SENATO DELLA REPUBBLICA

IV LEGISLATURA

5ª COMMISSIONE

(Finanze e Tesoro)

MARTEDÌ 15 GIUGNO 1965

(54ª seduta, in sede deliberante)

Presidenza del Presidente BERTONE

INDICE

DISEGNO DI LEGGE

« Corrispettivi per servizi doganali straordinari e diritto per analisi d'urgenza eseguite dai laboratori chimici delle dogane e delle imposte indirette » **(1184) (Seguito della discussione e rinvio):**

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 1031, 1053
ADAMOLI . 1037, 1038, 1039, 1040, 1041, 1043, 1053
ARTOM 1042, 1043, 1044, 1045
BERTOLI 1038, 1051, 1052, 1053
DE LUCA 1050, 1051
MAGLIANO 1039
MARTINELLI 1041, 1051
PARRI 1045
PECORARO 1043, 1047, 1048, 1050
PELLEGRINO 1039, 1043, 1044
SALARI 1032, 1034, 1036, 1050
SALERNI, *relatore* 1032, 1040, 1053
TREMELLONI, *Ministro delle finanze* . . 1032, 1034, 1036, 1037, 1038, 1039, 1040, 1041, 1048
VETRONE, *Sottosegretario di Stato per le finanze* 1038, 1039, 1040, 1041, 1045, 1053

La seduta è aperta alle ore 10.

Sono presenti i senatori: Artom, Bertoli, Conti, De Luca Angelo, Gigliotti, Magliano Terenzio, Mammucari, Martinelli, Parri, Pecoraro, Pellegrino, Pesenti, Salari, Salerni, Stefanelli.

A norma dell'articolo 18, ultimo comma, del Regolamento, i senatori Banfi, Bonacina, Cenini, Pirastu e Roda sono sostituiti, rispettivamente, dai senatori Giancane, Giorgi, Angelilli, Adamoli e Passoni.

Intervengono il Ministro delle finanze Tremelloni e il Sottosegretario di Stato per lo stesso dicastero Vetrone.

M A G L I A N O , *Segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.*

Seguito della discussione e rinvio del disegno di legge: « Corrispettivi per servizi doganali straordinari e diritto per analisi d'urgenza eseguite dai laboratori chimici delle dogane e delle imposte indirette » (1184)

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: « Corrispettivi per servizi doganali straordinari e diritto per analisi d'ur-

genza eseguite dai laboratori chimici delle dogane e delle imposte indirette ».

Ritengo che si debba proseguire la discussione generale, che, come i colleghi sanno, abbiamo rinviato, anche per consentire un esame più approfondito del disegno di legge nonchè per esaminare gli eventuali emendamenti che fossero stati presentati. Anche stamani verrà presentata una serie di emendamenti che io non conosco ancora; non so se il Ministro li conosce.

T R E M E L L O N I , *Ministro delle finanze*. No, me li hanno consegnati adesso e non li ho ancora letti.

S A L E R N I , *relatore*. Signor Presidente, domando la parola brevemente per dire che, per questo disegno di legge, come relatore, ho avuto — come spesso avviene — una quantità di telegrammi, promemoria e richieste da parte di sindacati.

S A L A R I . Onorevoli colleghi, già quanto è stato affermato, che cioè tutti noi siamo stati fatti oggetto dell'invio di telegrammi, di proposte di emendamenti, di proteste, sta a dimostrare che non si tratta di un disegno di legge di poca importanza. E che le cose stiano così ce lo ha dimostrato anche la stampa di questi giorni, quando ha richiamato la nostra attenzione sulle gravissime conseguenze dell'agitazione del personale addetto alle dogane. Si è parlato, infatti, di decine e decine di miliardi di danni all'economia nazionale e di decine di miliardi di danni per l'erario.

C'è da rilevare, anzitutto, la peculiarietà della forma nella quale questo personale ha manifestato la sua protesta; e credo di dover rivolgere un elogio al Ministro delle finanze per la deplorazione pubblica che ha fatto di questo nuovo, inusitato modo di esercizio dei propri diritti, contro la legge, contro gli interessi della collettività.

Ciò premesso, a me interessa sottolineare alcuni aspetti di questo provvedimento che mi lasciano profondamente turbato nella coscienza e fortemente perplesso.

Quella attuale è certamente una situazione anormale, e altrettanto anormale è quella che si vorrebbe consolidare con questo disegno di legge. Da qui le mie perplessità. È una situazione anormale in relazione ai princìpi che regolano il rapporto d'impiego di tutto il personale dello Stato. Qui si tratta, infatti, di riconoscere il diritto, a una parte dei dipendenti del Ministero delle finanze a particolari « indennità » (almeno fino a ieri, questa era la loro denominazione).

Credo non sia necessario ricordare che, quando un dipendente dello Stato svolge un'attività al di fuori dell'orario normale, ha diritto ad una retribuzione particolare, cioè alla retribuzione del lavoro straordinario. Si sa anche che quando un pubblico dipendente va a svolgere la propria attività fuori del proprio ufficio, acquisisce il diritto a un'altra retribuzione speciale che si chiama « trasferta », commisurata al chilometraggio, commisurata al tempo in cui permane fuori della sua normale sede.

Ci sono già molte indennità, ci sono le indennità speciali per lavoro all'estero, per disagiata residenza, per il lavoro notturno, sui treni in corsa, in calata, di cassa, di giro, Vedete che abbiamo una messe abbondantissima di indennità, che vengono mietute dai dipendenti pubblici quando ricorrano particolari circostanze.

Quindi la prima conclusione che mi pare dover trarre da questa brevissima disamina è che, con l'approvazione di questo disegno di legge, si verrebbe a creare una situazione particolare del pubblico dipendente che lavorerebbe in parte alle dipendenze dello Stato, e in parte alle dipendenze dei privati ai cui interessi, come vediamo — a torto, secondo me — si richiama la relazione governativa al disegno di legge. Si verrebbe così ad instaurare, nel rapporto di pubblico impiego, una specie di rapporto di mezzadria, che pure abbiamo abolito tra i rapporti di lavoro agricoli.

A me sembra che questo stato di cose non sia decoroso per il pubblico impiegato che durante la giornata, o durante la notte, si reca ad effettuare le proprie prestazioni a richiesta dei privati. E poi credo di poter affermare che queste particolari situazioni non possono non costituire fonti di abusi, di fatali, inevitabili abusi.

Chi è che non sa in che cosa consistono questi fatali, inevitabili abusi? Siamo uomini, siamo esseri umani e non ci facciamo illusioni: con tutta la vigilanza, con tutte le cautele che la legge può stabilire quando abbiamo riconosciuto ai pubblici dipendenti la possibilità di lucrare abbondantemente da prestazioni effettuate fuori del normale lavoro di ufficio, accadrà che durante l'orario di lavoro, si farà tutto, meno quello che si dovrebbe fare. Si perderà tempo in altre operazioni, ma si cercherà di trasferire nella categoria delle prestazioni fuori orario la maggior parte delle prestazioni obbligatorie, in modo da aumentare il lucro che tutti noi uomini cerchiamo di trarre dalle nostre attività.

Così pure, per quel che riguarda le prestazioni espletate fuori dell'area doganale, o fuori del circuito doganale, per quanto il Ministro possa restringere tale perimetro, si cercherà sempre, naturalmente, di trarre il maggior beneficio economico anche da questa particolare situazione.

Come ho prima accennato incidentalmente, non mi sembra che oggi, in uno Stato moderno, si possa sostenere quello che è scritto nella relazione governativa, là dove si afferma: « Sarebbe, pertanto, non giustificato porre a carico dello Stato, e quindi a carico della collettività, il costo di tali particolari servizi, i cui vantaggi vanno direttamente a beneficio dei singoli richiedenti i servizi stessi ». Le stesse accuse mosse dalla stampa in questi giorni, accuse giustificate e legittime, stanno a dimostrare che questi servizi non vanno prestati al privato. Ma chi può ancora oggi sostenere certe tesi, cioè che i servizi doganali, o almeno questa categoria di operazioni doganali, vadano a beneficio del privato? Abbiamo visto che sono tanto poco a beneficio del privato che, se la libera circolazione delle merci viene intralciata alle frontiere, sui mari, negli aeroporti, la nostra economia si ferma perchè abbiamo prodotti lavorati che non vanno all'estero, materie prime che non entrano in Italia.

Quindi non si possono fare affermazioni del genere per porle a fondamento dei diritti che il personale delle dogane vuol perpetuare a suo vantaggio. Sono cose che oggi non si credono più, e alle quali, forse, non si è mai creduto, perchè i popoli hanno sempre vissuto della libera circolazione delle merci, con i commerci, e ciò è tanto più vero oggi che la nostra economia è basata sull'esportazione e l'importazione di merci e prodotti. Si ricorre quindi a queste giustificazioni, che non hanno un fondamento nè giuridico nè economico, per cercare di puntellare delle situazioni che, secondo me, sarebbe ora di smantellare.

Comunque, se il privato dovesse pagare — ammessa, in disperata ipotesi, la giustezza di questa affermazione — non vedo la ragione per cui il privato debba pagare al funzionario che va ad effettuare le prestazioni e non versare quanto dovuto, invece, allo Stato, che poi dovrebbe amministrare queste somme come meglio crede. Il fatto che questo comportamento sia seguito da altri Paesi, come si afferma nella relazione, mi pare, nonostante la mia ignoranza in materia, non abbia molta importanza, perchè non so come gli altri Paesi, poi, trattino i loro dipendenti.

Quindi, seconda conclusione che io vorrei trarre da queste mie disordinate considerazioni generali, è che tutti questi diritti e indennità particolari, dovrebbero, comunque, affluire all'erario, e l'erario poi dovrebbe pensare ad amministrarle come meglio crede. Se, naturalmente, a questo personale debbono essere date indennità particolari per lavoro straordinario, notturno, eccetera, si potrà anche ammettere l'opportunità che coloro che beneficiano di queste prestazioni debbano dare un particolare corrispettivo; ma questo corrispettivo dovrebbe confluire, come un tributo, nelle casse del pubblico erario.

Secondo ordine di considerazioni: la situazione dell'Amministrazione delle dogane.

Altre volte ho avuto l'onore di occuparmi di questo problema. Ormai, forse, è anacronistico parlarne perchè il Governo ha presentato un disegno di legge per essere delegato a emanare le norme per regolamentare tutto il settore doganale. Certo è, però, che, oltre al settore doganale, non bisogna per-

dere di vista la particolare situazione del personale delle dogane.

Dispongo di dati che ritengo esatti. Il personale è insufficiente perchè mentre nel 1940 vi erano 4.100 dipendenti e il tonnellaggio era di 24.860.000, nel 1962 gli impiegati erano 4.500 e il tonnellaggio di 103.296.000. Ho visto dal prospetto del personale dipendente dallo Stato edito dal Ministero del tesoro nel 1963, che l'aumento del personale del Ministero delle finanze dal 1948 al 1963 è stato complessivamente di 8.374 unità. Ma di queste 8.374 unità solo una minima percentuale è andata alla Direzione generale delle dogane. Forse questo è stato causato da quella resistenza del personale delle dogane, resistenza non generosa, non altruistica, in quanto volta a consolidare in poche mani i sempre crescenti proventi derivanti da queste indennità. Certo se il Ministro delle finanze, nel più breve tempo possibile, potesse colmare questi vuoti che si sono in questo periodo verificati nella direzione delle dogane, credo che farebbe cosa buona.

