merito di aver messo a fuoco con i vari programmi a lungo termine le previsioni, le tendenze, i desideri delle singole economie dei Paesi partecipanti; e, appunto perchè queste previsioni non quadrano con il requisito ottimo della complementarità, sono materiale utilissimo per la ricerca dei punti di frizione, sui quali una tariffa doganale è destinata ad agire.

Il principio riconosciuto della interdipendenza tra le varie economie nazionali (intravvisto, ma non applicato nell'altro dopoguerra dalle iniziative prese dalla Società delle Nazioni con le Conferenze per la disciplina delle formalità doganali (1923) « per l'abolizione delle restrizioni quantitative del commercio internazionale » (1927), in quella economica di Ginevra (1927) e in quella per una tregua doganale del (1930-31), sollecitò la ricerca della via e della procedura più facili per un ritorno a condizioni possibili negli scambi internazionali commerciali e la formulazione di un codice contenente criteri generali accettabili da tutti.

Le singole tappe di questo sforzo possono essere così esposte cronologicamente:

1945. Gli Stati Uniti d'America presentano all'O.N.U. le « Proposals for expansion of world trade and employment ».

1946. Il Consiglio economico sociale dell'O.N.U. nella sua prima seduta nomina la Commissione preparatoria dello schema di Statuto, la « Suggested Charter for Industrial Trade Organisation ».

1946. Conferenza di Londra, che nomina un Comitato speciale di redazione della Carta, riunitosi a Nuova York nel febbraio 1947.

10 aprile-30 ottobre 1947. Seconda sessione a Ginevra, di questo Comitato, che abbozza lo Statuto dell'I.T.O. e, precorrendo le formula-

zioni teoriche, passa a trattative concrete (l'Italia è presente con osservatori).

21 novembre 1947. Conferenza dell'Avana, che formula la Carta, la quale il Senato è già invitato ad esaminare.

Questa Carta (che se da noi accettata sarà a base della tariffa doganale e che dovrà in ogni caso non essere trascurata, formando la base sulla quale la maggior parte degli altri Paesi imposterà le trattative commerciali future), dopo aver affermato che la politica commerciale ha il ruolo strumentale di permettere il pieno impiego delle forze lavorative e di incrementare la produzione e lo sviluppo mondiali e nazionali, detta dei principi che, pur con inevitabili deroghe e attenuazioni, tutti i membri partecipanti devono accettare.

Amnesso l'uso di una protezione doganale nazionale giustificata, essa sancisce l'obbligo della *reciproca e incondizionata concessione a tutti i membri della clausola della nazione più favorita*, l'esclusione di forme larvate di protezioni (premi di esportazione, trattamento nazionale ecc) e di restrizioni discriminatorie, senza consultazioni con l'organizzazione, e della cosiddetta protezione amministrativa, che per mezzo di ostacoli e lungaggini e incertezze procedurali ha azione proibizionista, invita ad una graduale riduzione tariffaria.

Per semplificare le trattative, essa consiglia inoltre il metodo del « principal supply rule », per cui ciascun Paese tratta per ciascuna voce merceologica solamente con il Paese che ne è il principale fornitore, estendendo poi automaticamente le concessioni concordate a tutti i membri.

Sulla base di queste direttive, raccolte nel G.A.T.T. (Accordo generale sulle tariffe e sul commercio) fu convocata l'11 aprile 1949 ad *Anncy* una conferenza per trattative doganali, alla quale fu invitata con uguaglianza piena anche l'Italia.

Le conclusioni di queste trattative, che saranno chiamati presto ad esaminare, sono pure elementi utili per la compilazione di una nuova tariffa generale doganale.

È interessante osservare che, se all'I.T.O. dovessero partecipare tutti i Paesi (attualmente mancano tra i principali il blocco russo — eccettuata la Cecoslovacchia —, la Svizzera,

la Germania, l'Argentina, il Giappone) per l'automatica estensione a tutti i membri della clausola della Nazione più favorita, le tariffe doganali generali dei singoli Stati acquisterebbero un carattere di maggiore stabilità e non sarebbero fatte con la necessità di morire per una loro parte ad ogni conclusione di accordo commerciale. Sul risultato di questa clausola, di provocare una specializzazione delle varie economie nazionali influirà decisamente la buona volontà dei singoli. Deve essere ricordato che la predetta clausola si applica anche alle agevolazioni doganali che un Paese partecipante abbia concesse o stia per concedere ad un Paese non partecipante o da uno dei partecipanti ad un altro pure partecipante, in seguito a trattato bilaterale.

