

# SENATO DELLA REPUBBLICA

## V COMMISSIONE

(Finanze e Tesoro)

RIUNIONE DEL 30 MARZO 1950

(53ª in sede deliberante)

Presidenza del Presidente PARATORE

### INDICE

#### Disegni di legge:

(Discussione e rigetto)

«Modificazioni all'articolo 2 della legge 2 ottobre 1942, n. 1203, concernente la determinazione dei limiti di età degli ufficiali della Guardia di finanza» (N. 936) (D'iniziativa del deputato Petrucci) (Approvato dalla Camera dei deputati):

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 441
VANONI, <i>Ministro delle finanze</i> . . . . .	435, 437, 438
ZOTTA . . . . .	437, 438
FORTUNATI . . . . .	437, 440
RICCI Federico . . . . .	439
TAFURI . . . . .	440

(Discussione e rinvio)

«Modifica all'articolo 5 del testo unico 17 ottobre 1922, n. 1401, sulla riscossione delle imposte dirette (N. 909) (D'iniziativa del senatore Musolino):

TAFURI, <i>relatore</i> . . . . .	427
VANONI, <i>Ministro delle finanze</i> . . . . .	428, 430, 431, 432
RICCI Federico . . . . .	430, 432, 435
FORTUNATI . . . . .	430, 431, 432, 435
ZOTTA . . . . .	432
BERTONE . . . . .	433
RUGGERI . . . . .	434

La riunione ha inizio alle ore 9,30.

Sono presenti i senatori Bertone, Braccesi, Cerruti, De Gasperis, Fortunati, Lanzetta, Mancinelli, Morandi, Ottani, Paratore, Pellegriani, Pietra, Pontremoli, Reale Vito, Restagno, Ricci Federico, Ruggeri, Tafuri, Uberti, Valmarana, Zanardi, Zotta.

Interviene per il Governo il Ministro delle finanze, onorevole Vanoni.

VALMARANA, *segretario*, legge il processo verbale della riunione precedente che è approvato.

**Discussione e rinvio del disegno di legge di iniziativa del senatore Musolino: « Modifica all'articolo 5 del testo unico 17 ottobre 1922, n. 1401, sulla riscossione delle imposte dirette » (N. 909).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Modifica all'articolo 5 del testo unico 17 ottobre 1922, n. 1401, sulla riscossione delle imposte dirette», d'iniziativa del senatore Musolino.

TAFURI, *relatore*. L'articolo 5 del testo unico 17 ottobre 1922, n. 1401, sulla riscossione delle imposte dirette, al quale il disegno di legge sottoposto al vostro esame propone di apportare una modifica, dice, alla lettera B) che l'esattore riscuote col medesimo aggio stabilito per l'imposta principale le altre tasse ed entrate patrimoniali dei comuni e dei consorzi comunali e degli altri enti in conformità delle leggi vigenti, o di quelle che venissero promulgate durante il contratto esattoriale. Per tutte queste entrate, tasse e sovrimposte, l'esattore

risponde, a suo rischio e pericolo, del non riscosso per riscosso, in quanto ciò sia stabilito per legge e dal contratto esattoriale.

Dalla relazione dell'onorevole Musolino si rileva che almeno in una parte di quei comuni che possiedono boschi demaniali, quando il comune procede alla vendita per il taglio del bosco stesso, l'esattore pretende su questo incasso l'aggio esattoriale. Osserva l'onorevole Musolino che in questo caso l'esattore non esplica alcun servizio, poichè il contratto viene stipulato dal comune. Praticamente, l'operazione avviene come se il pagamento venisse effettuato attraverso un istituto di credito; molte volte anzi esso non avviene neanche tramite la tesoreria comunale, ma proprio tramite un Istituto di credito, specialmente quando si tratta di cifre piuttosto elevate. Considerando dunque che nel caso suddetto non sussiste la prestazione di alcun servizio, sembra che si possa dedurre che non spetta all'esattore alcun aggio.

Avendo assunto informazione presso alcuni colleghi, i quali hanno esperienza di amministrazioni comunali, come il collega Lanzara, il quale è stato sindaco di un comune che possiede boschi, mi è stato detto che in occasione del taglio dei boschi, con la relativa vendita ed incasso, l'esattore non ha mai percepito alcun compenso. Da quanto afferma l'onorevole Musolino nella sua relazione, si deve tuttavia desumere che esiste al riguardo una giurisprudenza controversa poichè, avendo qualche volta i comuni adito il magistrato, contro gli esattori, eccettuato qualche caso di sentenza ad essi favorevole, generalmente il magistrato si è pronunciato nel senso di riconoscere il diritto di aggio agli esattori, in riferimento alla lettera B dell'articolo 5 del testo unico, che ho già citato, sulla riscossione delle imposte dirette.

Pertanto, per definire la controversia nel senso di negare agli esattori il diritto di aggio, il collega Musolino propone, con questo disegno di legge, una aggiunta alla lettera B) del succitato testo unico, nella quale si stabilisce che i ricavati delle vendite di tali boschi, ordinari o straordinari, sono esenti dal pagamento dell'aggio previsto dalla legge all'esattore, appunto perchè l'esattore non esegue alcuna prestazione.

Mi chiedo tuttavia — e lascio la risposta ai giuristi — se sia possibile addivenire ad una modificazione di questo genere nel corso della durata dei contratti di appalto la quale scade, come è noto, il 31 dicembre 1952. Infatti, probabilmente l'esattore, nello stipulare il contratto di appalto con questi comuni, ha tenuto conto anche dell'utile, che a volte può rappresentare cifre notevolissime, costituito dall'aggio dovuto per il taglio dei boschi. Ritengo che effettivamente si dovrebbe escludere dagli utili esattoriali questo aggio sul ricavato delle vendite di tagli di boschi, in quanto l'aggio esattoriale viene corrisposto in cambio di un determinato servizio che venga prestato dall'esattore, servizio che in questo caso evidentemente non sussiste. Per quanto, dunque, sia favorevole alla sostanza del disegno di legge, rimango perplesso di fronte alla ammissibilità di una modifica della legge prima della scadenza dei contratti esattoriali.

VANONI, *Ministro delle finanze*. Desidero anzitutto dare un chiarimento di fatto poichè credo che nella impostazione di questo disegno di legge vi sia un equivoco. Infatti, la giurisprudenza della Corte dei Conti è costante su questo punto, che, cioè, quando si tratti di entrate patrimoniali straordinarie, come sono quelle che derivano dal taglio straordinario dei boschi, non compete l'aggio esattoriale; quando si tratti di entrate patrimoniali ordinarie, quale può essere la normale coltivazione di un bosco, che dia luogo ad una entrata normale, questa entrata dà luogo alla percezione dell'aggio esattoriale. Questo è il dato di fatto da cui noi dobbiamo partire per impostare nei suoi giusti termini la questione.

La norma, così come viene proposta, comprende non soltanto la soluzione del problema della interpretazione, fondata sulla distinzione tra entrate straordinarie patrimoniali, come il taglio del bosco, ed entrate ordinarie, ma stabilisce addirittura che non compete nessun aggio esattoriale nel caso di un taglio ordinario, se non vi sia stata espressa pattuizione nel contratto esattoriale.