T R E M E L L O N I , *Ministro delle finanze*. Forse lei non ha ascoltato quello che ho detto l'altro giorno: un disegno di legge per l'assunzione di 700 unità è già stato presentato al Parlamento; e tutti i concorsi che potevamo indire sono già stati banditi: aspettiamo l'esito di questi concorsi.

S A L A R I . Ringrazio il Ministro delle finanze e mi scuso di averlo costretto a fare questa precisazione; ma volevo appunto ricordare l'importanza eccezionale del settore doganale nell'economia di oggi e, di conseguenza, il dovere del Governo di adeguare le strutture materiali, gli uffici, e soprattutto il personale, alle nuove esigenze.

Terzo ordine di considerazioni, che riguardano proprio il problema specifico: da che cosa è sorta la necessità, per il Ministro delle finanze, per il Governo, di proporre questo disegno di legge? È sorta dallo scatenarsi degli appetiti intorno a quella che nell'altra seduta è stata chiamata « la torta ». Qui si tratta appunto dei desideri che convergono su questa appetitosa torta di cui fruisce il personale delle dogane.

È stato ricordato dal relatore, e poi successivamente ancor meglio chiarito dal Ministro e dal Sottosegretario Vetrone, che la disciplina risale al 1896; c'è poi una legge successiva, del 1940, e un decreto del Capo provvisorio dello Stato, del 1947: tutte queste disposizioni legislative hanno qualificato queste somme che affluiscono in certi settori della Direzione generale delle dogane come « indennità ». Se la denominazione giuridica era questa, e se uno vuol rileggere le disposizioni legislative che la introducono, credo sia facile convincersi che lo spirito di queste leggi era quello di attribuire queste indennità al personale che direttamente procedeva alle operazioni doganali, cosa d'altra parte logica. Non c'è bisogno di appellarsi al significato letterale delle parole e allo spirito di questi testi legislativi, perchè le tabelle del decreto del Capo dello Stato del 1947, ai numeri 6, 7 e 8, confermano che questo era lo scopo della legge, cioè attribuire questi benefici economici a coloro che direttamente provvedevano alle operazioni doganali.

Quindi, dovrebbe scaturirne la logica conseguenza che tutto quello che fino ad oggi è avvenuto, ritenendo quote di queste somme per darle all'una o all'altra categoria o per farne beneficiare globalmente, attraverso i fondi speciali, tutto il personale delle dogane e tutti i militari della Guardia di finanza, sia stato un po' arbitrario, perchè lo spirito della legge era diverso. Oggi, come è facile rilevare dalla intestazione del disegno di legge, si cambia terminologia, non si adopera più il termine « indennità », ma si parla di corrispettivo per servizio doganale straordinario; quindi, evidentemente, si vuole uscire da una situazione di cui il meno che si possa dire è che non sia ortodossa, conforme alle leggi che prima ho citato. Però c'è sempre qualche discordanza nel testo di legge che stiamo esaminando e nella tabella in calce, perchè le somme vengono commisurate alla qualifica, al grado del personale impiegato nelle operazioni doganali. Secondo il nuovo testo di legge, a me pare di poter affermare che, non trattandosi più di indennità ma di corrispettivi speciali, di somme poste a carico del contribuente, del-

l'operatore economico, si debba parlare di un tributo speciale perchè è lo Stato che lo esige, è lo Stato che lo stabilisce. Quindi a me pare che si possa veramente considerarlo come un tributo aggiuntivo a quelli normali, che vengono corrisposti da tutti gli operatori economici che eseguono le loro operazioni nelle ore normali di ufficio e nei circuiti normali in cui agiscono i dipendenti dalla Direzione generale delle dogane. E, trattandosi di un tributo, deve esser definito tributo di scopo, perchè con i proventi di esso lo Stato si propone di dare dei corrispettivi a determinate categorie di suoi dipendenti, mentre se si trattasse di un normale tributo dovrebbe avere la destinazione che hanno tutti i tributi, non avere cioè uno scopo preciso, una destinazione fissa e, tanto meno, una destinazione che va a beneficio di una certa categoria di persone.

Va dato indubbiamente atto al Ministro delle finanze di aver fatto tutto il possibile per uscire dalla situazione in cui oggi ci troviamo; questo, a mio parere, bisogna riconoscerlo e solennemente affermarlo. Però a me pare di poter anche esprimere (e mi scuso, signor Ministro: posso forse sbagliare, ma agisco con tutta umiltà) la mia grande preoccupazione per cui, con l'attuale disegno di legge, non si esca da questa anormale situazione che, secondo me, non fa onore alla nostra Amministrazione. Da tanto tempo ci battiamo per riformare la pubblica Amministrazione; è dal 1947 che esiste un Ministro incaricato di questo compito; sembra che ora si sia pervenuti o che si stia per pervenire alla fine della complessa operazione: anche stamattina sui giornali vi era l'annuncio che, dal 1° marzo 1966, saranno conglobate tutte le indennità. Non ho ancora letto bene la notizia, comunque pare che il Ministero per la riforma burocratica stia varando le linee essenziali di quella che dovrebbe essere un'amministrazione dalle cui spalle scaricare tutte le attuali scorie e incrostazioni storiche. Ebbene, mentre questo avviene, noi non facciamo che aggiungere altre scorie, che addossare alla pubblica Amministrazione altre incrostazioni. Per questo a me pare di poter affermare che la situazione rimarrà qual è stata sinora, anche se dal punto di vista generale, dal punto di vista legislativo viene alquanto migliorata. La situazione di fondo rimane; tra il personale persiste (mi scusi di nuovo, signor Ministro) una situazione di malcontento, come dimostrano le proteste, proposte di emendamenti, richieste di udienze da parte di funzionari, isolatamente e a gruppi, per far presente che così operando vengono lesi i loro diritti. C'è il problema degli uffici centrali e di quelli periferici; quello dei funzionari periferici distaccati presso il Ministero che riscuotono determinate somme, mentre il loro capo-ufficio o capo-divisione non le percepisce perchè appartiene ad un altro ruolo; e così via. Quindi noi non porteremo nell'Amministrazione una situazione di tranquillità; le agitazioni e il malcontento continueranno.

E poi, onorevoli colleghi, mentre tante categorie, dentro e fuori la pubblica Amministrazione, devono ingegnarsi per arrivare alla fine del mese — tutti conosciamo certe situazioni, specialmente nelle categorie più modeste del pubblico impiego — vi pare che sia una cosa che faccia onore allo Stato italiano, che risponda alle più elementari esigenze di giustizia che vi siano gruppi di privilegiati che alla fine del bimestre arrivano a ripartirsi somme veramente favolose per le condizioni generali della nostra società? E ciò anche se è vero che dal punto di vista dei redditi la Repubblica italiana è una confederazione di repubbliche, perchè ci sono piccole categorie di privilegiati che si dividono milioni al mese e altre grandi categorie che si dividono poche decine di migliaia di lire al mese. Ebbene, ho qui le cifre fornitemi dal Ministro delle finanze. Si tratta di un problema che mi cruciava fin da quando ero con l'onorevole Martinelli al Ministero delle finanze; anche allora, ricordo, vi erano le lotte tra le Direzioni generali ricche e quelle povere. Voi sapete che lo Stato italiano è veramente un mosaico: ci sono Ministeri che hanno un certo trattamento, altri che ne hanno un altro; e ciò si ripete anche tra le varie Direzioni generali di uno stesso Ministero.

T R E M E L L O N I , *Ministro delle finanze*. Ciò è permesso dalle leggi in vigore.

S A L A R I . D'accordo; ma se dobbiamo fare la riforma della pubblica Amministrazione, facciamo pulizia una volta per tutte, anzichè spargere altri semi di discordia in seno alla pubblica Amministrazione, se è vero che vi sono delle persone che si dividono ogni bimestre qualcosa come 600 milioni di lire. In appendice alla sua nota, il Ministro delle finanze rende di pubblica ragione, in base ad una rilevazione fatta su 26 impianti doganali, le somme percepite dal personale in aggiunta allo stipendo, a titolo di diritti commerciali (perchè, fra l'altro, le famose indennità hanno acquistato questo nuovo nome di diritti commerciali): nel bimestre gennaio-febbraio 1965 per i funzionari della carriera direttiva i compensi bimestrali vanno dalla 184.435 lire mensili della dogana di Bari alle 270.000 di Genova, alle 350.000 di Lecco. Per gli impiegati di concetto si registrano compensi che variano tra le 173.000 lire e le 407.000 lire il bimestre. Di poco inferiori sono i compensi al personale della carriera esecutiva: da 163.000 a 320.000 lire, mentre per gli impiegati del ruolo ausiliario la cifra oscilla fra le 76.00 e le 298.000 al bimestre. Non so se queste cifre possano lasciare la nostra coscienza fredda, indifferente, impassibile o debbano invece farci, non dico rabbrividire, ma pensare veramente a quello che ci accingiamo a fare.

La mia conclusione, onorevole Ministro, è che sarebbe meglio non fare niente o fare qualche cosa esaminando il problema con più congruo lasso di tempo e non varare oggi o domani il provvedimento.

T R E M E L L O N I , *Ministro delle finanze*. Sono parecchi mesi che stiamo esaminando il problema.

S A L A R I . Capisco la situazione.

T R E M E L L O N I , *Ministro delle finanze*. È di una difficoltà enorme.

S A L A R I . Già, e perchè? Perchè vogliamo seguitare a battere la vecchia strada. Secondo il mio parere, invece, dovremmo ricominciare da capo esaminando il problema di tutte le Amministrazioni dello Stato e non solo del Ministero delle finanze. Non si può andare avanti ancora con questi sistemi, aggiungendo guai a guai; perchè oggi non stiamo facendo che questo. Io capisco la situazione del Ministro delle finanze: egli ha affermato di non essere il Ministro del personale, ma il Ministro delle finanze e noi dobbiamo dargliene atto, perchè in tutto il il periodo di tempo in cui egli è stato al Ministero delle finanze o in altri dicasteri non ha fatto che invocare il sacrosanto principio di uno Stato bene ordinato, di una pubblica Amministrazione bene ordinata. E capisco che oggi si trovi in una situazione di necessità, perchè deve porre termine a una precisa situazione. Ma mi consenta egli di ripetere quello che ho detto: noi, agendo così non faremo che aggravare la situazione, complicando ancor più le cose, mentre occorrerebbe una buona volta armarsi di un sacrosanto coraggio e rivedere specialmente sotto il profilo delle retribuzioni tutta questa ormai fatiscente situazione che si chiama Amministrazione dello Stato. Vedo che Ella, signor Ministro, acconsente: ciò mi rallegra veramente e mi fa capire che queste mie parole non sono campate in aria, bensì sono fondate sulla realtà.