Un altro accoglimento per semplificare la procedura delle trattative commerciali internazionali, è quello di unificare la nomenclatura delle varie tariffe nazionali. A questo fine fu costituito a Bruxelles un *Bureau permanent tarifaire*, che ha già preparato un progetto di nomenclatura comune, comprendente ventuno sezioni (in confronto delle otto della tariffa vigente) con ottantuno capitoli (in confronto dei cinquantadue attuali). Tale progetto fu accettato dal Benelux, e nel progetto di tariffa doganale svizzero; è stato seguito con notevole approssimazione anche dalla Francia (23 sezioni con 108 capitoli).

Questo precedente fa pensare che la prossima tariffa presenterà una maggiore specificazione di voci e quindi una maggiore ampiezza di merci coperte da diritti.

La prassi attualmente accettata dalla maggior parte dei Paesi è di sostituire i dazi specifici con dazi *ad valorem*, più adatti a seguire le frequenti variazioni dei prezzi (dipendenti o meno da variazioni del valore intrinseco della moneta) e permettenti una gamma infinita di discriminazione di qualità.

Certamente anche il dazio *ad valorem* presenta i suoi inconvenienti. Esso rende più facili evasioni fiscali per mezzo di fatture di comodo e in causa della difficoltà degli accertamenti, e ancora facilita il contrabbando di valute.

Tuttavia, per la ragione di cui sopra, confidando nella pratica acquistata dagli organi

della Finanza nell'accertamento dell'imposta sulla entrata, che è pure *ad valorem*, e facendo assegnamento sull'attrezzatura dell'Ufficio italiano cambi, che applica il diritto di licenza, si può ritenere che gli inconvenienti saranno ridotti.

D'altro canto i dati specifici impongono una troppo frequente e rigida variazione dell'imposizione e inoltre, o una eccessiva distinzione di qualità o la formazione di una media tra valori che possono essere fino nella proporzione di uno a due: e su questo carattere della qualità della merce può giocare il tentativo di evasione fiscale e valutaria. La opportunità di uniformarsi al metodo generalmente seguito, mi pare però la ragione più forte della scelta.

Per lo stesso motivo è preferibile preparare una tariffa convenzionale o di uso, invece di una autonoma, che ha sapore di rigidità eccessiva.

3ª Questa grezza e lacunosa sintesi dei precedenti può servire da sfondo sul quale costruire il mosaico di una nuova tariffa doganale generale, che deve avere una certa armonia di rapporti tra disegno e colore (tra la funzione protettiva e quella fiscale), risultante da una armonia di forma e di colore dei singoli tasselli, rappresentanti dal carico delle voci merceologiche.

Le funzioni protettiva e fiscale dei dazi doganali presentano il caso di un rapporto inverso. Lo scopo protettivo del dazio tende infatti a ridurre le importazioni ai minimi termini, mentre lo scopo fiscale ha in sé la richiesta di aumento delle importazioni per raggiungere un maggior gettito della imposta. L'*optimum* tra queste due esigenze contrastanti deve essere quindi dedotto dall'esame delle condizioni economiche generali interne.

In realtà la funzione fiscale dei dazi doganali — preminente quanto più si va indietro nella storia — ai giorni nostri ha perduto un po' del suo valore. Nel caso nostro possiamo ritenere che essa abbia grosso modo un *plafond* nel valore delle entrate doganali, attuali, (circa 80 miliardi nel 1948). Tenendo conto infatti che oggi vi è uno squilibrio tra imposte dirette e indirette per la quota eccessiva di queste ultime e che la imposta doganale

è indiretta, questo *soffitto* non dovrebbe essere di molto superato.

