

CAMERA DEI DEPUTATI N. 512

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del Deputato **MAGGIONI**

Presentata il 5 ottobre 1976

Provvedimenti diretti ad assicurare il regolare funzionamento dei servizi doganali. Modifiche alle leggi: 4 agosto 1975, n. 389, e 15 novembre 1973, n. 734

ONOREVOLI COLLEGHI! — Come è noto nel 1973 fu siglato un accordo fra il Governo, che condusse le trattative tramite il Ministero per l'organizzazione della pubblica amministrazione e le organizzazioni sindacali del pubblico impiego maggiormente rappresentative.

Uno dei punti qualificanti dell'accordo prevedeva la concessione a decorrere dal 1° gennaio 1973 agli impiegati statali, escluse alcune categorie quali i dirigenti ed i magistrati, di un assegno perequativo pensionabile che doveva assorbire tutte le indennità accessorie esistenti, eccetto quelle corrispondenti ad effettive prestazioni straordinarie, al lavoro festivo e notturno, a prestazioni che comportano l'esposizione a rischi particolari. Doveva inoltre, essere assicurata parità di trattamento, indipendentemente dall'amministrazione di appartenenza, per prestazioni qualitativamente e quantitativamente equivalenti. L'assegno perequativo fu in effetti concesso con la decorrenza prevista dalla legge 15 novembre 1973, n. 734. Tale legge arrecò un indubitabile vantaggio agli impiegati statali, ma, inspiegabilmente, fu formulata in maniera aritmeticamente inapplicabile per il personale dell'amministrazione periferica delle

dogane quando non assunse nei confronti di esso, carattere punitivo.

Il personale delle dogane, per le caratteristiche del servizio, per precise disposizioni legislative e regolamentari è chiamato ad effettuare le sue prestazioni a richiesta e nell'interesse degli operatori economici oltre l'orario normale di servizio e fuori ufficio presso stabilimenti, magazzini, depositi ed altri insediamenti privati. La esigenza di tali prestazioni deriva dal rapporto esistente fra organico del personale ed operazioni doganali ed essa permarrà sino a quando gli organici non saranno congruamente aumentati. Le seguenti cifre desunte da pubblicazioni ufficiali forniscono un quadro eloquente della situazione: in 10 anni e precisamente dal 1965 al 1975 le merci importate ed esportate sono passate da tonnellate 162.138.000 a tonnellate 240.655.000 (pari al 150 per cento cadauno); il valore di esse è passato da miliardi 9.085 a miliardi 47.845 (pari al 50 per cento cadauno).

Nel 1975 le dogane hanno eseguito 9.401.837 operazioni doganali, riscuotendo 3.300 miliardi. Il traffico commerciale da e per l'estero, durante l'anno 1975, è stato il seguente: navi in navigazione interna-

zionale ed interna n. 497.965; aerei in servizio internazionale ed interno n. 425.000; vagoni ferroviari n. 1.426.000.

Gli organici del personale risalenti al 1962 prevedono 7.521 unità con vacanze al 31 dicembre 1975 di 2.697 unità pari al 35,86 per cento. Il personale è distribuito in 448 uffici dislocati oltre che presso le frontiere terrestri, marittime ed aeree, anche presso i principali centri industriali.

Per svolgere la mole imponente di lavoro sopradescritto i doganali devono effettuare prestazioni straordinarie *compensate*, sino all'emanazione della legge n. 734, secondo le aliquote fissate dal Ministro delle finanze, che ne aveva la facoltà ai sensi della legge e del regolamento doganale, ed attualmente ai sensi dell'articolo 11 della legge n. 734 in ragione di lire 1.500 lorde all'ora per i funzionari e lire 1.125 lorde per il personale ausiliario.

Poiché si tratta di effettivo lavoro straordinario il relativo compenso doveva essere corrisposto in aggiunta all'assegno perequativo come previsto dall'accordo Governo-sindacati e come ribadito nella relazione al disegno di legge n. 2380 della Camera (sfociate nella legge n. 734) e non servire a finanziare l'assegno perequativo come in effetti è stato legiferato. Ma vi è di più: l'articolo 11 della n. 734, così come formulato, non consente in pratica la corresponsione al personale doganale di quanto ad esso spettante per lo straordinario effettivamente eseguito.