Se non è possibile, signor Ministro, rinviare la definizione di questo problema per inquadrarlo nel problema generale che mi sono sforzato di chiarire, vediamo almeno di far sì che il disegno di legge che stiamo esaminando venga approvato senza seminare altri guai, altri scontenti, altri dissidi, altri dissapori nella Direzione generale delle dogane. Perchè se è vero, come è vero, che si tratta di una delle Direzioni generali più importanti (e mi riferisco anche al laboratorio chimico centrale delle dogane, di cui non solo non disconosco l'importanza ma di cui, anzi, ammiro l'efficienza pur nella ristrettezza dei mezzi e delle attrezzature) che ha del personale valorosissimo, capace e competente, a maggior ragione dobbiamo preoccuparci di non andare a gettare altre esche per nuove lotte tra i 4.500 dipendenti. Infatti, approvando il provvedimento così

come proposto, che cosa avverrebbe? La conseguenza logica, umana, naturale, sarà che il personale, anzichè mettersi a lavorare con tutta la passione e l'efficienza, oggi quanto mai necessarie, ritornerà al lavoro con il solito *habitus* mentale; ed è logico, non voglio fare un processo a questo personale; siamo uomini, ci conosciamo e conosciamo i nostri simili; sappiamo che l'umanità è impastata di questa polvere e di questa terra e credo che il personale delle dogane non possa sottrarsi a questa legge naturale, valida da quando esiste l'umanità sulla faccia della terra.

Concludo queste osservazioni sulla parte generale del provvedimento riservandomi, qualora la Commissione passasse all'esame degli articoli, di riprendere la parola sulle singole norme.

A D A M O L I . Signor Presidente, onorevoli colleghi, il disegno di legge che stiamo esaminando e tutte le vicende clamorose che l'hanno preceduto e accompagnato ci hanno fatto accostare tutti un po' meglio ad un settore della vita nazionale che ha un'importanza fondamentale. E evidente che il discorso si sposta subito su un piano che ci fa rilevare come ci si trovi di fronte ad un clamoroso esempio di arretratezza del nostro ordinamento. Quindi la responsabilità prima è senza dubbio politica, visto che siamo a venti anni dalla liberazione e il problema della pubblica Amministrazione è ancora insoluto.

Non possiamo continuare ad introdurre aggiustamenti parziali, rinviando una riforma generale. Tutte le volte sentiamo sostenere gli stessi princìpi. Per quanto riguarda i lavoratori, vorrei ricordare agli onorevoli colleghi, prima di affrontare i vari aspetti del problema, che ad un gruppo di essi si sono in definitiva tolti degli emolumenti. Saranno stati giusti, saranno stati non giusti, però ricordiamoci che questi lavoratori hanno lottato non per ottenere un miglioramento, ma per conservare quello che avevano già ottenuto. Nessuno si può stupire perciò che compiendo un'azione di questo tipo si incontri una certa resistenza.

T R E M E L L O N I , *Ministro delle finanze*. Non abbiamo tolto niente.

A D A M O L I . Avete sospeso la corresponsione delle indennità.

T R E M E L L O N I , *Ministro delle finanze*. Abbiamo sospeso l'erogazione perchè si trattava di una situazione completamente fuori della legge. Noi non vogliamo togliere niente a nessuno.

A D A M O L I . Ancora peggio; se non avete tolto niente e non volete togliere niente, perchè i dipendenti delle dogane scioperano? Cosa è successo? Sono forse impazzite queste migliaia di lavoratori e dirigenti? È evidente che vi è una grossa responsabilità nel modo in cui si è operato al centro, per cui non mi posso associare alle parole del senatore Salari di piena approvazione e perfino di omaggio e di encomio all'atteggiamento assunto dal Ministro. In coscienza non posso, perchè a mio giudizio le responsabilità risalgono proprio al modo in cui ci si è comportati. Io non so se il ministro Tremelloni abbia un fatto personale con i dipendenti delle dogane.

T R E M E L L O N I , *Ministro delle finanze*. Non ho fatti personali con nessuno.

A D A M O L I . Lo credo bene, onorevole Ministro, ma non posso non rilevare che la precaria situazione delle dogane ha cominciato ad esplodere nel 1954.

T R E M E L L O N I , *Ministro delle finanze*. Lo chieda al magistrato. Quando il magistrato interviene, ho il dovere di schierarmi dalla parte del magistrato.

A D A M O L I . A me interessa la questione sul piano politico: e, sul piano polititco, non possiamo fare il processo ai lavoratori se non partiamo dal modo con cui il Governo si è comportato. Nel 1954 era già sorta una grossa questione ...

T R E M E L L O N I , *Ministro delle finanze*. C'era il messaggio del Presidente Einaudi.

A D A M O L I . L'anno scorso vi è stato uno sciopero. È trascorso un anno e gli scioperi si sono ripetuti. Abbiamo avuto l'episodio veramente increscioso della chiamata della guardia di finanza, con quello che è poi accaduto perchè il decreto-legge non è giunto tempestivamente alla conversione. Tutto questo non ha agevolato i rapporti fra il Ministro e i lavoratori. L'atmosfera si è avvelenata.

T R E M E L L O N I , *Ministro delle finanze*. Cosa doveva fare il Ministro? Che cosa avrebbe fatto il senatore Adamoli al mio posto?

A D A M O L I . Io sto facendo delle osservazioni che ritengo fondate perchè siamo di fronte a uno stato di fatto molto grave. Quando lei mi dice che non bisogna discutere con i sindacati, io affermo che è naturale che sia il Parlamento a decidere, però i sindacati sono un pilastro dell'ordinamento democratico dello Stato; ed è evidente che bisogna fare tutti gli sforzi per raggiungere una chiarificazione con i sindacati e quindi passare sul piano politico e legislativo.

T R E M E L L O N I , *Ministro delle finanze*. Domandatele ai sindacati, queste cose.

B E R T O L I . Con quello che abbiamo perduto in seguito all'atteggiamento del Governo avremmo potuto regalare un castello a ognuno dei dipendenti.

T R E M E L L O N I , *Ministro delle finanze*. Ma è naturale!

A D A M O L I . Per chiarire bene il tenore del mio intervento, debbo affermare innanzi tutto la mia grande stima personale per il Ministro, perchè ho avuto occasione di avere rapporti con lui . . .

T R E M E L L O N I , *Ministro delle finanze*. Sono un ministro che cerca di fare il ministro responsabilmente.

A D A M O L I . ... ma il suo atteggiamento in questo problema non ne ha certo facilitato la soluzione. Secondo me, il decreto relativo alle guardie di finanza non ha creato un'atmosfera favorevole, e credo giustamente, perchè ha toccato gli aspetti fondamentali dei diritti dei lavoratori in quel settore. Ora, qual è la situazione? Noi siamo di fronte a una decisione famosa del 1947 che ha creato questa situazione che sconcerta tutti: ossia il fatto che le operazioni compiute nell'ambito doganale, sia pure fuori orario, sia pure fuori area, creano un rapporto quasi privatistico tra l'operatore commerciale e il funzionario. Questa è una cosa che non possiamo considerare tranquillamente.

V E T R O N E , *Sottosegretario di Stato per le finanze*. Questo rapporto privatistico non fu creato nel 1947; nel 1947 fu creato soltanto il fondo del 10 per cento: il rapporto privatistico risale al 1896. Il fondo del 10 per cento fu istituito per dare qualcosa ai funzionari dei gradi quinto e sesto, che non effettuavano queste operazioni straordinarie.

A D A M O L I . Si è fatta allora una nuova tabella e si è stabilita questa partecipazione dei gradi quinto e sesto. Da allora è cominciata una spinta continua per l'allargamento delle categorie che partecipano alla divisione di queste indennità. E questo è stato uno degli errori di tutti i Governi, compreso l'attuale; ossia, invece di reagire a questa spinta attraverso una soluzione organica dei rapporti interni di questo settore, si è cominciato ad accogliere le nuove richieste. Nel 1948 il ministro Pella ha emanato un altro decreto per cui non soltanto i gradi quinto e sesto, ma anche altri gradi venivano a fruire di quella che ora è stata definita « la torta ». Nel 1962, il ministro Trabucchi ha adottato un altro provvedimento per il quale entravano nel giro anche i famosi funzionari centrali. Prima è stato istituito il fondo del 10 per cento: su questo 10 per cento, il 14 per cento andava a finire a personale che non apparteneva alla Direzione generale delle dogane, anche

se apparteneva al Ministero delle finanze (e non so bene se anche ad altri dicasteri!). Adesso il Ministro ha stabilito questo nuovo allargamento, e ciò ha messo in subbuglio tutta la categoria. E debbo ricordare che quando si parla di deplorazione verso i lavoratori e di omaggio al Ministro, la cosa paradossale è che i lavoratori non hanno fatto altro che applicare i regolamenti doganali.

T R E M E L L O N I , *Ministro delle finanze*. Qui c'è il magistrato penale che è intervenuto! Se il magistrato penale indica al Ministro che sono state compiute delle irregolarità, il Ministro è obbligato a mettersi dalla parte del magistrato.

P E L L E G R I N O . Che cosa ha sentenziato fino adesso il magistrato? Non ha emesso nessun giudizio, anzi ha ristabilito la situazione *quo antea*. Ha detto che era legittimo l'operato dei lavoratori. Vedremo come si pronuncerà la Commissione d'inchiesta e vedremo pure come sono stati distribuiti i soldi e quanto vi prendete al centro.

T R E M E L L O N I , *Ministro delle finanze*. Cosa vuol dire « al centro »?

A D A M O L I . Si riferisce ai funzionari.

M A G L I A N O . Evidentemente voleva dir questo.

V E T R O N E , *Sottosegretario di Stato per le finanze*. Senatore Pellegrino, sappia una cosa: tutti questi denari vengono amministrati direttamente dai funzionari.

A D A M O L I . La situazione, insomma, è scottante: cerchiamo di affrontarla con una certa calma. Noi esprimiamo giudizi, anche politici, e credo che in questa sede nessuno ce lo possa impedire. E il fatto che in Italia sia accaduto quello che è accaduto, secondo me esige una chiarificazione in sede politica. Cerchiamo di non attribuire ogni colpa ai lavoratori. L'atteggiamento del Governo non ha certo contribuito a chiarire la situazione. Non si può affrontare il discorso sul problema degli emolumenti; ci sono anche i problemi degli adeguamenti doganali, e della riorganizzazione delle strutture. Alla dogana di Genova vi sono problemi tremendi. Quando si parla di perdite, posso dire che per colpa delle attuali strutture si perdono miliardi. Io posso far vedere la pianta delle strutture doganali: è una confusione incredibile. Questi problemi non sono stati affrontati; le strutture del porto, l'organizzazione dell'area doganale, le attrezzature doganali. Può darsi che a Genova riusciremo ad ammodernare il porto, ma se non si ammodernano anche i servizi doganali non si arriverà a niente.

T R E M E L L O N I , *Ministro delle finanze*. Il problema è stato affrontato. Il solo problema è quello dei fondi.

A D A M O L I . Così anche per quanto riguarda gli emolumenti.

T R E M E L L O N I , *Ministro delle finanze*. Anche da questo punto di vista è necessario avere una disponibilità per compiere degli adeguamenti.

A D A M O L I . Noi ve lo abbiamo detto: è questione di scelte. Fate queste scelte: se si fanno le autostrade non si fanno i porti.

Ora, quando si parla di emolumenti, questa situazione anomala ha anche portato a non riconsiderare certe valutazioni, perchè quando andiamo a vedere certi compensi, essi risultano ridicoli. In qualche caso dalle operazioni straordinarie i funzionari ricavano 10 lire l'ora.