Ora, a me sembra, a prescindere dal contenuto sostanziale del problema, che non sia possibile, per un minimo di serietà legislativa, innovare in un contratto nel periodo di durata del contratto stesso. Noi ci troviamo infatti

V COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)

53ª RIUNIONE (30 marzo 1950)

nel periodo decennale di durata dei contratti esattoriali, che non scadrà fino al 31 dicembre 1952. Pertanto, a mio parere, si dovrebbe almeno stabilire che la norma avrà vigore soltanto a partire dal 1° gennaio 1953, perchè se un esattore, a suo tempo, si è reso assegnatario di una esattoria, prevedendo che quel determinato comune avesse un certo ritmo di entrate patrimoniali ordinarie, provenienti dal taglio di boschi, ed ha incluso tali entrate nel suo calcolo di convenienza, io credo che, per quanto ovviamente il legislatore sia libero nelle sue deliberazioni, non sia prudenza legislativa innovare nella situazione attuale. Quindi, ripeto, eventualmente, se si ritenesse di approvare il disegno di legge, a mio parere, si dovrebbe tuttavia fare riferimento sempre al nuovo decennio di durata dei contratti esattoriali, il quale avrà inizio, come ho detto, il 1° gennaio 1953.

D'altra parte, io devo confessare di sentirmi veramente perplesso di fronte alla opportunità o meno di approvare il disegno di legge ed anzi personalmente sarei piuttosto favorevole a lasciare le cose come attualmente stanno perchè, quando veramente ci troviamo di fronte ad entrate patrimoniali ordinarie prevedibili, il fatto che anche questa entrata particolare dia luogo alla percezione dell'aggio, ritorna a tutto vantaggio dei contribuenti in quanto significa che le spese di esattoria, invece di essere ripartite esclusivamente sulle entrate tributarie, vengono ripartite su tutte le entrate ordinarie di quel determinato comune e quindi l'aggio che i contribuenti devono pagare finisce con l'essere un aggio relativamente minore.

Comunque, questa può essere una questione bizantina perchè il comune, se percepisce di meno dalle entrate ordinarie, imporrà aliquote tributarie più elevate, per equilibrare la situazione.

Esiste, tuttavia, nella nostra legislazione la tradizione che le entrate patrimoniali diano luogo alla percezione di aggio. Anzi, in base alla procedura esecutiva prevista dalla legge, se il debitore dell'entrata patrimoniale non paga nei termini, compete all'esattore l'obbligo di esperire la procedura esecutiva per ottenere il pagamento; quindi veramente l'esattore è un organo di riscossione di queste en-

trate. Ora, se noi non gli diamo alcun compenso per questo servizio, evidentemente l'esattore finirà con l'essere negligente nella esecuzione di questo suo particolare obbligo. Sotto questo profilo, si tratta di un problema parallelo a quello che dovremo esaminare fra qualche mese, quando presenterò le innovazioni alla legge di riscossione, in vista del prossimo decennio.

Per quel che riguarda il regime delle tesorerie, l'esattore non percepisce niente per i servizi di tesoreria, perchè essi sono compresi nell'aggio esattoriale di riscossione. Ma accade che molti comuni si lamentano della trascuratezza con cui l'esattore esegue alcuni compiti specifici di esattoria, ed io sto esaminando in questi giorni l'opportunità di distinguere il compenso dell'esattore in due parti: riscossione e gestione della tesoreria, non perchè cambi la sostanza delle cose, ma perchè anche questa apparenza di percepire due compensi diversi e distinti forse solleciterà maggiormente la diligenza dell'esattore nell'assolvere bene ambedue i compiti. È questo un problema, ripeto, che sto esaminando insieme a molti altri relativi a questa materia, in vista del nuovo decennio.

In sede di discussione della nuova legge sulla riscossione il Parlamento avrà agio di discutere le innovazioni che l'esperienza ci ha suggerito e che intendiamo apportare al sistema di riscossione delle imposte dirette.

In questo momento, il mio parere, per quanto concerne il disegno di legge che è al vostro esame, per le considerazioni che ho esposto, è negativo. Io sono d'opinione che non sia utile innovare nel corso del contratto, senza collegare questa particolare modificazione a tutte quelle altre che dovranno essere introdotte nella legge esattoriale.

In linea subordinata riterrei opportuno stabilire che la legge non entrerà in vigore fino al 1° gennaio 1953, in maniera che se ne tenga conto soltanto per il nuovo periodo contrattuale.

Vorrei ancora aggiungere una piccola circostanza di fatto che tuttavia ha la sua importanza. Come la Commissione certamente sa, io da tempo sto facendo uno sforzo per riportare gli aggi esattoriali verso la loro misura normale, e proprio con il 1° gennaio

V COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)

53ª RIUNIONE (30 marzo 1950)

di quest'anno, 1950, abbiamo eliminato tutti i contributi statali per quello che riguarda la riscossione delle imposte, abbiamo ristretto i superaggi entro un determinato limite e abbiamo annunciato che per il 1951 si prevede il ritorno all'aggio normale. Ora, evidentemente, rendere più grave la situazione di alcuni esattori, come potrebbe avvenire innovando in questa materia, significa allontanare la possibilità di tornare a quella che dovrebbe essere la regolarità amministrativa, e cioè che si paghino i normali aggi contrattuali e non altro.

**RICCI FEDERICO.** Se un esattore è incaricato di riscuotere i fitti di beni appartenenti al comune, il comune deve corrispondere l'aggio ?

**VANONI, *Ministro delle finanze.*** Ciò dipende da quanto è previsto nel capitolato.

**FORTUNATI.** Ma anche questa è una entrata patrimoniale.

**VANONI, *Ministro delle finanze.*** In sostanza, che cosa si chiede con questo disegno di legge ? Si chiede che esplicitamente venga detto nel contratto esattoriale che tra le entrate patrimoniali non sono compresi i ricavi delle vendite di tagli di boschi, salvo pattuizione espressa. Se nel contratto non vi è questa pattuizione all'esattore non compete niente. Ma la legge attuale fa il ragionamento contrario, e cioè che se non è detto niente nel contratto, s'intende che l'esattore ha diritto di riscuotere tutte le entrate patrimoniali, per le quali, secondo la giurisprudenza, gli compete l'aggio.

**RICCI FEDERICO.** Se si tratta della vendita del taglio di un bosco da parte del comune, l'esattore non può esigere una sua cointeressenza su un servizio che non presta. Altrettanto dicasi per la vendita di un'area municipale: anche in tal caso l'esattore non interviene, e quindi non gli può competere alcun diritto.

**VANONI, *Ministro delle finanze.*** La situazione di fatto è un po' questa: ci sono boschi di alto fusto il cui taglio è un fatto straordinario, che avviene ogni 50 o 60 anni. In questo caso non vi è dubbio: la Corte dei conti ha sempre respinto le pretese degli esattori di percepire l'aggio. Infatti, per quanto l'incasso venga eseguito dagli esattori, esso viene con-

siderato una normale operazione di tesoreria, per cui non viene concesso l'aggio. Esistono invece boschi la cui coltivazione dà luogo ogni anno ad un determinato reddito, ed allora tale reddito viene considerato entrata ordinaria, e quindi all'esattore compete l'aggio. Questa è la distinzione da farsi. Per questo è difficile parlare esclusivamente di boschi, quando in realtà si dovrebbe parlare di entrate patrimoniali ordinarie e straordinarie. Se il comune vende una casa e l'esattore incassa il prezzo, non gli compete l'aggio, mentre esso gli compete per i fitti, i quali costituiscono un reddito ordinario. Insomma, compete l'aggio quando si tratta di entrata ordinaria, mentre non compete quando si tratta di entrata straordinaria.

**RICCI FEDERICO.** Se vi è un incasso nel senso che l'esattore esegue l'operazione passiva di ricevere il denaro ma non gli spetta il compito di perseguire il debitore nel caso che non paghi, come nel caso della vendita di una area, cioè se l'esattore non presta alcun servizio attivo, credo che non gli competano alcun aggio, salvo il normale diritto di tesoreria.

Quando invece l'esattore deve farsi parte diligente del perseguire il debitore, e cioè presta un determinato servizio attivo, in tal caso penso che gli spetti l'aggio.