Infatti dalle somme che affluiscono all'erario, ai sensi dell'articolo 2 della più volte citata legge n. 734, e che sono pari a lire 1.700 all'ora, se si tratta di operazioni compiute fuori ufficio e di lire 850 all'ora se si tratta di operazioni compiute in fuori orario (per brevità si cita solo il caso di funzionari), bisogna detrarre ai sensi dell'articolo 11 le somme da assegnare al fondo di previdenza (20 per cento), quelle necessarie a finanziare l'assegno perequativo (circa 35 per cento), quelle necessarie per corrispondere un assegno mensile al personale assegnato a determinati uffici (circa 10 per cento) e con la differenza e nei limiti di tale differenza corrispondere al funzionario il compenso straordinario, adesso denominato indennità di servizio doganale, in ragione di lire 1.500 all'ora, il che non è evidentemente possibile.

La nota 8 del decreto ministeriale 29 luglio 1971 n. 30976/V per operazioni di-

verse a carico di operatori diversi prevedeva addebiti al commercio per frazioni orarie superiori ai 15 minuti. Tale norma consentiva solo nei casi di operazioni concentrate la copertura della spesa per la erogazione al personale doganale delle retribuzioni orarie previste dalla legge numero 734. Per ovviare agli inconvenienti della insufficienza del gettito si rende indilazionabile la modifica del meccanismo di addebito al commercio per ore di prestazioni e la determinazione di nuove aliquote orarie che siano comprensive di tutte le voci incidenti previste dall'articolo 11 della n. 734. Altra grave limitazione è il riferimento alle somme riscosse nell'anno precedente, che ha creato una correlazione inammissibile in quanto le entrate sono conseguenti all'andamento del lavoro non predeterminabile perché legato alla situazione economica contingente ed alla dinamica dei traffici internazionali. E così, ad esempio, non sarà possibile retribuire il lavoro straordinario di un anno - caratterizzato da un intenso traffico - se le somme riscosse nell'anno precedente sono state di minore entità perché più modesto è stato il volume di lavoro svolto.

Le macroscopiche anomalie descritte hanno creato gravi inconvenienti allo svolgimento dei servizi doganali, suscitando le comprensibili doglianze del personale interessato che è stato pagato con acconti e previo prelevamento dei fondi dalle casse doganali, cosa irregolare, in quanto le somme disponibili per la ripartizione, effettuata così come prevista dall'articolo 11 della legge n. 734, sono risultate insufficienti. Dopo aspre polemiche, discussioni approfondite, manifestazioni sindacali, si è provveduto ad emanare la legge 4 agosto 1975, n. 389 che non ha però risolto completamente il problema come riconosciuto e dal Parlamento e dal Governo.

Con l'accordo del 17 marzo 1973 tra Governo e sindacati questi ultimi assunsero l'impegno del mantenimento dei livelli retributivi raggiunti dal personale; tale impegno si trova tradotto nella normativa dettata con la legge n. 734. Considerando irrinunciabile tale impegno, si rende necessaria la rivalutazione dei compensi orari per indennità di servizio doganale reso in favore del commercio e l'attuazione di un meccanismo automatico di revisione triennale a fronte della svalutazione monetaria e sulla falsariga di quan-

to previsto dal concetto più generale della contrattazione triennale.

L'automatismo del meccanismo proposto eviterà le possibili conflittualità tra personale ed amministrazione. L'aumento delle aliquote di addebito a carico del commercio è in gran parte assorbito dall'abrogazione del frazionamento orario finora consentito dalle disposizioni in vigore ed in parte segue la logica degli aumenti di tutte le tariffe pubbliche e della svalutazione monetaria.

Con la presente proposta di legge s'intende disciplinare in maniera chiara e definitiva la complessa materia.

