

CAMERA DEI DEPUTATI Doc. VII
N. 1

MESSAGGIO ALLE CAMERE DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

A NORMA DELL'ARTICOLO 74 DELLA COSTITUZIONE

TRASMESSO ALLA PRESIDENZA IL 21 NOVEMBRE 1953

SULLA

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**ANGIOY, NAPOLITANO FRANCESCO, CECCHERINI, VIGORELLI, MORELLI,
DI VITTORIO, BASILE GIUSEPPE, DI STEFANO, ROBERTI, CALABRÒ,
MANNIRONI, BIAGIONI, COTELLESA, LEONE, MAROTTA, CERVONE,
PRIORE, BERLOFFA, TURNATURI, DE MARIA, CAPPUGI, PASTORE,
LIZZADRI, NOVELLA, SANTI, FOA.**

(CAMERA NN. 92, 189, 190, 216, 231; SENATO N. 150)

Proroga della legge 14 febbraio 1953, n. 49, relativa ai diritti e compensi dovuti al personale degli Uffici dipendenti dai Ministeri delle finanze e del tesoro e della Corte dei conti

APPROVATA DALLA CAMERA DEI DEPUTATI (COMMISSIONE IV)

il 28 ottobre 1953

E DAL SENATO DELLA REPUBBLICA (COMMISSIONE V)

il 29 ottobre 1953

ONOREVOLI MEMBRI DEL PARLAMENTO!

1. — Mi è stata presentata per la promulgazione la legge di iniziativa parlamentare — approvata dalla IV Commissione permanente della Camera dei deputati il 28 ottobre 1953 e dalla Commissione permanente del Senato della Repubblica il giorno successivo — che proroga di un anno, e cioè al 31 ottobre 1954, il termine stabilito dall'articolo 1 della legge 14 febbraio 1953, n. 49, relativa « ai diritti e compensi dovuti al personale degli uffici dipendenti dai ministeri delle finanze e del tesoro e della Corte dei conti ».

Trattasi dei diritti e compensi così detti « casuali », regolati dai decreti legislativi 11 maggio 1947, n. 378, e 28 gennaio 1948, n. 76, ratificati con modificazioni dalla legge 17 luglio 1951, n. 575, la quale stabiliva (articolo 3) che le norme di tali decreti e le modificazioni apportatevi in sede di ratifica dovessero cessare di aver vigore il 31 dicembre 1952. Il Parlamento, nel silen-

zio del disegno di legge, volle porre questo termine, prima della scadenza del quale il Governo prese, a sua volta, impegno di rivedere tutta la materia, essendo stata concordemente riconosciuta improrogabile l'urgenza di porre fine ad un sistema degenerato, attraverso molteplici ed ingiustificate estensioni, a tal segno che non si esitò a definire di vera « anarchia ».

Senonché, spirato quel termine, senza che frattanto fosse intervenuta l'auspicata regolamentazione, si provvide, con legge 14 febbraio 1953, n. 49, a prorogarlo ulteriormente sino a che non fossero state emanate nuove norme organiche in materia e, in ogni caso, sino e non oltre il 31 ottobre 1953. Anche questa volta Parlamento e Governo riconobbero la necessità di far cessare senza indugio sì grave e confusa situazione, tanto che la proroga al 31 dicembre 1953, prevista dalla proposta di legge, fu ridotta di due mesi.

2. — La legge che mi è presentata per la promulgazione non è qui presa in considerazione per quel che attiene allo scopo suo: che è quello di conservare ad un numeroso gruppo di dipendenti statali un sovrappiù in confronto ai proventi vari dei quali fruiscono gli altri impiegati dello Stato. La conservazione dei « casuali » è richiesta dai dipendenti delle amministrazioni delle finanze e del tesoro in attesa di quel riordinamento delle remunerazioni di tutti i dipendenti statali, il quale dovrebbe porre rimedio alle sperequazioni esistenti fra gruppo e gruppo e soddisfare alle richieste di migliorie messe innanzi da tutti i gruppi. Essi temono di perdere, anche provvisoriamente, quei vantaggi particolari di cui oggi fruiscono e che sono ritenuti necessari al mantenimento di un tenor di vita adeguato ai delicati gravi uffici che sono chiamati ad adempiere.

Il Parlamento delibererà, su proposta del Governo responsabile della cosa pubblica, intorno ai mezzi più idonei a provvedere alle richieste migliorie ed alla necessaria perequazione tra gruppo e gruppo di dipendenti.

Non giova, tuttavia, a questi fini, il mantenimento, anche provvisorio, di uno strumento i così detti « casuali » — il quale, oltre a non poter essere applicato a tutti i dipendenti dello Stato, ma solo ad una minoranza non cospicua di essi, è in sé irrazionale epperò fecondo di risultati contrari al bene pubblico.

3. — Le spiegazioni addotte a difesa del sistema dei « casuali » sono svariate; ma tutte, salvo un unico caso, prive di fondamento.

4. — Taluno ha fatto richiamo alla circostanza che i « casuali » traggono origine da disposizioni legislative o regolamentari di data non recente.

Ed in verità basta sfogliare una qualsiasi raccolta di editti anteriori al 1789 per leggervi lunghe tariffe di emolumenti dovuti da privati richiedenti servizi ad ogni sorta di magistrature, uffici, cancellerie e simili.

