N. 2349-A-*bis*

CAMERA DEI DEPUTATI

RELAZIONE DELLA IV COMMISSIONE PERMANENTE

(FINANZE E TESORO)

(RELATORE **ROSINI**, *di minoranza*)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

nella seduta del 22 giugno 1956 (*Stampato n. 51*)

PRESENTATO DAL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
MINISTRO DEL BILANCIO
(PELLA)

DI CONCERTO COL MINISTRO DEL TESORO
(GAVA)

COL MINISTRO DEL COMMERCIO CON L'ESTERO
(BRESCIANI TURRONI)

E COL MINISTRO DELL'AGRICOLTURA E DELLE FORESTE
(SALOMONE)

Trasmesso dal Presidente del Senato della Repubblica alla Presidenza della Camera il 28 giugno 1956

—

Assetto della gestione cereali e derivati importati dall'estero per conto dello Stato

Presentata alla Presidenza il 30 novembre 1957

RELAZIONE DI MINORANZA

ONOREVOLI COLLEGHI ! — La disciplina del commercio del frumento in Italia fu radicalmente innovata dal regio decreto-legge 15 giugno 1936, n. 1273, convertito in legge 18 gennaio 1937, n. 223, col quale si istituì l'ammasso obbligatorio di tutto il grano di produzione nazionale nonché di quello importato dall'estero; e si vietò la importazione da parte di privati, anche se temporanea, attribuendosi però al Ministro per le finanze,

di concerto con quello per l'agricoltura, di concedere permessi di importazione alla Federazione italiana dei Consorzi agrari. Alla quale dunque fu conferito il monopolio del commercio del grano estero.

Stando rigorosamente alla legge (articolo 4 del regio decreto-legge 15 giugno 1936, n. 1273), quel provvedimento non ha conferito alla Federazione italiana dei Consorzi agrari una figura diversa da quella del commerciante (pur operante in regime di monopolio), a cui vantaggio e a cui carico sta rispettivamente il vantaggio e il rischio dell'operazione: la quale però era condizionata dalla autorizzazione ministeriale, e dall'obbligo del conferimento all'ammasso di tutto il grano importato, al prezzo determinato ogni anno dal Ministro per l'agricoltura a norma dell'articolo 11 del regio decreto-legge 15 giugno 1936, n. 1273. Di fatto, tuttavia, è da quest'epoca che la Federconsorzi incomincia ad agire « per conto » dello Stato. Si tratta d'un fenomeno finanziario che presenta aspetti molto interessanti e meriterebbe una disamina che però non può essere compiuta in questa sede. Dove pure non è il caso di trattare la questione della permanenza di diritto e di fatto, del monopolio delle importazioni: qui si tratta infatti delle importazioni effettuate per conto dello Stato, le quali importazioni vanno considerate e regolate indipendentemente dal fatto che siano consentite importazioni di cereali alla privata iniziativa.

La materia è stata regolata dal decreto legislativo 26 gennaio 1948, n. 169, che va brevemente riassunto. Secondo l'articolo 1 di quel provvedimento, alla Federazione italiana dei Consorzi agrari era attribuito l'obbligo del finanziamento delle importazioni di grano. Tale disposizione s'inquadra nel sistema generale degli ammassi del grano, come era delineato nel regio decreto-legge 15 giugno 1936, n. 1273, e come s'è conservato sino ad oggi: così come s'è affidato all'Ente gestore il finanziamento degli ammassi, gli si è affidato anche quello delle importazioni. È un sistema che, ad avviso di chi scrive, non può essere approvato, perché autorizza qualche dubbio sulla effettiva portata dei tassi e che comunque meriterebbe di essere considerato sotto il profilo dei suoi effetti sulla composizione del portafoglio della Banca d'Italia e quindi sulla funzione e il volume del credito in Italia. Questo argomento è stato trattato dal senatore Sereni in un suo discorso del 22 giugno 1956 al Senato, e qui può bastare questo accenno che non riguarda specificamente il problema delle importazioni.

L'articolo 2 del decreto legislativo 26 gennaio 1948, n. 169, ha accollato allo Stato l'onere derivante dalla differenza tra il complessivo costo dei cereali importati e il ricavo della loro alienazione. E secondo gli articoli 3 e 5, la liquidazione di quell'onere va effettuata « sulla base dei rendiconti di gestione da compilare per ogni singolo piroscafo o tradotta »; e « in base a sommari conti provvisori da presentarsi dalla Federazione italiana dei Consorzi agrari per ogni singolo piroscafo e per ogni singola partita arrivata via terra », il Tesoro può pagare acconti nella misura massima del 90 per cento sulle perdite, allo scopo di alleggerire l'esposizione bancaria.

Alla fine del 1951 la Federazione italiana dei consorzi agrari curò l'acquisto di 700.000 tonnellate di grano estero, coi finanziamenti ricevuti dal Tesoro a norma del decreto-legge 7 luglio 1951, n. 490, convertito nella legge 30 agosto 1951, n. 950. Questa operazione è stata regolata, tranne che sotto l'aspetto del finanziamento, dalle norme del decreto legislativo luogotenenziale 26 gennaio 1948, n. 169, che porta come titolo « Assunzione a carico dello Stato dell'onere risultante dalle importazioni di cereali, ecc. », ma che in sostanza non si limita ad accollare un onere al Tesoro, ma disciplina tutta la materia delle importazioni di cereali per conto dello Stato.