Ma il lavoro più importante è più delicato nella preparazione di una tariffa doganale è quello di graduare le aliquote dei dazi doganali dei singoli settori e delle singole voci, in maniera corrispondente alle necessità della economia nazionale secondo linee di maggior convenienza di sviluppo delle attività interne e di minor resistenza del mercato estero. Le teorie dei costi comparati e della utilità marginale della divisione del lavoro devono essere tenute presenti in quest'ultima ricerca.

La situazione generale dell'economia italiana, nel suo aspetto produttivo, è caratterizzata da scarsità di capitali, di materie prime e suolo redditizio, e da esuberanza di mano d'opera.

Questa constatazione, dato lo scarso sfogo permesso dall'emigrazione, mette l'accento sul problema keynesiano della piena occupazione, anche perchè le rimesse degli emigranti sono più che un rimedio economico, un sollievo monetario: sono un intervento chirurgico, più che una cura medica conservativa.

L'aumento prevalente della popolazione nella classe agricola — chiusa dalla limitazione del suolo produttivo — provoca uno slittamento dei lavoratori dall'attività agricola a quella industriale, dove il reddito procapite è quasi doppio, aggravando il triste fenomeno della disoccupazione nella quantità (il contadino riesce sempre a far qualche lavoro) e nella qualità (il contadino sa meglio adattare il consumo al reddito, essendo anche consumatore dei beni prodotti).

Perciò sembra opportuno una protezione doganale che mantenga almeno l'attuale occupazione nell'agricoltura e ne migliori il rendimento e la indirizzi verso produzioni redditizie, una protezione che aiuti lo sviluppo del settore industriale.

Dovendo però l'Italia, per le ragioni esposte, esportare lavoro, qui entra in scena con tutto il suo peso il fattore costo di produzione, il quale — risultando in pratica superiore a quello di molti prodotti similari stranieri —, impedisce l'espansione delle esportazioni, necessarie per mantenere un tenore di vita almeno uguale all'attuale.

Si presenta quindi uno di quei circoli viziosi, non rari nella dinamica economia; aumentando i dazi doganali, aumentano i costi di produzione: l'aumento di questi fa diminuire le esportazioni, che devono obbligatoriamente darci i fondi per le importazioni, al fine di mantenere in attività il ciclo della produzione non essendo noi autosufficienti.

È questo il problema di fondo che determina la fissazione dei dazi doganali e che deve essere risolto praticamente con pazienti analisi dei singoli elementi che lo costituiscono, o con provvedimenti presi caso per caso, ma seguenti direttive di ampio respiro.

Il più ovvio accorgimento è quello di non imporre dritti doganali sui prodotti esportati; infatti i dazi sull'esportazione risultano aboliti universalmente e si nota anzi la tendenza a favorirla con premi diretti o indiretti, che sono però giudicati gioco irregolare dalla Carta dell'Avana.

Altrettanto ovvio l'accorgimento di disporre i dazi in modo che incidano o nulla o poco sulle materie prime necessarie per la produzione nazionale, crescenti per i semi-lavorati, massimi per i prodotti finiti, quasi proibizionisti per i prodotti voluttuari. Però, siccome tutti i Paesi adottano questo criterio, nella pratica delle trattative sono poi inevitabili reciproche concessioni.

Un principio, che è pure seguito da tutti i Paesi, è quello di dare alla produzione indispensabile per la vita della Nazione almeno quel tanto di protezione che permetta un minimo di produzione.

A proposito della proclamata divergenza tra gli interessi dell'agricoltura e dell'industria per quanto riguarda i dazi doganali, essa deve trovare la sua sintesi nella visione complessiva dell'economia nazionale, che vede in un largo e fiorente mercato agricolo lo sbocco per i manufatti ed in un ampio ambiente industriale il consumatore dei prodotti della terra.

Le direttive di politica doganale riguardanti la nostra deficiente produzione granaria sono chiaramente esposte dalla relazione ministeriale nel senso logico di mantenere questa produzione ad un livello che consideri le

necessità elementari di domani, l'eccessivo costo di oggi e gli accordi della F.A.O.