Nè è men vero che soltanto a ragion veduta e per motivi di evidente ed urgente giustizia è lecito abolire in tutto od in parte istituzioni il cui saldo fondamento è dimostrato dalla medesima loro lunga durata.

Nel caso presente si deve tuttavia giungere, appunto in ragione della antichità, alla conclusione opposta. Invero, gli emolumenti, i diritti, le sportule, le propine, di cui si ragiona negli editti antichi, traevano motivo dal fatto che compito del principe era ritenuto fosse quello di nominare e dare autorità ai magistrati ed agli altri pubblici ufficiali; non quello di remunerarli. In tempi nei quali il sistema delle imposte era scarsamente sviluppato e l'erario viveva di entrate patrimoniali (anche se intese con larghezza, sino ad includere gabelle e dazi) e di donativi, sembrava naturale che giudici, finanziari, gabellieri, insegnanti vivessero quasi esclusivamente di emolumenti, sportule, propine, onoranze versate da chi ricorreva alla loro opera.

Non di rado accadeva che l'ammontare delle sportule e propine andasse oltre il compenso reputato giusto per l'opera prestata dal pubblico ufficiale; e non era infrequente perciò la messa all'asta della carica, sicché il principe, invece di pagare stipendi, si locupletava per i diritti di ingresso versati dai funzionari.

A mano a mano che la giustizia, la sicurezza, l'istruzione diventarono compiti statali, apparve sempre più repugnante obbligare i cittadini bisognosi della tutela dello Stato a pagare qualcosa ai pubblici ufficiali per ottenere servizi ai quali lo Stato è tenuto in virtù della sua medesima esistenza. Di guisa che l'argomento della lunga durata e persino della

antichità si rivolge contro chi l'adopera. Vale solo se e nella misura in cui può essere dimostrato che il balzello deve essere pagato per altro motivo.

5. — Si argomenta ancora che, se si aboliscono i casuali, parecchi altri istituti dovrebbero essere assoggettati a diligente esame critico. Infatti i casuali non sono i soli diritti percepiti a carico di privati e a favore di particolari categorie di dipendenti pubblici. E si citano all'uopo: per il *ministero degli affari esteri* i diritti di cancelleria spettanti agli agenti consolari ed agli ufficiali diplomatici che disimpegnano funzioni consolari; per l'*ex ministero dell'Africa italiana* i diritti e le quote di partecipazione dei funzionari coloniali; per il *ministero di grazia e giustizia* i diritti dei cancellieri e segretari giudiziari; per il *ministero dell'interno* i diritti dei segretari comunali e provinciali; per il *ministero dei trasporti* i diritti del personale dell'ispettorato della motorizzazione civile; per il *ministero della pubblica istruzione* i diritti del personale delle segreterie universitarie e di altri istituti scolastici e le propine dei professori universitari; per la *presidenza del consiglio dei ministri* le propine degli avvocati dello Stato e i diritti del personale delle segreterie della Corte dei conti, del Consiglio di Stato, dell'Avvocatura dello Stato; per *amministrazioni varie* i diritti degli agenti accertatori di violazioni, ad esempio guardie di finanza, carabinieri, agenti forestali, ispettori dell'ufficio cambi e degli uffici metrici, ecc., ecc.

Il rilievo è conferente solo nella misura in cui esso può stimolare allo studio dell'irrita materia dei diritti riscossi da altri dipendenti statali a carico dei cittadini. Può darsi che anche per tali diritti si debba giungere, in tutto od in parte, al medesimo giudizio sfavorevole che si deve pronunciare per i casuali. A tacere, tuttavia, che l'esame di così fatti diritti non è oggi pertinente, l'argomento non è valido. Quando mai, anche nella ipotesi qui enunciata a solo scopo di ragionamento, un istituto irrazionale può trar ragione di vita dalla contemporanea irrazionalità di altri istituti di cui si allega la somiglianza? La legge presente contempla i soli « casuali ». A questi soli debbo limitare il mio esame ai fini della richiesta promulgazione; né mi sarebbe lecito divagare in campi diversi; e su cui un apprezzamento, negativo o positivo, non muterebbe in nulla quello che soltanto ai « casuali » deve essere riferito.

6. — Non è, parimenti, pertinente al problema l'allegare che si fa, essere taluni impiegati costretti ad un maggior lavoro per i servizi che danno luogo ai « casuali ». Il diritto degli impiegati pubblici a ricevere un compenso speciale, in quanto veramente compiono un lavoro straordinario, non può invero essere messo in dubbio. Qui di ciò non si discute; ma dei « casuali » e del loro fondamento logico.

Se si riesce a dimostrare che un dato servizio è reso nell'interesse esclusivo o prevalente dei privati, è superflua l'argomentazione del lavoro o maggior lavoro a cui gli impiegati debbono attendere. La percezione del diritto a carico del privato sarebbe giustificata. Naturalmente il lavoro dovrebbe essere prestato fuor dell'orario di ufficio; ed, altrettanto naturalmente, l'ammontare del diritto dovrebbe essere tenuto entro i limiti del costo effettivo del servizio particolare reso al privato. Un'aggiunta di qualcosa al costo — come oggi accade per i conservatori dei registri immobiliari, sull'importo dei cui diritti grava perciò un contributo progressivo a favore dello Stato dal 10 al 70 per cento, evidente prova del fatto che la misura dei diritti percepiti eccede, e spesso notevolmente, l'importo delle spese e dei rischi sopportati dal conservatore — può parere legittima solo se si dimostri che il richiedente il servizio sia soggetto meritevole di imposta, a favore, si intende, del pubblico erario, in ragione di una particolare capacità contributiva messa in luce dalla richiesta medesima.