T R E M E L L O N I , *Ministro delle finanze*. Si tratta, nel complesso, di sette miliardi all'anno.

A D A M O L I . Se si toccano questi emolumenti (e siamo tutti d'accordo su questo) bisogna però fare tutto il discorso completo; non si tratta infatti soltanto del compenso per lavoro straordinario, ma anche dell'indennità per disagiato servizio, che ammonta a 540 lire al mese. Lire 540 al mese

per lavorare in mezzo alle avversità atmosferiche, sotto la neve. Perchè voi avete pensato: dato che prendono dei compensi in questo modo, non cambiamo la misura di queste indennità. Allora, se vogliamo fare il discorso per una parte, bisogna affrontarlo anche per l'altra. Il discorso va fatto nella sua interezza e non solo in un modo unilaterale.

Poi vi è stata la Commissione d'inchiesta che, fra l'altro, ci ha detto il Ministro, ha elaborato lo schema di questo disegno di legge. Onorevole Vetrone, non credo che Lei possa vantarsi troppo di questo, perchè veramente non è un esempio di soluzione ordinata e precisa.

V E T R O N E , *Sottosegretario di Stato per le finanze*. È una dichiarazione di compromesso con i sindacati. Se l'avessi dovuta fare oggi, dopo questa discussione, avrei proposto altre cose.

A D A M O L I . Se noi approviamo l'articolo 1 così come è, ogni altra soluzione è preclusa, perchè l'articolo 1 comincia col dire: « Le somme dovute dai contribuenti . . . »: se si parla di tributi non si tratta più di indennità speciali e quindi non si può usare questa terminologia, la quale, a volta a volta, diventa indennità, provento, premio, mentre sostanzialmente non varia. È evidente che noi dobbiamo, almeno in questo campo, arrivare a una razionalizzazione del linguaggio giuridico, altrimenti si manifestano conseguenze anche sul piano sostanziale. E su questo la Commissione non ha certo dimostrato una particolare attenzione.

S A L E R N I , *relatore*. Abbiamo anche parlato della natura giuridica.

A D A M O L I . C'è la questione, poi, del modo come queste somme vengono calcolate: una parte va a bilancio, una parte non va a bilancio. Per esempio, nel Corpo delle guardie di finanza, i diritti che spettano alle guardie di finanza, pur avendo la stessa origine, vengono distribuiti in modo totalmente diverso.

T R E M E L L O N I , *Ministro delle finanze*. La guardia di finanza ha un altro ordinamento.

A D A M O L I . Prendiamo la questione dei servizi dei laboratori: qui la cosa diventa addirittura paradossale. Io non ho alcun motivo di nascondere l'impressione che si è esagerato, perchè si tratta di un lavoro fatto nel corso della giornata, in ore di lavoro, e un commerciante può, pagando un certo diritto, scavalcare tutti gli altri. È come se qualcuno facendo la coda per avere un certificato anagrafico al Comune, offrisse tremila lire allo sportellista per passare avanti agli altri.

T R E M E L L O N I , *Ministro delle finanze*. No, si paga il diritto di urgenza al Comune, quando si vuol fare prima degli altri.

V E T R O N E , *Sottosegretario di Stato per le finanze*. Comunque, sono cinquecento lire, non tremila.

A D A M O L I . Così pure il coefficiente è considerato in modo diverso. Il coefficiente per l'indennità commerciale non è uguale al coefficiente dell'urgenza per i laboratori chimici: l'uno viene valutato sei volte, l'altro quattro o cinque volte. Inoltre, c'è una tendenza alla centralizzazione di tutte queste operazioni.

La famosa questione dell'area doganale: qui è il Ministro che deve decidere qual è il circuito o l'area doganale. Ora, egregio Ministro, lei con tutta la sua onniscienza non potrà mai arrivare a farlo.

T R E M E L L O N I , *Ministro delle finanze*. La delimitazione avviene su proposta del capo della dogana.

A D A M O L I . Ma ciò non risulta dalla legge.

T R E M E L L O N I , *Ministro delle finanze*. Ma avviene già oggi.

A D A M O L I . Proporremo un emendamento in proposito. C'è poi la questione

della distribuzione dei proventi che viene fatta con criteri che fanno capo al Ministro delle finanze. Nel decreto del 1948, quello dell'onorevole Pella, era almeno previsto un embrione di Commissione che in qualche modo interveniva nei criteri di distribuzione. Con questo disegno di legge eliminiamo anche quella specie di Commissione...

V E T R O N E , *Sottosegretario di Stato per le finanze.* ...quella Commissione che oggi il senatore Pellegrino ha accusato non so di quali colpe.

A D A M O L I . Non era difatti una Commissione che desse garanzie. Però, signor Ministro, la questione di fondo che affronteremo, e su cui poniamo una specie di pregiudiziale, è la questione dell'unificazione dei ruoli che taglierebbe la testa al toro. Questo farebbe cadere tutti i motivi di discussione, di divisione, di incertezza, nonchè di squilibrio nella partecipazione alle indennità. Dico subito che noi presenteremo un emendamento in proposito.

M A R T I N E L L I . Senatore Adamoli, e questo comporterebbe anche che i funzionari del Ministero possano essere mandati nelle sedi di frontiera?

A D A M O L I . Ruolo unico con parità di ogni dovere e di ogni diritto, con tutte le conseguenze, perchè questo significa far cadere dei privilegi inaccettabili; e quindi noi siamo sempre pronti ad assumere la responsabilità anche di questa decisione. Nello stesso tempo si tratta di mettere sullo stesso piano tutto il personale che ha le stesse qualità e le stesse funzioni.

Anzi, chiederemo la rimessione all'Assemblea se questo principio non sarà accettato: questo per chiarezza, dato che, tra l'altro, siamo di fronte a dei precedenti legislativi, purtroppo non applicati, come il decreto del 1957 sulle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati dello Stato, che stabiliva che con legge ordinaria si sarebbe dovuto procedere alla unificazione dei ruoli.

T R E M E L L O N I , *Ministro delle finanze.* Di tutti i ruoli.

A D A M O L I . D'accordo. Comunque, siccome ci troviamo di fronte ad un provvedimento che concerne i ruoli del personale delle dogane, sarebbe bene cominciare subito a risolvere il problema. Ad ogni modo a questo proposito non è che facciamo una questione fondamentale; presenteremo invece un ordine del giorno del seguente tenore: « Constatata l'urgente necessità di addivenire al più presto ad una nuova strutturazione dei servizi doganali, in relazione soprattutto ale mutate esigenze dei traffici commerciali, in continuo aumento, alla necessità dell'adeguamento dei servizi doganali alle moderne tecniche già adottate da tempo negli altri Paesi, al particolare stato di disagio in cui viene a trovarsi il personale doganale, soprattutto in ordine alle gravi responsabilità che nell'attuale situazione vengono ad esso attribuite; la 5ª Commissione del Senato impegna il Governo a procedere ad una nuova e più efficiente strutturazione dei servizi doganali, d'intesa con le organizzazioni sindacali ».

T R E M E L L O N I , *Ministro delle finanze.* Allora facciamo lo Stato sindacale, il Parlamento non conta più niente; non parliamo, poi, della sfera di azione del Ministro.

A D A M O L I . Bisogna tener conto che ci sono anche delle strutture sindacali.

T R E M E L L O N I , *Ministro delle finanze.* Sì, ma entro una determinata sfera di azione.

A D A M O L I . Proponga lei, allora, onorevole Ministro, una formula più adatta, salvando il principio democratico.

In definitiva, qual è la nostra posizione? Noi riteniamo che, nell'attuale situazione, non si possano adottare provvedimenti che migliorino radicalmente la situazione, a meno di affrontare tutto il problema. Perciò, d'accordo sugli emendamenti presentati; d'accordo sulla necessità che il Governo si impegni alla unificazione dei ruoli, dando una nuova strutturazione ai servizi doganali; d'accordo sulla opportunità di procedere ad un riordinamento generale, verso il quale

il presente disegno di legge appaia come un ponte e non come un ulteriore consolidamento di situazioni, che non potrebbe essere accettato.

A R T O M. Confesso che trovo estremamente difficile discutere questo disegno di legge con serenità e obiettività, come credo di cercar di fare per tutti gli altri disegni di legge che sono sottoposti all'esame del Senato, perchè — e lo dimostra il tono stesso della discussione che si svolge in quest'aula — è inutile contestare che gli avvenimenti che si sono verificati negli ultimi tempi hanno provocato nell'opinione pubblica una reazione estremamente profonda ed estremamente grave. Vi è stato tutto un settore dell'ampio quadro della vita economica italiana, cioè tutti i rapporti fra l'Italia e gli altri Paesi del mondo, paralizzato attraverso l'azione di un gruppo di uomini che, complessivamente, sono 4.500, dando la sensazione che una minoranza estremamente piccola, limitata, sia in grado di opporsi alla volontà dello Stato, agli interessi del pubblico, creando quello stato di pericolo, di incertezza e di preoccupazione che indubbiamente ha turbato il Paese. Ci si domanda, allora, se gli interessi di 4.500 persone debbano da soli prevalere su quegli di tutti gli altri. Una situazione di preoccupazione che ha trovato in alcune parole dell'onorevole Ministro una espressione concreta e precisa e che non deve e non può essere dimenticata. La cosa più grave è che vi è stata una enorme sproporzione fra l'entità dei danni che sono stati provocati alla economia nazionale, i danni che sono stati creati alle classi lavoratrici che hanno visto sospendere l'attività delle proprie imprese per mancanza di materia prima o di strumenti e visto sospendere i pagamenti degli stipendi, di fronte all'entità degli interessi in gioco da parte dei manifestanti. Mi sono dovuto occupare della situazione perchè sono stato convocato dal sindaco comunista di Prato il quale era preoccupato di veder cessare l'attività industriale della città e, quindi, di veder sospendere i salari perchè le fabbriche non riuscivano a sdoganare le materie prime giacenti presso la stazione ferroviaria della stessa Prato. Ora, questa sproporzione fra i danni arrecati da una agitazione così fortemente e così gravemente prolungata e la somma in questione (per cui i danni sono circa dieci volte superiori alla materia del contendere) dà la sensazione che questo piccolo gruppo, il quale dispone di tanto potere e di tante possibilità, manchi nella sua condotta di un senso, non diciamo di generosità, ma di comprensione e di responsabilità di fronte agli interessi generali del Paese. Una situazione che è resa ancor più grave, ancor più impressionante in quanto, nonostante quello che ha sostenuto il senatore Adamoli, peraltro nettamente contestato dall'onorevole ministro Tremelloni e dal sottosegretario Vetrone, non si tratta di una categoria che cerchi di conquistare qualche cosa di più, che cerchi di migliorare legittimamente la sua situazione retributiva, nè che cerchi di non perdere un beneficio, perchè il disegno di legge in esame è stato redatto proprio per stabilizzare la situazione attuale; si tratta di una presa di posizione essenzialmente ed esclusivamente di un gruppo in lotta con un altro gruppo, un reciproco gioco di contese da parte di poche migliaia di impiegati per strapparsi le fette di una torta. L'impressione che ne ha ricavato il Paese è disastrosa e bisognerebbe che i rappresentanti di questa categoria avessero la sensazione della reazione del Paese, una reazione che non si è limitata soltanto ai ceti direttamente toccati, ma che si estende a tutti gli strati impiegatizi, i quali stanno constatando come questo piccolo gruppo goda di grosse indennità, di situazioni di particolare vantaggio e favore e come, ciò nonostante, cerchi non tanto di non perdere qualche cosa, quanto di impedire che qualche altro possa avere a sua volta un beneficio, in un gioco tutt'altro che dignitoso. Ecco, bisognerebbe che i sindacati avessero netta la sensazione di quella che è stata la reazione dell'opinione pubblica.