La nostra esportazione agricola, data specialmente dagli ortofrutticoli, dai vini e dalla canapa, attende un appoggio indiretto, nel senso di ottenere o la libera entrata o dazi tollerabili, in cambio di concessioni in altri settori.

In passato vi fu l'accordo tacito di legittimare la protezione alle industrie, dando la qualificazione di neonate, anche alle già adulte o decrepite. È più sincero dire che tutti i Paesi cercano di difendere *tutte* le proprie industrie fino al limite del possibile. D'altro canto in questa nostra situazione quasi tutti i settori produttivi si trovano in equilibrio instabile in seguito agli sconvolgimenti prodotti dalla guerra: alcuni accusano difficoltà derivanti dai danni subiti, dal mancato rinnovo delle attrezzature, altri dalla politica restrittiva estera, altri subordinano il loro risanamento al risanamento di produzioni primarie (meccanico e siderurgico; navale e meccanico, ecc.), tutti da una incidenza eccessiva della mano d'opera sui costi di produzione. Sta di fatto però anche che la politica autarchica diede notevole impulso all'industrializzazione, sia facendo sorgere nuove industrie, sia ampliando quelle esistenti. Questo precedente è alla base di parecchie delle difficoltà addotte e in parte spiega perchè la ripresa industriale italiana del dopo-guerra sia stata celere fino ad un dato livello (parte economicamente sana) e si sia rallentata successivamente.

Ma il passato fa da pedana all'avvenire ed è da ritenere che sia opportuna una temporanea protezione doganale piuttosto ampia delle industrie in crisi, per permettere loro di raggiungere entro un termine ragionevole il risanamento; con l'intendimento però di ridurla gravemente, quando l'orizzonte sia rischiarato, al fine di constringerle o a limare sui costi di produzione, o a passare ad imprenditori più abili, o a scomparire. Deve essere questa una legge rigidamente osservata, perchè una pianta che ha linfa scarsa, non può tollerare parassiti; deve essere una legge che resista alle sollecitazioni unite di padroni, che trovano comodo vivere tra i guanciali del denaro

pubblico, e di operai che inconsciamente o con visione miope tolgono a se stessi ed ai loro colleghi in modo definitivo possibilità di lavoro. Se vi sono imprese che non riescono assolutamente ad adattarsi alle condizioni del Paese e dell'ambiente e della concorrenza, conviene pensare piuttosto ad una ridistribuzione delle forze produttive al fine di non avvicinarci al caso limite, in cui il totale dell'incidenza doganale protettiva, corrisponda al totale delle spese di conversione dell'impresa.

Gli elementi a base per questa riduzione graduale della protezione doganale, dovranno essere quanto più possibile concreti ed analitici; la valutazione di essi sarà il compito più gravoso che gli organi esecutivi e la Commissione parlamentare, prevista dalla legge, dovranno affrontare.

La relazione ministeriale, che accompagna il progetto di legge in esame, facendone direi parte integrante, affronta in realtà la complessità di questi problemi e, passando dalla semplice enunciazione di principi e di criteri direttivi al concreto, prospetta soluzioni pratiche per i vari settori.

4. La generica opportunità di emanare una nuova tariffa doganale generale, per avvenimenti recenti di carattere internazionale, è diventata urgenza. Fu già accennato alla conclusione delle trattative doganali di Ancey, alle quali parteciparono 34 Paesi. Se queste trattative saranno da noi approvate, è evidente la necessità di sistemare tutto il settore, concludendo accordo con quei Paesi, che ad esse non parteciparono, al fine di evitare sfasature.

Premessa di questa sistemazione è l'emanazione della tariffa doganale generale.

E vi sono infatti approcci per trattative doganali con la Svizzera, che pure sta preparando una nuova tariffa doganale e con l'Argentina: gli accordi commerciali con la Germania devono essere rinnovati trimestralmente, con evidenti incertezze dannose (dichiarate esplicitamente ai nostri rappresentanti nella ultima riunione di Francoforte sul Meno); mentre potrebbe dare maggiori vantaggi e maggiore sicurezza (specialmente alle nostre esportazioni orto-frutticole) un accordo, a lunga scadenza, fondato su concessioni negoziate

con una nostra tariffa generale; è nelle nostre possibilità di concludere accordi commerciali stabili, appena avremo questo strumento di negoziazione, con l'Ungheria, la Rumenia e la Bulgaria, Paesi interessantissimi per le nostre esportazioni in sé stessi e perchè posti al di là di quella cortina, che per quanto riguarda gli scambi commerciali, il senatore Mezagora disse argutamente: « cola-brodo ».