Se poi non può essere dimostrato che il servizio sia reso nell'interesse esclusivo o prevalente dei privati, nemmeno la necessità di remunerare particolarmente il lavoro più rapido o più faticoso o più attento degli impiegati addetti al servizio — necessità che qui non si vuole discutere e si ammette come premessa assiomatica del ragionamento — basta a legittimare la percezione di un diritto dal privato richiedente. Se il servizio è reso nell'interesse pubblico, il particolare o maggiore costo deve far carico al tesoro, ossia al fondo generale delle imposte. Nessuna imposta è legittima quando è stabilita, come un tempo si diceva, in « odio » a particolari gruppi od individui incolpevoli.

La soluzione del problema non può perciò trarsi dalla natura ordinaria o straordinaria del lavoro compiuto dall'impiegato; bensì e soltanto dall'essere o non essere il servizio reso nell'interesse esclusivo o prevalente dei privati.

7. — Né il sistema dei diritti casuali può essere giustificato adducendo che in alcuni casi (ad esempio diritti riscossi dall'amministrazione delle tasse sugli affari per conto della cassa del notariato o dell'istituto di previdenza sociale, ecc.) gli impiegati di talune amministrazioni finanziarie riscuotono proventi a favore di altri enti; ché trattasi soltanto di un metodo più economico di riscossione preferito nell'interesse pubblico e che, se mai, potrà dar luogo a compensi particolari agli impiegati interessati se essi abbiano compiuto davvero un lavoro straordinario e nella misura in cui esso sia accertato.

8. — Neppure il sistema può trovare fondamento nella circostanza che talvolta alcune amministrazioni pubbliche incaricano quella finanziaria di eseguire formalità di conteggi, controlli, compilazione di ruoli, riscossione e simili. È corretto che l'amministrazione servente sia adeguatamente compensata dall'amministrazione servita per il costo del servizio reso. Può darsi che ambe le amministrazioni traggano vantaggio col rendersi vicendevoli servigi; ma non ne segue che il compenso consista in un particolare prelievo operato da certi impiegati a carico della amministrazione servita. L'impiegato avrà ragione di ottenere un compenso straordinario, se il lavoro straordinario ci fu; non di riscuotere a proprio vantaggio compensi spettanti alla amministrazione, in misura la quale non ha alcun rapporto con la retribuzione dovuta all'impiegato per la sua straordinaria prestazione.

9. — Se fosse esatto che i diritti casuali sono il corrispettivo di particolari servizi adempiuti dagli impiegati nell'interesse esclusivo o prevalente dei privati, verrebbe meno ogni ragion di discutere. Tizio e non lo Stato chiede un servizio; Tizio e non lo Stato paghi il prezzo del servizio. Sarebbe problema secondario, di mera opportunità, trovare la soluzione ottima, la quale consenta agli impiegati statali di soddisfare alle richieste dei privati, senza che da ciò derivi alcun nocumento al servizio di istituto. L'autorità dei capi del servizio, il buon senso del pubblico, il giusto stimolo di un maggior lucro, ottenuto dagli impiegati grazie a prestazioni fuor delle ore d'ufficio, basterebbero a risolvere il piccolo problema, senza che nessuno possa trarne motivo di lagnanza, così come oggi si ritiene giusto che l'impiegato, il quale ha compiuto un lavoro straordinario, riceva perciò, lui e non altri, il giusto compenso.

10. — Dunque il punto essenziale è: è vero o non è vero che si tratti di particolari servizi adempiuti dai funzionari nell'interesse esclusivo o prevalente di privati? A rispondere al quesito, il solo il quale, al di là delle frange aberranti, sia decisivo, si assuma il caso del più antico od originario dei diritti casuali.

Invero il caso dei servigi chiesti dai privati ai conservatori dei registri immobiliari non solo è quello da cui tutti gli altri derivano per filiazione od analogia od imitazione, ma è quello veramente tipico ed illuminante.

L'istituzione di quei registri trae origine dall'adempimento di uno dei compiti essenziali dello Stato. Sinché sia consentito a persone fisiche o giuridiche di possedere immobili a titolo di proprietà piena, di usufrutto, uso, abitazione, enfiteusi o di vantare su di essi altra specie di diritti reali è giocoforza che lo Stato assicuri in proposito la certezza del diritto. Le formalità, di cui si deve prendere nota nei registri immobiliari, di trascrizione, iscrizione, rinnovazione, annotamenti, ecc., ecc., sono prescritte non nell'interesse dei singoli, ma nell'interesse pubblico. Se non si vuole il caos giuridico rispetto alla proprietà immobiliare; se si vuole impedire si possano ingannare le persone semplici con vendite di cose non proprie, con asseverazioni non veritiere di libertà da pesi e vincoli; se ciò non si vuole, perché si sa che dalla incertezza deriverrebbero la impossibilità dei miglioramenti agricoli ed edilizi, il ritorno della terra allo stato selvaggio, delle case alle canne di paglia, della produzione al livello dell'uso dei frutti naturali delle piante e delle erbe e della caccia agli animali selvatici e nocivi; giocoforza è che lo Stato garantisca la buona fede, nelle trascrizioni della proprietà e dei diritti reali, dia modo ai singoli di assicurarsi della veridicità delle affermazioni altrui intorno alla esistenza dei diritti e vincoli immobiliari. Persino nell'ipotesi di organizzazione collettivistica della proprietà, è interesse dello Stato di rendere noti a tutti la esistenza di diritti eventuali di godimento di case di abitazione, di orti e pertinenze attribuiti a contadini, è interesse dello Stato rendere pubblici i limiti dei diritti d'uso riconosciuti ad enti pubblici di tipo svariatissimo, che sussistono e prosperano anche in quelle organizzazioni.