Ed allora, di fronte ad una opinione pubblica così turbata, di fronte ad una causa sindacale che non ha alcuna seria giustificazione, in una situazione per la quale (ho qui una lettera dei sindacati della CGIL che

sostengono esattamente la tesi esposta dal senatore Salari), è possibile che noi approviamo questo disegno di legge? Il quale disegno di legge è, in fondo, null'altro che, in parole brutali, uno strumento per legalizzare, di fronte alle contestazioni del magistrato, l'illegittimità di erogazioni a favore di determinati gruppi di impiegati, fatte attraverso documenti che presentano caratteristiche di falso ideologico, se non di falso reale; un disegno di legge che deve giustificare queste erogazioni che formalmente per lo meno presentano gli estremi del reato. E allora, di fronte a tale sostanza del provvedimento, la domanda che si pone è una: è il sistema che è sbagiato?

P E L L E G R I N O . Ma dove stanno gli estremi del reato?

P E C O R A R O . Quanto meno nella doppia ricevuta.

A R T O M . Io non discuto il processo, che non conosco, mi rifaccio soltanto alle dichiarazioni del ministro Tremelloni, all'unico fine di una esposizione di un dato di fatto la cui verità, credo, non possa essere contestata. Il ministro Tremelloni ha dichiarato nella seduta precedente che gli impiegati di determinati gruppi firmavano una ricevuta per una somma X e ne rilasciavano contemporaneamente una seconda per una somma inferiore dell'8 o 10 per cento, costituente la somma che veramente incassavano. In sostanza, con la prima ricevuta veniva registrato un pagamento loro non effettuato perchè la ritenuta fatta su quel pagamento andava a beneficio di terzi. E non è un falso questo? Non è documentalmente dimostrato che vi è una differenza tra quello che è affermato nella prima e quello che si dice nella seconda ricevuta? Non vi è un contrasto netto fra un atto che si vuole documentare ai fini contabili e quello che si pone in essere ai fini reali? In questa situazione, possiamo noi serenamente e onestamente approvare un disegno di legge soltanto perchè vi è stata un'agitazione sindacale attuata con tanta violenza da parte di un gruppo ristretto, anche se ha causato tanti gravi danni all'intero Paese?

A D A M O L I . Quale violenza? Non hanno fatto altro che applicare il regolamento.

A R T O M . Vi è stato lo sciopero.

A D A M O L I . Lo sciopero è violenza?

A R T O M . Il regolamento bisogna applicarlo per come è stato concepito: se si vuol fare dell'ostruzionismo, ci sono dei modi di farlo, rispettando il regolamento.

A D A M O L I . Rifate il regolamento!

A R T O M . Il problema è di sapersi attenere allo spirito del regolamento.

Comunque, quando al Ministro si rimprovera di non aver prima concordato con gli interessati il disegno di legge, di non aver letteralmente subìto la loro volontà, mi si permetta di dire che si afferma un principio che ci fa fortemente pensare e meditare.

Passando ad un esame più obiettivo e sereno del provvedimento, partirò dal rilievo mosso dal senatore Adamoli in ordine all'articolo 1, là dove si parla di « somme dovute dai contribuenti ». Ebbene, è chiaro che ci troviamo di fronte a una facoltà che la legge concede ai privati, che crea per i privati il diritto di ottenere una determinata prestazione; che crea, per lo Stato, il diritto ad una esazione attraverso l'azione dei propri funzionari; che crea quindi nei funzionari dello Stato l'obbligo di fornire la prestazione; una disposizione che stabilisce, evidentemente, un rapporto di diritto pubblico tra lo Stato e il privato, in cui il privato, contro versamento di una somma che rappresenta indiscutibilmente il pagamento di un tributo, chiede di ottenere dallo Stato una prestazione che lo Stato concede e deve concedere non soltanto per rimborso di determinate spese, ma per realizzare anche una finalità pubblica, di snellire l'andamento del servizio doganale, di rendere più spedito e facile il servizio doga-

nale nei confronti di coloro che sono soggetti al pagamento delle tasse e al controllo di confine. Ed allora se vi è da una parte lo Stato che incassa in funzione di una prestazione che fornisce al pubblico e se l'impiegato deve dare per suo compito e per suo dovere quella prestazione che lo Stato gli prescrive, mi pare che attribuire a vantaggio degli impiegati le somme che sono percepite integri, indiscutibilmente, la fattispecie dei diritti causali. E non basta a mascherare questo carattere di diritto causale il fatto di scrivere, nel disegno di legge, che i proventi affluiscono al bilancio, se poi si dichiara che le somme che sono affluite in bilancio e che formano un determinato capitolo vengono ripartite tra gli impiegati, interamente. È proprio il caso tipico, preciso del diritto causale. Vi è stato qualcuno che, in difesa della tesi degli impiegati, ci ha mandato — a me come credo a tutti — un estratto delle frasi del messaggio di Einaudi e dei commenti da lui fatti.

Tuttavia, esaminando tali frasi, mi pare che non ci sia possibilità di discussione sul fatto che i diritti in questione ricadono sotto la configurazione del diritto causale. Se non fosse così, d'altra parte, si ricadrebbe nel tributo di scopo, e su tale punto il senatore Salari è stato di una precisione che, dal punto di vista giuridico, mi pare assolutamente inequivocabile. Abbiamo un tributo il cui provento non va nel bilancio generale dello Stato, ma è destinato ad uno scopo ben preciso, in quanto tutto l'afflusso di denaro che comporta è distribuito fra i componenti di una certa categoria di impiegati. Vogliamo noi in questa occasione sanare con una nuova disposizione di legge l'esistenza di un diritto causale? Vogliamo noi riaffermare la legittimità di un tributo di scopo? In coscienza io non mi sento di poterlo fare. Non mi sento di farlo di fronte ad un provvedimento che stabilisce, riafferma, rinsalda l'esistenza di uno stato di squilibrio non solo fra tutti gli impiegati dello Stato, ma fra i dipendenti di uno stesso Ministero, di una stessa direzione generale. Noi non possiamo riconfermare l'esistenza di un privilegio. Su tale punto gli stessi difensori dei sindacati, lo stesso senatore Adamoli che ha così appassionatamente, violentemente — e se la parola è troppo forte diciamo pure vivacemente — sostenuto le ragioni del gruppo in agitazione, non ha potuto non arrivare alla conclusione che occorre demolire la situazione di privilegio, che occorre creare, attraverso l'unificazione dei ruoli, una situazione uguale per tutti. E poichè evidentemente non sarà possibile stabilire per tutti quella posizione economica di cui attualmente godono gli impiegati delle dogane, ha dovuto chiedere la eliminazione del privilegio.

Io avevo preparato un ordine del giorno per chiedere l'abolizione dei diritti causali in questione e una diversa disciplina della materia della retribuzione degli impiegati doganali. Riconosco che tali impiegati hanno diritto a particolari indennità di disagiata residenza perchè si trovano a lavorare in condizioni di difficoltà; posso convenire che altre indennità debbano essere loro attribuite, ma pensare che possano continuare ad essere retribuiti in funzione del numero delle prestaizoni e del momento in cui le hanno date, mi sembra assolutamente impossibile.

P E L L E G R I N O . Il senatore Artom dimentica forse che in base all'articolo 20 del Regolamento doganale gli operatori economici devono portare la merce in dogana. Qui, dunque, il problema è inverso. Se non si è d'accordo, bisognerebbe allora cambiare l'articolo 20!

A R T O M . Ciò non ha alcuna influenza perchè il fatto di passare il controllo fuori dell'area doganale, il fatto di passare la visita di dogana nelle ore non di ufficio, non è ipotesi che il regolamento non preveda. È vero, invece, che si tratta di una situazione che lo Stato con le sue leggi ha consentito e che, quindi, è diventata perfettamente analoga alla prima ipotesi. Con la sola differenza che portando le merci in dogana non si paga il diritto suppletivo, dovuto invece quando la visita viene effettuata fuori del circuito doganale. Si tratta sempre, però, di un qualcosa che lo Stato consente non soltanto per fare un piacere agli operatori, ma perchè

con tale particolare sistema rende più snello il servizio. Perchè permettendo che nella notte avvengano i passaggi di dogana, si evita la mattina il formarsi di lunghe code; perchè andando a controllare i camion fuori delle aree doganali, queste ultime non si intasino.

Ciò che diventa immorale è il fatto che tutte le volte che un impiegato compia tale servizio fuori area o fuori orario — così come può accadere per tutti gli impiegati dello Stato — debba usufruire di particolari utili. Se io, impiegato doganale, andando fuori area doganale mi trovo a dover sdoganare contemporaneamente tre camion, e quindi con uno stesso spostamento svolgo le tre prestazioni, vengo ad usufruire di un triplice compenso. Questo è il punto centrale della situazione.

V E T R O N E , *Sottosegretario di Stato per le finanze*. Ricordo che ogni singola operazione deve durare almeno quindici minuti.

A R T O M . Se, dunque, non presento l'ordine del giorno che avevo predisposto, è perchè faccio parte della sottocommissione per lo studio della delega per la riforma doganale. In quella sede — e ne ho già avvertito il relatore senatore Trabucchi — noi chiederemo che venga demolito il sistema dei diritti causali e che sia adottata una nuova disciplina. Ma possiamo noi, in attesa di tale nuova disciplina, approvare un sistema di questo genere, fermando, oltre a tutto, la azione del magistrato per l'avvenire, dando carattere di legittimità ad un qualcosa che legittimo evidentemente non è?

Per le ragioni esposte, debbo dichiarare nettamente il nostro voto contrario al passaggio alla discussione degli articoli, con la precisazione che, se tale proposta dovesse essere respinta, ci riserviamo in sede di votazione di precisare ulteriormente il nostro atteggiamento.

P A R R I . Mi limiterò ad alcune considerazioni sulla proposta governativa, senza occuparmi dei problemi più ampi della riforma della pubblica Amministrazione ed apprezzando gli scopi e gli intenti del Ministro quando intende dare stabilità e controllabilità a questa gestione fornendo ad essa il titolo di legittimità che le manca. Tuttavia, considerando il contenuto del disegno di legge — il quale non muta sostanzialmente l'attuale sistema e presenta anzi degli aspetti certamente ibridi — si resta con varie riserve, sicchè mi domando se non sia opportuno passare ad un'altra regolamentazione, la quale in ogni caso pare anche a me necessaria. Mi sembra che il Governo si sia trovato di fronte ad un problema così spinoso e complesso, in uno stato di necessità, e non si sia sentito di poter modificare radicalmente l'attuale sistema, come sarebbe stato certamente opportuno stante una situazione così anormale. Nonostante tutto il nostro desiderio e la nostra ansia di riforma, io mi rendo conto tuttavia che con il lungo passato di agitazioni, di travagli che ha avuto la questione dei doganali, se il Ministero, se, soprattutto, il ministro Tremelloni si sente indotto a presentare il provvedimento in discussione ci sono certamente motivi seri. Le stesse ragioni inducono anche me a ritenere necessario mantenere almeno per ora il sistema vigente in attesa di quella riforma più generale e radicale di tutta la questione dei compensi.