L'articolo 1, a superamento del penultimo ed ultimo capoverso del terzo comma dell'articolo 11 della legge n. 734 e previa abrogazione del 2° comma dell'articolo 2 della legge n. 389, conferisce al Ministero delle finanze la facoltà di stabilire i limiti individuali delle ore straordinarie effettuabili o presso le singole dogane con la limitazione che la media non deve comunque superare le 80 ore mensili *pro capite*. È questo un punto molto delicato che se fosse stato correttamente e realisticamente impostato sin dall'inizio, non avrebbe condotto ad alcuni eccessi che hanno turbato i rapporti tra amministrazione ed organizzazioni sindacali e creato un erroneo convincimento sul vero stato dei fatti. Il lavoro doganale è un lavoro atipico, vuoi per le condizioni ambientali in cui si svolge, vuoi per le esigenze sempre crescenti e spesso improvvise degli operatori, vuoi perché presso una stessa dogana diverse e di varie intensità sono le richieste di lavoro straordinario quando le dogane, come normalmente avviene per quelle di una certa importanza, sono articolate in più sezioni. Deve, pertanto, esistere la possibilità che dogane diverse ed uffici e quindi personale diverso di una stessa dogana sia autorizzato a compiere un numero differenziato di ore di lavoro straordinario nel mese a condizione tuttavia che la media individuale non superi il limite di 80 ore mensili (240 ore trimestrali). È opportuno segnalare che il limite individuale di 80 ore mensili non sia rigidamente considerato nella misura in cui potrebbero verificarsi delle necessità di maggiori prestazioni, specie nel periodo estivo per l'accentuarsi delle assenze per congedo ordinario, sempre che le prestazioni straordinarie rese non superino le 240 ore trimestrali. Tale limite, in base ad accertamenti

effettuati presso dogane diverse, sembra ragionevole.

L'articolo 2 vuole stabilire criteri precisi per la delimitazione del circuito doganale, cioè di quell'ambito di uffici e di impianti al di fuori del quale l'operatore è tenuto a corrispondere all'Erario, per le prestazioni rese nel suo interesse dal personale doganale alcune indennità ed il personale ha il diritto, entro certi limiti, ad ottenere l'indennità di missione. Il circuito doganale è stato sino all'agosto del 1975 disciplinato dal decreto ministeriale 26 marzo 1926 che, sostanzialmente, aveva come elementi discriminanti l'interesse generale del commercio in contrapposizione a quello del singolo operatore, e la distanza dagli uffici doganali. In corrispondenza all'obbligo del pagamento delle indennità da parte dell'operatore sussisteva il diritto alla percezione delle somme stesse da parte dei doganali. Con l'articolo 3 della legge 4 agosto 1975, n. 389, si è inteso dare una nuova configurazione al circuito doganale e riservare il diritto del funzionario a conseguire l'indennità di missione soltanto per le operazioni effettuate fuori del Comune. Tale articolo ha suscitato perplessità, come dichiarato dall'onorevole Ministro delle finanze e da alcuni parlamentari nella seduta conclusiva presso il Senato del giorno 22 luglio 1975, sicché con la presente proposta di legge s'intende ovviare alle incertezze interpretative ed applicative emerse. Sono quindi da comprendere nel circuito gli uffici e gli impianti che la Dogana gestisce direttamente e calate, banchine, depositi, magazzini e simili anche di proprietà privata presso i quali la Dogana compie le operazioni di propria competenza nell'interesse generale del commercio.

Per le operazioni compiute fuori del circuito così delimitato gli operatori devono corrispondere all'Erario le relative indennità. È sembrato eccessivo che al personale doganale dovesse corrispondersi l'indennità di missione soltanto per i servizi fuori del Comune, che può avere estensione molto vasta e pertanto si ritiene equo che tale diritto sorga per distanze eccedenti i due km dalla sede della Dogana. Sarebbe più logico ripristinare la deroga espressa al 1° comma dell'articolo 11 della legge 15 novembre 1973, n. 734, anche per evitare trattamenti discriminati per personale interessato alle stesse operazioni. Infatti potrebbe verificarsi che per-

sonale dell'UTIF sia delegato ad effettuare, per la parte di sua competenza, operazioni a fianco del personale delle dogane ed in tale ipotesi mentre al personale dell'UTIF verrebbe concessa l'indennità di missione in deroga ai limiti di distanza e di tempo minimi (articolo 13 della legge n. 734), al personale doganale tale indennità sarebbe negata dall'articolo 3 della legge 4 agosto 1975, n. 389. Analoga deroga ai limiti di distanza e di tempo minimi viene attuata anche nei confronti di altra amministrazione (Motorizzazione civile - articolo 23 della legge n. 734).