Ma gli sviluppi di un'altra idea, quella delle unioni doganali (anche se concepite non nel senso letterale delle parole), rendono urgente l'emanezione della tariffa doganale. Se la vagheggiata unione doganale italo-francese segna un punto di ritardo, o d'arresto, si fa strada l'idea di una più intima cooperazione economica, tra l'Italia, la Francia e il Benelux, cui potrebbero aggregarsi successivamente la Germania ed altri Paesi, per creare un mercato ampio, maggiormente autosufficiente. Se sono rose fioriranno, ma se dovessero fiorire, noi ci troveremo in condizioni di inferiorità, qualora non fossimo già provvisti delle carte per il gioco.

Il terremoto valutario di questo autunno del resto può avere un senso costruttivo soltanto, se considerato sotto l'aspetto di premessa per la cosiddetta liberalizzazione dei cambi, perchè altrimenti sarebbe l'origine di maggiori intralci nel commercio internazionale e di nuove politiche autarchiche; una terapia di choc male applicata e quindi dannosa.

Già il 4 luglio 1949 il Consiglio dell'Organizzazione Europea per la cooperazione economica (O.E.C.E.) approvava una risoluzione concernente la liberazione degli scambi commerciali internazionali, secondo la quale i Paesi partecipanti debbono prendere le misure necessarie per eliminare progressivamente le restrizioni quantitative alle importazioni (contingenti e licenze) nella proporzione del 50 per cento.

Ma, con unanimità commovente, ogni Paese cercò di liberare quella parte della importazione, che non interessava, cioè le materie prime necessarie per la produzione nazionale o le merci soggette a monopolio statale.

Scoperto il gioco, fu successivamente deciso che entro il 15 dicembre 1946 venissero tolte le restrizioni quantitative almeno per il 50 per

cento delle importazioni private dagli altri Paesi partecipanti presi nel loro insieme, considerando separatamente i settori delle derrate alimentari e dei prodotti dell'alimentazione del bestiame, delle materie prime, dei manufatti. I riflessi della progettata liberazione saranno diversi a seconda delle particolari condizioni di ogni Paese.

Nei nostri confronti, il compito si presenta maggiormente delicato e complesso, comunque si scelgano le merci, o in via autonoma o previo accordo con gli altri Paesi.

Che avverrà infatti, se si apre la via alle liberalizzazioni, senza una idonea tariffa doganale?

Le merci liberate potrebbero entrare in Italia in quantità illimitata, fermate solo dallo indiscriminante diritto di licenza (che la nostra eventuale adesione al G.A.T.T. ci obbligherebbe ad abolire); mentre le nostre esportazioni, pur non trovando restrizioni quantitative, troverebbero munite barriere doganali estere.

È ben vero che una maggior libertà di scambi commerciali dovrebbe essere coordinata con una maggiore libertà di movimento di uomini e di capitali; tuttavia la prospettiva di questo ritorno alla normalità rende assolutamente urgente l'emanezione di una tariffa doganale generale.

Ammessa quindi codesta urgenza, resta da esaminare quale sia la procedura legislativa più opportuna.

La prassi non è univoca: alla fondazione del Regno, la tariffa sarda entrò in vigore in Piemonte e in Lombardia con decreto luogotenenziale del 9 luglio 1859; in Romagna con decreto del Governatore generale Cipriani, nelle provincie modenesi e parmensi con Decreto del Dittatore Farini; in Toscana per Decreto del governatore Ricasoli; nel 1860, sempre per decreto, fu applicata nel Napoletano, nell'Umbria e nelle Marche; al 1° gennaio 1861 fu estesa alla Sicilia, con Decreto del Luogotenente Montezumolo.