Nessun dubbio insomma sul dovere dello Stato di creare le condizioni di certezza intorno alle transazioni economiche compiute dai proprietari od usuari od assegnatari (persone fisiche e giuridiche ed assimilate a queste) ed aventi per oggetto immobili. Ed altrettanto certo che non vi è atto, formalità, annotamento o ricerca che sia compiuto nell'interesse esclusivo o prevalente dei privati; sempre è dominante ed assorbente il dovere dello Stato di compiere atti, formalità, ricerche, annotamenti allo scopo di assicurare, garantire, agevolare la buona fede nelle transazioni e quindi la possibilità medesima di esse: e quindi ancora la sussistenza economica e la pacifica convivenza dei cittadini, siano essi possidenti o nullatenenti.

11. — Che lo Stato poi gravi ogni atto relativo alle transazioni della proprietà immobiliare e dei diritti reali con tributi, dei quali la razionalità e la convenienza soprattutto finanziaria, nei casi di trasmissione a titolo oneroso, sono grandemente dubbie, non è argomento valido per tollerare, accanto ai diritti, giustificati o non, riscossi dallo Stato, particolari compensi al funzionario il quale adempie semplicemente ad un ufficio pubblico.

12. — Se ciò è vero rispetto alla più venerabile specie dei diritti casuali, è vero tanto più per le specie più recenti, da quelle variopinte di diritti di voltura ed altri catastali, ai certificati relativi ad imposte e tasse diverse dirette ed indirette, ai certificati e documenti vari doganali, ecc., ecc., trattandosi sempre, non di pagamenti dovuti per servizi resi a privati nell'interesse loro esclusivo o prevalente, sibbene di tasse od imposte.

13. — Il caso dei conservatori dei registri immobiliari è tipico — ma al di fuori di esso altro non ne esiste — per segnare i limiti del compenso per l'accollo di spese e rischi.

Il funzionario, il quale sostiene, per conto dello Stato, spese e rischi, ha diritto di ricevere adeguato compenso. Ma occorre che spese e rischi esistano effettivamente, e non è lecito citare l'unico caso del conservatore dei registri immobiliari per legittimare un istituto, quello dei « casuali », che ha un territorio di applicazione tanto più ampio.

I conservatori dei registri immobiliari debbono sostenere non solo le spese di legatura dei volumi delle note, delle domande, dei bollettini e dei documenti e dei registri, ma anche quelle di cancelleria, di illuminazione e riscaldamento, la mercede al personale subalterno di servizio e di custodia e l'indennità al gerente; tutte spese che per talun grande ufficio pare siano annualmente di milioni di lire. È per fermo giusto e conveniente che lo Stato rimborsi, in somma fissata di accordo, siffatte spese. Questo metodo di rimborso giova all'erario, il quale è garantito contro la larghezza nello spendere propria di chi non è chiamato a pagare il conto, e giova al conservatore, dal quale è conveniente, nell'interesse medesimo del servizio, sia goduto il margine fra l'importo legale e quello effettivo della spesa.

Per i conservatori delle ipoteche è ovvia altresì la necessità e la giustizia di compensarli per la responsabilità, ad essi accollata, di indennizzare la parte per i danni derivanti da errori od omissioni, in cui siano incorsi nell'adempimento dei loro compiti.

La giustizia e la convenienza di siffatti rimborsi non spiegano tuttavia il metodo attuale ereditato dal tempo nel quale lo Stato non assegnava stipendi al conservatore ed al suo personale. Il pagamento che oggi si fa dai conservatori allo Stato di un diritto erariale complessivo dal 10 al 70 per cento sull'ammontare netto dei loro emolumenti è, già fu sopra rilevato, la prova chiarissima che questi furono determinati in modo davvero « casuale », ossia « arbitrario », e siffattamente grezzo da consentire disparità notabili e non spiegabili di proventi fra ufficio e ufficio.

Non si può conservare un sistema sperequato ed arcaico sol perché in un solo caso esistono spese e rischi meritevoli di rivalsa, ben potendosi al calcolo delle une e degli altri nonché alla determinazione del relativo compenso procedere con metodi che in casi analoghi trovano larghe e soddisfacenti applicazioni.