Il presente disegno di legge stabilisce appunto, all'articolo 1, che alle importazioni di cereali operate coi finanziamenti di cui al citato decreto-legge 7 luglio 1951, n. 490, si applicano le norme del decreto legislativo 26 gennaio 1948, n. 169. Ma stabilisce pure, all'articolo 3, alcune modificazioni al decreto legislativo 27 gennaio 1948 n. 169. E queste modificazioni, che naturalmente non hanno effetto solo con riguardo alle importazioni delle 700.000 tonnellate di cui sopra, ma valgono a diversamente disciplinare tutta la materia alle importazioni di frumento estero, costituiscono appunto la sostanza del disegno di legge in esame.

Si tratta essenzialmente di questo: *a*) mentre secondo il decreto legislativo 26 gennaio 1948, n. 169, la gestione del grano importato terminava con la consegna franco vagone porto italiano o franco vagone stazione di confine, l'articolo 2 del presente disegno di legge comprende nella gestione anche le spese « relative all'avviamento, introduzione, conservazione e custodia in magazzini di deposito in territorio nazionale » dei cereali importati; *b*) la liquidazione del-

l'onere del Tesoro non va più fatta (articolo 3) per ogni partita importata ma per ogni campagna; e correlativamente (articolo 4) i sommari conti provvisori che servono di base per la liquidazione degli acconti, devono essere presentati dalla Federconsorzi per ogni trimestre anziché per ogni partita importata.

La ragione di tali modificazioni è spiegata nella relazione Spagnolli al Senato (doc. n. 51-A) come segue: nel 1948 « la situazione alimentare del Paese era tale che le merci importate... venivano immediatamente cedute ai molini, al loro arrivo in territorio nazionale... Di conseguenza il mandato conferito alla Federconsorzi per le operazioni di importazione veniva ad esaurirsi, partita per partita di merce importata... Ma via via cessando il bisogno di una immediata cessione all'interno delle merci importate... non venivano a trovare più immediato collocamento al loro giungere in territorio italiano. Fu allora necessario provvedere, in attesa che le merci importate potessero esser cedute ai molini, alla loro custodia e conservazione per periodi indeterminati di tempo, con oneri successivi alla resa franco vagone porto italiano e stazione italiana di confine, e cioé con oneri estranei al campo di applicazione del decreto-legge 26 gennaio 1948, n. 169. Nacque perciò la necessità di adeguare le disposizioni di legge, concernenti la sistemazione dei risultati finali di gestione e il sistema della resa dei conti, alla maggiore ampiezza che il mandato conferito alla Federconsorzi era venuto ad assumere per effetto della sosta che le merci importate subivano nel territorio nazionale prima della loro cessione ai molini, e che importava il compimento delle operazioni di custodia e di conservazione ».

Questa giustificazione sembra trascurare il terzo comma dell'articolo 5 del regio decreto-legge 10 maggio 1943, n. 397, a norma del quale « per le quantità provenienti dall'estero gli importatori dovranno effettuare il conferimento all'ammasso gestito dalla Federazione italiana dei Consorzi agrari, all'atto stesso dell'introduzione del prodotto nel regno ». Secondo questa disposizione, che certamente si applica al frumento importato dalla Federazione italiana dei Consorzi agrari per conto dello Stato, i cereali importati non sono ceduti direttamente ai molini, e invece vengono presi in carico dalla gestione del grano nazionale, il cui punto iniziale coincide col punto terminale della gestione del grano estero. Del resto, non sembra esatto che la disciplina posta dal decreto legislativo 26 gennaio 1948, n. 169, presupponesse che le partite di grano importate venissero immediatamente cedute ai molini all'atto della loro introduzione nel paese.

La portata della innovazione sembra consistere esclusivamente nella conseguente necessità di sostituire ai rendiconti per partita importata i rendiconti per campagna: il che, come è evidente, rende molto più difficile il controllo. Forse conviene ulteriormente insistere sul concetto che non dovrebbe esservi difficoltà nell'imporre all'ente gestore il rendiconto per ciascuna partita importata, dal momento che all'atto della introduzione nel Paese i cereali importati vengono immediatamente presi in carico da un'altra gestione, sulla quale dunque possono essere contabilizzati tutti gli oneri relativi alla conservazione e alla distribuzione del grano importato, che a quel punto non si distingue più dal grano di produzione nazionale.

In conclusione il provvedimento non dovrebbe essere approvato dalla Camera, perché rende più difficile e complicato il controllo dei rendiconti.