Il relativo progetto legge di unificazione del regime doganale fu approvato dalla Camera il 25 maggio 1861 e dal Senato il 15 luglio 1861.

La prima via scelta — ed è comprensibile — fu dunque quella del decreto-legge, sottopo-

sto successivamente all'approvazione del Potere legislativo.

In seguito ai danni riscontrati dall'aver imposto a tutte le Regioni la tariffa sarda, che era troppo liberale, specialmente in confronto a quella prima in vigore nel Regno delle due Sicilie, il 29 maggio del 1870 fu nominata una Commissione (Presidente Antonio Scialoja, Vice Presidente Luigi Luzzatti), al fine di preparare gli studi per una nuova tariffa doganale. Gli studi furono completati nel 1874 (raccomandando fra il resto la sostituzione dei dazi specifici con quelli *ad valorem*) e le conclusioni servirono di base ai negoziati per la rinnovazione del Trattato di commercio con la Francia (6 luglio 1877). Questo — sia detto tra parentesi — è un precedente della procedura seguita per le trattative di Annecy, condotte sulla base di un progetto di tariffa doganale, che aveva il semplice carattere di un atto amministrativo.

Tali studi trovarono finalmente la loro realizzazione nella *tariffa del 1878*, il cui disegno di legge fu presentato alla Camera l'11 marzo 1878 e discusso ed approvato in sei sedute (10 aprile-15 aprile); fu presentato al Senato il 1° maggio e discusso ed approvato in quattro sedute (13 maggio-15 maggio).

Analoga procedura fu seguita per la preparazione e per la emanazione della tariffa del 1887. Il 6 luglio 1883 fu costituita una Commissione di studio, composta di senatori, deputati e membri del Governo, che doveva concludere le sue proposte per il settore agricolo entro il 1° luglio 1884, per il settore industriale entro il 1° luglio 1887. Avvenimento da ricordare, quest'ultima sottocommissione, finì i suoi lavori prima della scadenza del termine, sicché il progetto di legge poté essere presentato alla Camera il 14 gennaio 1887 e fu approvato il 24 giugno 1887 dopo tre sedute e dal Senato il 10 luglio dopo due sedute. Fu questa tariffa che diede inizio alla guerra doganale con la Francia.

Avvicinandosi con il 1892 la scadenza dei Trattati di commercio con l'Austria-Ungheria, la Germania e la Svizzera, il Governo istituì il 12 aprile 1891 una Commissione di senatori, deputati, e funzionari statali compe-

tenti per aggiornare gli studi alle nuove esigenze.

Malgrado la Commissione avesse formulato un progetto di tariffa doganale nuova (1188 voci, invece delle preesistenti 874), il Governo non ritenne opportuno legalizzare la forma e si limitò a modificazioni e ad aggiornamenti della vecchia tariffa con il regio decreto 25 novembre 1895, n. 577 (rinnovando i Trattati commerciali con la Svizzera il 13 luglio 1904, con la Germania il 3 dicembre 1904 e con l'Austria-Ungheria l'11 febbraio 1906) e col regio decreto 28 luglio 1910, n. 577.

L'ultima tariffa doganale generale fu preparata dagli studi di una Commissione, istituita il 23 gennaio 1913, che finì i suoi lavori nel 1919: questi studi furono riveduti nel 1920 da una nuova Commissione di funzionari, e nel 1921 conclusi da un'altra Commissione di funzionari.

La tariffa generale doganale fu approvata con regio decreto il 9 giugno 1921, n. 866. Il 26 luglio 1921 fu presentato alla Camera il disegno di legge per la conversione in legge del regio decreto, che fu approvato il 16 giugno 1923 dalla Camera dei deputati e passò alla Commissione speciale del Senato, e vi rimase a lungo in stato di relazione e finalmente fu convertito in legge il 17 aprile 1925, n. 1173.

Questi precedenti dimostrano che nell'emanazione delle tariffe doganali passate furono seguite vie diverse; o quella delle proposte di legge o quella del decreto legislativo: che le varie tariffe doganali (tranne la prima del 1861) furono precedute da studi di Commissioni, formate da funzionari e spesso da parlamentari.