14. — Nati male, in conseguenza di una pretestuosa giustificazione, come di compenso di servizi resi a privati nel loro interesse, i diritti casuali attirarono presto l'attenzione degli impiegati vicini, per ragion d'ufficio, a quei relativamente pochi funzionari i quali rendevano di fatto i servizi detti privati; e l'emulazione li spinse a chiederne l'estensione a loro beneficio. Ma la mera diluizione non sarebbe stata vantaggiosa ai nuovi beneficiati, ed avrebbe scemato i vantaggi

già goduti dai colleghi addetti a quel particolare ufficio, se non si fosse verificata una progressiva moltiplicazione ed estensione dei diritti.

Sarebbe troppo lungo riprodurre l'elenco compiuto di cotali moltiplicazioni. Basti, per gli emolumenti ai conservatori delle ipoteche, ricordare che essi, a norma del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3272 (tabella *D*), davano luogo a 15 specie di diritti fissi ed a 9 di diritti di scritturazione; ma, in virtù dell'allegato *D* del decreto legislativo 28 gennaio 1948, n. 76, si suddividono, per scissiparità, per la parte dovuta al conservatore, in 19 specie principali, oltre ad 11 frazionamenti in ragion di valore o numero e 5 in ragion di facciate; ed altrettante (principali e di frazionamento per valori e facciate) per la parte dovuta al personale sussidiario.

15. — Alla moltiplicazione (e si potrebbero ricordare i casuali relativi alle imposte dirette e alle tasse ed imposte indirette sugli affari), si aggiunge presto la estensione a nuovi servizi: con l'allegato *E* della legge 17 luglio 1952, n. 575, nascono 15 diritti principali e 19 di frazionamento a favore del personale dell'amministrazione delle dogane, delle imposte di fabbricazione e dei laboratori chimici delle dogane ed imposte indirette, mentre coll'allegato *F* della medesima legge vengono istituite nientemeno che 10 categorie o titoli di diritti spettanti al personale in servizio presso il ministero del tesoro, della Corte dei conti e dei rispettivi dipendenti uffici, distinti, se male non si contò, in 49 specie principali e 48 frazionamenti.

16. — Quale la ragione della moltiplicazione delle categorie e delle specie dei diritti e dei loro frazionamenti? Non par probabile che essa consista nell'incremento naturale, spontaneo delle specie di atti compiuti dagli impiegati effettivamente addetti alla compilazione dei documenti richiesti dagli interessati. Il gran salto si fece quando, per la prima volta, nel regio decreto-legge 15 novembre 1937, n. 2011, fu stabilito — per le amministrazioni provinciali delle imposte dirette e del registro — il principio del riparto dei proventi nell'ambito della circoscrizione compartimentale, estendendolo a tutto il personale in servizio presso quelle amministrazioni. Da quel momento la valanga dei « casuali » si ingrossa, diventando sempre più imponente. Obliterata la pretesa di una connessione necessaria fra il costo del servizio particolare sedicentemente reso al privato, nell'interesse esclusivo di questo, e la particolare maggior fatica durata o perizia adoperata in tale occasione dall'impiegato, non esiste più freno al processo rivolto a trovare motivi o pretesti per crescere i proventi, non più di individui, sibbene di gruppi sempre più vasti di personale di intieri compartimenti e poi delle amministrazioni centrali. Per tal via, piuttostoché per la via normale, non si riesce forse più facilmente ad ottenere integrazioni di stipendi? Il metodo ordinario per ottenere aumenti di stipendio importa una pubblica discussione, esige la lunga procedura parlamentare, pone in chiaro la impossibilità o la ingiustizia di crescere i proventi di talune categorie e non di altre; chiarisce l'onere dei contribuenti e l'ammontare della spesa da iscrivere in bilancio. La via traversa dello stabilimento e della moltiplicazione di singoli diritti, pagati, dicesi, volontariamente da chi riceve un beneficio a beneficio di chi si sottopone all'uopo a particolare diligenza, facilita l'approvazione del nuovo balzello per dati casi; e poi, pretestando analogie, parità di trattamento, ingiustizia di esentare, tra i malcapitati cittadini, questi o quegli che pur di qualche cosa sembrano avvantaggiarsi, a mano a mano la macchia d'olio si estende.

Già con il decreto legislativo 11 maggio 1947, n. 378, non solo era stata estesa la ripartizione dei proventi dei diritti contemplati nelle tabelle esistenti a tutto il personale, centrale e periferico, dell'amministrazione delle finanze ed a quello della ragioneria generale dello Stato; ma si era introdotta una nuova tabella per i servizi del tesoro, i cui proventi furono destinati al personale degli uffici provinciali del tesoro, della tesoreria centrale, della zecca e della cassa speciale dei biglietti di Stato.

Caratteristica l'istituzione di un diritto di riscontro sulle quietanze rilasciate dagli esattori, quietanze che rappresentano l'atto conclusivo di una serie di operazioni riguardanti l'accertamento e la liquidazione di tributi; caratteristica, dico, perché fa quasi credere che non sia interesse dominante, anzi esclusivo dello Stato assicurarsi, con gli opportuni riscontri, che il contribuente abbia versato nulla più e nulla meno di quanto egli debba.

17. — Tipica la degenerazione dell'istituto in materia di frazionamento. La ragione del frazionamento invero non si fonda più solo sul numero delle ore impiegate e delle pagine scritte, sull'ampiezza dei disegni, ma tien conto, quanto si può, del « valore » e dell'« urgenza ».