Ora, nel caso del taglio di un bosco, come nel caso della vendita di un appartamento o di un'area, questo reddito non verrà iscritto nei ruoli, e pertanto si tratterà soltanto di una operazione di tesoreria, per cui non competerà l'aggio. Viceversa, nel caso di un reddito annuale, cioè regolare, spettando all'esattore il compito di perseguire il debitore, gli competerà l'aggio.

**VANONI, *Ministro delle finanze.*** Aggiungo inoltre che per le rendite ordinarie, l'esattore deve dare cauzione, perchè risponde del non riscosso per riscosso ed è responsabile della diligenza dell'incasso; ciò non accade invece per le entrate straordinarie.

**FORTUNATI.** Osservo che la distinzione fra entrate ordinarie e entrate straordinarie mi sembra veramente problematica in questa materia. Che cosa si deve intendere per entrata ordinaria e per entrata straordinaria nei confronti del taglio di un bosco ? In rapporto alle esigenze generali, relative alla natura del

bosco, e in rapporto alle esigenze particolari, relative alla situazione generale di bilancio del Comune, tali da imporre ad un certo momento il taglio in circostanze che esulino in un certo senso da quelle normali, la distinzione fra entrata ordinaria e straordinaria diventerebbe, secondo me, praticamente impossibile e in definitiva, nello stato dei fatti, verrebbe affidata esclusivamente alla interpretazione dell'esattore.

In secondo luogo, per quanto riguarda l'obiezione che nel corso di un contratto non è opportuno modificare i termini contrattuali, in quanto verrebbe meno il calcolo di convenienza dell'esattore, io mi domando: chi vieta al comune di vendere in corso di contratto un bene patrimoniale?

Ora, quando il bene patrimoniale è venduto, il contratto stipulato con l'esattore può essere sottoposto a revisione: analogamente potrebbe quindi ammettersi una variazione nei contratti in corso. Da questo punto di vista, quindi, mi pare che in linea di diritto e in linea di fatto vengano meno le obiezioni sollevate dai precedenti oratori circa la esistenza di un contratto in corso e circa la distinzione estremamente sottile da farsi fra entrate ordinarie e entrate straordinarie. In realtà, penso che si sia seguita, a seconda della forza delle varie amministrazioni comunali, una diversa prassi: ad esempio, in alcuni comuni dell'Italia meridionale e insulare può essere avvenuto quanto afferma il proponente, mentre in taluni altri comuni dell'Italia settentrionale, malgrado l'articolo 5 del testo unico, agli esattori non è stato corrisposto alcun aggio. So anzi che in taluni comuni, per quanto gli esattori abbiano più volte sollevato la questione dell'interpretazione dell'articolo 5, si è sempre resistito alle loro pretese.

VANONI, *Ministro delle finanze*. Se volessimo approfondire questo problema, se cioè il taglio periodico di un bosco costituisca reddito o capitale, occorrerebbe ovviamente scrivere un intero trattato di economia. Io stesso ho sostenuto in alcuni miei articoli che il taglio periodico di un bosco costituisce reddito, mentre gli economisti in genere affermano che si tratta di capitale. Praticamente noi sappiamo bene che cosa si intende per entrata ordinaria ricorrente ogni anno nei confronti

di un determinato bene, e per entrata straordinaria, cioè che si presenta a periodi. Può darsi che la volontà dell'uomo possa abbreviare questi periodi, però ciò non vuol dire che l'entrata si possa riprodurre ogni anno con regolarità. Giustamente ha detto l'onorevole Fortunati che si tratta di una questione di interpretazione. Tutte le leggi sono da interpretare, ma in questo campo esiste già una interpretazione precisa e costante di un organo competente in materia, cioè la Corte dei conti. Se vogliamo, possiamo riprodurre nel disegno di legge quello che la Corte dei Conti ha sempre detto essere rispondente allo spirito del contratto esattoriale, ma l'innovazione sostanziale del contratto, che viene proposta in questo disegno di legge, a me pare non si possa ammettere, se vogliamo mantenere la possibilità di tranquille contrattazioni. È vero che nel corso del contratto può essere alienato un bene patrimoniale; non so dire, in questo momento, se una alienazione che porti ad una notevole diminuzione di entrate ordinarie, sia causa sufficiente per la risoluzione del contratto di esattoria, ma è certo che, secondo le attuali norme di legge, periodicamente l'esattore ha diritto di chiedere la revisione del contratto con l'eventuale rinuncia al contratto stesso. Debbo però osservare che questo disegno di legge viene proprio dopo che è scaduto l'ultimo termine per la revisione dei contratti, il quale, come noto, scade tre anni prima della scadenza finale del contratto. Quindi già dal 31 dicembre del 1949 sono scaduti i termini e fino al 31 dicembre 1952 i contratti non sono più disdettabili. Trattandosi di una materia che deve essere rimaneggiata, se non integralmente, in molti suoi aspetti, ritengo che sarebbe molto più opportuno, anche per la tranquillità delle contrattazioni pubbliche, stabilire che la legge non entrerà in vigore fino al 1° gennaio 1953. Debbo anche osservare che se veramente lo scandalo denunciato dall'onorevole Musolino si è verificato, esiste un mezzo molto semplice per ovviare a questo inconveniente, cioè il ricorso alla Corte dei Conti, la quale certamente darà ragione ai comuni.

FORTUNATI. Se nelle clausole contrattuali con l'esattore si tace circa le entrate patrimoniali derivanti da canoni di affitto di beni

immobili, fabbricati, terreni, ecc., nel silenzio della clausola contrattuale, sull'importo di questi canoni spetta l'aggio all'esattore ?

VANONI, *Ministro delle finanze*. A norma dell'articolo 5 del testo unico, l'esattore ha diritto all'aggio su tutte le entrate patrimoniali, a meno che nel contratto non sia disposto diversamente.

FORTUNATI. A me non consta quanto il Ministro afferma. Quando i canoni di affitto sono riscossi direttamente dal comune, penso che l'aggio non spetti mai.

VANONI, *Ministro delle finanze*. Vuol dire che in quel caso nel capitolato si è escluso il diritto alla percezione dell'aggio.

ZOTTA. Sono sostanzialmente d'accordo col Ministro su questo progetto, ma comprendo anche il rilievo fatto dal senatore Fortunati riguardante l'impossibilità di una netta distinzione fra le due categorie di entrate. Effettivamente si tratta di un terreno difficile che non si presta ad una classificazione. Però la giurisprudenza della Corte dei conti ha adottato un criterio di distinzione, che non è evanescente e penso sia basato su questo ragionamento: ciò che si ripete normalmente, a carattere periodico, costituisce di per sé elemento di valutazione da parte di chi stipula il negozio giuridico. Cosicché si può pensare che avendo le entrate ordinarie un aspetto di normalità si sia potuto stabilire l'aggio in una misura anziché in un'altra; quindi è l'elemento previsione che gioca nella distinzione tra entrate ordinarie ed entrate straordinarie.

Passando al caso concreto, evidentemente se un comune dovendo costruire un edificio scolastico si decide per questa circostanza a tagliare un bosco di piante di alto fusto, stabilisce un'entrata straordinaria, così come è entrata straordinaria la vendita fatta dal comune di un bosco, oppure la vendita di una casa. Quindi mi sembra che l'elemento distintivo debba trovarsi nel fatto che nelle entrate straordinarie il negozio si esaurisce nel rapporto tra acquirente e venditore, negozio a cui l'esattore è estraneo. Viceversa, quando vi è un carattere di periodicità, l'esattore riceve un particolare aggio, deve curare che l'entrata abbia quella determinata scadenza e personalmente risponde del non riscosso: quindi vi è una distinzione tra entrata

ordinaria ed entrata straordinaria. Se in determinati casi l'esattore esige dal comune l'aggio per il taglio di un bosco che abbia carattere di straordinarietà, non essendovi una disposizione espressa nel capitolato, vuol dire che si agirà dinanzi al magistrato.