L'articolo 3 prevede una diversa formulazione del terzo comma dell'articolo 11 della legge 15 novembre 1973, n. 734, che oltre a determinare compensi orari più adeguati al personale doganale per servizi resi in favore del commercio oltre l'orario normale, destina le differenze attive alla copertura della spesa per l'erogazione dell'assegno perequativo; in sostanza anziché provvedere a continue integrazioni di bilancio, come si è dovuto fare per gli anni 1974-1975-1976, si provvederebbe con le somme affluite in bilancio ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 734 e nella misura proposta all'articolo 6 dell'allegata proposta di legge a coprire i fondi necessari per assicurare le assegnazioni al fondo di previdenza e pagare l'assegno mensile agli uffici interni, a corrispondere le indennità di servizio doganale ed a finanziare parzialmente l'assegno perequativo. Si tratterebbe pur sempre di un autofinanziamento, anche se parziale, che non è stato posto a carico di altre amministrazioni per le quali la concessione dell'assegno perequativo ha richiesto l'assorbimento di alcune indennità che non rappresentavano il corrispettivo di un lavoro straordinario effettivamente reso, ma erano date a titolo vario quale forma indiretta di perequazione dello stipendio (casuali, incentivazioni, espansioni e così via).

È forse questa la sede opportuna per rimediare ad un'altra grave limitazione che la legge n. 734 ha disposto nei confronti di tutti i fondi di previdenza del personale

finanziario e quindi anche del fondo di previdenza del personale delle dogane. Stabilisce, infatti, l'articolo 5, ultimo comma, che « in nessun caso le somme da versare ai sensi del precedente comma ai singoli fondi di previdenza possono superare l'importo delle somme versate agli stessi per l'anno 1973 ».

Ora, nel momento in cui gli indirizzi del Governo e di tutte le forze politiche ed economiche del mondo del lavoro sono dirette ad una maggiore adozione di tutte le forme di assistenza e di previdenza sociale, appare inammissibile porre una così grave remora ad istituzioni che con criteri moderni ed in taluni casi con visione avveniristica (si pensi che il fondo di previdenza per il personale delle dogane fu istituito con legge 11 luglio 1912, n. 911) hanno lo scopo di far fronte con piena aderenza alla nuova realtà sociale del nostro paese.

In congelamento delle somme che affluiscono ai fondi alla data del 31 dicembre 1973 creerà gravi sperequazioni fra il personale che è andato in pensione negli ultimi anni e quello che vi andrà in futuro, non assicurando neanche un minimo di garanzia nei confronti dell'ineluttabile processo di svalutazione che subirà la moneta; sarebbe stato semmai augurabile garantire almeno le somme erogate nel 1973. Sembra, pertan'ò, equo ed opportuno abrogare l'ultimo comma dell'articolo 5 della legge 15 novembre 1973, n. 734, sicché la consistenza del fondo resterà automaticamente legata all'andamento del lavoro.

Onorevoli colleghi, raccomandiamo caldamente al vostro attento esame la presente proposta di legge, sicuri che, approvandola, sarà possibile riportare la doverosa serenità in un settore dell'amministrazione statale che ha sempre operato con impegno e dedizione nell'interesse superiore dell'Erario.

Le modifiche proposte non intaccano l'essenza e l'integrità della legge n. 734, la quale ha raggiunto pienamente gli scopi previsti, ma sono intese soltanto ad eliminare alcune difficoltà sorte nella pratica applicazione della stessa.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

Il penultimo e l'ultimo capoverso del terzo comma dell'articolo 11 della legge 15 novembre 1973, n. 734, sono sostituiti dai seguenti:

« Il Ministro delle finanze con proprio decreto da emanarsi, sentito il consiglio di amministrazione e di concerto con il Ministro del tesoro, stabilisce i limiti individuali delle prestazioni straordinarie che possono essere effettuate, presso ciascuna dogana, in relazione alle esigenze di servizio.

Tali prestazioni non possono superare il totale mensile individuale di 80 ore riferite al personale in servizio presso le singole dogane, salvo i casi di maggiori necessità contingenti, debitamente esaminati ed autorizzati dall'amministrazione, ed a condizione che il totale trimestrale delle prestazioni straordinarie rese in favore del commercio non superino le 240 ore ».