Pericoloso criterio quest'ultimo e da restringere quanto più si possa per non istillare nel pubblico la convinzione di non poter ottenere dalle pubbliche amministrazioni servizi ai quali si ha diritto, se non si paghi un sovrappiù, destinato col tempo a divenir normale; qualcosa rassomigliante al declassamento avvenuto nell'opinione pubblica delle trasmissioni telegrafiche e telefoniche ordinarie in confronto a quelle urgenti e poi di queste rispetto alle urgentissime ed alle « lampo ». Ma i frazionamenti in ragion di valore fanno manifesto l'errore di considerare i diritti e compensi di cui si parla quasi fossero compensi per servizi resi a vantaggio esclusivo del privato. All'impiegato il quale rilasci un certificato o nota o copia tanto costa di fatica scrivere 100 lire come un milione di lire; ma se la tariffa varia in ragion di valore, la variazione palese, pure a chi non voglia vedere, la natura di imposta vera e propria del così detto compenso e quindi la necessità della sua devoluzione al fondo generale delle imposte.

18. — Con il decreto legislativo 28 gennaio 1948, n. 76, si introduce una nuova tabella a favore del personale, centrale e periferico, delle dogane e delle imposte di fabbricazione e si ammettono a partecipare ai proventi della tabella relativa ai servizi dipendenti dal ministero del tesoro quasi tutti i dipendenti degli uffici centrali del ministero medesimo. Finalmente, a coronare l'opera, la legge di ratifica 17 luglio 1951, n. 575, dei decreti del 1947 e del 1948 compie il processo di generalizzazione del riparto e i diritti casuali sono estesi al rimanente personale dell'amministrazione del tesoro, che ancora ne era rimasto escluso e a quello della Corte dei conti, tranne i magistrati.

Abbandonato ogni pretesto di compenso per servizi particolari si assoggetta al prelievo del 4 (ora 3) per mille lire ogni mandato diretto ammesso a pagamento dalla direzione generale del tesoro, di importo non inferiore a lire 40.000, e ad uguale prelievo del 4 (ora 3) per mille ogni mandato od ordinativo ammesso a pagamento dagli uffici di riscontro della Corte dei conti presso i provveditorati alle opere pubbliche, nonché presso le regioni di importo non inferiore a lire 40.000. Altri diritti contemplati nell'allegato E della legge di ratifica del 17 luglio 1951, n. 575, cadono inesplicabilmente su chi, sottoscrivendo a prestiti o facendo depositi obbligatori o volontari presso la Cassa depositi e prestiti ed altre amministrazioni del tesoro, chiede operazioni sui suoi titoli o rimborso di denaro suo. Ma l'inverosimile è toccato allorché agli impiegati addetti allo sportello di pagamento dei debiti liquidi dello Stato si riconosce il diritto di prelevare, per se ed i loro colleghi, a titolo privato, il 3 per mille dell'importo dei debiti medesimi. Che se il pagamento avviene in seguito a concessione di mutui o ad ogni altra operazione di credito, il già descritto diritto del 3 per mille relativo al momento della riscossione della somma, era già stato, cresciuto preventivamente per uguale importo, al momento del provvedimento di concessione del mutuo. Ambedue i quali prelievi appaiono, per fermo, scarsamente adatti a sollecitare quel credito a buon mercato che appare nei voti dei più.

19. — L'atto di accusa contro i diritti casuali potrebbe qui essere chiuso; giungendo fondatamente alla conclusione che le imposte e le tasse, pur mascherate sotto il nome di diritti casuali, sono istituti troppo gelosi e delicati perché possano essere devoluti a vantaggio di altri che non sia il tesoro dello Stato. Il tesoro — se per deliberazione meditata dal Parlamento il prelievo dei diritti casuali dovesse rimanere in vigore — potrà farne l'uso che sarà ritenuto migliore e potrà anche devolverne il ricavo complessivo a beneficio dei medesimi dipendenti che oggi fanno propri tali diritti. Ma deve venir meno la possibilità per certi impiegati dello Stato di devolvere direttamente a proprio vantaggio imposte a tasse, che debbono essere riscosse ed impiegate solo nell'interesse pubblico.

Se il riparto dei « casuali » tra funzionari si limitasse a creare un interesse privato alla estensione del territorio a cui i casuali si applicano ed alla moltiplicazione dei casi della loro applicazione, il male, pur gravissimo ed intollerabile, sarebbe misurabile.

Il danno si aggrava perché i funzionari interessati sono indotti ad escogitare, per illustrarne la convenienza della loro attuazione legislativa, nuovi istituti, registrazioni, permessi, i quali sono fine a se stessi, non sono affatto necessari per scopi pubblici; ma tendono esclusivamente a consentire agli impiegati di riscuotere diritti detti « casuali » a proprio profitto. Quasi senza avvedercene siamo a poco a poco recati a mutare la concezione dello Stato. Non più esso è creato per i cittadini; non più i pubblici funzionari hanno ragione di vita esclusivamente per i servizi che rendono ai cittadini. Lentamente si fa strada il principio opposto che i cittadini hanno