Pertanto il disegno di legge in esame non mi sembra necessario. Infatti che carattere vorrebbe avere ? O carattere di innovazione o di interpretazione. Nel secondo caso non ha ragione d'essere; se invece vuole avere carattere di innovazione è inopportuno. Quando si sa che i contratti esattoriali vanno di dieci anni in dieci anni, e non siamo ancora alla scadenza, è inopportuno innovare perchè l'esattore nel determinare un certo aggio ha tenuto conto delle entrate a carattere periodico, come possono essere le entrate che derivano da tagli di boschi cedui. Non si può pertanto alterare la struttura del contratto modificando uno dei requisiti che lo caratterizzano. Conviene allora attendere la scadenza del contratto, ed in occasione della riforma della materia potrà essere chiarita la disposizione.

In conclusione io sono del parere che le cose debbano essere lasciate come stanno. Ciò che vorrebbe chiarire questo disegno di legge è già contenuto nella legge organica, con la differenza che se noi approviamo questa disposizione all'occhio dell'interprete si riterrà che la novità debba essere riscontrata nel fatto che mentre finora l'aggio non era dovuto per il taglio straordinario di boschi, introducendosi questa norma s'intenderà che l'aggio non è dovuto anche nei casi di entrata ordinaria. Ritengo pertanto che il disegno di legge non debba essere approvato. Mi auguro che il Ministro voglia esaminare tutta la materia per una riforma completa dell'istituto, tenendo conto anche delle chiarificazioni date dalla Corte dei conti.

FORTUNATI. Io ritengo di portare l'esperienza delle amministrazioni comunali. Di fronte a questa esperienza io credo che noi dobbiamo far cadere le argomentazioni di carattere giuridico formale. È evidente che ogni comune ha stabilito una convenzione con l'esattore per l'esazione delle imposte dirette. Noi però non possiamo dimenticare che queste convenzioni sono state stipulate nel 1942, in un particolare momento della vita ammini-

strativa comunale, quando le amministrazioni erano escluse completamente da ogni forma di controllo. Tali convenzioni infatti sono state stipulate in regime di istituto podestarile. È vero che la legge risale al 17 ottobre 1922, ma io sono convinto che quando questa disposizione fu fatta, il legislatore non poteva non avere uno spirito che lo aveva animato, e questo spirito era che le entrate patrimoniali dovevano essere computate nell'aggio in mancanza di patto contrario, sempre nell'ipotesi che queste entrate patrimoniali costituissero una normalità e che l'esattore facesse qualcosa per la riscossione. Altrimenti noi arriveremmo all'assurdo per cui in mancanza di un patto contrario l'esattore dovrebbe avere un aggio sulle entrate patrimoniali riguardanti le aziende municipalizzate. Questo sarebbe paradossale eppure è avvenuto in periodo di istituto podestarile. Gli esattori, cioè, si sono richiamati alle disposizioni legislative e, nell'assenza di una clausola contrattuale, hanno invocato l'applicazione della lettera B) dell'articolo 5 del decreto 17 ottobre 1922. Oggi potrebbe avvenire che se, ad esempio, nel contratto stipulato dal comune di Bologna con la Cassa di Risparmio non vi è nessuna clausola in contrario, per l'entrata che il comune riscuote dall'affitto di determinati edifici dovrebbe competere un aggio all'esattore. Questo mi pare veramente paradossale, perchè se il podestà del tempo ha fatto questo ha commesso un abuso di potere andando contro lo spirito della disposizione di legge. Infatti non vi è nessuna norma di carattere giuridico generale che stabilisca il diritto dell'esattore a percepire un aggio senza che nulla abbia fatto.

Qual'è il senso allora del disegno di legge? Vi sono certamente delle entrate patrimoniali ordinarie nei cui confronti il comune può affidare il compito dell'esazione con tutti gli oneri all'esattore, ma vi sono anche delle entrate patrimoniali ordinarie nei cui confronti l'esattore non esplica alcun compito, in quanto neppure materialmente riceve il denaro del cittadino, perchè è il comune stesso che versa in sede di tesoreria gli incassi. A mio modo di vedere noi dobbiamo renderci conto di ciò. È vero che le convenzioni con gli esattori scadono nel 1952, è vero però anche che queste convenzioni sono state stipulate in sede di istituto

podestarile. In secondo luogo noi più esaminiamo la situazione particolare di determinati servizi e più ci rendiamo conto delle cose mostruose compiute successivamente al 1922 per quanto riguarda gli esattori e anche per altre cose più delicate. Per esempio, nel caso di occupazione di suolo pubblico da parte di aziende elettriche, dal 1933 in poi nessuno ha mai toccato questo tasto. C'è un decreto ministeriale del 1931 in cui il Ministro del tempo, Mosconi, attraverso una semplice circolare avvertiva la Giunta provinciale di Bologna di stare attenta, pur essendo state fissate delle nuove tariffe, di non toccare le convenzioni preesistenti. Siccome, per esempio, a Bologna la convenzione risale al 1904 questa non si dovrebbe rivedere fino al 2000.

È per queste ragioni che io invito la Commissione a rendersi conto della situazione e ad esaminarla sotto questo punto di vista.

In conclusione, se, in base ad una interpretazione letterale della legge del 1922, si è ritenuto che spettasse agli esattori l'aggio, penso che ciò debba considerarsi ingiusto, sia per lo spirito che non può non avere animato il legislatore nel 1922, sia anche per principi di carattere generale. Noi non possiamo volutamente ignorare, per considerazioni di carattere esclusivamente formale, quanto è avvenuto dal 1922 ad oggi: tutti sappiamo come sono state rette le amministrazioni comunali in tale periodo e tutti sappiamo in quale clima queste convenzioni e questi contratti particolari sono stati stipulati. Con la eliminazione del regime podestarile, forme nuove sono nate: molte convenzioni stipulate a suo tempo nell'ignoranza degli amministratori, non possono oggi essere sanzionate *sic et simpliciter*.

Ritengo pertanto che questo problema debba essere esaminato a fondo e che il disegno di legge non possa essere respinto soltanto per argomentazioni di carattere giuridico-formale.

BERTONE. Le stesse considerazioni svolte dal senatore Fortunati in linea di fatto, e che io posso valutare anche per personale esperienza, mi persuadono che questa questione specifica debba essere per il momento accantonata. Sono dell'avviso che il porre in discussione un qualsiasi aspetto particolare di questo problema implichi inevitabilmente una profonda modificazione di tutto l'ordinamento

generale che oggi ci regge. Senza dubbio è necessario che esso venga riesaminato a fondo per addivenire ad una sistemazione giuridica più soddisfacente di questa materia. Noi abbiamo ancora dinanzi due anni di tempo, prima della scadenza del periodo decennale di durata dei contratti esattoriali, durante i quali potremo attentamente studiare in ogni dettaglio la riforma che dovremo attuare, per giungere ad una legge esattoriale nuova. In questo momento tuttavia, mentre i contratti sono tuttora pendenti e dopo che per otto anni sono stati regolarmente applicati, una modificazione della legge potrebbe apportare gravissime complicazioni con una conseguente serie di liti, che i Comuni dovrebbero affrontare dinanzi alla Corte dei conti, perchè essa decida se sia legittimo o meno il loro rifiuto di corrispondere l'aggio all'esattore. Nè dobbiamo dimenticare che la stessa Corte dei Conti ha emesso in questa materia pareri discordi. Si tratta dunque di una materia estremamente complessa e delicata, che dobbiamo quindi affrontare con la massima prudenza e cautela. D'altronde, come ha accennato il senatore Zotta, o la modifica proposta è da considerarsi una innovazione, e allora sarebbe imprudente approvarla, o si tratta di una interpretazione, e allora essa spetta all'organo giurisdizionalmente competente, cioè alla Corte dei conti.