Ma così come è stato proposto, il disegno di legge presenta degli aspetti ibridi che lasciano perplessi. Essi sono già stati accennati, ma io mi permetto di sottolinearli di nuovo. Se il provvedimento voleva avere lo scopo di stabilire una nuova regolamentazione, avrebbe dovuto sopprimere la gestione speciale. Sopprimere una gestione speciale significa portarla integralmente nel bilancio, considerando le entrate come dei tributi — come delle vere entrate tributarie — stabilendo poi, senza introduzione delle imposte di scopo, per le spese che il Governo ritenga necessarie, l'iscrizione nei relativi capitoli di spesa. Per contro, qui le entrate vengono contabilizzate dagli agenti dello Stato, dai contabili doganali, ma sono poi versate — secondo le procedure invalse che sono cinquantennali e forse più — nel calderone per il 92 per cento. Direi, pertanto, che la soppressione della gestione speciale avviene solo per il restante 8 per cento, riguardo cioè

a quelle entrate che devono essere versate in un capitolo di bilancio dell'entrata e che poi, iscritte in due capitoli della spesa, vengono erogate ai funzionari dei coefficienti 670 e 500 appartenenti ai ruoli periferici delle dogane e a funzionari dei ruoli centrali in servizio presso la Direzione generale delle dogane e imposte indirette sotto forma, rispettivamente, di « premi di rendimento e interessamento » o — come vengono chiamati — di « premi di diligenza ». Tutte formule che lasciano piuttosto perplessi e che rappresentano un vero e proprio mascheramento, peraltro assai leggero, della necessità di dividere i proventi della riscossione di tali diritti.

In tali condizioni, in cui non si ottiene il risultato di sopprimere la gestione fuori bilancio, in cui il Governo mi pare che non abbia la forza di mutare radicalmente la situazione, io mi domando se non sia meglio non dico lasciare le cose così come sono, ma di regolamentarle, anzichè attraverso un atto legislativo, mediante un semplice decreto ministeriale. Un decreto può dare un titolo di legittimità, può stabilire la stessa ripartizione — se è la ripartizione che si stima più opportuna —, ma non crea una situazione abnorme, ibrida dal punto di vista legislativo. Tenuto conto di tutte le obiezioni sollevate, comprese quelle accennate or ora dal senatore Artom, a me parrebbe più opportuno non modificare la legislazione, ma procedere alla regolarizzazione della situazione tramite un semplice decreto.

So che così vado in un certo modo anche contro alcune mie convinzioni riguardo alla necessità di riforme organiche. Ritengo peraltro che sarebbe un errore anche da parte nostra se credessimo nell'idolatria del formalismo: anche in una amministrazione come quella italiana possono ben sussistere talune eccezioni, se si ritiene che il costo di tali eccezioni sia inferiore al danno che potrebbe causare il toglierle, come probabilmente accadrebbe nell'ipotesi in esame. Tuttavia occorrerebbe rispettare i princìpi; ed il principio in questo caso è che le gestioni fuori bilancio devono essere soppresse. Non cade il mondo — non se ne offendano i numi tutelari della patria — se si mantiene l'eccezione, purchè essa abbia dei titoli di legittimità, abbia pubblicità e con la pubblicità la controllabilità necessaria e sufficiente sia dell'Amministrazione che del Parlamento. Come osservatore esterno, mi pare doveroso sottoporre una siffatta proposta al Governo.

Mi permetto di associarmi anch'io al voto dell'unificazione dei ruoli organici, sia quelli centrali che quelli periferici, del corpo doganale, perchè ciò eliminerebbe alcune delle situazioni che più offendono il senso di equità. Se si vuole che i funzionari centrali abbiano qualche compenso, sì da non determinare delle sperequazioni stridenti, occorrerebbe che almeno vi fosse la completa ed unitaria appartenenza ad un solo organico.

Debbo poi aggiungere che condivido alcune delle osservazioni che sono state fatte nei riguardi dell'operato del Governo e dell'arretratezza in cui ci troviamo, non solo per quanto riguarda le strutture materiali del servizio, ma anche, purtroppo, per quanto riguarda le norme in materia, perchè il regolamento del 1896 — che qualcuno qui ha difeso nei suoi princìpi generali, certamente ottimi — presenta evidentemente delle procedure amministrative non più adatte agli scopi. Indubbiamente è un torto dei Governi passati l'essere rimasti di fronte ad un così rapido incremento dei traffici con uno strumento tanto inadeguato che permette delle forme di ostruzionismo sulle quali ho anch'io delle forti riserve da avanzare. Ed è bene che le diciamo queste cose, perchè anche a mio giudizio ci troviamo di fronte a delle vere forme di egoismo corporativo. Io non voglio parlar male dei funzionari doganali, la cui categoria è certamente benemerita e lavora in condizioni estremamente difficili e faticose; tuttavia debbo osservare che mi sembra inammissibile, nella vita normale e ordinata di una società, maneggiare uno strumento di pressione e di ricatto nei confronti non della controparte, cioè dell'Amministrazione, ma nei riguardi della collettività. Nessuno più di me sostiene il diritto di sciopero senza limitazioni, anche nei riguardi dell'Amministrazione statale che è una controparte; ma quando l'agitazione, come nel caso dei doganali, investe interessi di tutta la collettività, quello strumento deve

essere usato da chi ha la possibilità di maneggiarlo non voglio dire con discrezione — che è una parola priva di significato in questa ipotesi —, ma con estremo senso di responsabilità.

Anche nelle pubbliche amministrazioni, il diritto intangibile di sciopero non può essere vietato, ma è proprio per questo che deve applicarsi quella disciplina che la Costituzione prevede. Tale disciplina legislativa non può vietare il diritto di sciopero, poichè, di fronte ai dipendenti statali, come controparta, non vi è lo Stato: vi è una amministrazione, nei cui confronti lo sciopero è legittimo. Si possono, dunque, benissimo immaginare delle procedure di conciliazione, che diano ai dipendenti statali piena garanzia di imparzialità, poichè esse possono essere poste al di fuori della stessa Amministrazione e possono giudicare imparzialmente anche nei riguardi di quest'ultima.

Io devo associarmi in questo senso anche ad alcune considerazioni del senatore Artom, perchè evidentemente si danneggia fortemente la democrazia con questa dimostrazione, vorrei dire, di una insufficienza di coscienza pubblica. Concludendo, considerata questa difficile situazione, io devo dire che, se il Governo mi dimostra che non ha altra strada per giungere alla soluzione del problema che quella legislativa, ritengo che, con qualche emendamento, potrei approvare questo disegno di legge; ma preferirei che la situazione non fosse compromessa e pertanto che si regolasse, per ora, la materia con un decreto ministeriale. Io vorrei arrivare anche a quell'assorbimento generale nel sistema del bilancio dello Stato, pur senza togliere un soldo agli statali.

P E C O R A R O . Signor Presidente, onorevoli colleghi, io mi permetterò di iniziare da dove ha finito il senatore Artom, il quale si dichiarava perplesso circa l'economia generale di questo disegno di legge, al punto di dichiarare la propria non adesione al passaggio agli articoli. E vi debbo dire che sono anche perplesso circa la mia personale adesione al passaggio all'esame degli articoli, anche se sulla mia personale perplessità, necessariamente e naturalmente, prevarrà la mia appartenenza a un partito che sorregge il Governo e ad una coalizione governativa.

Vorrei quindi esporre alcuni dei motivi che in buona parte sono già stati trattati largamente e abbastanza compiutamente, aggiungendo alcune considerazioni che mi sembrano opportune, anche perchè mi pare che se il Governo dovesse, in tutto o almeno in parte, procedere ad un ripensamento di alcune sue proposte, dopo un esame nella sede legittima, che è quella parlamentare, e in rapporto a determinate obiezioni che emergono da talune considerazioni, dimostrerebbe, oltrechè buona fede, anche molta saggezza.

Scusate questa breve introduzione. Io aggiungerò ad essa che ho ascoltato con molta attenzione, nella seduta di mercoledì scorso, 9 giugno, la relazione del senatore Salerni, l'esposizione fatta dall'onorevole Ministro e le integrazioni del Sottosegretario, nonchè gli interventi dei componenti della Commissione, che hanno dimostrato che tutti hanno approfondito non solo con coscienza e con senso di responsabilità — sia da parte della maggioranza, sia da parte dell'opposizione — il problema, ma, devo aggiungere, anche con un certo travaglio di coscienza, perchè ci sono diverse cose, in questo disegno di legge, in questa situazione di fatto, in questa vicenda di carattere politico e sindacale, in queste varie rivendicazioni, che lasciano tutti perplessi e che indicano che, qualunque sia la determinazione che noi prenderemo, ci sarà sempre qualcuno che rimarrà scontento.

Procediamo con un certo ordine. Quali sono stati i motivi che hanno indotto il Ministro a presentare il disegno di legge? C'è una causa determinante, fondamentale nel fatto che di questi diritti commerciali che venivano erogati anche in rapporto a determinate prestazioni da parte dei dipendenti periferici del ruolo delle dogane, ve ne era una parte che veniva assegnata a funzionari del ruolo dell'Amministrazione centrale, insomma a funzionari che non appartengono al ruolo doganale periferico. Ora, in rapporto a questo fatto, c'erano stati degli interventi della magistratura che avevano, ritengo ami-

chevolmente, comunque chiaramente, avvertito il Ministro e il Ministero che questo stato di fatto non poteva continuare; e quindi il Ministro aveva ritenuto di sospendere le erogazioni ai funzionari del ruolo centrale, mentre quelle attribuite al ruolo periferico dei doganali rimanevano in vita.

Ora, in rapporto a questo fatto, il Ministro si è preoccupato, perchè indubbiamente questo gruppo di funzionari del Ministero non appartenente ai ruoli periferici delle dogane, ma al ruolo dell'Amministrazione centrale, che fino ai primi mesi del 1964 aveva goduto di una parte di queste indennità, come abbiamo visto (e per tutti è pacifico), illegittimamente, come una amichevole erogazione da parte dei loro colleghi, avrà fatto delle rimostranze perchè, da un certo numero di mesi, quel dieci per cento a loro favore non veniva loro erogato.

E allora il Ministro, per sanare tale situazione, avrebbe presentato questo disegno di legge nella forma in cui ci è stato sottoposto. La domanda che rivolgo ora alla Commissione (e che altri colleghi si sono posta dando luogo a tutta la discussione che stiamo facendo) è questa: è il disegno di legge idoneo a sanare la situazione?