Il secondo comma dell'articolo 2 della legge 4 agosto 1975, n. 389, è abrogato.

ART. 2.

I primi tre commi dell'articolo 3 della legge 4 agosto 1975, n. 389, sono così sostituiti:

« Sono da comprendersi nel circuito doganale i locali e le aree nei quali sono collocati gli uffici doganali e gli impianti che la dogana gestisce direttamente, le calate, le banchine, i piazzali, i depositi, i magazzini, i recinti, le aree, coperte e scoperte, ancorché di proprietà privata designati, ai sensi del secondo comma dell'articolo 59 del testo unico delle leggi doganali, dalla dogana per il compimento delle operazioni di propria competenza nell'interesse generale del commercio.

Per le operazioni compiute fuori del circuito doganale, delimitato a norma del comma precedente, gli operatori sono tenuti a corrispondere all'Erario le indennità nella misura indicata nel successivo articolo 6.

Al personale doganale compete l'indennità di missione di cui al primo comma del-

l'articolo 11 della legge 15 novembre 1973, n. 734, per le operazioni da esso compiute presso stabilimenti, depositi ed altri luoghi indicati dagli operatori e ritenuti dall'amministrazione idonei e posti fuori dal circuito doganale determinato ai sensi del primo comma.

ART. 3.

Il terzo comma dell'articolo 11 della legge 15 novembre 1973, n. 734, è sostituito dal seguente:

« La differenza, tra l'ammontare dei versamenti che annualmente affluiscono in tesoreria per i servizi prestati nell'interesse del commercio dal personale doganale e le spese sostenute per le erogazioni al fondo di previdenza e per la corresponsione a detto personale dell'indennità di missione per i servizi fuori circuito e del compenso di cui al comma precedente, nonché per la corresponsione dell'assegno mensile e del compenso per venti ore di lavoro straordinario al personale di cui all'articolo 10, è iscritta annualmente in apposito capitolo dello stato di previsione per la spesa del Ministero delle finanze per corrispondere una indennità di servizio doganale nella misura oraria di lire 4.000 per il personale della carriera direttiva non dirigente e della carriera di concetto ed esecutiva e di lire 3.000 per il personale della carriera ausiliaria per prestazioni in favore del commercio reso oltre l'orario normale di lavoro.

Le eventuali differenze attive saranno imputate a copertura della spesa per la corresponsione dell'assegno perequativo.

ART. 4.

L'ultimo comma dell'articolo 5 della legge 15 novembre 1973, n. 734, è abrogato.

ART. 5.

Le indennità addebitabili per prestazioni rese dal personale doganale in favore del commercio risultano determinate dalla tabella che segue per ore intere di prestazioni o frazioni iniziali o finali superiori ai 15 minuti, liquidate una sola volta nella medesima giornata.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

PERSONALE DELEGATO IN SERVIZIO	SERVIZIO IN DOGANA		SERVIZIO FUORI CIRCOSCRIZIONE	
	di giorno	supple- mento notturno	di giorno	supple- mento notturno
A) Personale della carriera:				
Direttiva, di concetto, esecutiva	6.000	2.000	7.000	2.300
Personale della carriera ausiliaria	4.000	1.300	5.000	1.700
B) Personale della Guardia di finanza:				
Ufficiali	6.000	2.000	7.000	2.300
Sottufficiali	4.000	1.300	5.000	1.700
Appuntati e finanziari	3.000	1.000	4.000	1.300

La presente tabella è soggetta a revisione triennale e sarà automaticamente incrementata in base all'indice di svalutazione determinato dall'ISTAT.

Analogamente l'incremento opererà sulle indennità per servizio doganale corrisposto al personale.

ART. 6.

Le indennità per servizio doganale corrisposto al personale per prestazioni rese in favore del commercio saranno autorizzate solo a fronte della copertura di spesa prevista dalla tabella di cui al precedente articolo 5 per dogana ed, ove sia possibile, per circoscrizione doganale.

ART. 7.

I capi delle dogane esercitano il controllo sulla esatta liquidazione delle somme addebitate al commercio in relazione alle prestazioni effettuate.

ART. 8.

La presente legge entra in vigore il 1° gennaio 1977.