* * *

Il disegno di legge presentato al Senato conteneva un articolo così formulato:

« Per la custodia e la conservazione in territorio nazionale dei cereali e derivati importati dall'estero per conto dello Stato, l'Alto Commissariato dell'alimentazione, di intesa con il Ministero del Tesoro, può autorizzare l'ente gestore a procurarsi, contro impegni di affitto da parte della gestione statale di durata non superiore ad anni sette a decorrere dal 1° luglio 1952, ulteriori disponibilità di impianti di deposito e di conservazione di cereali da costruire o da riattare nelle località e con le caratteristiche indicate dall'Alto Commissariato medesimo, per la capienza di quintali 3 milioni di prodotto. Con determinazione dell'Alto Commissariato dell'alimentazione, d'intesa con il Ministero dell'agricoltura e delle foreste, gli impianti di cui al precedente comma possono essere adibiti anche per la custodia e la conservazione del grano di produzione nazionale conferito all'ammasso ».

Questo articolo è stato soppresso dalla V Commissione del Senato, e nella discussione al Senato non se ne è fatto parola; ma nella relazione Spagnolli si legge che la Commissione ha creduto bene « di sopprimere l'articolo 5 ritenendo che i criteri di scelta degli

enti preposti all'acquisto e le questioni che ne derivano rientrino nella sfera del potere esecutivo e non di quello legislativo »

Effettivamente, da quando sono state inventate le gestioni fuori bilancio, si può dire che siano di competenza del potere legislativo soltanto le questioni che il Governo ritiene di sottoporgli. Comunque, è istruttivo sapere che questo disegno di legge è stato presentato al Senato per la prima volta il 24 dicembre 1952 e ripresentato il 24 dicembre 1953, e che sin dall'11 luglio 1951, con una lettera del Ministro Pella, il Governo aveva autorizzato la Federconsorzi « ad acquisire la disponibilità e prendere impegno per l'affitto di magazzini da costruire o da riattare per un complesso di 3 milioni di quintali di capienza utile, di cui almeno 2.200.000 quintali riguardanti i magazzini da costruire ex novo. La lettera del Ministero del tesoro (cui la Federconsorzi diede riscontro il 15 luglio 1951, data in cui dunque si formò la convenzione) precisava: che quei magazzini dovevano esser messi a disposizione della gestione dei cereali esteri gradualmente dall'ottobre 1951 al giugno 1952; che potevano anche essere destinati alla conservazione del grano nazionale; che la Federconsorzi era autorizzata a prelevare dai ricavi del grano d'importazione il canone d'affitto di quei magazzini, stabilito in lire 28 per quintale mese di capienza utile per dodici mesi annui, indipendentemente dall'utilizzo dei magazzini e dal quantitativo di grano che vi sarà immesso ».

Può dubitarsi della saggezza di questa convenzione. È vero che, come s'è visto, nel settembre del 1951 il Consiglio dei Ministri decise l'acquisto di quintali 7.000.000 di frumento estero da mantenere a scorta. Ma la carenza di magazzini sembrerebbe esclusa dal fatto che nel 1946 (quando era anche ingente l'importazione) la sola gestione del grano nazionale aveva ammassato oltre 22.700.000 quintali di prodotto, mentre dal 1948 in poi, vigendo l'ammasso per contingente, la gestione del grano nazionale abbisognava d'una ben minore capienza (16 milioni di quintali circa). Comunque le clausole dell'affitto per un intero settennio e del pagamento « vuoto per pieno » sembra siano state poco convenienti, in considerazione del fatto che dal 1951 in poi l'importazione di grano estero s'è ridotta notevolmente (quintali 16.152.120 nel 1951; quintali 13.439.300 nel 1952; quintali 12.095.518 nel 1953; quintali 11.740.440 nel 1954; quintali 8.546.770 nel 1955).

* * *

Potrebbe essere questa la sede d'una discussione sulla vigente disciplina delle importazioni di frumento. Il senatore Sturzo ne ha fatto oggetto d'una relazione di minoranza al Senato su questo disegno di legge. Il senatore Carelli, parlando al Senato il 22 giugno 1956, ha affermato, allegando dati statistici, che le aziende private non sono escluse dal traffico d'importazione, quando gli acquisti sono effettuati per gara.

Stabilito il principio che gli acquisti dello Stato all'estero devono essere fatti per gara, il relatore per la minoranza ritiene che il finanziamento degli acquisti di grano all'estero, che peraltro si stanno ormai riducendo al minimo, dovrebbe essere direttamente a carico del tesoro, e che a tal fine la relativa passività dovrebbe essere annualmente iscritta in bilancio, non essendo impossibile una ragionevole previsione. Del resto la differenza tra prezzi interni e prezzi internazionali è tale che, importando lo Stato in esenzione di dazio a norma del decreto ministeriale 28 gennaio 1946, la gestione del grano importato non dovrebbe mai essere passiva.

Non si potrà però discutere in profondità della disciplina delle importazioni di grano, se non nel quadro d'una ampia, organica ed esauriente discussione della politica agricola italiana, poiché da questa dipende l'indirizzo di quella. E pertanto questa trattazione potrà essere meglio occasionata dalla discussione dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'agricoltura e dei disegni di legge che riguardano la gestione del grano nazionale.

ROSINI, *Relatore di minoranza.*