CAMERA DEI DEPUTATI N. 638-A

RELAZIONE DELLA GIUNTA
PER I TRATTATI DI COMMERCIO E LA LEGISLAZIONE DOGANALE

RELATORE **CORBINO**, *per la maggioranza;*
Relatore di minoranza **PESENTI**

SUL

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DELLE FINANZE
(VANONI)

DI CONCERTO COL MINISTRO DEL COMMERCIO CON L'ESTERO
(BERTONE)

COL MINISTRO DEGLI AFFARI ESTERI
(SFORZA)

COL MINISTRO DELL'AGRICOLTURA E DELLE FORESTE
(SEGNI)

COL MINISTRO DELL'INDUSTRIA E DEL COMMERCIO
(LOMBARDO IVAN MATTEO)

E COL MINISTRO DEL TESORO E *AD INTERIM* DEL BILANCIO
(PELLA)

nella seduta del 22 giugno 1949

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

Presentata alla Presidenza il 20 ottobre 1949

RELAZIONE DELLA MAGGIORANZA

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Il disegno di legge che è sottoposto alla vostra approvazione ha una notevole importanza per due aspetti differenti, e cioè: 1°) il suo contenuto dal punto di vista tecnico; 2°) la procedura che vi si sottopone per la soluzione del problema tecnico.

Sul primo punto la relazione ministeriale, che accompagna il provvedimento, appare esauriente, e credo che non sia necessario ag-

giungervi altre considerazioni che non si riferiscano ad avvenimenti posteriori al 22 giugno 1949, data della presentazione alla Camera.

La necessità che un Paese abbia una tariffa doganale tecnicamente aggiornata, nelle sue divisioni per voci e quindi nella nomenclatura, è fuori discussione, qualunque sia il sistema di politica commerciale che si voglia seguire. Assicurare una difesa del territorio economico nazionale, sia ai fini puramente economici, sia ai fini fiscali, fini tutti strettamente legati all'andamento generale dei fatti economici e finanziari, è riconosciuto come indispensabile da tutti, indipendentemente dagli sviluppi, che potrebbero derivare dalla vecchia disputa fra protezionisti e liberisti.

Anche considerata come strumento di negoziazione, nelle mani dei più ardenti sostenitori della libertà degli scambi internazionali, una buona tariffa doganale è infatti il mezzo migliore per arrivare più rapidamente ad una intensificazione degli scambi medesimi per via di concessioni, che abbiano un corrispettivo, nel vasto e complesso campo dei rapporti, che legano i sistemi monetari del tempo moderno. In un solo caso una tariffa potrebbe assumere una funzione nettamente limitatrice di tali concessioni, nel caso cioè della tariffa autonoma; ma questo caso non contempla la tariffa in preparazione che, in corrispondenza con le nostre tradizioni in materia, in armonia con i più recenti accordi internazionali, ed in conformità degli studî preparatori fatti e di formali assicurazioni date dai rappresentanti del Governo in seno alla Commissione, sarà una tariffa semplice, nel senso tradizionale della parola, e munita di dazi *ad valorem* in ragione di un solo dazio per ogni tipo o sottotipo di merce.

Date queste premesse il problema della preparazione della tariffa perde gran parte dei suoi aspetti politici, per diventare quasi un provvedimento di natura amministrativa; solo *dopo* la tariffa costituirà il presupposto degli accordi commerciali che *in concreto*, di fronte alla sua impostazione *generica*, potranno dare contorni precisi alle direttive di politica commerciale destinate ad esercitare una effettiva influenza sull'assetto delle forze produttive della nazione. Sarà quindi a tempo debito e sulle clausole degli accordi che saranno sottoposti a ratifica, che il Parlamento potrà fermare la sua attenzione, perché solo allora si potranno esaminare, rispetto alle concessioni fatte ed a quelle ottenute, le relative ripercussioni sull'economia del paese.

La Commissione riconosce la opportunità di addivenire, in generale, ad una sostituzione dei dazi specifici con dazi *ad valorem*, meglio adatti a seguire le rapide e spesso impreviste ed improvvise variazioni dei prezzi delle merci, dovute o a ragioni intrinsiche del mercato di ciascuna di esse, o a manipolazioni manetarie di carattere generale o nazionale; ed accetta altresì, come criterio informativo generico, quello indicato al secondo comma dell'articolo 1 del disegno di legge, e cioè che la nuova tariffa debba « corrispondere alle esigenze dei consumi, alle necessità della produzione e del lavoro nazionali ».