Ritengo, pertanto, opportuno non apportare per ora modifiche al testo unico e attendere il 1952 per innovare la legge in quelle parti che sembrerà opportuno modificare: ma tali innovazioni dovranno essere frutto di quell'esame profondo di tutta la materia, desiderato anche dal senatore Fortunati, che renderà possibile addivenire ad una legge fondamentale, che raccolga le leggi più antiche, le leggi successive, i decreti, le circolari, ecc. le quali formano attualmente un coacervo che deve essere chiarito ed ordinato in un nuovo testo unico. Nè penso che un ritardo di due anni possa implicare danni considerevoli o ingiustizie troppo gravi; specialmente se si pensi agli inconvenienti cui potrebbe dar luogo una modifica apportata oggi alla legge.

Concludo dunque proponendo la reiezione del disegno di legge, chiarendo che tale proposta di reiezione non è motivata dal fatto che io non tenga conto della necessità di un

riesame della materia o dei propositi che hanno mosso il senatore proponente, bensì dal fatto che io ritengo opportuno rimandare questo particolare problema al momento in cui si studierà il nuovo ordinamento generale.

Nè d'altronde mi sembra accettabile la proposta di emendare l'articolo unico nel senso di disporre che la legge non entrerà in vigore fino al 1° gennaio del 1953, perchè comunque una deliberazione presa fin da ora pregiudicherebbe altre eventuali deliberazioni che potrebbero venire prese nel quadro generale della riforma della legge esattoriale, e non mi sembra opportuno vincolare in tal modo fin da ora il legislatore.

RUGGERI. Non credo che si possa rimandare la soluzione di un problema che appare di immediata urgenza per la necessità di sanare eventuali situazioni di ingiustizia, fino al 1953, cioè fino a quando potrà entrare in vigore la nuova legge esattoriale. Ritengo pertanto che il disegno di legge debba essere senz'altro discusso.

RICCI FEDERICO. Poichè il disegno di legge si propone di venire incontro ad eventuali situazioni di ingiustizia provocate da una determinata interpretazione della legge, non vedo perchè noi dovremmo rimandare una modifica della legge che eviti il verificarsi di siffatte situazioni. Potremmo piuttosto rinviare la discussione a breve scadenza per poter studiare attentamente il disegno di legge ed esaminare la questione di fatto. Io temo, ad esempio, che se noi apportassimo alla legge un emendamento che contemplasse soltanto l'ipotesi del taglio dei boschi, noi escluderemmo altri casi di carattere analogo, per cui verrebbero in definitiva danneggiati quei comuni che si trovassero di fronte a eventualità di questo genere: per esempio, possiamo fare le ipotesi dei fitti o della vendita di un'area, che sono del tutto analoghe al taglio dei boschi. Dovremmo quindi prendere una deliberazione di ordine generale che, contemplando il taglio dei boschi, non escludesse contemporaneamente altri casi analoghi. A questo proposito, debbo dire che mi trovo di fronte ad alcuni interrogativi. Anzitutto, i contratti esattoriali vengono tutti stipulati alle medesime condizioni o esistono contratti particolari varianti da comune a comune?



V COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)

53ª RIUNIONE (30 marzo 1950)

FORTUNATI. Praticamente si tratta di contratti *standard*.

RICCI FEDERICO. In questi contratti, siano essi standardizzati o meno, il comune ha l'obbligo di affidare all'esattore l'incarico di riscuotere i proventi di tutti gli atti di compra vendita da esso stipulati, ovvero il comune può riscuotere direttamente e ordinare che il pagamento venga effettuato alla Tesoreria, togliendo cioè all'esattore il compito di qualsiasi servizio attivo? Io non so se il comune abbia questa facoltà. Se l'avesse, evidentemente questo disegno di legge sarebbe inutile perchè il comune, quando facesse un taglio straordinario di un bosco, potrebbe ordinare che il provento venisse versato al comune stesso, al suo economato, ovvero all'esattore in quanto esplica il servizio di tesoreria. Ripeto, l'esattore avrebbe in questo caso, una funzione semplicemente passiva, e allora evidentemente l'aggio non gli spetterebbe. Se invece il comune non ha questa facoltà, evidentemente dovrà ricorrere all'esattore, ed allora ad esso spetterà l'aggio.

FORTUNATI. Il comune ha tale facoltà, senonchè, tacendo il contratto, l'interpretazione letterale dell'articolo 5 del testo unico induce l'esattore a chiedere l'aggio per un servizio che non presta.

RICCI FEDERICO. In tal caso ritengo che la dizione dell'articolo 5 debba essere modificata nel senso di stabilire che i proventi di queste vendite possono essere incassati direttamente dal comune, senza ricorrere all'esattore. Se noi infatti incarichiamo l'esattore dell'incasso, necessariamente dovremo compensarlo di questo servizio.

In conclusione, ritengo che il disegno di legge proposto dall'onorevole Musolino venga incontro ad una effettiva esigenza, e credo che non possa pertanto essere rinviato nè per quanto riguarda la sua applicazione, nè per quanto riguarda il futuro esame di tutta la materia.

Propongo quindi che la discussione di questo disegno di legge venga rinviata ad una prossima riunione.

PRESIDENTE. Se non si fanno osservazioni, la discussione di questo disegno di legge viene rinviata.

(Così rimane stabilito).

**Discussione e rigetto del disegno di legge di iniziativa del deputato Petrucci: « Modificazioni all'articolo 2 della legge 2 ottobre 1942, n. 1203, concernente la determinazione dei limiti di età degli ufficiali della Guardia di finanza » (N. 936) (Approvato dalla Camera dei deputati).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Modificazioni all'articolo 2 della legge 2 ottobre 1942, n. 1203, concernente la determinazione dei limiti di età degli ufficiali della Guardia di finanza » (936).

Dichiaro aperta la discussione generale.

VANONI, *Ministro delle finanze*. La prima osservazione da fare a proposito di questo disegno di legge è che un provvedimento il quale tocchi l'organico di una qualsiasi amministrazione non può essere considerato in modo staccato dal complesso delle altre sistemazioni.

Con questo disegno di legge si propone di elevare di due anni i limiti di età degli ufficiali della Guardia di finanza. L'immediata conseguenza di questo aumento non consiste soltanto nel fatto che alcuni ufficiali, i quali, colpiti dai limiti di età e costretti ad andare in congedo, rimarrebbero invece ancora in servizio; ma anche che — conseguenza più preoccupante — per due anni non si potranno fare promozioni, in quanto tutti i posti dell'organico risulteranno occupati. Quindi la legge organica, così come era stata prevista, con una determinata permanenza nei vari gradi, rimane per questo periodo cristallizzata.

Attualmente la Guardia di finanza ha 497 tenenti, 317 capitani, 60 maggiori, 67 tenenti colonnelli, 20 colonnelli, 5 generali di brigata, un generale di divisione. Considerando i sottoufficiali, i graduati ed i militari di truppa si ha un complesso di circa 36 mila uomini.