Io devo dichiarare che sono lieto di aver sentito tutti gli interventi. Effettivamente noi dobbiamo riconoscere che è diversa la causale che consente l'attribuzione di questi diritti al ruolo dei dipendenti periferici, anche se integrati da molti altri che specificamente non compiono i servizi speciali, da quella relativa al ruolo dei dipendenti centrali. E quanto meno vorrei sottolineare e segnalare alla Commissione che mentre i periferici sono costretti a spostamenti di sede, passando da una sede conveniente a una sede disagiata, dalla sede in una grande città, dalla sede in cui hanno la propria famiglia e i propri interessi, a una sede spesso molto disagiata, lontana, spesso di confine, a questo non sono sottoposti i centrali. Mentre i primi sono sottoposti a delle attribuzioni di responsabilità per lo stesso lavoro che compiono, a una determinata fatica, a determinati compiti, i centrali hanno tutt'altre responsabilità e attribuzioni. Questa situazione particolare ha trovato nella nostra legislazione un riconoscimento specifico e ha dato luogo ad una particolare indennità, sotto forma di questi diritti commerciali ai periferici. Diritti commerciali la cui erogazione ai componenti del ruolo centrale non appare giustificata, perchè questi ultimi non appartengono al medesimo ruolo, perchè non sono esposti a tutti i disagi specifici che comportano i servizi cui sono sottoposti i periferici.

T R E M E L L O N I , *Ministro delle finanze*. Il giorno in cui continuassimo a corrispondere le indennità solo ai periferici, si ripristinerebbe il sistema delle mance ai controllori.

P E C O R A R O . Io sto facendo delle considerazioni sul fatto che una determinata categoria di dipendenti dell'Amministrazione statale, non facenti parte del ruolo doganale e che quindi in nessun caso sono compresi, anche per ragioni, diciamo così, mutualistiche, nella categoria dei doganieri, vanti dei diritti che non le spettano.

T R E M E L L O N I , *Ministro delle finanze*. E io ripeto che se non si apportano delle modifiche alle norme legislative vigenti in materia, continuerà ad operare quel rapporto, diciamo così, di mutua assistenza per il quale i periferici davano vita, contro la legge, ad un sistema di mance a favore dei centrali.

P E C O R A R O . Sono convinto non solo che lei, onorevole Ministro, abbia ragione, ma anche che occorra trovare il modo di fronteggiare la situazione da lei denunciata. A mio modo di vedere è da sperare che il disegno di legge in esame costituisca — e confido che ciò sia anche nell'intendimento del signor Ministro — una disposizione ponte per arrivare a quella unificazione di ruoli che è l'unica maniera per tagliare la testa al toro, per eliminare qualunque controversia sulla causale che consente — almeno nei limiti dell'attuale legge doganale — la erogazione di questa indennità; mentre il problema più grosso, se si tratti o no di tributi, potrà essere discusso in un secondo tempo.

Aggiungo subito che, sempre a mio modo di vedere, l'attribuzione ai centrali, attraverso una legge, della percentuale dell'8 per cento è più pericolosa dei proventi dei « diritti commerciali », più grave, più pregiudizievole per lo Stato di quanto non sia la situazione attuale, perchè, quanto meno, così come stanno le cose, vi è un incentivo per i centrali di pervenire alla unificazione del ruolo, così da beneficiare degli stessi diritti dei periferici, anche se, ovviamente, dovranno sottostare agli stessi doveri.

Vi è poi da chiedersi: è accettabile il criterio del parziale versamento in bilancio dei suddetti diritti? È stato specificamente sottolineato, a questo proposito, che si tratta di un modo di procedere — legittimo o illegittimo, costituzionale o incostituzionale che sia — che, come ha detto il senatore Salari e come è stato ripetuto dal senatore Artom, va analizzato anzitutto sotto l'aspetto della legittimità di un tributo di scopo, che si eroga esclusivamente e specificamente per una precisa funzione e che crea un ulteriore pericolo, uno di quelli cui avevo fatto cenno prima. Pericolo perchè, come ho già accennato poc'anzi, il giorno in cui voi avrete attribuito a questi centrali l'8 per cento sui diritti commerciali, saranno essi stessi i primi a impedire, nei limiti delle loro possibilità, l'unificazione del ruolo, perchè avranno già ottenuto quanto loro interessava ricevere, e saranno pertanto portati a mantenere inalterato il loro attuale *status*, evitando i disagi che l'unificazione dei ruoli comporterebbe. Non solo, ma una volta riconosciuto il diritto a questo 8 per cento ai funzionari dell'Amministrazione centrale delle dogane, come potrete trattenere tutti gli altri dal richiedere lo stesso riconoscimento? Chi mai tratterrà dall'avanzare analoga richiesta i dipendenti delle imposte dirette e perfino i militari? Ella sa, signor Ministro, che nell'Amministrazione militare vi sono civili e militari e che i militari hanno erogazioni e indennità particolari per il loro *status* che impone disagi, trasferimenti e così via. Ed Ella crede che l'erario possa essere in condizioni di sostenere un simile onere, tenuto conto di quelle che sono le esigenze e le prestazioni degli altri ruoli dell'Amministrazione statale? Signor Ministro, io mi appello al suo senso di responsabilità: qui dobbiamo difendere il denaro dello Stato. Io credo che Ella, il Presidente della Commissione, tutti i colleghi e certamente non ultimo io stesso saremmo ben lieti — immaginiamoci i colleghi della sinistra — di poter raddoppiare le retribuzioni dei dipendenti dello Stato, ma se raddoppiare significa creare un processo inflazionistico, richiedere al contribuente, comunque alle finanze dello Stato, uno sforzo che non riteniamo possano sopportare (il bilancio ha subìto in questi primi mesi dell'anno una decurtazione, se non in termini assoluti certamente in termini previsionali), dobbiamo rimanere guardinghi di fronte a questo disegno di legge, fermarci prima di creare gravi disguidi. Perciò ho cominciato col dire che volevo richiamare al senso di responsabilità il Governo, nei confronti delle finanze dello Stato. A mio avviso, il primo problema da risolvere è quello dell'unificazione dei ruoli.

Solo così le indennità di cui trattasi, almeno fino a che dopo attento e ponderato studio — che potrà essere non solo di qualche mese, ma anche di qualche anno —, non si riterrà di dare una diversa sistemazione alla materia, potranno essere attribuite contemporaneamente ai funzionari dei ruoli centrali e di quelli periferici.

Per quanto riguarda la natura dei cosiddetti « diritti commerciali », l'articolo 8 della legge 25 settembre 1940, n. 1424, al quinto comma, stabilisce che « sono pure a carico del contribuente le indennità dovute al personale delle dogane... per operazioni fuori del circuito doganale od oltre l'orario normale di ufficio ». Orbene, io vorrei osservare che, a mio giudizio, tali indennità non debbono essere considerate come tributi, o comunque come dei tributi veri e propri, perchè quando il citato articolo 8 parla di contribuenti, si riferisce a chi ha dovuto pagare i diritti doganali nella sua qualità di contribuente doganale. Ma, nel caso di specie, non è contribuente tributario chi paga tali diritti, poichè si tratta di un individuo che, secondo una disciplina legislativa, è tenuto a corrispondere una controprestazione per le operazioni doganali che hanno avuto luogo fuori

del circuito doganale e oltre l'orario normale di ufficio. Ritengo, pertanto, che non si tratti di veri tributi fiscali, ma di diritti che, quanto meno dal punto di vista di fatto, possono rappresentare una controprestazione per degli specifici servizi effettuati dal personale doganale.

S A L A R I . Tali servizi in tanto sono prestati in quanto sono connessi all'accertamento tributario.

P E C O R A R O . Volevo dire soltanto che dal punto di vista sostanziale i pagamenti trovano il loro riscontro in una specifica prestazione.

Onorevole Presidente, ho esposto le mie preoccupazioni e le mie perplessità, senza dilungarmi e senza rinunziare a prendere la parola in occasione della discussione dei singoli articoli e a presentare assieme ad altri colleghi gli emendamenti che possono contribuire, quanto meno, ad evitare esagerazioni che potrebbero veramente rischiare di creare ulteriori difficoltà anche alla collettività nazionale, come ha fatto notare giustamente il senatore Parri. Esprimo ancora una volta la mia grave preoccupazione per l'inclusione in bilancio dell'8 per cento dei diritti di cui trattasi, e per il fatto che il consentirne il godimento, in rapporto ad un titolo legittimo, da parte dei funzionari dei ruoli centrali del Ministero delle finanze, potrebbe creare un precedente così grave che dovrebbe mettere in guardia il Governo per le conseguenze che ne potrebbero derivare. Rimane chiaro, però — e tengo a ribadirlo — che, nonostante le mie riserve, ottempererò ai doveri e alla disciplina del partito al quale appartengo.

D E L U C A . Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, con la maggiore brevità possibile intendo esporre alcune considerazioni, che sono alla base della opinione che mi sono formato in ordine al presente disegno di legge. Desidero esprimere, in primo luogo, tutto il mio rincrescimento per non aver potuto partecipare alla precedente discussione, che si è svolta nella seduta del 9 giugno, ma a questo proposito devo dire che, essendo iniziata tale discussione con un certo ritardo, benchè fossi presente in Commissione per l'ora stabilita nell'ordine del giorno, ad un certo punto sono stato costretto ad allontanarmi per impegni inderogabili; questo rincrescimento è tanto più forte in quanto in tal modo mi sono dovuto privare della esposizione, sempre dotta ed intelligente, del relatore, senatore Salerni, degli interventi, altrettanto dotti, intelligenti e producenti dei colleghi, nonchè delle dichiarazioni del Ministro e del Sottosegretario di Stato, che avrebbero potuto dare molti lumi al mio pensiero.

Ho cercato, comunque, di ovviare in parte agli inconvenienti che sono seguiti alla mia assenza, leggendo attentamente il verbale della seduta precedente e prestando molta e profonda attenzione a quello che è stato detto questa mattina da tutti gli oratori che sono intervenuti nella discussione.

Ora, io ritengo che noi ci troviamo di fronte ad uno di quei provvedimenti che chiamerei di successive approssimazioni, in quanto tiene conto di tutto quello che è stato fatto in passato: parlo di successive approssimazioni perchè in matematica, quando non si può risolvere un problema con una formula o con un insieme di formule si risolve per gradi tenendo conto di elementi acquisiti in precedenza.

Ritengo pure — e questa è stata sempre una mia convinzione — che la realtà abbia sempre preceduto la legge: la norma legislativa, cioè, ha sempre seguito, secondo il mio parere, il manifestarsi degli elementi della vita. E penso che sia proprio il caso di fare questa considerazione di fronte al provvedimento legislativo oggi in esame.

Al riguardo devo dire che apprezzo senz'altro lo sforzo veramente responsabile e consapevole del Ministero (in particolar modo del Ministro e del suo valente collaboratore, il Sottosegretario di Stato) e lo apprezzo soprattutto di fronte ad una situazione estremamente grave e difficile, in cui determinati funzionari hanno assunto un certo atteggiamento, in cui vi sono ripercussioni di natura economico-finanziaria e vi sono anche le ripercussioni sull'opinione pubblica. Di fronte a tutto questo — ripeto — io ammiro quan-

to è stato fatto da parte del Governo proponendoci il presente disegno di legge; devo dire però che esso suscita in me qualche motivo di perplessità.