ragione di esistere in quanto rendono servizio allo Stato. Non i pubblici impiegati sono al servizio dei cittadini; ma questi di quelli, capovolgendosi così la natura stessa dello Stato libero democratico. Non è più vero che i servizi pubblici debbono essere resi al minimo costo alla collettività; ma diventa principio di riparto del reddito nazionale quello di creare servizi inutili e perciò costi inutili allo scopo di giustificare una determinata distribuzione del reddito medesimo. Già il 12 dicembre 1951 il Presidente della Corte dei conti aveva avuto occasione (in foglio n. 4630/12 P. S.) di scrivere: « ... ed è stato rilevato, infine, che in tutti i casi di pagamenti di annualità di sovvenzione, di quote di ammortamento di prestiti, di finanziamenti di somme dovute a titolo di rimborso spese, sostenute per conto dello Stato, ed a titolo di concorso delle spese, sostenute da amministrazioni pubbliche o private, la decurtazione del 4 (ora 3) per mille determina la necessità di ricorrere a nuovi stanziamenti di fondi, per integrare i pagamenti dovuti ». In altri termini, se è consentito agli impiegati di appropriarsi del 3 per mille dell'importo contrattuale, dovuto dallo Stato, di certe opere pubbliche o di certe spese o di certe sovvenzioni, gli aventi diritto riscuotono solo 997 lire invece delle 1000 a cui han diritto e fa d'uopo escogitare espedienti per aumentare gli stanziamenti a 1003 lire, affinché i creditori riscuotano quel che ad essi spetta. E poiché ciò non può sempre farsi, cresce il rischio di coloro i quali contrattano con lo Stato e cresce il danno di questo per la inevitabile amplissima ripercussione sui preventivi di appalto delle opere pubbliche e del costo dei servizi dei concessionari e in genere di tutte le spese incise dai « casuali ».

20. — Creare lavoro inutile, moltiplicare formalità allo scopo di operare prelievi davvero « casuali » a favore di una minoranza di dipendenti dello Stato, che altro significa se non invertire la norma dell'agire umano economico sostituendola con quella del massimo costo per il minimo risultato ?

È in atto tutto un lavoro di escogitazione, di invenzione di formalità da accollarsi ai cittadini, non perché esse siano necessarie od utili nell'interesse pubblico; ma allo scopo di consentire la percezione di diritti, equivalenti o somiglianti ai « casuali », di cui fruiscono i « finanziari ». Poiché, tuttavia, la natura dei servizi d'istituto della più parte delle amministrazioni non consente siffatte invenzioni, ecco, per autorevoli dichiarazioni, nascere ed estendersi espedienti diversi atti a procacciare ai dipendenti di quelle amministrazioni un succedaneo, un equipollente ai « casuali ». Il che non si sa come possa accadere sulla base di normali autorizzazioni legislative; e poiché queste non esistono, si deve presumere accada per destinazione di fondi a fini diversi da quelli propri dei capitoli competenti del bilancio.

Neanche la esistenza, tacitamente ammessa, di siffatti equipollenti giova a sedare il malcontento della grande maggioranza dei dipendenti statali od assimilati. Per la loro incertezza giuridica, per la loro allegata insufficienza in confronto al vantaggio ottenuto a mezzo dei « casuali » e per la loro mancata generalità, i compensi equipollenti sono causa di nocive agitazioni; né si vede come possano esserè improvvisati provvedimenti i quali siano atti a far cessare il malcontento e non aggiungano invece nuova esca, a cagione degli inevitabili invidiosi confronti, al malcontento medesimo. Ogni proroga del sistema dei casuali aggrava perciò il danno e dà alimento alla disorganizzazione della burocrazia, la quale deve essere, invece, nella crescente complicazione della vita moderna, saldo fondamento e strumento di avanzamento sociale.

21. — Una esigenza formale si aggiunge alla urgenza della riforma del sistema dei diritti casuali: quella della devoluzione del loro ricavo all'erario. I diritti casuali non sono una faccenda privata da regolarsi tra persone fisiche e giuridiche richiedenti servizi e gli impiegati chiamati a renderli per ragion d'ufficio ed a loro volta chiamati a farne parte a colleghi più o meno affini, in territori ognora più vasti. Trattasi di tasse ed imposte propriamente dette; e soggette perciò pienamente alle norme della contabilità di Stato. Solo per lassitudine terminologica si usa dire che il tesoro non subisce alcun onere per ragione dei casuali e può lavarsi le mani dei proventi per ciò riscossi dagli impiegati quasi venissero dal mondo della luna. No; non esiste alcuna differenza fra lo stipendio vero e proprio riscosso ogni mese dal funzionario statale allo sportello della tesoreria e la somma periodicamente versatagli a titolo di quota a lui spettante dell'importo di diritti e compensi casuali. In ambi i casi trattasi, da un lato, di somme pagate da utenti come corrispettivo di servizi particolari che l'utente *deve* richiedere ad un pubblico ufficio (tasse) o da contribuenti in compenso dei servizi indivisibili resi dallo Stato alla collettività (imposte) e, dall'altro lato, di remunerazioni ricevute dall'impiegato per servizi da lui

resi per ragion del suo ufficio e nell'interesse pubblico. La natura dei pagamenti, da un lato, e delle remunerazioni, dall'altro, essendo identica, la differenza è puramente formale. Nel più dei casi pagamenti e remunerazioni passano attraverso una cassa pubblica, detta per brevità « tesoro », soggetta a pubblicità ed a discussione e deliberazione parlamentare. Per i « casuali » il passaggio non si verifica: il versamento avviene in casse più o meno sottratte al controllo parlamentare; e le remunerazioni sono corrisposte agli impiegati in misura di cui non si dà contezza.