Per l'emanazione della nuova tariffa doganale, il Governo non crede opportuno di proporre la procedura del decreto-legge, che fu seguita per quelle del 1861 e del 1921. È un fatto che l'articolo 76 della Costituzione prevede questa possibilità; ma il suo uso avrebbe strozzati la preparazione e l'esame del progetto da parte del Parlamento, a causa del termine di 60 giorni fissato tra la presentazione del decreto e la conversione in legge.

Restava poi il dovere di dimostrare il caso straordinario di necessità e urgenza, contemplato dallo stesso articolo della Costituzione.

Non parve neppure opportuno al Governo di seguire la via della presentazione di un progetto di legge, via normale e comoda in sé, ma che presenta nel caso nostro inconvenienti.

Infatti una scorsa alle discussioni avvenute nelle assemblee legislative nelle occasioni analoghe dimostra la preparazione e la competenza di parecchi interventi critici, ma anche la difficoltà di introdurre notevoli modifiche, spiegabile con il fatto che un progetto di tariffa doganale generale ha una certa armonia, sia pure soggettiva dei compilatori, che viene alterata da variazioni di un settore o di singole voci, introdotte all'ultimo momento.

È questo uno di quei casi in cui la indispensabile divisione di competenze tra potere esecutivo e potere legislativo e di controllo origina un senso di disagio e di insufficienza in quest'ultimo, causato dal fatto che la discussione su leggi di contenuto tecnico quasi sempre si limita alle questioni generali e non scende nei dettagli, o lo fa con scarsa convinzione. In realtà per questo tipo di leggi si sente la opportunità che chi deve dare il parere decisivo abbia seguito il progetto nel suo divenire, abbia quasi concorso a crearlo con il suo contributo critico, abbia conoscenza di tutti gli elementi di giudizio.

Al fine di accordare questa esigenza con quella della urgenza, il Governo propone per la prima volta per l'emanazione della tariffa doganale di usare dell'articolo 76 della Costituzione (il quale ammette che la funzione legislativa possa essere delegata al Governo, purché siano determinati i principi ed i criteri direttivi della legge, siano fissati la durata e l'oggetto della delega), istituendo insieme una Commissione di senatori e deputati, designati dai Presidenti delle due Camere, con la funzione di « esprimere il proprio parere intorno alla emanazione della tariffa stessa, ai criteri di sospensione o di graduale applicazione di essa ed alle trattative per accordi multilaterali in materia tariffaria ».

Le condizioni volute dall'articolo 76 risultano osservate in questo disegno di legge: l'oggetto definito è l'emanazione di una tariffa generale dei dazi doganali e l'autorizzazione a sospendere temporaneamente in tutto o in parte l'applicazione dei dazi o ad applicarli in

misura ridotta; il tempo è pure definito: un anno per l'emanazione, due dall'entrata in vigore della tariffa per la applicazione di dazi in maniera ridotta, tre per la sospensione degli stessi. Naturalmente resta inalterata la procedura e la efficacia degli accordi doganali, che in questo periodo di tempo potranno essere conclusi.

La determinazione dei principi e dei criteri direttivi è pure chiaramente ed onestamente osservata, con le affermazioni che la nuova tariffa « dovrà corrispondere alle esigenze dei consumi, alle necessità della produzione e del lavoro nazionali e tener conto anche dei progressi tecnici conseguiti nel campo della produzione mondiale ». Ciò significa che la tariffa sarà protezionista nei limiti dell'interesse nazionale.

Di più, in un progetto di legge, è difficile dire.

Ma quello, che non è possibile specificare nei dettagli in una legge, è diffusamente esposto nella completa, esauriente relazione ministeriale che accompagna il progetto, la quale ne è illustrazione e, in certo senso, completamento. In essa non solo vengono considerati i due rami fondamentali dell'agricoltura e dell'industria, ma di ognuno di essi si scende alle suddivisioni, per dettare per ognuna di esse i criteri concreti da applicare nella formazione della nuova tariffa doganale.

In conclusione: il Governo chiede con questo progetto di legge non solo *fiducia*, ma anche effettiva *collaborazione* da parte delle due Camere.