È appunto per questo che la Commissione ha convenuto nella opportunità di una graduale riduzione dei dazi per specifici settori dell'attività produttiva, di cui al terzo comma del già citato articolo 1. In realtà, sulle condizioni odierne degli scambi internazionali, influenzati dagli accordi per l'E.R.P., da pagamenti molteplici in conto debiti antichi o in conto riparazioni, e tenuto conto dello sbalzo che, per aggiornamenti tecnici o di nomenclatura, potrebbe verificarsi da un giorno all'altro nei dazi di taluni prodotti interessanti largamente il consumo o vasti settori produttivi, tale graduazione potrà qualche volta apparire opportuna, se non addirittura indispensabile. Ed in base alle stesse considerazioni egualmente opportuna appare la norma contemplata dall'articolo 2 del disegno di legge, ammessa con riserva da parte di qualche commissario, e rispetto alla quale la Commissione ha creduto conveniente di porre solo una limitazione relativa al tempo, con l'emendamento aggiuntivo che vi è sottoposto.

In sostanza dunque gli aspetti del problema tecnico ci autorizzano in tranquillità di coscienza a proporvi l'approvazione del disegno di legge.

Resta da esaminare la questione della procedura più adatta per arrivare all'approvazione della tariffa, ed anche da questo lato la maggioranza della Commissione ha deciso nel senso di raccomandarvi l'approvazione del disegno di legge.

In realtà gli avvenimenti degli ultimi mesi hanno accentuato l'urgenza dell'emanazione della tariffa generale dei dazi doganali. La tendenza a rendere gli scambi internazionali più liberi dalle restrizioni quantitative, che nel mondo si erano generalizzate dopo del 1933, e che in questi ultimi mesi, per lo meno nei paesi aderenti all'O.E.C.E., si è manifestata con effettivi tagli alle quote di traffici condizionati, fa già sentire il peso dei gravi incon-

convenienti che derivano dalla mancanza di un adeguato sistema tariffario. Tutto induce a credere che tali inconvenienti diventeranno sempre più gravi, mano mano che altri tagli alle restrizioni verranno ad aggiungersi a quelli già proposti, e che la liberalizzazione degli scambi si estenderà agli altri paesi non appartenenti all'O.E.C.E.

A ciò si deve sovrapporre l'influenza sensibilmente perturbatrice che, al mercato di ogni merce, hanno arrecato le recenti variazioni nelle quotazioni di molte monete mondiali rispetto all'oro o al dollaro, e nei riguardi delle quali le nostre attuali difese doganali appaiono non solo inadeguate, ma spesso del tutto antieconomiche.

Infine va rilevato che gli accordi di Annecy, che dovranno essere sottoposti quanto prima all'approvazione del Parlamento, non potranno essere esaminati a fondo se non alla stregua di una tariffa doganale organica, che consenta di misurare l'entità delle concessioni fatte od ottenute.

Tutto dunque contribuisce a dare all'emanazione della tariffa un particolare carattere di urgenza. Tale urgenza non avrebbe potuto essere soddisfatta ricorrendo o alla normale procedura della precedente approvazione del Parlamento, perché per la natura particolare del problema, un esame approfondito delle tariffe avrebbe richiesto almeno qualche anno (come accadde con la tariffa del 1887) o a quella del decreto-legge, per la brevità del termine consentito per la conversione.

È quindi apparso opportuno servirsi del sistema della delega prevista dalla Costituzione, che consente di superare le difficoltà del tempo, lasciando naturalmente da parte il problema politico, che ciascuno esamina e risolve in base alla sua posizione rispetto al Governo.

Il Governo però, ai fini di una stretta collaborazione tecnica con il Parlamento, e conservando in pieno la sua responsabilità politica, propone la istituzione di una Commissione parlamentare i cui compiti sono ampiamente illustrati nella relazione ministeriale, che accompagna il disegno di legge, e rispetto alla quale la vostra Commissione vi sottopone soltanto due modifiche: primo, l'aggiunta di materia rispetto al parere, per un maggiore coordinamento con le facoltà consentite al Governo in base agli articoli 1 e 2; secondo, l'aumento dei componenti da 15 e 15 a 20 e 20, per assicurare una più larga rappresentanza di tutte le forze politiche ed economiche interessate.