Esplicitamente, si dice che l'importo delle spese d'ufficio da detrarre dall'ammontare lordo degli emolumenti spettanti ai conservatori è determinato ogni biennio con decreto del ministero delle finanze *non soggetto a pubblicazione*.

Data la estensione del riparto dei proventi « casuali » a territori ognora più vasti, ogni connessione logica fra il valore del servizio particolare sedicentemente reso nell'interesse esclusivo del richiedente ed il valore della particolare prestazione fornita dall'impiegato essendo obliterata, chiaramente appare che da una parte si versano a qualche sportello somme che han natura di tasse ed imposte e dall'altro lato categorie, talvolta numerose, di impiegati, ricevono, col nome di « casuali », remunerazioni addizionali commisurate allo stipendio base. E tuttavia la ripartizione delle somme così incassate da pubblici sportelli per ragione pubblica è stabilita, su proposta di un'apposita commissione, con decreti ministeriali, *non soggetti a pubblicazione*.

Chi dicesse che la ripartizione in un gruppo di impiegati di una percentuale, ad ipotesi del 2 per cento, della tassa introitata dall'erario è sostanzialmente diversa dalla ripartizione nello stesso gruppo di una addizionale — uguale per importo a quel 2 per cento — di x lire per ogni formalità adempiuta a cura dei medesimi impiegati; direbbe cosa stravagante.

Sia che il diritto sia calcolato *in dentro* (partecipazione dell'impiegato alla tassa statale) sia che lo si calcoli *in fuori* (tassa addizionale a favore dell'impiegato) l'inciso è lo stesso — utente o contribuente —; l'intermediario non muta ed è il tesoro; e non muta il beneficiario, che è l'impiegato.

Ma il calcolo « in fuori » annebbia le idee; fa immaginare, con un passamano, che non esistano imposte e tesoro, e che si tratti di transazione privata fra due privati: impiegato e cittadino.

Tutto ciò, qualunque sia la sorte dei diritti casuali, è contrario al buon ordine della pubblica finanza. Le entrate per diritti e compensi debbono essere rese di pubblica ragione; e così pure la destinazione di esse.

22. — Nella recente legislazione italiana non mancano commendevoli esempi di soddisfacimento della esigenza che in proposito si può considerare minima. Basti ricordare l'art. 5 della legge 9 aprile 1953, n. 226, « che apporta modificazioni alle norme sui diritti spettanti alle cancellerie e segreterie giudiziarie »:

« Il rendiconto della gestione dei diritti spettanti alle cancellerie e segreterie giudiziarie è, per ciascun esercizio finanziario, approvato dal Ministro di grazia e giustizia, e presentato al Parlamento in allegato al rendiconto consuntivo del Ministero di grazia e giustizia ».

Nella relazione al disegno la proposta dell'art. 5, che è nuovo, è così motivata:

« Di particolare rilievo è la norma contenuta nell'art. 5. Sebbene sia la percezione dei diritti di cancelleria e di segreteria, sia la erogazione di essi avvengano già con la osservanza delle relative norme regolamentari e con il controllo dei capi degli uffici giudiziari e del Ministero, si è ritenuto di dover stabilire che anche la gestione delle somme provenienti dalla riscossione di tali diritti sia soggetta, come tutte le altre relative alle somme versate dai cittadini alla pubblica amministrazione ed ai suoi organi, al controllo del Parlamento ».

Soddisfare a questa minima esigenza sarebbe tuttavia un ben piccolo, quasi evanescente, passo verso la verità. Il secondo è quello di calcolare « in dentro » i pochissimi compensi che siano reputati degni di sopravvivere; con tutte le conseguenze logiche che da siffatto metodo di calcolo derivano. Solo quando a questa minima esigenza si sia soddisfatto, si potrà studiare quali avvedimenti debbono essere attuati per ragion di rimborso di spese e di rischi effettivi o per ragion di effettivo risparmio del costo o maggior rendimento dei servizi pubblici. Ma nessuno studio può essere intrapreso se prima non sia tolto di mezzo l'interesse di particolari categorie di pubblici funzionari al mantenimento di un sistema sotto ogni rispetto non commendevole.

23. — Il problema è indubbiamente complesso, ma la sua complessità non dovrebbe indurre a esaurire ogni provvedimento in reiterate e lunghe proroghe, che l'esperienza ha dimostrato punto confacenti a stimolar proficui studi per la ricerca e l'attuazione di una ormai non più dilazionabile soluzione radicale.

Tali considerazioni mi inducono a invitare le Camere a nuova deliberazione, a norma dell'articolo 74 della Costituzione.

Roma, 21 novembre 1953.

EINAUDI

PELLA.

ALLEGATO

TESTO DELLA PROPOSTA DI LEGGE APPROVATA DALLE CAMERE

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

Il termine del 31 ottobre 1953, stabilito nell'articolo 1 della legge 14 febbraio 1953, n. 49, è prorogato di un anno.

ART. 2.

La presente legge ha efficacia dal 1° novembre 1953 ed entra in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.