Il senatore Salari ha fatto indubbiamente una dotta esposizione. Il suo pensiero, informato ad uno spirito intransigente, parecchie volte si è soffermato, sia in Commissione che in Aula, sul problema relativo alla pubblica Amministrazione e questa volta ha trovato una occasione molto acconcia ed importante per riprendere questo suo discorso, ma io ritengo che egli abbia fatto delle considerazioni, per così dire, di « ragion pura ». Ora, la « ragion pura » ha una sua validità, e certamente un ordinamento non dico perfetto, ma sano dello Stato esigerebbe la realizzazione dei princìpi che il senatore Salari ha affermato; tuttavia noi ci troviamo di fronte ad una realtà e con questa realtà dobbiamo fare i conti e dobbiamo muoverci con criteri di opportunità e con criteri politici. Nel presente provvedimento — e qui vado man mano sviluppando il mio pensiero — ci troviamo di fronte alla permanenza di quelle indennità causali, di quei diritti causali, che, nel 1954, ebbero un clamoroso tentativo di sistemazione. A quel tempo, anzi, si voleva addirittura abolirle per eliminare una situazione anomala, ma la realtà ci ha dimostrato che non si è stati in grado di farlo e ciò perchè sarebbe occorsa, a tal fine, una riforma dell'ordinamento amministrativo dello Stato.

A questo finora non si è provveduto ed io ritengo che non sia giusto — sia pure in occasione di una situazione che ha richiamato l'attenzione del legislatore e del Paese — legiferare in un settore solo, pure se questo dovesse rappresentare un esempio che potesse dar luogo a fondata speranza di imitazione anche in altri settori.

Desidero ricordare ora che i cosiddetti « diritti commerciali » di cui trattasi hanno avuto la loro sanzione legislativa nella legge 25 settembre 1940, n. 1424: a questo proposito, però, devo rilevare che se si legge il quinto comma dell'articolo 8 della predetta legge, si nota un qualcosa che non ci tranquillizza. In tale comma, infatti, è detto fra l'altro « ... sono pure a carico del contribuente le indennità dovute al personale delle dogane ed ai militari della Regia guardia di finanza ... »; si parla cioè di indennità dovute: c'è proprio da chiedersi quale sia il fondamento di tale debito.

B E R T O L I . Io sono perfettamente d'accordo con il senatore De Luca, ma desidero fargli presente che vi è una assurdità anche nel fatto che noi costringiamo il contribuente a pagare questo contributo. Supponiamo, infatti, che tutti i contribuenti decidano di non fare le domande perchè le operazioni doganali siano svolte fuori circuito: in questo caso, dovremmo andarli a pregare, dovremmo dar loro qualcosa perchè le facciano! È quello che succederebbe — è evidente — sarebbe veramente grave sia per lo Stato che per l'economia!

M A R T I N E L L I . Il senatore De Luca si è domandato perchè tali indennità sono dovute. Se avesse proseguito nella lettura di quel quinto comma dell'articolo 8 della legge n. 1424 del 1940 avrebbe trovato la risposta: « ... per operazioni fuori del circuito doganale od oltre l'orario normale di ufficio... ».

D E L U C A . Io accetto queste amabili interruzioni perchè le ritengo un contributo utile alla discussione, ma vorrei dire che, comunque, sarei arrivato anche a queste considerazioni.

Dunque, perchè « dovute »? « Dovute » indubbiamente per una certa prestazione, ma « dovute » forse in base ad una legge precedente? No. È evidente, quindi, che si tratta di una consuetudine, di un uso che è nelle cose, ossia nella necessità pratica di compiere certe operazioni che, dal punto di vista pratico, sono di indubbia utilità; io almeno ho la convinzione che giovino. Ma se queste operazioni giovano, se sono operazioni di natura pubblicistica, a me pare che bisognerebbe imporle per legge ed il personale dello Stato che le svolge dovrebbe avere il giusto compenso. Questo non è: ed ecco perchè ho detto che la vita precede la norma legislativa, l'assetto giuridico, legislativo. Sono operazioni fuori del circuito od oltre l'orario normale che di fatto si compiono, opera-

zioni richieste dagli stessi operatori economici, i quali — da quanto ho potuto apprendere — sono ben lieti di versare le relative indennità non solo per motivi di celerità, ma anche per altre ragioni di natura economica: ed allora, se queste operazioni si compiono, bisogna tenerle presenti. I funzionari dell'Amministrazione delle dogane, che compiono tali operazioni, hanno percepito i diritti commerciali relativi, e ad un certo momento è stato creato una specie di fondo di solidarietà, per cui anche coloro che materialmente non le hanno potute svolgere perchè prestavano servizio al centro hanno partecipato, con il famoso accantonamento del 10 per cento, alla ripartizione di questi proventi. E la controversia è sorta proprio perchè, successivamente, alcuni funzionari dei ruoli centrali si sono trovati nella situazione anomala ed irregolare di percepire un certo provento, ma in maniera occulta e clandestina.

Ciò naturalmente non è ammissibile, per cui si presenta l'assoluta necessità di disciplinare questa materia.

A questo proposito devo dire che io dissento — forse perchè sono molto ignorante in materia di diritto tributario — dalla concezione espressa dal senatore Pecoraro, il quale non considera tributi tali diritti. Secondo il mio parere, invece, trattandosi di diritti menzionati in una legge, devono ritenersi tributi. Ora, quale dovrebbe essere la sorte di questi diritti che vengono pagati dal contribuente, sia pure in corrispondenza di determinate prestazioni? Essi, evidentemente, dovrebbero affluire integralmente al bilancio dello Stato: questa, secondo i princìpi contabili vigenti, è a mio avviso l'unica alternativa razionale. Si tratta di un qualcosa che deve affluire nel bilancio dello Stato nei capitoli che potranno essere opportunamente definiti: pertanto, il prelevare una certa quota, l'8 per cento, farla affluire ad un determinato capitolo del bilancio dello Stato e stabilire che tale somma, una volta inserita nel bilancio, ha una certa destinazione, tutto questo non rende tranquillo il mio spirito. Sotto questo punto di vista, io accetterei allora la proposta avanzata dal senatore Parri di regolarizzare la situazione con un decreto ministeriale. L'onorevole Ministro ha fatto subito capire che questo non è possibile per non pregiudicare la sistemazione di tutta la materia, ma allora — se non è possibile mediante un decreto — cerchiamo di approvare una norma legislativa che rappresenti una linea di massimo rendimento e di minimo danno rispetto a certi princìpi, nonchè di minimo danno pratico. Proporrei, pertanto, di eliminare quella disposizione del disegno di legge in esame che stabilisce che l'8 per cento delle somme corrisposte dai contribuenti deve affluire ad un apposito capitolo del bilancio dello Stato, perchè ritengo che questa parte debba essere controllata con tutte le forme e le garanzie che una questione pubblicistica esige. Le difficoltà del settore non potranno essere risolte in modo soddisfacente che in sede di riforma generale: il problema in questione potrà essere affrontato forse anche in sede del famoso testo unico delle leggi doganali, ma io riterrei piuttosto in sede — ripeto — di una visione globale di quello che deve essere il trattamento degli impiegati dello Stato.

Sarei anche propenso ad una partecipazione a questi utili di coloro che prestano servizio al centro, perchè vi è un minimo di solidarietà dal quale conseguono certe esigenze; pertanto, questo fondo affluito in un certo modo — e preannuncio fin d'ora un emendamento in proposito — potrà avere una certa ripartizione con la partecipazione anche dei centrali. Se sì potrà arrivare all'unificazione dei ruoli tanto meglio: questo mi trova perfettamente consenziente, ma ritengo che il problema non potrà essere affrontato con il presente provvedimento.

Ho detto quindi le mie ragioni di natura generale, nonchè il mio pensiero specifico nei confronti di singole norme; dopo di che ritengo di poter preannunciare il nostro contributo per l'approvazione di un disegno di legge che rappresenti una linea di massimo rendimento e di minore inconveniente nei confronti della categoria interessata e dello Stato.

B E R T O L I . Vorrei chiedere un chiarimento all'onorevole Sottosegretario di Stato.

Nell'ipotesi che tutto resti come è attualmente, senza che venga toccato niente, quale sarebbe l'ulteriore spesa che dovrebbe sopportare lo Stato per dare a coloro che adesso non partecipano a questi proventi, i centrali, l'indennità che è prevista nel presente disegno di legge?

V E T R O N E , *Sottosegretario di Stato per le finanze.* È facile fare il calcolo dell'incidenza, perchè praticamente essa rappresenta il 14 per cento di 480 milioni. Ora — poichè credo di aver interpretato il pensiero del senatore Bertoli — devo aggiungere che in effetti il personale centrale ha goduto per un anno di una certa agevolazione, di un compenso in deroga pari a 60 ore di straordinario al mese: i centrali delle dogane, quindi, potevano essere soddisfatti con queste 60 ore di straordinario al mese. Questo si è verificato — ripeto — soltanto per un anno, perchè le 60 ore di straordinario sono ormai cessate, in quanto il Tesoro non le ha più consentite. I doganali, cioè, potevano godere di queste 60 ore di straordinario, ma appunto perchè godevano anche di questo 14 per cento sul 10 per cento del fondo non hanno potuto continuare ad usufruirne.

P R E S I D E N T E . Poichè la discussione generale si può ritenere conclusa, mi sembrerebbe opportuno rinviare a domani mattina il prosieguo del dibattito.

B E R T O L I . Durante la discussione sono state fatte anche da parte nostra delle osservazioni in merito alle quali sarebbe opportuno ascoltare il parere del Governo.

V E T R O N E . *Sottosegretario di Stato per le finanze.* Faccio rilevare che nel corso della pur ampia discussione non si è fatto cenno ai laboratori chimici. Dovendo domani il Governo replicare agli interventi, desidero avere una conferma che non vi sono obiezioni in proposito.

A D A M O L I . Su tale questione abbiamo predisposto degli emendamenti.

P R E S I D E N T E . Sarebbe forse opportuno che nella giornata di oggi si riunissero quattro o cinque membri della Commissione, per disciplinare ulteriormente i lavori che si svolgeranno domani, in modo da poter giungere ad una soluzione.

B E R T O L I . Ho l'impressione che, arrivati a questo punto della discussione, chi deve riflettere non è tanto la Commissione quanto il Governo, cui spetta il compito di replicare a tutte le osservazioni che sono state fatte. D'altra parte, non siamo ancora al punto in cui si possano presentare emendamenti al disegno di legge. Il Governo deve rispondere se è d'accordo o no sulle soluzioni prospettate in linea di massima. Si vedrà poi, articolo per articolo, quali siano le singole soluzioni da adottare.

S A L E R N I , *relatore.* Mi riservo nella seduta di domani di puntualizzare brevemente la posizione del relatore.

P R E S I D E N T E . Non essendovi altri oratori iscritti a parlare, dichiaro chiusa la discussione generale con l'intesa che all'inizio della seduta di domani mattina, prima di passare all'esame degli articoli, si avranno la replica del relatore e l'esposizione da parte del ministro Tremelloni, che risponderà alle osservazioni di ordine generale che sono state sollevate.

Poichè non si fanno osservazioni, così rimane stabilito.

La seduta termina alle ore 12,35.

Dott MARIO CARONI
Direttore generale dell'Ufficio delle Commissioni parlamentari