Con queste premesse e proposte di modifiche la Commissione a maggioranza vi raccomanda l'approvazione del disegno di legge.

CORBINO, *Relatore per la maggioranza.*

RELAZIONE DI MINORANZA

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Il dissenso profondo che ci divide dalla maggioranza della Commissione non consiste certo sul fatto se sia o no necessario che il Paese abbia una tariffa doganale tecnicamente aggiornata. Bene dice perciò la relazione di maggioranza quando afferma che tale necessità è fuori di discussione e neanche vi può essere motivo di dissenso per quanto riguarda la preferenza per una tariffa semplice, basata su dazi *ad valorem*.

Il dissenso perciò non riguarda la veste tecnica, bensì il metodo e la sostanza politica ed economica, il contenuto cioè che questa veste tecnica deve avere.

Invero non solo noi, ma la relazione ministeriale e la stessa relazione di maggioranza affermano l'esigenza di sostituire la largamente superata tariffa del 1921 e l'importanza ai fini della economia nazionale e dei rapporti commerciali con gli altri paesi che ha l'emancipazione della nuova tariffa doganale. Non solo, la stessa lunga relazione ministeriale entra nel merito di tutta la politica economica di protezione all'interno dei settori produttivi nazionali e della politica commerciale con l'estero e non nasconde i suoi giusti dubbi sui vari problemi e le pressioni di vario ordine che vengono esercitate sul Governo dai settori interessati, confermando così l'importanza sostanziale del provvedimento.

È logico quindi che sorga la domanda: vista la riconosciuta importanza per la vita nazionale della tariffa doganale (basti ricordare i noti esempi storici, specie la tariffa del 1887) è mai possibile che un atto di tale importanza possa essere sottratto al giudizio del Parlamento e compiuto dal Governo per delega ? A parte cioè la giusta e motivata sfiducia che l'opposizione nutre per la politica del Governo in tutti i campi della sua attività, la delega richiesta è in profondo contrasto con la Costituzione la quale all'articolo 76 stabilisce: « L'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo se non con determinazione di principî e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti ». È quindi un atto di eccezione, la delega, che deve essere interpretato in senso restrittivo per provvedimenti cioè di limitata importanza « di oggetto definito » e che possano cioè essere specificati nell'atto stesso della delega. Ciò non è per l'emanazione della tariffa doganale che riveste così grande e riconosciuta importanza per la vita economica del Paese e che abbraccia un vastissimo campo — tutta l'attività economica del Paese — e che quindi nella stessa delega non ammette specificazioni. Infatti l'articolo 1 del disegno di legge esprime al secondo comma un criterio informativo così generico e vago che non serve a nulla: sfido infatti chiunque a premettere che la tariffa doganale non debba ispirarsi al criterio di « corrispondere alle esigenze dei consumi, alle necessità della produzione e del lavoro nazionale ».

Il disegno di legge che viene proposto rappresenta perciò una violazione della Costituzione e dei diritti del Parlamento e come tale deve essere respinto. Nel disegno di legge, la Giunta dei trattati e di legislazione doganale, organo della Camera dei Deputati e la Commissione degli Esteri al Senato, vengono esautorati e sostituiti da un organo puramente amministrativo e consultivo del Ministro delle finanze che per maggior ironia deve essere composto di parlamentari. Infine questa delega è tanto più grave in quanto sottrae poi per sempre al giudizio del Parlamento la complessa e importante materia. Minore violazione avrebbe certamente presentato l'emanazione della tariffa come atto del potere esecutivo, di urgenza con la forma di decreto-legge da essere convertito in legge. In tale modo il Governo si sarebbe assunta quella responsabilità che dichiara di non voler assumersi da solo, ma nello stesso tempo avrebbe reso possibile un'ampia e sicura discussione in occasione della conversione in legge del decreto legislativo. Per tutti questi motivi è dovere di ogni membro del Parlamento non solo di elevare la protesta contro questa violazione della Costituzione, ma di agire per evitarla, tanto più che le violazioni della nostra Carta costituzionale si fanno sempre più frequenti nelle piccole e nelle grandi cose.