La scelta dei parlamentari componenti la Commissione, demandata alla saggezza dei due Presidenti, dà la tranquillità a tutte le correnti politiche di poter esprimere le proprie preferenze e di venire tempestivamente a conoscenza di tutti gli aspetti e degli sviluppi della materia, in modo più concreto che con altre procedure legislative.

Le vie normali dell'interrogazione, dell'interpellanza, della mozione permettono in ogni momento di mettere in discussione l'argomento e di rendere di pubblica ragione l'andamento dei lavori, di sollevare critiche.

Sembra dunque questa una procedura che

merita di essere appoggiata con simpatia ed interesse.

6°. La maggioranza della 5ª Commissione permanente del Senato, nel proporre all'assemblea l'approvazione del progetto di legge numero 638, presenta il seguente ordine del giorno:

Il Senato, approvando le direttive di politica economica e doganale, cui deve rispondere la tariffa doganale, così come risulta dall'ampia relazione ministeriale che accompagna il progetto di legge;

costatando che il Governo ha presentato all'esame del Parlamento la Carta dell'Avana; confida che il Governo presenti anche le conclusioni delle trattative doganali di Annecy, già approvate dal Consiglio dei Ministri;

afferma che la politica della liberalizzazione presuppone l'approvazione e la pubblicazione di una nuova tariffa doganale.

MOTT, *relatore*.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

Il Governo è autorizzato ad emanare entro dodici mesi dalla data dell'entrata in vigore della presente legge una nuova tariffa generale dei dazi doganali, comportante prevalentemente dazi commisurati sul valore delle merci.

Tale nuova tariffa dovrà corrispondere alle esigenze dei consumi, alle necessità della produzione e del lavoro nazionali e tenere anche conto dei progressi tecnici conseguiti nel campo della produzione mondiale.

Nella tariffa potranno essere previste graduali riduzioni dei dazi per specifici settori dell'attività produttiva.

Art. 2.

Nei primi due anni dall'entrata in vigore della nuova tariffa il Governo è inoltre autorizzato a sospendere temporaneamente, in tutto o in parte, l'applicazione dei dazi contemplati dalla tariffa medesima o ad applicarli in misura ridotta in relazione alla situazione dei mercati e alle esigenze degli approvvigionamenti, dei consumi e della riattrezzatura dell'economia nazionale.

Le sospensioni di cui al comma precedente non possono andare oltre il terzo anno dall'entrata in vigore della nuova tariffa.

Art. 3.

È costituita una Commissione parlamentare composta di 20 senatori e di 20 deputati, designati rispettivamente dai Presidenti del

Senato e della Camera, con funzione di esprimere il proprio parere intorno alla emanazione della tariffa, ai criteri di sospensione o di graduale applicazione di essa ai sensi e nei termini dell'articolo precedente, ed alle trattative per accordi multilaterali in materia tariffaria.

Art. 4.

Nel bilancio della spesa del Ministero delle finanze saranno stanziati i fondi necessari per i lavori inerenti alla emanazione della nuova tariffa doganale e per il funzionamento della Segreteria tecnica della Commissione anzidetta.

A capo di tale Segreteria sarà chiamato un funzionario dell'Amministrazione centrale delle finanze di grado V, che sarà all'uopo collocato nella posizione di fuori ruolo, ai sensi delle disposizioni vigenti.

Per il funzionamento della Segreteria la Commissione può avvalersi dell'opera di estranei all'Amministrazione dello Stato nei limiti e con le modalità e col trattamento economico che saranno determinati con decreti da emanarsi dal Ministero delle finanze, di concerto con quello del tesoro.

Per gli effetti di cui all'articolo 81, quarto comma, della Costituzione della Repubblica, alla spesa derivante dall'attuazione della presente legge, del previsto importo di 4 milioni, sarà fatto fronte con una corrispondente diminuzione dello stanziamento del capitolo 205, dello stato di previsione della spesa del Ministero delle finanze, per l'esercizio finanziario 1949-50, concernente « costruzione di caselli doganali, ecc. ».

Il Ministro del tesoro è autorizzato a provvedere con propri decreti alle occorrenti variazioni di bilancio.