La proposta di aumentare l'organico degli ufficiali in relazione a determinate esigenze deve essere attentamente vagliata. Anche oggi l'andamento delle carriere non è considerato interamente soddisfacente, perchè nei gradi inferiori — cioè da capitano in giù — vi è una permanenza estremamente lunga prima che gli ufficiali possano essere presi in considera-

zione per essere scrutinati per la promozione a maggiore. Attualmente vi sono capitani che hanno 24-25 anni di spalline: si tratta cioè di persone di 46-47 anni di età, che sono ancora ufficiali inferiori. Potremmo anche non preoccuparci gran che della loro situazione personale, ma ne deriva un danno per quel che riguarda l'Amministrazione, perchè a causa dell'irrigimento che si determina nella carriera, il personale finisce per perdere quel mordente nella propria attività professionale che è indispensabile per esercitare funzioni così delicate ed importanti come quelle dell'ufficiale di finanza, per le quali si richiede essenzialmente un elevato spirito di iniziativa.

Ora, se si adottasse il proposto provvedimento di legge - al quale io personalmente sono contrario - avremmo queste conseguenze: i capitani i quali dopo 24-25 anni di servizio attendono di essere presi in considerazione per la promozione a maggiore, dovrebbero aspettare altri due anni, perchè non si faranno le previste vacanze in organico.

Gli onorevoli colleghi che hanno proposto questo provvedimento (e che nel loro entusiasmo non hanno voluto sentire la voce un po' più aderente alla realtà del capo dell'Amministrazione), nell'intendimento di arrecare un beneficio agli ufficiali che stanno per essere colpiti dai limiti di età, non hanno forse riflettuto che con questo si veniva a turbare il normale svolgimento della carriera nei vari gradi, i cui posti in organico sono determinati con un criterio di equilibrio in relazione alle esigenze del servizio.

Qual'è attualmente la situazione? L'organico degli ufficiali della Guardia di finanza è stato definito provvisoriamente da una legge del 1947, la quale legge stabiliva che entro il 1949 si sarebbe provveduto a stabilire un organico definitivo, in base appunto a quelle esigenze di servizio che si riteneva potessero nel 1949 consolidarsi.

Gli studi per questo organico definitivo io li ho qui con me. Aggiungerò che è stato redatto un progetto che si trova al mio esame già da qualche tempo. Esso però è tenuto in sospenso perchè, contemporaneamente, il Ministero della difesa ha preparato una revisione dell'ordinamento dei quadri dell'Esercito. In questa riforma, studiata dal Ministero della difesa,

sono compresi anche gli ufficiali dei carabinieri, i quali finora hanno avuto una carriera parallela a quella degli ufficiali della Guardia di finanza. Ecco perchè in attesa di questo progetto - progetto che per gli effetti paralleli della carriera è stato anche esaminato dal Comando generale della Guardia di finanza - noi abbiamo tenuto in sospenso il provvedimento di riforma dell'organico degli ufficiali della Guardia di finanza.

Quali sarebbero le conseguenze se in questa situazione si adottasse il disegno di legge che è oggi in esame dinanzi alla Commissione?

Io debbo ricordare che gli ufficiali della Guardia di finanza hanno sempre aspirato ad avere una carriera presso a poco parallela a quella degli ufficiali dei carabinieri. E può dirsi che è un'aspirazione ragionevole dal momento che si tratta di due corpi di polizia che hanno molte affinità istituzionali, anche se con compiti specifici diversi. Orbene, attualmente i limiti di età degli ufficiali dei carabinieri (più elevati rispetto alle altre Armi dell'Esercito) sono identici a quelli della Guardia di finanza, meno che per i gradi di generale di brigata e di divisione. Ora in questo disegno di legge si propone di elevare i limiti di età per tutti gli altri gradi. È evidente che, se ciò si facesse, immediatamente gli ufficiali dei carabinieri si considererebbero lesi nei loro diritti rimanendo con limiti di età inferiori a quelli della Guardia di finanza e si affrettirebbero a domandare parità di trattamento.

In sostanza, mentre io mi tengo a disposizione della Commissione per dare tutti i chiarimenti necessari sul progetto che l'Amministrazione ha preparato circa il riordinamento organico degli ufficiali della Guardia di finanza, tenendo conto delle esigenze oggettive del servizio (e non quelle soggettive di questo o di quell'ufficiale), debbo pregare la Commissione di respingere il progetto in esame, o per lo meno di tenerlo in sospenso fino al momento in cui non sarà presentato da parte del Governo quel più organico provvedimento di cui ho parlato.

Si tenga presente che questi ritocchi hanno come conseguenza di turbare un determinato equilibrio che si è formato tra esigenze del servizio, posti in organico e limiti di età. Pertanto, se si vuole riformare, occorre sostituire

a questo un altro equilibrio in relazione ai suddetti tre elementi; altrimenti si fa il danno dell'Amministrazione e degli stessi interessati.

ZOTTA. Siccome il Ministro ha dichiarato che il problema sarà prossimamente esaminato con l'intento di venire incontro alla questione che è stata prospettata e che è di una indiscutibile difficoltà in quanto tocca la carriera degli ufficiali del benemerito Corpo della Guardia di finanza, vorrei chiedergli se può assicurarci che è imminente la preannunciata presentazione di questo progetto di riforma.

Questo indipendentemente da quello che potrà fare l'Arma dei carabinieri. Infatti il Ministero della difesa esaminerà e risolverà il problema come crede, ma se nella riforma dell'organico degli ufficiali di finanza si presenta urgente questo problema, mi sembra sia necessario non attardarsi a provvedere.

VANONI, *Ministro delle finanze*. Vorrei sottoporre un dato di fatto al senatore Zotta. Non bisogna dimenticare che gli ufficiali della Guardia di finanza nel 1938 erano 810, mentre oggi sono 957, il che vuol dire che in questo periodo di tempo ci sono stati innegabili benefici per quanto riguarda l'aumento di organico ed il conseguente acceleramento della carriera, tenendo presente che gli ufficiali della Guardia di finanza dal grado di capitano in giù non possono, per la natura specifica delle loro attribuzioni, avere una età avanzata. Infatti le mansioni dell'ufficiale della Guardia di finanza da capitano in giù sono mansioni di polizia e non di burocrazia ed un ufficiale quando ha raggiunto i 50 anni è difficile che possa sottostare a quelle fatiche fisiche cui deve assoggettarsi per le particolari esigenze del servizio.

Del resto chi intraprende la carriera dell'ufficiale della Guardia di finanza sa già in partenza che queste sono le condizioni di carriera. D'altra parte bisogna tenere sempre presente che, in rapporto a questa situazione, è stato studiato il sistema di pensione di cui gode l'ufficiale della Guardia di finanza quando cessa dal servizio.

Noi abbiamo in organico 957 ufficiali i quali si muovono con un determinato avvicendamento dal basso verso l'alto; ma soltanto il 10 per cento di essi può raggiungere i gradi più elevati della gerarchia. Questa situazione

è dovuta a necessità di servizio: non dobbiamo dimenticarlo. Perciò noi non potremo aumentare i posti di questi gradi più elevati anche quando sistemeremo un po' meglio l'organico.

Comunque il nostro progetto — come ho già detto — è pronto ed io potrei anche presentarlo al Consiglio dei Ministri; ma preferisco tenerlo in sospenso per quella ragione di euitmia che ritengo sia necessario esista nell'azione di tutta la compagine governativa. È in esame il riordinamento di altre forze armate e se questo riordinamento avviene in tempo ragionevole — come io ho ragione di credere — non vi è nessun motivo di creare delle discontinuità. Se però questo progetto dovesse tardare, io presenterò quello dell'Amministrazione cui sono preposto, perchè sono convinto che alcune cose dell'ordinamento della Guardia di finanza debbano essere corrette, ma corrette secondo un criterio organico. È evidente che in una riforma organica l'aumento dei limiti di età per alcuni gradi, dovrà venire come conseguenza dell'aumento dei posti per altri gradi; ma se noi non facciamo l'aumento degli organici, non possiamo nemmeno aumentare i limiti di età senza cristallizzare le carriere.