Infine il voto decisamente contrario alla concessione della delega prevista dal presente disegno di legge deve essere dato anche per un'altra grave considerazione di fatto, di ordine politico e generale e che serve ancora una volta a comprovare lo scarso rispetto che

l'attuale Governo ha per il Parlamento e la deliberata continua volontà di sottrarsi al controllo parlamentare.

Nella stessa relazione ministeriale e in quella della maggioranza si parla infatti di recenti avvenimenti importanti di politica economica e commerciale di ordine internazionale e in particolare degli accordi generici presi all'O.E.C.E. e degli accordi di Annecy. L'opposizione già altre volte ha rilevato che il Governo ha sempre agito senza neanche informare il Parlamento delle linee che hanno guidato e guidano la sua azione in queste riunioni economiche internazionali. Questo metodo ha già pregiudicato la situazione attuale, la libertà del Parlamento di determinare diversi indirizzi con conoscenza di causa, ma la sua continuazione è addirittura richiesta anche formalmente nel disegno di legge in esame con l'articolo 2 il quale dà facoltà al Governo di annullare sostanzialmente la stessa tariffa doganale che venisse emanata.

Accordi, decisioni di massima importanza per il Paese, sono stati presi da organi amministrativi del Governo senza preventiva discussione non solo, ma neanche senza successiva formale comunicazione al Parlamento. Sicché nulla ufficialmente è noto al Parlamento. Approvando la delega noi verremmo ad approvare questo deleterio ed antidemocratico sistema, ad approvare una politica del passato e che ha precostituito una situazione presente che non conosciamo, a proporne la continuazione e ciò non in base ad un giudizio motivato su una conoscenza di dati di fatto, ma in base ad una ignoranza sorretta da una cieca fiducia nel Governo e più ancora nella burocrazia dell'apparato statale che il Governo dirige.

Di fronte a queste argomentazioni che sono di decisiva importanza, il Governo stesso e la maggioranza non hanno saputo contrapporre altro che l'urgenza del provvedimento, la necessità che il Paese abbia una tariffa doganale che possa essere alla base delle trattative in corso.

Ma anche questa obiezione si ritorce contro il Governo e ci permette ancora una volta di stigmatizzare il metodo consueto di Governo di attendere l'ultimo giorno a presentare importanti provvedimenti e poi richiederne la discussione con urgenza e pretenderne anzi con urgenza l'approvazione, che considera spettargli naturalmente, forte della sua maggioranza parlamentare. Questo stesso disegno di legge il Governo poteva presentarlo in primavera, e non attendere la vigilia di un periodo di sospensione dei lavori parlamentari per essere sicuro che la discussione potesse avvenire solo oggi all'ultimo momento.

La minoranza non crede comunque insistere su queste recriminazioni ma ricorda che inspirandosi sempre alle reali esigenze del Paese e agli interessi nazionali, l'opposizione ha più volte indicato al Governo la via di uscita in simili casi. La via di uscita consiste in quella collaborazione tra organi legislativi e Governo che è stato chiaramente proposta ancora nello scorso giugno in Senato dall'onorevole Scoccimarro e che è stata oggetto di trattative che il Governo ha rifiutato di continuare.

Nel caso presente il Governo non doveva chiedere la delega; la Giunta dei trattati doveva essere investita, come di diritto, dell'esame della tariffa doganale già preparato dagli uffici, concordando con il Governo il modo affinché la discussione in Commissione e in seduta pubblica fosse contenuta nei limiti richiesti dall'urgenza e dalla importanza dell'argomento.

Pertanto cadono tutte le argomentazioni della maggioranza per l'approvazione del disegno di legge in esame e la minoranza chiede alla Camera di rispettare integralmente la Costituzione e negare la delega richiesta.

PESENTI, *Relatore di minoranza.*

DISEGNO DI LEGGE
DEL MINISTERO

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.

ART. 3.

È costituita una Commissione parlamentare composta di 15 senatori e di 15 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 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

DISEGNO DI LEGGE
DELLA COMMISSIONE

ART. 1.

Identico.

ART. 2.

Identico.

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.

Identico.

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.