FORTUNATI. Per quanto riguarda il servizio delle Guardie di finanza io devo osservare che noi ci ancoriamo ad una tradizione che tende a legare la vita della Guardia di finanza a quella dell'Arma dei carabinieri.

È viceversa evidente che il Corpo delle guardie di finanza ha dei compiti di carattere prevalentemente tecnico-tributario e pertanto è in funzione del grado di esperienza acquisita nell'esecuzione di queste funzioni che noi dobbiamo considerarlo.

È certo che questo dell'aumento dei limiti di età è un problema di carattere generale; però molte volte in determinati momenti della organizzazione dello Stato possono sorgere altri problemi. Io domando al Ministro se, ad esempio, il fatto di disporre di ufficiali della Guardia di finanza che hanno una età avanzata, e che quindi possiedono l'esperienza di diversi sistemi tributari, di diverse legislazioni tributarie, non sia un aspetto positivo anzichè negativo. Io vorrei dire che, ad esempio, con ogni probabilità, il maggior numero dei tenenti e dei capitani è oggi composto in prevalenza di uomini con una sola esperienza tributaria,

quella che va dal 1925 ad oggi, mentre, viceversa, nei gradi più elevati vi sono uomini che hanno una esperienza tributaria che si spinge oltre questo periodo, i quali, quindi, possono essere, sotto questo punto di vista, più utilemente ed efficacemente impiegati.

È lo stesso problema che sorge nelle amministrazioni comunali, dove i funzionari più anziani, vissuti in diversi momenti della vita del nostro Paese, riescono più facilmente a collaborare con la pubblica amministrazione, in quanto non sono ancorati ad un determinato orientamento mentale. È sotto questo punto di vista che potrebbe essere esaminato il provvedimento ora in discussione, piuttosto che nel quadro generale di una riforma delle carriere delle diverse forze armate.

VANONI, *Ministro delle finanze*. Avrei volentieri non approfondito la discussione circa i compiti istituzionali della Guardia di finanza; ma non posso a meno di far rilevare che la Guardia di finanza non può che avere funzioni di polizia tributaria e non di accertamento tributario. Si tratta soprattutto di funzioni, ripeto, di polizia armata, quindi di difesa contro il contrabbando, di sorveglianza in determinate zone particolarmente delicate agli effetti fiscali e così via dicendo. La logica porta che tutti gli accertamenti di natura contabile, di rilievo degli imponibili e simili, siano deferiti agli organi normali dell'amministrazione e non agli organi di polizia tributaria. Noi dobbiamo mantenere sempre fermo questo carattere di polizia armata della Guardia di finanza. Ciò non esclude che l'esperienza sia una dote utilissima per gli appartenenti a questo Corpo, come del resto per tutti coloro che appartengono a qualsiasi organo e a qualsiasi attività. Ciò però non esclude che vi debbano essere, nelle varie istituzioni, degli organici a sé e delle carriere distinte, come del resto avviene anche nella amministrazione civile. È doloroso che un professore d'Università a settant'anni debba lasciare l'insegnamento, ma è la necessità organica della vita che lo impone.

Quando si formula un determinato piano di carriera si possono avere delle considerazioni per chi è toccato da limiti di età, ma la carriera deve contenere in sé dei requisiti che allettino coloro che vogliono intraprenderla. Nella Guardia di finanza noi abbiamo parecchi

distinti ufficiali che hanno un'unica aspirazione: superare lo scrutinio da capitano a maggiore. Ora, se non si fanno delle vacanze (e queste non avvengono da molti anni), aumentando i limiti di età e cioè conservando ancora in servizio ufficiali che dovrebbero essere collocati a riposo, avremo che queste valide persone dai 40 ai 45 anni di età, si demoralizzeranno ancor più, con danno evidente dei riguardi del servizio, che — come ho già rilevato — abbisogna di un elevato spirito di iniziativa. Questa è la situazione in cui noi oggi ci troviamo e che mi induce a pregare la Commissione di respingere il provvedimento unilaterale sottoposto al suo esame.

ZOTTA. La categoria degli ufficiali della Guardia di finanza si trova effettivamente in uno stato di grave disagio. Non posso infatti persuadermi dell'opportunità che un ufficiale debba andare in pensione all'età di 48 anni, proprio quando, a mio parere, egli è più idoneo ad esplicare la sua attività con il maggiore rendimento.

Ritengo che sia anzitutto opportuno chiarire quali siano le funzioni degli ufficiali della polizia tributaria. Io sono stato molto a contatto con elementi di codesta polizia quando facevo parte dell'Avvocatura dello Stato ed ho avuto occasione di incontrare tra essi elementi di notevole preparazione professionale e giuridica: desidero citarne uno fra tanti, il colonnello Fumarola. Ritengo che non sia esatto quanto è stato affermato, cioè che la polizia tributaria si limiti ad esplicare una attività di repressione delle frodi in materia tributaria. Sia gli ufficiali inferiori che gli ufficiali superiori devono avere una profonda conoscenza tecnica del diritto; a questo scopo essi seguono speciali corsi, attraverso i quali acquistano una raffinata preparazione, per cui essi conoscono a fondo le materie di loro competenza e non solo dal punto di vista di una attività puramente di polizia, cioè di indagine e di ricerca, ma anche e soprattutto sotto l'aspetto propriamente giuridico. Se il loro compito essenziale sta, infatti, nel perseguire coloro che hanno violato le norme tributarie, non mi sembra esatta la distinzione posta dal Ministro tra funzionari preposti all'accertamento e funzionari preposti alla polizia, in quanto l'accertamento presuppone la conoscenza di determi-

nate norme giuridiche, ma anche colui che deve indagare se esse sono state rispettate o meno, deve conoscerle profondamente. Quindi, l'ufficiale di finanza deve conoscere a perfezione la legge doganale, la legge sui monopoli, la legge sulle imposte di fabbricazione, la legge sull'imposta generale sull'entrata, e ognuno di noi sa quanto siano complesse le norme di quest'ultima legge. La distinzione, ad esempio, tra il mediatore, il procacciatore di affari e colui che negozia in proprio, è una questione che si eleva tra le distinzioni più sottili e più profonde del diritto, e se l'ufficiale di finanza non conosce bene queste distinzioni, non potrà espletare evidentemente il suo compito di accertatore delle violazioni.

Ora, il mandare in pensione all'età di 48 anni un ufficiale che si è formato attraverso una lunga esperienza ed è giunto ad avere tali cognizioni da dar garanzia della serietà con cui assolverà i compiti dell'ufficio a cui è preposto, mi sembra veramente eccessivo. Ciò costituirebbe un danno enorme per l'Amministrazione. All'età di 48 anni l'ufficiale è nelle condizioni della maggiore efficienza, sia dal punto di vista dell'accertamento, sia dal punto di vista della perizia nel ricercare e perseguire i violatori della legge. Anche quando, infatti, l'ufficiale non partecipa direttamente alle operazioni di polizia, spetta tuttavia a lui il comando della operazione che sarà materialmente compiuta dai suoi subordinati.

Ora, poichè mi rendo conto del disagio che verrebbe provocato dall'elevazione dei limiti di età quali sono fissati dall'organico odierno, in quanto ciò porterebbe ad un irrigidimento nella permanenza nel grado degli ufficiali; penso che a questo inconveniente si potrebbe ovviare con l'ampliamento dell'organico, in modo da evitare la troppo lunga permanenza di un ufficiale nel grado di tenente e capitano, come osservava poco fa il Ministro. Qualora, infatti, non si eliminassero gli attuali intralci a un regolare svolgimento della carriera, ciò non mancherebbe di ripercuotersi sull'afflusso nel corpo di nuovi elementi.

Oggi una carenza potrebbe difficilmente verificarsi, data la diffusa disoccupazione che costringe i giovani ad accettare un posto qualsiasi che consenta loro di far valere i propri titoli di studio e di valorizzare la propria at-

tività; domani tuttavia, in condizioni normali, gli attuali limiti di età e le conseguenti difficoltà di carriera distoglierebbero certamente i giovani dall'arruolamento nel Corpo della Guardia di finanza, la qual cosa potrebbe provocare una deplorabile carenza di elementi di valore.

Per queste ragioni, io desidererei che venisse espresso in modo esplicito dalla Commissione il voto che nella prossima — ed io mi auguro che sia molto prossima — riforma dell'organico degli ufficiali di finanza si elevino congruamente i limiti di età. Ad evitare poi che questo provochi una cristallizzazione delle carriere ed una eccessiva permanenza degli ufficiali nei vari gradi, desidererei che venisse espresso altresì il voto che l'organico degli ufficiali della Guardia di finanza venga congruamente ampliato.

Per il momento, propongo di non approvare questo disegno di legge, perchè esso provocherebbe un danno immediato senza tuttavia agevolare od anzi ostacolando la risoluzione del problema generale.

**RICCI FEDERICO.** Ritengo che sia opportuno accogliere la richiesta dell'onorevole Ministro. Innanzi tutto penso che colui che ha la responsabilità di un determinato servizio e, in particolare di un servizio così delicato quale è quello esplicito dal Corpo della Guardia di finanza, debba avere un potere sufficientemente discrezionale nelle sue decisioni: noi non possiamo imporre al Ministro un determinato sistema di organico quando egli ritenga che sia più opportuno adottarne uno diverso.

In secondo luogo — e forse questa è la questione più importante — vi deve essere un equilibrio fra tutte le varie categorie degli impiegati dello Stato: noi non possiamo modificare le condizioni di una categoria senza alterare l'equilibrio esistente e senza provocare un grave sconvolgimento nei rapporti tra le varie categorie.

A questo proposito, io mi augurerei la istituzione di un Ministero del personale dello Stato, che presieda all'ordinamento generale del personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni.

Il collega Zotta ha difeso le funzioni della Guardia di finanza e ne ha illustrato le bene-

merenze; ma debbo osservare che ciascuna categoria potrebbe vantare le proprie particolari benemerienze, e noi potremmo avere parole di elogio per ciascuna di esse; ciascuna dimostrerà l'importanza delle proprie funzioni e le difficoltà che presenta la loro esplicazione. Allo stesso modo si sosterrà l'importanza ed il valore della esperienza acquisita nel corso di una lunga carriera. Ma ciò non può fare dimenticare l'esigenza di permettere un normale e regolare svolgimento delle carriere, esigenza che implica la necessità di mandare in pensione, ad una certa età, anche elementi di indiscusso valore. Tale norma deve valere per tutte le categorie. Noi non possiamo mantenere in servizio determinate persone perchè, avendo esse raggiunto una determinata capacità ed esperienza, sarebbe dannoso per lo Stato privarsi dei loro servizi: occorre tenere presente l'esigenza che i giovani possano, acquistando a loro volta la necessaria esperienza, passare ai gradi superiori senza eccessiva difficoltà e senza eccessivo ritardo.

In ogni modo, ripeto, è al Ministro che spetta, a mio avviso, ogni decisione in questa materia.

FORTUNATI. Vorrei fare anzi tutto una osservazione di carattere preliminare, e cioè che non dovrebbe mai più venire al Senato un provvedimento che ci metta di fronte al fatto compiuto di una deliberazione della Camera dei deputati, senza che il Governo abbia espresso in quella sede il proprio punto di vista. Debbo anzi ricordare che a più riprese la maggioranza del Senato ha dovuto adottare determinati emendamenti soltanto per evitare un conflitto con la Camera dei deputati. È evidente che il Ministro Vanoni non è intervenuto presso la Commissione della Camera dei deputati, quando è stato approvato questo disegno di legge, tanto è vero che esso è stato approvato in quella sede all'unanimità. Non mi sembra serio che così spesso per determinati orientamenti e a seconda di eventuali esigenze congiunturali, i Ministri si comportino in maniera diversa nell'uno e nell'altro ramo del Parlamento. Non si può infatti pensare che il Ministro delle finanze si sia accorto delle difficoltà sollevate da questo disegno di legge soltanto quando esso è giunto all'esame del Senato, e noi non possiamo non chiederci la ragione di questo atteggiamento.

Entrando nel merito, io sono favorevole al disegno di legge, ma per considerazioni diverse da quelle che sono state fin qui esposte. A mio parere, la Guardia di finanza non è un corpo di polizia, e questo è il punto fondamentale della questione. Essa può eventualmente esplicare anche funzioni di polizia, ma, in uno Stato moderno, la sua funzione deve essere prevalentemente tecnico-preventiva. Soltanto quando la Guardia di finanza avrà assunto una tale configurazione, essa potrà entrare nella grande famiglia dei funzionari dello Stato, e tra i funzionari dello Stato non ce n'è nessuno che vada in pensione a 48 anni. Si tratta quindi di un Corpo tecnico-specializzato che deve essere assimilato progressivamente a tutti gli altri funzionari dello Stato; ma codesto orientamento dipende evidentemente da un indirizzo politico-amministrativo di carattere generale. L'attuale organizzazione ed armamento della Guardia di finanza non possono definirsi altro che una superstite impalcatura feudale, impalcatura che non fa onore ad uno Stato moderno. La lotta ai contrabbandieri sulle montagne non è che un aspetto marginale della attività della Guardia di finanza: se essa vuole assolvere veramente i suoi compiti fondamentali, essa dovrà divenire il servizio tecnico-specializzato di tutte le nostre amministrazioni tributarie.

Per queste ragioni, io sono favorevole alla approvazione del disegno di legge, ma — come ho premesso — non per considerazioni congiunturali, bensì per un orientamento di carattere generale. E sono favorevole anche per una altra considerazione di fondo: in questo momento, secondo me, di necessario trapasso da una antiquata organizzazione militare della Guardia di finanza, ad una concezione moderna, degna di uno Stato civile, di quella istituzione, noi dobbiamo tenere nella massima considerazione quegli ufficiali più anziani che sono vissuti ed hanno esplicato le loro funzioni sotto altri Governi e secondo orientamenti diversi da quelli militari voluti dal fascismo. Se questi vecchi ufficiali verranno allontanati dal Corpo, rimarranno solo quelli che concepiscono la Guardia di finanza unicamente come organizzazione militare e come organo di polizia vero e proprio.

TAFURI. Accettando la tesi del senatore Fortunati a maggior ragione dovremmo accet-

V. COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)

53ª RIUNIONE (30 marzo 1950)

tare le considerazioni del Ministro. Fino ad oggi la Guardia di finanza è stata considerata Corpo armato dello Stato. La questione delle diverse forze armate dello Stato va esaminata nel suo complesso e non si può spezzettarne l'esame e la risoluzione.

PRESIDENTE. Dato il contrasto dei pareri, metto ai voti il passaggio agli articoli di questo disegno di legge. Chi lo approva è pregato di alzarsi.

*(Non è approvato).*

Dopo le dichiarazioni del Ministro, però, credo di interpretare i sentimenti della Commissione facendo voti a che sia presto presentato al Parlamento il disegno di legge che riforma tutta questa materia. Soltanto con questa prospettiva deve intendersi che la Commissione respinge il disegno di legge oggi sottoposto al suo esame.

La riunione termina alle ore 11.